

Århus Kommune
Juridisk-Teknisk Kontor
Magistratens 2. Afdeling
jtk@aarhus.dk
Att. Torben Simonsen

Dato: **- 1 JUNI 2006**
Kontor: ~~4.4.4.~~ STYR
J.nr.: 2005-2076/751-1

Sagsbeh.: jro

I brev af 4. marts 2005 har Århus Kommune indbragt en udtalelse af 7. februar 2005 fra Statsamtmanden for Århus Amt vedrørende kommunens praksis i forbindelse med offentligt udbud ved salg af kommunens udstykkede ejendomme (byggegrunde) for Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på baggrund af sagen, herunder udtalelsen af 7. februar 2005 fra Statsamtmanden for Århus Amt og en række spørgsmål, som Århus Kommune har stillet til ministeriet i den forbindelse, fundet anledning til at behandle følgende spørgsmål:

- 1) Lovligheden af Århus Kommunes tidligere praksis, hvorefter udstykkede ejendomme (byggegrunde) i større villaparcelområder blev udbudt til en ens fastsat pris pr. m².
- 2) Lovligheden af Århus Kommunes tidligere praksis, hvorefter interesserede købere afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning og derefter indgik i en lodtrækning, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

For så vidt angår spørgsmål 1, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommunes praksis, hvorefter udstykkede ejendomme (byggegrunde) i større villaparcelområder blev udbudt til en ens fastsat pris pr. m², var lovlig, forudsat at den fastsatte pris for hver ejendom svarede til markedsprisen, herunder at ejendomme, for hvilke det måtte antages, at en individuel vurdering af markedsprisen ville føre til fastsættelse af en højere pris, enten blev udbudt til en sådan fastsat højere pris eller til højeste bud.

For så vidt angår spørgsmål 2 er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det forhold, at interesserede købere efter Århus Kommunes tidligere praksis afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning, ikke forhindrede, at kommunen opnåede markedsprisen for de enkelte ejendomme, og således ikke indebar, at den anførte udbudsform var i strid med udbudsreglerne.

Det er i den forbindelse Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at der ikke efter udbudsreglerne kan stilles krav om, at der i forbindelse med udbud, hvor der opfordres til at byde på en flerhed af grunde til en fast pris, kan stilles krav til kommunen om, at det i forbindelse med annonceringen skal fremgå, at der kan bydes højere – på den generelle m2-pris eller på en eller flere specifikke ejendomme.

Endvidere er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det forhold, at der efter Århus Kommunes tidligere praksis blev trukket lod mellem de afgivne bud på ubestemte grunde i en udstykning, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv., ikke forhindrede, at kommunen opnåede markedsprisen for de enkelte ejendomme, og således ikke indebar, at den anførte udbudsform var i strid med udbudsreglerne.

Det er endvidere Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommune lovligt kunne vælge den beskrevne udbudsform med den virkning, at hver køber i tilfælde, hvor alle de udbudte ejendomme blev solgt i forbindelse med lodtrækningen, alene kunne købe én ejendom til den fastsatte pris.

Endelig er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommune ikke lovligt kunne fastsætte en generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre som den, der var indeholdt i kommunens retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning, idet en sådan begrænsning ikke er i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 8.

Sammenfattende er det således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommunes tidligere praksis, hvorefter interesserede købere afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning og derefter indgik i en lodtrækning, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv. var lovlig, forudsat at den fastsatte pris på de omhandlede ejendomme svarede til markedsprisen, jf. herved spørgsmål 1. Det er dog Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommune ikke lovligt kunne fastsætte en generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre som den, der var indeholdt i kommunens retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning, idet en sådan begrænsning ikke er i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 8.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

På baggrund af en udtalelse af 25. maj 1999 fra Tilsynsrådet for Århus Amt om Århus Kommunes udbud af en række ejendomme oplyste Århus Kommune i brev af 10. august 1999 til tilsynsrådet, at kommunen fremover i forbindelse med udbud af ejendomme til en fastsat pris i salgsannoncerne ville anføre, at kommunen ikke var forpligtet til at sælge udbudte ejendomme til den fastsatte pris. Det fremgår endvidere af sagen, at kommunen ikke på baggrund af tilsynsrådets udtalelse i øvrigt fandt anledning til at ændre den lodtrækningsform, som kommunen anvendte, når der skulle vælges mellem ens indkomne købstilbud.

Af Århus Kommunes retningslinier af 31. januar 2004 for salg af ejendomme til en fastsat pris ved lodtrækning, som tidligere var offentliggjort på den del af kommunens hjemmeside, der vedrører kommunens salg af ejendomme, under overskriften "Salg ved lodtrækning", fremgår bl.a. følgende:

"Nye områder udbydes i Århus Kommune normalt til salg ved lodtrækning.

...

Hvis De ønsker at deltage i lodtrækningen om en grund i et område, skal De indsende en ansøgning. Heri oplyser De Deres navn og adresse samt det pågældende område.

...

Efter fristens udløb bliver ansøgningerne nummereret og lodtrækningen foretaget. Ansøgeren med det først udtrukne nummer skal vælge først; ansøgeren med det næste nummer skal vælge som nummer 2 – og så fremdeles.

Ansøgerne får hurtigst muligt meddelelse om, hvilket nummer man er blevet i lodtrækningen.

Meddelelse om tidspunkt for valg af grund samt foreløbigt salgsmateriale sendes senere til de ansøgere, som skal vælge grund.

For at vælge skal ansøger møde personligt. Der kan ikke udstedes fuldmagt til anden person, og det er ikke muligt at overdrage sin ret til valg af grund til anden person. Skøde udstedes til ansøger.

Såfremt ansøger alligevel ikke ønsker at vælge grund, bør dette meddeles Grundsalgskontoret snarest belejligt.

Når alle ansøgere har været indkaldt, og der stadig er grunde til salg, vil disse frit kunne sælges."

Det fremgår af sagen, at Statsamtmanden for Århus Amt ved en række avisartikler, herunder i Århus Stiftstidende i september 2004, blev opmærksom på Århus Kommunes salg af en række udstykkede ejendomme (byggegrunde). På denne baggrund anmodede statsamtmanden i breve af 21. og 28. september 2004 Århus Kommune om en række oplysninger om sagen og om kommunens praksis i forbindelse med salg af sådanne ejendomme.

I brev af 13. januar 2005 besvarede Århus Kommune brevene fra Statsamtmanden for Århus Amt. Af brevet fremgår bl.a. følgende:

"Udbud af grunde for Århus Kommune følger de krav og den procedure, som beskrives i lov om kommunernes styrelse § 68, bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme og Indenrigsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004.

Salg af kommunens ejendomme sker således ved offentligt udbud, og kommunens grunde sælges til markedspris.

Salg af kommunens grunde sker både ved udbud for højeste bud og ved udbud til en fastsat pris svarende til markedsprisen.

Særligt attraktive grunde, hvor det er vanskeligt at fastsætte markedsprisen, udbydes for højeste bud.

Større villaparceldområder, hvor der ikke er grunde, som med sikkerhed har en højere markedspris (f.eks. på grund af en varig udsigt), sættes til samme faste m2 pris.

Den faste pris sættes, så den afspejler markedsprisen. I annoncering gøres der opmærksom på, at vi ikke er forpligtede til at sælge til den fastsatte pris. Overbud afskæres således ikke. Endvidere udbydes grunde, hvis der fremkommer et overbud.

Prisfastsættelse og valg af udbudsform sker ved byrådsbeslutning. Magistratens 2. afdeling indstiller til byrådets forslag til fastsættelse af priser. Indstillingen af pris sker på baggrund af forvaltningens arbejde med at fastslå markedsprisen. Århus Kommune har stor erfaring med fastsættelse af priser, idet kommunen traditionelt har været en væsentlig udbyder af grunde på boligmarkedet. Prisfastsættelsen sker således på baggrund af betydelig erfaring med salg af boliggrunde. Derudover følger forvaltningen med i priserne på det private marked, ligesom der regelmæssigt indhentes oplysninger om grundpriser i omegnskommunerne.

...

Århus Stiftstidende har ... postuleret, at Kommunen har handlet ulovligt som følge af, at der ikke er sket en differentiering af m2-priserne ved udbuddene af villaparceller i Helenelyst og Lystrup.

Dette må vi ligeledes afvise. Ved udbud af et nyt villaparcelområde vurderes det altid grund for grund, om der i området er grunde, som med sikkerhed har en højere markedspris end resten.

Det er vurderet, at der ikke er grunde i udstykningerne i Helenelyst og Lystrup, som med sikkerhed har en større markedspris. For begge områders vedkommende er der tale om områder, hvor markedsprisen primært beror på den generelle geografiske beliggenhed i Århus. Området i Lystrup er kendetegnet af grunde med mange forskellige former for attraktiviteter, bl.a. beliggenhed til vandbassiner, vandløb, grønne arealer og til skov. Det har ikke været muligt at udpege grunde med en særlig høj markedspris. De 32 villaparceller i Helenelyst er kendetegnet at en stor grad af ensartethed. I ingen af områderne er der ved det gennemførte udbud fremkommet overbud på villaparcellerne.

...

Vi skal i øvrigt henlede tilsynets opmærksomhed på, at alle grundene er udbudt med hensyntagen til bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste grunde. Der er ved annonceringen af grundene anført, at kommunen ikke er forpligtet til at sælge ejendommen til den udbudte pris. Overbud har således ikke været afskåret.

...

I overensstemmelse med vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme afsnit 7.2. har kommunen gennemført lodtrækning blandt de enslydende bud.

Når der gennemføres lodtrækning imellem enslydende bud, er det meget vigtigt at sikre, at lodtrækningen er retfærdig, og at der ikke sker forskelsbehandling af de bydende. I den forbindelse er det vigtigt, at der ikke er "falske lodder" i lodtrækningen. Kommunen er ikke ubekendt med, at der benyttes stråmænd ved grundkøb. Det er et problem for en retfærdig lodtrækning, hvis det er for let at have "ekstra" lodder ved brug af stråmænd, f.eks. ved at en budgiver afgiver bud i en lang række bekendtes eller ansattes navne.

Det er vanskeligt for kommunen at finde velegnede metoder til at begrænse brugen af stråmænd ved lodtrækninger. Brugen af salgsvilkår, indeholdende bestemmelse om forbud mod at videresælge en købt grund i ubebygget stand, har vist sig ikke at have effekt.

For at vanskeliggøre brugen af stråmænd har kommunen valgt som udgangspunkt at udelukke brugen af fuldmagter ved udpegning af grund, således at det bedst muligt sikres, at der er en reel bydende bag budet.

Der er ikke tale om en regel, som har sat "skøn under regel", idet henvendelser om tilladelse til alligevel at benytte fuldmagt altid vurderes konkret. Hvis der er et særligt behov for benyttelse af fuldmagt, fordi budgiver ikke har mulighed for at møde frem, så er der givet tilladelse til f.eks. at lade en ægtefælle møde frem i stedet baseret på fuldmagt.

Det er vurderet, at hensynet til en retfærdig lodtrækning vejer tungere, end de få ulemper et krav om personligt fremmøde normalt afføder, hvorfor det er vurderet, der er hjemmel til en hovedregel om personligt fremmøde. Reglen håndhæves ikke på en måde, så parten nægtes adgangen til at lade sig bistå af andre, jf. forvaltningslovens § 8. Er der et særligt behov for adgang til at lade sig repræsentere af en anden ved fuldmagt, vurderes dette individuelt, jf. samme bestemmelse."

I udtalelse af 7. februar 2005 til Århus Kommune udtalte Statsamtmanden for Århus Amt bl.a. følgende:

"Statsamtmanden (det kommunale tilsyn) finder ikke, at Århus Kommune har efterlevet reglerne om salg af kommunens faste ejendomme i de tilfælde, hvor der er foretaget samlet udbud af et antal grunde til fast pris og efterfølgende foretaget lodtrækning blandt de interesserede.

Århus Kommunes skriftlige retningslinier om salg ved lodtrækning vurderes ikke at være i overensstemmelse med gældende ret i den nuværende udformning.

Tilsynet har ikke fornødent grundlag for at fastslå, at rådmanden for Magistratens 2. afdeling eller øvrige medlemmer af Århus Byråd, ikke har været i begrundet god tro for så vidt angår prisfastsættelsen af grundene.

Tilsynet har endvidere ikke det fornødne klare grundlag for at kunne fastslå, at Århus Kommune har solgt grunde til under markedsprisen.

Man foretager sig derfor ikke yderligere i anledning af de allerede foretagne dispositioner.

Århus Byråd anmodes om at oplyse, hvilke skridt der agtes foretaget med henblik på ændring af fremgangsmåden ved fremtidige salg af kommunens faste ejendomme.

...

I udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, 1. pkt., er fastsat, at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg. Kommunalbestyrelsen kan, jf. 2. pkt., bestemme, at ejendommen udbydes til en fastsat pris, forudsat prisen svarer til markedsprisen.

Vedrørende forståelsen af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, 1. pkt., anføres i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 under punkt 6.1.2., at hverken reglerne om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt indeholder bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom kan udbydes til salg. Spørgsmålet om et vilkårs lovlighed skal derfor afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som f.eks. lighedsgrundsætningen og retsgrundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Dette indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig kommunal interesse.

Tilsynet finder, at lodtrækning med et enkelt lod i en samlet lodtrækning om retten til at vælge en hvilken som helst grund blandt flere grunde til en fastsat pris ikke sikrer, at der fremkaldes højst mulige købstilbud for de enkelte grunde.

Der lægges herved vægt på, at de grunde, som først vælges, som udgangspunkt kan antages at have egenskaber, som med en vis sandsynlighed ville have kunnet påvirke salgsprisen i opadgående retning, ligesom metoden efter tilsynets opfattelse er egnet til at skabe tvivl om, hvorvidt nogle af køberne gennem fortrinsretten har fået en bedre grund end andre til samme pris – og herved opnået en usaglig økonomisk begunstiging. Der kan efter tilsynets opfattelse i særlig grad rejses tvivl herom, når den pris, som kommunen har fastsat, ikke støtter sig på en eller flere sagkyndige vurderinger for den enkelte grund.

Efter tilsynets opfattelse har Århus Byråd ikke sandsynliggjort, at der har foreligget en saglig kommunal interesse i at have gennemført de omhandlede salg på de nævnte betingelser.

...

Tilsynet finder ikke, at der i de nu foreliggende salgstilfælde er oplyst at være en saglig kommunal interesse for at begrænse udbuddet således, at hver bydende kun kan have et lod i en samlet lodtrækning.

Udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Lodtrækning har efter tilsynets opfattelse kun saglig begrundelse i den situation, som forudsætningsvis fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, dvs. hvor der ikke foreligger et højeste bud efter et afholdt offentligt udbud, idet der er indkommet ens tilbud fra flere tilbudsgivere, som er de bedste blandt de indkomne tilbud – og kommunen ikke i stedet for lodtrækning har valgt at rette henvendelse til tilbudsgiverne med henblik på at opnå højere tilbud.

Dette støtter man på den sammenhæng, hvori lodtrækning omtales i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning om fremgangsmåden ved salg af kommunens ejendomme. Heri omtales alene lodtrækning som mulig konsekvens af ens pristilbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, og ikke lodtrækning, der relaterer sig til situationen med en fastsat pris i henhold til § 6, stk. 3.

Der anføres således under punkt 7.2 på side 13, 2. spalte øverst, at byrådet vil kunne vælge køberen ved lodtrækning blandt de enslydende bud, hvis disse er de bedste blandt de indkomne tilbud. Det er endvidere anført, at kommunalbestyrelsen kan vælge at rette henvendelse til tilbudsgiverne med henblik på at opnå højere bud. Vejledningen nævner kun dette ene sted muligheden for lodtrækning, dvs. i relation til udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, om udbud af en konkret grund, som flere har budt på.

Dette understøtter efter tilsynets opfattelse, at der må sandsynliggøres at foreligge en særlig kommunal interesse, hvis den af Århus Kommune anvendte fremgangsmåde med lodtrækning skal kunne anses for lovlig, herunder lodtrækningsprocedurens begrænsning i købernes adgang til partsrepræsentation.

Udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3.

Den af Århus Kommune anvendte standardklausul – hvorefter kommunen ikke er forpligtet til at sælge til den udbudte pris – kan efter tilsynets opfattelse ikke i sig selv give tilstrækkeligt grundlag for at antage, at lodtrækningsmetoden er lovlig i forbindelse med udbud til en fastsat pris.

Herved lægges vægt på, at den omhandlede klausul ganske vist er i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt., men at klausulen efter det oplyste ikke har givet kommunen eller køberne anledning til at forhøje den fastsatte pris i noget tilfælde.

Tilsynet vurderer bl.a. på denne baggrund, at de gennemførte udbud til fastsat pris med efterfølgende lodtrækning i praksis har indebåret en køberet for de bydende.

...

Århus Byråd anmodes om at oplyse, hvad der videre sker i sagen for så vidt angår fremtidige salg af kommunens faste ejendomme.”

Ved brev af 24. maj 2005 har Århus Kommune fremsendt notat af 23. februar 2005 til Statsamtmanden for Århus Amt. Af notatet fremgår følgende:

”Århus Kommune tager Tilsynets afgørelse af 7. februar 2005 til efterretning. Lodtrækningssystemet har Kommunen aktuelt forladt, idet kommende salg af byggegrunde sker ved salg for højeste bud. Såfremt Kommunen senere måtte beslutte på ny at udbyde grunde for fast pris, vil Kommunen ændre fremgangsmåden ved gennemførelse af eventuelle lodtrækninger. Magistratens 2. Afdeling vil nu anmode Indenrigsministeriet om at tydeliggøre reglerne for hvornår og hvordan kommunerne må afholde lodtrækninger i forbindelse med grundsalg.”

I brev af 4. marts 2005 indbragte Århus Kommune Statsamtmanden for Århus Amts udtalelse af 7. februar 2005 for Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Århus Kommune anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Der er behov for at få tydeliggjort, om de forskellige udbudsformer i bekendtgørelsen; salg til højeste bud og fastpris, er sideordnede.

Der er behov for at få tydeliggjort, i hvilket omfang kan kommuner benytte lodtrækning i forbindelse med salg af byggegrunde, herunder om der er forskel i muligheden for at benytte lodtrækning, afhængigt af den valgte udbudsform.

Endvidere ønskes ministeriets svar på, om det er lovligt for en kommune at begrænse købernes mulighed for at købe grunde i form af f.eks. et salgsvilkår om, at hver køber kun må købe én grund.

Udbudsformer og lodtrækning

Århus Kommune har i en række tilfælde benyttet lodtrækning i forbindelse med salg af kommunale grunde. Der er nu som følge af en ny afgørelse fra tilsynet med kommunerne i Århus Amt opstået tvivl om, i hvor vid udstrækning lodtrækning er en lovlig metode i forbindelse med grundsalg.

Århus Kommunes hidtidige praksis:

Århus Kommune har traditionelt udbudt ensartede grunde til faste priser, svarende til en skønnet markedspris i overensstemmelse med § 3, stk. 2, 2. pkt., i bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (Udbudsbekendtgørelsen). Priserne er fastsat grund for grund. Der har ikke været tale om en enhedspris for grundene. Hvis der har været tale om meget ensartede grunde, har der oftest været sat en fast kvadratmeterpris, hvilket naturligvis giver en prisvariation, afhængigt af arealernes størrelse.

Det har altid været muligt for købere at afgive højere bud end den faste pris, jf. Udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3. I praksis har det vist sig, at der kun meget sjældent er fremkommet bud over den af Kommunen skønnede markedspris. Resultatet af udbuddene har således været en række enslydende bud. Der er herefter valgt en lodtrækningsform, hvorefter hver interesseret køber har haft et lod i en samlet lodtrækning om retten til at vælge iblandt alle de udbudte grunde. Først udtrukne i lodtrækningen har valgt grund først osv.

Baggrunden for denne metode har været, at denne lodtrækningsform behandler alle købere lige. Metoden giver køberne det bedst mulige overblik over lodtrækningsprocessen frem for en form, hvor der i stedet trækkes lod grund for grund, og hvor køberne derfor er nødt til at "satse" deres lod/lodder på enkeltgrunde frem for som lod i en samlet lodtrækning. En lodtrækning grund for grund giver endvidere mulighed for en uhensigtsmæssig spekulationsmulighed i brugen af den lovmæssige fortrydelsesret.

Denne lodtrækningsmetode er netop blevet underkendt af Tilsynet.

Det har hidtil været vores opfattelse, at såfremt Kommunen sikrede,

- at den faste pris svarede til markedsprisen, og
- sikrede at køberne fik oplysning i medfør af Udbudsbekendtgørelsens § 3, stk.3, og
- sikrede at der i overensstemmelse med § 6, stk. 3, var mulighed for at fremkomme med overbud,

så havde kommunen overholdt Udbudsbekendtgørelsen. Herefter måtte det stå Kommunen frit at vælge lodtrækning som metode til at finde køberne af de enkelte grunde. Eneste begrænsning på Kommunens valg af lodtrækningsmetode måtte være, at Kommunen skulle overholde de normale forvaltningsretlige principper om f.eks. ligebehandling og saglighed.

...

Tilsynets afgørelse af 7. februar 2005

Tilsynet med Kommunerne i Århus Amt har imidlertid fundet anledning til ... at bedømme Århus Kommunes lodtrækningsform ...

Tilsynet konkluderer ... udtrykkeligt, at den af Århus Kommune benyttede lodtrækningsform ikke er i overensstemmelse med gældende ret.

Samtidig rejser afgørelsen efter Kommunens opfattelse tvivl om to forhold:

- a. Er de to udbudsformer; salg for højeste bud og salg til en fastsat pris, sideordnede
- b. Er det lovligt for kommunerne at benytte lodtrækning udover i den helt unikke situation, at der fremkommer enslydende bud i forbindelse med salg for højeste bud.

...

Vi har meget vanskeligt ved at læse denne del af Tilsynets afgørelse på anden vis, end at Tilsynet er af den opfattelse, at lodtrækning generelt næppe er lovlig, når grunde udbydes af kommunerne til fast pris."

Århus Kommune har på denne baggrund anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om besvarelse af følgende spørgsmål:

"a. Kan kommunerne frit vælge imellem salg for højeste bud og salg til en fastsat pris, svarende til markedsprisen, som angivet i Udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2? Eller kræver benyttelsen af hjemlen i Udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, 2. pkt., en særlig begrundelse?

b. Er Ministeriet enig i Tilsynets opfattelse af, at lodtrækning som udgangspunkt kun lovligt kan finde sted i en § 6, stk. 2-situation, hvor der er sket udbud for højeste bud, og hvor der er indkommet flere enslydende højeste bud? Eller kan kommunerne fortsat benytte lodtrækning også i situationer, hvor grunde er sat til salg til en fastsat pris, svarende til markedsprisen, og hvor der ikke fremkommer overbud?

c. Hvis det efter Ministeriets opfattelse er lovligt at benytte lodtrækning også udover den nævnte § 6, stk. 2-situation, er Ministeriet så enig i Tilsynets retsopfattelse, hvorefter det ikke står kommunerne frit for at vælge lodtrækningsmetode, altså at visse lodtrækningsmetoder er lovlige og andre er ulovlige? Hvis der besvares bekræftende, ønskes oplyst, hvilke lodtrækningsmetoder, som med sikkerhed er lovlige for kommunerne."

Ved brev af 5. oktober 2005 har Statsamtmanden for Århus Amt i anledning af Århus Kommunes indbringelse af sagen for Indenrigs- og Sundhedsministeriet henholdt sig til sin udtalelse af 7. februar 2005. Statsamtmanden har endvidere bl.a. anført følgende:

"Særligt bemærkes, at hvis markedsprisen er højere end en fastsat pris, må salget anses for tabsgivende for kommunen – og vil derved kunne være ansvarspådragende for byrådets medlemmer.

Lodtrækning med et enkelt lod i en samlet lodtrækning om retten til at vælge en hvilken som helst grund blandt flere grunde til en fastsat pris sikrer efter tilsynets opfattelse ikke, at der fremkaldes højst mulige købstilbud – og dermed markedsprisen – for de enkelte grunde.

Som det fremgår af det kommunale tilsyns udtalelse af 7. februar 2005 lægges herved vægt på, at de grunde, som først vælges, som udgangspunkt kan antages at have egenskaber, som med en vis sandsynlighed ville have kunnet påvirke salgsprisen i opadgående retning, ligesom metoden efter tilsynets opfattelse er egnet til at skabe tvivl om, hvorvidt nogle af køberne gennem fortrinsretten har fået en bedre grund end andre til samme pris – og herved opnået en usaglig økonomisk begunstigingelse.

Der kan efter tilsynets opfattelse i særlig grad rejses tvivl herom, når den pris, som kommunen har fastsat, ikke støtter sig på en eller flere konkrete vurderinger for den enkelte grund.

Tilsynet finder endvidere, at der må oplyses en saglig kommunal interesse i – uden særskilt hjemmel – at begrænse udbuddet således, at hver bydende kun kan have et enkelt lod i en samlet lodtrækning.”

Århus Kommune har den 13. marts 2006 på Indenrigs- og Sundhedsministeriets forespørgsel telefonisk oplyst, at hver interesserede køber efter den tidligere praksis, hvor der blev afgivet købstilbud ved at afgive et lod i en fælles lodtrækning, alene kunne afgive ét lod. Baggrunden herfor var ifølge det oplyste at sikre, at der ikke i lodtrækningen indgik "falske" lodder, altså lodder, der ville give en køber større chance for at vinde lodtrækningen og for at vælge en af de udbudte ejendomme, og ikke at begrænse den enkelte købers mulighed for at købe flere ejendomme.

Århus Kommune har endvidere oplyst, at den omhandlede praksis blev indført på et tidspunkt, hvor efterspørgslen efter grunde ikke var så stor som nu, og der typisk ikke var interesserede købere til alle grunde i en udstykning. Derfor blev retningslinierne om fast pris og ét lod pr. interesseret køber i en samlet lodtrækning dengang fastsat som en administrativ lettelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Tilsynet med kommunerne varetages af fem statsamtmand. Det er således statsamtmanden for Århus Amt, der fører tilsyn med Århus Kommune, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for de fem statsamtmand, men Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsamtmanden har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

§ 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud."

Formålet med reglerne om offentligt udbud i forbindelse med salg af kommunale ejendomme er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af en kommunal ejendom. Muligheden for købstilbud fra en bredere kreds vil også kunne føre til, at der opnås de for kommunen bedste købstilbud. Desuden vil kommunen kunne sikre sig imod en kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstiging af køber.

I henhold til § 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er der i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 (udbudsbekendtgørelsen) fastsat nærmere

regler om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Disse regler er uddybet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 (udbudsvejledningen).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på baggrund af sagen, herunder udtalelsen af 7. februar 2005 fra Statsamtmanden for Århus Amt og de spørgsmål, som Århus Kommune har stillet til ministeriet i den forbindelse, fundet anledning til at tage stilling til de nedenfor under 1 og 2 angivne spørgsmål.

1) Lovligheden af Århus Kommunes tidligere praksis, hvorefter udstykkede ejendomme (byggegrunde) i større villaparceldområder blev udbudt til en ens fastsat pris pr. m²

Kommuner har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

I forbindelse med salg af kommunal fast ejendom indebærer dette, at kommunen som udgangspunkt skal sælge ejendommen til den højeste pris i handel og vandel – markedsprisen. Forpligtelsen indebærer endvidere, at kommunen har en forpligtelse til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt kommunen vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen.

Der påhviler en kommune en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, f.eks. ved konsultation af en ejendomsmægler eller foretagelse af undersøgelser af prisniveau for sammenlignelige ejendomme.

I mange tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn tilkommer der kommunalbestyrelsen en vis margin.

Der henvises til udbudsvejledningens pkt. 7.1.

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår en ejendom udbydes til salg. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at ejendommen udbydes til en fastsat pris, forudsat at prisen svarer til markedsprisen.

Det fremgår endvidere af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt., at såfremt en ejendom udbydes til en fastsat pris, skal det ved annonceringen angives, at kommunen ikke er forpligtet til at sælge ejendommen til den udbudte pris. Efter de i sagen foreliggende oplysninger lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet til grund, at Århus Kommune siden Tilsynsrådet for Århus Amts udtalelse af 25. maj 1999 har opfyldt denne betingelse.

Efter ministeriets opfattelse er det op til kommunalbestyrelsen i hvert enkelt tilfælde at vurdere, hvorvidt det vil være mest hensigtsmæssigt at udbyde en ejendom uden angivelse af en pris eller med angivelse af en fastsat pris, forudsat at den fastsatte pris svarer til markedsprisen.

Kommunalbestyrelsens ret til at udbyde en ejendom til en fastsat pris i medfør af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, kræver således efter ministeriets opfattelse ikke en særlig begrundelse. Det er imidlertid en forudsætning, at den fastsatte pris svarer til markedsprisen. Det betyder bl.a., at kommunen, såfremt der indkommer højere købstilbud, vil være forpligtet til at lade andre tilbudsgivere, der har afgivet købstilbud på den fastsatte pris, få mulighed for at fremkomme med supplerende købstilbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt. Bl.a. af denne grund må det i udbuddet anføres, at kommunen ikke er forpligtet til at sælge ejendommen til den udbudte pris, jf. udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at en praksis, hvorefter udstykkede ejendomme (byggegrunde) udbydes til en fastsat pris, er i overensstemmelse med lovgivningen, forudsat at den fastsatte pris for hver ejendom svarer til markedsprisen. Ensartede ejendomme i en udstykning vil således lovligt kunne udbydes til en ens fastsat m²-pris, forudsat at denne pris svarer til markedsprisen for hver af ejendommene.

Århus Kommune har i brev af 13. januar 2005 til Statsamtmanden for Århus Amt oplyst, at særligt attraktive ejendomme, hvor det var vanskeligt at fastsætte markedsprisen, blev udbudt uden en fast pris, men at ejendomme i større villaparcelsområder, hvor der ikke var grunde, der med sikkerhed havde en højere markedspris (f.eks. på grund af en varig udsigt), blev fastsat til samme faste pris pr. m², der afspejlede markedsprisen.

Århus Kommune har i brev af 4. marts 2005 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyst, at kommunen traditionelt udbød ensartede grunde til faste priser, svarende til en skønnet markedspris, og at der ikke blev fastsat en enhedspris for grundene, men blev fastsat pris grund for grund. Kommunen har endvidere oplyst, at hvis der var tale om meget ensartede grunde, blev der oftest fastsat en kvadratmeterpris, hvilket gav en prisvariation afhængig af grundenes størrelse.

Nogle ejendomme i en udstykning, hvor ejendommene ellers er ensartede, vil på grund af deres størrelse, beliggenhed eller andre forhold, f.eks. udsigtsforhold, kunne have en højere værdi pr. m² end de øvrige udbudte ejendomme i udstykningen.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse indebærer kommunens forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, at kommunen, for så vidt angår ejendomme, for hvilke der er grund til at antage, at en individuel vurdering af markedsprisen ville føre til fastsættelse af en højere pris, enten må fastsætte en højere pris eller udbyde dem til højeste bud.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder det således ikke tilstrækkeligt, hvis alene grunde, som med sikkerhed har en højere markedspris, udbydes til en højere pris eller udbydes til højeste bud.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommunes praksis, hvorefter udstykkede ejendomme (byggegrunde) i større villaparcelsområder blev udbudt til en ens fastsat pris pr. m², var lovlig, forudsat at den fastsatte pris for hver ejendom svarede til markedsprisen, herunder at ejendomme, for hvilke det måtte antages, at en individuel vurdering af markedsprisen ville føre til fastsættelse af en højere pris, enten blev udbudt til en sådan fastsat højere pris eller til højeste bud.

2) Lovligheden af Århus Kommunes tidligere praksis, hvorefter interesserede købere afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning og derefter indgik i en lodtrækning, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv.

2. a. Indebærer det forhold, at interesserede købere afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angiven udstykning, at den anførte udbudsform var i strid med udbudsreglerne?

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse afhænger besvarelsen af det nævnte spørgsmål af, om det forhold, at interesserede købere afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angiven udstykning, har forhindret, at kommunen har opnået markedsprisen for de enkelte ejendomme.

På den ene side vil den måde, udbuddet er udformet på – med en fast m2-pris – ikke umiddelbart indbyde til, at der afgives højere købstilbud.

På den anden side vil der efter ministeriets opfattelse ikke være noget i vejen for, at en interesseret køber – uanset udbudsmåden og som det gælder i alle andre tilfælde, hvor kommunale ejendomme udbydes til en fastsat pris – byder højere end den fastsatte pris, enten på den generelle m2-pris eller på en eller flere specifikke ejendomme (ved at byde en højere m2-pris eller en pris, der svarer til en højere m2-pris, for en eller flere specifikke ejendomme).

Et sådant overbud vil medføre, at kommunen vil være forpligtet til at lade andre tilbudsgivere, der har afgivet købstilbud på den fastsatte pris, få mulighed for at fremkomme med supplerende købstilbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt.

Som anført under besvarelsen af spørgsmål 1 forudsætter udbud af et antal ensartede ejendomme (byggegrunde) i en udstykning til en fastsat pris, at denne pris svarer til markedsprisen for hver af grundene. Det forudsættes herved, at kommunen har udfoldet sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, herunder at ejendomme, for hvilke der er forhold, der giver grundlag for at antage, at en individuel vurdering af markedsprisen ville føre til en højere pris, ikke udbydes til samme fastsatte pris som de øvrige ejendomme i udstykningen.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det forhold, at interesserede købere efter Århus Kommunes tidligere praksis afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning, ikke forhindrede, at kommunen opnåede markedsprisen for de enkelte ejendomme, og således ikke indebar, at den anførte udbudsform var i strid med udbudsreglerne.

2. b. Skal det ved udbud af en flerhed af grunde til en fast pris fremgå i forbindelse med annonceringen, at der kan afgives højere købstilbud?

Ved udbud af en ejendom til en fastsat pris skal det ved annonceringen angives, at kommunen ikke er forpligtet til at sælge ejendommen til den udbudte pris, jf. udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt. Efter de i sagen foreliggende oplysninger lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet som anført ovenfor under besvarelsen af spørgsmål

1 til grund, at Århus Kommune siden Tilsynsrådet for Århus Amts udtalelse af 25. maj 1999 har opfyldt denne betingelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i den forbindelse (og i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål 2. a. ovenfor) overvejet, hvorvidt der i forbindelse med udbud, hvor der opfordres til at byde på en flæthed af grunde til en fast pris, som et supplement hertil gælder et krav til kommunen om, at det i forbindelse med annonceringen skal fremgå, at der kan bydes højere – på den generelle m²-pris eller på en eller flere specifikke ejendomme.

Muligheden for at afgive højere købstilbud vil herved fremgå mere tydeligt, og en kommune vil utvivlsomt kunne vælge at lade denne oplysning fremgå i forbindelse med annonceringen.

Efter ministeriets opfattelse kan der imidlertid ikke efter reglerne om offentligt udbud ved salg af kommuners faste ejendomme stilles krav om, at der gives en sådan oplysning i forbindelse med annonceringen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger herved vægt på, at bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 3, 2. pkt., har til formål at sikre, at annonceringen udformes således, at kommunen ikke er forpligtet til at sælge en udbudt ejendom til en fastsat pris, idet der eksempelvis kan afgives overbud, som kommunen vil være forpligtet til at tage i betragtning, og at en forpligtelse til at give en sådan oplysning i forbindelse med annonceringen ikke kan udledes af den generelle forpligtelse til at udfolde rimelige bestræbelser på at få ejendomme solgt til markedsprisen.

2. c. Indebærer det forhold, at der efterfølgende blev trukket lod mellem de afgivne bud, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv., at den anførte udbudsform var i strid med udbudsreglerne?

Som det fremgår ovenfor under besvarelsen af spørgsmål 1, skal kommunale ejendomme som udgangspunkt sælges til markedsprisen.

Hvis der indkommer ens købstilbud fra flere tilbudsgivere, og disse tilbud er de bedste blandt de indkomne tilbud, vil kommunalbestyrelsen frit kunne vælge mellem tilbudsgiverne, medmindre der fremkommer en tilkendegivelse fra en af disse om villighed til at betale en højere pris. Kommunalbestyrelsen vil også kunne vælge køberen ved lodtrækning blandt de enslydende tilbud, hvis disse er de bedste blandt de indkomne tilbud. Der henvises til pkt. 7.2. i udbudsvejledningen.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vil der kunne foretages en sådan lodtrækning såvel i situationer, hvor de ens købstilbud er fremkommet efter et udbud med en fastsat pris, som i situationer, hvor de ens købstilbud er fremkommet efter et udbud uden en fastsat pris.

Der er ikke fastsat regler om, hvordan en lodtrækning mellem flere enslydende tilbud skal finde sted. Lodtrækningsproceduren er endvidere ikke omtalt i udbudsvejledningen.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vil der i tilfælde, hvor et antal ejendomme (byggegrunde) lovligt er udbudt til en fastsat m²-pris, der svarer til markedspri-

sen for hver ejendom, utvivlsomt kunne trækkes lod om hver enkelt ejendom for sig, hvis der er indkommet flere ens købstilbud svarende til markedsprisen for den pågældende ejendom, og der ikke er afgivet højere købstilbud.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse udelukker reglerne om offentligt udbud ved salg af kommuners faste ejendomme heller ikke, at der i tilfælde, hvor et antal ejendomme (byggegrunde) lovligt er udbudt til en fastsat m²-pris, der svarer til markedsprisen for hver ejendom, foretages en samlet lodtrækning blandt enslydende købstilbud på sådanne ejendomme, for hvilke der ikke er afgivet højere købstilbud.

Det bemærkes herved, at det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det forhold, at købere, som på grund af udfaldet af lodtrækningen gives adgang til at vælge ejendom først, vil foretrække og vælge nogle ejendomme i udstykningen frem for andre, ikke i sig selv indebærer, at den fastsatte pris ikke er markedsprisen for hver af ejendommene i udstykningen.

Århus Kommune har i brev af 13. januar 2005 til statsamtmanden for Århus Amt oplyst, at ejendommene efter den tidligere praksis blev udbudt, hvis der kom overbud.

Det er på denne baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det forhold, at der efter Århus Kommunes tidligere praksis blev trukket lod mellem de afgivne bud på ubestemte grunde i en udstykning, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv., ikke forhindrede, at kommunen opnåede markedsprisen for de enkelte ejendomme, og således ikke indebar, at den anførte udbudsform var i strid med udbudsreglerne.

2. d. Kunne Århus Kommune i forbindelse med den beskrevne udbudsform lovligt fastsætte, at hver potentielle køber alene kunne afgive ét lod i lodtrækningen med den virkning, at hver køber i tilfælde, hvor alle de udbudte ejendomme blev solgt i forbindelse med lodtrækningen, alene kunne købe én ejendom til den fastsatte pris?

Det fremgår af sagen, at Århus Kommune efter sin tidligere praksis, hvor der blev afgivet købstilbud ved at afgive et lod i en fælles lodtrækning, fastsatte, at hver potentiel køber alene kunne afgive ét lod i lodtrækningen.

Baggrunden herfor var efter kommunens oplysninger hensynet til at sikre, at der ikke i lodtrækningen indgik "falske" lodder, dvs. flere lodder afgivet af samme interesserede køber med henblik på at øge vedkommendes chance for at blive udtrukket først eller tidligt i lodtrækningen og dermed få mulighed for at vælge grund først.

Århus Kommune har i den forbindelse oplyst, at det var vanskeligt for kommunen at finde velegnede metoder til at begrænse brugen af "falske" lodder, og at brugen af salgsvilkår med bestemmelse om forbud mod at videresælge en købt grund i ubebygget stand havde vist sig ikke at have effekt.

Det fremgår af de af Århus Kommune fastsatte retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning, at interesserede købere efter afholdelsen af lodtrækningen kunne afgive købstilbud på eventuelle usolgte ejendomme.

Det forhold, at hver bydende alene kunne afgive ét bud, har efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse i tilfælde, hvor alle de udbudte ejendomme blev solgt i forbindelse med lodtrækningen, haft den virkning, at hver køber alene kunne købe én ejendom til den fastsatte pris.

Hvis der indkommer ens købstilbud fra flere tilbudsgivere, og disse tilbud er de bedste blandt de indkomne tilbud, vil kommunalbestyrelsen som anført frit kunne vælge mellem tilbudsgiverne, medmindre der fremkommer en tilkendegivelse fra en af disse om villighed til at betale en højere pris. Kommunalbestyrelsen vil også kunne vælge køberen ved lodtrækning blandt de enslydende tilbud, hvis disse er de bedste blandt de indkomne tilbud. Dette gælder også ved et samlet udbud af flere ejendomme til en fastsat pris. Der henvises til pkt. 7.2. i udbudsvejledningen og besvarelsen af spørgsmål 2. c. ovenfor.

Kommunalbestyrelsen vil ved valget mellem sådanne enslydende tilbud alene være undergivet almindelige grundsætninger om saglighed i forvaltningen, idet der af udbudsbekendtgørelsen ikke kan udledes konkrete krav til valg af udbudsmåde, herunder lodtrækningsmåde. Kommunalbestyrelsen må således ikke ved dette valg varetage usaglige hensyn.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Århus Kommune i, at hensynet til at sikre, at der ikke i lodtrækningen indgik "falske" lodder, er et sagligt hensyn, kommunen kan varetage ved valg af lodtrækningsmåde, og at kravet om, at hver potentiel køber alene kunne afgive ét lod i lodtrækningen, er egnet til at varetage dette hensyn. Dette forudsætter imidlertid, at selve udbudsformen, hvor der blev foretaget en samlet lodtrækning, ikke var begrundet i usaglige hensyn.

Århus Kommune har om baggrunden for valget af den beskrevne udbudsmåde oplyst, at den bl.a. gav køberen det bedst mulige overblik over lodtrækningsprocessen frem for en måde, hvor der i stedet skulle trækkes lod grund for grund, og hvor køberne derfor er nødt til at sætte deres lod/lodder på enkeltgrunde frem for som lod i en samlet lodtrækning. Århus Kommune har endvidere anført, at en lodtrækning grund for grund giver mulighed for en uhensigtsmæssig spekulationsmulighed i brugen af den lovmæssige fortrydelsesret.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at kommunens valg af den beskrevne udbudsmåde endvidere var begrundet i, at den indebar en smidig procedure, som administrativt var lettere at håndtere for kommunen end en procedure, hvor hver ejendom i en udstykning blev udbudt for sig, og hvor der skulle trækkes lod ejendom for ejendom.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at de nævnte forhold, herunder hensynet til mulige købere og hensynet til kommunens administration, er saglige hensyn, som kommunen lovligt kan inddrage i forbindelse med valg mellem flere enslydende tilbud, hvis disse er de bedste blandt de indkomne tilbud, og dermed også i forbindelse med valg af udbudsmåde.

På denne baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommune lovligt kunne vælge den beskrevne udbudsform med den virkning, at hver

køber i tilfælde, hvor alle de udbudte ejendomme blev solgt i forbindelse med lodtrækningen, alene kunne købe én ejendom til den fastsatte pris.

2. e. Kunne Århus Kommune lovligt fastsætte en generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre som den, der er indeholdt i kommunens retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning?

Forvaltningslovens § 8 har følgende ordlyd:

"Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov."

Det er i forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 131 f.) forudsat, at der kun i ganske særlige tilfælde bør nægtes en part adgang til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under sagens behandling.

Undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 8, stk. 2, indebærer, at der i hvert enkelt tilfælde af myndigheden skal foretages en konkret afvejning af på den ene side partens interesse i at få den pågældende bistand og på den anden side de hensyn, der taler for at afskære partens adgang til at lade sig repræsentere eller bistå af andre under sagsbehandlingen.

Undtagelsesbestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes i tilfælde, hvor parten under et møde med myndigheden ønsker at lade sig bistå af flere, og myndigheden af mere tungtvejende hensyn til sagsbehandlingen, ro og orden eller af hensyn til andre parter finder at burde begrænse antallet af bisiddere eller helt at udelukke andre end parterne selv fra at deltage i mødet.

Forvaltningslovens § 8 gælder efter samme lovs § 2, stk. 1, kun afgørelsessager. Reglerne om repræsentation og bistand i lovens § 8 er imidlertid udtryk for et almindeligt princip, hvorefter den, der kommer i forbindelse med den offentlige forvaltning, i almindelighed kan vælge at lade sig repræsentere eller bistå af andre, medmindre væsentlige modhensyn kan anføres til støtte for at begrænse denne ret, andet følger af lovgivningen på pågældende område eller følger af forholdets natur.

Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 2001, side 236 og 245 f.

Det fremgår af sagen, at Århus Kommune i forbindelse med lodtrækningen begrænsede muligheden for, at en potentiel køber ved valg af ejendom efter udtrækning kunne lade sig repræsentere af andre, jf. herved Århus Kommunes retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning.

Baggrunden herfor var efter kommunens oplysninger ønsket om at vanskeliggøre brugen af stråmænd, dvs. bydende, bag hvis bud der reelt stod en anden interesseret køber, og hvis bud alene blev afgivet med henblik på at øge vedkommende interesserede

købers chance for at blive udtrukket først eller tidligt i lodtrækningen og dermed få mulighed for at vælge grund først.

Århus Kommune har i den forbindelse oplyst, at henvendelser om tilladelse til alligevel at benytte fuldmagt altid blev vurderet konkret, således at der blev givet tilladelse til f.eks. at lade sig repræsentere af en ægtefælle, hvis der var et særligt behov herfor, fordi den udtrukne potentielle køber ikke havde mulighed for at møde op.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Århus Kommune i, at hensynet til at sikre, at der ikke i lodtrækningen indgik "falske" lodder er et sagligt hensyn, kommunen kunne varetage ved valg af lodtrækningsmåde, og at kommunens begrænsning af muligheden for at lade sig repræsentere af andre i forbindelse med valg af grund er egnet til at varetage dette hensyn, idet begrænsningen vil kunne afholde nogle fra at byde som stråmænd for andre.

Det er imidlertid Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at hensynet til at afholde nogle fra at byde som stråmænd for andre ikke er en interesse, der i forbindelse med anvendelsen af den beskrevne udbudsmåde kan begrunde et generelt forbud mod at lade sig repræsentere af andre. Dette gælder, uanset at dette forbud blev ophævet i tilfælde, hvor der var et særligt behov for repræsentation.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger herved vægt på, at fravigelse af princippet i forvaltningslovens § 8, hvorefter enhver, der kommer i forbindelse med det offentlige, har ret til at lade sig repræsentere af andre, forudsætter, at væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser efter en konkret vurdering kan begrunde fravigelse.

Det er således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommune ikke lovligt kunne fastsætte en generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre som den, der var indeholdt i kommunens retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning, idet en sådan begrænsning ikke er i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 8.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder derimod, at kommunen f.eks. i tilfælde, hvor kommunen har begrundet mistanke om, at en bydende, der ved valg af ejendom ønsker at lade sig repræsentere af en anden, har budt som stråmand, lovligt kan anmode den pågældende om at møde personligt op for at vælge ejendom.

Sammenfattende er det således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommunes tidligere praksis, hvorefter interesserede købere afgav bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning og derefter indgik i en lodtrækning, således at den først udtrukne fik ret til at vælge grund først osv. var lovlig, forudsat at den fastsatte pris på de omhandlede ejendomme svarede til markedsprisen, jf. herved spørgsmål 1. Det er dog Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Århus Kommune ikke lovligt kunne fastsætte en generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre som den, der var indeholdt i kommunens retningslinier for salg af ejendomme ved lodtrækning, idet en sådan begrænsning ikke er i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 8.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet beklager den sene besvarelse af Århus Kommunes brev.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev orienteret Statsamtmanden for Århus Amt om ministeriets retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke yderligere i sagen.

Der henvises til Århus Kommunes j.nr. 13.06.00G00/JTK/04/02660-019.

Med venlig hilsen


Lise Brandi-Hansen