

- 2 APR. 1996

Georgsgade 40
5000 Odense C

2. kommunekontor
1992/1125/461-1
HE

- 2) Tilsynsrådet for Fyns Amt
- 3) Odense Byråd
- 4) Erhvervsministeriet
- 5) [redacted] (se følgebrev)
- 6) HUSK

Ved brev af 13. august 1992 har De rettet henvendelse til den daværende indenrigsminister vedrørende Tilsynsrådet for Fyns Amts udtalelse af 9. juli 1992 om Odense Byråds dispositioner i forbindelse med udstillingscentret Fyns Forum.

Sagens baggrund er følgende:

I 1978 besluttede Odense Byråd at etablere et nyt udstillingscenter, Fyns Forum, på Ørbækvej i Odense til erstatning for det tidligere Fyns Forum, der var beliggende på Sortebrødre Torv.

I 1981 blev det færdigbyggede udstillingscenter bortforpagtet til selskabet Messecenter Fyns Forum A/S.

I 1984 besluttede Odense Byråd at udvide Fyns Forum med endnu en udstillingshal. Denne udstillingshal blev ligeledes bortforpagtet til Messecenter Fyns Forum A/S.

I slutningen af 1980'erne opførte selskabet A/S Odense Kongres-
hus et kongreshus - Odense Congress Center - som umiddelbar nabo
til Fyns Forum.

Efter Odense Kommunes opfattelse var det en forudsætning for en
optimal udnyttelse af Fyns Forums udstillingslokaler og af Oden-
se Congress Center, at der blev etableret et samarbejde mellem
selskaberne Messecenter Fyns Forum A/S og A/S Odense Kongreshus.
Da et sådant samarbejde ikke kunne etableres, aftalte Odense
Kommune og Messecenter Fyns Forum A/S, at selskabets forpagtning
af Fyns Forum skulle ophøre pr. 1. oktober 1992.

På et møde den 15. januar 1992 besluttede Odense Byråd at udbyde
udstillingscentret Fyns Forum med tilhørende grundareal til salg
på nærmere anførte vilkår, herunder vilkår om, at Fyns Forum
skulle drives i fællesskab med Odense Congress Center. Byrådet
besluttede endvidere, at man - i tilfælde af at der ikke fremkom
tilbud, der kunne accepteres i overensstemmelse med de fastsatte
udbudsvilkår - i samarbejde med A/S Odense Kongreshus skulle
søge at etablere et ejendomsselskab, der skulle eje såvel Fyns
Forum som Odense Congress Center. Ejendomsselskabet skulle her-
efter søge at oprette et driftsselskab til varetagelse af den
fælles administration af Fyns Forum og Odense Congress Center.
Driftsselskabet skulle ejermæssigt være uafhængigt af ejendoms-
selskabet.

Fem byrådsmedlemmer - [redacted], [redacted], [redacted]
[redacted], [redacted] og [redacted] - deltog ikke i
byrådets behandling af sagen på grund af inhabilitet.

Odense Kommune udbød den 22. januar 1992 Fyns Forum til salg med
en frist til den 5. februar 1992 for fremsendelse af tilbud. Der
indkom ikke tilbud på ejendommen ved dette offentlige udbud.

I breve af 21. januar og 10. februar 1992 anmodede De på vegne
af DEMOKRATISK FORUM ODENSE Tilsynsrådet for Fyns Amt om at vur-
dere en række forhold i forbindelse med Odense Byråds beslutning
på mødet den 15. januar 1992.

Af Deres brev af 21. januar 1992 til tilsynsrådet fremgår bl.a. følgende:

"Jeg anmoder hermed, på vegne af DEMOKRATISK FORUM ODENSE, tilsynsrådet om at vurdere, hvorvidt Odense Byråds vedtagelse på åbent møde den 15.1.1992 under dagsordenens punkt 13 var lovlig i medfør af kommunalfuldmagten og gældende lovgivning på beslutningstidspunktet.

Endvidere anmoder jeg tilsynsrådet om at vurdere, hvorvidt bekendtgørelsen af nævnte dagsordenspunkt er sket i overensstemmelse med § 8 stk. 4 i Lov om kommunernes styrelse.

Vor henvendelse begrundes i følgende:

1. Et medlem af Odense Byråd har på byrådets nævnte møde udtalt, at det vedtagne forslag formodentlig er ulovligt.
2. Messecenter Fyns Forum har, efter det oplyste, for Odense Kommune dygtigt administreret Fyns Forum. Det af odenseanske fagforeninger ejede Odense Congress Center har, efter det oplyste, haft svært ved at forrente sin indskudte kapital i OCC. Odense Kommune har "fyret" Messecenter Fyns Forum og vil nu sammen med OCC via et ejendomsselskab, hvori kommunen og OCC indgår med hver 50 %, satse på en fortsat forrentning af de penge, kommunen har brugt på Fyns Forum. Dette omtales af et byrådsmedlem som at omsætte god kapital (Fyns Forum) i værdiløse papirpenge.
3. Med Messecenter Fyn var der sikret en overskudsgivende drift af Fyns Forum. Er kommunen ved sin entrepriser med OCC med til at bringe kommunale værdier (Fyns Forum) i fare?"

Af Deres brev af 21. januar 1992 til den daværende indenrigsminister fremgår bl.a. følgende:

"Odense Byråd har på sit møde den 15.1.1992 besluttet at overdrage en kommunal ejendom, udstillingsbyen Fyns Forum, til et ejendomsselskab, hvori kommunen erholdt 50 % af aktiekapitalen. Den anden halvdel besiddes af Odense Congress Center, som for sin del indskyder OCC konferencecenter.

Jeg har, på vegne af DEMOKRATISK FORUM ODENSE, ved brev af 21.1.1992 bedt Fyns Amts tilsynsråd vurdere, hvorvidt byrådets beslutning er i overensstemmelse med den såkaldte kommunalfuldmagt og gældende lovgivning. Desuden har jeg bedt tilsynsrådet vurdere, om bekendtgørelsen af dagsordenspunktet er sket i overensstemmelse med § 8 stk. 4 i Lov om kommunernes styrelse (så sent som den 20.1.1992 var dagsordenspunktet ikke fremlagt i rådhusets forhal).

Årsagen til at jeg sender denne information er, at omstændighederne i sagen måske måtte foranledige ministeriet til at tage et initiativ."

Den daværende indenrigsminister oplyste ved brev af 3. februar 1992 til Dem, at ministeriet var afskåret fra at iværksætte en undersøgelse i anledning af Deres henvendelse, idet sagen var under behandling i Tilsynsrådet for Fyns Amt, der varetager det almindelige tilsyn med Odense Kommune.

Af Deres brev af 10. februar 1992 til tilsynsrådet fremgår bl.a. følgende:

"Ved brev af 21.1.1992 forespurgte vi, om Odense Byråds vedtagelse på møde den 15.1.1992 om Fyns Forum var lovlig i henhold til gældende lovgivning på beslutningstidspunktet, og hvorvidt offentliggørelsen af dagsordenen var sket i medfør af § 8, stk. 4, i Lov om kommunernes styrelse.

.....

Efter fremsendelsen af vort ovennævnte brev er vi blevet gjort bekendt med følgende:

De socialdemokratiske medlemmer af Odense Byråd repræsenterer et parti, der er repræsenteret i ledelsen af samarbejdet mellem lokale fagforeninger (kaldet FO). Ledelsen af FO skulle ligeledes være repræsenteret i ledelsen af det lokale fællesvirke mellem de socialdemokratiske vælgerforeninger. Begge steder i henhold til FO's og Socialdemokratiets vedtægter.

FO består af fagforeninger, der ejer Odense Congress Center.

Vi har hørt, at socialdemokratiske vælgerforeninger eller kredsorganisationer er aktionærer i det selskab, der står bag Odense Congress Center. Samme foreninger og organisationer er valggrundlag for de socialdemokratiske medlemmer af Odense Byråd.

Vi kan naturligvis ikke afgøre, om nævnte oplysninger er korrekte, men skulle de være det, er det vigtigt at få afklaret, hvorvidt dette kan have betydning for de socialdemokratiske byrådsmedlemmers habilitet i sagen Fyns Forum.

Vi skal derfor bede tilsynsrådet tage stilling til, under henvisning til ovenstående, følgende to spørgsmål:

Var medlemmer af Odense Byråd, udover de 5, der på mødet erklærede sig inhabile, inhabile ved dagsordenspunktets behandling ?

Har medlemmer af Odense Byråd, som måtte være inhabile, deltaget i det forberedende arbejde i magistratens 2. afdeling ?

....."

Tilsynsrådet for Fyns Amt anmodede ved påtegninger af 29. januar og 14. februar 1992 på Deres breve af 21. januar og 10. februar 1992 Odense Byråd om en udtalelse i sagen.

Den 26. marts 1992 indgik Odense Kommune og A/S Odense Kongreshus - med forbehold af fornøden godkendelse af henholdsvis Odense Byråd og A/S Odense Kongreshus's generalforsamling - en aftale om etablering af et ejendomsselskab.

Af aftalen fremgår bl.a. følgende:

"

§ 1.

FORMÅL OG BAGGRUND

Formålet med og baggrunden for indgåelsen af nærværende aftale er parternes ønske om at skabe hensigtsmæssige rammer for den fremtidige samdrift af A/S Odense Kongreshus' ejendom og det af Odense Kommune ejede, af A/S Fyns Forum drevne bygningsanlæg, beliggende Ørbækvej 350, til kongres-, møde-, hotel-, restaurations - og udstillingsvirksomhed for derigennem at sikre, at det samlede bygningskompleks drives til fordel for Odense by og byens erhvervsliv.

§ 2.

INDSKUD AF EJENDOM

Med henblik herpå indskyder Odense Kommune til A/S Odense Kongreshus de kommunen tilhørende arealer med bygninger, som hidtil har været drevet af A/S Fyns Forum ... for en værdi af ialt 33.300.000 kroner.

§ 3.

INDSKUDDETS BERIGTIGELSE

Indskuddet anvendes som apportindskud i forbindelse med udvidelse af aktiekapitalen med B-aktier i A/S Odense Kongreshus, idet Odense kommune modtager nom. 18 mill. kr. B-aktier. Forinden forudsættes aktiekapitalen i A/S Odense Kongreshus gennem fondsaktieudstedelse at være udvidet til ialt 18 mill. kr. A-aktier.

§ 4.

INDSKRÆNKNINGER I EJENDOMMENS BENYTTELSE

Der udfærdiges en servitut - med Odense Kommune som påtaleberettiget - hvorefter den indskudte ejendom sammen med den A/S Odense Kongreshus tilhørende kongres- og hotelbygning skal tilhøre én ejer og kun anvendes til kongres-, møde-, hotel-, restaurations- og udstillingsvirksomhed og anden efter A/S Odense Kongreshus' bestyrelses skøn i forbindelse dermed stående virksomhed. Servitutten lyses tillige på den ejendom, som idag tilhører A/S Odense Kongreshus.

.....

§ 7.

PRINCIPPER FOR DRIFTEN AF A/S ODENSE KONGRESHUS

A/S Odense Kongreshus skal drives efter sædvanlige, sunde forretningsmæssige principper.

Parterne vil virke for, at udbyttepolitikken bliver tilrettelagt under passende hensyntagen til selskabets konsolidering, udvikling og fortsatte drift og således, at der ikke deklarerer udbytte for de første 3 regnskabsår.

§ 8.

BESTYRELSEN I A/S ODENSE KONGRESHUS

Parterne er enige om at virke for at lade vedtægterne i A/S Odense Kongreshus ændre, således at de bl.a. kommer til at indeholde bestemmelse om, at selskabets bestyrelse skal bestå af 6 bestyrelsesmedlemmer, hvoraf de nuværende aktionærer (fremtidig benævnt A-aktionærerne) vælger 3 og Odense Kommune (B-aktionærerne) 3 medlemmer.

Såfremt aktionærkredsen i A/S Odense Kongreshus udvides ved kapitalforhøjelse, skal sådan ny aktiekapital betegnes C-aktier. C-aktionærerne skal have ret til at vælge indtil 3 yderligere bestyrelsesmedlemmer, således at bestyrelsen herefter består af ialt mindst 7 og højst 9 medlemmer.

§ 9.

DIVERSE BESTEMMELSER

Parterne forudsætter, at den fremtidige drift af såvel de hidtidige kongres-, hotel- og restaurationsaktiviteter som den hidtidige udstillingsaktivitet bortforpagtes til en forpagter, der ejermæssigt er uafhængig af A/S Odense Kongreshus.

....."

På et møde den 1. april 1992 besluttede Odense Byråd at indskyde Fyns Forum i A/S Odense Kongreshus på de i aftalen af 26. marts 1992 anførte vilkår.

Byrådsmedlemmerne [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] og [redacted] deltog ikke i behandlingen af sagen på grund af inhabilitet.

Den 7. april 1992 blev der afholdt ekstraordinær generalforsamling i A/S Odense Kongreshus. Generalforsamlingen godkendte den med Odense Kommune indgåede aftale af 26. marts 1992.

Ved brev af 10. juni 1992 fra Odense Byråd til tilsynsrådet udtalte byrådet bl.a. følgende vedrørende de forhold, som De havde anmodet tilsynsrådet om at undersøge:

"Ad 1 og 2.

...

Da såvel byrådsmedlemmerne [redacted], [redacted], [redacted] og [redacted] deltager i ledelsen af deres respektive fagforeninger, og da de pågældende fagforeninger ejer større aktieposter i Odense Kongres Hus A/S, finder byrådet, at de pågældende byrådsmedlemmer havde en sådan særlig interesse i Fyns Forum sagens afgørelse, at det var korrekt, at de erklærede sig inhabile og forlod byrådssalen inden sagens behandling.

Under hensyn til ovennævnte synspunkter finder byrådet det endvidere rettest at udtale, at [redacted] og [redacted] som medlemmer af udvalget for byplan, anlæg og drift burde have undladt at deltage i udvalgsbehandlingen af Fyns Forum, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Byrådet finder imidlertid, at dette forhold er uden betydning for vurderingen af lovligheden af byrådsbeslutningen, da de pågældende medlemmer som anført ikke deltog i byrådets behandling af sagen, og da udvalget alene har afgivet en erklæring i sagen, jf. styrelsesvedtægten.

Det var ligeledes efter byrådets opfattelse korrekt, at [redacted] som vicedirektør for Odense Congress Center erklærede sig inhabil og forlod byrådssalen inden behandlingen af Fyns Forum sagen. Der henvises her til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Herudover kan der - byrådet bekendt - ikke rejses tvivl om de øvrige byrådsmedlemmers habilitet, idet særligt bemærkes, at

[redacted] som medlem af bestyrelsen for Socialdemokratiets 1. kreds ikke efter byrådets vurdering har været inhabil, idet socialdemokratiets 1. kreds efter det oplyste alene har en ubetydelig aktiepost i Odense Kongres Hus A/S.

Ad 3. "Fyns Forum sagen" var oprindeligt optaget på forslaget til byrådets dagsorden for den 15. januar 1992 som pkt. 12 på den lukkede del af byrådsmødet.

Det blev på byrådsmødet den 15. januar 1992 i enighed besluttet at opdele sagen, således at en del af sagen blev overført til behandling på byrådets åbne møde, jf. byrådets forretningsorden, § 5, stk. 2. Hensigten hermed var at give offentligheden mulighed for at følge en del af debatten, selvom sagen i sin helhed kunne være blevet behandlet for lukkede døre.

På den baggrund, og idet byrådsdagsordenen først og fremmest har til formål at sikre medlemmernes mulighed for at orientere sig om beslutningsgrundlaget, og idet byrådet fastsætter den endelige dagsorden, har byrådet været berettiget til at overflytte en del af Fyns Forum sagen til behandling for åbne døre, således som det skete på mødet den 15. januar 1992.

Ad 4

...

Med Odense Congress Centers placering i tilknytning til Fyns Forum havde Odense Kommune fået en ny attraktion, som ved rigtig udnyttelse kunne få stor betydning for Odense by som helhed med afsmittende virkning på både erhvervsliv og international og national markedsføring af Odense.

En forudsætning for optimal udnyttelse af faciliteterne var imidlertid, at der etableredes et rimeligt samarbejde mellem Messecenter Fyns Forum og Odense Congress Center...

Med henblik på at sikre, at Odense by får størst mulig gavn af de på Ørbækvej beliggende kongresfaciliteter, besluttede byrådet i mødet den 15. januar 1992 at udbyde Fyns Forum offentligt til salg på nærmere anførte vilkår, herunder vilkår om, at Fyns Forum skulle drives i fællesskab med Odense Congress Center.

...

Det er byrådets opfattelse, at det for Odense by og dens erhvervsliv har været af afgørende betydning, at der blev indgået et effektivt samarbejde om en samlet drift af Fyns Forum og Odense Congress Center, hvorved byrådet sikrede, at det af kommunen ejede Fyns Forum fortsat kunne anvendes i overensstemmelse med sit formål.

Byrådet finder på den baggrund, at kommunen, som lovlig ejer af Fyns Forum, har været fuldt ud berettiget til at indgå i det ovenfor nævnte ejendomsselskab.

Byrådet har herved lagt vægt på,

at det ikke har været muligt at få etableret et samarbejde mellem forpagteren af Messecenter Fyns Forum og ejeren af Odense Congress Center,

at det ikke har været muligt at afhænde Fyns Forum til tredje part på de af byrådet fastsatte vilkår, og

at kommunen som aktionær i ejendomsselskabet ikke på nogen måde deltager i driften af Fyns Forum eller Odense Congress Center, ligesom det ved de indgåede aftaler er tilsikret, at en fremtidig forpagter ejermæssigt er uafhængig af ejendomsselskabet."

Ved brev af 19. juni 1992 afgav Odense Kommune bl.a. følgende supplerende oplysninger til tilsynsrådet:

"Ad 1 og 2. - spørgsmålet om inhabilitet.

Det kan oplyses, at Socialdemokratiets 1. kreds har en aktiepost på nominelt kr. 500.

Ad 3. - spørgsmålet om behandling for åbne/lukkede døre.

Sagerne til behandling på byrådsmødet den 15. januar 1992 var fremlagt i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovs § 8. Fremlæggelsen indeholdt imidlertid ikke (en fortegnelse over) de sager, der var optaget til behandling på den lukkede del af mødet.

Ved fremkomsten af den nyeste udgave af den kommenterede kommunale styrelseslov er kommunen imidlertid blevet opmærksom på, at der i den fremlagte sagsfortegnelse skal medtages såvel de sager, som foreslås behandlet for åbne døre, som de sager, der foreslås behandlet for lukkede døre.

Kommunen har derfor efterfølgende ændret praksis med virkning fra byrådsmødet den 4. marts 1992, således at der for offentligheden fremlægges en fortegnelse over sager, der foreslås optaget på såvel den åbne som den lukkede del af dagsordenen.

Ad 4. - kommunalfuldmagten.

Ifølge den seneste offentlige ejendomsvurdering udgør ejendomsværdien af Ørbækvej 350 (Odense Congress Center) kr. 63.590.000, heraf grundværdi kr. 17.617.600.

Ejendommens anskaffelsessum er i regnskabet for 1989/90 opgjort til kr. 95.894.051 pr. 30 april 1991 med en prioritetsgæld på kr. 68.556.059.

...

Af budgettet for samlet drift af ejendommene Fyns Forum og Odense Congress Center for perioden 1992/93 til 1996/97 fremgår, at ejendommen Ørbækvej 350 er optaget til kr. 92.700.000 med en

prioritetsgæld på kr. 66.300.000."

Ved brev af 9. juli 1992 til Dem udtalte tilsynsrådet herefter bl.a. følgende:

"Tilsynsrådet har behandlet sagen i sit møde den 9. juli 1992 og vedtaget at udtale følgende:

Ad 1 og 2.

I medfør af § 14, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse træffer kommunalbestyrelsen beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Efter bestemmelsens andet stykke skal et medlem underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.

Formålet med habilitetsregler er først og fremmest at forebygge usaglige afgørelser. Den kommunale styrelseslov indeholder imidlertid ikke en nærmere angivelse af, hvornår inhabilitet foreligger, og habilitetsspørgsmålet må derfor afgøres i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, jfr. herved kapitel 2 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985).

I § 3, stk. 1, i forvaltningsloven er der foretaget en opregning af de former for interessekollisioner, der er egnede til at begrunde inhabilitet. Det bestemmes således i § 3, stk. 1, nr. 1, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.

Endvidere bestemmes det i lovens § 3, stk. 1, nr. 3, at den, der virker indenfor den offentlige forvaltning, er inhabil hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller iøvrigt har nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

Som det fremgår af sagen, anså byrådet et medlem for at være inhabil i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og 4 medlemmer for at være inhabile i henhold til lovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Tilsynsrådet er enigt i disse vedtagelser.

Det bestemmes endeligt i forvaltningslovens § 3, stk. 3, at den, der er inhabil i forhold til en sag, ikke må træffe afgørelse i sagen, deltage i afgørelsen eller iøvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Tilsynsrådet er derfor ligeledes enigt med byrådet i, at byrådsmedlemmerne [redacted] og [redacted] ikke burde have deltaget i sagens behandling i udvalget for byplan, anlæg og

drift. Tilsynsrådet er endvidere enig med byrådet i, at deres deltagelse i sagens behandling i udvalget ikke kan antages at have været afgørende for udfaldet af byrådets afgørelse.

Tilsynsrådet har ikke i de foreliggende oplysninger fundet grundlag for at fastslå, at flere byrådsmedlemmer end de 5, der ikke deltog i byrådets behandling af sagen den 15. januar 1992, var inhabile. Tilsynsrådet har herved lagt vægt på byrådets oplysning om, at Socialdemokratiets 1. kreds, som byrådsmedlem XXXXXXXXXX deltager i ledelsen af, kun ejer en mindre aktiepost på 500 kr. i Odense Kongres Hus A/S, og at der ikke iøvrigt var medlemmer, der i mødet rejste spørgsmål om deres habilitet.

Tilsynsrådet foretager herefter ikke videre vedrørende disse klagepunkter.

Ad 3.

Ifølge § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse skal en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, såvidt muligt være fremlagt et eller flere steder i kommunen. Som anført i Odense Magistrats 1. afdelings skrivelse af 19. juni 1992 skal i den fremlagte sagsfortegnelse medtages såvel de sager, som foreslås behandlet for åbne døre, som de sager, der foreslås behandlet for lukkede døre.

Det er tilsynsrådets opfattelse, at den omstændighed, at den omhandlede sag ikke var optaget på fortegnelsen over de sager, der ville komme til behandling i byrådets møde den 15. januar 1992, ikke har retsvirkninger for de vedtagelser, som byrådet i det nævnte møde traf i sagen.

Tilsynsrådet har bemærket sig, at der nu for offentligheden fremlægges en fortegnelse over også de sager, der foreslås optaget på den lukkede del af dagsordenen.

Tilsynsrådet foretager heller ikke videre vedrørende dette klagepunkt.

Ad 4.

Ved lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter er der skabt hjemmel til, at kommuner alene eller i samarbejde med andre kan iværksætte kollektive erhvervsaktiviteter i form af blandt andet erhvervsudviklingsprojekter og anden erhvervsmæssig service, som stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen.

Det fremgår af lovens motiver, at de i loven nævnte erhvervsudviklingsprojekter består i faciliteter eller indsatser til styrkelse af den erhvervsmæssige infrastruktur som f.eks. blandt andet udstillings- og kongresfaciliteter dog ikke med ordinær hoteldrift og lignende.

Uanset at fremtidige forpagtere af kongrescentret ejermæssigt skal være uafhængige af ejendomsselskabet, bevirker den omstændighed, at selskabet ejer hotellet og restaurationen efter tilsynsrådets opfattelse, at Odense kommunes deltagelse i Odense Congress Center A/S ikke er omfattet af den nævnte lov, der iøvrigt ikke var trådt i kraft på beslutningstidspunktet.

Spørgsmålet om dispositionens lovlighed må herefter efter tilsynsrådets opfattelse vurderes på grundlag af de ulovbestemte regler om kommunalfuldmagten. Det er herefter efter tilsynsrådets opfattelse en forudsætning for lovligheden,

a) at byrådet ved dispositionen har varetaget et lovligt kommunalt formål, og

b) at der ikke er ydet en ulovlig kommunal støtte til den private erhvervsvirksomhed Odense Kongres Hus A/S.

Ad a) Det er efter tilsynsrådets opfattelse ikke en lovlig kommunal opgave at drive hotel- og restaurationsvirksomhed.

Under hensyn til byrådets oplysning om, at Odense kommune som aktionær i ejendomsselskabet ikke deltager i driften af Odense Congress Center samt til, at Odense kommune efter tilsynsrådets opfattelse må antages at have en væsentlig interesse i at kunne drive udstillingsvirksomheden hensigtsmæssigt med de bestående hotel og restaurationsfaciliteter, der er sammenbygget med udstillingsbygningen, finder tilsynsrådet ikke grundlag for at fastslå, at Odense byråd har varetaget et ikke kommunalt formål ved den omhandlede disposition.

Ad b) Spørgsmålet om, hvorvidt der er ydet en ulovlig kommunal støtte til Odense Kongres Hus A/S afhænger efter tilsynsrådets opfattelse dels af, om Odense Kommune har indskudt Fyns Forum i ejendomsselskabet til markedsprisen ved at modtage aktier for 18.000.000 kr. til kurs 185, dels af, om der er indskudt lige store værdier fra begge sider.

Som det fremgår af sagen, har byrådet på grundlag af en vurdering anslået udstillingshallernes værdi til 33.300.000 kr., medens anskaffelsessummen for udstillingshallerne i henholdsvis 1978 og 1984 var ialt ca. 45 mill. kr. Det er imidlertid efter tilsynsrådets opfattelse vanskeligt at vurdere, hvad der i dag må anses for at være markedsprisen på udstillingshallerne under hensyn til, at udstillingshallerne på grund af beliggenheden formentlig kun er attraktive, såfremt de drives i forbindelse med kongrescentret.

På denne baggrund finder tilsynsrådet ikke grundlag for at fastslå, at byrådet har indskudt Fyns Forum i ejendomsselskabet til en pris, der ligger under markedsprisen.

Under hensyn til, at der i de bygninger, som Odense Kongres Hus A/S har indskudt i ejendomsselskabet, efter det oplyste om anskaffelsessummen i 1989 og prioritetsgælden, må antages at være en friværdi på cirka 27.000.000 kr., finder tilsynsrådet - uanset, at den seneste ejendomsvurdering kun er ca 63,5 mill. kr.,

- heller ikke grundlag for at fastslå, at der er et sådant misforhold mellem de af parterne i ejendomsselskabet indskudte værdier, at Odense kommune ved at indskyde udstillingshallerne kan siges at have ydet støtte til den private deltager i det nye aktieselskab.

Tilsynsrådet har herved også lagt vægt på, at der som nævnt består en betydelig usikkerhed om, hvad der er markedsprisen for udstillingshallerne.

Tilsynsrådet foretager herefter ikke videre i sagen."

Ved brev af 13. august 1992 rettede De som nævnt indledningsvis på vegne af DEMOKRATISK FORUM ODENSE henvendelse til den daværende indenrigsminister i anledning af tilsynsrådets udtalelse. De anførte bl.a. følgende bemærkninger til tilsynsrådets udtalelse:

"Man imødekommer os kun på et punkt, nemlig at to byrådsmedlemmer, som erklærede sig inhabile ved byrådsbeslutningen, også burde have erklæret sig inhabile ved de forberedende drøftelser i magistratens 2. afdelings udvalg. Dette synes dog at være uden betydning, da der ingen konsekvens drages heraf.

Fyns Forum blev ved annonce i Fyns Stiftstidende 22.1. 1992 udbudt offentligt til salg. Tilbudsfrist 5.2.1992, altså 14 dage. Konditionerne synes at have været således, at der kun reelt kunne komme eet tilbud, nemlig fra Odense Congress Center. Således synes det jo også at have været planlagt hele tiden.

Den nøje planlægning synes også at slå igennem i det videre. Forpagtningen af bygningerne efterfølgende blev ikke udbudt i offentlig licitation, jvf. vedlagte kopi af artikel i Fyns Stiftstidende 20.6.1992.

Tilsynsrådet synes ikke at have undersøgt, om fællesledelsen for Socialdemokratiet i Odense (formand borgmester Verner Dalskov) er repræsenteret i ledelsen af den lokale Fællesorganisationen, hvis medlemmer (fagforeningerne) ejer Odense Congress Center, og om ledelsen af Fællesorganisationen er repræsenteret i ledelsen af Socialdemokratiets fællesledelse i Odense. Vor hukommelse fortæller os, at det rent faktisk forholder sig således. Men det skal der måske en retssag til for at få oplyst? Hvis det altså må formodes at have betydning, hvilket vi mener."

I anledning af Deres henvendelser anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 24. august 1992 Tilsynsrådet for Fyns Amt om en udtalelse.

Ved brev af 27. august 1992 anmodede tilsynsrådet Odense Byråd om at kommentere Deres henvendelser.

Ved brev af 30. september 1992 anførte Odense Kommune bl.a. følgende hertil:

"Ved vurderingen af spørgsmålet om inhabilitet har byrådet lagt til grund, at der forelå inhabilitet hos de byrådsmedlemmer, der deltager i ledelsen af fagforeninger, partier mv., der ejer aktieposter i Odense Kongreshus A/S, bortset fra mindre aktiebidsidder, som tilfældet er med Socialdemokratiets 1. kreds.

At byrådsmedlemmer eller byrådspartier derudover måtte være repræsenteret i "paraplyorganisationer" for de fagforeninger mv., der ejer aktier, kan ikke begrunde, at der foreligger inhabilitet efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

De øvrige af [redacted] anførte forhold giver ikke anledning til bemærkninger."

Ved brev af 7. oktober 1992 til Indenrigsministeriet meddelte Tilsynsrådet for Fyns Amt, at tilsynsrådet kunne henholde sig til sin udtalelse af 9. juli 1992. Tilsynsrådet bemærkede herudover følgende:

"Vedrørende de af [redacted] i foranstående skrivelse af 13. august 1992 nu rejste klagepunkter bemærkes, at der i bekendtgørelsen af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme ikke ses at være fastsat bestemmelser om tilbudsfristens længde, men alene en bestemmelse om, at salg først kan ske, når der er forløbet 14 dage efter den første annoncering af ejendomssalget, jfr. bekendtgørelsens § 5. Da Odense byråd i den foreliggende sag fastsatte en tilbudsfrist på 14 dage har byrådet efter tilsynsrådets opfattelse overholdt bestemmelsen i bekendtgørelsens § 5.

Endvidere bemærkes, at der ikke i lovgivningen ses at være fastsat bestemmelser om, at der skal ske offentligt udbud ved bortforpagtning af en kommunal ejendom.

For så vidt angår det af [redacted] rejste habilitetsspørgsmål bemærkes, at tilsynsrådet kan henholde sig til det af Odense magistrats 1. afdeling i skrivelse af 30. september 1992 anførte."

Af årsregnskabet for A/S Odense Kongreshus for 1991/92, der blev godkendt på selskabets generalforsamling den 28. oktober 1992, fremgår bl.a., at selskabets egenkapital pr. 30. april 1992 udgjorde 65.512.987 kr. Aktiekapitalen udgjorde 36.000.000 kr.

Indenrigsministeriet anmodede ved breve af 18. februar og 4. november 1993 det daværende industriministerium om en udtalelse om, hvorvidt der i den lovgivning, der henhørte under Industriministeriet, var hjemmel til eller noget til hinder for Odense Kommunes engagement i det omhandlede aktieselskab.

Ved brev af 6. december 1993 udtalte Industriministeriet bl.a. følgende:

"I anledning af Indenrigsministeriets skrivelse af 4. november 1993 ... vedrørende udstillingscentret Fyns Forum skal Industriministeriet meddele, at hoteldrift må anses som en naturlig integreret del af kongrescentret og næppe kan anses for at være, hvad der forstås ved ordinær hoteldrift, der normalt ikke forekommer i sammenhæng med kongres- og udstillingsvirksomhed.

Industriministeriet må derfor anse centret som omfattet af lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsaktiviteter."

Den 23. juni 1994 har Odense Kommune over for Indenrigsministeriet telefonisk oplyst, at Odense Kommune ejer 50 % af aktierne i A/S Odense Kongreshus, og at de resterende 50 % af aktierne ejes af private aktionærer. Odense Kommune oplyste endvidere, at det væsentligste aktiv i A/S Odense Kongreshus er bygningskomplekset Fyns Forum/Odense Congress Center, der siden den 1. oktober 1992 er blevet drevet af selskabet OCC A/S. Hverken Odense Kommune eller A/S Odense Kongreshus ejer aktier i OCC A/S.

I brev af 14. juli 1995 anmodede Indenrigsministeriet Odense Byråd om nogle supplerende oplysninger vedrørende det foretagne offentlige udbud af ejendommen Fyns Forum samt om prisen ved salget af ejendommen.

I brev af 13. februar 1996 oplyste Odense Byråd følgende:

"Byrådets beslutning ... blev i udbudsmaterialet gengivet således: "Køber er forpligtet til at indgå i en fælles administration af Fyns Forums udstillings-, messe- og konferencevirksomhed og Odense Congress Centers restaurations- og kongresvirksomhed. Det ses gerne, at der oprettes et driftsfællesskab.

Det har således været ønsket, at Odense Congress Center, der tilhørte selskabet Odense Kongreshus A/S, skulle drives sammen med Fyns Forum.

Såfremt Fyns Forum ikke blev solgt ved offentligt udbud på de angivne vilkår, skulle bygningen indskydes som apportindskud i et ejendomsselskab, jf. byrådets ... beslutningsprotokoller. Der har efter det oplyste ikke været iværksat foranstaltninger til at sikre, at Odense Kongreshus A/S - under henvisning til samdriftsvilkåret - ikke skulle kunne hindre andre i at afgive konditionsmæssigt tilbud.

Efter de foreliggende oplysninger er der ikke foretaget registrering af personer eller selskaber, der har rekvireret udbudsmaterialet, ligesom spørgsmålet om samdriftsvilkåret ikke ses at have været drøftet med disse.

..."

Med byrådets udtalelse fremsendtes dels en vurdering af 10. oktober 1991 af ejendommen Fyns Forum foretaget af Sadolin og Albæk ApS, erklæringer af 28. oktober 1991 og 27. marts 1992 fra Revisionsfirmaet Ernst og Young A/S om forskellige spørgsmål angående A/S Odense Kongreshus samt budget af 20. februar 1992 for samlet drift af ejendommene Fyns Forum og Odense Congress Center for perioden 1992/93-1996/97 udarbejdet af Revisionsfirmaet Ernst og Young A/S.

I Sadolin og Albæk ApS' vurdering af 10. oktober 1991 af ejendommen Fyns Forum er anført bl.a. følgende:

"3. Lejevurdering

Vi har valgt at se bort fra den eksisterende lejekontrakt mellem Aktieselskabet Fyns Forum og Odense Kommune og holde os til, hvad vi vurderer ud fra sammenligning med tilsvarende ejendomme med tilsvarende beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand.

Det bliver derfor et temmeligt bredt skøn, idet der ikke findes mange tilsvarende ejendomme til leje. De fleste er eget af bruger, og eventuelle lejere er derfor - som den aktuelle lejekontrakt - uden større interesse.

...

Den nuværende forpagtningskontrakt kan ikke lægges til grund, idet der bl.a. indgår kommunal benyttelse, altså en slags naturalieydelse.

4. Salgsvurdering, baseret på lejeværdi

Ud fra almindeligt rentabilitetssynspunkt kan følgende driftsbudget opstilles:

1.000 kr.

Indtægter:

Lejeindtægt 2.880

Udgifter:

Skatter og afgifter)	
Forsikringer)	ansl. til
Udv. vedligeholdelse)	ca. 15%
Adm. kalkulatorisk ansl.)	
Arbejdsmarkedsbidrag, ca.))	
Afkast)	
		<u>430</u>
		<u>2.450</u>

For en ejendom som denne, og med denne beliggenhed, vil en liebhaver eller investor med den nuværende lange rente på ca. 9½% p.a. efter vore erfaringer være villig til at acceptere en startforrentning på 8% p.a. af sin investerede kapital.

Følgelig vil ejendommen, på basis af ovenstående budget, kunne sælges for ca. 30,6 mill. kr. kontant.

Hertil skal lægges værdien af det ekstra grundareal, matr. nr. 4 f, ca. 22.700 m² á 120 kr./m² = 2,7 mill. kr.

5. Konklusion.

På basis af vor besigtelse og gennemgang af dokumenterne samt vor erfaring med tilsvarende ejendomme med tilsvarende størrelse og beliggenhed, bliver vor vurdering derfor

ca. 33,3 mill. kr. kontant

...."

I Revisionsfirmaet Ernst og Young A/S' erklæring af 28. oktober 1991 er anført følgende om A/S Odense Kongreshus:

"På given foranledning skal vi herved bekræfte, at den i årsregnskabet pr. 30. april 1991 anførte egenkapital i A/S Odense Kongreshus udgør kr. 36.889.270.

Den regnskabsmæssige egenkapital er opgjort på grundlag af selskabets regnskabsmæssige værdier efter de i årsregnskabet anførte regnskabsprincipper samt de af ledelsen foretagne regnskabsmæssige skøn.

Egenkapitalen er således ikke udtryk for en vurdering af handelsværdien for de enkelte aktiver eller for kontantværdien af de anførte passiver i selskabet.

For driftsperioden 1. maj til 30. september 1991 udgør det bogførte driftsresultat i koncernen et underskud på ca. kr. 2,5 mill., hvorefter A/S Odense Kongreshus egenkapital pr. 30. september 1991 udgør ca. kr. 34,3 mill.

..."

I Revisionsfirmaet Ernst og Young A/S' erklæring af 27. marts 1992 endvidere anført følgende om Odense Kongreshus A/S:

"For driftsperioden 1. maj 1991 til 29. februar 1992 udgør det bogførte driftsresultat i selskabet et underskud på ca. 4,6 mio., hvorefter egenkapitalen i selskabet pr. 28/2 1992 udgør 32,3 mio.

Vi gør dog opmærksom på, at der i øjeblikket føres salgsforhandlinger vedrørende ejendommen Slotsgade 2, Odense til en pris af kr. 3.750.000. Ejendommen Slotsgade 2, Odense er i regnskabet opført til ca. kr. 1.000.000.

..."

I det af Revisionsfirmaet Ernst og Young A/S pr. 20. februar 1992 udarbejdede budget for samlet drift af ejendommene Fyns Forum og Odense Congress Center for perioden 1992/93-1996/97 er anført følgende i budgetberetningen:

"Aktiekapitalen i selskabet udvides til kr. 36 mill.

Beløbet fremkommer ved, at aktieselskabet Odense Kongreshus udvider sin aktiekapital ved fondsaktier til kr. 18 mill. Den regnskabsmæssige indre værdi udgør ca. kr. 33,0 mill.

Odense Kommune indskyder Fyns Forums bygninger for ialt kr. 33,3 mill., for hvilket beløb der udstedes kr. 18 mill. nye aktier til kurs 185.

Ejerforholdet for A/S Odense Kongreshus vil herefter være følgende:

Nuværende aktionærer i A/S Odense Kongreshus	50% svarende til kr. 18.000.000
Odense kommune	50% svarende til kr. 18.000.000

Ledelsen anser de budgetterede resultater samt den budgetterede økonomiske stilling for tilfredsstillende, ligesom man anser mulighederne for budgettets opfyldelse for gode.

..."

I den i det nævnte budget indeholdte revisorerklæring, ligeledes af 20. februar 1992, er anført følgende:

"Det er vores opfattelse, at budgettet giver en pålidelig beskrivelse af grundlaget og forudsætningerne for ledelsens forventninger til selskabets resultat for budgetårene og den økonomiske stilling ved budgetperiodens udløb.

..."

Indenrigsministeriets udtalelse:

Indenrigsministeriet skal indledningsvis udtale, at det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligtretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (jf. lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af kommunernes sagsbehandling eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der følger af lovgivningen.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Den kommunale styrelseslovs §§ 61, stk. 1 og 2, og 61 a, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 61. Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan tilsynsmyndigheden sætte beslutningen

ud af kraft. Under behandlingen af sagen kan tilsynsmyndigheden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning. Er beslutningen bragt til udførelse, kan den dog kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis

- 1) en part over for tilsynsmyndigheden skriftligt fremsætter begæring herom,
- 2) der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans og
- 3) væsentlige hensyn, særlig til private interesser, ikke taler herimod.

Stk. 2. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan tilsynsmyndigheden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder.

...

§ 61 a. Indenrigsministeren kan anvende de foranstaltninger, der er nævnt i § 61, stk. 1-4, over for et tilsynsråds ulovlige beslutninger eller undladelser. § 61, stk. 5, finder tilsvarende anvendelse på tilsynsrådets medlemmer."

Indenrigsministeriets udtalelse er opdelt i følgende punkter:

1. Habilitetsspørgsmål
2. Den offentliggjorte sagsfortegnelse forud for Odense Byråds møde den 15. januar 1992
3. Odense Kommunes offentlige udbud af Fyns Forum
4. Vilkårene for Odense Kommunes salg af Fyns Forum
5. Odense Kommunes engagement i A/S Odense Kongreshus
6. Forpagtningsaftalen mellem A/S Odense Kongreshus og OCC A/S
7. Sammenfatning

1. Habilitetsspørgsmål

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, 3 og 5, samt stk. 2 og stk. 3 (lov nr. 571 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991), har følgende ordlyd:

"Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

.....

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

.....

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag."

Det er oplyst, at Odense Byråd i forbindelse med byrådsmøderne den 15. januar og 1. april 1992 traf beslutning om, at fem af byrådets medlemmer - [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] og [redacted] - ikke kunne deltage i byrådets behandling af sagen vedrørende udstillingscentret Fyns Forum på grund af inhabilitet.

Det er endvidere oplyst, at to af byrådsmedlemmerne - [redacted] og [redacted] - havde deltaget i en forudgående behandling af sagen i udvalget for byplan, anlæg og drift, uanset at de var inhabile.

Indenrigsministeriet er enig med tilsynsrådet i, at de to inhabile byrådsmedlemmer ikke burde have deltaget i behandlingen af sagen i udvalget, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Da byrådets beslutninger i sagen er truffet på baggrund af indstillinger fra magistraten, der i henhold til kommunens styrelsesvedtægt har været ledsaget af erklæringer fra udvalget for

byplan, anlæg og drift, og idet beslutningerne vedrørende Fyns Forum er truffet i byrådsmøder, hvori de pågældende to byrådsmedlemmer ikke har deltaget, finder Indenrigsministeriet ikke, at der er grundlag for at antage, at de to byrådsmedlemmers deltagelse i udvalgets behandling af sagen har haft betydning for indholdet af byrådets beslutninger af 15. januar 1992 og 1. april 1992.

Indenrigsministeriet finder herefter ikke grundlag for at anse tilsynsrådets undladelse af at annullere byrådets beslutninger af 15. januar og 1. april 1992 for ulovlig.

Spørgsmålet om, hvorvidt byrådsmedlem [redacted] var inhabil i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, i forbindelse med Odense Byråds beslutninger vedrørende Fyns Forum, beror på en vurdering af, om [redacted] deltog i ledelsen af et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der havde en særlig interesse i sagens udfald, eller om [redacted] i øvrigt - d.v.s. uden at deltage i ledelsen - havde en nær tilknytning til en sådan forening m.v.

Det antages, at direktører og andre overordnede funktionærer, bestyrelsesmedlemmer og medlemmer af mindre repræsentantskaber må anses som deltagere i ledelsen af en forening m.v., jf. således den kommenterede forvaltningslov ved John Vogter, 1992, side 92 f., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 180 f.

Da [redacted] herefter det oplyste var medlem af bestyrelsen for Socialdemokratiets 1. kreds, da hun deltog i Odense Byråds behandling af sagen i møderne den 15. januar og 1. april 1992, har Indenrigsministeriet i det følgende lagt til grund, at hun deltog i ledelsen af den pågældende forening.

Det må herefter vurderes, om Socialdemokratiets 1. kreds havde en sådan særlig interesse i Odense Byråds behandling af sagen, som er beskrevet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Det indgår i vurderingen heraf, om sagen direkte angår den pågældende forening m.v., eller om foreningen m.v. alene har en mere generel forretningsmæssig, ideologisk eller politisk interesse i sagens udfald. Der kan herved henvises til den kommenterede forvaltningslov ved John Vogter, 1992, side 87 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 181 f.

Efter det oplyste ejede Socialdemokratiets 1. kreds på tidspunkterne for disse byrådsmøder en aktiepost på 500 kr. i A/S Odense Kongreshus. Da sagen angik spørgsmål, der efter omstændighederne ville kunne øve indflydelse på værdien af denne aktiepost, finder Indenrigsministeriet, at kredsen havde en sådan særlig interesse i byrådets behandling af sagen, som er bekræftet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Den interesse, som Socialdemokratiets 1. kreds havde i sagens udfald, har imidlertid på grund af aktiepostens størrelse været af så begrænset styrke, at [redacted] efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke kan anses at have været inhabil i forbindelse med Odense Byråds behandling af sagen vedrørende Fyns Forum, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Der foreligger efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke oplysninger om forhold, der kan danne grundlag for en antagelse om, at der i øvrigt i byrådets behandling af sagen deltog byrådsmedlemmer, der var inhabile. Ministeriet skal i denne forbindelse bemærke, at de øvrige forhold, De har anført i brevet af 10. februar 1992 til tilsynsrådet og i brevet af 13. august 1992 til den daværende indenrigsminister som begrundelse for, at der ud over af ovenstående grunde skulle have deltaget inhabile byrådsmedlemmer i sagens behandling, ikke er omfattet af reglerne om inhabilitet i forvaltningslovens § 3, stk. 1.

2. Den offentliggjorte sagsfortegnelse forud for Odense Byråds møde den 15. januar 1992.

§ 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"En fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde, samt en udskrift af beslutningsprotokollen skal med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt være fremlagt et eller flere steder i kommunen."

I den fremlagte sagsfortegnelse skal - med respekt af reglerne om tavshedspligt - medtages såvel de sager, som foreslås behandlet for åbne døre, som de sager, der foreslås behandlet for lukkede døre, jf. således den kommenterede kommunale styrelseslov, 2. udg., 1996, side 69.

Odense Byråd har i brevet af 19. juni 1992 til tilsynsrådet oplyst, at der blev offentliggjort en sagsliste forud for byrådsmødet den 15. januar 1992, men at de sager, der var foreslået behandlet for lukkede døre - herunder sagen vedrørende Fyns Forum - ikke var medtaget på listen.

Indenrigsministeriet finder ikke, at der har foreligget omstændigheder, der har kunnet begrunde, at Odense Byråd undlod at medtage sagen på den sagsliste, der blev offentliggjort forud for byrådets møde den 15. januar 1992.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at sagen vedrørende Fyns Forum burde have været medtaget på den sagsfortegnelse, der blev offentliggjort forud for byrådsmødet den 15. januar 1992. Det forhold, at dette ikke er sket, medfører dog ikke, at de beslutninger, byrådet traf i sagen i dette møde, var ulovlige.

3. Odense Kommunes offentlige udbud af Fyns Forum.

Den kommunale styrelseslovs § 68, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

Bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"§ 3. ...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendomme udbydes til salg. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at ejendommen udbydes til en fastsat pris, forudsat at prisen svarer til markedsprisen.

...

§ 5. Salg kan først ske, når der er forløbet 14 dage efter den første annoncering af ejendomssalget, jf. § 3, stk. 1."

I vejledningen nr. 99 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme er anført følgende vedrørende bekendtgørelsens § 3, stk. 2:

"Kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg, jf. § 3, stk. 2. I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale interesser, kan kommunalbestyrelsen fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne rådighedsindskrænkninger vil hyppigt påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen må derfor sikre, at de kommunale interesse, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset."

I bemærkningerne til § 68 i det til grund liggende lovforslag er anført følgende:

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

...

Kravet om offentligt udbud indebærer, at den kommunale ejendom skal annonceres til salg i blade, der har almindelig udbredelse på stedet. I annoncen må angives en rimelig frist for indgivelse af tilbud."

Hverken styrelseslovens § 68 eller reglerne i ovennævnte bekendtgørelse fastsætter krav om en bestemt længde af tilbudsfristen. Det følger imidlertid af bekendtgørelsens § 5, at der skal forløbe et tidsrum på 14 dage fra annonceringen af, at en ejendom er til salg, til salget finder sted. Det er endvidere fastsat i bekendtgørelsens § 3, stk. 2, at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendomssalget finder sted.

Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at den fastsatte frist på 14 dage for indgivelse af tilbud på ejendommen Fyns Forum har været lovlig.

Hvad angår Odense Byråds beslutning i mødet den 15. januar 1992 om, at udbudsvilkårene bl.a. skulle indeholde en betingelse om, at der på ejendommen skulle tinglyses en servitut om samdrift med Odense Congress Center, indeholder hverken de ovenfor nævnte regler om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom skal udbydes til salg. Spørgsmålet om det nævnte vilkårs lovlighed skal derfor afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, som f.eks. lighedsgrundsætningen og retsgrundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Det indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig kommunal interesse.

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og den juridiske litteratur, at en kommune lovligt uden hjemmel i skreven ret kan varetage generelle erhvervsforanstaltninger, f.eks. tilvejebringelse og vedligeholdelse af infrastruktur, herunder f.eks. veje, transportnet, fysisk planlægning, miljøkontrol og renovation, jf. herved Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver 1987, side 49 ff., Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 31 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 452.

Indenrigsministeriet må lægge til grund, at baggrunden for samdriftsvilkåret var, at Odense Kommune gennem en periode forgæves havde søgt at etablere et samarbejde mellem Fyns Forum og Odense Congress Center, og at byrådet vurderede, at centrene ved et sådant samarbejde i højere grad ville kunne anvendes som led i en national og international markedsføring af Odense Kommune.

På denne baggrund må det antages, at Odense Byråd har varetaget en saglig, kommunal interesse i at sikre, at der i kommunen forefindes et kongres- og udstillingscenter med de omhandlede faciliteter. Det var således efter Indenrigsministeriets opfattelse lovligt, at byrådet i forbindelse med det offentlige udbud fastsatte et samdriftsvilkår med det pågældende indhold.

Samtidig med Odense Byråds beslutning den 15. januar 1992 om, at ejendommen Fyns Forum skulle udbydes offentligt, traf byrådet imidlertid en beslutning om, at ejendommen skulle indskydes som apportindskud i A/S Odense Kongreshus, såfremt der ikke ved det offentlige udbud fremkom tilbud på ejendommen.

Det må efter Indenrigsministeriets opfattelse antages, at A/S Odense Kongreshus på den baggrund ikke havde nogen interesse i selv at byde på ejendommen i forbindelse med det offentlige udbud, ligesom A/S Odense Kongreshus kunne have en interesse i at undlade at samarbejde om indgåelse af en aftale om samdrift af ejendommene Fyns Forum og Odense Congress Center med en eventuel tilbudsgiver på ejendommen Fyns Forum for dermed at tilvejebringe grundlaget for et salg af ejendommen til A/S Odense Kongreshus.

Med byrådsbeslutningen af 15. januar 1992 fik A/S Odense Kongreshus dermed en fortrinsstilling, der i sammenhæng med samdriftsvilkåret indebar, dels at kommunen ikke opnåede tilbud fra den bredest mulige kreds, herunder A/S Odense Kongreshus, dels at A/S Odense Kongreshus kunne lægge hindringer i vejen for, at i øvrigt konditionsmæssige tilbud kunne komme i betragtning.

Indenrigsministeriet finder herefter, at Odense Byråds beslutning af 15. januar 1992 var i strid med reglerne i den kommunale styrelseslov om offentligt udbud.

Det er endvidere på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsrådet ved sin behandling af sagen burde have konstateret, at byrådets beslutning af 15. januar 1992 var ulovlig.

Tilsynsrådets undladelse af at anvende annullationsbeføjelsen efter den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1, over for byrådets beslutning var imidlertid efter ministeriets opfattelse lovlig, idet overdragelsen af ejendommen havde fundet sted på tidspunktet for tilsynsrådets behandling af sagen, og idet de særlige betingelser for at sætte beslutningen om overdragelse af ejendommen ud af kraft, jf. § 61, stk. 1, 3. pkt., ikke var opfyldt.

Ministeriet har herefter ikke grundlag for at foretage noget over for tilsynsrådet vedrørende dette spørgsmål, jf. den kommunale styrelseslovs § 61 a, stk. 1.

4. Vilkkårene for Odense Kommunes salg af Fyns Forum.

Fastsættelsen af de nærmere vilkår for salget af en kommunal ejendom - herunder salgsprisen - er ikke lovreguleret. Dette betyder imidlertid ikke, at en kommune kan indgå aftale om salg af en fast ejendom uden at skulle iagttage visse retlige krav til indholdet af salgsvilkårene.

Der følger således af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse en række krav til kommuners handlemåde, der også har betydning i forhold til fastsættelsen af de nærmere vilkår i forbindelse med salg af en kommunal ejendom.

Kommuner har således efter de nævnte grundsætninger en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det også følger af sådanne

grundsætninger, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan yde tilskud til enkeltpersoner eller til enkelte virksomheder.

I forbindelse med salg af fast ejendom indebærer dette efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommunen som udgangspunkt skal søge ejendommen afhændet til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel - markedsprisen. Dette gælder uafhængigt af, om der skal ske offentligt udbud forud for salget. Der henvises herom til Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 149 f., Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 49 f. og side 56 f., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 477 ff., men modsat Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 74 ff., der forholder sig kritisk til de kommunale tilsynsmyndigheders krav om salg til markedsprisen.

En kommunalbestyrelse skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen forud for salget af en kommunal ejendom. I mange tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Dette gælder navnlig i situationer, hvor der ikke sker offentligt udbud, eller hvor der - som her - ikke fremkommer tilbud på en ejendom, som er udbudt offentligt. Fastlæggelsen af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering.

Ved udøvelsen af dette skøn må der tilkomme kommunalbestyrelsen en vis margin, og såfremt der gør sig særlige forhold gældende - f.eks. fordi udnyttelsen af arealerne er undergivet visse specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelsen af markedsprisen - må rammerne for kommunalbestyrelsens udøvelse af skønnet antages at være ganske vide.

Det fremgår af aftalen af 26. marts 1992 mellem Odense Kommune og A/S Odense Kongreshus, at prisen for Fyns Forum blev aftalt til 33.300.000 kr.

Det er oplyst, at den offentlige vurdering af ejendommen Fyns Forum pr. 1. januar 1991 udgjorde 59.700.000 kr., heraf 9.646.600 i grundværdi. Den offentlige vurdering af en fast ejendom er imidlertid ikke afgørende i vurderingen af markedsprisen for den pågældende ejendom.

En vurdering af, hvad der kan anses som markedsprisen for en ejendom som Fyns Forum, må efter Indenrigsministeriets opfattelse antages at være behæftet med en ganske betydelig usikkerhedsmargin. Dette beror navnlig på, at ejendommens særlige karakter - dens størrelse, beliggenhed og anvendelsesmuligheder - gør det vanskeligt at sammenligne med salg af andre ejendomme. Hertil kommer, at markedsprisen for ejendommen også vil være afhængig af, hvorledes det på salgstidspunktet vurderes, at markedet for de udstillingsfaciliteter m.v., der indeholdes i ejendommen, vil udvikle sig i fremtiden. Ejendommens særlige karakter må endvidere antages at bevirke, at markedsprisen også vil være påvirket af, om der er én eller flere interesserede købere af ejendommen.

Det fremgår af sagen, at kommunen til brug for fastsættelse af værdien på ejendommen Fyns Forum indhentede en erklæring af 10. oktober 1991 fra Sadolin og Albæk. I erklæringen vurderes ejendommen til ca. 33,3 mill. kr. kontant. Det bemærkes, at denne vurdering ikke tager højde for, at et tinglyst vilkår på ejendommen om samdrift med ejendommen Odense Congress Center kunne påvirke prisen i nedadgående retning.

Indenrigsministeriet finder herefter ikke grundlag for at antage, at ejendommen er overdraget for et beløb, der på overdragelsestidspunktet måtte anses for lavere end markedsprisen.

Det forhold, at der ikke er indgået aftale om salg med kontant berigtigelse af købesummen, men om overdragelse som apportindskud mod overtagelse af en aktiepost på 18.000.000 kr. i A/S Odense Kongrescenter, har endvidere givet Indenrigsministeriet anledning til at overveje, om kommunen har fået ydelser, der mindst modsvarer værdien af ejendommen.

I den foreliggende sag er det aftalt, at Odense Kommune modtager nominelt 18.000.000 kr. nyudstedte B-aktier i A/S Odense Kongrescenter til kurs 185 som modydelse til selskabets overtagelse af Fyns Forum.

Fastlæggelsen af en akties markedsværdi beror i høj grad på en skønsmæssig vurdering, når der som i det foreliggende tilfælde ikke er tale om aktier i et børsnoteret selskab, hvor børskursen kan siges at være udtryk for aktiernes markedspris.

I denne skønsmæssige vurdering indgår en bedømmelse af en række forskellige oplysninger, der tilsammen danner et billede af selskabets aktuelle formueforhold og dets fremtidige indtjeningsmuligheder.

Selskabets aktuelle formueforhold kan i hovedtræk aflæses i årsregnskabet, hvorimod en vurdering af selskabets fremtidige indtjeningsmuligheder i vidt omfang grad er undergivet en skønsmæssig vurdering, der bl.a. omfatter en vurdering af de fremtidige markedsf forhold.

Fastlæggelsen af markedsværdien for den aktiepost, Odense Kommune skulle overtage til berigtigelse af købesummen ved salget af Fyns Forum, må på denne baggrund antages i høj grad at have været undergivet en skønspregt vurdering, i forbindelse med hvilken der - i lighed med det anførte vedrørende aftalen om værdien af Fyns Forum - må indrømmes byrådet et ikke ubetydeligt skøn.

Der foreligger ikke oplysninger om forskelle i de rettigheder m.v., der knytter sig til henholdsvis A-aktierne og B-aktierne, og som kunne give anledning til en differentieret værdiansættelse af aktierne.

Der er efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at markedsværdien af aktierne udgjorde et mindre beløb end 33.300.000 kr.

Sammenfattende er det på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er oplysninger om forhold, der giver anledning til at antage, at der ved det foretagne apportindskud - og de dermed forbundne værdiansættelser - er sket en økonomisk begunstiging af A/S Odense Kongreshus.

5. Odense Kommunes engagement i A/S Odense Kongreshus.

§ 2 i lov nr. 383 af 20. maj. 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter er affattet således:

"§ 2. Kommuner eller amtskommuner kan alene eller i samarbejde med andre iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsaktiviteter, forskerparker og anden erhvervsmæssig service, som stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen eller amtskommunen. Kommuner og amtskommuner kan herunder medvirke til at udvikle den lokale og regionale erhvervsmæssige infrastruktur gennem koordinerende indsatser og ved etablering af servicetilbud og serviceinstitutioner, der har til formål at fremme produktudvikling samt at fremme etablering og udvikling af virksomheder.

Stk. 2. Kommuner og amtskommuner kan yde lån og tilskud til de i stk. 1 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter, herunder medfinansiere programmer under Det Europæiske Fællesskab, jf. dog stk. 4.

Stk. 3. De i stk. 1 omhandlede foranstaltninger kan foregå i selskabsform.

Stk. 4. Gennem de i stk. 1 og 2 omhandlede erhvervsudviklingsaktiviteter må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder.

Stk. 5. Industriministeren kan i særlige tilfælde dispensere fra bestemmelsen i stk. 4."

Odense Kommunes engagement i A/S Odense Kongreshus må antages at være omfattet af lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, der trådte i kraft den 1. september 1992, jf. den ovennævnte udtalelse af 6. december 1993 fra det daværende industriministerium.

Da spørgsmålet om kommunens adgang til at eje aktier i et selskab som A/S Odense Kongreshus ikke var lovreguleret på det tidspunkt, hvor Odense Byråd traf beslutning om at sælge Fyns Forum til A/S Odense Kongreshus, og dermed også om - ved overtagelsen af aktieposten - at engagere sig i selskabet, må vur-

deringen af denne beslutnings lovlighed foretages på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse.

Det er fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner også på ulovbestemt grundlag har en vis adgang til at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser. Der knyttes dog en række betingelser til denne adgang.

Det er således en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig selskabsdannelse, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som kommunen selv kunne varetage.

Det er efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed. Det indebærer, at kommuner som udgangspunkt også er afskåret fra at deltage i selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, jf. således Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 52 f., og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 62 ff.

Det følger af ovennævnte udgangspunkt, at det som udgangspunkt heller ikke er en kommunal opgave at være engageret i kongres-, hotel-, restaurations- eller udstillingsvirksomhed.

Det antages dog samtidig, at udgangspunktet kan fraviges i visse tilfælde, hvor det kommunale engagement har karakter af generelle erhvervsforanstaltninger. Som sådanne generelle erhvervsforanstaltninger anses bl.a. tilvejebringelse og vedligeholdelse af infrastruktur, herunder f.eks. veje, transportnet, fysisk planlægning, miljøkontrol og renovation. Der henvises herom til Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver 1987, side 49 ff., Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 31 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 452.

A/S Odense Kongreshus' formål er i følge selskabets vedtægter, at bortforpagte eller udleje centrene Fyns Forum og Odense Congress Center til kongres-, hotel-, restaurations- og udstillingsvirksomhed.

Ministeriet har lagt til grund, at de udstillings- og kongresarrangementer, der kan gennemføres i de af A/S Odense Kongreshus' ejede bygninger, giver mulighed for at betjene kommunens eget erhvervsliv på en måde, som der ikke i øvrigt er mulighed for i kommunen, samt for at tiltrække arrangementer til kommunen af en karakter og størrelse, som der heller ikke i øvrigt er mulighed for i kommunen.

Indenrigsministeriet er på den baggrund mest tilbøjelig til at antage, at den udstillings- og kongresvirksomhed, Odense Kommune ved deltagelsen i A/S Odense Kongreshus er engageret i, må anses som sådanne infrastrukturforanstaltninger, som kommunen lovligt har kunnet engagere sig i.

Hvad angår den hotel- og restaurationsvirksomhed, der også drives i de af A/S Odense Kongreshus ejede bygninger, er der næppe grundlag for at anse nogen del af denne opgavevaretagelse som infrastrukturforanstaltninger af en sådan art, at kommunen uden lovhjemmel kan deltage i opgavevaretagelsen. Det skal dog bemærkes, at hotelvirksomhed i helt særlige tilfælde er blevet anset som en kommunal opgave ud fra et infrastruktursynspunkt. Denne adgang udstrækkes imidlertid kun til tilfælde, hvor den kommunale deltagelse er nødvendig for at sikre, at der findes overnatningsmuligheder i lokalsamfundet. Idet det må lægges til grund, at der udover hotelfaciliteterne i de af A/S Odense Kongreshus ejede bygninger findes de nødvendige overnatningsmuligheder i Odense Kommune, finder Indenrigsministeriet ikke, at kommunen på grundlag af infrastruktursynspunkter har kunnet deltage i den omhandlede hotelvirksomhed.

Kommuner har efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse i begrænset omfang adgang til at påtage sig accessoriske opgaver, dvs. opgaver, der i princippet

ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. Det er dog bl.a. en betingelse herfor, at den accessoriske virksomhed i sit omfang er underordnet i forhold til hovedvirksomheden, ligesom der ved vurderingen også lægges vægt på, om opgaven i øvrigt varetages på en rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Indenrigsministeriet har på denne baggrund overvejet, om kommunens deltagelse i den omhandlede hotel- og restaurationsvirksomhed kan anses som lovlig ud fra et accessoriesynspunkt.

For at anse den omhandlede virksomhed som lovlig ud fra et accessoriesynspunkt taler den omstændighed, at hotel- og restaurationsfaciliteterne må antages ofte at være en integreret del af de arrangementstyper, der henlægges til udstillings- og kongrescentre.

Imod taler imidlertid efter Indenrigsministeriets opfattelse med ganske betydelig vægt, at der må antages at være tale om virksomhedsformer, som i øvrigt varetages på en både dækkende og i øvrigt rimelig måde af private erhvervsdrivende i Odense Kommune.

Selvom en stillingtagen til det omhandlede spørgsmål efter Indenrigsministeriets opfattelse giver anledning til tvivl, er ministeriet dog mest tilbøjelig til at antage, at hotel- og restaurationsvirksomheden ikke kan anses som accessorisk virksomhed i forhold til udstillings- og kongresvirksomheden på en sådan måde, at der herved har været tale om en lovlig opgavevaretagelse.

Indenrigsministeriet har herefter vurderet, om A/S Odense Kongreshus har et erhvervsøkonomisk formål, som bevirker, at Odense Kommunes engagement i selskabet også af denne grund var ulovlig.

Betingelsen om, at et selskab, hvori en kommune deltager, ikke må have et erhvervsøkonomisk formål, kan opfyldes ved, at der ikke udbetales større udbytte, end hvad der svarer til en

almindelig forrentning af den investerede kapital. Dette kan for eksempel sikres ved indføjelse af en bestemmelse herom i selskabets vedtægter, eller ved indgåelse af en aktionæroverenskomst herom.

Det fremgår af § 7 i aftalen af 26. marts 1992 mellem Odense Kommune og A/S Odense Kongreshus, som blev vedtaget på selskabets generalforsamling den 7. april 1992, at det er aftalt, at "A/S Odense Kongreshus skal drives efter sædvanlige, sunde forretningsmæssige principper", samt at "udbyttepolitikken bliver tilrettelagt under passende hensyntagen til selskabets konsolidering, udvikling og fortsatte drift og således, at der ikke deklarerer udbytte for de første 3 regnskabsår".

Selvom der således er aftalt en vis tilbageholdenhed i forhold til udbetaling af udbytte, finder Indenrigsministeriet ikke, at det ved de anvendte formuleringer i tilstrækkelig grad er sikret, at selskabet ikke drives med erhvervsøkonomisk formål med den konsekvens, at der ikke udbetales større udbytte, end hvad der svarer til en almindelig forrentning af den investerede kapital.

Sammenfattende er det på baggrund af det ovenfor anførte Indenrigsministeriets opfattelse, at Odense Kommunes deltagelse i A/S Odense Kongreshus på tidspunktet for indgåelsen af aftalen om kommunens deltagelse i aktieselskabet ikke var i overensstemmelse med de uskrevne regler om kommuners opgavevaretagelse.

Den 1. september 1992 trådte lov nr. 383 af 20. maj 1992 om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter i kraft. På grundlag af den ovenfor nævnte udtalelse af 6. december 1993 fra det daværende industriministerium lægger Indenrigsministeriet til grund, at Odense Kommunes deltagelse i A/S Odense Kongreshus har været lovlig fra lovens ikrafttræden den 1. september 1992.

Indenrigsministeriet foretager sig på den baggrund ikke yderligere i dette spørgsmål.

6. Forpagtningsaftalen mellem A/S Odense Kongreshus og OCC A/S.

Indenrigsministeriet har forstået Deres synspunkt vedrørende den forpagtningsaftale, der er indgået mellem A/S Odense Kongreshus og OCC A/S, således, at denne aftale efter Deres opfattelse skulle have været offentligt udbudt.

Hertil bemærkes, at det falder uden for de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence at tage stilling til dispositioner, der foretages af A/S Odense Kongreshus. Det forhold, at Odense Kommune er aktionær i selskabet, medfører ikke, at de kommunale tilsynsmyndigheder opnår kompetence i forhold til selskabet.

7. Sammenfatning

Sammenfattende er det Indenrigsministeriets opfattelse,

at byrådsmedlemmerne [redacted] og [redacted] på grund af inhabilitet ikke burde have deltaget i den forudgående behandling i udvalget for byplan, anlæg og drift af sagen vedrørende Fyns Forum,

at Odense Byråd burde have medtaget sagen vedrørende Fyns Forum på den sagsfortegnelse, der blev offentliggjort forud for byrådsmødet den 15. januar 1992,

at de af Odense Byråd fastsatte vilkår ved det offentlige udbud af Fyns Forum om henholdsvis en frist på 14 dage for afgivelse af tilbud på ejendommen og om samdrift med Odense Congress Center var lovlige,

at Odense Byråds beslutning den 15. januar 1992 om, at ejendommen Fyns Forum skulle overdrages som apportindskud i et af Odense Kommune og A/S Odense Kongreshus oprettet ejendomsselskab, såfremt der ikke ved det offentlige udbud fremkom tilbud på ejendommen, ikke var lovlige,

at Fyns Forum ikke blev overdraget til en pris, der lå under markedsprisen, og at der ikke er sket en økonomisk begunstiging af A/S Odense Kongreshus ved den valgte berigtigelsesform, og

at Odense Kommunes deltagelse i A/S Odense Kongreshus på tidspunktet for indgåelsen af aftalen om deltagelse i aktieselskabet ikke har været i overensstemmelse med de uskrevne regler om kommuners opgavevaretagelse, men at engagementet efter den 1. september 1992 har haft hjemmel i lov nr. 383 af 20. maj 1992.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke yderligere i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Fyns Amt, Odense Byråd og Erhvervsministeriet.

Med venlig hilsen



Ad 2)

Hvilket herved meddeles til orientering.

./. Tilsynsrådets sagsakter vedlægges.

Der henvises til j.nr. 1992-089-461-9-2.

Ad 3)

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 00.01k03.

Ad 4)

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 93-14.977.

Ad 5)

De har i breve af 19. juli 1992 og 21. september 1992 rettet henvendelse til den daværende indenrigsminister vedrørende Odense Kommunes dispositioner omkring Fyns Forum og Odense Congress Center.

I den anledning og under henvisning til Deres drøftelser om sagen på et møde den 23. september 1992 med den daværende indenrigsminister fremsendes hermed kopi af ministeriets udtalelse i sagen.

