

Århus Kommune
Rådhuspladsen 2
8000 Århus C

Holmens Kanal 22
1060 København K
Telefon 33 92 93 00
sim@sim.dk
www.sim.dk

Sagsnr.
2014 - 4722

Vedrørende Dokk1

Doknr.
263840

Dato
28-09-2015

Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, blev i april 2013 via oplysninger i pressen opmærksomt på en sag vedrørende Århus Kommunes byggeri af et nyt multimediehus (Dokk1), som Statsforvaltningen Midtjylland havde udtalt sig om i et brev af 4. april 2013. Ministeriet indhentede i den anledning en udtalelse af 7. maj 2013 fra Århus Kommune.

Social- og Indenrigsministeriet har nu færdigbehandlet sagen. Det er ministeriets opfattelse, at det var ulovligt, at Århus Kommune opførte en overkapacitet på 10.000 m² i tilknytning til Dokk1, uden at der var et konkret kommunalt formål hermed.

Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Århus Kommune som følge heraf er forpligtet til enten at anvende det omhandlede areal til varetagelse af kommunale opgaver eller, så vidt dette er muligt, at sælge arealet til markedsprisen. Hvis det ikke er muligt at sælge arealet til markedsprisen, er det ministeriets opfattelse, at kommunen – indtil det må antages at være muligt at sælge de 10.000 m² til markedsprisen – i stedet kan udleje det omhandlede areal til markedsprisen. Hvis kommunen ikke agter at anvende byggeriet til varetagelse af kommunale opgaver, påhviler det kommunen med jævne mellemrum at undersøge, om det er muligt at opnå markedsprisen ved salg af de omhandlede 10.000 m², og i givet fald foretage et offentligt udbud med henblik på salg af arealet.

Social- og Indenrigsministeriet finder ikke anledning til at anmode Statsforvaltningen om at undersøge, om betingelserne for at anlægge erstatningssag efter § 50 c i den kommunale styrelseslov er opfyldt, herunder om byrådsmedlemmerne har handlet ansvarspådragende i forbindelse med beslutningen om at opføre de 10.000 m², og om, hvorvidt og i hvilket omfang kommunen derved har lidt et tab.

Her følger en nærmere redegørelse for sagens baggrund og for Social- og Indenrigsministeriets udtalelse.

Sagens baggrund

Århus Byråd vedtog den 24. september 2003 "*Helhedsplanen for De Bynære Havnearealer*" som det fremtidige overordnede grundlag og rammen for udvikling og omdannelse af et område i kommunen benævnt *De Bynære Havnearealer*. Århus Byråd vedtog endvidere i forbindelse med budget 2004-07 en investeringsplan, der bl.a. omfattede opførelse af et nyt hovedbibliotek benævnt multimediehuset. Århus Byråd vedtog i forlængelse heraf den 21. september 2005 "*Kvalitetshåndbog for De Bynære Havnearealer - Tillæg nr. 58 til Kommuneplan 2001*" som det fremtidige overordnede grundlag og rammen for udviklingen og omdannelsen af De Bynære Havnearealer.



Byrådet vedtog den 20. december 2006 en indstilling af 27. oktober 2006 "Multimediehuset – status og valg af udbudsform, endelig placering, fastlæggelse af kerneværdier m.v.". Heri er blandt andet anført følgende:

"Byrådet har tidligere besluttet, at 3.000 m² af Multimediehuset skal anvendes til eksterne lejer(e) med henblik på at skabe synergi og styrke realiseringen af visionen for Multimediehuset. Herudover er der – i henhold til de planlægningsmæssige rammer – en yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m². Det indstilles, at Kultur- og Borgerservice bemyndiges til ... at fortsætte afklaring af muligheden for udnyttelse af den yderligere byggemulighed på de ca. 7.000 m² samt efterfølgende at udbyde og indgå lejeaftaler i forbindelse med både de 3.000 m² og de 7.000 m².

Den tænkte anvendelse af de 3.000 m² og 7.000 m² forudsætter en godkendelse hos Erhvervsministeriet. Juridisk Afdeling ... er i dialog med ministeriet vedrørende forudsætningerne herfor. Det forudsættes overordnet set, at der bliver tale om udlejning efter markedsvilkår, at der sker et udbud af de pågældende lejemål og at det samlede projekt vil have en karakter af erhvervsfremmende eller erhvervsudviklende karakter.

...

Tidligere beslutninger

- ...
- I 2003 blev der med forliget den 19. september vedrørende budget 2004-07 vedtaget en 10-årig investeringsplan, "Investeringer i fremtiden", hvor der samlet afsættes et rådighedsbeløb på netto kr. 355 mio. (2006-prisniveau) til opførelse af et Multimediehus. Herudover tillægges salgsværdien for det nuværende Hovedbibliotek samt den kapitaliserede værdi af udlejning af 3.000 m².
- ...
- ...
- Århus Kommunes Erhvervshandleplan "Vækst IV" for 2005-2009, der er tiltrådt af Århus Byråd den 7. september 2005, anfører Multimediehus-projektet som en del af Århus Kommunes kommende styrkeposition på medieområdet i form af en medieklynge i Århus.

...

3. Beskrivelse af indstilling

...

3.6 Byggemuligheder i forhold til de planlægningsmæssige rammer og visioner for De Bynære Havnearealer. ...

...

Kommuneplanrammerne for den sydlige bastion (Honnørkajen) angiver en bebyggelsesmulighed på ca. 28.000 m². De 21.000 m² skal anvendes til Multimediehuset, herunder 3.000 til eksterne part(er). Herudover eksisterer der således en byggemulighed på ca. 7.000 m².

3.6.1 Status i forhold til de 3.000 m²

Som det fremgår af ovenstående har byrådet besluttet, at Multimediehuset skal udleje 3.000 m² til beslægtede aktiviteter. Den kapitaliserede værdi fra udlejning af 3.000 m² skal indgå i den samlede finansiering af Multimediehuset.

... Udlejningsarealet forudsættes at være en del af hele Multimediehuset og skal være med til at understøtte og videreudvikle husets visioner, idéer og værdier gennem udnyttelse af synergiefekte og udviklingspotentiale. I valg af samarbejdspartner(e) er det vigtigt, at der er tale om beslægtede eller komplementære aktiviteter, der styrker og videreudvikler visionen og konceptet for Multimediehuset.

...

3.6.2 Status i forhold til de 7.000 m².



Som det fremgår af ovenstående, indeholder byggefeltet en yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m² ud over de byrådsvedtagne ca. 21.000 m² til Multimediehuset.

Kultur- og Borgerservice vurderer, at den yderligere byggemulighed kan anvendes til at styrke hele visionen om De Bynære Havnearealer samt de politiske visioner og ønsker for Multimediehuset. Der kan således blive tale om en væsentlig synergieffekt og gensidig understøttelse gennem kombinationen af minimum tre samarbejdspartnere: Multimediehuset, lejereren af de 3.000 og lejereren af de 7.000 m².

...

3.6.3 Den videre proces

I dialogen med Erhvervsministeriet fremgår det, at en godkendelse af ovenstående anvendelse og konstruktion vil forudsætte:

- at udlejning sker efter markedsvilkår
- at der sker et udbud af de pågældende lejemål
- at det samlede projekt vil have en karakter af erhvervsfremmende eller erhvervsudviklende karakter

For både de 3.000 m² og de ca. 7.000 m² gælder det i forhold til Århus Kommune, at udvælgelsen af samarbejdspartner skal bero på, at de pågældende og deres projekter både indholdsmæssigt og økonomisk vil udgøre en værditilvækst for hele Multimediehuset-projektet.
..."

I et notat af 21. april 2007 om "Multimediehuset - Udbud af de 7000 m²", som er udarbejdet af konsulentfirmaet Rambøll (herefter Rambøll) til Århus Kommune, er blandt andet anført følgende:

"Foranlediget af, at det ikke er tidsmæssigt muligt at finde en samarbejdspartner til de ekstra 7.000 m² byggeret inden arkitektkonkurrencen udskrives, redegøres i det efterfølgende for de projektmæssige muligheder og konsekvenser ved en senere implementering.

Forudsætninger

Såfremt byggeretten ønskes opretholdt, må arkitektkonkurrencen nødvendigvis tage højde herfor. Vi vil derfor foreslå, at konkurrencen primært udbydes på baggrund af de 21.000 m², hvor funktionskravene kendes, men at der tillige stilles krav om en illustration af mulighederne for at bygge yderligere 7.000 m² på bastionen.

Det er en vigtig - og udfordrende opgave - at de konkurrerende arkitekter er i stand til at dokumentere en fuldendt helhedsløsning på grunden for såvel et byggeri på de 21.000 m² som en fuldt udbygget bastion med 28.000 m² byggeri.

Da lejereren af de 7.000 m² ikke kendes på konkurrencetidspunktet kan der naturligvis ikke på dette tidspunkt foretages en funktionsmæssig indretning af disse m². Der kan alene dokumenteres et arkitektonisk koncept, der matcher de 21.000 m².

Funktionsmæssigt kan der som følge heraf ikke forventes skabt nævneværdig synergi mellem de 2 byggeafsnit, idet de 21.000 m² i etape 1 skal være fuldt funktionsdygtige fra starten af og ikke må "savne" de 7.000 m². Hvorvidt man i 2. byggeafsnit kan gøre brug af faciliteter og funktioner i 1. byggeafsnit er svært at sige, idet det fuldstændigt vil afhænge af den arkitektoniske løsning, samt det endelige indhold i de 7.000 m².

Det er endvidere en forudsætning, at bastionen og det indbyggede parkeringsanlæg færdiggøres som én samlet løsning allerede i etape 1, således at etape 2 alene omfatter byggeri fra oversiden af bastionen. Alt andet vil udførelsesmæssigt blive meget vanskeligt og meget dyrt, idet der er tale om komplekse anlægsarbejder tæt op af Multimediehuset.

Det er klart at jo før, der tages stilling til de 7.000 m² i processen, jo nemmere og billigere vil disse kunne implementeres.

Såfremt der foreligger en afklaring til arkitektkonkurrencens 2.del – der forventes påbegyndt i februar 2008 - vil der i denne fase kunne arbejdes konstruktivt med en helhedsløsning for alle 28.000 m². Dette forventes at kunne foregå uden nævneværdige tillægsomkostninger.



Ligeledes vil der med en afklaring i dispositionsforslagsfasen – der pågår fra maj 2008 til og med november 2008 – med relativt begrænsede tillægsomkostninger kunne implementeres og gennemføres en samlet løsning for alle 28.000 m². Tillægsomkostningerne vil primært være omprojekteringsudgifter samt en tidsmæssig forøgning af dispositionsforslagsfasen. Ved afklaring efter dette tidspunkt, må der forberedes et etapeopdelt byggeri, hvor der allerede i etape 1 foretages omfattende projekterings og udførelsesmæssige hensyn til den efterfølgende etape 2 mht. geometri, bærende konstruktioner, tekniske forsyninger og udførelsesmæssige forhold.

Alternativt må man på dette tidspunkt opgive at udnytte byggeretten.

Projekteringsmæssige konsekvenser ved etapeopdelt byggeri

Projekteringsmæssigt er det som nævnt nødvendigt allerede i etape 1 at foretage en overordnet fastlæggelse af geometri og bærende konstruktioner for etape 2, herunder en statisk gennemregning af sidstnævnte for at kunne udforme de underliggende konstruktioner.

Dette er naturligvis særdeles vanskeligt, såfremt indholdet af de 7.000 m² ikke kendes. Der må derfor forudsættes nogle meget fleksible konstruktioner, der giver færrest mulige indretningsmæssige bindinger. ...

Endvidere skal det i løsningen af de trafikale forhold indtænkes, at der på et senere tidspunkt skal etableres byggeplads ovenpå bastionen med de krav til kørsel og materialetransport, som dette foranlediger. Efter åbning af åen og etableringen af den højtliggende bastion må der forventes store komplikationer forbundet hermed.

Udførelsesmæssige konsekvenser ved etapeopdelt byggeri

De udførelsesmæssige konsekvenser i etape 1 afhænger som nævnt ovenfor meget af etape 2's placering i forhold til parkeringsanlægget og Multimediehuset. Såfremt etape 2 kan placeres fri af den underliggende p-kælder og Multimediehuset vurderes der ikke at være omfattende merudgifter i etape 1 under forudsætning af, at bastionen har samme størrelse uanset omfanget af byggeri.

Såfremt etape 2 placeres ovenpå konstruktioner i etape 1 skal disse forberedes for merbelastningen, hvilket vil afstedkomme væsentlige meromkostninger i etape 1.

Generelt vil en selvstændig udførelse af etape 2 med de 7.000 m² blive væsentligt dyrere at udføre, end hvis etape 1 og 2 gennemføres som ét samlet byggeri. Dette skyldes – udover størrelsesfaktorerne – de meget komplekse udførelsesmæssige forhold i denne etape.

Anbefaling

Som det fremgår af ovennævnte, bør en afklaring af de 7.000 m² iværksættes snarest muligt, så en implementering kan foregå senest i de indledende projekteringsstadier med henblik på at undgå en udførelsesmæssig etapeopdeling.”

I rapporten ”Multimediehuset Århus”, juni 2007, udarbejdet af tværgående arbejdsgrupper vedrørende Bastionsopbygning, er blandt andet anført følgende:

”...

Volumenstudie

Der er udført volumenstudier til at belyse forskellige bygningsvolumeners indpasning i området under hensyntagen til den eksisterende havnefrontsbebyggelse og den nordlige bastion.

Resultaterne fra studiet er med til at give retningslinier til udbudsmaterialet til arkitektkonkurrencen.

Volumenstudiet har taget udgangspunkt i en bygning på ca. 30.000 etagem² fordelt på 4-7 etager.

...

Konklusioner og anbefalinger ift. kommissorium

Det primære mål for denne arbejdsgruppe har været, at afdække ønsker, krav og bindinger i forbindelse med den kommende arkitektkonkurrence for Multimediehuset. Denne arbejdsgruppe er blot en af tre, hvor de to andre har afdækket henholdsvis:

- parkering
- trafikbetjening/ankomstcenter



Multimediehuset skal etableres på en bastion, der strækker sig ud i havnebassinet, hvilket medfører, at der skal indvindes land fra havnebassinet.

Visuelt og arkitektonisk er der fremkommet en række anbefalinger, der skal sikre, at det ønskede udtryk for den nye bydel skabes:

- udformningen af bastionen bør indgå som en del af arkitektkonkurrencen således det sikres, at der skabes en harmonisk totalløsning af bastion og Multimediehus
- bastionen bør etableres i terrænniveau
- bebyggelsens omfang skal stå mål med bastionens størrelse, det anbefales, at der bygges ca. 28.000 - 31.000 etagem², afhængig af ankomstcentrets størrelse.
- Multimediehuset skal fremstå som et markant/skulpturelt bygningsværk, der sikrer byens profil mod bugten og som spiller op til den nordlige bastion.

Den attraktive beliggenhed skal integreres både æstetisk og funktionelt samtidig med, at det sikres, at sigtelinierne fra byen og til bugten respekteres. Langs kajkanter skal der etableres sammenhængende attraktive offentlige arealer.

De fysiske forhold giver ikke anledning til væsentlige restriktioner eller bindinger. ...”

I den daværende Erhvervs- og Byggestyrelses (nu Erhvervs- og Bygningsstyrelsen) brev af 21. august 2007 til Århus Kommune er blandt andet anført følgende:

”Ved brev af 13. juni 2007 har kommunen fulgt op på tidligere korrespondance om etablering af et multimediehusprojekt med tilknyttede medie- og medieunderstøttende virksomheder.

Af brevet fremgår, at TV2-Østjylland er interesseret i en samlokalisering med Borgerservice og Biblioteker. Udlejningen til TV2-Østjylland tænkes at udgøre ca. 3.000 m², dertil kommer yderligere 500 m², som TV2 er forpligtet til at fremleje til virksomheder, som TV2 ikke har bestemmende indflydelse på. Der stilles krav om, at de 500 m² skal udlejes til medie- og medieunderstøttende virksomheder.

Det er tanken, at Multimediehuset skal være samlingspunktet for en teknologisk udviklingsproces, der styrker medieklyngen i Århus og styrker borgernes muligheder for information og viden gennem et stort antal medieformer.

Det er meningen at samarbejdet mellem TV2/Østjylland og Borgerservice og Biblioteker skal facilitere netværk og interessegrupper.

Der er planer om at der i Multimediehuset etableres et ”byting” – med TV-faciliteter og elektroniske afstemningsfaciliteter. Borgeren vil få mulighed for gennem direkte TV-transmission at følge de lokale og regionale politiske processer.

Af bemærkningerne til § 13, stk. 1, i Lov om erhvervsfremme (L 602) fremgår det, at kommunerne kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter i form af konkrete institutioner, fx innovationsmiljøer, forskerparker, turismeudviklingsselskaber, investeringsfremmeorganisationer, videncentre, iværksætter- og udviklingsparker, faciliteter til fremme af kulturerhverv fx film og musik, udstillings- og konferencefaciliteter mv.

Det er ifølge L 602 en betingelse, at aktiviteterne har et erhvervsmæssigt sigte. Aktiviteterne skal herudover ligge inden for de indsatsområder, der nævnes i § 13, stk. 1, nr. 1-6, i L 602. Disse indsatsområder er følgende:

- 1) innovation, videndeling og videnopbygning,
- 2) anvendelse af ny teknologi,
- 3) etablering og udvikling af nye virksomheder,
- 4) udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer,
- 5) vækst og udvikling i turismeerhvervet og
- 6) udviklingsaktiviteter i yderområderne

Det er anført, at Multimediehuset skal være samlingspunktet for en teknologisk udviklingsproces og styrke borgernes muligheder for information og viden gennem et stort antal medieformer. Det er samtidig meningen at samarbejdet mellem TV2/Østjylland, Borgerservice og Biblioteker skal facilitere netværk og interessegrupper.

En forudsætning for, at kommunen har hjemmel i L602 til at iværksætte et byggeri er, at der er tale om en erhvervsrettet aktivitet.



Det fremgår som nævnt af sagen, at TV2/Østjylland skal leje 3.500 m². Heraf skal 500 m² fremlejes til medie eller medieunderstøttende virksomheder. Af tidligere fremsendt materiale fremgår det, at Multimediehuset i alt vil omfatte 21.000 m².

Styrelsens bedømmelse af sagen

De erhvervsrettede aktiviteter udgør en meget lille andel af hele byggeriet. Etableringen af hovedbibliotek og borgerservice er udenfor lov om erhvervsfremme. Hovedformålet med udlejningen til TV2 Østjylland er ikke at udvikle erhvervslivet i Århus. Der forventes primært skabt relationer mellem TV Østjylland og hovedbiblioteket/borgerservice, som ikke har karakter af erhvervsfremme. At der derudover kan forventes en effekt på medieerhvervet i Århus, kan efter styrelsens opfattelse ikke betyde, at opførelsen og udlejning af bygningen til TV 2 Østjylland falder ind under de erhvervsudviklingsaktiviteter, som kommunen i medfør af § 13 i lov om erhvervsfremme kan medfinansiere. Som nævnt ovenfor kan kommunerne iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter i form af fx iværksætter- og udviklingsparker og faciliteter til fremme af kulturerhverv fx film og musik. Udlejningen af 500 m² til medie eller medieunderstøttende virksomheder kan siges at falde ind under disse aktiviteter, hvis der bliver tale om udlejning til flere virksomheder, som gensidigt kan drage fordel af en fælles placering og branchefællesskab. Fordele som ikke kunne opnås uden et kommunalt initiativ. Under sådanne forudsætninger kan udlejningen af de 500 m² til små og eller nystartede medierelaterede virksomheder siges at falde ind under § 13 i lov om erhvervsfremme.
..."

I Rambølls notat af 3. september 2007 til Århus Kommune er blandt andet anført følgende:

"Anlægsøkonomi ekstra byggeri 7.000 m²

Iht. aftale redegøres i nærværende notat for anlægsøkonomien i forbindelse med opførelse af ekstra 7.000 m² byggeri på den sydlige bastion ved forskellige scenarier.

Alle beløb er i prisniveau jan. 2007.

Scenario 1 – Nettopris ekskl. byggemodning og parkering

Som tidligere oplyst, er det vor vurdering, at forøgelsen med de 7.000 m² vil kunne udføres til en m²-pris, der er ca. 10% lavere end m²-prisen for de oprindelige 21.000 m², hvis der er tale om en udvidelse i samme bygningsmæssige kvalitet.

Dvs. nettoprisen er 7.000 m² x 24.000 kr./m² x 90%
= kr. ekskl. moms

151 mill.

Scenario 2 – Bruttopris ekskl. byggemodning og parkering

Såfremt der regnes med ens m²-pris for alle 28.000 m², er bruttoprisen 7.000 m² x 24.000 kr./m²

= kr. ekskl. moms

161 mill.

Scenario 3 – Bruttopris inkl. byggemodning, ekskl. parkering

Byggemodningsudgifterne kan fordeles på parkeringsanlægget, underføringer, Multimediehuset, ankomstcentret og det ekstra lejemål på 7.000 m².

Byggemodningsudgifterne udgør ca. 135 mill. inkl. belægninger på terræn.

De 7.000 m² udgør ca. 16% af anlægsudgiften ekskl. byggemodning.

Dvs. bruttopris inkl. byggemodning, ekskl. parkering:

168 + 0,16 x 135 = kr. ekskl. moms

190 mill.

Scenario 4 – Bruttopris inkl. byggemodning og parkering

Kvalitetshåndbogen for de Bynære Havnearealer stille krav om 1 parkeringsplads pr. 100 m² bruttoareal.

Tillægspris for 1 ekstra parkeringsplads er ca. 255.000,- kr.

Dvs. bruttopris inkl. byggemodning og parkering:



190 + 70 x 0,255 = kr. ekskl. moms

208 mill.

...”

I Århus Kommunes notat af 10. september 2007 udarbejdet af Juridisk Afdeling er blandt andet anført følgende:

...”

Problemstilling

Juridisk Afdeling er anmodet om at redegøre for mulighederne for at etablere ca. 7.000 m² ekstra i tilknytning til etablering af Multimediehuset.

Konklusion

Århus Kommune kan lovligt etablere og udleje/sælge 7.000 m² i tilknytning til Multimediehuset under den forudsætning, at udlejning/salget sker på markedsvilkår og således, at kommunen sikrer sin rådighed over byggeriet. Det kan f.eks. ske ved at indføre en opsigelsesfrist eller en klausul om tilbagekøb i aftalegrundlaget. Arealet kan udlejes til en ikke-kommunal aktivitet i en periode på 10-15 år. Hvis der derimod er tale om en lovlig kommunal aktivitet, vil kommunen kunne indgå en længerevarende lejekontrakt.

Baggrund

1. Udleje til ikke-kommunal aktivitet

En kommune må ikke etablere et byggeri, der er særligt dimensioneret med henblik på udleje, ligesom en kommune ikke må udvide et planlagt byggeri alene med henblik på udlejning for at skaffe øgede indtægter.

Omvendt må en kommune gerne fremtidssikre anvendelsen af et planlagt byggeri ved at etablere en vis ekstra kapacitet, som kommunen ikke aktuelt har behov, men som man vil kunne få behov for ad åre. Selv om et byggeri på kort sigt kan siges at være overdimensioneret i forhold til kommunens behov, vil det på længere sigt indebære et samfundsmæssigt betydeligt spild, hvis kommunen senere skal til at foretage en om- og tilbygning, ligesom planmæssige hensyn tilsiger, at byggeriet anlægges på en og samme tid. Kommunen har i den mellemliggende periode – for at undgå værdispild og sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af de ledige arealer – mulighed for at udleje eller sælge de ekstra m² til andre, indtil kommunen selv måtte få behov for at udnytte de pågældende arealer. Udlejning/salg skal ske på markedsvilkår.

Det må samtidig sikres, at kommunen får mulighed for selv at udnytte pladsen, når der bliver behov herfor. Det kan f.eks. ske ved at indføre en opsigelsesfrist eller en klausul om tilbagekøb i aftalegrundlaget. Hvis der er aftalt en opsigelsesfrist/tilbagekøbsklausul, kan aftalen i princippet være tidsubegrænset. Hvis lejeaftalen derimod er uopsigelig, er spørgsmålet, hvor lang lejekontraktens løbetid kan være. Det er på den ene side ikke noget krav, at kommunen ved opførelsen har konkrete planer for anvendelse af arealet, idet mere generelle overvejelser om anvendelsen er tilstrækkeligt. På den anden side skal man kunne sandsynliggøre, at kommunen vil få brug for de ekstra m² ad åre, da det som nævnt ikke er lovligt at bygge alene med henblik på udleje. Sidstnævnte taler for, at lejekontraktens uopsigelighed ikke kan være for lang. Der ses ikke at være nogen praksis herom. Efter vores vurdering bør lejekontrakten maksimalt være på omkring 10-15 år eventuelt med mulighed for forlængelse, idet en for lang løbetid indikerer, at formålet med opførelsen af de ekstra m² reelt har været udlejning. En for kort løbetid vil på den anden side vanskeliggøre udlejningen, hvorfor 10-15 år vurderes at være lovligt.

Endelig indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Selv om udleje af lokaler kan siges at blive varetaget af private udlejere, vurderes dette kriterium ikke at være til hinder for udleje af den 7000 m². Dette skyldes, at der er tale om udleje af ét lejemål, og at manglende udleje vil medføre betydelig værdispild for Århus Kommune.

2. Udleje til kulturelle aktiviteter eller uddannelsesinstitutioner

Hvis de 7.000 m² lejes ud til en part, der varetager en lovlig kommunal aktivitet, vil Århus Kommune kunne indgå en lejekontrakt med en længere løbetid. Opførelsen af de ekstra m² samt udlejning heraf kan i så fald begrundes med, at kommunen ønsker at varetage/støtte en kommunal aktivitet, hvilket lovligt kan gøres i henhold til kommunalfuldmagten.

Sådanne aktiviteter kan eksempelvis være kulturelle aktiviteter. Kulturelle formål forstås bredt, og omfatter både klassiske kulturaktiviteter som teater, musik, museer og lignende samt mere alternative aktiviteter som eksempelvis bogcafeer.



Støtte m.v. til undervisningsaktiviteter falder som udgangspunkt ikke ind under kommunalfuldmagten. Kommunen varetager en række lovbounde opgaver på dette område, og der kan som hovedregel ikke ydes yderligere støtte til disse aktiviteter på uskrevet grundlag. Udgangspunktet kan dog fraviges, hvis aktiviteten knytter sig til løsning af kommunale opgaver, og der i øvrigt foreligger en særlig kommunal interesse.

Udlejning til undervisningsaktiviteter kan således ikke sidestilles med udlejning til kulturelle aktiviteter, idet der ikke er tale om en lovlig kommunal aktivitet. Århus Kommune kan derfor ikke indgå en længerevarende lejekontrakt med sådanne institutioner, hvorfor der gælder det samme som beskrevet under afsnit 1.

Det forhold, at kommunen med hjemmel i loven kan yde anlægstilskud til visse uddannelsesinstitutioner (eksempelvis § 16 i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og § 32 i lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.) ændrer ikke herved. En sådan hjemmel betyder, at kommunen lovligt kan give et økonomisk tilskud i forbindelse med etablering af institutionen.

Hjemlen giver dog ikke kommunen lov til at yde anden form for støtte – eksempelvis reduktion af markedslejen – og der er ikke tale om en varetagelse af et lovligt kommunalt formål med den virkning, at kommunen kan indgå en lejekontrakt over længere tid end 10-15 år.”

I Århus Kommunes notat af 19. september 2007 til Styregruppen for Multimediehuset om etablering af yderligere 7.000 m² i forbindelse med Multimediehuset er blandt andet anført følgende:

”...

I forbindelse med etablering af Multimediehuset (ca. 21.000 m²) på den sydlige bastion er der en fysisk byggemulighed for yderligere ca. 7.000 m². Styregruppen for Multimediehuset har den 15. august 2007 besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe til at udarbejde et beslutningsoplæg om etablering af de yderligere ca. 7.000 m² forud for styregruppens møde den 25. september. Formålet er at træffe en beslutning til brug i kommende byrådsindstilling om helhedsplanen på den sydlige bastion, som er forudsætningen for igangsætningen af projektkonkurrencen. Indstillingen til styregruppen for Multimediehuset skal først og fremmest belyse bl.a. de juridiske og økonomiske muligheder, forudsætninger og begrænsninger i forhold til de enkelte scenarier. ...

Konklusion og anbefalinger

På baggrund af arbejdsgruppens kortlægning af de økonomiske forudsætninger, de juridiske muligheder og de forudsætninger og bindinger der er i selve anlægsprojektet, anbefaler arbejdsgruppen følgende til styregruppen for Multimediehuset:

1. Med baggrund i det samlede projekt for den sydlige bastion, vil der være tale om yderst attraktive lejemål og at disse ikke efterfølgende kan etableres i en senere fase, vil arbejdsgruppen **anbefale at det besluttes at opføre de ca. 7.000 m²** i forbindelse med Multimediehuset og at de medtages i det kommende konkurrenceprogram som en option.
2. Det kan ikke anbefales at der på nuværende tidspunkt arbejdes videre med en **ekstern developer** for de ca. 7.000 m². Indhold og bindinger - og dermed også de økonomiske vilkår for scenariet – er alt for usikre.
3. Etablering af de ca. 7.000 m² til **kulturformål** vil juridisk være muligt, men vil forudsætte en ekstern finansiering i størrelsesordenen 35-100 mio. kr. Ligeledes vil det forudsætte, at der findes en lovhjemmel i forhold til etablering af de ca. 3.500 m² til medierelaterede virksomhed.
4. Etablering af de ca. 7.000 m² til **undervisningsformål** vil juridisk alene kunne lade sig gøre, såfremt at arealet opføres med det formål på sigt at skulle anvendes til kommunalt formål. Økonomisk vil det forudsætte en ekstern finansiering i størrelsesordenen 35-100 mio. kr. Endelig vil det forudsætte, at der findes en lovhjemmel i forhold til etablering af de ca. 3.500 m² til medierelaterede virksomhed.
5. Organisering af **udlejning og drift** af de ca. 7.000 m² vil afhænge af hvilket scenarium der arbejdes videre med.
6. Opførelse – og udlejning – af ca. 7.000 m² til erhvervslejemål indeholder en potentiel **økonomisk risiko** for Århus Kommune i den forstand, at der kan risikeres en mindre lejeindtægt i en periode, end forudsat i den samlede økonomiske finansieringsmodel for projektet. Arbejds-



gruppen anbefaler at der formuleres en aftale mellem Kultur og Borgerservice, Teknik og Miljø og Borgmesterens Afdeling /byrådsbeslutningspunkt i forhold til at den økonomiske risiko skal løftes af Århus Kommune (kommunekassen) og ikke magistratsafdelingerne/forvaltningerne, da der er tale om et samlet projekt for hele Århus Kommune.

Generelle forudsætninger

Arbejdsgruppen har i forbindelse med udarbejdelse af nærværende notat gjort følgende forudsætninger:

1. Udlejning/salg af de yderligere ca. 7.000 m² skal som minimum ikke økonomisk belaste det øvrige anlægsprojekt – og gerne bidrage positivt hertil.
2. Grundet økonomiske, praktiske, arkitektoniske og anlægsmæssige/konstruktionsmæssige forhold skal udnyttelse af den yderligere byggemulighed på de ca. 7.000 m² ske i forbindelse med etablering af Multimediehusets ca. 21.000 m². Af samme årsag forudsættes det, at Kultur og Borgerservice står som bygherre på det samlede bygningskompleks (28.000 m²).
3. Området for de 7.000 m² er blandt kommunens mest attraktive områder, hvorfor det ud fra en langsigtet kommunal betragtning, vil være hensigtsmæssigt og fordelagtigt at udnytte byggemuligheden i forbindelse med Multimediehuset.

Arkitektonisk vurdering - De bynære havnearealer - havnepladsen og de to bastioner

I forbindelse med de løbende sonderinger, knyttet til de fremtidige arealer og volumener på den nordlige bastion og den sydlige bastion, har de aktuelt fremførte arealkrav medført ændringer i forhold til de oprindelige planlagte behov for m².

På den sydlige bastion, med det planlagte multimediehus, giver nye arealkrav en stigning på 7.000 m² fra 21.000 m² til ca. 28.000 m². Det går den anden vej på den nordlige bastion med de planlagte undervisnings- og forskningsinstitutioner, hvor arealkravet er mindsket med 15.000 m² fra 50.000 m² til ca. 35.000 m².

Ændringerne i udnyttelsesgraden og bastionernes volumener betyder, at Knud Fladelands volumenstudier fra 2001 ikke længere er helt præcise i forhold til de nye, justerede bygningsvolumener, der indrammer det stort anlagte nye byrum på kanten mellem land og vand.

Det er stadsarkitektens vurdering, at den øgede udnyttelsesgrad på den sydlige bastion og den mindskede udnyttelsesgrad på den nordlige bastion ikke vil være i strid med Knud Fladelands oprindelige intentioner, hvis det sikres at der er balance mellem de to bastioners bygningsvolumeners størrelse og arkitektoniske udtryk. Sikres denne balance, er stadsarkitekten overbevist om, at der forsat i overensstemmelse med Knud Fladelands intentioner, vil kunne etableres en bymæssig tyngde og intensitet, der på overbevisende måde vil forstærke oplevelsen af bycentrets møde med vandet.

Anlægsøkonomi

Grundet sammenhængen mellem Multimediehus, parkeringskælder, etablering af bastion, infrastruktur og udearealer kan der foretages forskellige snit i forhold til udregning af anlægsomkostning på etablering af de yderligere ca. 7.000 m². Det afhænger alene af, om – og i givet fald i hvilket omfang – lejer af de yderligere ca. 7.000 m² skal finansiere en andel af bastionsopbygning, byggemodning, parkeringsfaciliteter, ankomstcenter, underføringer og byggeret. Hertil kommer om der kan foretages en marginalbetragtning på kvadratmeterprisen i opførelse af de ca. 7.000 m² i forhold til de ca. 21.000 m².

Afhængig af den valgte beregningsmetode, vil der være tale om en skønnet meromkostning på 151-208 mio. kr., svarende til en m²-pris på 21.571 - 29.714 kr. Der henvises til notat nr. 32 fra Rambøll, dateret 3. september 2007.

...

Udlejningspris

Med udgangspunkt i en fastlagt økonomisk levetid på 30 år for en driftsfinansieret anlægsinvestering og en realrente på 4 %, er kravet til årlig indtægt i henhold til kommunens gældende praksis 5,78 % af anlægsinvesteringen.

Afhængig af beregningsmetode i forhold til anlægsomkostningerne ved at opføre de yderligere ca. 7.000 m², så kræver det for at få en økonomisk nulløsning for Århus Kommune, en årlig lejeindtægt på 1.387 – 1.686 kr./m². Til sammenligning vurderer Sadolin & Albæk markedslejen til 1.600 kr./m².

Drift og udlejning af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m²



Århus Kommune har ikke – udover Filmbyen – erfaring med at drive og udleje erhvervslejemål af den karakter og i den størrelsesorden, som der vil være tale om med etablering af de ca. 7.000 m². Århus Kommune har ligeledes heller ikke nyere relevante erfaringer med at indgå i selskabsdannelser med det formål at stå for udlejning og drift af en sådan opgave.

Det bør derfor overvejes, at søge at udlicitere opgaven til en privat aktør. Det vil kunne placere en række konkrete opgaver, men vil ikke kunne løfte den kommunale risiko ved en manglende eller mindre lejeindtægt i en periode. Et samarbejde med Århus Erhvervspark vil måske også være en mulighed. Alternativt skal der ske en forankring og organisering inden for Århus Kommune.

Økonomisk risiko

Der er en klar forventning om at det er hensigtsmæssigt også i et økonomisk perspektiv, at opføre de yderligere ca. 7.000 m². Som et absolut minimum forventes det, at det ikke vil belaste den kommunale økonomi.

Der eksisterer imidlertid en potentiel risici i form af at der i en periode vil være en manglende eller mindre lejeindtægt for de ca. 7.000 m², end forudsat – også i forhold til finansiering af anlægsdelen heraf.

Det er ikke muligt at fastsætte størrelsen på risikoen – hverken sandsynligheden for at den indtræffer eller den økonomiske værdi heraf. Det er imidlertid arbejdsgruppens klare anbefaling, at den økonomiske risiko i forbindelse med en evt. manglende lejeindtægt i forhold til det forudsatte, skal løftes af Århus Kommune som helhed, og således ikke af en enkelt forvaltning eller magistratsafdeling.

Udlejningsperspektiv i forhold til undervisningsformål eller kulturinstitutioner

Synergi

En eller flere uddannelsesinstitutioner eller kulturelle institutioner i forbindelse med Multimediehuset vil ud fra en synergimæssig vinkel i forhold til Borgerservice- og biblioteksfunktionerne være yderst attraktivt. De pågældende aktiviteter/funktioner vil uden tvivl understøtte, supplere og styrke det samarbejde og den indsats, der er i forhold til Borgerservice og Bibliotekers kerneområder inden for kultur, undervisning, læring, informationsformidling, dannelse m.v. Uddannelsesinstitutioner og kulturinstitutioner må endvidere forventes at have en positiv effekt på den samlede aktivitet og det liv der vil blive skabt på den sydlige bastion.

Juridisk

Kommunen kan – i henhold til kommunalfuldmagten – lovligt opføre og udleje m² til kulturelle aktiviteter. Begrebet er bredt defineret og omfatter bl.a. teater, musik, museer og bogcafeer. Der vil således også kunne indgås lejekontrakter for en længere periode end 10-15 år.

Det vil i den situation ikke være muligt at begrunde udlejning af de ca. 3.500 m² efter loven om erhvervsparker/klynger, da dette areal er for lille hertil. Der vil i givet fald skulle findes en anden hjemmel til udlejningen af de ca. 3.500 m². Med en lejekontrakt på 40 år, vil opførelse af de ca. 3.500 m² ikke kunne begrundes i en forventning om at kommunen inden for en overskuelig årrække vil have brug for de ekstra ca. 3.500 m².

Kommunen kan derimod ikke på samme måde opføre m² med det formål at leje ud til uddannelsesinstitutioner.

Etablering af uddannelsesinstitution på den sydlige bastion forudsætter udarbejdelse og vedtagelse af en lokalplan for området, der gør det muligt at etablere undervisningsaktiviteter.

Der vil ikke være udbudspligt, men det anbefales at der i givet fald gennemføres en proces med høj grad af åbenhed og gennemsigtighed i forhold til udvælgelse af lejer(e).

Økonomi

Markedslejen for undervisningsinstitutioner er skønsmæssigt i størrelsesordenen 950 kr./m²/år. Det svarer til en anlægssum på 115 mio. kr. Det vurderes derfor ikke at være muligt med de eksisterende økonomiske forudsætninger, at kunne opføre til kulturinstitutioner. Fra en økonomisk vinkel forudsættes der derfor et bidrag fra en ekstern samarbejdspartner, fx almen nyttig fond i størrelsesordenen 35-100 mio. kr.

Konsekvenser

Valg af dette scenarium forudsætter, at der findes en anden lovhjemmel i forhold til udleje af de ca. 3.500 m², som allerede er en del af Multimediehusprojektet. Dette skyldes at arealet ikke er



tilstrækkeligt til at udgøre en erhvervs- eller udviklingspark. En mulighed er at hjemlen findes i at det opføres til senere kommunal brug. Da der bliver tale om en 40-årig lejekontrakt forudsætter det dog, at dette vilkår kan rummes inden for hjemlen.[hjemlen]

Udlejningsperspektiv på markedsvilkår i forhold til et fremtidigt kommunalt behov

Synergi

Udlejning til erhverv på markedsvilkår forventes ikke at ville give synergi i forhold til de tænkte aktiviteter i Multimediehuset. Det kan ikke afvises, at en sådan vil kunne opnås i et vist omfang, men det vil helt afhænge af hvilke(n) lejer(e), der vil blive tale om.

Juridisk

Kommunen må gerne fremtidssikre anvendelsen af et planlagt byggeri ved at etablere en vis ekstra kapacitet, som kommunen ikke aktuelt har behov, men som man vil kunne få behov for ad åre. Selv om et byggeri på kort sigt kan siges at være overdimensioneret i forhold til kommunens behov, vil det på længere sigt indebære et samfundsmæssigt betydeligt spild, hvis kommunen senere skal til at foretage en om- og tilbygning, ligesom planmæssige hensyn tilsiger, at byggeriet anlægges på en og samme tid.

Det må dog sikres, at kommunen får mulighed for selv at udnytte pladsen, når der bliver behov herfor. Det kan f.eks. ske ved at indføre en opsigelsesfrist eller en klausul om tilbagekøb i aftalegrundlaget. Lejekontraktens uopsigelighed må ikke være for lang idet en for lang løbetid indikerer, at formålet med opførelsen af de ekstra m² reelt har været udlejning. En for kort løbetid vil på den anden side vanskeliggøre udlejningen, hvorfor 10-15 år vurderes at være lovligt. Det bemærkes, at der ikke er en praksis herom.

Der vil skulle gennemføres et udbud, hvor der evt. vil kunne være et konkurrenceparameter omkring synergi/fællesfunktioner. Valg af dette scenarium vil medføre at det ikke vil være muligt at begrunde udlejning af de ca. 3.500 m² efter loven om erhvervsparker/klynger, da dette areal er for lille hertil. Der vil i givet fald skulle findes en anden hjemmel til udlejningen af de ca. 3.500 m². Med en lejekontrakt på 40 år, vil opførelse af de ca. 3.500 m² ikke kunne begrundes i en forventning om at kommunen inden for en overskuelig årrække vil have brug for de ekstra ca. 3.500 m².

Økonomi

Sadolin & Albæk (S&A) har foretaget en markedsanalyse i forhold til at vurdere en forventet markedsleje for de 7.000 m². S&A vurderer markedslejen for erhvervsbyggeri til at udgøre 1.600 kr./m²/år.

Det svarer – med kommunens standard driftsfinansieret anlægsinvestering over 30 år – til en anlægssum på i alt 193,7 mio. kr. Det kan med andre ord finansiere etablering (192 mio. kr.) af de yderligere 7.000 m², inkl. byggemodning, bastion, underføring og ankomstcenter, men eksklusiv parkering.

Øvrige forhold

Etableres der yderligere 7.000 m² med det formål at kommunen kan overtage arealet til fremtidig kommunalt behov, skal der tages højde herfor i konkurrencen, fx i form af arealet efterfølgende kan anvendes/omdannes til kommunalt brug.

Konsekvenser

Valg af dette scenarium forudsætter, at der findes en anden lov hjemmel i forhold til udleje af de ca. 3.500 m², som allerede er en del af Multimediehusprojektet. Dette skyldes at arealet ikke er tilstrækkeligt til at udgøre en erhvervs- eller udviklingspark. En mulighed er at hjemlen findes i at det opføres til senere kommunal brug. Da der bliver tale om en 40-årig lejekontrakt forudsætter det dog, at dette vilkår kan rummes inden for hjemlen [hjemlen].

Etablering af en erhvervspark for medievirksomheder

Synergi

Etablering af en medieklynge/erhvervspark for medievirksomheder i forbindelse med Multimediehuset vurderes at være yderst interessant i forhold til en synergivinkel for de øvrige aktiviteter og udviklingspotentialer i Borgerservice og Biblioteker.

Juridisk

Erhvervsfremmeloven giver mulighed for at en kommune kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter inden for fx innovation, ny teknologi og udvikling af nye virksomheder. Aktiviteterne må



ikke være konkurrenceforvridende, forbeholdt en enkelt virksomhed og skal udbydes på markedsvilkår.

Det vurderes, at etablering af en medieklynge på ca. 10.500 m² (inkl. de ca. 3.500 m², som allerede forudsættes udlejet som en del af Multimediehuset) vil være en lovlig kommunal aktivitet.

Det forudsættes, at sagen forelægges Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Økonomi

Sadolin & Albæk (S&A) har foretaget en markedsanalyse i forhold til at vurdere en forventet markedsleje for de 7.000 m². S&A vurderer markedslejen for erhvervsbyggeri til at udgøre 1.600 kr./m²/år.

Det svarer – med kommunens standard driftsfinansieret anlægsinvestering over 30 år – til en anlægssum på i alt 193,7 mio. kr. Det kan med andre ord finansiere etablering (192 mio. kr.) af de yderligere 7.000 m², inkl. byggemodning, bastion, underføring og ankomstcenter, men eksklusiv parkering.

Salg af byggeret til ekstern developer

Juridisk

Udbud og salg af en byggeret til en ekstern developer skal ske under iagttagelse af bestemmelsen i Kommunestyrelseslovens § 68 - det vil sige at salget sker i et offentligt udbud og som udgangspunkt til højstbydende.

Udbud af en byggeret forudsætter, at udbudsgrundlaget fastlægger de tekniske, økonomiske og juridiske vilkår for tilbudsafgivelsen. Der må således ikke være uklarhed i omfanget af de forpligtelser og rettigheder som tilbudsgiverne påføres ved tilbudsafgivelsen.

Projekt- og anlægsmæssigt

Der skal i henhold til de foreliggende planer for den sydlige bastion udskrives en arkitektkonkurrence i 2008. Først efter afholdelse af arkitektkonkurrence og den senere proces vil byggeriets udseende og endelige pris blive fastlagt. Der er tale om et sammenhængende projekt både arkitektonisk og teknisk og den omhandlede udbudte byggeret vil derfor i princippet være en integreret del af det samlede projekt - og dermed ikke være salg af en isoleret "byggegrund" på bastionen.

Der vil derfor være tale om udbud af en byggeret til en ejerlejlighed på 7.000 etagemeter, som er placeret i det samlede bygningskompleks.

På nuværende stadi af projektet vurderes det ikke at være muligt at udbyde og sælge byggeretten til 7.000 etagemeter ejerlejlighed i det samlede bygningskompleks til en ekstern developer. Det er ikke muligt i tilstrækkeligt præcist omfang at udarbejde et udbudsmateriale, der kan danne baggrund for et udbud i henhold til Kommunestyrelseslovens regler. Usikkerheden hos de bydende vil have direkte konsekvenser for tilbudsafgivelsen og de i forbindelse med udbudet fastlagte vilkår for salget og forbehold fra de bydendes side i forbindelse med tilbudsafgivelsen kan vise sig som en meget uhensigtsmæssig binding i projektet i en senere fase - en binding som det kan blive økonomisk belastende af frigøre sig for.

..."

I den daværende Erhvervs- og Byggestyrelses (nu Erhvervs- og Bygningsstyrelsen) brev af 10. oktober 2007 til Århus Kommune er anført blandt andet følgende:

"...

Kommunen har ved brev af 17. september 2007 redegjort for nogle væsentlige faktiske ændringer i Århus Kommunes projekt i forhold til etablering af et multimediehus og en udviklingspark for medie- og medieunderstøttende virksomheder.

Multimediehuset med borgerservice og hovedbibliotek forventes fortsat at udgøre 18.000 m². I tilknytning hertil tænkes etableret en udviklingspark for medie- og medieunderstøttende virksomheder på i alt 10.000 m². De 10.000 m² skal udlejes til medie- og medieunderstøttende virksomheder med henblik på strategisk udvikling af det århusianske medie- og kommunikationsområde. Det er tanken, at virksomhederne i udviklingsparken skal gøre brug af samme rammebetingelser. På denne måde er det hensigten, at nye tendenser imiteres og ny viden spredes hurtigere og mere effektivt. Det er håbet, at der skabes et stærkere innovationsklima



gennem specialisering samt netværk og samarbejde mellem virksomheder indenfor branchen. Lokaliseringen skal ses i forhold til multimediehuset, men der forventes også en effekt af placeringens nærhed af Filmbyen, som ligger i kort afstand fra området.

Etableringen af udviklingsparken skal endvidere ses i lyset af konklusionen i en analyse fra 2005, hvor det anføres, at der ikke er en medieklynge i Århus, men at Århusområdet har de væsentligste forudsætninger for at udvikle og skabe vækst på medie- og kommunikationsområdet.

Der er allerede udlejet et areal på 3000 m² til TV2 Østjylland, som skal være en del af udviklingsparken.

Det er under ovennævnte og de i kommunens brev nævnte forudsætninger styrelsens opfattelse, at lov om erhvervsfremme § 13 kan danne grundlag for kommunal medfinansiering af udviklingsparken på 10.000 m².

Det skal understreges, at de almindelige betingelser i lov om erhvervsfremme overholdes, herunder navnlig:

- At udlejningen stilles til rådighed for en åben kreds af virksomheder indenfor mediebranchen. Det skal være hensigten at udleje til en flerhed af virksomheder, som kan udnytte de fælles rammebetingelser.
- At udlejningen ikke virker konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv.

Der henvises til § 13, stk. 2, i loven.”

I indstilling af 19. februar 2008 til Århus Byråd er blandt andet anført følgende:

”Igangsætning af projektkonkurrence for Multimediehuset m.v. på Den Sydlige Bastion/Inderhavnen i Århus – Byens centrale byrum

1. Resumé

Multimediehuset er ved starten af 2008 på vej ind i en ny projektfase. I 2007 har der været gennemført en række tekniske forudsætningsanalyser. Der har været arbejdet med indholdsdelene i forhold til det kommende konkurrenceprogram, og Realdania er blevet en samarbejdspartner på det samlede projekt omfattende bl.a. Multimediehuset, Den Sydlige Bastion og Havnepladsen. Med vedtagelse af nærværende byrådsindstilling kan projektkonkurrencen udskrives.

Effekten af det samlede projekt er, at der etableres et centralt byrum, der kobler den nye bydel på havnen med den eksisterende midtby. ... Byrummet vil indeholde et Multimediehus med nyt hovedbibliotek og borgerservice, integrerede trafikale løsninger, parkeringsfaciliteter og en kobling til Den Nordlige Bastion via en omdannet Havneplads.

Ydelsesmæssigt er det samlede projekt bygget op omkring Den Sydlige Bastion, hvor der skal etableres et Multimediehus, parkeringsfaciliteter og ankomstcenter som en del af den infrastrukturelle løsning.

...

Organisatorisk bygger projektet på et tæt samarbejde mellem Århus Kommune og Realdania i form af en partnerskabsaftale. Partnerskabsaftalen mellem Århus Kommune og Realdania er under færdigudarbejdelse.

...

Udgangspunktet for samarbejdet med Realdania er en konstruktion, hvor Århus Kommune står som bygherre på det samlede anlægsprojekt.

...

Udnyttelsen af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m², er tidligere af Århus Byråd besluttet anvendt i forbindelse med opførelsen af Multimediehuset og udlejet til eksterne samarbejdspartnere.

...



Ressourcemæssigt er der tale om et samlet anlægsprojekt på 1.714,4 mio. kr., hvoraf Realdania finansierer de 704 mio. kr. (P/L-2008). Resten finansieres af Århus Kommune gennem bl.a. salg af nuværende hovedbibliotek og Vestergade 55, kapitalisering af lejeindtægter på de ca. 3.000 m² og ca. 7.000 m², allerede afsatte beløb på anlægsreserven og fra økonomimodelen for De Bynære Havnearealer. Realdanias engagement i projektet er opdelt i en donation til Havnepladsen, investering i parkeringsanlægget samt en donation til bastionsopbygning.

2. Beslutningspunkter

...

At 12) Borgmesterens Afdeling, Teknik og Miljø samt Kultur og Borgerservice bemyndiges til at fortsætte arbejde med udlejning af de oprindelige ca. 3.000 m² som en del af Multimediehuset og af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m².

At 13) ...

At 14) Borgmesterens Afdeling, Teknik og Miljø samt Kultur og Borgerservice vil i kommende byrådsindstillinger forelægge Århus Byråd henholdsvis partnerskabsaftalen med Realdania, aftalen vedrørende parkeringsanlægget samt det konkrete grundlag for udlejningen af de ca. 3.000 m² og de ca. 7.000 m².

3. Baggrund

Århus Byråd vedtog den 20. december 2006 en indstilling om Multimediehuset indeholdende bl.a. kerneværdier for det videre arbejde, den endelige placering på Honnørkajen, en række beslutninger om den videre proces samt beslutning om at arbejde videre med at udnytte den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m².

1. halvår af 2007 har været anvendt til bl.a. at fastlægge de tekniske forudsætninger og bindinger for etablering af Multimediehuset på De Bynære Havnearealer.

Projektet er komplekst med bastionsopbygning, etablering af parkeringsfaciliteter, den afsluttende å-åbning og løsning af en række infrastrukturelle udfordringer. Komplexiteten i det samlede projekt gør, at det af hensyn til den samlede løsning – arkitektonisk, teknisk, funktionelt og økonomisk – er afgørende at der tænkes i ét samlet projekt.

Århus Byråd har ikke tidligere behandlet området som et samlet projekt, men som enkelte (del)projekter.

Realdania besluttede i september 2007 at investere 661 mio. kr. (P/L- 2007) i projektet "Inderhavnen i Århus – Byens nye centrale byrum" på Den Sydlige Bastion. Forudsætningen for Realdanias engagement i projektet er, at projektet gennemføres i sin helhed - herunder at der etableres et byrum umiddelbart i sammenhæng med byens historiske kerne og det pulserende byliv ved den åbne å. Endvidere er det en forudsætning for det samlede engagement, at Realdanias investeringsselskab Realea A/S overtager parkeringsanlægget som en ejerlejlighed.

Visionen er at skabe et levende og aktivt havnebyrum til gavn for byens borgere og besøgende. Et byrum som skal:

...

- indeholde Multimediehuset i form af et nyt hovedbibliotek m.m. for Århus.

...

4.1 Effekter på det overordnede niveau

På et overordnet niveau og med en lidt længere tidshorizont bidrager det samlede projekt til opfyldelse af en række borgerrettede mål.

For det første skal hele byrummet på og omkring Den Sydlige Bastion danne rammen om og indbyde borgere og besøgende til en mangfoldighed af aktiviteter, oplevelser og muligheder.

For det andet giver projektet et væsentligt bidrag til byens tilbud i forhold til læring, information, fordybelse, oplevelse, kreativitet, rekreation og service til byens borgere og besøgende i form af et nyt hovedbibliotek, som også vil indeholde Borgerservice og mødefaciliteter. Samlingen af hovedbiblioteksfunktionen og Borgerservice bliver hermed en vigtig del af realisering af de visioner, der dannede baggrunden for byrådets beslutning om etablering af Borgerservice i Århus.



For det tredje, vil projektet bidrage til at opfylde en central del af Trafikplanen for Århus Midtby.

...

For det fjerde skal det samlede projekt sikre, at adgangsforholdene for alle typer af trafikanter til området på og omkring Den Sydlige Bastion løses optimalt. Det skal ske i en integreret løsning med bastionsopbygning, parkeringsanlæg, Multimediehus og den rekreative forbindelse. ...

4.2 Effekt i forhold til ligestilling og integration

Etablering af nye rammer for Århus' nye hovedbibliotek og borgerservice er vigtige elementer for det samlede projekt. Det bliver tilmed rammen om en bred vifte af civilsamfundsunderstøttende aktiviteter, som vil medvirke til sammenhængskraften i Århus. Multimediehuset har kommunens borgere og byens besøgende som målgruppe.

...

5.1 Borgerrettede ydelser

De borgerrettede ydelser, der er nævnt i indstillingens afsnit 4, er et centralt og attraktivt byrum, der kobler bugt, havn, bastion, midtby, et nyt hovedbibliotek, Borgerservice samt infrastrukturelle løsninger.

De ydelser, der efterfølgende tilbydes inden for rammerne af et nyt hovedbibliotek og Borgerservice, vil i et vist omfang afspejle de nye rammer, der er her omkring. Det gælder fx koblingen mellem hovedbiblioteket og borgerservicefunktionerne og den synergi og det udviklingspotentiale, der ligger heri.

Det skal i denne forbindelse understreges, at de ressourcemæssige rammer rettet mod publikum, som i dag er gældende for Borgerservice og Biblioteker, ikke påvirkes af nærværende indstilling, jf. afsnit 7. De aktiviteter og ydelser, som skal finde sted inden for biblioteks- og borgerserviceområdet, vil derfor skulle finansieres inden for eksisterende ramme.

5.2 Indhold i projektkonkurrence

Den forestående projektkonkurrence er tænkt som en konkurrence omfattende et helhedsprojekt og er således betragteligt mere end en arkitektkonkurrence for selve Multimediehuset. Komplexiteten i projektet er stor, og der er mange tæt forbundne og gensidigt afhængige elementer. Skal de enkelte elementer løses hensigtsmæssigt – funktionelt, teknisk, arkitektonisk, økonomisk – og skal der sikres helhedstænkning, er det en forudsætning, at der bliver tale om et samlet projekt.

Projektkonkurrencens hovedelementer er:

1. Den Sydlige Bastion er i dag udlagt til færgepier og honnørkaj. Området skal gennem en markant forandring for at kunne tilgodese udformningen af et innovativt og inspirerende byrum. Bastionen skal udgøre en attraktiv basis for Multimediehuset og udformningen skal tilgodese en arkitektonisk sammenhæng med den nordlige bastion som afgrænsning af Havnepladsen.

...

9. Multimediehuset er med i alt ca. 28.000 m², inkl. udnyttelsen af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m², et samlet og markant bygningskompleks på Den Sydlige Bastion. Der skal sikres en integration med de øvrige faciliteter og anlæg til gavn for byens borgere og besøgende. Multimediehuset vil blive en central del af den samlede anlægsløsning, som skal udgøre samlingspunktet og pejlemærket for det nye havneområde – uanset om det betragtes eller ankommes fra by- eller vandside. Multimediehuset skal rumme et nyt hovedbibliotek for Århus og Borgerservice (i stedet for på Århus Rådhus) på de oprindelige i alt ca. 21.000 m² (inkl. de ca. 3.000 m², der er tænkt udlejet til eksterne samarbejdspartnere, men som på sigt vil kunne tages i anvendelse til kommunale aktiviteter, når/hvis et sådant behov opstår). Udnyttelse af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m² forudsætter, at den tænkes ind i nærværende projekt. Hermed er byggeriet fremtidssikret i forhold til muligt kommunalt behov for yderligere kvadratmetre på Den Sydlige Bastion. Frem til et sådant behov vil opstå, har kommunen mulighed for at udleje "de overskydende kvadratmetre". De vil således blive forsøgt anvendt til lejemål til eksterne samarbejdspartnere med henblik på at sikre synergi (fx mellem kultur og erhverv) i forhold til det samlede projekt. Den yderligere byggemulighed forudsættes at kunne anvendes til såvel administrationsbyggeri som undervisningsbyggeri.

Det vil fremgå af konkurrenceprogrammet og af de gældende konkurrencebetingelser,



at vinderprojektet skal kunne præsentere en samlet integreret løsning på ovenstående elementer.

...

Multimediehuset kommer således til at indeholde ca. 3.000 m² (som oprindeligt forudsat) og udnyttelse af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m². I konkurrenceprogrammet vil det tydeligt fremgå, at det er en forudsætning, at de i alt ca. 10.000 m² skal indgå som en arkitektonisk og funktionsmæssig integreret del af Multimediehuset.

...

6.3 Bygherrefunktionen

Århus Kommune forudsættes at være bygherre på det samlede projekt. Udgangspunktet er, at der er tale om et samlet anlægsprojekt, som i det videre forløb kan opdeles i mindre faser/elementer.

...

7.3 Finansiering

Realdanias samlede bidrag til projektet er et fast beløb på i alt 661 mio. kr. (P/L-2007), svarende til 704 mio. kr. (P/L-2008).

Den resterende del skal finansieres af Århus Kommune.

...

I ovenstående finansiering er der forudsat en kapitalisering af lejeindtægten på både de oprindelige ca. 3.000 m² samt af den yderligere byggemulighed på ca. 7.000 m² (udvidelsen af Multimediehusbygningen). Kultur og Borgerservice har i samarbejde med Teknik og Miljø samt Borgmesterens Afdeling, forud for fremsendelse af nærværende indstilling, foretaget en analyse af de forventede lejeindtægter på de pågældende lejemål, som danner grundlaget for ovenstående beregning.

Det foreslås, at Kultur og Borgerservice i samarbejde med Teknik og Miljø samt Borgmesterens Afdeling arbejder videre med udlejning af de ca. 3.000 m² og ca. 7.000 m², svarende til den bemyndigelse, der er givet i forbindelse med den tidligere indstilling om Multimediehuset (20. december 2006).

Århus Byråd vil i kommende indstilling(er) blive forelagt de endelige aftaler for udlejning af henholdsvis de ca. 3.000 m² og de ca. 7.000 m².

..."

Århus Byråd tiltrådte ovenstående indstilling på sit møde den 26. marts 2008.

I brev af 4. april 2013 til Århus Kommune anførte Statsforvaltningen Midtjylland blandt andet følgende:

"Multimediehus i Aarhus – kapacitet og udlejning af restkapacitet

...

Statsforvaltningen noterede sig en artikel i Aarhus Stiftstidende den 6. marts 2013 under overskriften "Politikere risikerer krav om erstatning." Der blev i artiklen fremført oplysninger om det igangværende byggeri af et multimediehus (nyt bibliotek m.v.) på havnen i Aarhus samt synspunkter om, at byggeriet er ulovligt. Ulovligheden består angiveligt i, at Aarhus Kommune har valgt at opføre et større byggeri, end kommunen har brug for til det planlagte multimediehus, for derefter at udleje den overskydende kapacitet til ikke-kommunale formål.

...

Statsforvaltningen bemærker:

En kommune må som udgangspunkt ikke drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed. Det fremgår af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler. Kommunen må således som udgangspunkt f.eks. ikke drive erhvervmæssig virksomhed som bygherre, ejendomshandler eller – udlejer. Sådanne aktiviteter anses at henhøre under den private sektor. I disse udgangspunkter gælder dog visse modifikationer.



Det er således statsforvaltningens opfattelse, at en kommune, når den opfører et byggeri til eget formål, er berettiget til at dimensionere byggeriet sådan, at der er passende kapacitet til forventeligt øget behov i de kommunale foranstaltninger, der bygges til. I skønnet over, hvad der er hensigtsmæssigt, må indgå bl.a. faglige vurderinger af, hvorvidt senere tilbygning vil være teknisk mulig, økonomisk forsvarlig, byplanmæssigt og bygningsæstetisk hensigtsmæssigt. Overkapaciteten må ikke overstige, hvad der rimeligt kan forventes af fremtidigt kapacitetsbehov inden for en overskuelig tid.

Det må endvidere antages, at en kommune som bygherre er berettiget til at søge optimal udnyttelse af sin ejendom, herunder ved at udnytte en eksisterende byggemulighed på sin ejendom fuldt ud. I vurderingen skal kommunen inddrage, om den eventuelle overskydende byggemulighed i stedet kan overdrages til anden bygherre, som selv vil kunne udnytte byggemuligheden. Hvis en kommune råder over en bygningsmæssig overkapacitet, som den forventer selv at få brug for på et senere tidspunkt og derfor ikke vil afhænde, er den ikke henvist til at lade overkapaciteten ligge uudnyttet hen. Kommunen er da både berettiget og forpligtet til at undgå værdispild, f.eks. ved at søge overkapaciteten udlejet i tiden indtil kommunen forventer selv at få brug for den.

...

Efter modtagelse og gennemgang af Aarhus Kommunes ovennævnte oplysninger finder statsforvaltningen ikke grundlag for at antage, at kommunen i det omhandlede forløb har handlet i strid med regler, hvis overholdelse statsforvaltningen påser. Statsforvaltningen foretager sig derfor ikke videre i sagen.”

I brev af 17. april 2013 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, Århus Kommune om en udtalelse. I brevet anførte ministeriet blandt andet følgende:

”Vedrørende byggeriet Dokk1

Økonomi- og Indenrigsministeriet er via oplysninger i pressen blevet opmærksomt på en sag vedrørende Aarhus Kommunes byggeri af et nyt multimediehus, som Statsforvaltningen Midtjylland har udtalt sig om i brev af 4. april 2013.

Angiveligt har Aarhus Kommune dimensioneret byggeriet således, at 40 pct., svarende til ca. 11.400 m², ikke umiddelbart skal anvendes til kommunale formål, men påregnes udlejet til private.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i den anledning bemærke følgende:

...

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder at opføre og udleje lokaler til private.

Ministeriet skal på den baggrund anmode Aarhus Byråd om en udtalelse, herunder om svar på følgende spørgsmål:

1. Hvilke kommunale formål varetager kommunen med byggeriet Dokk1?
2. Har kommunen i forbindelse med dimensionering af byggeriet kalkuleret med lokalemæssig overkapacitet? Hvis det er tilfældet, hvilken lovlig kommunal interesse varetager kommunen ved at etablere den anførte overkapacitet ?
3. Hvor stor en del af byggeriet forventes ikke umiddelbart at blive anvendt til kommunale formål?
4. Til hvilke formål planlægges overkapacitet i byggeriet udlejet og på hvilke vilkår, herunder med hvilken tidsmæssig udstrækning af lejekontrakterne?

...”

Århus Kommune afgav udtalelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, den 7. maj 2013. I udtalelsen har kommunen citeret fra notat af 10. september 2007, som er gengivet ovenfor. I udtalelsen er endvidere blandt andet anført følgende:



” ...

Svar på spørgsmål 1-3:

Aarhus Byråd vedtog i forbindelse med budget 2004-07 investeringsplan, der bl.a. omfattede opførelse af et nyt hovedbibliotek – oprindeligt benævnt multimediehuset og senere navngivet Dokk1. Der blev samtidig afsat et nettorådighedsbeløb, idet den resterende finansiering skulle komme fra salg af det nuværende hovedbibliotek og den kapitaliserede værdi af udlejning af 3.000 m².

I de efterfølgende år blev opførelsen af nyt hovedbibliotek behandlet i flere byrådsindstillinger. I byrådsbeslutning af 20. december 2006 besluttede Aarhus Byråd at bemyndige Magistratsafdelingen for Kultur og Borgerservice til i samarbejde med Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø samt Borgmesterens Afdeling at fortsætte afklaring af muligheden for udnyttelse af yderligere byggemulighed på 7.000 m² samt efterfølgende at udbyde og indgå lejeaftaler i forbindelse med både de 3.000 m² og de 7.000 m², i alt 10.000 m². Det samlede byggeri ville således blive på 28.000 m². Det var samtidig i indstillingen anført, at den påtænkte anvendelse af de 10.000 m² forudsatte en godkendelse hos Erhvervsministeriet. Baggrunden herfor var, at det samlede projekt ville have karakter af erhvervsfremme eller erhvervsudvikling. Det var påtænkt en udleje på markedsvilkår efter udbud. Ved brev af 10. oktober 2007 udtalte Erhvervs- og Bygestyrelsen, at etablering og udleje af de 10.000 m² lovligt ville kunne ske inden for rammerne af Erhvervsfremmeloven

Det videre arbejde med sagen førte frem til en endelig byrådsbeslutning af 26. marts 2008 om ”Igangsætning af projektkonkurrence for Multimediehuset m.v. på Den Sydlige Bastion/Inderhavnen i Århus – Byens centrale byrum”. I medfør af byrådsbeslutningen indeholdt konkurrencebetingelserne for det projekt, der senere fik navnet ”Urban Mediaspace Aarhus” en byggemulighed på 10.000 m² til udleje, således at det samlede byggeri blev på 28.000 m². Baggrunden for beslutningen om opførelse af udlejningsarealer var ifølge indstillingen til Aarhus Byråd, at byggeriet: *”hermed er fremtidssikret i forhold til muligt kommunalt behov for yderligere kvadratmetre på Den Sydlige Bastion. Frem til et sådant behov vil opstå, har kommunen mulighed for at udleje de overskydende kvadratmetre. De vil således blive forsøgt anvendt til lejemål til eksterne samarbejdspartnere med henblik på at sikre synergi (fx mellem kultur og erhverv) i forhold til det samlede projekt. Den yderligere byggemulighed kan anvendes til såvel administrationsbyggeri som undervisningsbyggeri”*. ...

Med denne strategi faldt beslutningen om de 10.000 m² til udleje i tråd med tidligere beslutninger om at tænke kommunale aktiviteter sammen med behovene i det omgivende samfund. Andre eksempler herpå findes i udvidelsen af Musikhuset og etableringen af Filmbyen.

De juridiske aspekter i tilknytning beslutningen om opførelse af arealer til udleje blev behandlet i vedlagte notat af 10. september 2007.

...

Om hvorvidt der skal være konkrete/aktuelle formål for en kommunes erhvervelse af en bygning henvises bl.a. til Indenrigsministeriets brev af 11. juli 1997 (2. k.kt., j.nr. 1997/11122/843-1) samt Indenrigsministeriets brev af 8. maj 2002 (2. k.kt., j.nr. 2000/11122/760-1). I begge sager fandt ministeriet, at en kommune lovligt kan erhverve og bibeholde en ejendom uden at have et konkret formål med erhvervelsen, men ud fra mere generelle overvejelser om den fremtidige anvendelse af ejendommen.

Det bemærkes yderligere, at den relevante målestok for betragtningerne om den overskydende kapacitets omfang ikke kan isoleres til det konkrete byggeri. Aarhus Kommune ejer i alt ca. 1200 ejendomme med en samlet bygningsmasse på 1,9 mio. m². Bygningerne anvendes til forskellige kommunale formål, herunder kultur/fritids- og idrætsbygninger, skoler, institutioner og administrationsejendomme mv. Den overskydende kapacitet i Dokk1 med henblik på fremtidig anvendelser til kommunale formål udgør således ca. 0,5 % af den samlede bygningsmasse.

Til grund for vurderingen af det formålstjenstlige i at fremtidssikre byggeriet i forhold til fremtidigt kommunalt behov for yderligere kvadratmetre forelå en række faglige vurderinger af arkitektonisk, bygningsmæssig og økonomisk karakter. Der henvises herved til følgende bilag:

...

Svar på spørgsmål 4:



I forhold planerne om etablering af et erhvervsudviklingsmiljø var en konkret lejer i kikkerten, hvilket var baggrunden for henvendelsen til Erhvervs- og Byggestyrelsen og den efterfølgende godkendelse heraf ift erhvervsfremmeloven De planer blev – indtil videre - opgivet i 2007, og ved byrådets vedtagelse i 2008 og i tiden efter var der ikke konkrete lejere i kikkerten. P.t. er der endnu ikke indgået konkrete lejeaftaler.

De aktuelle udlejnings bestræbelser er tilpasset anbefalingerne som beskrevet i det juridiske notat fra 2007 ..., herunder at lejeperioden højst vil blive på 15 år. Der vedlægges forslag til lejekontrakt ..., der viser, hvordan det i praksis er udformet.

Retligt grundlag

Som grundlag for byrådets beslutning i 2008 forelå som nævnt udtalelser fra Erhvervs- og Byggestyrelsen ... samt juridisk notat af 10. september 2007 ..., som man kan henholde sig til. Udlejning af faciliteter vil ske inden for de her beskrevne rammer.

Vi henviser endvidere til statsforvaltningens brev af 4. april 2013 ...”

Århus Kommunes udtalelse var blandt andet vedlagt et udkast af 29. januar 2013 til erhvervslejekontrakt.

Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

1. De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence

Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det var således indtil denne dato daværende Statsforvaltningen Midtjylland, der varetog tilsynet med Århus Kommune.

Efter 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, om kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen 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.

2. Lov om erhvervsfremme

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan opføre og udleje kommunal ejendom, er ikke generelt reguleret i den skrevne lovgivning. Der er dog i et vist omfang hjemmel hertil i blandt andet lov om erhvervsfremme.

Lov om erhvervsfremme, jf. lovbekendtgørelse nr. 1715 af 16. december 2010 med senere ændringer, indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

- ”§ 13. Kommunerne kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, bl.a. inden for
- 1) innovation, herunder bruger- og medarbejderdreven innovation, ressourceeffektivitet, videntdeling og videnopbygning,
 - 2) anvendelse af ny teknologi, herunder automatisering og digitalisering,
 - 3) etablering og udvikling af nye virksomheder,
 - 4) udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer,



- 5) vækst og udvikling i turismeerhvervet og
- 6) udviklingsaktiviteter i yderområderne.

Stk. 2. Aktiviteterne skal iværksættes i overensstemmelse med § 9, stk. 4 og 6. Aktiviteterne kan gennemføres i regi af selvstændige juridiske enheder.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal forholde sig til den regionale vækst- og udviklingsstrategi i relevante udviklingsstrategier, herunder i erhvervsudviklingsindsatsen og i strategierne for kommuneplanlægningen.

§ 9. ...

Stk. 4. De erhvervsudviklingsaktiviteter, som iværksættes af regionen, jf. stk. 1, skal være til gavn for en åben kreds af erhvervslivet i de pågældende regioner.

...

Stk. 6. De i stk. 1 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, herunder må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder."

Det følger af ovenstående bestemmelser og af Erhvervs- og Byggestyrelsens (nu Erhvervs- og Bygningsstyrelsen) udtalelse af 10. oktober 2007 til Århus Kommune, at en kommune med hjemmel i lov om erhvervsfremme på de i loven anførte betingelser kan opføre bygninger og udleje disse til erhvervsvirksomheder. Det fremgår endvidere, at Erhvervs- og Byggestyrelsens udtalelse af 21. august 2007, at loven ikke giver hjemmel til opførelse og udleje af bygninger/lokaler til erhvervsvirksomhed, som ikke kan anses for at have et erhvervsudviklende sigte.

Det fremgår af sagen, at Århus Kommune på et tidligere tidspunkt havde forestillet sig, at byggeriet af de omhandlede 10.000 m² og udlejning heraf skulle ske med hjemmel i lov om erhvervsfremme, idet det var tanken, at arealet skulle udgøre en udviklingspark for medie- og medieunderstøttende virksomheder i tilknytning til Multimediehuset med henblik på strategisk udvikling af det århusianske medie- og kommunikationsområde. På baggrund heraf udtalte den daværende Erhvervs- og Byggestyrelse (nu Erhvervs- og Bygningsstyrelsen) den 10. oktober 2007, at Århus Kommune med hjemmel i lov om erhvervsfremme kunne opføre og udleje de 10.000 m² til brug for den omhandlede udviklingspark. På tidspunktet for byrådets beslutning den 26. marts 2008 var det imidlertid som anført i besvarelsen af spørgsmål 4 i kommunens udtalelse af 7. maj 2013 ikke længere tanken at etablere en udviklingspark som overfor nævnt. Det var således ikke længere lov om erhvervsfremme, der kunne udgøre hjemmelsgrundlaget for beslutningen om at opføre og udleje de 10.000 m².

I stedet har Århus Kommune henvist til almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, som hjemmelsgrundlag for beslutningen.

Ministeriet må på baggrund af ovenstående lægge til grund, at spørgsmålet om Århus Kommunes hjemmel til at opføre og udleje de 10.000 m² ikke er reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet skal herefter afgøres efter kommunalfuldmagtsregler.

3. Kommuners opgaver vedrørende fast ejendom

Nedenfor redegøres først, jf. afsnit 3.1, generelt for kommuners adgang til at varetage erhvervsvirksomhed. Dernæst, jf. afsnit 3.2-3.4, redegøres for de kommunalfuldmagtsregler, der specifikt omhandler kommuners dispositioner vedrørende fast ejendom.

3.1 Generelt om kommuners adgang til at varetage erhvervsvirksomhed

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.



Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markeds mekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til det nævnte udgangspunkt har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser. Det antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udg., 2015, s. 162 ff, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i Grundtræk, 2. udg. 2014, s. 97, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, s. 156, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udg., 2011, s. 54, Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 65 f, Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, s. 151, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, s. 703.

Udgangspunktet om, at en kommune ikke kan varetage erhvervsvirksomhed, gælder også for kommuners erhvervelse, opførelse og udleje (og salg) af bygninger/lokaler, og det er således som udgangspunkt ikke lovligt for en kommune at varetage disse opgaver, jf. herved Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 95.

I det omfang kommuner varetager lovlige kommunale opgaver, antages dog at gælde visse modifikationer til dette udgangspunkt, jf. nedenfor afsnit 3.2-3.4.

3.2 Kommuners erhvervelse af fast ejendom

Det er som ovenfor anført som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom.

Det er dog almindeligt antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune kan erhverve fast ejendom med henblik på at varetage kommunale opgaver.

Det kan være til brug for varetagelse af kommunens lovbestemte opgaver samt kommunalfuldmagtsopgaver såsom kulturelle opgaver, idrætsopgaver, administration m.v., og hvor den faste ejendom skal udgøre den fysiske ramme for den kommunale opgavevaretagelse.

Det antages endvidere, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv. Baggrunden herfor er blandt andet kommunens interesse i at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af



byggemodnede grunde, og at kommunens planlægningsmæssige eller byudviklingsmæssige interesser kan varetages.

Herudover er det i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at en kommune ikke er afskåret fra at erhverve en ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådigheden over ejendommen og dermed dens anvendelse, uden at kommunen samtidig har konkrete planer med den pågældende ejendoms anvendelse, når der er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen med henblik på at varetage en kommunal interesse. Det er i sådanne tilfælde særligt påset af tilsynsmyndigheden, at kommunen ved erhvervelsen ikke (også) varetog et ulovligt formål, jf. Indenrigsministeriets udtalelse af 11. juli 1997, j.nr. 1997/11122/843-1, som Århus Kommune har nævnt i sin udtalelse af 7. maj 2013 til ministeriet

Der henvises herved til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udg., 2015, s. 198 f og 210 f, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, *Kommunalret i Grundtræk*, 2. udg. 2014, s.108 f, Dario Silic, *Kommunalret i praksis*, 2012, s. 162 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 3. udg., 2011, s. 59, Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, s. 87 f, Inger Mogensen og Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, s. 187, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udg., 2002, s. 712.

3.3 Kommuners opførelse af bygninger mv.

Det antages som anført ovenfor under afsnit 3.1, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser.

Denne adgang til produktion til eget brug må efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse også omfatte opførelse af bygninger, som skal udgøre den fysiske ramme for varetagelse af kommunale opgaver, jf. Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udg., 2015, s. 198.

En kommunes adgang til at opføre bygninger omfatter således alene bygninger, som skal anvendes til varetagelse af kommunens opgaver. Ministeriet har dog i et tilfælde lagt til grund, at en kommune kunne stå som bygherre for et statsligt byggeri – en stationsbygning – fordi kommunen havde en særlig interesse i bygningens beliggenhed, udseende og indretning, og idet stationsbygningen hovedsageligt skulle anvendes til kommunale formål (tilvejebringelse af faciliteter for buspassagerer og etablering af offentlige toiletter). I udtalelsen er det endvidere forudsat, at kommunen ikke lovligt kan opføre erhvervslokaler, medmindre det er til kommunal virksomhed, eller der er tale om accessorisk virksomhed, jf. Indenrigsministeriets udtalelse af 28. december 1993, j.nr. 1993/1121/499-1.

Det antages endvidere, at kommunen som led i de ovenfor under afsnit 3.2 nævnte jordforsyningsopgaver kan foretage byggemodning af de omhandlede ejendomme. Byggemodningen må antages ikke at omfatte etablering af for eksempel sokkel til de bygninger, der tænkes opført på et areal, idet etablering af sokkel er et led i selve bygningsopførelsen, jf. Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, s. 87.

3.4 Kommuners udleje af fast ejendom

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne i kommunen og lokale foreninger til varetagelse af kommunale opgaver, for eksempel kulturelle formål. I den forbindelse kan en kommune stille lokalerne vederlagsfrit til rådighed eller kræve



et beløb, der højst må svare til de af kommunens samlede omkostninger, der er forbundet med lånet.

Det er endvidere antaget, at kommuner kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne til sammenkomster af mere privat karakter.

Denne adgang efter kommunalfuldmagtsregler til at stille kommunale lokaler til rådighed til kommunale formål kan imidlertid ikke udstrækkes til generelt at omfatte udlejning af lokaler til virksomheder.

Det antages imidlertid, at kommuner i et vist omfang kan udleje ledige lokaler på markedsvilkår, når der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. Overvejelser herom må tage udgangspunkt i de under afsnit 3.1 nævnte overkapacitetsbetragtninger. Det antages, at hvis der blot er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen for at varetage en kommunal interesse, er kommunen ikke forpligtet til at afhænde ejendommen, jf. det i afsnit 3.2. anførte om erhvervelse af fast ejendom uden et konkret formål.

Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udg., 2015, s. 215, Frederik Gammelgaard, Kommunal erhvervsvirksomhed, 2004, s. 73 og 97, og Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, s. 71 f.

4. Økonomisk forsvarlighed

En kommune har en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, som kommunen lovligt ville kunne foretage efter de ovenfor nævnte grundsætninger. Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået. Fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler. Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udg., 2015, s. 109 ff, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udg., 2011, s. 31 f og 61, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, s 687, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, 1994, s. 182 ff, Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 65, samt Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilaget s. 182.

5. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser og konklusion vedrørende hjemmelspørgsmålet

5.1

I nærværende sag må Social- og Indenrigsministeriet lægge til grund, at 18.000 m² i Dokk1 anvendes til kulturelle formål og Borgerservice, som anses for at være kommunale opgaver. Ministeriet må endvidere lægge til grund, at der på tidspunktet for Århus Byråds endelige beslutning den 26. marts 2008 om dimensionering af Dokk1 udover de 18.000 m² var dimensioneret med 10.000 m², som ikke umiddelbart skulle anvendes til kommunale formål, og som forventedes at blive udlejet til erhvervslejemål, jf. herved blandt andet kommunens notat af 19. september 2007 og det af kommunen med udtalelsen af 7. maj 2013 fremsendte udkast til erhvervslejekontrakt.

Det følger af det ovenfor under afsnit 3 anførte, at det som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave at opføre og udleje bygninger til erhvervsformål. Der henvises herved til, at opførelse af bygninger og udlejning heraf, herunder lokaler i sådanne bygninger, til erhverv utvivlsomt henhører under den private sektor og således ikke er en kommunal opgave.



Spørgsmålet er herefter, om der er omstændigheder i den konkrete sag, som kan begrunde en fravigelse af dette udgangspunkt.

5.2

Social- og Indenrigsministeriet har forstået sagens oplysninger således, at baggrunden for beslutningen om at opføre 7.000 m² af de 10.000 m² var, at der til området var knyttet en byggeret, der ud fra en planlovmæssig vurdering muliggjorde opførelse af disse yderligere kvadratmeter ud over de 21.000 m², som Dokk1 oprindeligt var dimensioneret til (inkl. 3.000 m², som hele tiden har været påtænkt udlejet). Ministeriet lægger endvidere til grund, at der var tungtvejende praktiske, arkitektoniske og økonomiske grunde, der begrundede, at hvis byggeretten skulle udnyttes, måtte det ske som en del af det samlede byggeri.

Ministeriet finder imidlertid ikke, at dette synspunkt i sig selv kan begrunde, at en kommune opfører og udlejer bygninger til erhverv.

5.3

Det må herefter overvejes, om der kunne antages at være den fornødne kommunale interesse i at fremtidssikre Århus Kommunes mulighed for på et tidspunkt at have rådigheden over de 10.000 m² lokaler i tilknytning til Dokk1/i det pågældende område.

Århus Kommune har herved navnlig henvist til Indenrigsministeriets udtalelse af 11. juli 1997, og at det således er lovligt for en kommune efter Social- og Indenrigsministeriets praksis at erhverve fast ejendom, uanset at kommunen ikke har et konkret formål med erhvervelsen.

Social- og Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at den omtalte praksis forudsætter, at der foreligger en kommunal interesse i, at kommunen sikrer sig rådigheden over ejendommen. Dette indebærer efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen skal have gjort sig overvejelser om, hvilke kommunale hensyn der på kortere eller længere sigt vil kunne tilgodeses via ejendomsbesiddelsen. Den omtalte praksis giver således ikke hjemmel til, at en kommune kan erhverve fast ejendom uden angivelse af nogen form for mulig fremtidig kommunal interessevaretagelse. Det bemærkes, at i udtalelsen af 11. juli 1997 havde kommunen gjort sig overvejelser om den fremtidige anvendelse, idet kommunen angav som begrundelse for erhvervelsen, at kommunen herved sikrede, at der kunne opføres ældreboliger på ejendommen, eller at ejendommen kunne anvendes til rekreative formål.

Ministeriet skal endvidere bemærke, at den omhandlede praksis vedrører en kommunes adgang til at erhverve fast ejendom, og at de forhold, der begrunder denne praksis, efter ministeriets opfattelse ikke gør sig tilsvarende gældende, når det omhandler opførelse af bygninger på en grund, som kommunen allerede ejer og dermed har rådigheden over. Baggrunden for den omtalte praksis er således, at det kan være hensigtsmæssigt for en kommune at have rådigheden over ejendomme. Enten fordi kommunen agter at bruge den faste ejendom før eller siden til kommunale aktiviteter, eller fordi kommunen som led i sine jordforsyningsopgaver, jf. afsnit 3.2 ovenfor, og med henblik på realisering af de planmæssige og byudviklingsmæssige hensyn i tilknytning hertil har til hensigt at sælge arealet til en privat på vilkår af, at arealet bruges til for eksempel erhverv.

Opførelse af bygninger kan således efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke sidestilles med ejendomserhvervelse. Det bemærkes herved, at der ikke er behov for at sikre sig rådigheden over ejendommen, når kommunen allerede ejer den. Endvidere påtager kommunen sig en økonomisk byrde i tilslutning til den omkostning, der har været forbundet med erhvervelse af ejendommen. Endelig er der et omfattende privat marked for erhvervslejemål.



Social- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at en kommune er forpligtet til at sandsynliggøre, at et kommunalt byggeri skal anvendes til kommunale opgaver.

Social- og Indenrigsministeriet finder således ikke belæg for, at udgangspunktet om, at det ikke er en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder opføre bygninger, hvis lokaler udlejes til erhverv, kan fraviges under henvisning til ovennævnte praksis vedrørende erhvervelse af fast ejendom uden et konkret kommunalt formål.

Det følger af ovenstående, at det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Århus Kommune ikke har haft hjemmel til at overdimensionere byggeriet af Dokk1 med de 10.000 m², idet Social- og Indenrigsministeriet på baggrund af de foreliggende oplysninger må lægge til grund, at kommunen ikke havde konkrete planer om at anvende disse til kommunale formål. Der henvises til, at der ikke i de overvejelser, som fremgår af de ovenfor nævnte dokumenter fra Århus Kommune i tilknytning til beslutningen om at opføre de 10.000 m² på noget tidspunkt er anført et konkret kommunalt formål hermed. Det er derimod anført, at udlejningen skulle sikre finansieringen af de 10.000 m², og at der ikke kunne indgås meget langvarige eller tidsbegrænsede lejekontrakter, idet det skulle være muligt ad åre at udnytte byggeriet, hvis et kommunalt behov derfor måtte opstå, jf. Århus Kommunes notat af 10. september 2007, kommunens notat af 19. september 2007 og indstillingen af 19. februar 2008 til Århus Byråd. Endvidere har Århus Kommune ikke på baggrund af Social- og Indenrigsministeriets spørgsmål i brev af 17. april 2013 om, hvilke kommunale interesser der skulle varetages ved etablering af overkapaciteten, oplyst om, hvilke kommunale opgaver der skulle varetages ved opførelsen af de 10.000 m². Ministeriet er opmærksomt på, at den manglende angivelse af et konkret formål med opførelsen af de 10.000 m² formentlig skyldes, at kommunen har forstået ministeriets praksis således, at der ikke stilles krav om et konkret kommunalt formål med et kommunalt byggeri. Denne opfattelse er ministeriet, som det fremgår, ikke enig i.

5.4

For så vidt angår kommunens bemærkning om, at 10.000 m² er en relativ ubetydelig overkapacitet, idet kommunen henviser til den samlede kommunale ejendomsmasse på 1,9 mio. m², bemærkes, at det forhold, at en overkapacitet har et begrænset omfang, ikke i sig selv kan indebære, at overkapaciteten er lovlig, jf. herved de ovenfor under afsnit 3.1 nævnte betingelser for lovlig overkapacitet. Social- og Indenrigsministeriet finder således, allerede fordi der ikke var et lovligt formål med at opføre de omhandlede 10.000 m², at den grundlæggende betingelse for lovlig overkapacitet ikke er opfyldt. Det bemærkes i øvrigt, at 10.000 m² samlet erhvervslejemål på en af byens mest attraktive pladser i sig selv må anses for at være betydelig. Det gælder både i forhold til den resterende del af Dokk1 på 18.000 m², dels i forhold til udbuddet af erhvervsjendomme af den omhandlede karakter i kommunen. Social- og Indenrigsministeriet finder således ej heller på baggrund af omfanget af byggeriet, at det kan anses for at udgøre lovlig overkapacitet.

5.5

Århus Kommune har endvidere henvist til, at det følger af Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 8. maj 2002, j.nr. 2000/11122/760-1, at det er lovligt for en kommune at bibeholde en ejendom uden at have et konkret formål med erhvervelsen, men ud fra mere generelle overvejelser om den fremtidige anvendelse af ejendommen. Social- og Indenrigsministeriet bemærker hertil, at ministeriet i udtalelsen lagde til grund, at kommunens erhvervelse af ejendommen var ulovlig. Derimod har udtalelsen relevans i forhold til kommunens eventuelle forpligtelser med hensyn til afhændelse af den ulovligt erhvervede ejendom. Se nærmere herom afsnit 6.1 nedenfor.

Social- og Indenrigsministeriet finder ikke, at der i øvrigt er oplysninger i sagen, der kan begrunde, at det var lovligt, at Århus Kommune opførte de omhandlede 10.000 m², uden at der var et konkret kommunalt formål hermed.



Århus Byråds beslutning herom var således ulovlig.

6. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser om konsekvenser som følge af den ovenfor fastslåede ulovlighed

6.1 Århus Kommunes forpligtelse til at afhænde den ulovlige overkapacitet

Social- og Indenrigsministeriet finder som anført ovenfor under punkt 5, at det var ulovligt, at Århus Kommune etablerede den omhandlede overkapacitet på 10.000 m² i tilknytning til Dokk1.

Det følger af det anførte i afsnit 3.1 ovenfor, at overkapacitet, der ikke kan eller skal opretholdes af hensyn til en kommunal opgavevaretagelse, som udgangspunkt skal afskaffes. Det gælder i sagens natur også, når der er tale om overkapacitet, som skyldes ulovlig overdimensionering.

Spørgsmålet om, hvorvidt der gælder en forpligtelse til at afhænde fast ejendom i en situation, hvor kommunen ikke ved erhvervelsen varetog et lovligt kommunalt formål, har givet anledning til tvivl i ministeriets praksis, jf. herved den ovenfor i afsnit 5.5 nævnte udtalelse af 8. maj 2002. I udtalelsen fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at en kommunalbestyrelse havde varetaget et ulovligt formål ved at erhverve en fast ejendom med henblik på at bortforpagte arealet og sidenhen sælge det til en statslig institution. Indenrigs- og Sundhedsministeriet var mest tilbøjeligt til at mene, at kommunen ikke havde pligt til at opsige bortforpagtningssaftalen for derefter at afhænde det omhandlede areal til tredjemand. Ministeriet lagde herved vægt blandt andet på, at det efter praksis er muligt for en kommune at erhverve fast ejendom uden at have et konkret formål hermed, og at den efterfølgende besiddelse som følge heraf ikke kan anses for ulovlig, alene fordi kommunalbestyrelsen varetog et ulovligt formål med erhvervelsen af det pågældende areal. Det afgørende efter ministeriets opfattelse var, at kommunen ellers lovligt ville have kunnet eje arealet.

Social- og Indenrigsministeriet har på baggrund af ovenstående sag overvejet, hvorvidt der i nærværende sag foreligger tilsvarende omstændigheder. Det er imidlertid ministeriets opfattelse, at de to sager adskiller sig fra hinanden, allerede fordi der i nærværende sag er tale om *opførelse* af byggeri, hvor det som nævnt ovenfor i afsnit 5.3 er et krav, at byggeriet skal anvendes til et konkret kommunalt formål. Ved erhvervelse af en ejendom kræves ikke et konkret kommunalt formål, jf. afsnit 3.2, men som anført i afsnit 5.3 kan opførelse af en bygning ikke sidestilles hermed.

Social- og Indenrigsministeriet må således lægge til grund, at Århus Kommune har opført det i sagen omhandlede byggeri uden det fornødne konkrete kommunale formål.

Det er på den baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Århus Kommune er forpligtet til enten at anvende det omhandlede areal på 10.000 m² til kommunale opgaver, eller så vidt det er muligt at sælge arealet til markedsprisen, jf. nedenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om salg bemærkes, at det antages, at en kommune efter almindelige kommunalretlige grundsætninger har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, jf. afsnit 4 ovenfor, 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, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen ved varetagelse af en saglig, kommunal interesse kan sælge ejendommen til en pris, der er lavere end markedsprisen. Forplig-



telsen indebærer, at kommunen – selv om der har været foretaget offentligt udbud – 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 kommunen 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 må der tilkomme kommunalbestyrelsen en vis margin.

For så vidt angår arealer, for hvilke der gør sig særlige forhold gældende, f.eks. fordi udnyttelsen af arealerne er undergivet visse specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelsen af markedsprisen, må rammerne for kommunalbestyrelsens udøvelse af skønnet antages at være særligt vide.

Tilbud afgivet efter forudgående offentligt udbud kan være vejledende ved fastsættelse af markedsprisen. Såfremt der er tale om atypiske arealer, og såfremt der kun er afgivet ét tilbud, vil det forhold, at ejendommen har været udbudt offentligt, dog kun kunne tillægges begrænset betydning.

Om reglerne i forbindelse med kommuners salg af fast ejendom henvises i øvrigt til den kommunale styrelseslovs § 68 og de regler, der er udstedt i medfør heraf¹.

Social- og Indenrigsministeriet er opmærksomt på, at nærværende udtalelse om kommunens forpligtelse til salg kan påvirke muligheden for at opnå den højest mulige pris for arealet negativt.

Det er på den baggrund og på baggrund af det ovenfor anførte om pligten til at sælge fast ejendom til markedsprisen ministeriets opfattelse, at kommunen - indtil det må antages at være muligt at sælge de 10.000 m² til markedsprisen – i stedet kan udleje det omhandlede areal til markedsprisen. Hvis kommunen ikke agter at anvende byggeriet til varetægelse af kommunale opgaver, påhviler det kommunen med jævne mellemrum at undersøge, om det er muligt at opnå markedsprisen ved salg af de omhandlede 10.000 m², og i givet fald foretage et offentligt udbud med henblik på salg af arealet.

6.2 Spørgsmålet om, hvorvidt Århus Byråd har handlet ansvarspådragende

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Århus Byråd har handlet ansvarspådragende i forbindelse med beslutningen om at overdimensionere byggeriet af Dokk1 med de omhandlede 10.000 m², skal ministeriet bemærke følgende:

Den kommunale styrelseslov indeholder i § 50 c følgende bestemmelse:

”§ 50 c. Statsforvaltningen kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab.

Stk. 2. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

Stk. 3. Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem under en erstatningssag efter stk. 1 findes erstatningsansvarligt for et tab, som den pågældende under udførelsen af sit hverv har påført kommunen, kan erstatningen nedsættes eller helt bortfalde, i det omfang det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt.

...”

Den kommunale styrelseslov angiver ikke, hvilke betingelser der gælder for, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan pålægges erstatningsansvar. Det må afgøres i

¹ Bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme og vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme



overensstemmelse med dansk rets almindelige erstatningsregler, om der er et erstatningsgrundlag. Dette betyder, at der skal foreligge en uforvarlig adfærd (beslutning eller undladelse), som kan tilregnes det pågældende medlem som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudselig følge heraf skal være opstået et tab for kommunen. Ved vurderingen af, om erstatningssag skal anlægges, skal den kommunale tilsynsmyndighed således vurdere, om de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer ved domstolene vil blive idømt erstatningsansvar.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse, 2010, side 451.

Det forhold, at byggeriet af de omhandlede 10.000 m² efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke var lovligt, giver efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv grundlag for at anmode Statsforvaltningen om at undersøge, om betingelserne for at anlægge erstatningssag efter § 50 c i den kommunale styrelseslov mod de pågældende byrådsmedlemmer er opfyldt, herunder om byrådsmedlemmerne har handlet ansvarspådragende i forbindelse med beslutningen om at opføre de 10.000 m², og om, hvorvidt og i hvilket omfang kommunen derved har lidt et tab.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at indstillingen til Århus Byråds beslutning den 26. marts 2008 indeholder en juridisk redegørelse om, at det er lovligt at opføre de 10.000 m² uden et konkret kommunalt formål. Ministeriet lægger endvidere vægt på, at der ikke tidligere i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis eller i den juridiske litteratur er taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan opføre et byggeri, som ikke skal anvendes til konkrete kommunale opgaver. Social- og Indenrigsministeriet finder, at byrådsmedlemmerne på baggrund heraf må anses for at have været i god tro om lovligheden af byggeriet af de 10.000 m². I ministeriets vurdering er endvidere indgået den tid, der er forløbet siden den ulovlige beslutning.

Social- og Indenrigsministeriet finder derfor ikke anledning til at anmode Statsforvaltningen om en sådan undersøgelse.

Social- og Indenrigsministeriet har sendt kopi af denne udtalelse til Statsforvaltningen og gjort Statsforvaltningen bekendt med sin retsopfattelse.

Med venlig hilsen
Nikolaj Stenfalk