

## Retsinformation

Udskriftsdato: 17. marts 2021

VEJ nr 9175 af 03/03/2021 (Gældende)

## Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme

---

Ministerium: Indenrigs- og Boligministeriet

Journalnummer: Indenrigs- og Boligmin., j.nr. 2018-1718

# Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. De gældende regler om offentligt udbud
  - 2.1. Reglerne om offentligt udbud ved salg af fast ejendom
  - 2.2. Væsentlige ændringer i reglerne om offentligt udbud siden sidste vejledning
    - 2.2.1. Udbudsbekendtgørelsen fra 2011
    - 2.2.2. Udbudsbekendtgørelsen fra 2021
3. Reglerne om offentligt udbud og anden lovgivning
  - 3.1. Generelt om forholdet mellem reglerne om offentligt udbud og anden lovgivning
  - 3.2. Kommunalfuldmagtsreglerne
  - 3.3. Myndighedsfuldmagten
  - 3.4. Økonomisk ansvarlighed og krav om lovhemmel til støtte til private
  - 3.5. Statsstøttereglerne
    - 3.5.1. Overordnet om statsstøttereglerne
    - 3.5.2. Hvornår foreligger der statsstøtte?
      - 3.5.2.1. Offentlige midler – ”statsmidler”
      - 3.5.2.2. Økonomisk aktivitet
      - 3.5.2.3. Økonomisk fordel
      - 3.5.2.4. Fordel for afgrænset gruppe – selektivitet
      - 3.5.2.5. Konkurrencefordrejning og samhandelspåvirkning
4. Hvilke myndigheder er omfattet af reglerne om offentligt udbud af fast ejendom?
  - 4.1. Myndigheder, der er omfattet
  - 4.2. Enheder, der ikke er omfattet
5. Hvilke dispositioner er omfattet af reglerne om offentligt udbud af fast ejendom?
  - 5.1. Salg af fast ejendom og ikke af andre aktiver
  - 5.2. Salg og ikke andre dispositioner over fast ejendom
6. Hvilke salg af fast ejendom er ikke omfattet af reglerne?
  - 6.1. Hvis andet er særligt hjemlet i lovgivningen
  - 6.2. Offentligt støttet byggeri (styrelseslovens § 68, stk. 2)
7. Tilfælde, hvor offentligt udbud kan undlades uden tilsynsmyndighedens godkendelse (udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1)
  - 7.1. Salg til en anden offentlig myndighed (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1)
  - 7.2. Salg af en nedlagt tjeneste- eller lejebolig (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2)
  - 7.3. Salg til en kommunalt ansat (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3)
  - 7.4. Salg af visse små ubebyggede arealer (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4)
  - 7.5. Salg af visse ubebyggede arealer til en tilgrænsende ejendom (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5)

- 7.6. Salg i form af anlægsstøtte til institutioner (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6)
  - 7.7. Salg af virksomhed med henblik på kommunens eller regionens lovlige videreførelse af virksomheden i selskabsform (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 7)
  - 7.8. Salg i forbindelse med ekspropriation (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 8)
  - 7.9. En regions salg af fast ejendom til Statens Ejendomssalg A/S (Freja Ejendomme A/S) (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 9)
  - 7.10. Tilfælde, hvor kommunen henholdsvis regionen foretager offentligt udbud uanset undtagelsesmulighed
- 8. Situationer, hvor offentligt udbud kan undlades med tilsynsmyndighedens godkendelse (udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2)
    - 8.1. Generelt om adgangen til at opnå fritagelse for offentligt udbud
    - 8.2. Tilfælde, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud
    - 8.3. Forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra offentligt udbud
- 9. Udbudsvilkår (udbudsbekendtgørelsens § 3)
    - 9.1. Fastsættelse af vilkår (udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1)
    - 9.2. Udbud til en fastsat pris (udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2)
- 10. Annoncering (udbudsbekendtgørelsens § 4)
    - 10.1. Annoncering i et eller flere alment tilgængelige medier (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1. pkt.)
    - 10.2. Annonceringen skal være egnet til at sikre, at oplysningen om det offentlige udbud kan komme til en bred kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 2. pkt.)
    - 10.3. Ved annonceringen skal angives ejendommens beliggenhed og størrelse og kontaktoplysninger (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 1. pkt.)
    - 10.4. Ved annonceringen skal angives, at købstilbud skal være skriftlige og angive et fast beløb (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt.)
    - 10.5. Særlige annonceringskrav ved udbud til en fastsat pris (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 3. pkt.)
    - 10.6. Udbudsmaterialet
- 11. Købstilbud (udbudsbekendtgørelsens § 5)
    - 11.1. Skriftlighed (udbudsbekendtgørelsens § 5, 1. pkt.)
    - 11.2. Købstilbud skal angive et fast beløb (udbudsbekendtgørelsens § 5, 2. pkt.)
    - 11.3. Offentlighed omkring købstilbud
      - 11.3.1. Anmodninger om indsigt i indkomne købstilbud skal behandles efter lovgivningens administrative regler
      - 11.3.2. Lovgivningens regler om aktindsigt i indkomne købstilbud
      - 11.3.3. Fortrolighed og meroffentlighed
- 12. Valg af tilbudsgiver (udbudsbekendtgørelsens §§ 6 og 7)
    - 12.1. Forpligtelse til at sælge ejendommen til markedspris
    - 12.2. Salg til andre end højestbydende (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2)
    - 12.3. Valg mellem flere ens bud
    - 12.4. Købstilbud skal bortset fra uvæsentlige afvigelser opfylde udbudsvilkårene (udbudsbekendtgørelsens § 7)
    - 12.5. Forkastelse/antagelse af tilbud

- 12.5.1. Er kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet forpligtet til at acceptere et af de indkomne købstilbud (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 1)?
- 12.5.2. Er kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet forpligtet til at forkaste et købstilbud?
- 12.6. Frist for afgivelse af tilbud
- 12.7. Forpligtelse til nyt offentligt udbud
- 12.8. Kontakt og forhandling med tilbudsgivere
- 12.9. Højere eller lavere købstilbud end en udbudt pris (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3)
  - 12.9.1. Højere købstilbud end en udbudt pris (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt.)
  - 12.9.2. Forbud mod salg til en lavere pris end en udbudt fastsat pris eller mindstepris (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt.)
- 13. Frister for salg af en fast ejendom på grundlag af et udbud (udbudsbekendtgørelsens §§ 8 og 9)
  - 13.1. Tidligste frist for salg af en fast ejendom (udbudsbekendtgørelsens § 8)
  - 13.2. Seneste frist for salg af en fast ejendom (udbudsbekendtgørelsens § 9)
- 14. Særligt vedrørende køberet og forkøbsret
  - 14.1. Køberet
    - 14.1.1. Definition
    - 14.1.2. Er en aftale om køberet omfattet af reglerne om offentligt udbud?
    - 14.1.3. Er en aftale om køberet lovlig?
  - 14.2. Forkøbsret
    - 14.2.1. Definition
    - 14.2.2. Er en aftale om forkøbsret omfattet af reglerne om offentligt udbud?
    - 14.2.3. Er en aftale om forkøbsret lovlig?
- 15. Det kommunale og regionale tilsyn
  - 15.1. Det kommunale og regionale tilsyns kompetence
  - 15.2. Det kommunale og regionale tilsyn og statsstøtteregele
- 16. Bortfald af tidligere vejledning

## 1. Indledning

Denne vejledning handler om reglerne om salg af kommunens og regionens faste ejendomme, der som udgangspunkt ikke må ske uden forudgående offentligt udbud, jf. § 68 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019) og bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme.

Bekendtgørelsen om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme er blevet ændret, og det er derfor fundet hensigtsmæssigt samtidig at ændre og opdatere vejledningen, herunder særligt med hensyn til inddragelse af forholdet til statsstøtteregele.

Denne vejledning indeholder en beskrivelse af reglerne, baggrunden for disse og en omtale af en række spørgsmål om reglernes konkrete anvendelse.

Forholdet til reglerne om statsstøtte er desuden blevet indarbejdet i vejledningen, da det ofte vil være relevant for kommunerne og regionerne at være opmærksom på disse regler ved salg af fast ejendom.

Vejledningen erstatter vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 som offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, som ophæves.

## **2. De gældende regler om offentligt udbud**

### **2.1. Reglerne om offentligt udbud ved salg af fast ejendom**

Den kommunale styrelseslovs § 68 har følgende ordlyd:

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

*Stk. 2.* Reglerne i stk. 1 gælder ikke ved salg af fast ejendom til gennemførelse af offentligt støttet byggeri i henhold til lov om almene boliger m.v. og lov om støttede private ungdomsboliger.”

Den kommunale styrelseslovs § 68 finder tilsvarende anvendelse i forhold til regioner, jf. regionslovens § 38, 1. pkt. De forskrifter, der er udstedt i medfør af lov om kommunernes styrelse § 68, finder tilsvarende anvendelse for regioner, medmindre indenrigs- og boligministeren fastsætter andet, jf. regionslovens § 38, 2. pkt.

I medfør af den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 1, 2. pkt., og regionslovens § 38 har indenrigs- og boligministeren udstedt bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (herefter udbudsbekendtgørelsen).

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

### **2.2. Væsentlige ændringer i reglerne om offentligt udbud siden sidste vejledning**

Siden udsendelsen af den sidste vejledning om reglerne om offentligt udbud, jf. vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, er der sket to ændringer af den daværende udbudsbekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991. Dels har ministeriet udstedt en ny udbudsbekendtgørelse i 2011, jf. bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011. Dels har ministeriet i forbindelse med udsendelsen af denne vejledning udstedt en ny udbudsbekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021.

#### **2.2.1. Udbudsbekendtgørelsen fra 2011**

Ved bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 blev reglerne i udbudsbekendtgørelsen fra 1991 ændret på flere punkter.

Da udbudsbekendtgørelsens regler om offentligt udbud ved salg af kommunernes faste ejendom også finder anvendelse på regionernes salg af fast ejendom, jf. regionslovens § 38, blev regionerne generelt tilføjet i udbudsbekendtgørelsens titel og tekst. Se afsnit 4.1.

Endvidere blev det præciseret i udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, at der ved kommune tillige skal forstås et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, medmindre andet følger af selskabets vedtægter. Forbeholdet om tilfælde, hvor andet følger af selskabets vedtægter, er udgået med den seneste ændring af bekendtgørelsen. Der er således ikke mulighed for at fravige reglerne i vedtægterne for et kommunalt fællesskab. Se afsnit 4.1.

Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1, (nu § 2, stk. 1, nr. 1) blev ændret således, at der blev givet mulighed for at undlade offentligt udbud, når en kommune henholdsvis en region sælger fast ejendom til en region. Se afsnit 7.1.

Det blev præciseret i § 2, stk. 2, nr. 4, (nu § 2, stk. 1, nr. 4), at bestemmelsen, hvorefter offentligt udbud kan undlades ved salg af et areal under 2.000 m<sup>2</sup>, som ikke selvstændigt kan bebygges, alene finder anvendelse, når der er tale om et areal, der ikke er bebygget. Se afsnit 7.4.

Der blev med den nye bestemmelse i § 2, stk. 2, nr. 5, (nu § 2, stk. 1, nr. 5) givet mulighed for, at kommunerne henholdsvis regionerne kan undlade udbud i tilfælde af salg af et ubebygget areal, som ikke selvstændigt kan bebygges, i forbindelse med overførelse af arealet til en tilgrænsende ejendom, når arealet, der overføres, højst udgør 10 % af arealet af den ejendom, som arealet overføres til, dog højst 10.000 m<sup>2</sup>. Se afsnit 7.5.

Det blev præciseret i den ændrede bestemmelse i bekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 6, (§ 2, stk. 1, nr. 6) i overensstemmelse med praksis, at kommunens henholdsvis regionens salg af en fast ejendom til institutioner m.v. alene er undtaget fra kravet om offentligt udbud i situationer, hvor kommunen henholdsvis regionen lovligt kan yde *anlægsstøtte* til den pågældende institution m.v. Hidtil fremgik af den tilsvarende bestemmelse alene, at der lovligt skulle kunne ydes *støtte*. Se afsnit 7.6.

Den nye bestemmelse i bekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 7, (nu § 2, stk. 1, nr. 7) gjorde det muligt at undtage overdragelse af en kommunal henholdsvis regional ejendom, der indgår som en del af en kommunal henholdsvis en regional virksomhed, i forbindelse med salg af virksomheden med henblik på kommunens henholdsvis regionens lovlige videreførelse af virksomheden i selskabsform, fra kravet om offentligt udbud. Se afsnit 7.7.

Med bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 8, (nu § 2, stk. 1, nr. 8) muliggjordes at undlade offentligt udbud, når en kommune videreoverdrager eksproprieret fast ejendom til en bestemt fysisk eller juridisk person, når den faste ejendom er blevet eksproprieret til fordel for den pågældende fysiske eller juridiske person. Se afsnit 7.8.

Kommunerne og regionerne fik med den nye ordlyd af § 3, stk. 1, 1. pkt. (nu § 4, stk. 1, 1. pkt.) metodefrihed i forhold til annonceringen af offentligt udbud ved salg af fast ejendom, mens det i bestemmelsens

2. pkt. blev præciseret, at annonceringen skal være egnet til at sikre, at oplysning om udbuddet kan komme til en bred kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab. Se afsnit 10.1. og 10.2.

Det blev med det nye sidste punktum i bekendtgørelsens § 3, stk. 3, (nu § 4, stk. 2, 3. pkt.) fastsat som et nyt krav til annonceringen af udbud, at det, hvis en ejendom udbydes til en fastsat pris, ud over oplysning om, at kommunen henholdsvis regionen ikke er forpligtet til at sælge til den udbudte pris, også skal fremgå af annonceringen af det offentlige udbud, at tilbudsgiver ikke er afskåret fra at afgive et højere købstilbud end den fastsatte pris. Se afsnit 10.5.

Det blev med den nye ordlyd i bekendtgørelsens § 4, 1. pkt. (nu § 5, 2. pkt.) fastsat, at købstilbud skal angive et fast beløb. Hermed blev der indsat et forbud mod variable eller relative bud. Se afsnit 11.2.

Med den nye ordlyd i bekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt., blev det fastsat, at hvis der i tilfælde, hvor en ejendom er udbudt til en fastsat pris, fremkommer højere købstilbud, skal ikke blot som hidtil de tilbudsgivere, der har afgivet tilbud om køb af ejendommen til den udbudte pris, men fremover alle tilbudsgivere, der har afgivet tilbud om køb af ejendommen til mindst den udbudte pris, have mulighed for inden for en af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet fastsat frist at fremkomme med supplerende tilbud. Se afsnit 12.9.1.

### **2.2.2. Udbudsbekendtgørelsen fra 2021**

Ved udbudsbekendtgørelsen fra 2021 er der foretaget flere ændringer i udbudsbekendtgørelsen fra 2011.

Ved udbudsbekendtgørelsen fra 2021 er udbudsbekendtgørelsens regler blevet struktureret i underoverskrifter, hvis rækkefølge tilsigter at afspejle den naturlige rækkefølge af de overvejelser, som en kommune eller region skal gøre sig i forbindelse med salg af fast ejendom. Reglerne er således blevet opdelt i følgende underoverskrifter: Offentligt udbud (§ 1), unkladelse af offentligt udbud (§ 2), udbudsvilkår (§ 3), annoncering (§ 4), købstilbud (§ 5), valg af tilbudsgiver (§§ 6 og 7), tidligste og seneste frist for salg i henhold til udbuddet (§§ 8 og 9) samt ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser (§ 10).

Den ændrede struktur har medført, at reglerne om udbudsvilkår, der i udbudsbekendtgørelsen fra 2011 var i samme paragraf som reglerne om annoncering, (§ 3) nu er blevet flyttet til en selvstændig § 3, forud for reglerne om annoncering, der nu findes i § 4. Reglerne om købstilbud er følgelig flyttet fra § 4 til § 5. Endvidere er bestemmelsen om tidligste frist for salg i henhold til udbuddet, der i udbudsbekendtgørelsen fra 2011 var placeret i en selvstændig paragraf (§ 5) forud for bestemmelsen om valg af tilbudsgiver, nu blevet placeret som § 8 efter bestemmelserne om valg af tilbudsgiver (§§ 6-7). Bestemmelsen om seneste frist for salg i henhold til udbuddet, der i udbudsbekendtgørelsen fra 2011 var placeret i § 7 umiddelbart efter bestemmelsen om valg af tilbudsgiver, er nu placeret som § 9.

Ud over den ændrede struktur er bestemmelserne i udbudsbekendtgørelsen fra 2011 ændret på flere punkter.

Bestemmelsen i den tidligere udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 2, hvorefter der ved kommune tillige skulle forstås et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, medmindre andet fulgte af selskabets vedtægter, er ændret, idet forbeholdet om tilfælde, hvor andet følger af selskabets

vedtægter, er udgået. Der er således ikke mulighed for at fravige reglerne i vedtægterne for et kommunalt fællesskab. Se afsnit 4.1.

Bestemmelsen i den tidligere udbudsbekendtgørelses § 2, stk. 1, hvorefter bekendtgørelsen ikke omfattede salg af fast ejendom til gennemførelse af offentligt støttet byggeri i henhold til de i styrelseslovens § 68, stk. 2, nærmere angivne love, er udgået som følge af, at der ikke er behov for i en bekendtgørelse at gengive de regler, der følger af loven. I stedet er der i udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, efter ordene ”medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen” indsat en henvisning til styrelseslovens § 68, stk. 2. Se afsnit 6.1. og 6.2.

Med den nye bestemmelse i § 2, stk. 1, nr. 9, er der indsat en ny mulighed for at undlade offentligt udbud uden tilsynsmyndighedens godkendelse. Efter bestemmelsen kan offentligt udbud undlades ved en regions salg af fast ejendom til Statens Ejendomssalg A/S (Freja Ejendomme A/S). Se afsnit 7.9.

Den tidligere bestemmelse i 2. pkt. i udbudsbekendtgørelsens § 4 (nu § 5) om, at købstilbud er fortrolige, indtil salg har fundet sted, er ophævet. Dette skyldes, at det er fundet rigtigst, at spørgsmålet om aktindsigt i og fortrolighed omkring købstilbud bør reguleres i de almindelige regler i navnlig offentlighedsloven, forvaltningsloven og eventuelt miljøbeskyttelsesloven. Se afsnit 11.3.

I udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, hvorefter salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt der herved varetages en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse, er det præciseret, at dette skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttereglerne. Bestemmelsen er udtryk for en almindelig offentligretlig grundsætning om kommuners og regioners opgavevaretagelse. Baggrunden for, at det nu i bestemmelsen er præciseret, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud også skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttereglerne, er, at den hidtidige ordlyd af bestemmelsen kunne give det indtryk, at det var tilstrækkelig grund til at sælge til en anden end højstbydende, hvis der forelå en saglig kommunal eller regional interesse heri. Dette er efter gældende ret ikke altid tilfældet, da en kommune ikke ved at sælge til andre end højstbydende må handle i strid med pligten til at sælge til markedsprisen, ligesom salget skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttereglerne. Se afsnit 12.2.

I udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt., er det præciseret, at i tilfælde, hvor der er fremkommet højere tilbud end en fastsat pris, skal den frist, kommunalbestyrelsen fastsætter for at fremkomme med supplerende tilbud, være rimelig. Det er endvidere præciseret i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt., hvorefter salg til en lavere pris end en udbudt pris kun kan ske på grundlag af et nyt offentligt udbud, at der skal være tale om en udbudt *fastsat pris* eller *mindstepris*. Se afsnit 12.9.

Der er optaget en ny bestemmelse i udbudsbekendtgørelsen fra 2021. Det fremgår således af udbudsbekendtgørelsens § 7, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet ikke kan antage et købstilbud, der bortset fra uvæsentlige afvigelser ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har fastsat for udbuddet, jf. § 3, stk. 1. Bestemmelsen er udtryk for, hvad der som følge af kravet om offentligt udbud har været anset for gældende ret. Se afsnit 12.4.

Det er i bekendtgørelsens § 8 i overensstemmelse med hidtil gældende ret nu præciseret, at den tidligste frist for salg efter annoncering af ejendomssalget (14 dage efter den første annoncering) ikke gælder, hvis der af anden lovgivning følger en længere frist end fristen på 14 dage. Det er endvidere i bestemmelsens



2. pkt. nu udtrykkeligt angivet, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet ikke kan fastsætte en frist for afgivelse af tilbud, der er kortere end den frist, der er fastsat i 1. pkt. Der er også her tale om en kodificering af gældende ret. Se afsnit 13.1.

Endelig er det i § 9 i overensstemmelse med gældende ret præciseret, at fristen, hvorefter salg kun kan ske på grundlag af et nyt offentligt udbud, når der er forløbet et år efter et offentligt udbud, gælder fra den seneste annoncering af ejendomssalget, jf. § 4, stk. 1. Se afsnit 13.2.

### **3. Reglerne om offentligt udbud og anden lovgivning**

#### **3.1. Generelt om forholdet mellem reglerne om offentligt udbud og anden lovgivning**

Reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 (jf. regionslovens § 38) og udbudsbekendtgørelsen vedrører alene spørgsmål om forudgående offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme, herunder om fremgangsmåden ved offentligt udbud og om muligheden for i visse tilfælde at undlade offentligt udbud.

Hertil kommer imidlertid, at kommunens henholdsvis regionens salg af fast ejendom – uanset om der er krav om udbud efter § 68 (jf. regionslovens § 38) og udbudsbekendtgørelsen – skal ske under iagttagelse af den øvrige lovgivning. Herunder kan nævnes reglerne om, hvilke opgaver kommunerne og regionerne lovligt kan varetage (herunder kommunalfuldmagten og myndighedsfuldmagten) og statsstøttereglerne. Sidstnævnte kan efter omstændighederne medføre visse krav til fremgangsmåden ved salget med henblik på at fastslå, at salget sker på markedsvilkår.

Nedenfor omtales som nogle væsentlige eksempler på sådan anden relevant lovgivning kommunalfuldmagtsreglerne (afsnit 3.2.) og myndighedsfuldmagten (afsnit 3.3.) samt den generelle forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt og udgangspunktet om, at det kræver lovhjemmel at yde tilskud til private (afsnit 3.4.). Herudover omtales statsstøttereglerne (afsnit 3.5.).

De anførte eksempler på relevant lovgivning er ikke udtømmende.

#### **3.2. Kommunalfuldmagtsreglerne**

Kommuner har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i de uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det antages efter disse regler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage erhvervsvirksomhed. Dette gælder som udgangspunkt også i forhold til kommuners *erhvervelse* af 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.

Kommunen kan således lovligt erhverve fast ejendom 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.

Kommunen kan endvidere lovligt erhverve fast ejendom med henblik på at videresælge denne til en køber, som forpligter sig til at anvende ejendommen til et formål, der passer til kommunens planlægning. Kommunen er forpligtet til ved salget at sikre, at salget sker med henblik på realisering af en opgave, kommunen lovligt kan varetage efter den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsregler.

Det er endvidere antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at det er en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsregler at deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv (såkaldte jordforsyningsopgaver). Baggrunden herfor er bl.a. 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. Planlovgivningen vil også kunne anvendes til at understøtte regulerings- og planlægningsbehovet, men den kommunale adgang til at købe og sælge fast ejendom understøtter i videre omfang kommunens mulighed for at styre, hvor og hvornår private bygherrer igangsætter byggeri i overensstemmelse med kommunens planlægning.

Herudover er en kommune ikke afskåret fra at erhverve en ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådigheden over ejendommen og dermed dens anvendelse. Kommunen kan i dette tilfælde erhverve ejendommen, 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 de kommunale tilsynsmyndigheder, at kommunen ved erhvervelsen ikke (også) varetog et ulovligt formål. En kommune kan derimod ikke opføre et byggeri uden et konkret kommunalt formål.

Det antages endvidere, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler har en forholdsvis fri adgang til at *sælge* fast ejendom, uanset at kommunen herved udøver erhvervsvirksomhed. Det må for det første anses for at falde inden for kommunalfuldmagtsregler, at en kommune sælger fast ejendom, som ikke længere er nødvendig for at løse kommunale opgaver. Det gælder, uanset om salget vil påvirke ejendomsmarkedet. Endvidere kan kommunen sælge fast ejendom med henblik på at varetage jordforsyningsopgaver. I denne forbindelse accepteres i tilsynsmyndighedernes praksis, at en kommunal jordforsyning påfører private udstykkere og andre sælgere konkurrence, og at et kommunalt udbud af byggegrunde kan afhjælpe en relativ mangel på byggegrunde og dermed medvirke til at sænke markedsprisen. En kommune kan dog ikke byggemodne jord, hvis kommunen på tidspunktet for byggemodningen er bevidst om, at det ikke vil være muligt at få dækket kommunens omkostninger i forbindelse med salg. Herudover kan en kommune sælge fast ejendom til foreninger m.v. med henblik på, at den faste ejendom udgør den fysiske ramme for foreningens varetagelse af kommunale opgaver, som kommunen kan yde støtte til.

Kommuner er endvidere efter kommunalfuldmagtsregler forpligtet til som udgangspunkt at sælge fast ejendom til markedsprisen, jf. afsnit 12.1. nedenfor.

### **3.3. Myndighedsfuldmagten**

Det er fastsat i regionslovens § 5, stk. 2, at regioner ikke kan varetage andre opgaver end de opgaver, der er nævnt i § 5, stk. 1, som omfatter en række lovbestemte områder vedrørende sygehusvæsenet, regionale udviklingsopgaver, visse tilbud på det sociale område, specialundervisning, trafikselskaber samt natur, miljø og fysisk planlægning. Regionerne har således ikke adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler.

Imidlertid er det forudsat i bemærkningerne til regionslovens § 5, stk. 2, at også regioner har en ulovbestemt adgang til at varetage opgaver som følge af, at de er offentlige myndigheder, der modtager offentlige bevillinger, og som varetager opgaver i henhold til lovgivningen. Dette indebærer, at regionerne har mulighed for i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt at foretage de dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. Denne adgang til at varetage opgaver benævnes myndighedsfuldmagten.

Der er et vist sammenfald mellem de opgaver, som regioner kan varetage med hjemmel i myndighedsfuldmagtsregler, og de opgaver, som kommuner kan varetage med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler, herunder erhvervsvirksomhed. Herunder kan regioner *erhverve* fast ejendom til brug for varetagelsen af regionale opgaver. Det er derimod ikke en regional opgave at købe fast ejendom med henblik på jordforsyningsopgaver eller at købe fast ejendom uden et konkret regionalt formål. Regioner har heller ikke hjemmel i myndighedsfuldmagten til at varetage hensyn til ulovbestemte almene interesser i forhold til kultur, idræt, miljø, sundhed, turisme, trafik, generel erhvervsudvikling m.v., og regioner kan derfor ikke på ulovbestemt grundlag erhverve fast ejendom med henblik på at varetage sådanne interesser.

Det antages endvidere, at regioner med hjemmel i myndighedsfuldmagten har en forholdsvis fri adgang til at *sælge* fast ejendom, uanset at regionen herved udøver erhvervsvirksomhed. Det må for det første anses for at falde inden for myndighedsfuldmagten, at en region sælger fast ejendom, som ikke længere er nødvendig for at løse regionale opgaver. For det andet kan en region sælge fast ejendom til en køber, som forpligter sig til at anvende ejendommen til regionale formål. Regionen er i den forbindelse forpligtet til ved salget at sikre, at salget sker med henblik på realisering af en opgave, regionen lovligt kan varetage efter den skrevne lovgivning eller myndighedsfuldmagten.

### **3.4. Økonomisk ansvarlighed og krav om lovhjemmel til støtte til private**

Kommuner og regioner har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det er en almindelig offentligretlig grundsætning, at kommuner og regioner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. I forbindelse med salg af kommunal eller regional fast ejendom indebærer dette, at kommunen henholdsvis regionen som udgangspunkt skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen, jf. afsnit 12.1. nedenfor.

### **3.5. Statsstøttere reglerne**

#### **3.5.1. Overordnet om statsstøttere reglerne**

Når en kommune eller region sælger fast ejendom, herunder grunde, skal kommunen eller regionen være opmærksom på reglerne om statsstøtte. En kommunes henholdsvis regions salg af en fast ejendom vil ikke komme i konflikt med statsstøttere reglerne, hvis det sikres, at salget sker til markedsværdien.

Reglerne om statsstøtte findes i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 107 og 108 og i konkurrencelovens § 11 a, jf. lovbekendtgørelse nr. 155 af 1. marts 2018.

Det er i TEUF artikel 107 fastsat, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige

visse virksomheder eller visse produktioner, som udgangspunkt er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne.

Ifølge EU-Domstolens praksis skal følgende kumulative betingelser være opfyldt, for at en offentlig foranstaltning omfattes af statsstøttebegrebet i TEUF artikel 107, stk. 1:

- 1) Støtten ydes ved hjælp af offentlige midler,
- 2) støtten ydes til en modtager, der driver virksomhed (økonomisk aktivitet),
- 3) støtten giver modtageren en økonomisk fordel,
- 4) støtten er selektiv, således at den retter sig mod visse virksomheder frem for andre,
- 5) støtten forvrider eller truer med at forvride konkurrencen på markedet, og
- 6) støtten påvirker samhandlen på det indre marked.

Betingelserne uddybes nedenfor i afsnit 3.5.2.

Støttebegrebet efter konkurrencelovens § 11 a svarer til statsstøttebegrebet efter TEUF artikel 107, stk. 1.

Såfremt der i det konkrete tilfælde vurderes at foreligge statsstøtte, er der en række undtagelser i statsstøttereglerne, som kan være relevante for kommunen eller regionen i forbindelse med det enkelte salg, således at støtten kan ydes foreneligt med det indre marked. Eksempler kan være de minimis-forordningen eller den generelle gruppefritagelsesforordning. Herudover kan Kommissionen konkret forelægges støtten og træffe afgørelse om, hvorvidt støtten er forenelig med det indre marked, jf. traktatens artikel 107, stk. 2, eller 107, stk. 3.

For en mere detaljeret beskrivelse af statsstøttereglerne henvises til Erhvervsministeriets Statsstøttehåndbog 2017 og Europa-Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01).

Det påhviler den enkelte offentlige myndighed, herunder den enkelte kommune eller region, at sikre, at myndigheden ikke yder støtte i strid med statsstøttereglerne.

### **3.5.2. Hvornår foreligger der statsstøtte?**

Økonomiske fordele, der ydes til virksomheder ved hjælp af offentlige midler, kan være omfattet af statsstøttereglerne og kræve anmeldelse til og godkendelse fra Europa-Kommissionen.

For at der er tale om statsstøtte, skal seks betingelser som nævnt ovenfor i afsnit 3.5.1. være opfyldte. Disse gennemgås kort nedenfor. **Alle seks betingelser skal være til stede samtidig.**

### 3.5.2.1. Offentlige midler – ”statsmidler”

For at der kan være tale om statsstøtte, skal støtten ydes af ”staten” eller ved hjælp af statsmidler. Begrebet ”stat” omfatter i denne sammenhæng ikke blot centraladministrationen, men også andre offentlige organer såsom regionale og lokale myndigheder – for eksempel **kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslovs § 60.**

Det bemærkes, at den omstændighed, at offentlig virksomhed er oprettet i form af et privatretligt selskab, ikke udelukker, at en støtteforanstaltning, der iværksættes af et sådant selskab, kan tilregnes staten. Det er i den forbindelse af betydning, om virksomheden er undergivet kontrol af ”staten”.

Salg af offentligt ejede grunde og bygninger på for køberen fordelagtige vilkår kan efter omstændighederne udgøre statsstøtte.

### 3.5.2.2. Økonomisk aktivitet

Der vil alene kunne være tale om statsstøtte, hvis støttemodtageren driver **virksomhed**. Begrebet virksomhed omfatter enheder, der udøver økonomisk aktivitet, uanset retlig form eller finansieringsmåde. En forening eller sportsklub kan godt falde ind under begrebet virksomhed. Det samme gælder nonprofitorganisationer.

Det afgørende er, om støttemodtageren udøver **økonomisk aktivitet**. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et marked, er økonomisk aktivitet.

En offentlig enhed kan også udøve økonomisk aktivitet og dermed udgøre en virksomhed. En offentlig enheds myndighedsudøvelse anses dog ikke som økonomisk aktivitet – medmindre der er indført markedsmechanismer på aktivitetsområdet.

### 3.5.2.3. Økonomisk fordel

En **økonomisk fordel** er en fordel, som en virksomhed ikke kunne have opnået på normale markedsbetingelser (”markedsvilkår”). Salg af en offentligt ejet fast ejendom til en favorabel pris kan således udgøre en økonomisk fordel.

Der vil ikke være tale om en økonomisk fordel eller statsstøtte, hvis en økonomisk transaktion gennemføres på normale markedsvilkår.

Af såvel Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01) som Erhvervsministeriets Statsstøttehandbog 2017 fremgår en række metoder til at sikre, at en transaktion sker i overensstemmelse med markedsvilkår. Disse metoder er gennemgået nærmere i meddelelsen. Hvis en transaktions overensstemmelse med markedsvilkår og dermed statsstøttereglerne alene sikres via et offentligt udbud, er der fastsat nærmere kriterier for udbuddets gennemførelse. Herunder bør udbud af aktiver, som på grund af deres høje værdi eller øvrige egenskaber kan tiltrække tilbudsgivere, der opererer i hele Europa eller internationalt, bekendtgøres på en sådan måde, at de kan tiltrække potentielle

tilbudsgivere, der opererer i hele Europa eller internationalt. Se Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01), punkt 91.

Efter statsstøttereglerne er der en formodning for, at et udbud af aktiver er foregået på markedsvilkår, hvis transaktionen gennemføres efter en konkurrencepræget, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget udbudsprocedure. Et udbud er ubetinget, hvis det står enhver potentiel køber frit at købe aktiverne, som skal sælges og anvende dem til egne formål. Udbuddet kan ikke anses for at være ubetinget, hvis det er en betingelse, at køberen skal påtage sig særlige forpligtelser til fordel for de offentlige myndigheder eller af hensyn til almenvellet, som en privat sælger ikke ville have krævet (bortset fra forpligtelser affødt af almindelige nationale retsfor skrifter eller planmyndigheders beslutninger). Se Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01), punkt 89 og 94.

#### **3.5.2.4. Fordel for afgrænset gruppe – selektivitet**

For at der er tale om statsstøtte, skal der være tale om en foranstaltning, der begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner. Foranstaltninger med et helt generelt anvendelsesområde, som ikke kun begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner, falder således ikke ind under begrebet statsstøtte.

#### **3.5.2.5. Konkurrencefordrejning og samhandelspåvirkning**

Der vil alene kunne være tale om statsstøtte, hvis foranstaltningen ”fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene”, og kun i det omfang den ”påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne”.

I praksis anses konkurrencen for at blive fordrejet, så snart der tildeles en økonomisk fordel til en virksomhed i en liberaliseret sektor, hvor der er eller kunne være konkurrence.

Det er endvidere ikke nødvendigt at fastslå, om støtten rent faktisk påvirker samhandelen, blot om den kan antages at kunne påvirke samhandelen.

Offentlig støtte vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, selv om modtageren ikke er direkte involveret i grænseoverskridende handel, eksempelvis ved at gøre det sværere for aktører i andre medlemsstater at komme ind på et marked.

At støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket.

Europa-Kommissionen har i en række afgørelser i lyset af sagernes konkrete omstændigheder fundet, at en foranstaltning kun havde **rent lokal virkning** og derfor ikke påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne. I disse sager fastslog Europa-Kommissionen, at støttemodtageren leverede varer eller tjenesteydelser i et begrænset område i en medlemsstat, og at det var usandsynligt, at støttemodtageren ville tiltrække kunder fra andre medlemsstater, samt at det ikke kunne forventes, at foranstaltningen ville have andet end en marginal indvirkning på grænseoverskridende investeringer eller etableringer.

I Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01) nævnes som eksempler på tilfælde, hvor Kommissionen i lyset af sagernes konkrete omstændigheder har fundet, at samhandlen ikke kunne antages at påvirkes, blandt andet:

- Sports- og fritidsfaciliteter, der primært betjener et lokalt publikum, og som sandsynligvis ikke vil tiltrække kunder eller investeringer fra andre medlemsstater.
- Kulturelle begivenheder og enheder, der udfører økonomiske aktiviteter, men som sandsynligvis ikke vil trække brugere eller besøgende væk fra lignende tilbud i andre medlemsstater.
- Hospitaler og andre sundheds- og helbredsfaciliteter, som leverer den sædvanlige vifte af sundhedsydelser rettet til lokalbefolkningen, og som sandsynligvis ikke vil tiltrække kunder eller investeringer fra andre medlemsstater.
- Et konferencecenter, hvor det på grund af beliggenheden og støttens potentielle indvirkning på priserne er meget usandsynligt, at det vil trække brugere væk fra andre centre i andre medlemsstater.
- Små lufthavne eller havne, som primært betjener lokale brugere, hvorved konkurrencen om at levere tjenesteydelserne er begrænset til et lokalt niveau, og for hvilke påvirkningen af grænseoverskridende investeringer er rent marginal.

#### **4. Hvilke myndigheder er omfattet af reglerne om offentligt udbud af fast ejendom?**

##### **4.1. Myndigheder, der er omfattet**

Reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 og bekendtgørelsen om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme gælder for *samtliges kommuner og regioner*, jf. for så vidt angår sidstnævnte regionslovens § 38.

Det forhold, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet er angivet som det kompetente organ i udbudsbekendtgørelsen, indebærer ikke, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet er afskåret fra at overlade udøvelsen af sin kompetence i forbindelse med salg af fast ejendom til udvalg eller den kommunale eller regionale administration. Det kan dog følge af beskaffenheden af en sag vedrørende salg af fast ejendom, at behandlingen af sagen skal ske i kommunalbestyrelsen eller regionsrådet i et møde og således ikke kan overlades til udvalg eller den kommunale administration. Dette kan være tilfældet, hvor der på grund af sagens betydning eller karakter i øvrigt i særlig grad forudsættes politisk behandling, bl.a. med den deraf følgende mulighed for eventuelle mindretal for at tilkendegive en afvigende opfattelse.

Reglerne finder tillige anvendelse for *kommunale fællesskaber*, jf. den kommunale styrelseslovs § 60. Dette fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 2. Dette gælder også kommunale fællesskaber, der efter den kommunale styrelseslovs § 60 a, stk. 1, ikke kræver godkendelse fra Ankestyrelsen. Bekendtgørelsen giver ikke mulighed for at fravige reglerne i vedtægterne for et kommunalt fællesskab.

For så vidt angår *samejer*, er det – i modsætning til interessentskaber og andre selskabsformer, jf. nedenfor – den enkelte deltager i samejet, der er den direkte ejer af fællesskabets enkelte aktiver. Et sameje kan således ikke – i modsætning til et interessentskab eller en anden form for selskab – karakteriseres som en selvstændig juridisk person. På denne baggrund vil salg af en ideel andel af en fast ejendom, der ejes af en kommune eller region i sameje med andre, være omfattet af bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 68. Det må bero på en konkret vurdering, hvorvidt der i det enkelte tilfælde er tale om et sameje eller et interessentskab, jf. om sidstnævnte nedenfor under afsnit 4.2. (Skr. af 23. december 1999, 1.k.k.t., j.nr. 1999/1078/101-9, resumédatabasen 99.8.8.).

*Kommunale havne*, jf. § 6, stk. 1, nr. 2, i havneloven (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 med senere ændringer), er en del af den almindelige kommunale forvaltning, og de er således omfattet af den kommunale styrelseslovs § 68. Kommunale havne, der er organiseret som kommunale fællesskaber, er derfor ligeledes omfattet af den kommunale styrelseslovs § 68. (Skr. af 4. juni 2010, j.nr. 2008-3908, resumédatabasen 10.8.2. samt skr. af 19. april 2017, j.nr. 2017-429, resumédatabasen 17.8.1.). Se modsat om kommunale selvstyrehavne nedenfor afsnit 4.2.

#### **4.2. Enheder, der ikke er omfattet**

Reglerne gælder ikke i tilfælde, hvor et *interessentskab*, der ikke er et kommunalt fællesskab, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, sælger fast ejendom, uanset om nogle eller alle deltagere i interessentskabet er kommuner. (Skr. af 23. december 1999, 1.k.k.t., j.nr. 1999/1078/101-9, resumédatabasen 99.8.8.).

Reglerne gælder desuden ikke for *andre selskaber eller juridiske personer* i øvrigt, uanset om disse har kommunal eller regional deltagelse.

Reglerne gælder ikke ved salg af en ejendom, der tilhører *en selvejende institution*. Dette gælder, uanset hvordan den selvejende institutions bestyrelse er sammensat, og uanset om institutionens budget og regnskab skal godkendes af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet.

Reglerne gælder endvidere ikke ved salg af ejendomme tilhørende *kommunale selvstyrehavne*, jf. § 6, stk. 1, nr. 3, i havneloven (lovbekendtgørelse nr. 457 af 23. maj 2012 med senere ændringer). Dette gælder, uanset at den kommunale selvstyrehavn er organiseret som et kommunalt fællesskab, jf. lovens § 6, stk. 3. Dette skyldes de rammer, der efter havnelovens § 9 er fastsat for en kommunal selvstyrehavn, som er en i forhold til kommunen selvstændig forvaltningsmyndighed. (Skr. af 4. juni 2010, j.nr. 2008-3908, resumédatabasen 10.8.2. samt skr. af 19. april 2017, j.nr. 2017-429, resumédatabasen 17.8.1. og FOB 2017-23). Ligesom en kommunalbestyrelse kan beslutte, at fast ejendom, som tilhører en kommunal selvstyrehavn, skal udbydes, under forudsætning af, at kommunalbestyrelsen herved varetager havnens interesser, jf. havnelovens § 9, stk. 4, kan kommunalbestyrelserne, hvor en kommunal selvstyrehavn drives som et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, dog fastsætte i vedtægterne, at der skal ske udbud ved salg af den kommunale selvstyrehavns faste ejendomme. Sådanne udbud vil imidlertid ikke være omfattet af reglerne om udbud af kommunens faste ejendomme.

Uanset ovenstående skal EU-reglerne om statsstøtte dog altid iagttages, jf. nærmere herom ovenfor i afsnit 3.5.

#### **5. Hvilke dispositioner er omfattet af reglerne om offentligt udbud af fast ejendom?**



## **5.1. Salg af fast ejendom og ikke af andre aktiver**

Reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen gælder for salg af såvel bygninger som bebyggede og ubebyggede grunde, og uanset om salget vedrører en enkelt ejendom, en del af en ejendom eller flere ejendomme, herunder udstykning af parcelhusgrunde eller erhvervsgrunde.

Reglerne gælder endvidere, uanset om der samtidig med overdragelsen af en fast ejendom sker overdragelse af andre aktiver, f.eks. ved afhændelse af en virksomhed.

Reglerne finder ikke anvendelse ved salg af andre aktiver.

På baggrund af reglerne i lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber (lovbekendtgørelse nr. 1281 af 28. august 2020) kan overdragelse af en andelslejlighed ikke anses for et salg af en fast ejendom, men som overdragelse af en andel i andelsboligforeningens formue, hvortil der er knyttet en brugsret til en bolig i foreningens ejendom. En kommunes eller regions overdragelse af en andelslejlighed er således ikke omfattet af reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen.

Har en kommune eller en region solgt en ejendom med hjemfaldspligt (en i skødet indsat klausul om, at kommunen henholdsvis regionen har ret til at købe ejendommen tilbage til en nærmere fastsat værdi efter en nærmere fastsat periode), vil en aftale med køberen om, at kommunen henholdsvis regionen efterfølgende mod vederlag frafalder eller accepterer at udskyde denne tilbagekøbsret, ikke være omfattet af reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen. Dette skyldes, at kommunens henholdsvis regionens afløsning eller udskydelse af en allerede bestående tilbagekøbsret er en disposition over en fordring (retten til en værdi) og ikke over en fast ejendom (idet ejendommen allerede er solgt).

## **5.2. Salg og ikke andre dispositioner over fast ejendom**

Reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen gælder alene salg og ikke udlejning eller bortforpagtning af kommunal henholdsvis regional ejendom. Et usædvanligt langtidslejemål vil dog kunne blive betragtet som en omgåelse af reglerne med den virkning, at udlejningen er omfattet af reglerne. Hvorvidt der er tale om et usædvanligt langtidslejemål, afhænger af en vurdering i den konkrete situation, herunder både af lejemålets løbetid og omstændighederne i øvrigt. Forbeholdet om omgåelse ved udlejning i stedet for salg må fortolkes snævert. Lejemål under 50 år kan i almindelighed ikke anses for usædvanlige, når det gælder erhvervslejemål. Om det i øvrigt er lovligt for en kommune eller en region at foretage udlejning, afhænger af lovgivningen, herunder kommunalfuldmagtsreglerne henholdsvis myndighedsfuldmagtsreglerne. Blandt andet de opgaver og formål, som varetages ved udlejningen, og lejemålets vilkår og længde vil indgå i vurderingen.

Aftaler om indgåelse af finansielle arrangementer, herunder sale-and-lease-back arrangementer, hvori der indgår et salg af en kommunal eller regional fast ejendom, er omfattet af den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen. Det forudsættes i den forbindelse, at der i aftalen indgår en reel ejendoms-overdragelse, hvilket må bero på en formueretlig vurdering af de retlige og økonomiske konsekvenser

af aftalen. Det forhold, at køberen af en kommunal eller regional fast ejendom i forbindelse med et sale-and-lease-back arrangement overlader brugsretten til sælgeren, udelukker ikke i sig selv, at der er tale om et reelt salg.

Aftaler om køberet til kommunale og regionale ejendomme er omfattet af reglerne om offentligt udbud, jf. herom nedenfor i afsnit 14.1.

Aftaler om indrømmelse af en forkøbsret til en kommunal eller regional ejendom – for så vidt de i øvrigt er lovlige – kan i modsætning til aftaler om køberet indgås uden, at der er krav om forudgående offentligt udbud efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen. Imidlertid vil salg først kunne finde sted efter forudgående offentligt udbud, og det må i den forbindelse anføres i udbudsvilkårene, at der er indrømmet en forkøbsret, jf. herom nedenfor i afsnit 14.2.

## **6. Hvilke salg af fast ejendom er ikke omfattet af reglerne?**

I det følgende gennemgås, hvilke salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme der er undtaget fra reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen.

Fælles for disse salg – såvel som for salg efter forudgående offentligt udbud – gælder, at de skal ske til markedsprisen, jf. herom nedenfor afsnit 12.1. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen henholdsvis regionen kan yde støtte til køberen. Herunder må den herved ydede støtte ikke være i strid med EU's statsstøttere regler.

### **6.1. Hvis andet er særligt hjemlet i lovgivningen**

Reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 gælder ikke i tilfælde, hvor andet særligt er hjemlet – fastsat eller forudsat – i lovgivningen, jf. den kommunale styrelseslovs § 1, stk. 2, regionslovens § 2, 2. pkt., og udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

### **6.2. Offentligt støttet byggeri (styrelseslovens § 68, stk. 2)**

Det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 2, at reglerne om offentligt udbud efter stk. 1 ikke gælder ved salg af fast ejendom til gennemførelse af offentligt støttet byggeri i henhold til følgende to love: lov om almene boliger m.v. (lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020 med senere ændringer) og lov om støttede private ungdomsboliger (lov nr. 1089 af 17. december 2002).

Salg af fast ejendom til opførelse af alment boligbyggeri, herunder familie-, ungdoms- og ældreboliger, der gennemføres som støttet byggeri i henhold til den anførte lovgivning, jf. kapitel 9 i lov om almene boliger m.v., er herved undtaget fra kravet om offentligt udbud efter den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 1.

Det samme gælder salg af fast ejendom til opførelse af ustøttede private andelsboliger, hvor der ydes kommunal garanti for realkreditlån, jf. kapitel 11 b i lov om almene boliger m.v. Tilsvarende gælder salg af fast ejendom til opførelse af støttede private ungdomsboliger, jf. kapitel 2 i lov om støttede private ungdomsboliger.

Ordet ”byggeri” i den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 2, skal ikke fortolkes indskrænkende, således at bestemmelserne alene omfatter salg af ubebyggede arealer. I det omfang, der i henhold til lov om almene boliger m.v. (§ 115) og lov om støttede private ungdomsboliger (§ 2) kan ydes støtte til f.eks. ombygning af eksisterende ejendomme eller erhvervelse af eksisterende ejendom – og den pågældende myndighed agter at yde en sådan støtte – kan salget ske uden forudgående offentligt udbud.

Hvis beslutningen om at yde støtte som nævnt i den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 2, efter lovgivningen ikke træffes af den sælgende kommune, er det dog en forudsætning for at anse salget omfattet af bestemmelsen, at der foreligger tilsagn om at give ydelsesstøtte fra den kompetente myndighed, således at det sikres, at salget sker som led i gennemførelsen af et offentligt støttet byggeri.

Hvis et større kommunalt areal ønskes afhændet samlet med henblik på opførelse af offentligt støttet byggeri på en del af arealet og på opførelse af byggeri, der ikke er omfattet af de nævnte regler, på en anden del af arealet, må hele arealet udbydes offentligt, medmindre udbuddet er omfattet af en af de øvrige undtagelser fra reglerne om offentligt udbud, jf. afsnit 6.1., 7 og 8. Hvis den del af arealet, der ønskes solgt med henblik på opførelse af offentligt støttet byggeri, skal kunne sælges uden forudgående offentligt udbud, må den pågældende del adskilles fra den øvrige del af arealet.

## **7. Tilfælde, hvor offentligt udbud kan undlades uden tilsynsmyndighedens godkendelse (udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1)**

I udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, er angivet en række ejendomssalg, hvor offentligt udbud kan undlades. Disse gennemgås nedenfor i afsnit 7.1. – 7.9.

Fælles for disse salg gælder, at de skal ske til markedsprisen, jf. herom nedenfor afsnit 12.1. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen henholdsvis regionen kan yde støtte til køberen. Herunder må den herved ydede støtte ikke være i strid med statsstøttereglerne.

De salg, der er undtaget fra kravet om offentligt udbud og fra kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse, skal i det hele taget ske under iagttagelse af den øvrige lovgivning, herunder statsstøttereglerne, jf. herved ovenfor afsnit 3.5.

### **7.1. Salg til en anden offentlig myndighed (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1)**

Offentligt udbud kan undlades ved salg til staten, en region, en kommune eller et kommunalt fællesskab, jf. den kommunale styrelseslovs § 60. Også salg til kommunale fællesskaber, der efter den kommunale styrelseslovs § 60 a er fritaget for kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse, er undtaget fra udbudskravet.

Ved salg til andre fælleskommunale selskaber skal der ske offentligt udbud, medmindre salget er omfattet af en af de øvrige undtagelsesregler.

Salg til et sameje mellem de i § 2, stk. 1, nr. 1, nævnte myndigheder vil være undtaget fra kravet om offentligt udbud. Salg til et interessentskab mellem de i § 2, stk. 1, nr. 1, nævnte myndigheder vil som

følge af interessentskabets karakter af at være en selvstændig juridisk person ikke i medfør af § 2, stk. 1, nr. 1, være undtaget fra kravet om offentligt udbud.

De folkekirkelige myndigheder, dvs. menighedsråd og provstiudvalg, er ikke statslige myndigheder og er ikke omfattet af bestemmelsen. Salg til disse myndigheder er således ikke omfattet af bestemmelsen.

Hjemmeværnet er derimod en statslig institution og omfattet af bestemmelsen.

Kommunen henholdsvis regionen skal være opmærksom på statsstøttereglerne, som også kan være af betydning i forbindelse med salg til en offentlig myndighed, jf. ovenfor afsnit 3.5.2.2.

## **7.2. Salg af en nedlagt tjeneste- eller lejebolig (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, kan salg af en nedlagt tjeneste- eller lejebolig ske uden offentligt udbud til den hidtidige beboer, der har haft boligen til rådighed i forbindelse med sit kommunale eller regionale ansættelsesforhold. Det er en betingelse, at beboeren af ejendommen har fået denne stillet til rådighed som led i ansættelsesforholdet eller i naturlig tilknytning hertil.

Det forhold, at en af kommunens eller regionens ansatte af kommunen eller regionen har lejet en ejendom som bolig, eventuelt en nedlagt tjeneste- eller lejebolig, medfører således ikke, at salg af ejendommen til den pågældende vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. (Skr. af 2. juni 1997, 1.k., j.nr. 1997/1078/707-1, resumédatabasen 97.8.2.).

## **7.3. Salg til en kommunalt ansat (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3, kan salg af en ejendom til en kommunalt eller regionalt ansat ske uden offentligt udbud i tilfælde, hvor ejendommen har en beliggenhed nær den pågældendes tjenestested, og hvor dette er af særlig betydning for udførelsen af tjenesten.

Det er en forudsætning for anvendelse af § 2, stk. 1, nr. 3, at der er tale om salg til en ansat i den sælgende kommune eller region.

## **7.4. Salg af visse små ubebyggede arealer (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4, kan offentligt udbud undlades ved salg af et ubebygget areal under 2.000 m<sup>2</sup>, hvis arealet ikke selvstændigt kan bebygges. Denne undtagelse vil især være af betydning ved mindre arealoverførsler til en anden ejendom.

Bestemmelsen finder alene anvendelse, når der er tale om et areal, der ikke er bebygget. Det forhold, at et allerede bebygget areal ikke kan bebygges yderligere, medfører således ikke, at bestemmelsen finder anvendelse. Der kan ikke angives faste, objektive kriterier for, hvornår et areal må anses for at være bebygget eller for selvstændigt at kunne bebygges. Vurderingen heraf må bero på de konkrete forhold og må foretages således, at der særligt lægges vægt på, om der er tale om egentlig bebyggelse og ikke blot skure eller lignende uden større økonomisk værdi. Vurderingen af, om et areal selvstændigt kan bebygges, vil navnlig bero på, om arealets fysiske karakter og udformning udelukker bebyggelse. Det forhold,

at bebyggelse eksempelvis forudsætter forudgående frastykning og landzonetilladelse eller ændring af lokalplan, indebærer ikke i sig selv, at et areal ikke selvstændigt vil kunne bebygges.

#### **7.5. Salg af visse ubebyggede arealer til en tilgrænsende ejendom (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5, kan offentligt udbud undlades ved salg af et ubebygget areal, som ikke selvstændigt kan bebygges, i forbindelse med overførelse af arealet til en tilgrænsende ejendom, når arealet, der overføres, højst udgør 10 % af arealet af den ejendom, som arealet overføres til, dog højst 10.000 m<sup>2</sup>.

Bestemmelsen betyder for eksempel, at en kommune henholdsvis en region kan undlade offentligt udbud, når et areal sælges til ejeren af nabogrunden i forbindelse med ændring af skel mellem de to grunde.

Bestemmelsen finder alene anvendelse, når der er tale om et areal, der ikke er bebygget, se afsnit 7.4.

#### **7.6. Salg i form af anlægsstøtte til institutioner (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6, kan offentligt udbud undlades ved salg til institutioner m.v., som kommunen henholdsvis regionen lovligt kan yde anlægsstøtte til. Dette gælder, uanset om der i det konkrete tilfælde ydes anlægsstøtte i forbindelse med salget.

En kommune henholdsvis region kan lovligt yde anlægsstøtte til en institution m.v., hvis kommunen henholdsvis regionen i medfør af den skrevne lovgivning (love og retsfor skrifter udstedt i medfør af disse) har adgang hertil. Hvis kommunen henholdsvis regionen efter den skrevne lovgivning har adgang til at yde en sådan støtte til institutionen m.v., er salget omfattet af bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6.

Det er i den forbindelse en betingelse, at kommunen henholdsvis regionen efter lovgivningen vil kunne yde en sådan anlægsstøtte i form af overdragelse af den faste ejendom. Denne betingelse er ikke opfyldt, hvis der i lovgivningen alene er hjemmel til at yde driftsstøtte til en institution m.v., eller hvis der i medfør af lovgivningen alene kan ydes støtte i form af en bestemt sum penge, f.eks. i medfør af lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. (lovbekendtgørelse nr. 973 af 11. august 2017).

Hvis det ikke fremgår af den skrevne lovgivning, at kommunen henholdsvis regionen kan yde en anlægsstøtte som den omhandlede, er det afgørende, om den pågældende lovgivning udtømmende regulerer, i hvilke (andre) tilfælde der kan ydes kommunal henholdsvis regional anlægsstøtte. Hvis lovgivningen udtømmende regulerer spørgsmålet, vil kommunen henholdsvis regionen ikke på ulovbestemt grundlag kunne yde anlægsstøtte til den omhandlede institution m.v., og et salg til den omhandlede institution m.v. vil ikke være omfattet af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6.

Hvis den pågældende lovgivning ikke udtømmende regulerer spørgsmålet, er det afgørende, om den pågældende kommune eller region lovligt på ulovbestemt grundlag kan yde anlægsstøtte i form af overdragelse af den faste ejendom til den omhandlede institution m.v. Det vil i sådanne tilfælde være en forudsætning, at den pågældende institution m.v. alene varetager opgaver, som kommunen henholdsvis regionen selv lovligt ville kunne varetage. I så fald vil salget kunne gennemføres uden offentligt udbud.

Situationer, hvor en institution både varetager opgaver, som kommunen henholdsvis regionen selv lovligt kan varetage, og opgaver, som kommunen henholdsvis regionen ikke selv lovligt kan varetage, er ikke omfattet af bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6. I sådanne tilfælde kan salg kun ske efter forudgående offentligt udbud, medmindre salget er omfattet af en af de andre undtagelsesbestemmelser.

**For så vidt angår kommuner** kan som eksempler på kommunalt salg, der efter en konkret vurdering – som følge af den skrevne lovgivning – kan være omfattet af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6, nævnes salg til institutioner for erhvervsrettet uddannelse, jf. § 16 i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (lovbekendtgørelse nr. 1294 af 2. september 2020 med senere ændringer) samt salg med henblik på udøvelse af biografvirksomhed, jf. § 18 i lov om film (lovbekendtgørelse nr. 1354 af 4. september 2020).

Som eksempler på salg, der efter en konkret vurdering – som følge af kommunalfuldmagtsreglerne – kan være omfattet af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6, kan nævnes salg til idrætsforeninger, kulturelle institutioner og visse uddannelsesinstitutioner. Endvidere kan nævnes salg med henblik på etablering og opretholdelse af borgernes mulighed for fritidsaktiviteter, herunder borgernes friluft- og naturaktiviteter, samt salg med henblik på generelt at fremme turisme.

**For så vidt angår regioner** følger det af regionslovens § 5, at regioners opgavevaretagelse skal have hjemmel i den skrevne lovgivning, jf. regionslovens § 5, stk. 2. Efter myndighedsfuldmagten kan regioner dog også i et vist begrænset omfang varetage opgaver på ulovbestemt grundlag, jf. afsnit 3.3. ovenfor.

Hvis det i ressortlovgivningen på området er fastsat, at en region kan overlade det til andre at varetage en regional opgave, vil det som udgangspunkt også i denne situation være muligt for regionen at yde anlægsstøtte til den selvejende institution. Det antages endvidere, at hvis der er hjemmel i den skrevne lovgivning til, at en region kan varetage en opgave, og det hverken er fastsat eller forudsat i lovgivningen, at opgaven skal løses af regionen selv, vil en region som alternativ til selv at varetage opgaven kunne overlade det til private, for eksempel en selvejende institution, at varetage opgaven og i den forbindelse yde anlægsstøtte.

Der kan dog være nogle forudsætninger i lovgivningen om de økonomiske relationer mellem regionen og den selvejende institution, som indebærer, at regionen ikke kan yde anlægsstøtte i forbindelse med den selvejende institutions udførelse af regionale opgaver. Spørgsmålet beror på en konkret fortolkning af lovgivningen på området.

En region kan ikke uden offentligt udbud sælge en fast ejendom til en institution m.v., som regionen ikke – i modsætning til en kommune – kan yde anlægsstøtte til. Dette gælder, uanset at regionen ville kunne sælge ejendommen uden offentligt udbud til kommunen, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1, og at kommunen ville kunne sælge ejendommen uden offentligt udbud til en institution, som kommunen ville kunne yde anlægsstøtte til, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 6.

Kommunen henholdsvis regionen skal i forbindelse med såvel salget som eventuel anlægsstøtte være opmærksom på statsstøttereglerne.

### **7.7. Salg af virksomhed med henblik på kommunens eller regionens lovlige videreførelse af virksomheden i selskabsform (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 7)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 7, kan offentligt udbud undlades ved overdragelse af en kommunal henholdsvis regional ejendom, der indgår som en del af en kommunal henholdsvis regional virksomhed, i forbindelse med salg af virksomheden med henblik på kommunens henholdsvis regionens lovlige videreførelse af virksomheden i selskabsform. Kommunens henholdsvis regionens videreførelse kan eventuelt ske i samarbejde med andre offentlige myndigheder.

Undtagelsen vil især være relevant i situationer, hvor kommunen eller regionen efter lovgivningen har pligt til selskabsførelse.

Undtagelsen finder også anvendelse i situationer, hvor en kommune eller en region efter lovgivningen har adgang til selskabsførelse uden at have pligt hertil. Dette gælder også tilfælde, hvor en kommune har adgang til selskabsførelse efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Undtagelsen finder alene anvendelse i situationer, hvor kommunen eller regionen selv eller i samarbejde med andre offentlige myndigheder viderefører virksomheden i selskabsform, og hvor det er lovligt for kommunen eller regionen at gøre dette. Ønsker kommunen eller regionen at videreføre virksomheden i selskabsform med private, finder undtagelsen ikke anvendelse, uanset at en sådan videregivelse er lovlig, f.eks. efter lov om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (lovbekendtgørelse nr. 655 af 7. juni 2019).

### **7.8. Salg i forbindelse med ekspropriation (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 8)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 8, kan offentligt udbud undlades, når kommunen videreoverdrager eksproprieret fast ejendom til en bestemt fysisk eller juridisk person, når den faste ejendom er blevet eksproprieret til fordel for den pågældende fysiske eller juridiske person.

Bestemmelsen vil for eksempel være relevant i situationer, hvor en kommune efter at have eksproprieret fast ejendom i medfør af planlovens § 47, stk. 1, sælger den videre til den bestemte fysiske eller juridiske person, ekspropriationen er gennemført til fordel for.

Bestemmelsen gælder kun for kommuner og ikke for regioner.

### **7.9. En regions salg af fast ejendom til Statens Ejendomssalg A/S (Freja Ejendomme A/S) (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 9)**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 9, kan offentligt udbud undlades, når en region overdrager fast ejendom til Statens Ejendomssalg A/S, også benævnt Freja Ejendomme A/S (herefter "Freja").

Freja er et 100 pct. statsligt ejet selskab, som blev etableret med henblik på at samordne, professionalisere og effektivisere salget af statens ejendomme i en fælles, tværgående løsning.

Siden har Freja fået mulighed for at sælge regionernes sygehusejendomme på frivillig basis. Denne mulighed blev givet ved en tilpasning af selskabets formålsparagraf med udgangspunkt i aktstykke nr. 95 tiltrådt af Folketingets Finansudvalg den 30. maj 2013. Freja lykkedes siden i vidt omfang med at omdanne komplicerede og svært omsættelige udviklingsejendomme i regionerne på sygehusområdet til nye formål, og flere regioner udviste interesse for at sælge andre typer ejendomme end sygehuse gennem Freja på frivillig basis. Som følge af aktstykke nr. 78 tiltrådt af Folketingets Finansudvalg den 19. december 2019 har Freja fået mulighed for, men ikke pligt til at afhænde alle typer af regionale ejendomme.

Det fremgår af Frejas vedtægter, at selskabets formål er at overtage/erhverve faste ejendomme fra Den Danske Stat, regioner og selskaber, hvori Den Danske Stat er medejer, med henblik på videresalg til tredjepart. En tilsvarende mulighed for at erhverve ejendomme fra kommuner har Freja i henhold til vedtægterne ikke. Muligheden for at undlade offentligt udbud efter § 2, stk. 1, nr. 9, gælder i overensstemmelse hermed alene for regioner og ikke for kommuner. Ministeriet har hidtil undtaget regionernes afhændelse af sygehusejendomme til Freja fra kravet om forudgående offentligt udbud via generelle dispensationer meddelt med henvisning til bemyndigelsesbestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 68, jf. regionslovens § 38.

Regionen skal i forbindelse med salget være opmærksom på statsstøttereglerne, jf. herved ovenfor afsnit 3.5.2.2., hvorefter der vil kunne være tale om statsstøtte, hvis en støttemodtager udøver økonomisk aktivitet.

## **7.10. Tilfælde, hvor kommunen henholdsvis regionen foretager offentligt udbud uanset undtagelsesmulighed**

Reglerne om fremgangsmåden ved offentligt udbud i udbudsbekendtgørelsens §§ 3-9 gælder også i tilfælde, hvor der foretages offentligt udbud af en ejendom, uanset at dette kunne undlades i henhold til bestemmelserne i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1.

## **8. Situationer, hvor offentligt udbud kan undlades med tilsynsmyndighedens godkendelse (udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2)**

### **8.1. Generelt om adgangen til at opnå fritagelse for offentligt udbud**

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, er der mulighed for i konkrete tilfælde at opnå fritagelse for offentligt udbud. Efter bestemmelsen kan den kommunale og regionale tilsynsmyndighed således meddele samtykke til, at offentligt udbud kan undlades dels ved mageskifter dels ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

Undtagelsesbestemmelsen om salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, er alene tænkt anvendt i ganske særlige tilfælde, navnlig hvor det må antages på den ene side, at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget, og på den anden side, at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde højere købstilbud.

Det måtte i en sag om salg af en grund til ejeren af et på grunden beliggende hotel antages, at et offentligt udbud ville kunne lægge hindringer i vejen for et salg til det angivne formål, som var at styrke



mulighederne for, at ejeren af hotellet kunne drive og udvikle hotellet. Det måtte endvidere antages, at et offentligt udbud – bl.a. på grund af den påtænkte købers særlige tilknytning til eller interesse i grunden – ikke ville kunne fremkalde et højere købstilbud. (Skr. af 21. december 2018, j.nr. 2018-477, resumé-databasen 18.8.2., se nærmere nedenfor afsnit 8.2., eksempel 6).

En fritagelse for offentligt udbud forudsætter, at tilbudsgiveren har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning. Fritagelse forudsætter endvidere, at tilbudsgiveren har et konkret og aktuelt – og ikke blot potentielt – behov for erhvervelse af netop den omhandlede kommunale eller regionale ejendom.

Tilsynsmyndigheden har alene hjemmel til at træffe afgørelse om samtykke efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, i tilfælde, hvor en kommune eller region aktuelt er ejer af den omhandlede ejendom, der ønskes solgt uden offentligt udbud. I andre situationer, herunder situationer hvor kommunen eller regionen har anmodet om samtykke under henvisning til, at kommunen eller regionen forventer inden længe at blive ejer af den ejendom, der efterfølgende påtænkes solgt, vil tilsynsmyndigheden imidlertid kunne give en forhåndstilkendegivelse om, hvorvidt tilsynsmyndigheden vil være indstillet på at meddele samtykke i medfør af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, til et påtænkt salg af den omhandlede ejendom, hvis kommunen eller regionen som forventet erhverver den omhandlede ejendom.

Det er en forudsætning for tilsynsmyndighedens samtykke, at salg, der fritages for offentligt udbud, sker til markedsprisen, jf. afsnit 12.1. nedenfor. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning, herunder statsstøttereglerne, giver mulighed for, at kommunen henholdsvis regionen kan yde støtte til køberen.

Det er endvidere en forudsætning for tilsynsmyndighedens meddelelse af samtykke efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, at det omhandlede salg af fast ejendom sker under iagttagelse af den øvrige lovgivning, som tilsynsmyndigheden påser overholdelsen af, herunder statsstøttereglerne, jf. herved afsnit 3.1. ovenfor og afsnit 15.1 nedenfor. Heri ligger bl.a., at tilsynsmyndigheden skal være opmærksom på, om sagen indeholder oplysninger, som giver anledning til at tro, at salget sker på vilkår eller under omstændigheder, som giver en virksomhed økonomisk fordel som nævnt i afsnit 3.5.2.3., og som giver anledning til en nærmere vurdering i forhold til statsstøttereglerne, jf. herved afsnit 3.5. ovenfor. Det kan desuden efter omstændighederne være relevant, at tilsynsmyndigheden i en afgørelse om samtykke til salg uden offentligt udbud tilkendegiver, at samtykket meddeles under forudsætning af, at kommunen henholdsvis regionen iagttager statsstøttereglerne i forbindelse med salget.

Det ovenfor anførte gælder også, når overdragelsen består i – eller når der i overdragelsen indgår – et mageskifte.

## **8.2. Tilfælde, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud**

Som eksempler på tilfælde, der – afhængigt af de konkrete omstændigheder – vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud, kan nævnes:

- 1) Salg i forbindelse med **mageskifte, hvor** kommunen eller regionen i stedet for en overdraget ejendom får en anden ejendom. Det er i den forbindelse en forudsætning, at der er en – i relation til størrelse og beliggenhed – vis sammenhæng mellem de ejendomme, der indgår i mageskiftet, f.eks. således at ejendommene støder op til hinanden og er af nogenlunde samme størrelse. Ved vurderingen af, om der kan meddeles samtykke til mageskifte uden forudgående offentligt udbud, vil der endvidere blive lagt vægt på formålet med mageskiftet, herunder eksempelvis om mageskiftet er afgørende for et større projekts gennemførelse, om mageskiftet er kommunens eneste mulighed for at sikre sig et areal, som kommunen har behov for, eller om mageskiftet vil medvirke til opfyldelse af en lokalplans bestemmelser.
- 2) Salg til en virksomhed beliggende på en **naboejendom**, der har et konkret og aktuelt behov for at erhverve netop denne kommunale eller regionale ejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden. Begrebet virksomhed skal forstås bredt og omfatter bl.a. industri- og landbrugsvirksomhed, kirkegårdsdrift, samt udlejning af erhvervsjendomme (se om sidstnævnte skr. af 19. januar 2006, 1.k., j.nr. 2005-2076/615-3). Fritagelse forudsætter i sådanne tilfælde, at det må påregnes, at der ikke vil kunne opnås højere eller bedre købstilbud ved at udbyde ejendommen offentligt. Det vil sige, at der ikke kan meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud, hvis den omhandlede ejendom eksempelvis vurderes som så attraktiv eller så attraktivt beliggende, at det må anses for betænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere – herunder ejere af andre omkringliggende ejendomme – fra at komme i betragtning som købere af ejendommen.

Virksomhedens behov for udvidelse skal være konkret og aktuelt. Der kan således ikke meddeles samtykke, hvor en virksomhed ønsker at sikre et potentielt udvidelsesbehov og ikke eller kun i mindre omfang et aktuelt og konkret udvidelsesbehov. (Skr. af 26. august 1998, 1.k., j.nr. 1998/1078/042-1, resumédatabasen 98.8.3.). En virksomheds fremtidige overvejelser om udvidelse, hvor tidshorizonten for udvidelserne ikke er afklaret, vil ikke udgøre et aktuelt og konkret udvidelsesbehov. (Skr. af 7. okt. 2004, 1.k., j.nr. 2004-2076/615-1). Der blev ikke meddelt samtykke i en situation, hvor der ikke i sagen var oplyst særlige forhold vedrørende købers (som var ejeren af det tilstødende grundstykke) påtænkte interesse i det pågældende areal eller om ejerkommunens interesse i at sikre en stiforbindelse, som den kommune, ejendommen var beliggende i, ønskede etableret. (Skr. af 22. juli 1993, j.nr. 1993/1078/101-3, resumédatabasen 93.8.4).

- 3) Salg til **erhvervsbyggeri** i øvrigt, hvor der foreligger et tilbud om køb af en bestemt ejendom, der – uanset at der ikke er tale om en naboejendom – som følge af dens beliggenhed, dens anvendelsesmuligheder eller andre forhold er af særlig betydning for den pågældende tilbudsgiver. Som ved salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom forudsætter fritagelse, at det må påregnes, at der ikke vil kunne opnås højere eller bedre købstilbud ved at udbyde ejendommen offentligt. Det vil sige, at der ikke kan meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud, hvis den omhandlede ejendom eksempelvis vurderes som så attraktiv eller så attraktivt beliggende, at det må anses for betænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere – herunder andre, der ønsker at opføre erhvervsbyggeri – fra at komme i betragtning som købere af ejendommen.
- 4) Salg i forbindelse med **salg af en kommunal eller regional virksomhed**, hvor den faste ejendom er en integreret del af virksomheden og særligt indrettet til driften af virksomheden. Det kan i den forbindelse tillægges vægt, om ejendomsværdien kun udgør en mindre del af den samlede virksomheds værdi, om et offentligt udbud af ejendommen vil kunne hindre salget af den samle-

de virksomhed, og om det må antages, at der ved et offentligt udbud af ejendommen vil kunne opnås højere eller bedre købstilbud end ved en overdragelse af ejendommen i forbindelse med en samlet overdragelse af virksomheden og ejendommen. For så vidt angår kommunens henholdsvis regionens lovlige videreførelse af virksomhed i selskabsform henvises til bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 7, jf. afsnit 7.7 ovenfor.

- 5) Salg med henblik på, at en ejendom kan indgå i forbindelse med et **større projekt**. Begrebet projekt skal forstås bredt og kan bl.a. omfatte opførelse af en institution, en virksomhed, et trafik-, havne- eller parkanlæg eller lignende, evt. efter en forudgående arkitektkonkurrence. Projektet kan evt. omfatte andre arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune eller region. Om undladelse af offentligt udbud i forbindelse med et naturgenopretningsprojekt, se skr. af 1. juni 2017, j.nr. 2016-8496, resumédata-basen 17.8.5. Projektet kan også bestå i salg af en del af en kommunal henholdsvis regional virksomhed til private organisationer med henblik på omdannelsen af virksomheden til et center bestående af såvel offentlige som private institutioner, se f.eks. skr. af 17. juni 1992 (salg af visse dele af et hospital) (1.k., j.nr. 1992/1078/070-1). Fritagelse kan ske i tilfælde, hvor det må antages, at et krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg af ejendommen eller for virkeliggørelsen af projektet, og hvor det samtidig må antages, at et offentligt udbud ikke vil fremkalde højere eller bedre købstilbud. Det vil i den forbindelse kunne tillægges vægt, såfremt der i det omhandlede projekt indgår arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune eller region.
- 6) **Andre tilfælde**, hvor en potentiel køber har en konkret og aktuel interesse i en kommunal eller regional ejendom, og hvor det må antages, at et offentligt udbud af ejendommen på den ene side vil kunne lægge hindringer i vejen for salget og på den anden side ikke vil kunne fremkalde højere eller bedre købstilbud.

Ministeriet har fritaget en kommune for pligten til offentligt udbud i et tilfælde, hvor køberen drev et på grunden beliggende hotel som lejer af grunden, hvor der ved den påtænkte købers behov for renovering og udvidelse af hotellet forelå et konkret og aktuelt behov for erhvervelse af netop den omhandlede grund, blandt andet fordi ejerskab til grunden efter det oplyste kunne sikre finansieringsmuligheder i forhold til den påtænkte renovering og udvidelse. (Skr. af 21. december 2018, j.nr. 2018-477, resumédata-basen 18.8.2.).

### 8.3. Forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra offentligt udbud

Som eksempler på forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra reglerne om offentligt udbud, kan nævnes:

- 1) At kommunen henholdsvis regionen har været præsenteret for et **konkret projekt**, som kommunen henholdsvis regionen er interesseret i og eventuelt har arbejdet videre på i samarbejde med en mulig køber, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud. Dette hænger sammen med, at det typisk ikke kan udelukkes, at der også fra andre tilbudsgivere kan fremkomme tilbud, herunder projekter som kan opfylde kommunens henholdsvis regionens intentioner med udnyttelsen af ejendommen.

- 2) At en kommune eller region ønsker at sælge en ejendom til en **lejer** af en fast ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud. Det forhold, at en lejer af en grund, der ejer en på grunden opført bebyggelse, ved et offentligt udbud risikerer, at en anden tilbudsgiver byder et højere beløb end lejerens og herefter som grundejer ønsker at bringe lejeretten til ophør i overensstemmelse med lejekontrakten, er således ikke i sig selv afgørende. (Skr. af 2. juni 1997, 1.k., j.nr. 1997/1078/707-1, resumé-databasen 97.8.2.).
- 3) At det må forventes, at der ved udbud alene vil fremkomme tilbud om køb til **underpris**, kan ikke i sig selv begrunde en undladelse af offentligt udbud. (Skr. af 2. juni 1997, 1.k., j.nr. 1997/1078/707-1, resumé-databasen 97.8.2.).
- 4) At der ikke er **vejadgang** til en kommunal eller regional ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til, at kommunen eller regionen uden forudgående offentligt udbud kan sælge ejendommen til ejeren af en tilstødende ejendom.
- 5) At private ønsker at købe en kommunal eller regional ejendom med henblik på at **udvide** deres ejendom, eksempelvis en villagrund, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud.
- 6) At det alene er en henvendelse fra en **interesseret køber**, der har ført til, at kommunen eller regionen ønsker at sælge en ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud.
- 7) At der ved salg af en **kommunal eller regional udlejningsejendom** efter lejelovens §§ 100-105 (lovbekendtgørelse nr. 927 af 4. september 2019 med senere ændringer) er pligt til at tilbyde lejerne overtagelse af ejendommen på andelsbasis inden et salg til anden side, betyder ikke i sig selv, at offentligt udbud kan undlades ved salg til lejerne. Tilbudspigten i forhold til lejerne har karakter af en forkøbsret og må udøves som en sådan, jf. herom nedenfor i afsnit 14.2. Det betyder, at lejerne efter et offentligt udbud skal have tilbudt at overtage ejendommen på andelsbasis til den højeste pris, der er budt for ejendommen, såfremt denne pris er markedsprisen.
- 8) At en kommune eller region ønsker at sælge en ejendom og efterfølgende leje den tilbage (**sale-and-lease-back**-arrangement), kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud.
- 9) At der kun er tale om en **mindre overskridelse af kravet i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5**, om, at det overførte areal højst udgør 10 % af arealet af den ejendom, som arealet overføres til, vil ikke i sig selv være tilstrækkelig grund til dispensation.

- 10) En kommunes **byplanmæssige interesser** kan ikke i sig selv begrunde en undladelse af offentligt udbud, idet de byplanmæssige interesser sikres gennem kommune- og lokalplanlægningen. (Skr. af 22. okt. 1991, 1.k., j.nr. 1991/1078/1106-2).

## **9. Udbudsvilkår (udbudsbekendtgørelsens § 3)**

### **9.1. Fastsættelse af vilkår (udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet fastsætter, på hvilke vilkår en ejendom udbydes til salg.

Der gælder ikke et krav om, at det i udbudsvilkårene skal være fastlagt, hvordan den udbudte ejendom skal anvendes. Kommunen henholdsvis regionen kan således lovligt udbyde en ejendom til salg på en sådan måde, at kommunen henholdsvis regionen herigennem kan opnå forslag til ejendommens anvendelse.

Kommunen henholdsvis regionen vil kunne betinge sig, at der indleveres et skitseprojekt til et eventuelt nybyggeri.

I det omfang, reglerne om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt ikke indeholder bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom kan udbydes til salg, skal spørgsmålet om et vilkårs lovlighed afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger og kommuners henholdsvis regioners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som f.eks. grundsætningen om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen og grundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Dette indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse.

I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale henholdsvis regionale interesser, kan kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet således fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne begrænsninger kan være vilkår om gennemførelse af byggeri af et bestemt indhold eller udseende, om efterfølgende udlejning til kommunen henholdsvis regionen (sale-and-lease-back) eller vilkår om, at en bygning – fortsat skal anvendes til et bestemt formål. Sådanne rådighedsindskrænkninger vil typisk påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet må derfor sikre, at de kommunale henholdsvis regionale interesser, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset. (Skr. af 27. juni 2007, j.nr. 2007-21122/101-3, resumédatabasen 07.3.1.).

Når kommunalbestyrelsen eller regionsrådet fastsætter begrænsninger for ejendommens anvendelse, skal dette ske i overensstemmelse med lovgivningen. Vilkåret skal således være i overensstemmelse med den skrevne lovgivning og kun i de tilfælde, hvor spørgsmålet ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, må vilkåret bedømmes efter kommunalfuldmagtsreglerne eller – for så vidt angår regionerne – myndighedsfuldmagten. Kommunalebestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan således kun fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse, der er egnet til at påvirke markedsprisen for ejendommen i nedadgående retning, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet herved i overensstemmelse med anden lovgivning varetager saglige, kommunale henholdsvis regionale interesser. En kommunalbestyrelse kunne f.eks. ikke lovligt fastsætte et vilkår om, at der skal opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en

lejlighed på ca. 85 m<sup>2</sup> om måneden til familier med mellemindkomster, da der ikke ville være den fornødne saglige kommunale interesse i at stille et sådant vilkår. (Skr. af 27. juni 2007, j.nr. 2007-21122/101-3, resumédata-basen 07.3.1.).

Efter kommunalfuldmagtsreglerne må der opstilles en almindelig formodning imod, at en kommune kan anvende sine økonomiske midler til – ved privatretlige dispositioner eller på anden måde – udelukkende at opnå formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen. Det må dog forudsætte, at lovgivningen anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet, f.eks. en forvaltningsakt eller en plan. Et vilkår om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund, som fastsættes med det formål at fremme variation af boligernes udformning, fandtes ikke at være i strid med lovgivningen uanset, at vilkåret vil have den konsekvens, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en potentiel køber er højestbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjestbydende. (Skr. af 7. november 2006, j.nr. 2006-2076/561-1, resumédata-basen 06.3.2.).

En kommunalbestyrelse henholdsvis et regionsråd kan endvidere ikke fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse, der strider mod den skrevne lovgivning, herunder EU's traktatbestemmelser til gennemførelse af det indre marked. Det må i den forbindelse antages, at hvis der er tale om offentlige myndigheder, er disse forpligtet til at iagttage traktatens bestemmelse i forbindelse med samtlige funktioner, sådanne myndigheder varetager, herunder også ved handlinger af privatretlig karakter. Dette er eksempelvis anset for at have betydning for muligheden for at stille vilkår om nationale mærkningskrav for byggevarer. (Skr. af 16. december 2014, j.nr. 2013-08577, resumédata-basen 14.8.6.).

Et vilkår for et offentligt udbud kan efter omstændighederne bevirke, at udbuddet ikke kan anses for ubetinget efter statsstøttereglerne, således at markedsprisen efter disse regler må fastslås på anden vis. Efter statsstøttereglerne er der en formodning for, at et udbud af aktiver, som i øvrigt er omfattet af statsstøttereglerne, er foregået på markedsvilkår, hvis udbuddet blandt flere betingelser er ubetinget. Et udbud er ubetinget, hvis det står enhver potentiel køber frit at købe aktiverne, som skal sælges og anvende dem til egne formål, uanset om køberen driver en bestemt virksomhed eller ej. Udbuddet kan ikke anses for at være ubetinget, hvis det er en betingelse, at køberen skal påtage sig særlige forpligtelser til fordel for de offentlige myndigheder eller af hensyn til almenvellet, som en privat sælger ikke ville have krævet (bortset fra forpligtelser affødt af almindelige nationale retsfor skrifter eller planmyndigheders beslutninger). Se Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01), punkt 89 og 94.

Reglerne om offentligt udbud indebærer, at der ikke forud for gennemførelsen af et offentligt udbud kan træffes beslutning om, hvilken tilbudsgiver der skal erhverve den pågældende ejendom. Det forudsættes desuden, at det offentlige udbud ikke tilrettelægges på en måde, der er tilpasset en bestemt interesseret købers ønsker og dermed er egnet til at afskære andre interesserede tilbudsgivere fra at afgive tilbud. En kommune kunne ikke lovligt træffe beslutning om, at ejendommen for det tilfælde, at der ikke ved det offentlige udbud fremkom tilbud på ejendommen, skulle indskydes som apportindskud i et kongreshus, der blev drevet som et aktieselskab. Kongreshuset fik dermed en fortrinsstilling, der i sammenhæng med vilkåret om samdrift af den udbudte ejendom med kongreshusets ejendom indebar, dels at kommunen ikke opnåede tilbud fra den bredest mulige kreds, herunder kongreshuset, dels at kongreshuset kunne lægge hindringer i vejen for, at i øvrigt konditionsmæssige tilbud kunne komme i betragtning. (Skr. af 2. april 1996, 2.k., j.nr. 1992/1125/461-1).

Om vilkår om fremlæggelse af dokumentation for, at tilbudsgiver er i stand til at opfylde købsaftalen, se afsnit 12.2. nedenfor.

Om vilkår om, at tilbudsgiver skal møde personligt for at vælge grund, se afsnit 9.2. nedenfor.

## **9.2. Udbud til en fastsat pris (udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan udbyde en ejendom til en fastsat pris, forudsat at der er tale om markedsprisen.

Det er op til kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet i det enkelte tilfælde at vurdere, om det vil være mest hensigtsmæssigt at udbyde en ejendom med eller uden angivelse af en fastsat pris svarende til markedsprisen.

En flerhed af udstykkede ejendomme (byggegrunde) vil herunder kunne udbydes til en ens fastsat pris pr. kvadratmeter, forudsat at den fastsatte pris svarer til markedsprisen. Herunder må ejendomme, for hvilke det må antages, at en individuel vurdering af markedsprisen ville føre til fastsættelse af en højere pris, enten udbydes til en sådan fastsat højere pris eller til højeste bud, der svarer til markedsprisen. Det forhold, at interesserede købere i denne situation afgiver bud på en ubestemt ejendom i en nærmere angivet udstykning, kan i den forbindelse ikke antages at forhindre, at markedsprisen opnås for de enkelte ejendomme. Det forhold, at der trækkes lod mellem de afgivne bud på ubestemte grunde i en udstykning, således at den først udtrukne får ret til at vælge grund først osv., forhindrer ikke, at en kommune opnår markedsprisen for de enkelte ejendomme, og indebærer således ikke, at den anførte udbudsform er i strid med udbudsreglerne. Kommunen kan i denne situation ikke lovligt – ved at fastsætte, at en ansøger for at vælge grund skal møde personligt, ikke kan udstede fuldmagt til en anden person og ikke kan overdrage sin ret til at vælge grund til en anden person – fastsætte en generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre, da en sådan begrænsning ikke er i overensstemmelse med princippet i forvaltningslovens § 8 om repræsentation og bistand. (Skr. af 1. juni 2006, j.nr. 2005-2076/751-1, resumédatabasen 06.8.1.).

Hvis kommunen henholdsvis regionen ikke i udbudsannoncen har angivet en fastsat pris, men der i det pågældende udbudsmateriale, herunder en salgsopstilling der er udarbejdet af en ejendomsmægler, er angivet en pris, er denne pris som udgangspunkt at betragte som ejendomsmæglerens vejledende pris og ikke en fastsat pris.

Hvis kommunen henholdsvis regionen i udbudsannoncen anfører et prisniveau eller en mindstepris, vil dette som udgangspunkt ikke være at betragte som en fastsat pris.

Om tilfælde, hvor der fremkommer højere købstilbud eller kun fremkommer lavere købstilbud end den fastsatte pris eller mindstepris, ejendommen er udbudt til, se nedenfor afsnit 12.9.

## **10. Annoncering (udbudsbekendtgørelsens § 4)**

### **10.1. Annoncering i et eller flere alment tilgængelige medier (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1. pkt.)**

Offentligt udbud skal ske ved annoncering i et eller flere alment tilgængelige trykte eller elektroniske medier efter kommunalbestyrelsens henholdsvis regionsrådets bestemmelse, jf. udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Formålet er, at offentligheden får kendskab til, at kommunale henholdsvis regionale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af kommunal henholdsvis regional ejendom.

Kommunerne og regionerne har metodefrihed i forhold til annonceringen. Annonceringen kan eksempelvis ske på kommunens henholdsvis regionens hjemmeside. Der er ikke noget i vejen for, at annonceringen (også) sker i et eller flere alment tilgængelige trykte eller andre elektroniske medier. Annonceringen behøver således ikke at finde sted i den lokale presse.

**10.2. Annonceringen skal være egnet til at sikre, at oplysningen om det offentlige udbud kan komme til en bred kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 2. pkt.)**

Kommunerne og regionerne har som nævnt i afsnit 10.1. metodefrihed i forhold til annonceringen. Dog skal annonceringen være egnet til at sikre, at oplysningen om det offentlige udbud kan komme til en bred kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab, jf. udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, 2. pkt. Dette gælder også, når salget er overladt til en ejendomsmægler.

Formålet er, at offentligheden får kendskab til, at kommunale henholdsvis regionale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af kommunal henholdsvis regional ejendom.

Det vil ikke være i overensstemmelse med bekendtgørelsen, hvis annonceringen f.eks. sker på kommunens hjemmeside i et sådant tidsrum og med en sådan placering, at de potentielle tilbudsgivere ikke har en rimelig mulighed for at blive bekendt med udbuddet.

Kravet om annoncering afskærer ikke kommunen henholdsvis regionen fra også at orientere særligt interesserede om, at en ejendom er eller vil blive udbudt til salg. (Skr. af 15. januar 2002, 1.k., j.nr. 2003-2076/421-1, resumédata-basen 02.8.3.).

Hvis et offentligt udbud anvendes til at sikre, at salg af fast ejendom sker på markedsvilkår efter statsstøttereglerne, følger det om disse situationer af Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01), at udbud skal være tilstrækkeligt offentliggjort, så alle potentielle tilbudsgivere har mulighed for at blive bekendt med det. Hvad der er en passende grad af bekendtgørelse for at sikre tilstrækkelig offentliggørelse i et givet tilfælde, afhænger efter meddelelsen af de enkelte aktivers, varers eller tjenesteydelsers karakteristika. Udbud angående aktiver, som på grund af deres høje værdi eller øvrige egenskaber kan tiltrække tilbudsgivere, der opererer i hele Europa eller internationalt, bør bekendtgøres på en sådan måde, at de kan tiltrække potentielle tilbudsgivere, der opererer i hele Europa eller internationalt. Se Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01), punkt 91.



### **10.3. Ved annonceringen skal angives ejendommens beliggenhed og størrelse og kontaktoplysninger (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 1. pkt.)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 1. pkt., at der ved annonceringen skal angives ejendommens beliggenhed og størrelse samt oplysninger om, hvortil der kan rettes henvendelse om udbudsvilkår.

### **10.4. Ved annonceringen skal angives, at købstilbud skal være skriftlige og angive et fast beløb (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt.)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt., at der ved annonceringen skal angives, at købstilbud skal være skriftlige og angive et fast beløb. Kravene om, at købstilbud skal være skriftlige og angive et fast beløb, følger af udbudsbekendtgørelsens § 5. Se om disse krav vejledningens afsnit 11.1. og 11.2.

### **10.5. Særlige annonceringskrav ved udbud til en fastsat pris (udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 3. pkt.)**

Udbydes ejendommen til en fastsat pris, skal det ved annonceringen angives, at kommunen eller regionen ikke er forpligtet til at sælge ejendommen til den udbudte pris, samt at tilbudsgiver ikke er afskåret fra at afgive et højere købstilbud end den fastsatte pris. Dette fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 3. pkt.

Kravet om, at det, når en ejendom udbydes til en fastsat pris, ved annonceringen skal angives, at kommunen henholdsvis regionen ikke er forpligtet til at sælge ejendommen til den udbudte pris, skal sikre, at annonceringen udformes således, at kommunen henholdsvis regionen ikke efter aftaleretlige regler forpligtes til at sælge ejendommen.

Kravet om, at det, når en ejendom udbydes til en fastsat pris, ved annonceringen skal angives, at tilbudsgiver ikke er afskåret fra at afgive et højere købstilbud end den fastsatte pris, skal sikre, at mulige tilbudsgivere gennem annonceringen af det offentlige udbud bliver gjort bekendt med muligheden for at byde højere end den fastsatte pris, hvorved kommunen henholdsvis regionen sikres, at ejendommen sælges til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. Bestemmelsen skal således ses på baggrund af, at kommunen, såfremt der indkommer højere købstilbud ved et udbud af en fast ejendom til en fastsat pris, vil være forpligtet til at lade andre tilbudsgivere, der har afgivet købstilbud på mindst den fastsatte pris, få mulighed for at fremkomme med supplerende købstilbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt.

### **10.6. Udbudsmaterialet**

Der er ikke fastsat regler om den nærmere udformning af udbudsmaterialet. Det skal imidlertid fremgå klart af udbudsmaterialet, at der er tale om salg af en kommunal henholdsvis regional ejendom.

Udbudsmaterialet skal være offentligt tilgængeligt og skal være fremlagt således, at interesserede har mulighed for at gennemse materialet og mulighed for at få kopi heraf. Kommunen henholdsvis regionen

kan således normalt ikke kræve eksempelvis betaling af et depositum som betingelse for, at interesserede købere kan få oplysning om udbudsvilkårene.

## **11. Købstilbud (udbudsbekendtgørelsens § 5)**

### **11.1. Skriftlighed (udbudsbekendtgørelsens § 5, 1. pkt.)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 5, 1. pkt., at købstilbud skal være skriftlige.

Bestemmelsen om skriftlighed – samt det forhold, at kommunale henholdsvis regionale ejendomme skal sælges til markedsprisen – betyder, at en kommune henholdsvis region ikke kan afhænde ejendomme ved auktion.

Det vil endvidere ikke være lovligt, at en kommune henholdsvis region indbyder interesserede købere til at møde på et nærmere bestemt tidspunkt for at afgive bud i den rækkefølge, de er ankommet – ”køstilbud”.

Oplysningen om, at købstilbud skal være skriftlige, skal angives ved annonceringen af udbuddet, jf. udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt.

### **11.2. Købstilbud skal angive et fast beløb (udbudsbekendtgørelsens § 5, 2. pkt.)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 5, 2. pkt., at købstilbud skal angive et fast beløb. Kravet er ufravigeligt og gælder ved alle former for udbud, der er omfattet af udbudsbekendtgørelsen.

Formålet med bestemmelsen, der blev indsat ved udbudsbekendtgørelsen fra 2011, var at fastsætte, at tilbud alene skulle afgives i faste beløb, og dermed at fastsætte et egentligt forbud mod relative eller variable bud. Herved undgås, at udbudsprocessen eventuelt trækkes i langdrag, hvis kommunen måtte vælge at opfordre øvrige tilbudsgivere til at afgive højere bud.

Et relativt bud er et bud, hvor tilbudsgiver alene tilkendegiver at ville betale en pris, hvis størrelse er afhængig af de øvrige tilbudsgiveres bud, f.eks. ”1.000 kr. mere end højstbydende”. Et variabelt bud er et bud, hvor tilbudsgiveren har suppleret et konkret fast bud med en tilkendegivelse om, at tilbudsgiveren er indstillet på at betale en højere pris end den tilbudte, hvis der afgives et højere tilbud af en anden tilbudsgiver, f.eks. ”4 mio. kr. eller 1.000 kr. mere end højstbydende”. Der gælder med bestemmelsen et forbud mod både relative og variable bud.

Virksomheden af forbuddet mod relative og variable bud, er den, at et relativt bud ikke kan komme i betragtning ved kommunens valg af tilbudsgiver, mens alene den faste del af et variabelt bud kan komme i betragtning. Der skal således bortses fra den relative del af et variabelt bud.

Modtager kommunen henholdsvis regionen et relativt eller variabelt bud, vil det være hensigtsmæssigt at underrette tilbudsgiver om, at alene faste tilbud kommer i betragtning. Dette skyldes, at udbudsreglernes formål er at sikre, at alle på lige fod skal have mulighed for at komme i betragtning som købere. Vælger tilbudsgiver herefter at afgive et fast tilbud, vil dette, hvis det er afgivet inden en fastsat frist, skulle tages

i betragtning. Afgives det faste tilbud først efter fristen, vil kommunen henholdsvis regionen, hvis dette er højere end de øvrige tilbud, kunne være forpligtet til at foretage et nyt udbud, jf. afsnit 12.6.

Oplysningen om, at købstilbud skal angive et fast beløb, skal angives ved annonceringen af udbuddet, jf. udbudsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt.

### **11.3. Offentlighed omkring købstilbud**

#### **11.3.1. Anmodninger om indsigt i indkomne købstilbud skal behandles efter lovgivningens almindelige regler**

Reglen i den hidtidige udbudsbekendtgørelses § 4, 2. pkt., hvorefter indkomne købstilbud er fortrolige, indtil salg har fundet sted, er ophævet med den seneste ændring af bekendtgørelsen. Det er således fundet rigtigst at lade spørgsmålet om offentlighed omkring købstilbud følge lovgivningens almindelige regler herom, herunder navnlig offentlighedsloven. Dette gælder både før og efter, at salg har fundet sted. Nedenfor behandles alene spørgsmålet i perioden, før salg har fundet sted.

Spørgsmålet om, hvorvidt salg har fundet sted, er – i modsætning til, hvad der fulgte af ordlyden af den hidtidige § 4, 2. pkt. – ikke i sig selv afgørende for spørgsmål om offentlighed omkring købstilbud efter lovgivningens almindelige regler. Spørgsmålet om, hvorvidt salg har fundet sted, kan dog konkret have betydning for vurderingen af, om der kan siges at foreligge sådanne hensyn, som efter reglerne kan begrunde tavshedspligt eller undtagelse af oplysninger fra aktindsigt, jf. herved det udtrykkeligt anførte nedenfor afsnit 11.3.2. om aktindsigt i modtagne købstilbuds størrelse og det generelt anførte i afsnit 11.3.3. om fortrolighed og meroffentlighed i forhold til disse og øvrige oplysninger i købstilbud. Spørgsmålet om offentlighed omkring købstilbud vil således altid bero på en vurdering i forhold til de relevante regler og de hensyn, som følger af reglerne, jf. nærmere nedenfor i afsnit 11.3.2. og 11.3.3.

#### **11.3.2. Lovgivningens regler om aktindsigt i indkomne købstilbud**

En kommunes henholdsvis regions beslutning om at sælge en fast ejendom til en tilbudsgiver på baggrund af et offentligt udbud udgør ikke en forvaltningsretlig afgørelse, og sagen vedrørende det offentlige udbud er således ikke omfattet af forvaltningslovens regler om aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

En anmodning om aktindsigt i afgivne købstilbud vil derfor almindeligvis skulle vurderes efter offentlighedslovens regler samt evt. miljøoplysningsloven, hvis der er tale om miljøoplysninger.

Det følger af offentlighedslovens regler, at enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i en kommunes eller en regions dokumenter, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Loven indeholder en række undtagelser til denne hovedregel. Det er således fastsat, at retten til aktindsigt ikke gælder for visse *sagstyper* (§§ 19-22), visse *dokumenttyper* (§§ 23-29), og visse *oplysningstyper* (§§ 30-34).

I den forbindelse kan særligt nævnes offentlighedslovens § 33, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til *det offentlige*

*økonomiske interesser*. Formålet med bestemmelsen er bl.a. at give det offentlige mulighed for at optræde som ligestillet part i kontraktforhold.

Bestemmelsen er bl.a. anvendelig i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse og det offentliges indhentelse af tilbud i forbindelse med f.eks. udbud, herunder offentligt udbud af kommunal eller regional fast ejendom.

Anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 3, forudsætter en konkret vurdering, idet retten til aktindsigt efter bestemmelsen kun kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser.

Den nævnte betingelse må antages almindeligvis at være opfyldt under det offentlige udbud af en kommunal henholdsvis regional ejendom i forhold til modtagne købstilbuds *størrelse*, indtil det endelige salg af den faste ejendom har fundet sted.

Der vil således kunne lægges vægt på hensynet til at opnå den reelle markedspris, idet offentlighed omkring købstilbud vil kunne bevirke, at der alene opnås nye andre bud, der marginalt overstiger det højeste af de hidtil afgivne tilbud. Endvidere må disse oplysninger almindeligvis antages at kunne påvirke kommunens henholdsvis regionens forhandlingsposition i forlængelse af udbuddet, indtil salget har fundet sted.

Herudover vil retten til aktindsigt i *øvrige oplysninger* i afgivne købstilbud efter omstændighederne kunne begrænses efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3. Dette gælder bl.a., hvis offentlighed omkring de pågældende oplysninger eksempelvis vil kunne afholde relevante tilbudsgivere fra at afgive tilbud, eller hvis offentlighed vil kunne påvirke muligheden for at opnå den reelle markedspris m.v. Hensynet, som kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, er det offentliges økonomiske interesser.

Muligheden for at undtage oplysninger som følge af *privates interesser* vil navnlig skulle vurderes efter andre bestemmelser, hvorved særligt kan nævnes offentlighedslovens § 30. Efter § 30, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er en betingelse for at anvende bestemmelsen, at de pågældende oplysninger vedrører en eller flere fysiske personer, herunder personligt drevne virksomheder. Efter § 30, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om eksempelvis virksomheders produktionsmetoder, produktionsforhold, etableringsomkostninger, driftsomkostninger, forretningsmæssige strategier m.v., hvis meddelelse af aktindsigt efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning. Købstilbud vil endvidere f.eks. kunne indeholde oplysninger om den enkelte virksomheds økonomiske forhold eller andre oplysninger, hvor offentliggørelse vil kunne medføre skadevirkninger for tilbudsgiveren i forbindelse med dennes forretningsvirksomhed, f.eks. ved andre kontraktforhandlinger. Disse oplysninger vil ligeledes efter en konkret vurdering kunne undtages fra aktindsigt, hvor den omtalte nærliggende risiko for skade foreligger.

Hvis de hensyn, der er nævnt i ovennævnte bestemmelser i offentlighedsloven, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der som udgangspunkt meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Der skal dog ikke meddeles sådan delvis aktindsigt, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de

omhandlede hensyn, hvis det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. Der henvises til offentlighedslovens § 34.

Et evt. diskretionsforbehold eller lignende i et tilbud afskærer ikke i sig selv, at kommunen eller regionen meddeler aktindsigt efter offentlighedsloven. Spørgsmålet om aktindsigt vil uanset et sådan forbehold skulle vurderes efter de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven. Tilsvarende vil være tilfældet, hvis kommunen eller regionen har givet et tilsagn om diskretion eller lignende over for tilbudsgiveren.

Om spørgsmålet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, se afsnit 11.3.3. nedenfor.

### **11.3.3. Fortrolighed og meroffentlighed**

For så vidt angår kommunalbestyrelsens henholdsvis regionsrådets videregivelse af oplysninger fra købstilbud af egen drift eller som led i meroffentlighed, kan det nævnes, at forvaltningslovens § 27 om tavshedspligt omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Bestemmelsen omfatter endvidere oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives. Der henvises til forvaltningslovens § 27, stk. 1, der modsvares af offentlighedslovens § 30. Med hensyn til omfattede oplysningstyper henvises således til omtalen af sidstnævnte bestemmelse ovenfor under afsnit 11.3.2.

Forvaltningslovens bestemmelse om tavshedspligt omfatter bl.a. også oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 3. Hensyn til det offentliges økonomiske interesser, som bl.a. er formålet med offentlighedslovens § 33, nr. 3, kan således bevirke, at oplysninger i købstilbud er at anse for fortrolige.

Den omstændighed, at oplysningerne er at anse for fortrolige, kan have betydning i forhold til mulighederne for at meddele meroffentlighed i oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 14. Det følger således af offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt., at der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder bl.a. regler om tavshedspligt.

Meroffentlighedsvurderingen vil derfor i almindelighed føre til, at der ikke kan gives meroffentlighed i oplysninger, der kan undtages efter bl.a. offentlighedslovens §§ 30 og 33, da oplysningerne vil være omfattet af reglerne om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27. Det gælder dog ikke oplysninger, der er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, som varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, herunder f.eks. hensynet til det offentliges økonomiske interesser efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Det bemærkes imidlertid, at det i forhold til udbudsprocessen efter omstændighederne vil kunne anses for en usaglig begunstiggelse, hvis en enkelt tilbudsgiver i medfør af princippet om meroffentlighed gives aktindsigt i øvrige købstilbud, hvis købstilbud videregives af egen drift til enkelte tilbudsgivere, eller hvis købstilbud offentliggøres. Det vil kunne stride mod den generelle forpligtelse for kommuner og regioner til at handle økonomisk forsvarligt, herunder til at sælge fast ejendom til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel (markedsprisen).

## 12. Valg af tilbudsgiver (udbudsbekendtgørelsens §§ 6 og 7)

### 12.1. Forpligtelse til at sælge ejendommen til markedspris

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

I forbindelse med salg af kommunal henholdsvis regional fast ejendom indebærer dette, at kommunen henholdsvis regionen skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen henholdsvis regionen kan yde støtte til køberen. Herunder må den herved ydede støtte ikke være i strid med statsstøtteregele.

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet – selv om der har været foretaget offentligt udbud – har en forpligtelse til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen.

Forpligtelsen har endvidere bl.a. betydning, hvor en kommune henholdsvis region modtager et tilbud efter en fastsat frist for afgivelse af tilbud, som ikke blot ubetydeligt overstiger (eller på anden måde er bedre end) det højeste (eller på anden måde bedste) rettidigt indkomne tilbud. I så fald vil kommunen henholdsvis regionen normalt være forpligtet til at forkaste de indkomne tilbud. Hvis kommunen henholdsvis regionen fortsat ønsker at afhænde ejendommen, må ejendommen herefter på ny udbydes offentligt, medmindre der eksempelvis efter undtagelsesbestemmelsen i bekendtgørelsens § 2 foreligger mulighed for at sælge ejendommen uden offentligt udbud. Se også afsnit 12.6. og 12.7.

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen gælder også i tilfælde, hvor offentligt udbud af ejendommen undlades, jf. herom ovenfor i afsnit 6-8.

Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt, at en kommune sælger en ejendom til en pris, der dækker omkostningerne ved eksempelvis jordkøb og byggemodning, hvis markedsprisen ligger højere end dette beløb. Er markedsprisen lavere end kostprisen – f.eks. på grund af faldende ejendomspriser – vil det derimod ikke være ulovligt, at kommunen henholdsvis regionen sælger til markedsprisen, selvom dette medfører et tab for kommunen henholdsvis regionen.

Der påhviler kommunen henholdsvis regionen 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. Der kan således som udgangspunkt ikke blot lægges vægt alene på den offentlige vurdering af ejendommen eller på den pris, kommunen i sin tid erhvervede ejendommen til. (Skr. af 8. maj 2002, 2.k., j.nr. 2000/11122/760-1, resumédata-basen 02.3.3.).

I nogle tilfælde kan det være vanskeligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Dette gælder navnlig i situationer, hvor der ikke sker offentligt udbud. Fastlæggelse af markedsprisen

sen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn må der tilkomme kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet en vis margin. Foreligger der divergerende oplysninger fra forskellige sagkyndige om, hvad der var markedsprisen på tidspunktet for et salg, kan der bestå en sådan usikkerhed om markedsprisen, at det ikke vil være muligt at fastslå, om en ejendom er handlet til en pris under markedsprisen. (Skr. af 21. december 2012, j.nr. 2012-00314, resumé-databasen 12.8.2.).

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 henholdsvis regionsrådets 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. (Skr. af 20. maj 1992, l.k., j.nr. 1992/1078/101-1.).

Ved vurderingen af markedsprisen for en ejendom, der er udlejet til én eller flere lejere, vurderes markedsprisen under hensyntagen hertil. Det kan medføre, at vurderingen er forskellig, afhængig af hvem ejendommen sælges til. Sælges den således til en tredjemand, der må overtage den med den begrænsning, der ligger i at måtte respektere en bestående lejeret, vil markedsprisen typisk vurderes lavere, end hvis ejendommen sælges til en lejer, der hermed får den fulde rådighed over ejendommen, herunder mulighed for at videresælge ejendommen uden en bestående lejeret.

Reglen om, at salg som udgangspunkt skal ske til markedsprisen, gælder også, når overdragelsen består i – eller når der i overdragelsen indgår – et mageskifte.

Ved mageskifte, hvor de mageskiftede ejendomme ikke har samme værdi, må værdiforskellen afspejle sig i aftalen om mageskifte, således at erhververen af den mest værdifulde ejendom betaler et beløb til erhververen af den mindst værdifulde ejendom.

Salg til markedsprisen vil desuden som udgangspunkt sikre, at statsstøttere reglerne overholdes. Eventuelle særlige krav til fastlæggelse af markedsprisen efter statsstøttere reglerne vil i den forbindelse skulle iagttages. Der henvises til Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01) og Erhvervsministeriets Statsstøttehåndbog 2017, hvor der er gennemgået en række metoder til at konstatere markedspriser – både i forhold til salg med særlige betingelser ud over betaling og i forhold til salg uden sådanne yderligere betingelser.

## **12.2. Salg til andre end højestbydende (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2)**

I bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, hvorefter salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt der herved varetages en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse, er det ved den seneste ændring af bekendtgørelsen præciseret, at dette skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttere reglerne. Det fremgår således nu af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan

ske, såfremt kommunen henholdsvis regionen herved varetager en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøtteregele.

Bestemmelsen er udtryk for en almindelig offentligretlig grundsætning om kommuners og regioners opgavevaretagelse.

Baggrunden for, at det nu i bestemmelsen er præciseret, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud også skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøtteregele, er, at den hidtidige ordlyd af bestemmelsen kunne give det indtryk, at en kommune eller region altid kan sælge til en anden end højstbydende, hvis der foreligger en saglig kommunal eller regional interesse heri. Dette er efter gældende ret ikke altid tilfældet, da en kommunalbestyrelse eller et regionsråd som udgangspunkt ikke ved at sælge til andre end højstbydende må handle i strid med pligten til at sælge til markedsprisen, ligesom salget skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøtteregele. Markedsprisen for fast ejendom kan være forskellig alt efter, hvad den pågældende ejendom kan eller skal bruges til.

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil således kunne vælge en anden tilbudsgiver end højstbydende, når der herved varetages en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse, og dette sker inden for rammerne af anden lovgivning, herunder statsstøtteregele. Salget skal desuden ske til markedsprisen, medmindre der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til køberen.

Ved vurderingen af, om en kommune henholdsvis region varetager en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse ved at lægge vægt på særlige kriterier ved valget mellem forskellige tilbudsgivere – kriterier der indebærer, at kommunen henholdsvis regionen ønsker at sælge til andre end den højstbydende tilbudsgiver – er det afgørende, om det følger af regler i den skrevne lovgivning, at en kommune henholdsvis en region lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende. Hvis dette er tilfældet, kan kommunen lovligt lægge vægt på de omhandlede kriterier.

Hvis dette ikke er tilfældet, er det for så vidt angår kommuner afgørende, om den skrevne lovgivning udtømmende regulerer, hvilke kriterier der i den konkrete situation kan lægges vægt på. Er dette tilfældet, vil kommunen ikke lovligt kunne lægge vægt på kriterier, der ikke følger af den skrevne lovgivning. Hvis den skrevne lovgivning imidlertid ikke er udtømmende, må det afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – kommunalfuldmagtsreglele, jf. ovenfor afsnit 3.2. – samt efter offentligretlige grundsætninger om saglighed i forvaltningen, om kommunen lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende. Antagelse af et lavere bud end højstbydende må endelig ikke være i strid med statsstøtteregele, jf. afsnit 3.5.

For så vidt angår regioner er det – hvor det ikke følger af lovgivningen, at der kan lægges vægt på de omhandlede kriterier – afgørende, at salget til en anden end højstbydende sker til regionale formål, jf. ovenfor afsnit 3.3. om myndighedsfuldmagten, og i overensstemmelse med offentligretlige grundsætninger om saglighed i forvaltningen. Antagelse af et lavere bud end højstbydende må endelig ikke være i strid med statsstøtteregele, jf. afsnit 3.5.

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune under henvisning til udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, kan antage et lavere tilbud end det højeste under henvisning til et vilkår eller forbehold i det højeste tilbud,



beror på et skøn over rækkevidden af vilkåret eller forbeholdet indeholdt i det højeste, afgivne tilbud samt en vurdering af, hvorvidt det ved valget mellem forskellige tilbudsgivere er lovligt at lægge vægt på det pågældende vilkår eller forbehold med den nærmere fastlagte rækkevidde. (Skr. af 11. november 2003, 1.k., j.nr. 2003-2076/020-1, resumédata-basen 03.8.2.).

En kommune havde i udbudsmaterialet og som begrundelse for salget til næsthøjstbydende anført som udvælgelseskriterium, at kommende beboere skulle være repræsenteret ved tilbudsgivningen. Dette udvælgelseskriterium kunne imidlertid ikke anses for sagligt, og det pågældende kriterium kunne derfor ikke lovligt begrunde, at byrådet undlod at antage det højeste bud. (Skr. af 1. oktober 2001, 1.k.j.nr. 1999/1074/373-1, resumédata-basen 01.3.4.).

Hvor salg til en lavere pris end den højst opnåelige er begrundet i hensynet til varetagelsen af en saglig kommunal henholdsvis regional interesse, er kommunen henholdsvis regionen forpligtet til ved salget at sikre, at den omhandlede interesse varetages, f.eks. ved aftale om rådighedsindskrænkninger over den overdragede ejendom eller ved aftale om, at køberen forpligter sig til opførelse af et bestemt byggeri eller til en bestemt anvendelse. I modsat fald løber kommunen henholdsvis regionen en risiko for, at de hensyn, der har begrundet en lavere pris, ikke tilgodeses. Samtidig vil køberen opnå en til prisreduktionen svarende formuefordel, der eventuelt kan realiseres ved videresalg. Det forhold, at tilbudsgiverne fremlægger planer for udnyttelsen af den udbudte ejendom, udgør ikke en tilstrækkelig tilsikring af den kommunale henholdsvis regionale interesse, der ønskes tilgodeset ved salget. Dette vil kun være tilfældet, hvor køberen retligt forpligtes til at gennemføre disse planer. (Skr. af 1. oktober 2001, 1.k.j.nr. 1999/1074/373-1, resumédata-basen 01.3.4.).

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet er dog ikke forpligtet til ved retlige midler at sikre sig en bestemt anvendelse af ejendommene, som ligger ud over eller vil modvirke den saglige, kommunale henholdsvis regionale interesse, der varetages ved salget, og som vil kunne føre til en lavere pris ved salg af ejendommene. En kommunalbestyrelse var således ikke forpligtet til ved lokalplanbestemmelser at sikre en saglig kommunal interesse i at fremme variation af boligernes udformning, når dette formål var varetaget i forbindelse med salget ved, at hver køber kun måtte købe én ejendom. (Skr. af 7. november 2006, j.nr. 2006-2076/561-1, resumédata-basen 06.3.2., der også er omtalt i afsnit 9.1).

Kommunen henholdsvis regionen kan ikke inden for ovennævnte rammer antage et købstilbud, der bortset fra uvæsentlige afvigelser ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har fastsat for udbuddet. Der henvises til udbudsbekendtgørelsens § 7, se herom afsnit 12.4. Ønsker kommunen eller regionen at forfølge et forslag til anvendelse af ejendommen, som fremgår af et tilbud, der ikke lever op til udbudsvilkårene, må kommunen eller regionen afholde et fornyet offentligt udbud, hvor det omhandlede forslag til anvendelse af ejendommen afspejles i udbudsvilkårene.

Det kan endelig nævnes, at en kommune henholdsvis region inden for rammerne af ovennævnte regler om muligheden for salg til andre end højestbydende ved valget af tilbudsgiver kan lægge vægt på, at der foreligger dokumentation for, at tilbudsgiver økonomisk er i stand til at opfylde købsaftalen. Det er imidlertid en betingelse herfor, at det er gjort klart over for tilbudsgivere, at en sådan dokumentation vil kunne tillægges betydning ved valget af tilbudsgiver, således at tilbudsgivere herved gives mulighed for at tage højde herfor. Dette kan være i udbudsmaterialet eller på anden måde, herunder efter omstændighederne ved en efterfølgende anmodning om en sådan dokumentation over for en tilbudsgiver. (Skr. af 11. november 2003, j.nr. 2003-2076/020-1, resumédata-basen 03.8.2.).

### **12.3. Valg mellem flere ens bud**

Bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, om salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, omhandler ikke den situation, hvor der indkommer ens tilbud fra flere tilbudsgivere. Hvis der indkommer ens tilbud fra flere tilbudsgivere, og disse tilbud er de bedste blandt de indkomne bud, vil kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet frit kunne vælge mellem tilbudsgiverne, så længe kommunen henholdsvis regionen ikke ved valget af tilbudsgiver lægger vægt på kriterier, som kommunen henholdsvis regionen ikke lovligt kan lægge vægt på. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil også kunne vælge køberen ved lodtrækning blandt de enslydende bud, hvis disse er de bedste blandt de indkomne bud. Det forudsættes, at de omhandlede bud opfylder kravet om salg til markedsprisen, medmindre der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til køberen.

Endvidere kan kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vælge at rette henvendelse til de tilbudsgivere, som har afgivet enslydende bud med henblik på at opnå højere bud.

Hvor en flerhed af ejendomme (byggegrunde) er udbudt til en fastsat kvadratmeterpris, der svarer til markedsprisen for hver ejendom, jf. nærmere ovenfor afsnit 12.1., vil der enten kunne trækkes lod om hver enkelt ejendom for sig eller – for de af ejendommene, hvor der ikke er indkommet højere købstilbud – foretages en samlet lodtrækning blandt de enslydende og bedste købstilbud, således at den først udtrukne får ret til at vælge grund først osv. I forbindelse med sidstnævnte fremgangsmåde vil det lovligt kunne fastsættes, at hver køber alene kan købe én ejendom til den fastsatte pris. Hensynet til at sikre, at der ikke i lodtrækningen indgår ”falske lodder”, dvs. flere lodder afgivet af samme køber med henblik på at øge vedkommendes chance for at blive udtrukket før andre, er således et sagligt hensyn, som vilkåret om, at hver køber alene kan købe én ejendom til den fastsatte pris, er egnet til at sikre. En generel begrænsning i adgangen til at lade sig repræsentere af andre for af samme årsag at undgå bud afgivet af ”stråmænd” vil dog være i strid med princippet i forvaltningslovens § 8 om repræsentation og bistand. (Skr. af 1. juni 2006, j.nr. 2005-2076/751-1, resumédatabasen 06.8.1.).

### **12.4. Købstilbud skal bortset fra uvæsentlige afvigelser opfylde udbudsvilkårene (udbudsbekendtgørelsens § 7)**

Kravet om offentligt udbud indebærer, at en kommune henholdsvis region er afskåret fra at acceptere købstilbud, der – bortset fra uvæsentlige afvigelser – ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har fastsat for udbuddet.

Det er fundet rigtigst at lade det anførte fremgå udtrykkeligt af udbudsbekendtgørelsen i den nye bestemmelse i bekendtgørelsens § 7. Det fremgår således af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet ikke kan antage et købstilbud, der bortset fra uvæsentlige afvigelser ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har fastsat for udbuddet, jf. § 3, stk. 1.

Herved tydeliggøres, at muligheden for salg til andre end højestbydende, jf. ovenfor afsnit 12.2., ikke giver mulighed for at sælge til en tilbudsgiver, som har afgivet et købstilbud, der – bortset fra uvæsentlige afvigelser – ikke opfylder de fastsatte udbudsvilkår.

Et eksempel på en væsentlig fravigelse af udbudsvilkårene vil være, hvis tilbudsgiver ønsker at benytte ejendommen til et andet formål end det, der er fastsat i udbudsvilkårene, måske endda tilmed til et formål, der vil kræve en ændring af lokalplanen for det pågældende område.

I tilfælde, hvor en kommune henholdsvis region i sit udbud har stillet betingelse om, at ejendommen skal anvendes til byggeri af et bestemt indhold og udseende, vil kommunen henholdsvis regionen lovligt kunne vælge en tilbudsgiver, der ikke har indleveret et færdigt skitseprojekt. Dette gælder dog ikke, hvis der i det offentlige udbud har været stillet betingelse om indlevering af et færdigt skitseprojekt. I sådanne tilfælde vil kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet – såfremt der indkommer flere købstilbud, der alle opfylder udbudsbetingelserne – efter en saglig vurdering kunne vælge den tilbudsgiver, der har indleveret det efter kommunalbestyrelsens opfattelse bedste projekt, jf. nærmere ovenfor afsnit 12.2. Det er en forudsætning, at salget sker til markedsprisen, medmindre der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til køberen. Herunder må støtten ikke være i strid med statsstøttere-gerne. Under alle omstændigheder skal der ske den fornødne tilsikring af den kommunale interesse, der ønskes tilgodeset ved salget, jf. afsnit 12.2.

## **12.5. Forkastelse/antagelse af tilbud**

### **12.5.1. Er kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet forpligtet til at acceptere et af de indkomne købstilbud (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 1)?**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan forkaste alle indkomne tilbud.

Det følger heraf, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet aldrig er forpligtet til sælge en udbudt ejendom. Dette hænger sammen med, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet som udgangspunkt er forpligtet til at forkaste alle indkomne købstilbud, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil altid være berettiget til at forkaste de indkomne tilbud.

### **12.5.2. Er kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet forpligtet til at forkaste et købstilbud?**

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har – selv om der har været foretaget offentligt udbud – som udgangspunkt en forpligtelse til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt disse, ikke svarer til markedsprisen. Se nærmere afsnit 12.1 og 12.2.

Kravet om offentligt udbud indebærer, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet er afskåret fra at acceptere købstilbud, der – bortset fra uvæsentlige afvigelser – ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har fastsat for udbuddet, jf. § 3, stk. 1. Dette fremgår nu udtrykkeligt af den nye bestemmelse i bekendtgørelsens § 7. Se herom afsnit 12.4.

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil herunder være forpligtet til at forkaste et købstilbud, hvis der ikke foreligger dokumentation for, at tilbudsgiver økonomisk er i stand til at opfylde købsaftalen, og det af udbudsvilkårene fremgår, at en sådan dokumentation vil blive krævet. Se herved afsnit 12.2. om muligheden for at kræve sådan dokumentation.

## 12.6. Frist for afgivelse af tilbud

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan fastsætte en bindende frist for afgivelse af tilbud. Fristen må ikke fastsættes kortere end den tidligste frist for salg efter udbud, jf. § 8 og nærmere nedenfor i afsnit 13.1.

Hvis der er fastsat en sådan frist, kan kommunen henholdsvis regionen ikke uden fornyet offentligt udbud antage andre end rettidigt indkomne tilbud.

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet skal som udgangspunkt sælge en ejendom til den højest opnåelige pris – markedsprisen. Se afsnit 12.1.

Det betyder, at kommunen henholdsvis regionen – indtil der er indgået en retligt bindende aftale mellem kommunen henholdsvis regionen og en tilbudsgiver – vil være forpligtet til at tage ethvert indkommet købstilbud, der er højere end de hidtil afgivne tilbud, i betragtning. Dette gælder, uanset om kommunen henholdsvis regionen har sat en frist for afgivelsen af tilbud. Det gælder endvidere, uanset om det højere bud afgives af en tilbudsgiver, der ikke tidligere har afgivet tilbud, eller af en tilbudsgiver, der allerede har afgivet et tilbud.

Hvad der nærmere forstås ved en bindende aftale, beror på en aftaleretlig vurdering af forholdet mellem kommunen henholdsvis regionen og en tilbudsgiver.

Det antages, at der er indgået en bindende aftale, selv om aftalen eksempelvis er indgået med det forbehold, at kommunen henholdsvis regionen inden indgåelse af endelig købsaftale er forpligtet til at tilbyde lejerne overtagelse af ejendommen, jf. §§ 100-105 i lejeloven (lovbekendtgørelse nr. 927 af 4. september 2019 med senere ændringer), og at køber derfor må afvente, at endelig salgsaftale først vil kunne indgås efter udløbet af lejernes acceptfrist, der som udgangspunkt er 10 uger, jf. lejelovens § 103, stk. 1.

Derimod er der ikke indgået en bindende aftale, når en kommune henholdsvis region inden fristens udløb alene har modtaget et bindende tilbud, men ikke har meddelt endelig accept heraf.

Hvis en kommune henholdsvis region modtager et tilbud efter en fastsat frist, som ikke blot ubetydeligt overstiger (eller på anden måde er bedre end) det højeste (eller på anden måde bedste) rettidigt indkomne tilbud, vil kommunen henholdsvis regionen normalt være forpligtet til at forkaste de indkomne tilbud. (Skr. af 3. september 1992, 1992/1078/743-1, resumédata-basen 92.8.3.).

Hvis kommunen henholdsvis regionen fortsat ønsker at afhænde ejendommen, må ejendommen herefter på ny udbydes offentligt, medmindre der eksempelvis efter undtagelsesbestemmelsen i bekendtgørelsens § 2 foreligger mulighed for at sælge ejendommen uden offentligt udbud.

Ovenstående gælder dog ikke i situationer, hvor et højere eller bedre tilbud fremkommer efter forhandlinger med tilbudsgivere. Se nærmere herom afsnit 12.8.

Hvis en tilbudsgiver inden for fristen afgiver et højere eller bedre tilbud, end den pågældende allerede har afgivet, kan dette tilbud – hvis det er det højeste eller bedste blandt alle de indkomne tilbud – antages uden nyt offentligt udbud.

### **12.7. Forpligtelse til nyt offentligt udbud**

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil være forpligtet til at foretage et nyt offentligt udbud, hvis kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har forkastet alle indkomne tilbud og fortsat ønsker ejendommen solgt. Dette gælder, medmindre der – f.eks. efter udbudsbekendtgørelsens § 2 – er mulighed for at undlade udbud.

Tilsvarende skal der ske et nyt offentligt udbud, hvis der foretages ikke uvæsentlige ændringer i de udbudte vilkår. På den måde har alle interesserede mulighed for at byde på ejendommen på de ændrede vilkår. Dette modsvarer af udbudsbekendtgørelsens § 7, hvorefter kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet ikke kan antage et købstilbud, der bortset fra uvæsentlige afvigelser ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet har fastsat for udbuddet, jf. § 3, stk. 1.

Pligten til at foretage et nyt offentligt udbud gælder ligeledes, hvis der har været fejl i et udarbejdet udbudsmateriale, hvis fejlen må karakteriseres som så væsentlig, at det må antages, at den kan have haft indflydelse på størrelsen eller mængden af de afgivne bud.

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil også være forpligtet til at foretage et nyt offentligt udbud, hvis der efter udløbet af en fastsat frist for afgivelse af tilbud indkommer et ikke ubetydeligt højere eller bedre tilbud, jf. nærmere ovenfor afsnit 12.6.

Der vil ikke være krav om foretagelse af nyt offentligt udbud, alene fordi kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet ved valg af indkomne købstilbud lægger vægt på andre saglige kriterier, der ikke har fremgået af udbudsmaterialet. Baggrunden herfor er, at de af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet valgte kriterier ikke har afholdt tilbudsgivere fra at afgive tilbud. I stedet er det afgørende, om kommunen henholdsvis regionen ved at lægge vægt på kriterierne har varetaget en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse, ligesom der som udgangspunkt vil være krav om, at salget sker til markedsprisen, jf. nærmere ovenfor afsnit 12.1.

I tilfælde, hvor en kommune eller region efter offentligt udbud har indgået aftale om salg af en fast ejendom, men denne aftale efterfølgende bliver annulleret, og handelen går tilbage, er kommunen henholdsvis regionen forpligtet til på ny at følge reglerne om offentligt udbud, før en ny aftale om salg indgås.

Kommunen henholdsvis regionen kan endelig – eventuelt inspireret af indkomne tilbud med forslag til anvendelse af ejendommen – uden nyt offentligt udbud vælge enten at sælge til én af tilbudsgiverne eller til andre, såfremt ejendommen kunne være solgt til den pågældende uden forudgående offentligt udbud. Ejendommen vil eksempelvis kunne sælges med henblik på gennemførelse af offentligt støttet byggeri, jf. den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 2, eller undtagelsesbestemmelserne i udbudsbekendtgørelsens § 2.

### **12.8. Kontakt og forhandling med tilbudsgivere**

Kommunen henholdsvis regionen er altid berettiget til at tage kontakt med en tilbudsgiver med henblik på en afklaring af indholdet af det afgivne købstilbud, herunder uddybning af vilkår, forbehold m.v., bl.a. for herved at kunne vurdere den økonomiske rækkevidde af disse.

Kommunen henholdsvis regionen kan efter omstændighederne være forpligtet hertil som følge af forpligtelsen til at sælge til markedsprisen. Kommunen henholdsvis regionen kan således være forpligtet til at rette henvendelse til højestbydende med henblik på en afklaring af vilkår eller forbehold m.v. i tilfælde, hvor betydningen af vilkåret eller forbeholdet kan give anledning til en sådan tvivl, at der ikke uden en sådan henvendelse til højestbydende vil kunne foretages en vurdering af rækkevidden af vilkåret eller forbeholdet. En kommune henholdsvis region kan således være forpligtet til at rette henvendelse til højestbydende med henblik på en afklaring af rækkevidden af, at der efter tilbudsgiverens navn er tilføjet ”eller ordre”. (Skr. af 11. november 2003, 1.k., j.nr. 2003-2076/020-1, resumédata-basen 03.8.2.).

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan i stedet for at antage et indkommet købstilbud under visse betingelser vælge at optage forhandlinger – herunder gennemføre flere forhandlingsrunder – med tilbudsgiverne med henblik på at opnå bedre tilbud.

Efter sådanne forhandlinger kan kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet under visse betingelser antage det tilbud, som – inden for rammerne af de i udbudsmaterialet fastsatte vilkår, jf. herved tillige bekendtgørelsens § 7 – i den herefter ændrede form er det bedste. Dette gælder, uanset om det herefter bedste tilbud indkommer efter tilbudsfristens udløb på baggrund af et rettidigt indgivet tilbud.

Det er imidlertid en betingelse for optagelse af forhandlinger – herunder gennemførelse af flere forhandlingsrunder – med tilbudsgivere, at der rettes henvendelse til samtlige tilbudsgivere med henblik på, at disse kan afgive nye tilbud. Dette skyldes grundsætningen om lighed i forvaltningen. Kommunen henholdsvis regionen vil dog ikke være forpligtet til at rette henvendelse til tilbudsgivere, der har afgivet købstilbud, der på grund af vilkår, forbehold m.v. på forhånd må vurderes som helt uacceptable for kommunen henholdsvis regionen. Kun i denne særlige situation kan princippet om, at der skal rettes henvendelse til samtlige tilbudsgivere, fraviges.

Der henvises endvidere til det anførte i afsnit 11.3.2. med hensyn til kommunens henholdsvis regionens muligheder for at videregive oplysninger fra andre købstilbud.

I tilfælde, hvor kommunen henholdsvis regionen ønsker at antage det højeste købstilbud, som er i overensstemmelse med udbudsbetingelserne, vil kommunen henholdsvis regionen kunne forhandle alene med den pågældende tilbudsgiver med henblik på at opnå en højere pris, frafald af vilkår, forbehold eller lignende.

En henvendelse fra kommunen henholdsvis regionen til tilbudsgiverne med anmodning om et bedre købstilbud har som udgangspunkt den privatretlige konsekvens, at tilbudsgiverne ikke længere er bundet af deres tilbud. Dette må indgå i kommunens henholdsvis regionens overvejelser om, hvorvidt der skal optages forhandlinger med tilbudsgivere.

## **12.9. Højere eller lavere købstilbud end en udbudt pris (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3)**

### **12.9.1. Højere købstilbud end en udbudt pris (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt.)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 1. pkt., at hvis der i tilfælde, hvor en ejendom er udbudt til en fastsat pris, fremkommer højere købstilbud, skal alle tilbudsgivere, der har afgivet tilbud om køb af ejendommen til mindst den udbudte pris, have mulighed for inden for en af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet fastsat rimelig frist at fremkomme med supplerende tilbud.

Herved sikres det, at alle tilbudsgivere, der har afgivet et tilbud om køb af en ejendom, som er udbudt til en fastsat pris, til mindst den udbudte pris, får mulighed for at fremkomme med supplerende tilbud i de tilfælde, hvor der fremkommer købstilbud, som er højere end den fastsatte pris. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet skal fastsætte en rimelig frist for at fremkomme med supplerende tilbud. Hvad der udgør en rimelig frist, vil afhænge af kompleksiteten af udbuddet og dermed også af de indkomne tilbud, men ved ukomplicerede ejendoms- og grundsalg vil en uge efter ministeriets opfattelse udgøre en rimelig frist.

Forpligtelsen til at give tilbudsgivere mulighed for at fremkomme med supplerende bud gælder ikke i den situation, hvor ejendommen er udbudt til en mindstepris.

Der henvises til det anførte i afsnit 11.3.2 med hensyn til kommunen henholdsvis regionens muligheder for at videregive oplysninger fra andre købstilbud.

Se afsnit 9.2. om begreberne fastsat pris, mindstepris m.v.

### **12.9.2. Forbud mod salg til en lavere pris end en udbudt fastsat pris eller mindstepris (udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt.)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3, 2. pkt., at salg til en lavere pris end en udbudt fastsat pris eller mindstepris kun kan ske på grundlag af et nyt offentligt udbud.

Kravet om nyt offentligt udbud gælder også i den situation, hvor der er indkommet et bud, der er lavere end den udbudte fastsatte pris eller mindstepris, fra en tilbudsgiver, som kommunen lovligt kan yde støtte til.

Dette skyldes, at en fastsat pris eller mindstepris i et udbud kan have afholdt eventuelt interesserede fra at byde på ejendommen. En ændring af prisen i nedadgående retning vil således udgøre en væsentlig ændring i de udbudte vilkår, hvorfor alle interesserede skal have mulighed for at byde på ejendommen på de ændrede vilkår.

Salg til en højere pris end en udbudt fastsat pris kan derimod ske uden et nyt offentligt udbud, når blot den fremgangsmåde, der er fastsat i § 6, stk. 3, 1. pkt., følges.

Salg til en højere pris end en udbudt mindstepris kan ske uden et nyt offentligt udbud. Kommunen henholdsvis regionen er ikke forpligtet til at følge den fremgangsmåde, der er fastsat i § 6, stk. 3, 1. pkt.

Se afsnit 9.2. om begrebet fastsat pris, mindstepris m.v.

## **13. Frister for salg af en fast ejendom på grundlag af et udbud (udbudsbekendtgørelsens §§ 8 og 9)**

### **13.1. Tidligste frist for salg af en fast ejendom (udbudsbekendtgørelsens § 8)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 8, 1. pkt., at salg først kan ske, når der er forløbet 14 dage efter den første annoncering af ejendomssalget, jf. § 4, stk. 1, medmindre en længere frist følger af anden lovgivning.

Ved udbudsbekendtgørelsen af 2021 er det i overensstemmelse med gældende ret blevet præciseret, at den tidligste frist for salg efter annoncering af ejendomssalget (14 dage efter den første annoncering) ikke gælder, hvis der af anden lovgivning følger en længere frist end fristen på 14 dage, som i øvrigt følger af bestemmelsen.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at der gives en bred kreds af mulige købere mulighed for at byde på ejendommen.

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan fastsætte en bindende frist for afgivelse af tilbud. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan dog ikke fastsætte en frist for afgivelse af tilbud, der er kortere end den frist, der er fastsat i 1. pkt. – dvs. som udgangspunkt 14 dage. Dette er nu udtrykkeligt angivet i § 8, 2. pkt.

Fristen efter § 8 regnes fra den første annoncering, der opfylder betingelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., om at alle potentielle tilbudsgivere skal have mulighed for at blive bekendt med udbuddet. Beregningen af de 14 dage foretages således, at den dag, hvor annonceringen har fundet sted, ikke tælles med. Det betyder, at fristen udløber kl. 24.00 den 14. dag efter den dag, hvor ejendomssalget er annonceret. Hvis en ejendom eksempelvis annonceres til salg den 1. april 2021, vil fristen udløbe den 15. april 2021 kl. 24, og først herefter vil ejendommen kunne sælges.

Såfremt der indkommer tilbud efter udløbet af en fastsat frist, er kommunen henholdsvis regionen dog forpligtet til at tage disse i betragtning, jf. herom ovenfor i afsnit 12.6.

Det fremgår af bestemmelsen i § 8, 1. pkt., at fristen på 14 dage efter den første annoncering af ejendomssalget, jf. § 4, stk. 1, ikke gælder, hvis en længere frist følger af anden lovgivning.

Om tilfælde, hvor et offentligt udbud anvendes til at sikre, at salget sker på markedsvilkår i forhold til statsstøttereglerne, følger det af Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet (2016/C 262/01), punkt 91, at bl.a. adgang til oplysninger og tilstrækkelig tid til interesserede tilbudsgivere er afgørende elementer for en gennemsigtig udvælgelsesprocedure. Udbuddet skal endvidere være tilstrækkeligt offentliggjort, så alle potentielle tilbudsgivere har mulighed for at blive bekendt med det. Hvad der er en passende grad af bekendtgørelse for at sikre tilstrækkelig offentliggørelse i et givet tilfælde, afhænger efter meddelelsen af de enkelte aktivers, varers eller tjenesteydelsers karakteristika. Udbud angående aktiver, varer og tjenesteydelser, som på grund af deres høje værdi eller øvrige egenskaber kan tiltrække tilbudsgivere, der opererer i hele Europa eller internationalt, bør ifølge Europa-Kommissionens meddelelse bekendtgøres på en sådan måde, at de kan tiltrække potentielle tilbudsgivere, der opererer i hele Europa eller internationalt.



Vælger en kommune eller region ovenstående fremgangsmåde til at sikre, at salget sker på markedsvilkår i forhold til statsstøttereglerne, vil dette efter omstændighederne kunne medføre, at der bør gælde en længere frist for salg end fristen på 14 dage efter udbudsbekendtgørelsens § 8, 1. pkt.

### **13.2. Seneste frist for salg af en fast ejendom (udbudsbekendtgørelsens § 9)**

Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 9, at når der er forløbet et år efter den seneste annoncering af ejendomssalg, jf. § 4, stk. 1, kan salg kun ske på grundlag af et nyt offentligt udbud.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at en kommunal eller regional ejendom inden for en vis afgrænset periode forud for et salg (et år) har været i offentligt udbud, således at offentligheden har fået kendskab til, at den kommunale henholdsvis regionale ejendom er udbudt til salg.

I udbudsbekendtgørelsen af 2021 er det i overensstemmelse med gældende ret præciseret, at 1 års-fristen gælder fra den seneste annoncering af ejendomssalg, jf. § 4, stk. 1.

Den angivne 1 års-frist er absolut og gælder således også i tilfælde, hvor kommunen henholdsvis regionen har indledt salgsforhandlinger med en tilbudsgiver før udløbet af fristen.

Det afgørende er, om der er indgået en bindende aftale om salg af ejendommen inden udløbet af 1 års-fristen. Hvad der nærmere forstås ved en bindende aftale, beror på en aftaleretlig vurdering af forholdet mellem kommunen henholdsvis regionen og en tilbudsgiver.

Det antages, at der er indgået en bindende aftale, selv om aftalen eksempelvis er indgået med det forbehold, at kommunen henholdsvis regionen inden indgåelse af endelig købsaftale er forpligtet til at tilbyde lejerne overtagelse af ejendommen, jf. §§ 100-105 i lejeloven (lovbekendtgørelse nr. 927 af 4. september 2019 med senere ændringer), og at køber derfor må afvente, at endelig salgsaftale først vil kunne indgås efter udløbet af lejernes acceptfrist, der som udgangspunkt er 10 uger, jf. lejelovens § 103, stk. 1.

Derimod er der ikke indgået en bindende aftale inden udløbet af 1 års-fristen, når en kommune henholdsvis region inden fristens udløb alene har modtaget et bindende tilbud, men ikke har meddelt endelig accept heraf.

For så vidt angår beregningen af fristen, må det – som i relation til udbudsbekendtgørelsens § 8, jf. herom ovenfor under afsnit 13.1. – gælde, at der skal være forløbet ét år efter den seneste annoncering af ejendomssalg, der opfylder betingelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., om at en bred kreds af potentielle tilbudsgivere skal have mulighed for at blive bekendt med udbuddet. Er en ejendom således annonceret til salg den 1. april 2021, vil fristen udløbe den 31. marts 2022 kl. 24.00.

Det forhold, at 1-års-fristen først løber fra den seneste annoncering, indebærer, at 1 års-fristen først løber fra det tidspunkt, hvor annonceringen af et offentligt udbud er afsluttet. Hvis en kommunal eller regional ejendom udbydes til salg ved annoncering på kommunens henholdsvis regionens hjemmeside, og annonceringen forbliver på hjemmesiden med en sådan placering, at det kan forventes, at udbuddet kommer til en bred kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab, vil der være tale om et kontinuerligt udbud af ejendommen. Et nyt udbud vil i dette tilfælde først skulle iværksættes et år efter, at annonceringen

er fjernet fra kommunens henholdsvis regionens hjemmeside. (Skr. af 10. juli 2015, sagsnr. 2015-3250, resumédatabasen 15.8.7.).

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan imidlertid være forpligtet til at udbyde ejendommen på ny – eventuelt i flere alment tilgængelige trykte eller elektroniske medier, herunder eventuelt ved en fornyet annoncering på hjemmesiden med en markering af, at der er tale om en fornyet annoncering – i tilfælde, hvor omstændighederne vedrørende ejendommen har ændret sig på en måde, der må forventes at have indflydelse på ejendommens markedsværdi eller kredsen af interesserede tilbudsgivere. (Skr. af 10. juli 2015, sagsnr. 2015-3250, resumédatabasen 15.8.7.).

Hvis en ejendom er udbudt til salg flere gange, skal aftalen om salg således være indgået inden ét år, fra annonceringen af det senest foretagne udbud er afsluttet.

Uanset at 1 års-fristen er udløbet, kan der sælges til købere, til hvem der kan sælges uden forudgående offentligt udbud. Ejendommen vil eksempelvis kunne sælges med henblik på gennemførelse af offentligt støttet byggeri, jf. den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 2, eller efter reglerne om unkladelse af offentligt udbud i udbudsbekendtgørelsens § 2.

Hvis der efter udløbet af 1 års-fristen skal foretages fornyet offentligt udbud, finder reglerne i udbudsbekendtgørelsen på ny anvendelse.

## **14. Særligt vedrørende køberet og forkøbsret**

### **14.1. Køberet**

#### **14.1.1. Definition**

En aftale om køberet vedrørende en kommunal eller regional fast ejendom indebærer, at den, der har indgået aftalen om køberet, opnår en ret til at købe ejendommen af kommunen henholdsvis regionen til en på forhånd aftalt pris, når den pågældende ønsker det eller under visse nærmere betingelser, herunder til et på forhånd fastsat tidspunkt.

#### **14.1.2. Er en aftale om køberet omfattet af reglerne om offentligt udbud?**

Aftaler om køberet til kommunale og regionale ejendomme er omfattet af reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen.

Det betyder, at indgåelse af en aftale, hvorved en interesseret køber opnår køberet til en kommunal eller regional ejendom, skal ske under iagttagelse af samme procedure som for – og på samme vilkår som ved – salg af en kommunal henholdsvis regional fast ejendom.

#### **14.1.3. Er en aftale om køberet lovlig?**

Kommuner og regioner har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det er en almindelig offentligretlig grundsætning, at kommuner og regioner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

En kommunes eller regions indgåelse af en aftale om køberet efter afholdelsen af offentligt udbud om salg af den omhandlede ejendom kan være lovlig, uanset at muligheden for erhvervelse af en køberet ikke har været omtalt i forbindelse med det offentlige udbud. Det forudsættes dog, at indrømmelse af en køberet i den konkrete situation er den måde, hvorpå kommunen henholdsvis regionen mest forsvarligt kan varetage sine økonomiske interesser. Det vil sige, at der ikke må indgås aftale om en køberet, hvis der i stedet kan indgås en aftale om salg til en tilbudsgiver, der har afgivet et højere eller bedre tilbud. Det forudsættes endvidere, at den måde, hvorpå det offentlige udbud har været formuleret, ikke udelukker, at kommunen henholdsvis regionen kan vælge at indgå aftale om en køberet i stedet for at sælge ejendommen, og at aftalen om køberet indgås i overensstemmelse med statsstøtterejerne.

En aftale om, at en interesseret køber efter offentligt udbud får en kommunal henholdsvis regional ejendom på hånden i en periode, inden for hvilken den pågældende kan beslutte at købe ejendommen, karakteriseres i visse tilfælde som en aftale om "reservation" af ejendommen. Det er imidlertid antaget, at en sådan aftale må betragtes som en aftale om køberet. De ovenfor beskrevne regler om sådanne aftaler finder derfor anvendelse. Det følger heraf, at en ejendom ikke kan reserveres, så længe tilbudsfristen vedrørende salget af den kommunale henholdsvis regionale ejendom ikke er udløbet.

Med henblik på at sikre, at en kommunal henholdsvis regional ejendom sælges til markedsprisen, bør en aftale om køberet normalt ikke indgås, uden at der – f.eks. ved en nærmere angiven reguleringsprocent – tages højde for eventuelle prisstigninger i køberettens løbetid. I hvert fald bør en aftale om køberet til en fast pris ikke indgås således, at den løber i en længere periode.

## **14.2. Forkøbsret**

### **14.2.1. Definition**

En aftale om forkøbsret vedrørende en kommunal eller regional fast ejendom indebærer, at den, der indgår aftalen med kommunen henholdsvis regionen, opnår en ret til at købe ejendommen, hvis og når kommunen ønsker at sælge den.

### **14.2.2. Er en aftale om forkøbsret omfattet af reglerne om offentligt udbud?**

Aftaler om indrømmelse af en forkøbsret til en kommunal eller regional ejendom kan i modsætning til aftaler om køberet indgås uden, at der er krav om forudgående offentligt udbud efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen. Imidlertid vil salg først kunne finde sted efter forudgående offentligt udbud, og det må i den forbindelse anføres i udbudsvilkårene, at der er indrømmet en forkøbsret.

### **14.2.3. Er en aftale om forkøbsret lovlig?**

Kommuner og regioner har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det er en almindelig offentligretlig grundsætning, at kommuner og regioner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

En kommune eller region kan således ikke lovligt – uden modydelse – indgå aftale om indrømmelse af en forkøbsret, idet dette vil indebære en ulovlig begunstiggelse af den, der opnår forkøbsretten. Modydelsen må bestå i den højest opnåelige pris i handel og vandel – markedsprisen – for en forkøbsret. Det anførte gælder dog ikke i de eventuelle tilfælde, hvor kommunen henholdsvis regionen ved at indrømme en forkøbsret varetager en lovlig kommunal henholdsvis regional interesse og der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til den, der indrømmes forkøbsret til. Herunder må støtten i forbindelse med aftalen om forkøbsret ikke være i strid med statsstøttereglerne.

Indrømmelse af en forkøbsret vil ikke være i overensstemmelse med reglerne om offentligt udbud efter den kommunale styrelseslov, såfremt formålet med indrømmelsen af retten alene er at sikre modtageren en gunstig position i forbindelse med offentligt udbud af en kommunal ejendom. Dette vil i almindelighed være tilfældet, såfremt forkøbsretten indrømmes umiddelbart forud for salget af ejendommen. (Skr. af 23. december 1999, 1.k.kt., j.nr. 1999/1078/101-9, resumédatabasen 99.8.8.).

Forkøbsretten indebærer, at den pågældende forkøbsretshaver efter et offentligt udbud skal have tilbudt at erhverve ejendommen til den højeste pris, der er budt på ejendommen – under forudsætning af, at denne pris svarer til markedsprisen.

Forkøbsretten kan ikke gå ud på en ret til at købe den omhandlede ejendom til den pris, der vil kunne opnås ved et offentligt udbud, da den højeste pris, der bydes ved det offentlige udbud, ikke nødvendigvis vil svare til markedsprisen.

Der kan endvidere ikke indrømmes en forkøbsret til en fastsat pris (uden forudgående offentligt udbud), idet et efterfølgende offentligt udbud da ikke vil have nogen mening.

## **15. Det kommunale og regionale tilsyn**

### **15.1. Det kommunale og regionale tilsyns kompetence**

Det kommunale og regionale tilsyn varetages af Ankestyrelsen med Indenrigs- og Boligministeriet som overordnet tilsynsmyndighed.

Ankestyrelsens rolle i det kommunale og regionale tilsyn er reguleret i den kommunale styrelseslovs kapitel VI og regionslovens § 31, mens Indenrigs- og Boligministeriets rolle er reguleret i den kommunale styrelseslovs kapitel VII og regionslovens § 31.

Det kommunale og regionale tilsyn fører tilsyn med, at kommunerne og regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 1.

Det kommunale og regionale tilsyn er et retligt tilsyn. Tilsynet kan ikke tage stilling til, om kommunernes og regionernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Det kommunale og regionale tilsyn fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling i den pågældende sag, jf. den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 3.

Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, jf. den kommunale styrelseslovs § 48 a.

Indenrigs- og Boligministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen. Ministeriet kan bl.a. af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en kommunes eller regions dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. den kommunale styrelseslovs § 53, stk. 1, og regionslovens § 31.

Indenrigs- og Boligministeriet har ikke som overordnet tilsynsmyndighed mulighed for at overtage en sag, som Ankestyrelsen behandler som led i det kommunale og regionale tilsyn, ligesom ministeriet ikke kan tage en sag op til behandling, førend Ankestyrelsen har behandlet sagen.

Ankestyrelsen og Indenrigs- og Boligministeriet er som led i det kommunale og regionale tilsyn tillagt forskellige reaktionsmuligheder, jf. den kommunale styrelseslovs §§ 50-51: Afgivelse af en vejledende udtalelse, annullation og suspension af kommunalbestyrelsens eller regionsrådets beslutninger, tvangsbøder, anlæggelse af erstatningssag, erstatningsretlig bod samt anlæggelse af anerkendelsessøgsmål.

## **15.2. Det kommunale og regionale tilsyn og statsstøttere reglerne**

Statsstøttere reglerne retter sig mod offentlige myndigheder og må derfor, i det omfang reglerne er umiddelbart anvendelige, betragtes som ”lovgivning, der særlig retter sig mod offentlige myndigheder”, jf. den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 1.

En kommunes eller regions overholdelse af det såkaldte gennemførelsesforbud i artikel 108, stk. 3, 3. pkt., i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) er således omfattet af det kommunale og regionale tilsyns kompetence, da gennemførelsesforbuddet er umiddelbart anvendeligt.

TEUF Artikel 108, stk. 3, fastsætter følgende:

”3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med det indre marked i henhold til artikel 107, iværksætter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse.”

Medlemsstaterne er således i medfør af gennemførelsesforbuddet forpligtede til at anmelde påtænkte støtteforanstaltninger til Kommissionen og til at afvente deres eventuelle gennemførelse, indtil Kommissionen har godkendt støtten som forenelig.

Det kommunale og regionale tilsyn vil som et nødvendigt led i at påse overholdelsen af det såkaldte gennemførelsesforbud kunne foretage en vurdering af, hvorvidt den pågældende støtte opfylder betingelserne i TEUF artikel 107, stk. 1. Betingelserne i TEUF artikel 107, stk. 1, er omtalt ovenfor i afsnit 3.5.

Kommissionen og Konkurrencerådet betragtes ikke som særlige tilsyns- eller klagemyndigheder, som det kommunale og regionale tilsyn viger for, jf. den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 3, i forhold til tilsynet med lovligheden af den ydede støtte.

Konkurrencerådet kan efter konkurrencelovens § 11 a udstede et påbud, hvis vedkommende minister eller det kommunale og regionale tilsyn har truffet afgørelse om, at den pågældende støtte ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, herunder kommunalfuldmagtsreglerne. Denne opgavefordeling mellem Ankestyrelsen og Konkurrencerådet afskærer ifølge bemærkningerne til den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 3, ikke Ankestyrelsens tilsyn med lovligheden af den givne støtte.

Det bemærkes, at Kommissionen efter TEUF artikel 107, stk. 2 og 3, kan godkende støtteforanstaltningen som forenelig med det indre marked, selv om en foranstaltning udgør statsstøtte i medfør af traktatens bestemmelser. Det er alene Kommissionen, der har kompetencen til at foretage forenelighedsvurderingen og godkende tildeling af statsstøtte.

Såfremt det kommunale og regionale tilsyn tager en sag op til behandling og i forbindelse hermed finder anledning til at tage stilling til spørgsmål om overholdelse af statsstøttereglerne, jf. ovenfor, vil tilsynet have de sædvanlige reaktionsmuligheder i den kommunale styrelseslov.

Tilsynet vil ikke som Kommissionen eller nationale domstole kunne meddele et bindende pålæg om ophør og tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte.

Det kommunale og regionale tilsyn kan endvidere oversende en sag, hvori tilsynet mener, at der foreligger ulovlig statsstøtte, til Konkurrencerådet med henblik på at lade rådet vurdere, om der er anledning til at udstede påbud efter konkurrencelovens § 11 a. En sådan fremgangsmåde afskærer ikke Kommissionens kompetence til at undersøge den pågældende støtteforanstaltning. Konkurrencerådet kan i det tilfælde, hvor sagen indledes af Kommissionen, undlade at behandle sagen, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 7.

## **16. Bortfald af tidligere vejledning**

Vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme er med udsendelse af denne vejledning bortfaldet.

*Indenrigs- og Boligministeriet, den 3. marts 2021*

NIKOLAJ STENFALK

/ Maj Skytte Petersen