



Notat

Til Økonomiudvalget

Orientering om Østre Landsrets dom af 23. maj 2025 om gyldigheden af ændringer i Københavns Kommunes frikøbsordning i 2011 og 2017

Resumé

Økonomiudvalget orienteres om, at Østre Landsret den 23. maj har afsagt dom i ankesagerne om gyldigheden af ændringer af Københavns Kommunes frikøbsordning i 2011 og 2017, hvorefter Københavns Kommune frifindes.

Københavns Kommune tilkendes 1 mio. kr. inkl. moms i sagsomkostninger, og samtidig afholder appellanterne alle udgifter til syn og skøn.

Dommen er endelig og kan ikke ankes til Højesteret, medmindre appellanterne får Procesbevillingsnævnet tilladelse hertil.

Sagsfremstilling

Baggrund

Københavns Kommune blev den 3. marts 2022 frikendt i Københavns Byret i sagen om gyldigheden af ændringer af Københavns Kommunes frikøbsordning i 2017. Der var tale om en meget klar dom, som gav Københavns Kommune fuldt medhold.

42 appellanter heraf 39 private og 3 virksomheder ankede sagen til landsretten med påstand om at være omfattet af den afløsnings- og udskyldelsesordning for tilbagekøbsrettigheder, som Københavns Kommune vedtog i 1996 og har dermed anfægtet, at Københavns Kommunes ændringer i ordningen i 2011 og 2017 er gyldige.

Ændringen i 2011 betød, at den kalkulationsrente, som kommunen anvender ved beregning af frikøb og udskydelse, blev nedsat på baggrund af et 5-årigt gennemsnit. Baggrunden herfor var at opnå en større overensstemmelse mellem kalkulationsrenten og den reelle realrente og dermed sikre, at kommunen til stadighed handler økonomisk forsvarligt.

I 2017 blev kalkulationsrenten med den samme begrundelse yderligere nedsat på baggrund af et 5-årigt gennemsnit, og samtidig blev det besluttet at regulere kalkulationsrenten årligt på baggrund af et 5-årigt gennemsnit.

02-06-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 11864

Dokumentnummer i F2
8119949

Sagsnummer eDoc
2025-0182664

Sagsbehandler
Martin Hasforth-Harms

Ligeledes blev i 2017 indført en midlertidig ordning, hvorefter bl.a. frikøb baserede sig på en aktuel mæglervurdering, idet de offentlige ejendomsvurderinger siden 2013 havde været fastfrosset på 2011-niveau. Begrundelsen var at sikre en korrekt værdiansættelse ifm. frikøb, og ordningen skulle kun være gældende, indtil der igen forelå retvisende offentlige ejendomsvurderinger.

Østre Landsrets dom

Østre Landsret har den 23. maj 2025 afsagt dom i ankesagerne, hvorefter byrettens dom stadfæstes, og Københavns Kommune frifindes.

Landsretten tiltræder indledningsvist den helt grundlæggende forudsætning for frikøbs- og udskydelsesordningen, hvorefter kommunen skal leve op til sin forpligtelse efter kommunalfuldmagten til at forvalte sine tilbagekøbsrettigheder på en økonomisk forsvarlig måde, herunder at værdien af rettighederne ikke forringes eller gøres illusorisk.

Af landsrettens begrundelser fremgår, at retten ikke finder, "at Københavns Kommune ved de omhandlede ændringer i 2011 og i 2017 har indtaget usaglige hensyn, eller at ændringerne er uproportionale".

Landsretten anfører endvidere, at det ikke, ifølge det foretagne syn og skøn, er mere korrekt at anvende det oprindelige 70-årige gennemsnit til beregning af den fremtidige rente, når der er tale om beregning af værdien af tilbagekøbssummen på forskellige tidspunkter.

Landsretten finder hverken at den kendsgerning, at Københavns Kommune i 2023 har ændret perioden for beregning af kalkulationsrenten fra 5 til 10 år eller, at stigninger i den beregnede frikøbssum kan have ført til vanskeligheder for nogle appellanter til at frikøbe sig eller belåne deres ejendom, kan føre til et andet resultat.

Landsretten finder heller ikke at det forhold, at Københavns Kommune indgik forlig med DR om en køberet til DR Byen indebærer, at der er handlet i strid med lighedsprincippet.

Endelig tiltræder landsretten, at ændringerne i frikøbsordningen kunne ske uden forudgående varsel.

Fra præmisserne kan man også notere sig, at hverken aftalelovens § 36 eller almindelige obligationsretlige principper er til hinder for ordningen.

Økonomi

Københavns Kommune er blevet tilkendt sagsomkostninger på 1 mio. kr., inklusive moms, hvoraf statskassen betaler 850.000 kr., da de private appellanter har fri proces.

Derudover dækker appellerne udgifterne til syn og skøn i sagen.

Københavns Kommune er samlet i byretssagen og landsretssagen tilkendt 3,5 mio. kr. i sagsomkostninger, der forventes stort set at kunne dække Københavns Kommunes samlede udgifter til advokatbistand ifm. begge retssager.

Videre proces

Dommen er endelig og kan ikke ankes til Højesteret, medmindre appellerne får Procesbevillingsnævnet tilladelse hertil.

Det kan ikke udelukkes, at appellerne søger Procesbevillingsnævnet. Højesteret har imidlertid allerede ved kendelser af 29. maj 2020 bestemt, at sagerne ikke opfylder betingelserne for behandling i Højesteret.

Bilag

Landsrettens dom af 23. maj 2025.



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 23. maj 2025

Sagerne BS-13349/2022-OLR, BS-13373/2022-OLR, BS-13408/2022-OLR, BS-13436/2022-OLR, BS-13499/2022-OLR, BS-363/2023-OLR og BS-416/2023-OLR
(4. afdeling)

Susse Coco Hjorth,
Anders Ottosen,
Tanja Keita Lauridsen,
Johanne Just Petersen,
Jacob Egevang,
Helge Rørdam Olesen,
Søren Kragelund Sørensen,
Asbjørn Severin Lütken,
Helen Marie Rasmussen,
Claus Thude Nielsen,
Paw Mac Mullit,
Povl Erik Bejer,
Louise Kanstrup Petersen,
Malene Hilden,
Anne Marie Reith,
Anders Agerbæk Kjøller Nielsen,
Bo Nielsen,
Allan Aastrup,
Maria Norup Hertz,
Kristian Norup Hertz,
Conny Maria Buchwaldt,
Henrik Buchwaldt,
Helle Boe Larsen,
Bjarne Madsen,
Helle Fenger Beck Sørensen,
Gertrud Marie Grabbert,
Gitte Hjorth Pedersen,

Anne Margrethe Nielsen,
Line Thude Petersen,
Annette Hoffenzits Steengaard,
Anja Birgitte Lyberth,
Kirsten Nielsen,
Ida Mosbæk Jacobsen,
Marianne Jespersen,
Dorthe Jespersen,
Pia Gødeke,
Jill Gødeke Søltoft,
Karen Kielland og
Karsten Kielland
(beskikket advokat Christian Alsøe for alle)

og

Dan Ejendoms Service A/S,
Ejendomsselskabet af 1975 A/S og
Brofogedvej 2 ApS
(advokat Christian Alsøe)

mod

Københavns Kommune
(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

Biintervenienter til støtte for appellanterne:
Kenneth Thomas Sindal Nielsen,
Somjit Aphornram Nielsen,
Berit Grønborg og
Lars Grønborg Larsen
(advokat Steen Petersen for alle)

og

Hjemfaldspligt København
(advokat Christian Alsøe)

Københavns Byret har den 3. marts 2022 afsagt deldom i 1. instans (sag BS-14435/2019-KBH).

Landsdommerne Karen Hald, Michael Schaumburg-Müller og Morten Chjeffer Rasmussen (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellanterne har nedlagt følgende påstande:

”Principal:

Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at appellanterne, der er ejere af ejendomme erhvervet før 1. april 2017, med tinglyst deklaration om tilbagekøbsret for Københavns Kommune, er berettiget til afløsning eller udskydelse af tilbagekøbsretten efter retningslinierne offentliggjort af Københavns Kommune 19. februar 1996.

Subsidiært:

Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at appellanterne, der er ejere af ejendomme erhvervet før 1. april 2017, med tinglyst deklaration om tilbagekøbsret for Københavns Kommune, er berettiget til afløsning af tilbagekøbsretten, efter retningslinierne herom offentliggjort af Københavns Kommune 19. februar 1996, men med en kalkulationsrente, hvis rentesats fastlægges årligt ved udgangen af kalenderåret som gennemsnittet af de forudgående 70 års realrente og/eller er berettiget til udskydelse af tilbagekøbsretten, efter retningslinierne herom offentliggjort af Københavns Kommune 19. februar 1996, men med en kalkulationsrente, hvis rentesats fastlægges årligt ved udgangen af kalenderåret som gennemsnittet af de forudgående 70 års realrente. Realrenten fastlægges på årsbasis som differencen mellem den gennemsnitlige 30-årige obligationsrente for realkreditobligationer og inflationen udtrykt ved årsstigningen for nettoprisindekset (NPI), begge fastlagt ved udgangen af kalenderåret.

Mest subsidiært:

Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at beslutningerne af 10. marts 2011 og af 30. marts 2017 om at ændre kalkulationsrenten og metoden, der anvendes ved beregning af vederlaget for afløsning (frikøb) i henhold til ordningen om udskydelse og afløsning af Københavns Kommunes deklarationer om tilbagekøbsret med virkning fra henholdsvis 1. april 2011 og 2017, er ugyldige.”

Nogle af appellanterne har tillige nedlagt betalingspåstande. Landsretten har imidlertid ved kendelse af 26. juni 2023 bestemt, at anerkendelsespåstandene udskilles til forlods behandling og afgørelse.

Indstævnte, Københavns Kommune, har nedlagt følgende påstande:

”Principal: Afvisning for så vidt angår de dele af påstandene, der vedrører Københavns Kommunes beslutning af 10. marts 2011.

Stadfæstelse angående de dele af påstandene, der vedrører Københavns Kommunes beslutning af 30. marts 2017.

Subsidiært: Stadfæstelse.”

Supplerende sagsfremstilling

Der er for landsretten fremlagt en række yderligere bilag, herunder deklaration 23. januar 2006 om en køberet tillagt Københavns Kommune vedrørende en ejendom ejet af DR, tilbud om forlig med bilag af 27. marts 2024 fra DR til Københavns Kommune vedrørende ”løsning af tvisten om Københavns Kommunes køberet til DR Byen” samt Københavns Kommunes indstilling af 30. maj 2024 om godkendelse af, at Københavns Kommune accepterer forligstilbuddet.

Der er endvidere fremlagt tilbud på frikøb og udskydelse af tilbagekøbsretten på et P-anlæg beliggende på Nyropsgade 35, beregninger af konsekvenser for afløsningstilbud af Københavns Kommunes ændrede beregningsmetoder med tilhørende afløsningstilbud og tilbagekøbsdeklarationer vedrørende nogle af de omhandlede ejendomme. Der er desuden fremlagt korrespondance med realkreditinstitutter om belåning af nogle af appellanternes ejendomme.

Den 4. maj 2023 besluttede Københavns Kommune at tage Økonomiudvalgets indstilling af 23. april 2023 om ændring af beregningsperioden for kalkulationsrenten under frikøbsordningen fra 5 til 10 år til følge.

Der er for landsretten afholdt syn og skøn ved Jesper Rangvid, der har afgivet skønserklæring og supplerende skønserklæring, dateret henholdsvis den 17. december 2024 og 14. februar 2025. Af skønserklæringen fremgår bl.a.:

”8. Den overordnede ramme for syn og skøn

...

A.

Under en sag mellem en række ejendommejerere og Københavns Kommune (Kommunen) om opgørelse af vederlag til afløsning og/eller udskydelse af Kommunens ret til tilbagekøb af ejendommene anmodes om svar på nogle spørgsmål om samfunds- og boligøkonomiske principper, metoder og praksis til fastlæggelse af kalkulationsrenter med udgangspunkt i den af Nationalbanken fastsatte realrente.

...

C. Spørgetemaet og den sagkyndige besvarelse:

Den sagkyndige erklæring indhentes på det grundlag med henblik på navnlig at belyse og besvare spørgsmål om ”**det økonomisk mest for-**

svarlige og retvisende grundlag for og opgørelse af en kalkulationsrente, der har til formål og er egnet til at afspejle den forventede fremtidige realrente eller minimere usikkerhederne ved en sådan fremtidsberegning.”

Med ”økonomisk” menes såvel makroøkonomisk som markedsøkonomisk og med ”retvisende” menes egnet til at afspejle den fremtidige kalkulationsrente.

Den sagkyndige anmodes dernæst generelt om at udarbejde sine svar baseret på den forudsætning, at den anvendte kalkulationsrente skal benyttes med det formål, der er beskrevet i Kommunens indstilling af 20. november 1995, side 6 f.o., jf. bilag 4, hvorefter fremgår følgende:

”Kalkulationsrenten, der skal benyttes i en afløsnings- og udskydelsesordning, skal fastsættes som den forventede fremtidige realrente.”

Bortset herfra gælder, at i det omfang en eller begge parter ønsker at den sagkyndige skal lægge andre særlige forudsætninger til grund for besvarelsen af spørgsmålene vil det fremgå af de enkelte spørgsmål.

...

10. Spørgsmål fra rekvirenten

Spørgsmål 1:

Er den i Københavns magistrats forslag af 20. november 1995 (herefter ”Indstillingen”) (retssagens bilag 4) anvendte beregningsmodel inklusive den deri fastsatte kalkulationsrente på 4 %, en model, der ud fra økonomisk teori og metode kan anses for egnet til at afspejle den reelle værdi af Kommunens tilbagekøbsdeklarationer (aktivet).

Modellen kan for den gode ordens skyld opstilles som følger for frikøbstilbud henholdsvis udskydelsestilbud:

Beregning af frikøbstilbud: (offentlig ejd.vurd. – tilbagekøbssum)(1 + r)ⁿ

Svar på spørgsmål 1:

Besvarelsen vil tage udgangspunkt i den angivne formel for frikøbstilbud:

$$(\text{Offentlig ejendomsvurdering} - \text{tilbagekøbssum}) / (1 + r)^n$$

hvor r er kalkulationsrenten og n betegner antal år til tilbagekøbsåret. Det fremgår fra spørgeskemaet hhv. ”Indstillingen” fra 1995, at ”Kalku-

lationsrenten, der skal benyttes i en afløsnings- og udskydelsesordning, skal fastsættes som den forventede fremtidige realrente”.

Den grundlæggende tankegang, der ligger til grund for formelen, er, at ved et frikøb skal køber kompensere kommunen med værdien af boligen på det fremtidige tilbagekøbstidspunkt, justeret for prisen som kommunen betaler til køber for tilbagekøbet (tilbagekøbssummen), tilbagediskonteret i dag.

Eksempel:

Som eksempel til belysning af spørgsmålet kan der tages udgangspunkt i eksemplet beskrevet af Københavns Kommune i dets meddelelse på Københavns Kommunes hjemmeside om indførelse af midlertidig frikøbsordning i 2017 (bilag I). Eksemplet er en lejlighed på Nørrebro på 53 m², hvor den offentlige vurdering i 2017 (hvor den midlertidige ordning blev annonceret) var 870.000 kr. og kalkulationsrenten var 3%. Tilbagekøbsåret er 2030. Der er i 2017 således 13 år til tilbagekøbsåret. Tilbagekøbssummen er 222 kr.

Gammel ordning: Hvis ejeren af boligen kunne frikøbe boligen i 2017 efter gammel ordning, skulle ejeren kompensere kommunen med: $(870.000 - 222) / 1.0313 = 592.276$ kr.

Ny midlertidig ordning: Københavns Kommune annoncerer i 2017, at frikøb ikke skal ske på basis af offentlige vurderinger, men på basis af valuar-/ejendomsmæglervurdering. Kommunen annoncerer også, at kalkulationsrenten sænkes til 2,2%. Mæglervurderingen for den givne lejlighed var i 2017 1.490.254 kr.

Hvis ejeren af boligen skulle frikøbe boligen i 2017 efter ny midlertidig ordning, skulle ejeren således kompensere kommunen med: $(1.490.254 - 222) / 1.02213 = 1.122.882$.

Hvis ejeren ønsker at udskyde tilbagekøbsåret, skal prisen — jf. Magistratens forslag af 20.11.1995 — beregnes som ”forskellen ml. nutidsværdien beregnet ud fra oprindeligt og nyt tilbagekøbsår”.¹ I eksemplet med gammel ordning og 10 års udskydelse vil det blive: $(870.000 - 222) / 1.0313 - (870.000 - 222) / 1.0323 = 151.567$ kr.

På et overordnet plan — dvs. at ejer ved tilbagekøb af boligen skal kompensere kommunen for, hvad der må antages at være nutidsværdien af den fremtidige gevinst for kommunen — kan metoden anses som egnet.

På det praktiske og konkrete plan gør metoden brug af visse antagelser, som kan drøftes.

De to centrale størrelser, som undgår i beregningen af den fremtidige gevinst for kommunen, og som kommunen skal kompenseres for ved frikøb, er:

- a) Markedsværdien af boligen på det fremtidige tilbagekøbstidspunkt.
- b) Diskonteringsrenten/kalkulationsrenten, som bruges til at finde nutidsværdien af den fremtidige værdi af boligen.

Ad a). Markedsværdi af boligen på det fremtidige tilbagekøbstidspunkt:

I både den oprindelige (fra 1995) og den midlertidige (2017) frikøbsordning benyttes værdien i dag som estimat for den fremtidige værdi af boligen. I eksemplet ovenfor (gammel ordning) er den offentlige vurdering 870.000 kr. i 2017, hvilket ligeledes bruges som værdi på det fremtidige tilbagekøbstidspunkt (2030), og denne værdi tilbagediskonteres så til i dag for at finde nutidsværdien.

Antagelserne, der ligger bag denne metode, er, at der (i) ikke sker reale ændringer i boligens værdi og at der (ii) heller ikke sker nominelle ændringer i boligens værdi, uanset hvad den reale ændring måtte være. Dette er stærke antagelser.

Til illustration af antagelserne kan Figur 1 betragtes. Figuren viser udviklingen i danske boligpriser siden 1970, repræsenteret ved OECD prisindeks for danske boliger. Priserne er normaliseret til "1" i 1970.

[Figur 1 udeladt]

Figur 1. Prisindeks for danske ejerboliger, nominelle priser. Normaliseret til "1" i 1970. Kvartalstal. Q1 1970 – Q2 2024. Egne beregninger. Datakilde: OECD.

Fortolkningen af Figur 1 er, at en typisk dansk bolig som handledes til fx 100.000 kr. i 1970 var steget 20.6 gange indtil 2024, dvs. ville koste 2.060.000 kr. i 2024 Q2.

En stor del af denne prisstigning skyldes den generelle prisudvikling i samfundet. Vi kan trække den generelle prisudvikling i samfundet fra de nominelle boligpriser, så vi ser på de reale prisstigninger på boliger. De reale boligpriser viser, hvordan boligpriser har udviklet sig i forhold til udviklingen af andre priser i samfundet (målt ved forbrugerprisindekset). Dette fremgår af Figur 2.

[Figur 2 udeladt]

Figur 2. Prisindeks for danske ejerboliger, reale priser. OECD udregner reale boligpriser ved at deflatere de nominelle boligpriser med forbrugerprisindekset. Kvartalstal. Q1 1970 – Q2 2024. Egne beregninger. Datakilde: OECD.

Som det fremgår af Figur 2, svingede de reale boligpriser op til midten af 1990'erne omkring en konstant værdi; der var fluktuationer fra år til år, men de reale boligpriser var i 1990 på samme niveau som i 1970. Det må formodes, at det er denne observation, der ligger til grund for Københavns Kommunes forslag i 1995 om, at tilbagekøb skulle baseres på den gældende offentlige ejendomsvurdering, dvs. at man baserer beregningen på en antagelse om, at der fremover ikke vil ske ændringer i boligpriserne.

Siden 1995 er boligpriserne dog steget hurtigere end andre priser i samfundet, dvs. de reale boligpriser er steget. Antagelsen om konstante reale boligpriser, som ligger til grund for beregninger af frikøbsprisen, må således siges at være en streng antagelse, når der ses på udviklingen gennem de sidste 30 år.

Dertil kommer, at boligpriserne har udviklet sig hurtigere i København end i resten af landet, hvilket illustreres af Figur 3. Figuren viser priser (nominelle) på ejerlejligheder i de forskellige regioner i Danmark siden 1992, hvor data på regionsniveau forefindes i Danmarks Statistik.

[Figur 3 udeladt]

Figur 3. Salgspriser på ejerlejligheder, regioner. Normaliseret til "1" i 1992. Kvartalstal. Q1 1992 – Q2 2024. Egne beregninger. Datakilde: Danmarks Statistik.

Som det fremgår af Figur 3, er boligpriserne i København steget hurtigere end i resten af Danmark. En lejlighed som kostede 100.000 kr. i 1992 i både region Hovedstaden og de andre regioner, kostede i 2024 i region Hovedstaden små 8 mio. kr., mens den var steget til ca. 4 mio. kr. i de andre regioner.

Figur 3 viser prisen for ejerlejligheder. Prisen for en-familiehuse (ikke vist) er ligeledes steget kraftigere i København, om end udviklingen har været mindre dramatisk end for lejligheder. Et hus til 100.000 kr. i 1992 er steget til ca. 6 mio. kr. i region Hovedstaden i 2024 mod 3-4 mio. kr. i de andre regioner.

Det må således konkluderes, at antagelsen om faste reale priser til brug for udregning af frikøb i Københavns Kommune generelt har virket som en streng antagelse gennem de sidste 30 år. Man kan sige, at de personer, som har frikøbt deres bolig gennem perioden har opnået en gevinst (de har købt til en tilbagekøbspris baseret på en antagelse om, at boligpriserne ikke ville stige i fremtiden, men faktisk er boligpriserne steget markant), mens København Kommune er gået glip af en gevinst.

Noget andet er så, om man kan finde en bedre metode. Dette vil kræve en metode, som kan forudsige huspriser, potentielt op til 70 år ude i fremtiden. Det er svært. På samme måde er det svært at forudsige, om de reale boligpriser vil blive ved at stige fremover, eller om de vil udvikle sig som før 1990'erne, dvs. svinge omkring konstant værdi. Det bemærkes, at denne problemstilling ikke tyder på at være kernen i sagen, som mere drejer sig om kalkulationsrenten, som behandles i resten af denne skønsrapport. Skønsrapporten vil således ikke gå nærmere ind på spørgsmålet om forudsigelser af fremtidige boligpriser, men alene konstaterer at metoden til beregning af frikøb/udskydelse baserer sig på en antagelse om faste reale priser, og at dette gennem de seneste årtier ikke har været understøttet af data.

Med hensyn til spørgsmålet om det er mest hensigtsmæssigt at benytte sig af den offentlige ejendomsvurdering eller en mægler vurdering, er

den centrale overvejelse, at der skal findes et bud på ejendommens aktuelle værdi (som så antages at være bedste bud på den fremtidige reale værdi, jf. ovenstående). Det må i den forbindelse formodes, at de nye ejendomsvurderinger på et tidspunkt vil give et mere retvisende billede af en ejendoms reelle værdi end de hidtidige vurderinger — hele formålet med de nye ejendomsvurderinger er, at de skal give et mere retvisende billede af en ejendoms værdi. Det kan tale for at benytte de offentlige ejendomsvurderinger, jf. også Københavns Kommunes overvejsler herom i 1995.² Vurderes det ikke, at de nye ejendomsvurderinger vil give et retvisende billede af en ejendoms reelle værdi, kan mægler-vurderinger overvejes indført igen.

Ad b). Hvad er diskonteringsrenten/kalkulationsrenten, som bruges til at finde nutidsværdien af den fremtidige værdi?

Som nævnt ovenfor er den underliggende antagelse i udregningen af frikøbs- og udskydelsesbeløbet, at der ikke sker reale og nominelle ændringer i boligpriserne. Under disse antagelser bliver den relevante diskonteringsfaktor den forventede fremtidige realrente.

Med andre ord: Hvis der betragtes fremtidige nominelle værdier af et aktiv, som skal tilbagediskonteres til i dag for at finde nutidsværdien af aktivet, skal der bruges en nominal diskonteringsfaktor. Omvendt, når der betragtes fremtidige reale værdier af et aktiv — som i dette tilfælde med tilbagekøb baseret på en antagelse om konstant real værdi — som skal tilbagediskonteres til i dag, skal der bruges en real diskonteringsfaktor. Det konkluderes derfor, at antagelsen om, at "Kalkulationsrenten, der skal benyttes i en afløsnings- og udskydelsesordning, skal fastsættes som den forventede fremtidige realrente" overordnet set er egnet, givet antagelserne om boligprisernes udvikling (at de vil være konstante).

Med hensyn til spørgsmålet om 4% er et egnet estimat for den forventede fremtidige realrente, henvises til den resterende del af denne skønrapport, især svar på spørgsmål 3 og 6 fra appellerne samt spørgsmål A-C fra indstævnte, hvor dette spørgsmål behandles grundigt.

Spørgsmål 2:

Er der i perioden 1995 frem til i dag (2023) sket ændringer i økonomisk teori og/eller metode af betydning for valg af egnet beregningsmodel, til at afspejle den reelle værdi af Kommunens tilbagekøbsdeklarationer (aktivet)?

Svar på spørgsmål 2:

Overordnet set vurderes der ikke at være sket ændringer af betydning ift. den grundlæggende metode. Det er i dag som i 1995 tilfældet, at når man skal finde nutidsværdien (værdien i dag) af et aktivs fremtidige værdi, tilbagediskonteres denne fremtidige værdi til i dag. Og når/hvis det er et reelt aktiv, der tilbagediskonteres, skal der benyttes en real diskonteringsfaktor (realrente).

Og, i dag som i 1995, er udfordringen at finde den fremtidige værdi af aktivet og et estimat på diskonteringsfaktoren.

Jeg har i mit svar på Spørgsmål 1 grundigt beskrevet hvordan antagelsen om, at værdien på boligen i fremtiden er givet som værdien på boligen i dag — altså at den offentlige vurdering i dag benyttes som bud på den fremtidige værdi af ejendommen — er en stærk antagelse. Jeg har også skrevet, at alternativet til denne antagelse er, at man på den ene eller den anden måde prøver at estimere den forventede prisudvikling på bolig, og at det ligeledes er en vanskelig opgave, som ligger udenfor denne skønsrapport. Skønsrapporten kan alene gøre opmærksom på antagelsen.

Med hensyn til estimat af den fremtidige realrente vil de følgende spørgsmål behandle dette grundigt.

Spørgsmål 3:

Med inddragelse af de hensyn, der er beskrevet i Indstillingen, side 4 ve. sp. f.n. – hø. sp. m.f., herunder at beregningsmodellen i) skal opgøres ud fra ensartede og på forhånd fastlagte retningslinjer, ii) være enkel og gennemskuelig og iii) som hovedregel gælde samtlige ejendomme med tilbagekøbsret, og på baggrund af spørgsmål 2 og 3 bedes den sagkyndige redegøre for, om den valgte beregningsmodel til brug for beregning af udskydelses- og/eller frikøbsvederlag efter økonomisk teori og metode må anses for lige så egnet i dag som i 1995. Den sagkyndige bedes herunder udtrykkeligt belyse, hvorvidt den i Indstillingen omtalte usikkerhed "om udviklingen i realrenten" har ændret sig?

Svar på spørgsmål 3:

Der er i ovenstående besvarelser af spørgsmål 1 og 2 blevet diskuteret antagelsen om, at den nuværende værdi af boligen er bedste bud på den fremtidige værdi, samt brugen af offentlig vurdering vs. mægler-vurdering til fastsættelse af værdien af en ejendom i dag. Det bemærkes i den forbindelse, at Københavns Kommunes vurderinger af fordele og ulemper af offentlige vurderinger vs. mæglervurdering i 1995-Indstillingens side 4 og 5 stadig forekommer valide og velovervejet. Brug af offentlig vurdering vil ikke mindst tilgodese de i Indstillingen nævnte hensyn: (i) ensartede og på forhånd fastlagte retningslinje, (ii) enkel og gennemskuelig og (iii) som hovedregel gælde samtlige ejendomme med tilbagekøbsret, under antagelse om, at der forefindes offentlig vurdering af alle de relevante ejendomme.

Fokus i besvarelsen af dette spørgsmål 3 vil således være på kalkulationsrenten og usikkerheden herom, samt brugen af en kalkulationsrente, der tilgodeser de nævnte kriterier. Som nævnt under svaret på spørgsmål 1, vil den relevante kalkulationsrente være en realrente, når der antages konstante faste priser i ejendomsværdierne.

Det konstateres indledningsvist, at fastlæggelsen af kalkulationsrenten (som altså er Københavns Kommunes bud på den fremtidige realrente)

har gennemgået betydelige justeringer gennem de senere år. For at besvare den første del af spørgsmålet, dvs. om den i dag anvendte metode er lige så egnet som i 1995 i lyset af de centrale kriterier om (i) ensartede og på forhånd fastlagte retningslinje og (ii) enkel og gennemskuelig kriterierne, samt at kalkulationsrenten "skal fastsættes som den forventede fremtidige realrente", belyses først de forskellige beslutninger om ændringer i kalkulationsrenten, og hvorledes de relaterer sig til disse kriterier. Dernæst kommenteres på i hvor høj grad den i Indstillingen omtalte usikkerhed "om udviklingen i realrenten" har ændret sig.

Beslutninger om kalkulationsrenten i lyset af centrale kriterier

Indstillingen af 1995

I Indstillingen fra 1995 foreslås en kalkulationsrente på 4% baseret på den gennemsnitlige realrente opgjort som "forskellen mellem en nominal rente fra en toneangivende obligation og inflationen i samfundet", jf. Indstillingens side 5, over perioden 1925-1994.

I Indstillingens side 5 noteres det, at "Den gennemsnitlige realrente udviser relative store variationer fra periode til periode". På trods af denne konstatering af "relative store variationer fra periode til periode" fastholdes det i Indstillingen, at "samlet set giver tallene ikke anledning til at anfægte den hidtil benyttede kalkulationsrente på 4 pct. i beregningen af udskydelsesvederlag". Konklusionen i Indstillingen er således: "I lyset af usikkerheden om udviklingen i realrenten og med hensyntagen til den historiske realrente fastsættes kalkulationsrenten i afløsningsmodellen og den ny udskydelsesmodel til 4 pct."

Det fastslås som nævnt også, at kalkulationsrenten "skal fastsættes som den forventede fremtidige realrente".

Det må formodes, at indstillingen om en konstant realrente på 4% — i lyset af konstateringen af at realrenten "udviser relative store variationer fra periode til periode" — ikke mindst er foretaget for at efterleve principperne om (i) ensartede og på forhånd fastlagte retningslinje og (ii) enkel og gennemskuelig kriterierne. En konstant realrente på 4% er jo netop enkel, gennemskuelig og kendt på forhånd.

Beslutningen i 2011

I marts 2011 beslutter Borgerrepræsentationen at sænke kalkulationsrenten fra 4% til 3%. Begrundelsen var, at "Realrenten har i de senere år været lav", jf. Referat af BR-møde den 10. marts 2011 pkt. 49. Anbefalingen var at "nedsætte realrenten til 3 % p.a. svarende til et gennemsnit for perioden 2006-2010", hvor realrenten var baseret på en 30-årig realkreditobligation samt nettoprisindekset.

Det må konstateres, at det er et betydeligt skift i metode, som besluttet den 10. marts 2011. Hvor metoden for fastlæggelsen af kalkulationsrenten indtil 2011 var baseret på et gennemsnit over en meget lang periode — 70 år i Indstillingen i 2011 — ændres metoden til, at realrenten base-

res på et 5-årigt gennemsnit. I spørgsmål 4 og 6, samt i spørgsmålene fra Appellanterne, vil vi vende tilbage til konsekvenserne af denne beslutning, men det må allerede her konstateres, at det er et betydeligt metodeskift.

Det må formodes, at den underliggende hypotese, der ligger til grund for beslutningen om at ændre estimationsmetode fra 70 år til 5 år, er, at en kortere estimationsperiode skulle give et bedre bud på den fremtidige realrente end en lang estimationsperiode. Svarene på Spørgsmål 6 og på spørgsmålene fra indstævnte, ikke mindst Spørgsmål C, vil grundigt behandle dette tema.

Her må det alene konstateres, at det fra Referatet af BR-møde den 10. marts 2011 pkt. 49 ikke er tydeligt, hvorfor en estimationsperiode på 5 år skulle give et bedre estimat af den fremtidige realrente (over perioder op til 70 år) end en estimationsperiode på 70 år (som i Indstillingen i 1995).

Beslutningen i 2017

I 2011 beslutningen nævnes, at "Økonomiforvaltningen vil med passende tidsintervaller se på udviklingen i realrenten, og såfremt der er væsentlige ændringer i forhold til realrenten, som anvendes i beregningsmodellen for frikøb, indstille en ændring til BR."

Som opfølgning herpå beslutter Borgerrepræsentationen at sænke kalkulationsrenten fra 3% til 2,2%, så "den følger den historisk lave realrente", jf. "Arkivnyhed af 1. april 2017: Københavns Kommune indfører midlertidig frikøbsordning". Man besluttede også, at "kalkulationsrenten fremover skulle reguleres administrativt hver den 1. april på baggrund af den gennemsnitlige realrente de forudgående fem kalenderår." De efterfølgende år er kalkulationsrenten blevet bestemt som et rullende gennemsnit af renten for en 30-årig realkreditobligation korrigeret for inflationen målt over de foregående 5 år.

Med denne beslutning i 2017 stadfæster Borgerrepræsentationen implicit, at den vurderer, at et gennemsnit af realrenten over de sidste 5 år er et godt estimat for den fremtidige realrente. Det kan fremføres, at beslutningen klargør, hvordan metoden til fastlæggelse af kalkulationsrenten relaterer sig til kriterierne: "(i) ensartede og på forhånd fastlagte retningslinje og (ii) enkel og gennemskuelige kriterier". Nu ved man, at kalkulationsrenten hvert år vil blive opdateret baseret på et historisk 5 års gennemsnit. Omvendt medfører metoden, at den fremtidige kalkulationsrente bliver mere usikker, da den vil ændre sig år for år.

Overvejelser i 2023

I 2023 overvejes det, om "den periode som ligger til grund for beregning af kommunens kalkulationsrente ved udskydelse og frikøb af tilbagekøbsrettigheder, bør ændres fra fem til ti år", jf. punktet "Ændring af beregningsperiode for kalkulationsrenten under Frikøbsordningen" ved mødet i Borgerrepræsentationen 04.05.2023.

Baggrunden for forslaget var, at "Ved brug af den aktuelle femårige beregningsperiode ville kalkulationsrenten for det nye beregningsår således for første gang være negativ, nemlig minus 0,3 %. For Frikøbsordningen er en rente på eller under 0 % uholdbar. For eksempel ville en borger ved en rente på under 0 % skulle have udbetalt penge for at udskyde kommunens tilbagekøb af en ejendom, mens et frikøb ville overstige ejendommens værdi."

Det fremgår, at "Kammeradvokaten er enig med Økonomiforvaltningen i, at det vil være både sagligt, proportionalt og inden for kommunalfuldmagtens rammer at foretage den foreslåede ændring af metoden for fastsættelse af kalkulationsrenten, samt at det formentlig endda efter kommunalfuldmagtsreglerne ville være usagligt at undlade at gøre det, da det ville føre til den helt uholdbare situation, at der ved udskydelse skulle ske betaling til borgerne."

Det nævnes endeligt, at "udvidelse af beregningsperioden til ti år vil give en mere stabil udvikling i kalkulationsrenten og vil fastholde kommunens værdier i en langtidsholdbar model. En ulempe ved en længere beregningsperiode vil dog være, at renteniveauet ikke nødvendigvis er tidssvarende".

Det kan herved konstateres, at forslaget i 2023—som ikke blev vedtaget—således ikke fremsættes som følge af en overvejelse om, at en 10-årig estimationsperiode skulle give et mere retvisende billede af den fremtidige realrente end en 5-årig estimationsperiode (alene at det giver et "mere stabilt" billede), men at det forvaltningsmæssigt ikke er gangbart.

Overordnet om beslutningerne i 1995, 2011 og 2017, og overvejelserne i 2023

Det kan således konstateres, at der er skiftet beregningsgrundlag for kalkulationsrenten flere gange siden 1995, nemlig i 2011, 2017 og løbende fra 2017 og frem til 2023. Det konstateres også, at argumenterne for fastsættelsen af kalkulationsrenten tyder på at have ændret sig undervejs.

1995: På trods af store forskelle i realrenter over forskellige historiske delperiode foreslås et fast estimat på 4%, gennemsnittet over 70 år.

2011: Som følge af et fald i realrenten over en delperiode, dvs. årene inden 2011, foreslås at afvige fra 4% og fastsætte kalkulationsrenten som gennemsnit af realrente over de seneste 5 år. Det må antages, at dette sker ud fra en hypotese om, at et 5-årigt gennemsnit giver bedre estimat af den fremtidige realrente.

2017: Det fastlægges, at der løbende skal ske opdatering baseret på rullende 5-års gennemsnit.

2023: Det foreslås at forlænge estimationsperioden fra 5 år til 10 år. Dette forslag tyder ikke at være baseret på en antagelse om, at det vil give et bedre estimat af den fremtidige realrente, men at man forvaltningsmæssigt ikke kan have negative realrenter.

Det konstateres endeligt, at det ikke—så vidt vides—er belyst, om de forskellige estimationsperioder (5 år, 10 år og 70 år) rent faktisk giver et bedre billede af den fremtidige realrente, altså om et estimat baseret på en kort historisk periode giver et bedre bud på den fremtidige realrente end et estimat baseret på en lang historisk periode, og om et 5-årigt gennemsnit er bedre til at forudsige realrenten end et 10-årigt gennemsnit. Vi vender tilbage til dette i Spørgsmål 6 og i spørgsmålene fra indstævnte.

Usikkerhed om realrenten

Der spørges om, ”hvorvidt den i Indstillingen omtalte usikkerhed ”om udviklingen i realrenten” har ændret sig?”.

Som nævnt beskriver Indstillingen fra 1995, hvordan realrenten har udviklet sig over forskellige delperioder af den 70-årige 1925-1994 periode, som gengivet i Tabel 1:

[Tabel 1 udeladt]

Tabel 1: Realrenten over delperiode som angivet i Indstillingen af 1995, side 5.

Usikkerheden, som der refereres til i Indstillingen, er således de store fluktuationer i realrenten som kan konstateres over forskellige delperioder: fra 1,6% i 1941-1960 til 7,3% fra 1976-1994, for eksempel.

For at belyser spørgsmålet kan det være relevant at betragte den danske realrente gennem en meget lang periode. Dette gøres i Figur 4, som viser den danske realrente gennem de foregående ca. 200 år, dvs. siden 1845. Det er nødvendigt at betragte en meget lange tidsserie, da frikøbsperioder kan løbe op til 70 år. Realrenten er udregnet som renten på en lang realkreditobligation minus inflationen målt ved den årlige ændring i forbrugerprisindekset. Der haves ikke nettoprisindeks tilbage til 1845, hvorfor forbrugerprisindekset benyttes. Det vurderes ikke at have betydning for konklusionerne, om der ses på nettoprisindekset eller forbrugerprisindekset.

[Figur 4 udeladt]

Figur 4. Dansk realrente siden 1845. Realrenten er udregnet som forskellen mellem renten på en lang realkreditobligation og inflation målt ved årlig ændring i forbrugerpriserne. Egne beregninger. Datakilde: Abildgren (2017).

Som Figur 4 illustrerer, har de sidste ca. 40 års rentebevægelser været anderledes end bevægelserne gennem perioden fra 1845 til starten af 1980'erne. Gennem de sidste 40 år er realrenten faldet stødt og stabilt, mens udviklingen gennem perioden 1845-1980 var præget af fluktua-

tioner – nogle gange endog meget store fluktuationer – omkring et gennemsnit på ca. 3%.

Spørgsmålet drejer sig om *usikkerheden* om renten, herunder om denne har ændret sig over perioden. Økonomer måler typisk usikkerhed ved volatiliteten, dvs. standardafvigelsen. Volatiliteten måler størrelsen af udsving omkring en middelværdi. Volatiliteten beregnes over en given periode, dvs. hvor meget renterne har svinget over en given periode.

I Figur 5 vises udviklingen over tid i tre mål for volatiliteten (usikkerheden) af danske realrenter: volatiliteten målt over de foregående 5 år, over de foregående 10 år og over de foregående 20 år. Disse størrelser udregnes år for år, så udviklingen i volatiliteten/usikkerheden kan følges over tid, som i Figur 5.

[Figur 5 udeladt]

Figur 5. Volatilitet af danske realrenter baseret på 5 års, 10 års og 20 års perioder. Egne beregninger.

Volatiliteten af danske realrenter kan overordnet inddeles i 3 delperioder.

- Indtil 1. verdenskrig faldt volatiliteten jævnt.
- Renterne var i perioden ml. 1. verdenskrigs begyndelse og 1960erne meget volatile.
- Siden 1960erne har volatiliteten været forholdsvis stabil, med undtagelse af en abrupt stigning i forbindelse med rentestigningerne i 2022.

Med andre ord er der ikke meget der indikerer, at realrenten i Danmark har været væsentligt mere volatil i perioden efter 1995 end i periode op til 1995 (fra 1960erne). Man kan ane en vis reduktion i volatilitet i de seneste årtier, dvs. efter 1995, men det er begrænset i forhold til historiske ændringer i volatiliteten.³ Med andre ord, hvis noget har volatiliteten været *lavere* – ikke højere – efter 1995 end ml. 1960erne og 1995, om end det dog er et begrænset fald i volatiliteten. Samtidig har usikkerheden generelt været lavere efter 1960erne end før.

Det konkluderes, at der overordnet set ikke er entydigt belæg for at konkludere, at usikkerheden omkring danske renter skulle være markant større (eller mindre) efter 1995 i forhold til årtierne inden 1995 (fra 1960erne) – dette ikke mindst i lyset af tidligere tiders høje volatilitet af realrenten.

Spørgsmål 4:

Kan det ud fra økonomisk teori og metode have betydning for konsistens, kontinuitet og/eller stabilitet i praksis for realkreditbelåning af fast ejendom i København med deklarationer om tilbagekøb, hvorvidt Kommunen anvender den i 1995 fastlagte praksis eller den senere (i 2011 og 2017 mv.) fastlagte praksis, herunder om man anvender en kalkulationsrente baseret på et langt eller kort historisk gennemsnit? Den sagkyndige bedes i besvarelsen inddrage udtalel-

serne fra banker og realkreditinstitutter, der er fremlagt som retssagens bilag 85-87?

Svar på spørgsmål 4:

Det korte svar på dette spørgsmål, som det også fremgår af de i sagen fremlagte udtalelser fra banker og realkreditinstitutter (bilag 85-87), må vurderes at være "ja". Ændringer i værdien af frikøb ændrer den anslåede friværdi i boligen og dermed mulighed for belåning, i hvert tilfælde for boliger hvor tilbagekøbsåret er mindre end 30 år ude i fremtiden (30 år er den typiske løbetid på realkreditlån).

Danske Bank skriver fx: "Værdien uden hjemfaldspligt er fastsat til 4.000.000 kr., men de fratrækker værdien for frikøb af hjemfaldspligten på 3.135.000 (anslået), så vi lander på et niveau på 865.000 kr."

Det er således tydeligt, at prisen på frikøb kan influere på muligheden for realkreditbelåning. Årsagen hertil er, at realkreditlån (til privatbolig) max kan udgøre 80% af ejendommens vurderede realiserbare værdi, da den *realiserbare* værdi udgør pantet for lånet.

Med reference til eksemplet nævnt under svaret på Spørgsmål 1 var mæglerens vurdering af den givne lejlighed i 2017 1.490.254. Kommunen har dog ret til at tilbagekøbe boligen i 2030 for 222 kr. Dvs. hvis realkreditinstituttet giver et 30-årigt realkreditlån i 2017 på fx 1 mio. kr., har realkreditinstituttet basalt set kun sikkerhed i et pant med værdi 222 kr. for låntager efter år 2030. For at finde friværdien af boligen i dag (2017), fratrækkes prisen for frikøb således fra vurderingen af boligen uden frikøb. Der kan realkreditbelånes op til 80% af dette beløb.

Dette medfører, at det kan have betydning for muligheden for realkreditbelåning, når reglerne for beregning af prisen for frikøb ændres.

Et eksempel kan illustrere dette.

Antag en bolig er uden belåning og har værdi 2 mio. kr. Antag også at tilbagekøbssummen er 1.000 kr. Antag endelig at tilbagekøbsåret er 20 år ude i fremtiden.

Før 2011 var kalkulationsrenten 4%. I dette tilfælde er prisen på frikøb $(2.000.000 - 1.000) / 1.0420 = 912.318$ kr. Friværdien af boligen under inddragelse af prisen på frikøb bliver således: $2.000.000 - 912.318 = 1.087.682$ kr. Der vil (i det mindste i teorien) kunne realkreditbelånes for 80% af dette, dvs. $0.8 \times 1.087.682 = 870.146$ kr.

I 2022 var kalkulationsrenten 0,7%.⁴ Under samme antagelser om en bolig vil prisen på frikøb blive $(2.000.000 - 1.000) / 1.00720 = 1.738.695$ kr. Friværdien under inddragelse af prisen på frikøb bliver: 261.305 kr. Der vil (i det mindste i teorien) kunne realkreditbelånes for 80% af dette, dvs. $0.8 \times 261.305 = 209.044$ kr.

I dette eksempel vil muligheden for realkreditlån således blive reduceret fra 870.146 kr. til 209.044 kr., dvs. med ca. tre fjerdele, som følge af ændringen i praksis for beregning af kalkulationsrenten.

I Figur 6 er vist sammenhængen ml. størrelsen af muligt realkreditlån ved forskellige satser for kalkulationsrenten for en bolig med værdi 2 mio. kr., tilbagekøbssum 1.000 kr. og 20 år til tilbagekøbsåret. Figuren illustrerer, at jo lavere er kalkulationsrenten, jo lavere bliver det mulige realkreditlån.

[Figur 6 udeladt]

Figur 6. Størrelse af muligt realkreditlån for en bolig med værdi 2 mio. kr., tilbagekøbssum 1.000 kr. og 20 år til tilbagekøbsåret for forskellige niveauer af kalkulationsrenten, fra 4% til 0%.

Spørgsmål 5:

Kan det ud fra økonomisk teori og metode have betydning for konsistens, kontinuitet og/eller stabilitet i praksis for realkreditbelåning af fast ejendom i København med deklarationer om tilbagekøb, hvorvidt Kommunen ændrer princip for opgørelse af kalkulationsrenten med en kort eller lang frekvens (eksempelvis hvert 5. år eller hvert 20. år)?

Svar på spørgsmål 5:

Det korte svar på dette spørgsmål må vurderes at være "ja".

I og med at det fra svarene fra realkreditinstitutter fremgår, at prisen på frikøb vil influere på størrelsen på den belånbare friværdi i boligen, som beskrevet i svaret på Spørgsmål 4, vil længden af den historiske periode over hvilken man udregner en gennemsnitlig realrente, og bruger den som bud på den fremtidige realrente, dvs. kalkulationsrenten, og frekvensen hvormed dette opdateres, ligeledes have konsekvens for stabiliteten i muligheden (praksis) for realkreditbelåning.

Jo kortere beregningsperioden er, desto mere volatil vil kalkulationsrenten være, og jo større udsving i mulighederne for realkreditbelåning vil boligejerne opleve.

Dette illustreres i Figur 7. Her vises realrenten (samme som i Figur 4), det rullende 5-årige historiske gennemsnit, dvs. gennemsnittet af de sidste 5 års realrente, år for år, samt det rullende 20-års historiske gennemsnit.

[Figur 7 udeladt]

Figur 7. Dansk realrente, og udviklingen i gennemsnittet af realrenten over de seneste 5 år og de seneste 20 år.

Det fremgår fra Figur 7, at de årlige realkreditrenter fluktuerer meget år for år, mens en kalkulationsrente baseret på de sidste 5 års realrenter

fluktuerer mindre end de årlige realrenter, og, at en kalkulationsrente baseret på de sidste 20 års realrenter fluktuerer endnu mindre. Dette kan også udtrykkes mere formelt statistisk: Volatiliteten af de årlige realrenter er 5,1%, af de 5-årige gennemsnit 3,7% og af de 20-årige gennemsnit 2,0%. Med andre ord vil boligejerne opleve mindre udsving i kalkulationsrenten—og derved i muligheden for realkreditlån—jo længere periode af historiske realrenter, der benyttes som input til udregningen af kalkulationsrenten.

Spørgsmål 6:

Vil en kalkulationsrente (tilbagediskontering), med det i Indstillingen angivne formål, være lige anvendelig (efter økonomisk teori og metode) til at afspejle den forventede fremtidige realrente uanset om den baseres på et gennemsnit af de forudgående 5, 10, 30 eller 70 års forudgående realrente. Ved besvarelsen af spørgsmålet bedes det lagt til grund, at tilbagediskonteringen skal dække en (fremtidig) periode på mellem 5 og 70 år, der begynder i beregningsåret eller op til 70 år senere.

Svar på spørgsmål 6:

Længden af estimationsperioden har betydning for den anvendte kalkulationsrente, dvs. man vil få forskellige kalkulationsrenter alt efter om man benytter 5, 10, 30 eller 70 (eller noget andet) års gennemsnit af historiske realrenter ved fastsættelsen af kalkulationsrenten.

I Figur 8 er vist de kalkulationsrenter, man ville opnå, hvis man i 2023 benyttede henholdsvis 5, 10, 30 og 70 års historiske data ved fastlæggelsen af kalkulationsrenten.

[Figur 8 udeladt]

Figur 8. Gennemsnit af danske realrenter over de seneste 5 år, 10 år, 30 år og 70 år. Gennemsnit udregnet i 2023.

Som det fremgår af Figur 8, vil man opnå meget forskellige estimater for kalkulationsrenten alt afhængig af længden af estimationsperioden. De opnåede kalkulationsrenter i 2023 ville være:

- 5 års historiske data: -0,1%.
- 10 års historiske data: 0,4%.
- 30 års historiske data: 2,8%.
- 70 års historiske data: 4,3%.

Med andre ord vil en specifik estimationsperiode give anledning til en specifik kalkulationsrente, mens et andet valg af estimationsperiode vil give anledning til en anden kalkulationsrente. Længden af estimationsperioden har således stor betydning for fastlæggelsen af kalkulationsrenten.

Konstateringen af, at længden af estimationsperioden har stor betydning for kalkulationsrenten må logisk føre til den konklusion, at derved

kan alle estimationsperioder ikke være lige anvendelige som bud på den fremtidige realrente. I denne konklusion indikeres ikke en stillingtagen til, hvilken estimationsperiode som er mest egnet, men alene at alle estimationsperioder ikke kan være lige egnede, simpelthen fordi de ikke giver samme estimat for kalkulationsrenten.

Man kan illustrere den praktiske implikation af valg af estimationsperiode: Med anvendelse af eksemplet under besvarelsen af Spørgsmål 4 (boligværdi 2 mio. kr., tilbagekøbssum 1.000 kr. og 20 år til tilbagekøbsåret) vil friværdierne under de forskellige kalkulationsrenter givet ovenfor være:

- 5 års historiske data (kalkulationsrente: -0,1%): -31.522 kr.
- 10 års historiske data (kalkulationsrente: 0,4%): 123.517 kr.
- 30 års historiske data (kalkulationsrente: 2,8%): 679.467 kr.
- 70 års historiske data (kalkulationsrente: 4,3%): 911.004 kr.

Forskellige længder af estimationsperioden vil således give forskellige muligheder for størrelse af realkreditlån.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke metode som er mest egnet til at opnå et "bedste bud" på den fremtidige realrente, henvises til svaret nedenfor på spørgsmålene fra indstævnte, der behandler dette grundigt, ikke mindst Spørgsmål C. Som det vil fremgå af svarene, er det svært at konkludere, at én metode entydigt er den bedste til at forudsige realrenter. Det vil også fremgå, at der i praksis ofte benyttes forskellige estimationsperioder for forskellige længder af den fremtidige horisont, som realrenterne skal benyttes for. Skal der for eksempel bruges et estimat for realrenten over de næste par år, benyttes ofte en kort estimationsperiode. Skal der omvendt bruges et estimat for realrenten over de næste mange år, måske flere årtier, benyttes ofte en lang estimationsperiode.

...

Spørgsmål IA:

Findes der i økonomisk teori og praksis en fagligt anerkendt og vedtaget bestemt metode for fastsættelsen af en kalkulationsrente med det specifikke formål at indgå til brug for beregning af den værdi, som et fremtidigt tilbagekøb af en ejendom udgør for Københavns Kommune i den situation, hvor adkomsthaveren ønsker at frikøbe eller udskyde ejendommens tilbagekøb, eller kan der tænkes flere metoder for fastsættelsen af kalkulationsrenten som alle må betragtes som anvendelige, og som giver forskellige kalkulationsrenter og i givet fald, hvad er de elementer, der afgør om de efter økonomisk teori og metode kan anses for retvisende?

Svar på spørgsmål IA:

Der er to dele af dette spørgsmål: (i) hvilke metoder findes der, og (ii) hvilke elementer afgør om en given metode er retvisende. Jeg vil behandle dem et ad gangen.⁵

Hvilke metoder findes der?

Det specifikke spørgsmål — som jeg læser det — går på, om der i generel økonomisk teori og praksis findes en metode til at belyse en meget konkret, specifik og snæver problemstilling (*"det specifikke formål at indgå til brug for beregning af den værdi, som et fremtidigt tilbagekøb af en ejendom udgør for Københavns Kommune i den situation, hvor adkomsthaveren ønsker at frikøbe eller udskyde ejendommens tilbagekøb"*) og til det spørgsmål er det korte svar "nej". Økonomisk teori relaterer sig ikke til meget konkrete og specifikke forhold, men til generelle overvejelser, som så kan benyttes i konkrete problemstillinger. På samme måde: Findes der økonomisk teori, der entydigt fastlægger afkastkravet, hvis Novo i 2035 overvejer at lave en investering i Schweiz, som skal udvikle et nyt produkt til behandling af insulin for patienter over 60 år i USA? Her vil svaret også være nej — der findes ikke økonomisk teori, der helt specifikt relaterer sig til den problemstilling. Dette betyder dog ikke, at man i økonomisk teori og praksis ikke kan finde støtte til, hvordan man bedst udregner en relevant kalkulationsrente i en specifik situation. Det er med det udgangspunkt, jeg vil bevare spørgsmålet.

Der findes en meget stor akademisk litteratur om metoder til at forudsige priser på finansielle aktiver, herunder realrenter. Jeg vil her inddele metoderne i tre overordnede kategorier:

- a) Benytte den aktuelle værdi, dvs. antage at værdien i dag er bedste bud på værdien i fremtiden. Alternativt kan man benytte historiske gennemsnit som bedste bud på fremtidige værdier. Dette er metoden, som København Kommune har anvendt.
- b) Benytte de implicitte fremadskuende priser, som er indeholdt i forskellige finansielle aktiver, her renter på lån med forskellig restløbetid.
- c) Benytte økonomiske modeller til at forudsige renter.

Ad a. Værdien i dag, eller historiske gennemsnit, som bud på forventede fremtidige værdier

Denne metode kan til dels finde støtte i den traditionelle måde at betragte efficient finansielle markeder på, som den blev formuleret af den senere Nobel-pristager i økonomi, Eugene Fama, i 1970. Fama's tankegang var, at al information om et finansielt aktiv er indeholdt i dets pris, hvorfor det bedste bud på en finansiell pris i morgen (i fremtiden) er prisen i dag. Dette betyder, at kun uventede nyheder kan få priser til at ændre sig ml. i dag og i morgen (fremtiden). I denne metode vil det bedste bud på en realrente ude i fremtiden være realrenten i dag. Da finansielle priser er volatile, kan en måde at generere mere stabile forudsigelser på være at benytte sig af historiske gennemsnit (i Spørgsmål C vender vi tilbage til valget af længden af historisk periode et gennemsnit dannes over).

Ad b. Fremadskuende priser på finansielle aktiver

Priser på finansielle aktiver afspejler værdien i dag af forskellige fremtidige betalingsstrømme.

- Prisen på en aktie i dag afspejler de fremtidige forventede indtjener og udbytter fra virksomheden.
- Prisen på en obligation i dag afspejler de forventede fremtidige rentebetalinger og afdrag som obligationen giver ret til.

Da priser på finansielle aktiver afspejler fremtidige betalingsstrømme, kan priserne i visse tilfælde benyttes til at danne bud på investorernes forventninger til fremtidige finansielle priser.

Denne sag drejer sig om bud på fremtidige realrenter. Fra rentekurver, dvs. kurver over sammenhængen ml. restløbetider på obligationer og de effektive renter på obligationer med forskellig restløbetid, kan man finde de af markedet implicitte forventede fremtidige renter. Har man fx renten på en 10-årig obligation og på en 20-årig obligation, kan man finde den af markedet implicit forventede fremtidige rente gældende fra om 10 år og 10 år frem.

Rangvid (2024) giver en praktisk indføring i, hvordan man kan udregne sådanne implicitte forventede fremtidige realrenter. Udfordringen i denne sag er, at der ikke haves aktiver, der gør det muligt at udregne fremtidige danske realrenter. Det ville være muligt for euro renter, via euro swaps og euro inflations swaps, men ikke direkte for danske renter.

Ad c. Økonomiske modeller og statistiske metoder til at forudsige finansielle priser

Endelig kan man benytte økonomiske modeller til at komme med bud på fremtidige realrenter. Organisationer såsom private banker, centralbanker, Det Økonomiske Råd, Finansministeriet o.lign. kommer med sådanne bud.

Rådet for Afkastforventninger indsamler bud fra forskellige organisationer og kommer med bud på forskellige finansielle aktier for forskellige fremtidige horisonter. I Rådet for Afkastforventningers analyse fra 2022 af de langsigtede afkastforventninger (som dækker prognoseperioder længere end 10 år ude i fremtiden) indsamlede Rådet bud på den danske realrente fra forskellige organisationer. I 2024 opdaterede Rådet for Afkastforventninger indsamlingen. Den er gengivet i Tabel 2.

[Tabel 2 udeladt]

Tabel 2. Renteantagelser i analyser af finanspolitisk holdbarhed – Danmark. Tal fra Rådet for Afkastforventninger (2022) i sort. Nyeste tal i blå. Tabellen er fra Rådet for Afkastforventninger (2024).

Det ses fra Tabel 2, at organisationer såsom EU, Finansministeriet, Det Økonomiske Råd, og DREAM-modellen forventer, at realrenten i Danmark på den lange bane, dvs. i 2040, 2060 eller 2070 vil være over 2% (EU: 2% i 2070, Finansministeriet: 2,25% i 2040, Det Økonomiske Råd: 2% i 2060, og DREAM 2,5%). På den kortere bane, typisk i 2025 eller 2030 forventer disse organisationer, at realrenten i Danmark vil være lav, og i 2022 forventede de, at den ligefrem ville være negativ. Fx forventede Finansministeriet i 2022, at realrenten i Danmark i 2025 ville være -0,05%, mens Finansministeriet i dets seneste analyser forventer, at realrenten i 2025 er 0,95%.

Det er således en central pointe, at disse organisationer forventer, at de negative realrenter som har karakteriseret perioden efter finanskrisen, er midlertidige og at der vil være en positiv og højere realrente på lang sigt. Med andre ord er den forventede realrente over de næste 5-10 år forskellig fra den forventede realrente på den lange bane, om 20, 30 eller 40 år.

Rådet for Afkastforventninger forventer, at den langsigtede realrente (realrenten om mere end 10 år) er 1,5%. Dette kommer fra, at Rådet forventet 3,5% nominel rente og 2% inflation på den lange bane.

Rådet for Afkastforventninger publicerer 2 gange om året bud på det forventede årlige afkast fra en obligationsportefølje over de næste 5 år og over perioden fra om 5 år til om 10 år. Rådet forventer over disse horisonter, at nominelle obligationer vil give ca. 3% i afkast, og inflationen vil være i underkanten af 2% over disse perioder, dvs. en realrente omkring 1%.

Rådet for Afkastforventningers forventninger kan findes på dets hjemmeside: <https://www.afkastforventninger.dk/>. Jeg (skønsmand) er aktuelt formand for Rådet for Afkastforventninger.

Hvilke elementer afgør om en metode er retvisende?

Den anden del af dette spørgsmål relaterer sig til, hvordan man kan afgøre om en given metode er retvisende.

Sagen og spørgsmålet drejer sig grundlæggende om, hvilke metoder som giver det bedste bud på en fremtidig realrente, men som samtidig er en metode, som er økonomisk konsistent, dvs. ikke giver "underlige" forudsigelser.

Der findes en stor akademisk litteratur om forudsigelser af renter, og det vil føre for vidt at lave en detaljeret gennemgang af denne litteratur. I stedet vil et par centrale nedslag blive givet. Det bemærkes overordnet, at denne litteratur typisk ser på forudsigelser af nominelle renter, men det må forventes, at de overordnede konklusioner også vil være valide for reale renter, blandt andet da nominelle renter i sig selv udgør en del af de reale renter.

I 2013 publicerede Gregory Duffee—en anerkendt forsker indenfor emnet—den til dato nok mest omfattende oversigt over emnet "Forecasting interest rates". Duffee sammenlignede blandt andet, hvordan forskellige metoder klarede sig i forhold til en forudsigelse baseret på den nuværende rente, dvs. metode a (prisen i dag som bedste bud på en fremtidig pris). Den overordnede konklusion i Duffee (2013) er:

"It is less clear whether the term structure has information about future changes in the overall level of the term structure. This chapter argues that according to the bulk of the evidence, the level is close to a martingale."

En "martingale" er en proces, hvor bedste bud på næste værdi er værdien nu. På dansk betyder det, at Duffee konkluderer, at rentekurven ikke indeholder meget information om de fremtidige niveauer af renterne (som denne sag drejer sig om). Han konkluderer også, at meget tyder på, at renten i dag er bedste bud på den fremtidige rente (en såkaldt "martingale"). Dette støtter op om anden litteratur, der finder, at det generelt er svært at finde en bedre forudsigelse af priser på finansielle aktiver end, at prisen i morgen (i fremtiden) er lig prisen i dag, fx observeret som et historisk gennemsnit, se fx Goyal & Welch (2008) og Goyal, Welch & Zafirov (2024).

På den anden side er der metodiske udfordringer ved at benytte metoden "bedste bud på prisen i morgen er prisen i dag". Fx vurderer det hollandske CPB, at denne metode vil "lead to an inverted yield curve without any economic background" og derved ikke er logisk konsistent, se Ji og Kingma (2018). CPB benytter derfor information i rentekurven til at forudsige fremtidige renter, dvs. metode b ovenfor.

Med hensyn til spørgsmålet om statistiske modeller (metode c) forudsiger renter, undersøger fx Baghestani (2006) professionelle forecasteres bud på fremtidige renter. Det konkluderes, at de kan sige noget om fremtidige ændringer i renter.

En generel pointe ved akademiske studier af fremtidige renter er, at de typisk relaterer sig til, hvad som sker det næste år, eller de næste par år. Duffee's konklusion gengivet ovenfor relaterer sig ligeledes til forudsigelser af renter over forholdsvis korte perioder. Der findes meget få studier (om nogle overhovedet) af, hvor gode forecasts er på fx 30 år sigt, eller helt op til 70 år sigt, som er relevante horisonter for denne sag.

Det er nok ikke mindst af den årsag, at store internationale organisationer, såsom EU-kommissionen, centralbanker, finansministerier osv. ofte benytter økonomiske modeller (metode c) til at give bud på fremtidige realrenter, jf. Tabel 2.

En overordnet konklusion er, at det er meget svært at sige, at "her er vinderen", dvs. dette er *metoden* til at forudsige fremtidige realrenter. Man kan således ikke sige, at brug af en historisk realrente som bedste bud på en fremtidig realrente nødvendigvis er en dårlig måde at forudsige realrenter. Omvendt kan man heller ikke sige, at det nødven-

digvis er den eneste rigtige måde at forudsige realrenter på, især for meget lange horisonter.

Grundlæggende—og lidt filosofisk—er det ikke underligt, at det er svært at forudsige realrenter og andre finansielle priser. For det første er finansielle aktiver meget volatile. Der sker store ændringer fra dag til dag, hvorfor det er svært at stille "støj" fra "signaler". Det andet er, at de finansielle markeder er tæt på efficiente. Hvis man med lethed kunne forudsige, at en given finansielle pris skulle fx stige fra i dag til i morgen, vil alle skynde sig at købe det finansielle aktiv i dag, hvorved prisen i dag presses op, og der så ikke længere er nogen gevinst ved at købe i dag. Og herved er vi tilbage ved, at prisen i dag derved er et godt bud på prisen i morgen. Om end der vil forekomme situationer, hvor det vil være muligt at forudsige (Rangvid, 2021, kapitel 16) er det et godt udgangspunkt, at det er svært, og derfor også svært at sige meget entydigt, at "dette er den rigtige og eneste" model.

Det følger heraf, at en parameter ved fastlæggelse af bud på fremtidige realrenter er formålet med forudsigelsen. Er formålet med forudsigelsen at opnå det akademiske mest præcise, konsistente, bud på den fremtidige realrente? Hvis ja, er det muligt, at en avanceret og sofistikeret model vil være en hensigtsmæssig måde at tilgå problemstillingen. Er formålet derimod, at metoden skal være velegnet men også kommunikerbar, enkel og forståelig for en bredere kreds (fx boligejere), kommer andre parametre til at indgå i valget af model, end den måske mest sofistikerede og akademiske "korrekte" model.

Spørgsmål IB:

Skønsmanden bedes i forlængelse af spørgsmål A oplyse, om skønsmanden kan oplyse, hvad fastsættelsen af en kalkulationsrente, som har til formål at medvirke til at fastslå nutidsværdien af Københavns Kommunes tilbagekøbsret efter økonomisk teori og metode beror på, herunder i hvilket omfang stabilitet og nutidsværdien af realrenten indgår?

Svar på spørgsmål IB:

Spørgsmålet lyder: "Skønsmanden bedes efter økonomisk teori og metode beror på". Da "beror" er i nutid, forstår jeg spørgsmålet som om, at det drejer sig om, hvorledes Københavns Kommune aktuelt (i nutid) fastsætter kalkulationsrenten og hvordan det relaterer sig til økonomisk teori og metode.

Fra 1995-2011 fastsætter Københavns Kommune kalkulationsrenten baseret på et historisk gennemsnit af realrenter over 70 år, til 4%.

I 2011 nedsættes kalkulationsrenten til 3%.

I 2017 nedsættes kalkulationsrente yderligere til 2,2%, baseret på de sidste 5 års gennemsnit. I årene derefter fastsættes årligt en kalkulationsrente baseret på de sidste 5 års gennemsnit.

Den økonomiske teori og metode, som Københavns Kommune anvender, må således antages at være en form af den oprindelige formulering af teorien om efficiente markeder, dvs. at den historiske kalkulationsrente er bedste bud på den fremtidige kalkulationsrente. I den stringente form af teorien er det som nævnt under svaret på spørgsmål A ikke et historisk gennemsnit, som indeholder alt information, men den aktuelle realrente, dvs. realrenten i dag.

Empirisk, som også nævnt under mit svar på spørgsmål A, er der i den empiriske akademiske litteratur ofte brugt det historiske gennemsnit som benchmark, når man skal måle om en given statistisk model forudser bedre end et simpelt historisk gennemsnit, jf. Goyal & Welch (2018) og Goyal, Welch & Zafirov (2024).

Der findes ikke teori for, hvad den "rigtige" længde af en historisk estimationsperiode er. I stedet er der forskellige forhold, som kan tages i betragtning ved fastlæggelsen af længden af estimationsperioden.

I mit svar på Spørgsmål 5 fra appellanterne beskriver jeg, hvordan en kalkulationsrente baseret på en lang historisk periode vil være mindre volatil end en kalkulationsrente baseret på en kort historisk periode. Med andre ord vil et ønske om stabilitet i kalkulationsrenten tilsige, at der benyttes et gennemsnit af historiske realrenter mange år tilbage i tid.

Eksempelvis: Benyttes et gennemsnit over de sidste 5 års realrenter som kalkulationsrente, og opdateres kalkulationsrenten hvert år, vil kalkulationsrenten fra år til år fluktuerer mere, end hvis der benyttes et gennemsnit over de sidste 30 år, som så igen vil være mere ustabil, end hvis der benyttes et gennemsnit over de sidste 70 år.

Jeg (skønsmanden) forstår ikke, hvad der menes med "nutidsværdien" af realrenten. Der opereres i økonomisk teori og metode normalt ikke med begrebet "nutidsværdien af realrenten". Man benytter den forventede realrente til at tilbagediskontere fremtidige betalingsstrømme/værdier for at finde nutidsværdien af et aktiv, mens begrebet "nutidsværdien af realrenten" ikke er et kendt begreb.

Spørgsmål IC:

Findes der i økonomisk teori og praksis en fagligt anerkendt og vedtaget bestemt periode, som gennemsnittet af realrenten skal beregnes på baggrund af, hvis kalkulationsrenten fastsættes netop som et gennemsnit af realrenten for et bestemt antal forudgående år med det specifikke formål at indgå til brug for beregning af den værdi som et fremtidigt tilbagekøb af en ejendom udgør for Københavns Kommune i den situation, hvor adkomsthaveren ønsker at frikøbe eller udskyde ejendommens tilbagekøb? Ved besvarelsen af spørgsmålet bedes skønsmanden lægge til grund, at der er enighed mellem parterne om, at en udvidelse af beregningsperioden for den gennemsnitlige kalkulationsrente til mere end 5 år vil give en mere stabil udvikling i kalkulationsrenten ligesom en beregningsperiode på 30 år giver et mere stabilt gennemsnit end en beregningsperiode på 10 år. Skønsmanden kan ligeledes lægge til grund, at der er enighed

mellem parterne om at eventuelle ekstraordinære udsving (i den årlige realrente) elimineres i jo højere grad desto længere perioden for gennemsnitsberegningen (af realrenten) er. Skønsmanden bedes tillige i besvarelsen inddrage, at der kan være mellem 1 og 70 år til tilbagekøb på det tidspunkt, Kommunen skal foretage beregningen.

Svar på spørgsmål IC:

Det korte svar på spørgsmålet er "nej". Man kan ikke sige, at der i "økonomisk teori og praksis" findes én eneste "fagligt anerkendt og vedtaget bestemt periode" som giver bedste bud på en fremtidige realrente, som skal gælde ml. 1 og 70 år, baseret på et bestemt antal års historiske data.

Man kan således ikke fra økonomisk teori og praksis med entydighed sige, at et gennemsnit baseret på en lang historisk periode giver et bedre bud på den fremtidige realrente over 1 til 70 år, men man kan heller ikke sige, at en kort historisk periode gør det. Og dette især ikke, når der ikke er specificeret en længde på den fremtidige periode, som det historiske gennemsnit skal være bedste bud over.

Omvendt er det en ofte anvendt praktik, at hvis der forudsiges over en relativt kort periode – fx 1 år eller 5 år – vil man lægge mere vægt på et kort historisk gennemsnit, fx de sidste 5 år, eller simpelthen realrenten i dag. Omvendt, hvis der forudsiges over en lang periode – fx de næste 70 år – vil man lægge mere vægt på økonomisk teori og eventuelt et langt historisk gennemsnit – fx 70 år.

Eksempler herpå blev illustreret i Tabel 2, som viser forskellige organisationers forventede fremtidige realrenter. Et eksempel kunne være Det Økonomiske Råd. Her regnes med en realrente på -0,4% i 2030 og 2% i 2060, jf. Tabel 2. Med andre ord lægges mere vægt på de seneste års observationer, og derved et forholdsvis kort historisk gennemsnit (hvor realrenten har været lav/negativ), når den fremtidige periode ikke er så lang, mens der ved en lang fremtidige periode, lægges vægt på, at realrenten vil komme tilbage til et mere normalt (positivt) niveau, dvs. det vurderes, at den aktuelle/seneste par års negative realrenter ikke er bedste bud på den langsigtede realrente.

Det bør samtidigt nævnes, at når institutioner som Rådet for Afkastforudsætninger, Det Økonomiske Råd, Finansministeriet osv. fastsætter deres langsigtede forventning til realrenten, benyttes typisk ikke et historisk gennemsnit, jf. også diskussionen i svaret på spørgsmål A. Her benyttes ofte økonomiske modeller (metode c nævnt i svaret på Spørgsmål A). Som fx beskrevet i Rådet for Afkastforventninger (2022), implicerer økonomisk teori, at realrenten på den lange bane er givet ved den reale økonomiske vækst i samfundet på den lange bane. Man danner så skøn over den fremtidige økonomiske vækst og benytter det som bud på den fremtidige realrente. Rådet for Afkastforventningers bud på den langsigtede (for horisonter længere end 10 år) realrente (1,5%) er baseret på denne metode.

En anden metode for fastsættelse af en realrente på den lange bane er metoden som benyttes i pensionssektoren for at diskontere lange pensionsforpligtigelser. Her har den europæiske regulator af forsikring- og pensionssektoren (EIOPA) besluttet, at man benytter observerbare rentekurver til at diskontere pensionsforpligtigelser på den kortere bane, mens man på den lange bane – mere end 20 år – lader renterne konvergerer mod en såkaldt "Ultimate Forward Rate". Denne opdateres hvert år og er baseret på et historisk gennemsnit (siden 1961). Den aktuelle UFR er 1,20%, som således kan ses som EIOPAs bedste bud på en realrente om mange år (for eurozonen, men som også benyttes af de danske pensionskasser), se EIOPA (2024).

Man kan derved sige, at længden af den fremtidige periode, som en fremtidig kalkulationsrente skal benyttes for (er det en bolig med tilbagekøbsret om 1 år, 5 år, 20 år eller 70 år), i praksis typisk vil have betydning for metoden, man vil bruge til at fastlægge kalkulationsrenten. Er det en kort fremtidig periode, vil man lægge mere vægt på det aktuelle niveau af realrenten, når man skal komme med bud på den fremtidige realrente. Er det en lang fremtidig periode, vil man typisk benytte en fundamental økonomisk model, alternativt et langt historisk gennemsnit.

Med kunne med andre ord forestille sig, at København Kommune kunne overveje at se på den konkrete bolig, og den konkrete tilbagekøbsperiode, og benytte en kalkulationsrente, der afspejler dette, dvs. ikke benytte den samme kalkulationsrente uanset om tilbagekøbet er om 1 år eller om 70 år. Er det en bolig med tilbagekøb om få år, kunne man benytte en forholdsvis kort estimationsperiode, fx de seneste 5 år. Er det en bolig med tilbagekøb om mange år, måske om flere årtier, kunne man benytte en forholdsvis lang estimationsperiode, fx de seneste 70 år.

En overvejelse om forskellige realrenter for forskellige tilbagekøbsperioder vil være i forlængelse af måden, som Det Økonomiske Råd, Finansministeriet, Rådet for Afkastforventninger, EIOPA o.lign. har publiceret renteforventninger gennem de senere år, hvor renterne har været lave, jf. Tabel 2."

Af den supplerende skønserklæring fremgår bl.a.:

"Spørgsmål T1:

"Skønsmanden anfører i svar på spørgsmål 3, side 12 – 13, at overvejelserne om ændring af beregningsperiode for kalkulationsrenten under Frikøbsordningen" ved mødet i Borgerrepræsentationen 04.05.2023 (fra et 5årigt til et 10-årigt gennemsnit), at denne ændring "ikke blev vedtaget - ..." Det omtalte forslag blev imidlertid vedtaget, jf. referat af pkt. 3 under Borgerrepræsentationens møde 4. maj 2023 – Ændring af beregningsperiode for kalkulationsrenten under Frikøbsordningen (sagens bilag 112). På den baggrund anmodes skønsmanden om at oplyse, hvorvidt denne supplerende/korrigerende oplysning giver skønsmanden anledning til at ændre og/eller supplere sin besvarelse under det anførte punkt."

Svar på spørgsmål T1:

Jeg skal først beklage min misforståelse på dette punkt mht. min indskudte bemærkning om, at ændringen i 2023 ikke blev vedtaget. Jeg forstår, at ændringen blev vedtaget.

Samtidig er det dog min klare vurdering, at kommentaren ("ikke blev vedtaget") ingen materiel konsekvens har for konklusionerne i skønsrapporten, ej heller specifikt mht. rapportens svar på spørgsmål 3 fra appellanterne. Med andre ord er det min vurdering, at det faktum, at 2023 ændringen blev gennemført, ingen materiel konsekvens har for konklusionerne i skønsrapporten i forhold til en (hypotetisk) situation, hvor 2023 ændringen blev foreslået, men ikke vedtaget.

Mere uddybende: Skønsrapportens svar på spørgsmål 3 fra appellanterne beskriver de forskellige overvejelser, som Københavns Kommune har lagt til grund for ændringerne gennem tiderne i metoderne, der har været brugt til beregning af kalkulationsrenten, og min analyse af, hvordan disse ændringer har relateret sig til de overordnede principper om "(i) ensartede og på forhånd fastlagte retningslinje og (ii) enkel og gennemskuelig kriterierne, samt at kalkulationsrenten "skal fastsættes som den forventede fremtidige realrente"".

Forslaget fra 2023 var at forlænge estimationsperioden fra 5 år til 10 år. Den centrale konklusion i skønsrapporten mht. dette punkt er sammenfattet af sætningen om, at min tolkning, på baggrund af de forskellige dokumenter relateret til forslaget, er, at forslaget "ikke fremsættes som følge af en overvejelse om, at en 10-årig estimationsperiode skulle give et mere retvisende billede af den fremtidige realrente end en 5-årig estimationsperiode (alene at det giver et "mere stabilt" billede), men at det forvaltningsmæssigt ikke er gangbart." Denne konklusion vil bestå uanset om tilfældet havde været, at det var et forslag, som havde været fremsat, men ikke vedtaget, eller om det var et forslag, som blev vedtaget – hvad det blev."

Forklaringer

Jesper Rangvid, Malene Hilden, Kira Saxdorf, Kaj Lund, Kim Foss Lund, Dorte Runge-Moos og Nicolai Wilhjeltsen har afgivet forklaring.

Skønsmanden Jesper Rangvid har forklaret, at der var et betydeligt skift i metode, da Københavns Kommune overgik til at fastsætte kalkulationsrenten på basis af et 5-årigt gennemsnit i stedet for et 70-årigt gennemsnit. Han har kun forholdt sig til, at de beregnede resultater var meget anderledes. Han har ikke forholdt sig til, om det var forkert at skifte metode.

Det er korrekt, at realrenten ikke var mere eller mindre volatil før og efter 1996, men det var lige vanskeligt at forudse renten både dengang og senere. Det er altid meget svært at forudsige en fremtidig rente.

De opnåede kalkulationsrenter i 2023 ville være 4,3 % med en estimationsperiode på 70 års historisk data. Han har anvendt forbrugerprisindekset, hvilket ikke er helt det samme som nettoprisindekset. Der er dog reelt ikke nogen forskel, når det ses over en så lang periode. Der foreligger ikke data lige lang tid tilbage for begge prisindekser. Han kunne godt have tegnet et 70-års indeks ind i figur 7, men konklusionen havde nok været den samme. Jo længere tid, man ser over, jo mere stabil bliver kurven. Den ville nok have set ud som den kurve, der ses af bilag 62, "Realrenten 1900-2021, 5 og 70 årigt gennemsnit".

Hvis han skulle designe en simpel og gennemskuelig model, ville han formentlig bruge et gennemsnit på en lang historisk periode til beregning af renten i en lang periode og en kort historisk periode til beregning af renten i en kort periode. Sidste års rente er nok mere retvisende for næste års rente. Der er ikke en af de to metoder, der som sådan er at foretrække, hvis den skal bruges til beregning af forskellige perioder. Man kunne f.eks. vælge at basere en 5-årig periode på dagens rente, en 70-årig periode på et langt gennemsnit, og et vægtet gennemsnit på en 30-årig periode.

Usikkerheden i forhold til forudsigelsen af realrenten var hverken større eller mindre i 2017, end den var i 1996. I perioden fra omkring 2017 og frem var renteniveauet historisk lavt, endda med negative renter, hvilket i "økonomikredse" gav anledning til overvejelser om, hvorvidt vi var på vej ind i et helt nyt "normalbillede" med generelt lavere renter. Usikkerheden var dog den samme som tidligere. Der er forskel på renteniveau og fluktuationer i renten. Fluktuationerne var nogenlunde de samme, men vi havde aldrig haft et renteniveau som i 2020. Realrenten i 2020 var -2 %. Ændringen i 2023 fra et 5-årigt til et 10-årigt gennemsnit blev indført i lyset heraf. Det er korrekt, at realrenten var endnu lavere under 1. verdenskrig.

En realrente kan udregnes på mange måder. Københavns Kommune har taget udgangspunkt i en realkreditrente, hvilket er helt fair, idet der er tale om boligkøb.

Han forstår problemstillingen sådan, at frikøbsordningen skulle sikre, at Københavns Kommune kompenseres for ejendommenes værdistigning i fremtiden. For ham som økonom fremstår dette rigtigt. Hvis man skal værdiansætte et aktiv, skal man vide, hvilket aktiv der er tale om. Det gælder, uanset om det er en bolig eller en grund.

Han har ikke tidligere set Indenrigsministeriets udtalelse af 4. juli 1997. Den offentlige vurdering skal som udgangspunkt være retvisende, hvilket der mildt sagt har været mange diskussioner om. Hvis den offentlige vurdering er retvisende, er det en objektiv og nem måde at anvende denne til fastsættelse af ejen-

dommens værdi. Hvis den offentlige vurdering ikke er retvisende, må man eventuelt bruge en valuarvurdering.

Det er også relevant at inddrage aktivets holdbarhed. I princippet skal man rent teoretisk set inddrage alle faktorer, der kan påvirke aktivets værdi.

Han kan ikke ud fra mødereferatet af 10. marts 2011 læse, hvorfor en estimationsperiode på 5 år skulle give et bedre estimat af realrenten i fremtiden end en estimationsperiode på 70 år. Kommunens nedsættelse af kalkulationsrenten i 2011 må være sket på basis af den lange periode med faldende renter fra 1980. Alle renterne var faldet. Han kan ikke læse ud af referatet, om det er et 1-årigt eller 5-årigt niveau, der er faldet.

Ud fra en økonomisk teoretisk betragtning er det ikke "uholdbart" at frikøbsordningen anvendte en kalkulationsrente på 0 % eller mindre. Det var jo et faktum, at renteniveauet var sådan. Han forstår henvisningen til "uholdbart" i kommunens indstilling fra 2023 således, at det er udtryk for kommunens fortolkning af implikationerne for den offentlige forvaltning, idet kommunen f.eks. ville skulle betale ejerne penge for at udskyde kommunens tilbagekøb. Man ville godt kunne få en højere diskonteringsrente med et 5-årigt gennemsnit i stedet for et 70-årigt, men jo lavere renteniveauet er, jo oftere vil man løbe ind i negative renter, som efter kommunens opfattelse var uholdbart.

Man kan ikke sige, at ændringen i 2017 var uegnet som metode til at forudsige fremtidige realrenter. Det er dog vigtigt, hvad den præcise anvendelse er, nemlig om der skal ske tilbagekøb om 5 år eller 70 år. Det er derfor heller ikke mere korrekt generelt at anvende et 70-årigt gennemsnit end et 5-årigt gennemsnit.

Rentefaldet siden 1980'erne havde haft den betydning, at man i 2010'erne begyndte at diskutere, om man er i en helt ny verden, hvor renterne er i et helt nyt lavt niveau. Kalkulationsrenten skal ses som et bud på en fremtidig rente.

Malene Hilden har forklaret, at hun er uddannet læge og fungerer som kasserer i Foreningen Hjemfaldspligt København. Hun købte i 1998 ejendommen beliggende Toftebakkevej 18 sammen med sin daværende ægtefælle. Hun har været eneejer af ejendommen siden 2002.

Hun var i forbindelse med købet i 1998 opmærksom på, at der var tinglyst en deklaration om hjemfaldspligt, og hun havde en samtale med sin bank, ejendomsmægleren og boligadvokaten om, hvad det indebar. Hun fik vist fortalt, at det var noget gammeldags, der var under udfasning, og at det ikke havde nogen betydning for købsprisen. Banken havde ikke indvendinger imod, at de købte en ejendom med hjemfaldspligt. Ejendomsmægleren indhentede et tilbud

på frikøb fra Københavns Kommune, der lød på 55.000 kr., men hun benyttede sig ikke af det. Der var forhandlinger om prisen på ejendommen, men prisen for frikøb indgik ikke heri. Der var tale om et håndværkertilbud. Hun involverede ikke en advokat i forbindelse med hendes overtagelse af ejendommen i 2002. Hun overvejede heller ikke at frikøbe i 2002.

I 2005 indhentede hun et nyt tilbud på frikøb, idet hun overvejede at flytte. Frikøbsprisen var nu steget til ca. 250.000 kr. Hun benyttede sig ikke af tilbuddet, idet hun syntes, at det var lidt mange penge. Hun har ikke iværksat nogen konkrete tiltag med henblik på at frikøbe siden 2005.

Hun var ikke klar over, at frikøbsordningen blev ændret i 2011, men hun fandt ud af dette i forbindelse med 2017-ændringen. Det var ændringen i 2017, der gav anledning til, at hun sammen med andre i maj 2017 etablerede Foreningen Hjemfaldspligt København.

Hendes ejendom er sammenlignelig med ejendommen beliggende Toftebakkevej 8. Den offentlige vurdering på hendes ejendom er ca. 6,7 mio. kr., og hun har gæld for ca. 1 mio. kr. Da frikøb efter hendes estimat vil koste hende ca. 5,2 mio. kr., vil hun kun kunne frikøbe i forbindelse med et salg af huset. Hun mener ikke, at det er realistisk, at hun vil kunne låne 5,2 mio. kr. til at frikøbe, men hun har ikke været i dialog med realkreditinstituttet herom.

Foreningen har på et tidspunkt haft omkring 200 medlemmer, men der er aktuelt ca. 75 medlemmer. Foreningens bestyrelse har haft løbende kontakt med medlemmerne gennem årene, og der er afholdt generalforsamlinger og medlemsmøder. Der blev på et tidspunkt gennemført en spørgeskemaundersøgelse, der viste, at ca. 10 % af medlemmerne har foretaget frikøb. De fleste af disse frikøb er sket i forbindelse med salg af ejendommen. Mere end 60 % har ikke råd til at frikøbe.

Hun vidste godt i 2005, at det ville kunne blive endnu dyrere at frikøbe, hvis hun ventede, og at det ville blive dyrere i takt med, at ejendomsvurderingen steg. Hun havde dog ikke forestillet sig, at det ville blive så dyrt, som det er nu.

Kira Saxdorf har forklaret, at hun er tidligere privatkunderådgiver i Nordea Bank, og at hun har været involveret i lånerådgivningen af bl.a. Henrik og Conny Buchwaldt. Hun husker godt korrespondancen med dem i november 2020. Henrik og Conny havde vist et ønske om afdragsfrihed i belåningen af deres bolig. Hun kender godt til tilbagekøbsklausuler og fandt i hvert fald senest i forbindelse med vurderingen af Henrik og Connys ejendom ud af, at der var en sådan klausul på deres ejendom. Hos de fleste rådgivere ringer alarmklokkerne, når de finder ud af, at der er hjemfaldspligt på en ejendom.

I foråret 2017 blev hun gennem en kollega bekendt med, at Københavns Kommune havde ændret praksis for frikøb, og at nogle kunder derfor kunne blive stavnsbundet til deres boliger.

De foretager altid en konkret vurdering i hver lånesag, herunder en vurdering af den konkrete ejendom, når muligheden for belåning af en ejendom med hjemfaldspligt skal vurderes. Den reelle belåningsmulighed for en ejendom med en tinglyst deklaration om hjemfaldspligt svarer typisk til 60-80 % af ejendommens handelsværdi fratrukket frikøbsprisen, her 1,9 mio. kr. Mailen den 24. november 2020 er udtryk for, at vurderingen af Henrik og Connys ejendom ville have været 4,8 mio. kr., hvis der ikke var hjemfaldspligt. Belåningsgrundlaget har nok været de ca. 1,9 mio. kr., men hun husker det ikke. Hvis man skal have et 30-årigt lån, skal der normalt være mindst 32 år til hjemfaldspligtens indtræden. I den konkrete sag var der for kort tid til hjemfaldspligtens indtræden til, at de kunne tilbyde lånet. Når man er over 55 år, inddrager bankerne også pensionstidspunktet i vurderingen. Det er efter alle omstændigheder tale om en konkret vurdering. Hun mindes ikke, at der er foretaget ændringer i bankens kreditregler i den tid, hun har været ansat i banken.

Kaj Lund har forklaret, at han fra 2008 til 2020 var direktør i Ejendomsselskabet af 1975 A/S og Brofogedvej 2 ApS. Han er i dag tilknyttet selskaberne som konsulent. Koncernselskaberne ejer ni ejendomme, hvoraf syv ejes af separate selskaber. Han kendte godt til hjemfaldspligten på ejendommene.

De købte i 2008 en ejendom i Brønshøj, som samtidigt blev frikøbt. De ejer også en ejendom i Nyropsgade, som de frikøbte i 2011. Hjemfaldspligten på ejendommen i Nyropsgade ville udløbe i 2060. De ville gerne frikøbe de øvrige ejendomme, hvis det var muligt. Hjemfaldspligten indgik i deres 10-årige budgetter.

Det er ham, der har påført håndskrevne noter på Københavns Kommunes tilbud på frikøb og udskydelse af hjemfaldspligten på Nyropsgade i 2011. Der var et nedslidt anlæg, som førte til, at ejendomsværdien blev nedsat. Det var i forbindelse med dette tilbud, at han blev bekendt med, at diskonteringsrenten var blevet nedsat fra 4 % til 3 %. Det overraskede både ham og koncernens interne advokater, at der var en tredje faktor, der indgik i beregningen. Af tilbuddet fremgik, at der ved beregningen af beløbet for frikøb og udskydelse kun indgik to faktorer. De havde ikke økonomisk formåen til at klage over det. Han vidste ikke, at diskonteringsrenten kunne ændre sig.

Der blev løbende indhentet tilbud på frikøb for alle ni ejendomme. Det var i forbindelse hermed, at de blev bekendt med 2017-ændringen. Ændringerne i

frikøbsordningen har haft betydning for deres mulighed for at belåne ejendommene. De har løbende vedligeholdt ejendommene, men incitamentet falder drastisk, hvis der ikke kompenseres for bygningerne på ejendommen.

Morten Helk, der fik tilstilet Københavns Kommunes tilbud af 27. august 2024 på frikøb og udskydelse af tilbagekøbsretten på Brofogedvej 2, er økonomi-direktør i Murersvendenes Finans. Vidnet ved ikke, om kommunen havde en mægler ude for at se ejendommen. De har selv haft en mægler ude og vurdere ejendommen. Han tror, at deres mæglervurdering var lavere end vurderingen i tilbuddet. Der har ikke været nogen dialog med kommunen om den konkrete ejendom.

Kim Foss Lund har forklaret, at han er kunderådgiver i Sparekassen Danmark, hvor han rådgiver om bl.a. boligfinansiering. Han har i den forbindelse haft meget at gøre med ejendomme med hjemfaldspligt. Han kender Københavns Kommunes regler for frikøb og fik også kendskab til ændringen i 2017, da den kom.

Det var en nu pensioneret medarbejder hos Jutlander Bank i Aalborg, der i korrespondancen den 10. juni 2021 korresponderede med en kunde om muligheden for at optage et kreditforeningslån. Vidnet har ikke adgang til lånesagen, men kender godt til den omhandlede ejendom, der er beliggende på Mågevej 54, 3., i Københavns nordvestkvarter. Han ved ikke, hvordan ejendommen var belånt.

I 2020 var ordningen som beskrevet i mailen den 10. juni 2021 kl. 12.42. Den gæld, der kunne optages, skulle være afviklet senest 3 år før hjemfaldspligtens forfald. Det kunne betyde, at kunden kunne få et 30-årigt lån, hvis der f.eks. var 5 år tilbage. Hvis parterne var enige om prisen for ejendommen, lagde man denne til grund for vurderingen uden hensyntagen til hjemfaldspligten.

Han ved ikke, hvorfor Totalkredit som beskrevet i mailen af 14. juni 2021 kl. 11.51 havde ændret sine regler for belåning af ejendomme med hjemfaldspligt, men det er nærliggende at antage, at Totalkredit forholdt sig til Københavns Kommunes praksisændring i 2017.

Efter de nye regler er det stort set ikke muligt at låne penge til køb af en bolig med hjemfaldspligt. Man kan belåne 80 % af differencen mellem frikøbsbeløbet og værdien af ejendommen, uanset om lånet er med eller uden afdragsfrihed. Hvis det er erhverv, er det 60 %. Man kan teoretisk set godt låne penge til frikøbet. Det kunne de godt medvirke til før 2017, men så har det været i 100.000 kr.-klassen.

Den omhandlede kunde er stadig kunde i banken. Totalkredit har vurderet ejendommen til en markedspris på 2,5 mio. kr. Frikøbsprisen er vurderet til 2,3 mio. kr., forudsat at tilbagekøbsåret er 2035. Det efterlader en belåningsværdi på ca. 200.000 kr. Gælden i ejendommen overstiger 200.000 kr. Hvis lånet ønskes omlagt, vil ejendommen blive betragtet som overbelånt. Efter praksis inddriver man dog ikke den del, der er overbelånt.

Beløbet, der kan lånes, bliver mindre og mindre, jo tættere man kommer på hjemfaldspligtens forfald. Belåningsværdien ville derfor have været højere, hvis hjemfaldspligten forfaldt senere.

Nicolai Vilhjelmson har forklaret, at han blev uddannet ejendomsmægler for 6-7 år siden. Han begyndte i 2018 at arbejde i Nybolig og fra 2022 i Estate. Han har hovedsageligt arbejdet med salg af boliger på Christianshavn, i København NV, Emdrup, Nørrebro og Valby. Han har udarbejdet dokumentet af 10. december 2021, der bl.a. indeholder en oversigt over solgte ejendomme med hjemfaldspligt. Når der i dokumentet er anført "vi", er det en reference til Nybolig Nordvest/Emdrup.

Nybolig i Nordvest/Emdrup havde mange ejendomme med hjemfaldspligt. Det var lidt et "speciale", som krævede en del ekstra arbejde. De almindelige ejerlejligheder blev solgt til en højere pris, hvilket er eksemplificeret i dokumentet. Der er mange kunder, der ikke kender til servitutter om hjemfaldspligt. De måtte forklare kunderne, at man ikke bare kunne fjerne servitutten, og de kunne ikke sige til kunderne, at der ikke var nogen risiko forbundet med at købe en ejendom med hjemfaldspligt. Det var godt at være på forkant, så køberen ikke fik det at vide af banken eller rådgiveren.

De forsøgte at forklare kunderne, at ejendomme med hjemfaldspligt vurderes på en lidt anden måde. De skulle selvfølgelig fortsat forsøge at få så høj en salgspris som muligt af hensyn til sælgeren, men deres erfaring var, at det kunne være svært at sælge ejendommen over et givent beløb på grund af regler for belåning. Han mener, at det ville være dårlig rådgivning, hvis man opgjorde hjemfaldspligten og trak det fra ejendomsværdien, da sælgerne ville risikere store tab. De rådgav ikke sælgerne til at frikøbe, inden boligen blev sat til salg. I de i dokumentet nævnte ejendomme, havde sælgerne betalt for udskydelse. Ofte skulle der være 32 år til hjemfaldspligtens ophør, hvis køberne skulle have mulighed for at belåne. Der er i dag samme problemer som i 2021.

Dorte Runge-Moos har forklaret, at hun er ansat som advokat i Realkredit Danmarks juridiske afdeling, der har ansvar for belåning, herunder af ejendomme med hjemfaldspligt. Hun har ikke kendskab til, hvordan reglerne for belåning var før 2017.

Det er rådgiveren Thomas Fredlund, der har sendt mailen med afslag på belåning af en ejendom med hjemfaldspligt. Der var tale om et rækkehus med ejerlejlighedsstatus beliggende i København. Det er "Vurderingscenteret" i Realkredit Danmark, der vurderer ejendommen og sender vurderingen til rådgiveren, som så videresender vurderingen til kunden. Der kan godt være flere specialister involveret i vurderingen, men som oftest er det en enkelt person, der tager ud og kigger på ejendommen og ser på sagen.

Hun kan godt genkende det regnestykke, som er beskrevet i mailen. Det var sådan, de gjorde efter 2017. De 865.000 kr. er belåningsværdien, som kan belånes med 80 % hos realkreditinstituttet. Lånet kan afhængig af kundens kreditværdighed være med op til 10 års afdragsfrihed. Det er op til det enkelte realkreditinstitut at fastsætte de regler, som skal gælde for belåning af ejendomme med hjemfaldspligt. Obligationsrestgælden på 1.107.000 kr. er højere end belåningsværdien. Ejendommen kan derfor ikke belånes yderligere. Man vil godt kunne låne til frikøb, hvis der er friværdi i ejendommen. Det ville ikke kunne ske, hvis den omhandlede ejendom var belånt med 500.000 kr.

Der vil som udgangspunkt kunne ske omprioritering inden for rammerne af lovgivningen og realkreditinstituttets kreditregler. Lånet skal være indfriet, før hjemfaldspligtens forfald. De kan derfor ikke yde lån, der løber længere end hjemfaldspligten. Tidligere kiggede man alene på den handelsværdi, som køber og sælger lagde til grund, men senere begyndte de selv at indregne værdien af hjemfaldspligten og modregne denne i ejendomsværdien. Der var nok mere lempelige regler for lån til køb af sådanne ejendomme før 2017.

Søren Egstrand Hedelund er hende bekendt ikke længere ansat i Danske Bank. Hun har ikke undersøgt den ejendom, som Søren Egstrand Hedelund har korresponderet om i korrespondancen den 11. juni 2021. Det var også sådan før 2017, at belåning af ejendomme med hjemfaldspligt forudsatte, at der var end 30 år til hjemfaldspligtens forfald. Realkredit Danmark har ikke ændret tilgang til ejendomme med hjemfaldspligt, men de rådgiver i videre omfang deres kunder til at frikøbe, da kunderne så ved, hvad de har her og nu. Beløbet for frikøb var steget kraftigt visse steder, og det fremgik ikke af Københavns Kommunes hjemmeside, at der var nogen begrænsning i, hvad hjemfaldspligten kunne komme til at koste.

Anbringender

Parterne har indgivet omfattende sammenfattende processkrifter og procederet i overensstemmelse hermed.

Appelanterne har i sit sammenfattende processkrift anført bl.a.:

"D.1 HOVEDANBRINGENDER

Appellanterne gør på den baggrund til støtte for påstanden (principalt, subsidiært og mest subsidiært) overordnet følgende gældende.

Kommunens indgåelse og håndhævelse af deklARATIONERNE om hjemfaldspligt og frikøb har en blandet karakter af myndighedsudøvelse og varetægelse af kommunens interesse som ejendomsejer og formueforvalter. **Forvaltnings- og kommunalretlige grundprincipper såvel som aftaleret regulerer således forholdet.**

For Kommunens deklARATIONER om tilbagekøb af fast ejendom gælder der en retssædvane, **en berettiget forventning eller et accessorisk vilkår om adgang til at frigøre sig fra klausulerne mod et rimeligt vederlag efter saglige, ensartede og forud fastsatte og beregnelige kriterier.**

Ret til frikøb og/eller udskydelse af tilbagekøbsdeklARATIONERNE er en forudsætning for deklARATIONERNES lovlighed og gyldighed (ændringspligt i forhold til de i udgangspunktet urimelige deklARATIONER). Dette følger tillige af Højesterets dom i Ufr 2001, side 2493.

Kriterierne for ret til frikøb og/eller udskydelse af tilbagekøbsretten kan derfor hverken gøres illusoriske eller urimeligt byrdefulde.

Kommunens ændringer i 2011 og 2017 var retligt set mangelfulde. **Metodeændringerne** (grundlaget for kalkulationsrenten) havde **intet sagligt grundlag** og fører til uensartede resultater der hverken er fastsatte eller forudberegnelige.

Såvel ændringen i 2011 og ændringerne gennemført i 2017 af afløsnings- og udskydelsesordningen blev givet uden varsel og med betydelige bebyrdende økonomiske vilkår til følge. Ændringerne var ikke baseret på nogen af de faktiske eller retlige forhold, der var vedtaget som grundlag og relevante hensyn ved etableringen af ordningen i 1996 og heller ikke på andre saglige hensyn.

Det **eneste** reelle motiv, der lå til grund for ændringerne, var **Kommunens interesse i (over)optimering af Kommunens indtægtsgrundlag**, hvorfor Kommunens ændringer beror på **usaglige/uvedkommende eller irrelevante hensyn**.

Der var **hverken før eller i 2017 nye faktiske eller retlige forhold**, der på forvaltningsmæssigt grundlag **forpligtede Kommunen til at ændre principperne**, fastlagt i 1996. Der var end mindre nogen pligt til at ændre retningslinierne i bebyrdende retning.

Kommunens og Kommunens advokats egen vurdering af nødvendigheden af ændringen til forbedring af Kommunens økonomi/undgå tab er (derfor) ikke gyldig hjemmel for ændringen.

Appellanterne har **ikke udvist passivitet eller fortabt retten til indsigelser mod 2011-ændringen**, der er gjort gældende sammen med indsigelsen mod 2017-ændringerne.

Ifølge Kommunens offentlige praksis var der fortsat kun to forhold, der kunne ændre sig over tid for beregningen af et frikøb, nemlig ejendomsværdien og tiden til tilbagekøb. Kommunens **offentlige praksis var fortsat frem til 2017, at kalkulationsrenten var fast**.

Ændringsgrundlaget i 2011 blev ikke offentliggjort. Det var først i 2017, at det var muligt for borgere at få aktindsigt i det bagvedliggende (utilstrækkelige) grundlag, der førte til ændringen.

Den uvarslede ændring og dermed anderledes praksis for håndtering tilbagekøbsdeklarationerne i forhold andre ejendomsjere vil være udtryk for **usaglig forskelsbehandling**. Det gælder tillige fortsat i forhold til eksempelvis Kommunens ensidige afkald på et opgjort krav (på flere milliarder i søgsmålet mod Danmarks Radio) om en delvis tilsvarende (tilbage)købsklausul (indgået før 2011). Kommunen har her opgivet sit krav ud over, hvad der svarer til en opgørelse med en kalkulationsrente på 4 %. Det bekræfter, at det vil være usaglig forskelsbehandling, at behandle appellanterne anderledes ligesom det viser, at hensynet til Kommunens økonomi, hverken udgør det nødvendige eller tilstrækkelige (saglige) og pligtmæssige hjemmelsgrundlag for at indføre ændringerne.

Kommunens efterfølgende (yderligere) **ændring af metode i 2023 be styrker, at ændringen i 2017 var usaglig** og utilstrækkeligt funderet. Også den ændring – uanset dens formelle saglige hensyn om at skabe et mere stabilt princip (ligesom i 1996) – var reelt alene båret af Kommunens hensyn til at optimere sit indtægtsgrundlag.

Frikøbs og udskydelsesretten efter offentliggjorte og i mange år anvendte ensartede og faste retningslinier kan **i henhold til almindelige forvaltningsretlige grundprincipper heller ikke i øvrigt ændres, bortset fra med virkning for fremtidige tilfælde og alene med et passende varsel**.

Det bemærkes, at det forhold, at Kommunen i 2021 justerede ordningen, så mæglervurderingerne, (gradvist) blev erstattet (igen) af nye offentlige ejendomsvurderinger, ændrer ikke på rimelighed/urimelighedsvurderingen for 2017, da appellanterne og andre ejendomsjere i 4 år var afskåret fra at anvende den oprindelige ordning og kalkulationsrenten faldt i mellemtiden fra 2,2 % til under 1 % ligesom frikøb i perioden blev dyrere pga. det færre antal år.

Da betingelserne for frikøb og udskydelse blev ændret uden varsel, uden sagligt grundlag med byrdefulde vilkår til følge, er de urimelige. Aftalelovens og almindelige obligationsretlige loyalitetsprincipper og **regler for sanering af urimelige aftalevilkår fører derfor ligeledes til at Kommunens ændrede vilkår må tilsidesættes eller fortolkes ind-**

skrænkende, så de alene kan anvendes for fremtidige ejere af ejendomme med tilbagekøbsklausuler eller efter et passende varsel.

De **styrkemæssige forhold samt evnen til at overskue og planlægge langsigtede forpligtelser** og formueværdier har i så overvejende grad været til Kommunens fordel ved etableringen af tilbagekøbsklausulerne og afløsningsordningen. Det vægter derfor til fordel for at appellanterne i bedømmelsen af om de senere ændringer i vilkårene er urimelige.

En sådan aftaleregulering (begrænsning af en parts ensidige ændringer af væsentligt byrdefulde vilkår om renter og lignende) mv. følger direkte af aftalelovens § 36, og har tillige støtte i tilsvarende bestemmelser i offentlig reguleringslovgivning, herunder lov om sommerhuse på fremmed grund § 2, markedsføringsloven og konkurrenceloven § 11.

Appellanterne havde og har under alle omstændigheder krav på et varsel for ændringer af en så bebyrdende karakter, hvilket også følger af aftale- og kontraktsretlige grundprincipper og regler, jf. aftalelovens § 36, lov om finansiel virksomhed § 53b, kreditaftalelovens § 9, og almindelig loyalitetspligt samt reglerne for opsigelse af længerevarende og vedvarende kontrakter.

Til støtte for **den principale påstand** gøres det som følge heraf videre gældende, at Kommunen ikke havde ret til at ændre disse forvaltningskontrakter, og **Kommunen er derfor bundet af sine retningslinier fra 1996** om udskydelse eller frikøb af tilbagekøbsdeklarationer i forhold til alle ejendomsejere, der har indrettet sig i tillid hertil, herunder alle ejendomsejere, der havde ejendomme med tilbagekøbsklausul i 1996 eller senere har erhvervet en sådan ejendom i hvert fald inden 1. april 2017.

Såfremt Retten finder, at ændringerne er for vidtgående, men at Kommunen ikke er afskåret fra en vis løbende tilpasning af kriterierne, gøres det **til støtte for den subsidiære og mest subsidiære påstand** gældende, at **en tilpasning ikke kan føre til en så fundamental ændring, som metodeændringen har ført til**. Appellanterne har derfor alternativt krav på frikøb og/eller udskydelse efter tilsvarende retningslinier som i 1996, men med løbende ajourføring af kalkulationsrenten (beregnet over et 70-årigt bagudrettet gennemsnit som sket i 1996), hvilket domstolene har kompetence til at ændre og fastlægge rimelige vilkår, jf. aftalelovens § 36.

Til støtte for **den mest subsidiære påstand** gøres det gældende, at såfremt Retten finder, at ændringerne er for vidtgående, men at Retten ikke har det fornødne grundlag for at fastsætte en konkret ny beregningsmodel (der er rimelig, ensartet og forudfastsat), skal retningslinierne erklæres for ugyldige med den virkning at det overlades Kommunen at fastsætte en sådan ny beregningsmodel, der opfylder de kriterier.

E. UDDYBENDE ARGUMENTATION FOR UDVALGTE DELE AF HOVEDANBRINGENDER

E.1 FORVALTNINGS- OG KOMMUNALRETLIGE GRUNDPRINCIPPER REGULERER FORHOLD

Appellanterne tiltræder, at udstedelse og håndhævelse af tilbagekøbsdeklarationer med tilhørende vilkår ikke er myndighedsudøvelse.

Forholdet har en blandet karakter af myndighedsudøvelse og varetagelse af interesser som ejendomsejer og formueforvalter.

For bedømmelsen af forholdet gælder både forvaltningsretlige regler og aftaleretten.

Frikøbsordningen og ændringer heri må derfor bedømmes ud fra det dobbelte eller blandede retsgrundlag, således at såvel forvaltningsretlige regler, grundsætninger og principper som privatretlige regler finder anvendelse.

Under dette afsnit og afsnit E.1 skal de forvaltningsretlige forhold og anbringender gennemgås.

E.1.1 KOMMUNALFULDMAGTEN OG FORVALTNINGSRETLIGE GRUNDSÆTNINGER

Offentlige myndigheder handler i udgangspunktet under legalitetsprincippet således, at enhver adfærd forudsætter hjemmel i lov.

Der bestrides ikke, at en Kommune (såvel andre offentlige myndigheder) kan træffe en række dispositioner og agere uden direkte lovhjemmel i henhold til begrebet kommunalfuldmagten, men under statens tilsyn, jf. kommunestyrelseslovens § 47.

Dispositioner som (enhver anden) ejendomsejer er et eksempel herpå. Men selvom en kommune, der agerer som ejendomsejer, i princippet handler som andre (private) ejendomsejere, gælder der dog visse forskelle.

Kommunen har i redegørelse af 12. september 2017, udtalt at Borgerrepræsentationens beslutninger om frikøbsordningen for Kommunens tilbagekøbsrettigheder er "forvaltningsafgørelser af generel karakter", og at "tilbagekaldelse og ændringer heraf skal således træffes under iagttagelse af legalitetsprincippet og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om lovlige og saglige kriterier, lighedsgrundsætningen mv." (...).

Legalitetsprincippet og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om at beslutningen skal træffes på baggrund af lovlige og saglige kriterier, lighedsgrundsætningen mv. gælder derfor.

De saglighedskrav, der skal finde anvendelse, omfatter også ligebehandling. Kommunen er derfor også bundet af den praksis, som Kommunen har opereret med i forlig med andre (store) ejendomsejere, herunder forliget med DR og andre enkeltstående sager. Betydningen af de

forlig må i hvert fald skærpe beviskravet til, at Kommunen godtgør, at de ændrede retningslinier ikke skal anses for urimelige og usaglige.

Fra praksis om saglighedskrav i forhold til myndighedernes aftaler og dispositioner relateret til køb og salg af fast ejendom kan henvises til afgørelserne i UfR 1963.349 H (...), kommenteret af Spleth i UfR 1963B.242, (...), UfR 1995.456 (...), UfR 2000.86 (...) og UfR 2017.75 (...).

Fra litteraturen kan henvises til Jf. Rasmus Grønved Nielsen, Forvaltningskontrakter (Grønved Nielsen), (...); J. Garde m. fl., Forvaltningsret, Alm Emner 6. udg. (Alm Emner 6), (...), J. Garde m.fl., Forvaltningsret, Alm Emner, 7. udg. (...) og Aftaler og Mellemmænd (Aftaler), (...); F. Träff, Køb og Salg af Fast Ejendom, (...) og Husen og Christensen i UfR 1993, afd. B 265, (...).

Saglighedskravene omfatter også en særlig loyalitetspligt over for medkontrahenten. Se Grønved Nielsen (...).

For en forvaltningsafgørelse, truffet af en kommunalbestyrelse, skal endvidere de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligt til at handle økonomisk forsvarligt iagttages.

Blandt de grundprincipper og grænser gælder, at en Kommune ikke uden lovhjemmel må drive erhvervsvirksomhed i konkurrence med private. Jf. Garde & Revsbech, Kommunalret (Kommunalret) (...).

Fra praksis kan henvises til flere af dommene ovenfor samt UfR 1929.452.

På tilsvarende vis må en kommune (uden lovhjemmel) heller ikke drive spekulationsvirksomhed eller egentlig profitmaksimeret aktivitet, jf. Alm Emner 7 (...) og Garde & Revsbech, Kommunalret (Kommunalret), (...).

Det er eksempelvis ikke sådan, at en kommune ikke må opnå nogen fortjeneste ved salg af ejendomme. Men det må ikke være hovedformålet, jf. Kommunalret (...).

Kommunens udtalelse blev givet i forbindelse med overvejelserne om en overgangsordning. De pågældende krav gjaldt dermed lige så vel ændringerne i 2011 og i 2017.

Der skulle således have foreligget en lovlig og saglig begrundelse for i 2011 og i 2017 at ændre eller tilbagekalde 1996-ordningens principper, herunder eksempelvis nye oplysninger eller ændrede krav i lovgivningen.

E.1.2 METODEÆNDRINGERNE (GRUNDLAGET FOR KALKULATIONSENTEN) HAVDE INTET SAGLIGT GRUNDLAG, VAR FOR VIDTGÅENDE OG STILLER IKKE TILBAGEVÆRENDE EJENDOMSEJERE LIGE MED ANDRE

Der forelå ingen nye oplysninger eller et ændret regelgrundlag om de hensyn og principper for frikøbsordningen, som Kommunen havde fastlagt og bragt i anvendelse helt generelt og fast i mere end 20 år, da Kommunen offentliggjorde ændringerne i april 2017.

Indenrigsministeriet havde i 1997 udtrykkeligt noteret sig og anerkendt, at frikøbsordningen var en ordning til beregning af et vederlag for en ikke-omsættelig rettighed (...).

Det fremgik af den afgørelse, at Kommunen skal have betalt den reelle værdi af denne ikkeomsættelige rettighed, men det var hverken dengang eller i dag ensbetydende med, at denne kapitaliserede værdi af den ikke-omsættelige rettighed skulle være lig med nogen bestemt dagsaktuel handelsværdi af ejendommen, som klausulerne er tinglyst på.

I 2015 - 3 år efter ændringen i 2011 og 2 år før ændringen i 2017 fandt Kommunen, at det fortsat var lovligt, helt korrekt og hensigtsmæssigt at anvende den offentlige ejendomsvurdering som grundlag for afløsningsordningen. Da SKAT havde ophævet klageadgangen, mente Kommunen, at der var anledning til at give ejerne mulighed for at få efterprøvet ejendomsvurderingerne via en mægler – men ikke at der var grundlag for generelt at betvivle ordningen. Kommunen fastholdt at det fortsat var de almindelige offentlige vurderinger, der skulle tages udgangspunkt i. Kommunen henviste igen til formålet, at der er tale om et skøn over en ejendomsværdi i fremtiden, som derfor er præget af usikkerhed, og da en vurdering af handelsværdi i hvert enkelt tilfælde er tids og omkostningskrævende.

Med indstillingen i 2017 skrev Kommunen, at ejendomsvurderingerne ikke var fulgt med siden 2013. Det var ikke et forhold, der blev omtalt ved ændringen i 2015, jf. ovenfor.

Selvom, der kunne være behov for at basere skønnet over den ikke-omsættelige rettighed på noget mere opdateret, indebar det på ingen måde at man gik til en numerisk "dagsværdi" af handelsprisen. Som nævnt, blandt andet i det oprindelige grundlag for ordningen, i Kommunens begrundelse til og Indenrigsministeriets afgørelse i klagesagen fra 1997, var, og er der, tale om et skøn over en fremtidig værdi, der er forbundet med usikkerhed. Det er også netop den begrundelse, Kommunen selv har henvist til i forbindelse med forliget med DR.

Det må altså konstateres, at Kommunen ikke havde undersøgt om og ikke havde noget grundlag for at vurdere, at de grundlæggende parametre fra 1996- ordningen havde ændret sig i 2017. Kommunens behov (flere gange) for at justere på 2017 ordningen bekræfter den konstatering.

Skønserklæringen bekræfter også, at der ikke var indtruffet nogen ændringer i relation til realrente og diskonteringsprincipper.

Som skønsmanden også (diplomatisk) konstaterer, er det ikke tydeligt, hvorfor Kommunen mente, at en estimationsperiode på 5 år skulle give et bedre estimat af den fremtidige realrente. Det må lægges til grund, at Kommunen ingen undersøgelser har foretaget i den anledning og det kan med skønsmandens erklæring lægges til grund, at der er ikke grundlag for at anse en estimationsperiode på 5 år for bedre. Der er grundlag for at antage det modsatte, når diskonteringsrenten skal ses over en lang tidshorisont.

Skønsmanden har i tilslutning til de nævnte konstateringer i skønsrapporten, figur 8, opgjort en realrente baseret på 5, 10, 30 og 70 års gennemsnit. For et 70 års gennemsnit (som var det, der blev anvendt ved ordningens indførelse) fører det til en realrente på 4,3 %.

Der var ikke altså ikke nogen ændrede markedsforhold eller ændrede omstændigheder, der kunne begrunde, at forventningen til den fremtidige realrente skulle være anderledes.

De to parametre, "*usikkerheden om udviklingen af realrenten*" og "*hensyn-tagen til den historiske realrente*", havde hverken andre forudsætninger eller et andet indhold.

I forhold til det primære hensyn, som Kommunen fremhævede og fortsat fremhæver – økonomien – var der hverken dengang eller senere i sagen nogen dokumentation eller sandsynliggørelse af, at Kommunen over tid faktisk opnår en samlet større værdi, med et 5-årigt gennemsnit som diskonteringsrente.

Der var med andre ord ikke noget sagligt grundlag for at ændre på kalkulationsrenten set i forhold til Kommunens interesse.

I forhold til virkningen af ændringerne har Skønserklæringen dernæst bekræftet, at ændringerne meget betydeligt påvirkede ejendommejerne negativt.

E.1.3 KOMMUNENS INTERESSE I (OVER)OPTIMERING AF KOMMUNENS INDTÆGTSGRUNDLAG ER USAGLIG/UVEDKOMMENDE (FINANSIELLE) ELLER IRRELEVANTE HENSYN

Kommunens beslutning er udtryk for et usagligt forsøg på at øge indtægterne, ud over dét, der har været oplyst i 1996-ordningen og i overensstemmelse hermed tilkendegivet som løfte overfor boligejerne, og at det må anses for finansiell magtfordrejning og uberettiget.

Fra praksis kan henvises til UfR 1929.452 (...), UfR 1963.349 (...), UfR 2000.86 (...), MAD 2000.101 (...), MAD 2015.505 (...) og UfR 2017.75 (...).

Kommunen har begrundet ændringerne i 2011 og 2017 (alene) med det (tvingende) forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner og hensynet til at forvalte kommunens aktiver på en økonomisk forsvarlig måde

Kommunens interesse i ikke at lide tab er forståelig men ikke relevant for Kommunens ageren som ejendomsejer og med de grænser for tilladelig adgang til at søge gevinst.

I relation til myndighedsudøvelse har en myndighed pligt til ikke at give afkald på indtægter uden hjemmel og heller ikke til at opkræve indtægter uden hjemmel.

I en privatretlig aftale kan hensynet til Kommunens økonomi som forvaltningsmyndighed ikke indgå som et relevant hensyn der vejer tungere end hensynet til modpartens økonomi, jf. herom nedenfor afsnit E.4.3.

Som omtalt ovenfor er Kommuner ikke med hensyn til at dispensere fra en servitut pålagt ved salg af dens grunde stillet på samme måde som en privat ejer.

Ej heller klausuler, hvorved en kommunalbestyrelse søger for kommunen at inddrage senere indtrådte værdistigninger på grunde, der er solgt af kommunen, kan herefter anses for tilladelige.

Disse begrænsninger har Kommunen ikke iagttaget.

Det har også formodningen mod sig, at der var pligt til at foretage ændringen som følge af lovlige krav til varetagelse af Kommunens økonomiske interesser som forvaltningsenhed, når det tages i betragtning at beløbets samlede størrelse ikke kunne forventes at påvirke Kommunens økonomi, jf. i den retning også Michael Møllers artikel fra 1992.

Forløbet relateret til DR Byen bestyrker yderligere den formodning. I den sag gav Kommunen afkald på et enkeltstående krav på mere end ½ mia. kr., hvilket Kommunen konkret og udtrykkeligt vurderede lå indenfor kommunalfuldmagtens grænser (...).

Afkald af den størrelse (selvom der foreligger særlige forhold ved aftalen med DR) i en kontrakt der indeholder en købsklausul og modsvarende (identisk) frikøbsordning harmonerer ikke med de tidligere angivne begrundelser for at gennemføre ændringen i 2017 uden varsel og/eller afslå at etablere en overgangsordning.

E.1.4 HVERKEN FØR ELLER I 2017 NYE FAKTISKE ELLER RETLIGE FORHOLD, DER PÅ FORVALTNINGSMÆSSIGT GRUNDLAG FORPLIGTEDE KOMMUNEN TIL AT ÆNDRE PRINCIPPERNE

Der var hverken før eller i 2017 nye faktiske eller retlige forhold, der på forvaltningsmæssigt grundlag forpligtede Kommunen til at ændre principperne, fastlagt i 1996. Der var end mindre nogen pligt til at ændre retningslinierne i bebyrdende retning.

Det eneste grundlag, der er oplyst er, at Kommunen har regnet sig frem til er Kommunens interesse i at for opgjort værdierne til et større vederlag.

Kommunens og Kommunens advokats egen vurdering af nødvendigheden af ændringen til forbedring af Kommunens økonomi/undgå tab er (derfor) ikke gyldig hjemmel for ændringen.

Som Kommunen og Indenrigsministeriet selv redegjorde for i forbindelse med indførelse af 1996 ordningen, er der tale om at fastlægge prisen (værdiansættelse) på et ikke-omsætteligt aktiv, der først kan realiseres i fremtiden.

Indenrigsministeriet bedømte og vurderede i 1996, at den indførte ordning var saglig og fuldt lovlig. Der var ikke tale om at Kommunen gav sine aktiver væk.

Indenrigsministeriet prøvede udtrykkeligt om benyttelsen af den offentlige ejendomsvurdering, som grundlag, var lovligt, hvilket blev bekræftet (...).

Fra praksis kan tillige henvises til Statsforvaltningens afgørelse omtalt i MAD 2015.334 (...), der afviste, at der forelå en saglig kommunal interesse i at håndhæve servitut om forbud mod fortjeneste ved videresalg af andelsboliger med henblik på at sikre billige boliger.

E.1.5 DER GÆLDER EN RETSSÆDVANE ELLER BERETTIGET FORVENTNING OM ADGANG TIL AT FRIGØRE SIG MOD ET RIMELIGT VEDERLAG EFTER ENSARTEDE OG FORUD FASTSATTE KRITERIER

Den vedtagne måde at opgøre diskonteringsrenten på har været anvendt kontinuerligt og uforandret siden 1980'erne som et accessorisk led af tilbagekøbsdeklarationerne og dermed gennem en så lang periode, at det må karakteriseres som en retssædvane og/eller et forhold, der giver borgerne en berettiget forventning om at have et krav på at få deres situation behandlet efter retningslinierne.

Dette indebærer, at forvaltningen ikke på egen hånd kan ændre på de retningslinier. For en retssædvane kræver en ændring, vedtagelse ved lov. Der henvises til UfR 1991.164 H (...) og Alm Emner 7 (...).

I praksis omtales også tilfælde, hvor en adfærd fra forvaltningen binder på samme måde som et forhåndstilsagn eller anses at være en aftaleretlig lignende kvasi-disposition. Der henvises til FOB 1991.42 (...) og Grønved Nielsen, (...) og Aftaler (...), der omtaler UfR 1995.456 (...), som viser at forskellige former for tilsagn fra det offentlige også kan binde (beskytte forventninger hos den private part).

I UfR 1995.456 (...); medførte garantimodtagers forventninger og myndighedens forudsætninger en udvidet fortolkning af garantiens dæk-

ningsområde trods klar modstrid med garantivilkårene (der var lov-bundne) ud fra berettiget forventning.

Der skal tillige henvises til UfR 1981.380 (...), UfR 1984.735 (...) og UfR 1967.642 (...).

Retssædvane-synspunktet er relevant i relation til sammenhængen med tilbagekøbsdeklarationerne. Som omhandlet nærmere nedenfor, fik Kommunen i 2001 medhold i en retssag for Højesteret, der godkendte at tilbagekøbsdeklarationen på en konkret ejendom (med bygningerstatning) ikke var ugyldig efter aftalelovens § 36 eller andre aftaleretlige regler, når hensås til *"indholdet af kommunens tilbud om frikøb eller udskydelse af tilbagekøbstidspunktet mod betaling og konsekvenserne af tilbagekøbsdeklarationen i øvrigt"*.

Kommunen havde under sagen oplyst og påberåbt sig, at selve deklarationerne var gyldige blandt andet, da de havde karakter af en retssædvane. I sin argumentation i øvrigt for at klausulerne ikke var i strid med grundbyrdelovgivningen, fremhævede Kommunen yderligere, at Kommunen *"har etableret en afløsningsordning, hvorefter de forpligtede kan frigøre sig for deklarationen mod et vederlag udregnet efter sagsøgers generelle retningslinier herfor."*

Selv om, der ikke antages at foreligge en egentlig retssædvane, har appellanterne krav på at frikøbe i henhold til de gamle retningslinier fra 1996, fordi de har en berettiget forventning herpå. Dette er båret af de samme faktiske forhold, som nævnt ovenfor.

E.1.6 DER ER IKKE UDVIST PASSIVITET ELLER FORTABT RETTEN TIL INDSIGELSER MOD 2011-ÆNDRINGEN

Appellanterne har **ikke udvist passivitet men fortsat aktuel og retlig interesse i indsigelsen mod 2011-ændringen**, der er gjort gældende sammen med indsigelsen mod 2017-ændringerne.

Ændringsgrundlaget i 2011 blev ikke offentliggjort. Det var først i 2017, at det var muligt for borgere at få aktindsigt i det bagvedliggende (utilstrækkelige) grundlag, der førte til ændringen. Kommunens **offentlige praksis var fortsat frem til 2017, at kalkulationsrenten var fast**. Der kun var to forhold, der kunne ændre sig over tid for beregningen af et frikøb, nemlig ejendomsværdien og tiden til tilbagekøb.

Effekten af ændringen var at kalkulationsrenten, der blev anvendt derefter og frem til 2017 var på 3 %. Orienteringen herom blev reelt ikke offentliggjort eller kommunikeret til ejerne og andre interesserede, herunder realkreditinstitutter. Det blev heller ikke på det tidspunkt besluttet, at metoden for opgørelse af kalkulationsrenten ville blive en anden fremadrettet end i 1996, herunder ikke at kalkulationsrenten kunne blive (yderligere) genberegnet.

Appellanterne var derfor også uvidende om og uden grundlag for at gøre indsigelse mod ændringen, som usaglig og stridende mod de fast-

lagte principper og afvejning af hensyn, der var grundlaget for etableringen af ordningen i 1996 og godkendt af Højesteret som korrektiv for de ellers potentielt ugyldige tilbagekøbsklausuler.

E.1.7 VARSEL

Både ændring af administrativ praksis og omgørelser forudsætter varsel, medmindre der er saglige grunde for noget andet.

Dette er fastslået flere gange og som et sikkert princip i retspraksis. 268. Fra denne kan henvises til afgørelserne i UfR 1965.399 (...), UfR 1983.8 (...), UfR 2008.70 (...) og UfR 2018.3697 (...).

For en forvaltningsafgørelse kan en ændring gennemføres, hvis den har hjemmel i lov og er saglig; men selv i den situation kan en sådan forvaltningsafgørelse, der er udtryk for administrativ praksis ikke ændres i bebyrdende retning uden med et varsel. Der henvises til UfR 1987.80/2 H (...) og UfR 2018.3697 H (...).

Det er ubestridt, at ændringerne af vilkårene var bebyrdende.

At de var bebyrdende, er yderligere bestyrket af den ændrede betydning tilbagekøbsklausulerne fik for realkreditbelåning. Derudover tillige af de konkrete eksempler på frikøbstilbud med beregninger, der er fremlagt for flere af appellanterne, både private og erhvervsdrivende (...).

Selvom der er tale om en særegen situation viser forløbet i sagen mellem Kommunen og DR også, at Kommunens ændrede regler, var meget byrdefulde.

Da spørgsmålet om varsel kom frem – efter beslutningen var truffet – i efteråret 2017, forsvarede Kommunen beslutningen med, at man ville undgå "spekulation" i tilbagekøbsrettigheder (...).

Hensigten synes at være at give det en odiøs karakter, at ejendomsejerne ville søge at handle til frikøbspriserne efter den hidtidige ordning; men det vil under alle omstændigheder ikke udgøre spekulation.

Som berørt ovenfor afviste Indenrigsministeriet i afgørelsen fra 2015, (...), at det var et legitimt hensyn for kommunen at undgå spekulation med handel af ejendomme.

Argumentet om at der skulle være saglige "fiskale" grunde/hensyn til Kommunens økonomi, der kan begrunde undtagelse fra varslingskravet, er navnlig forkert, da Kommunen her jo handler som ejendomsejer, ikke som led i myndighedsudøvelse.

Jf. Kommunalret (...), som nævner at det finansielle ikke må være hovedformålet med handel med fast ejendom.

Ejernes interesse i at handle til kendte vilkår i en privatretlig relation er i øvrigt et legitimt synspunkt.

Det er derimod ikke et relevant hensyn, at en part (i en aftalerelation) tilbageholder oplysninger, som kan give modparten anledning til at agere indenfor de gældende vilkår. Snarere peger det i retning af illoyalitet, at Kommunen venter med at offentliggøre relevant information, så Kommunen kan opnå den bedst mulige position.

Omegnskommunerne har da også indtaget det stik modsatte synspunkt, nemlig at der ikke var nogen pligt til at undlade varsling, men tværtimod at ejerne havde krav på at få et varsel (...).

Det bekræfter, at der ikke var en pligt til at undlade varsel som følge af "spekulation", at også ejerne i København havde en berettiget forventning og at der var praksis/god skik mv. for at der blev givet et varsel.

E.2 TILBAGEKØBSKLAUSULERNES LOVLIGHED - EN FORUDSÆTNING AT DER ER FRIKØBSADGANG

E.2.1 BAGGRUND OG HØJESTERETS DOM I UfR 2001.2493

Det har præjudicielt betydning for spørgsmålet, om Kommunen har handlet uberettiget, om selve tilbagekøbsklausulerne lovligt kunne kræves og er gyldige.

Dette spørgsmål har været prøvet ved flere lejligheder, men nødvendiggør desuagtet en analyse, idet vurderingen heraf dels kan variere over tid og dels må bedømmes kontekstuel.

Den prøvelse, der har fundet sted i andre sager, skal derfor også ses i de sammenhænge, det er sket efter.

Appellanterne gør ikke gældende, at tilbagekøbsklausulerne eller frikøbsordninger har karakter af grundbyrder, der var forbudt i henhold til § 7 i den nu ophævede lov nr. 505 af 28. september 1918 om grundbyrder (...).

Klausulerne har imidlertid mange lighedspunkter med grundbyrder. Klausulerne udgør derfor aftalevilkår eller andre retshandler af en karakter, der særlig påkalder sig en skærpet rimeligheds bedømmelse, da det er vilkår, som samfundsordenen har anset ligger uden for god eller redelig skik. Forholdet er det, at der typisk er tale om en relation, mellem en stærk part og en mindre stærk part, der via klausulerne forbliver bundet til den stærke part. Der henvises til Lars Henrik Gam Madsen, UfR 2019, afd B 63 (...):

"Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at den beskyttelse imod urimelige retsforhold, som er baggrunden for forbuddet imod grundbyrder i grundbyrdelovens § 7, i dag er dækket af aftalelovens regler om urimelige aftaler, herunder særligt aftalelovens § 36, hvorefter en aftale kan ændres

eller tilsidesættes, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende."

Som det også blev fremhævet under forhandlingerne i 1906 (ved klausulernes indførelse), var de uoverskuelige og formentlig af en sådan art, at køberne slet ikke tog dem i betragtning ved købet. Dette forhold har med al sandsynlighed også indgået i bedømmelsen i Højesterets afgørelse gengivet i UfR 2001, side 2493 (...).

Dommen omhandlede spørgsmålet om deklARATIONERNES gyldighed, og der var rejst indsigelse efter grundbyrdeafsløsningsloven, aftaleloven og en række noget mere vidtløftige grundlag.

Ejendommen i sagen var oprindeligt solgt som byggegrund i 1918. Den blev siden bebygget og videresolgt, og den nuværende ejer havde købt den i 1980 og blev i 1985 mødt med krav om tilbagekøb. Ejeren havde tidligere fået tilbud om udskydelse, men afslået. Det blev under retssagen gentaget, men ligeledes afslået. Her var frikøbet opgjort til 11,2/7,75 % af ejendomsværdien – afhængigt af, om det blev betalt via optagelse af pantebrev eller betalt kontant.

Til støtte for, at grundbyrdeloven ikke fandt anvendelse, fremhævede Kommunen udtrykkeligt, at klausulen blev aftalt inden grundbyrde-lovens ikrafttræden.

Klausulen vedrørte et grundsalg, og formålet var at inddrage værdistigning på grunden (når den senere blev bebygget). Tilbagekøbet var aftalt at ske til salgsprisen med tillæg af værdien af senere opført bebyggelse.

Der var samtidig oplyst i sagen, at (til forskel fra den konkrete klausul der var til bedømmelse) Kommunens grundsalg fra 1930'erne og frem typisk blev gennemført med tilbagekøbsret alene mod betaling af grundsalgsprisen (dvs. ikke havde bygningserstatning).

Der var fremlagt et notat fra Indenrigsministeriet, fra 1986, der havde vurderet de oprindelige klausuler om at få del i grundværdistigningerne (de klausuler, der blev bragt i anvendelse fra 1906). Indenrigsministeriet fandt, at de ikke overtrådte de kommunale regler.

Højesterets begrundede resultatet på følgende måde:

"Deklarationen om kommunens tilbagekøbsret blev aftalt og tinglyst på ejendommen 1918-1919, og Højesteret tiltræder, at kommunen ikke herved tilsidesatte kommunalfuldmagten eller andre offentligretlige regler. Appellanterne var ved købet af ejendommen i august 1980 bekendt med deklarationen, og de havde ikke grundlag for at antage, at tilbagekøbsretten alene ville blive gjort gældende med henblik på planmæssige formål. Når endvidere henses til indholdet af kommunens tilbud om frikøb eller udskydelse af tilbagekøbstidspunktet mod betaling og konsekvenserne af tilbagekøbsdeklarationen i øvrigt, tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at til-

sidesætte deklarationen efter aftalelovens § 36 eller andre aftaleretlige regler."

Når man gennemgår litteraturen og den praksis, der også er nævnt i noten til Højesterets dom, er der nærliggende at karakterisere klausulerne som en regulering, "der tangerer at være et lovgivningsanliggende", og man godt kan forestille sig, at Højesteret har været i tvivl – men at den 100-årige praksis også godkendt af Indenrigsministeriet må tillægges vægt; i den henseende at man ikke totalt underkender ordningen.

Det har muligvis også været tillagt betydning, at det var oplyst, at Kommunen sjældent håndhævede klausulerne, og kun hvis det skete til offentlige formål.

Der er derfor grund til at hæfte sig ved fremhævelsen i begrundelsen af indgåelsestidspunktet for deklarationerne, hvilket i øvrigt også nævnes i Landsrettens begrundelse. Ligeså vigtig er sætningsleddet "*konsekvenserne af tilbagekøbsdeklarationerne i øvrigt*" i 3. punktum. Der blev givet kompensation for bygningsforbedringer.

I nærværende sag er der alt overvejende tale om klausuler, hvor Kommunen ikke skal betale for bygningsforbedringer endsige opførelse af hele bygninger.

Kommunen havde tillige gjort gældende, at klausulen var rimelig og faldt uden for grundbyrdelovens område, som følge af at Kommunen "*har etableret en afløsningsordning, hvorefter de forpligtede kan frigøre sig for deklarationen mod et vederlag udregnet efter sagsøgers generelle retningslinier herfor*".

Der ligger således næppe med Højesterets afgørelse nogen blåstempling af de mere byrdefulde deklarationer, der blev indgået senere og som ikke kompenserede for bygninger eller forbedringer ved ejendommen i øvrigt.

Det mest afgørende i begrundelsen ligger imidlertid i præmissen, der inddrager frikøbsordningen; "*Når endvidere henses til ...*"

Af afgørelsen ses altså, at for en tilbagekøbsklausul, der kompenserer for bygningsforbedringer, blev det anset for afgørende, at der var en mulighed for at købe sig fri af klausulen. Det var dernæst ikke blot det forhold, at der findes sådan en ordning, Højesteret lagde vægt på. Højesteret fremhævede, at man har henset "*.... til indholdet af kommunens tilbud om frikøb..*".

Selve 1996-ordningen var altså en forudsætning for gyldigheden af de klausuler, som Kommunen havde fremhævet, havde karakter en retsædvane efter en 100-årig praksis.

Man kan (naturligvis) ikke af begrundelsen se, hvor tæt Højesteret var på at underkende klausulen, men af ovenstående fremgår, at der var tale om en helt anden situation og et andet styrkeforhold end det, der er

tale om i dag. Det vil blive uddybet og yderligere berørt nedenfor under afsnit E.4.3.

E.2.2 RIMELIGHEDSKORREKTION AF FORVALTNINGSAFTALER

I tråd med det ovennævnte fremhævede fra Højesterets dom fra 2001, omhandler Grønved Nielsen i sin bog, *Forvaltningskontrakter (...)*, det forhold at offentlige kontraktsparter kan være underlagt en pligt til rimelighedskorrektion af aftaler:

"En del retspraksis vedrører forskellige former for rimelighedsbedømmelser af forvaltningskontrakter. Betegnelsen anvendes ikke stringent, men snarere som en opsamlingskategori her. Til forskel fra de øvrige kategorier gennemgået ovenfor vil rimelighedskorrektion ofte være til den private aftaleparts favør. L så fald vil den offentlige aftalepart efter omstændighederne have en ændringspligt eller i realiteten en tilbudspligt for så vidt, at den ønsker, at forvaltningskontrakten fortsat skal bestå."

Som eksempel omtales netop sagen om tilbagekøbsdeklarationen i UfR 2001, side 2493 og følgende konkluderes herom:

"Præmissernes formulering indikerer, at udfaldet netop afhang af kommunens villighed til at ændre de oprindelige vilkår i en for grundejeren begunstigende retning. Kommunen havde med andre ord valget mellem at ændre en i udgangspunktet urimelig forvaltningskontrakt eller få den tilsidesat. Omvendt var grundejeren forpligtet til at vælge mellem den justerede aftale eller acceptere status quo."

Når selve tilbagekøbsklausulerne var nødsaget til at blive rimelighedskorrigeret med en frikøbsordning, kan denne frikøbsordning selvsagt ikke helt fjernes igen eller gøres illusorisk.

Hvis der ikke kan påvises saglige grunde for at ændre ordningen som den en gang er blevet bragt i anvendelse, vil en fravigelse reelt være udtryk for at Kommunen forsøger at slippe ud af rimelighedskorrektionen.

Af anden relevant rimelighedskorrektion kan nævnes den ovenfor omtalte Statsforvaltningernes afgørelse i MAD 2015.334 (...), hvor det blev afvist, at der var nogen saglig kommunal interesse i at håndhæve servitut om forbud mod fortjeneste ved videresalg af andelsboliger med henblik på at sikre billige boliger.

E.3 AFTALERETTEN FØRER LIGELEDES TIL, AT KOMMUNENS ÆNDRERE VILKÅR MÅ TILSIDESÆTTES ELLER FORTOLKES IND-SKRÆNKENDE

Også uden de særlige hensyn, der gælder for Kommuners og andre offentlige myndigheders aftaleindgåelse, udgør ændringerne urimelige vilkår, som skal tilsidesættes efter aftalelovgivningen, herunder aftalelovens § 36.

Aftalelovens generalklausul skal imidlertid også ses i sammenhæng med generel markedsadfærdsregulerende regler.

Begge forhold vil blive gennemgået.

E.3.1 AFTALELOVENS § 36

Aftalelovens § 36 indeholder en bestemmelse om tilsidesættelse eller forandring af urimelige aftaler. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 36

Stk. 1. En aftale kan ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Det samme gælder andre retshandler.

Stk. 2 Ved afgørelsen efter stk. 1 tages hensyn til forholdene ved aftalens indgåelse, aftalens indhold og senere indtrufne omstændigheder."

Bestemmelsen omfatter både aftaler og andre retshandler, herunder vedtægter og forretningsbetingelser. Ensidede forretningsvilkår kan dermed også tilsidesættes efter bestemmelsen, jf. Karnov note 153 (...).

Bestemmelsen hjemler adgang til hel eller delvis tilsidesættelse og ændring af en aftale (inkl. forhøjelse og reduktion af priser). Denne yderligere hjemmel blev indsat ved lov nr. 1098 fra 1994, jf. Karnov note 153 og UfR 1992 afd B 102 ff (...) samt forslaget til lovændringen fra 1994 (...).

Eksempler på aftaler eller aftalevilkår, der er i fokus (for rimelighedsregulering) er bl.a.:

"Uafbalancerede opsigelsesbestemmelser, hvorefter den erhvervsdrivende har intet eller et meget kort opsigelsesvarsel, mens forbrugeren har indgået på forskellige former for automatisk forlængelse af aftalen, lange opsigelsesvarsler eller endog længere tids uopsigelighed."

"Andre ensidigt begunstigende aftalebestemmelser, som tillægger den ene part en beføjelse til at afgøre, om aftalen skal bortfalde uden varsel, om udvekslingen af ydelser skal udsættes, om vederlaget skal reguleres eller genforhandles osv."

Bestemmelser, der giver den ene part krav på justeringer som følge af ændrede forhold (f.eks. prisstigninger), hvorimod der ikke tages noget hensyn til ændrede forhold på modpartens side.

Aftalens kompleksitet kan være så betydelig, at forbrugeren ikke på aftaletidspunktet er i stand til at overskue konsekvenserne, eller aftalen kan være således knyttet til uvisse risici i fremtiden, at forbrugeren udsættes for en fristelse til at forpligte sig nu, fordi fremtidige følger opfattes som fjerne og uvirkelige."

Kommunens ændring af retningslinier har paralleller til flere af disse eksempler.

Der skal foretages en helhedsbedømmelse efter bestemmelsen, men i relation til ordlyden i stk. 2, 1. led, så spiller styrkeforholdene ved aftalens indgåelse naturligvis en særlig betydning. Se Karnov kommentar, note 157 (...):

"Der bør her lægges vægt på, om den ene part har indtaget en overlegen stilling, og om han har misbrugt denne overlegenhed til at opnå aftale på vilkår, der giver ham en urimelig fordel. Der bør også tages hensyn til fremgangsmåden ved aftalens indgåelse, herunder om der er anvendt overrumpende, aggressive eller utilbørlige metoder for at få en aftale i stand, og hvorvidt der er afgivet mundtlige løfter, som efter kontrakten ikke er bindene."

Der må her henvises til Kommunens egne interne drøftelser, der var på det rene med (og spekulerede i), at køberne ikke var opmærksomme på eller kunne overskue klausulerne og at Kommunen var en attraktiv udbyder af ejendomme.

Der må også lægges vægt på – selvom det kan siges at være en efterfølgende omstændighed – at Kommunen i 2014 besluttede at stoppe brugen af klausulerne, fordi det viste sig, at det ikke var markedskonformt at bruge dem, jf. ovenfor afsnit C.9.

Almindelig kontraktsloyalitet er også en væsentlig parameter ved vurdering af urimelighed efter aftalelovens § 36. Jf. Karnovs kommentarer, note 155 (...):

"En kontraktsparts almindelige pligt til at undlade illoyal adfærd - herunder hans pligt til at afstå fra at misbruge sine rettigheder - har sammenhæng med de rimeligheds-/redelighedstanker, § 36 hviler på."

Bestemmelsen er ikke udelukket fra at blive anvendt, uanset forholdet mellem en Kommune og ejendomskøbere ikke måtte være at sidestille med forholdet mellem en erhvervsdrivende og en forbruger. § 36 er ikke begrænset til forbrugerbeskyttelse og kan også påberåbes af erhvervsdrivende over for hinanden. Jf. bl.a. Aftaler (...):

"Selv mellem jævnbyrdige erhvervsdrivende kontraktsparter kan reglen i § 36 således tænkes anvendt alene som følge af et konstateret misforhold. Dette kan først og fremmest komme på tale ved længerevarende eller vedvarende kontraktsforhold, hvor et begivenhedsforløb udvikler sig således, at i udgangspunktet rimelige og afbalancerede kontraktsbestemmelser fører til ekstreme resultater, men vil f.eks. også kunne komme på tale i relation til urimelige ansvarsfraskrivelses- og ansvarsbegrænsningsklausuler eller konventionalbudsbestemmelser i aftalen."

Det vil ofte være en relevant målestok, at vurdere om aftalens vilkår enkeltvis og samlet set er afbalancerede/ligeværdige. Et konkret resultat kan være ugunstig for en part i en aktuel sammenhæng, men kan blive gunstig, hvis tingene udvikler sig anderledes eller kunne have været gunstig, hvis tingene havde udviklet sig anderledes. Jf. Aftaler, (...):

"....§ 36 ikke bør bruges til efterfølgende at ændre den almindelige risiko-fordeling (den vurdering af gevinstchance og tabsrisici) som to forretningsskyndige parter bevidst har foretaget, da de indgik aftalen. Sagt på en anden måde må man, når risikoen aktualiseres (og den ene part rammes af det), holde sig for øje, at den pågældende risiko var en del af kontrakten – jf. Munchs fortsættelse på det anførte sted: >>Et resultat, som i et konkret foreliggende tilfælde kan forekomme mindre rimeligt, kan modsvares af en fordel, som den anden part ville have opnået i en anden og måske sandsynligere situation, og dette kan. Have været taget i betragtning af parterne ved aftalens indgåelse<<."

I lighed med de forvaltningsretlige regler om saglighed, der også skal iagttages ved forvaltningsaftaler, og den omtalte mulige rimelighedskorrektion, gælder det – og formentlig endnu sikrere – at usaglige eller uvedkommende hensyn må tillægges vægt ved vurdering af, om en aftale bør reguleres efter aftalelovens § 36. Jf. her også citat fra Aftaler (...)

"Når Højesteret i den ovenfor omtalte U 1981.300 H vedrørende et udpræget forretningsmæssigt mellemværende tillod, at en pantesikkerhed blev ombyttet med en bankgaranti, skyldes dette, at den kontraktspart, der modsatte sig ombygningen, overhovedet ikke kunne anføre nogen loyal grund til det. Et tilfælde som dette, der mest rammende kan betegnes som ren chikane eller retsmisbrug, må i dag klart anses for omfattet af § 36, men også i øvrigt må gælde, at en parts væsentlige økonomiske interesse i at slippe fri af en aftale - eller bestemte aftalevilkår -- kan føre til denne parts frigørelse fra den aftalte forpligtelse, når den anden part ikke kan godtgøre nogen væsentlig interesse i at fastholde den indgåede aftale. Dette vil også kunne forekomme i udprægede erhvervsforhold."

E.3.2 SÆRLIGE FORHOLD VED AFTALER MED DET OFFENTLIGE

Den pligtmæssige rimelighedskorrektion af forvaltningskontrakter er omtalt ovenfor afsnit E.2.2.

I forhold til aftaleretten kan der peges på enkelte særkender ved forvaltningsaftaler. Det gælder for det første styrkeforholdet. Myndigheder som stat og kommuner har såvel en økonomisk som professionel styrke, som private parter ikke har og indtager ofte en monopollignende stilling, jf. Aftaler (...) og Kommunalret (...), der omtaler dommen (U 1929.453 ...) om det ulovlige vilkår om skattebetaling som betingelse for levering af gas – der kan anskues som en afgørelse båret af monopolsynspunkter. Myndigheder har ofte også en indflydelse på regulering, der kan have betydning for et senere forløb ved udmøntningen af indgåede aftaler.

Et yderligere særkende er derudover – især for aftaler, der ikke er alternativ til en forvaltningsafgørelse - at der ikke er plads til at inddrage offentligtretlige hensyn. Dette er bl.a. berørt i Aftaler (...).

E.3.3 DEN SAMLEDE VURDERING AF RELATION – VISER AT ÆNDRINGERNE VAR URIMELIGE OG I STRID MED REDELIG SKIK

På baggrund af de hensyn, der er beskrevet ovenfor, og ud fra den foreliggende praksis, herunder navnlig Højesterets afgørelse i UfR 2001, side 2493, er der en overvægt af hensyn og fakta, der bekræfter, at Kommunens uvarslede ændringer, herunder særligt ændringerne i april 2017, var urimelige.

Det vil derfor være i strid med redelig handlemåde at lade de vilkår være gældende i forholdet mellem appellanterne og Kommunen.

Det er ikke korrekt at anskue retningslinierne som helt uforbindende ensidige vilkår, som Kommunen bare kan anvende eller lade være med efter forgodtbefindende. Vilkårene knytter sig til deklARATIONERNE, og de er også gjort til en fast praksis og generel ordning, jf. også henvisningen til ordningen i den tinglyste deklARATION vedrørende DR-Byen, som vil være at man "sidestiller med" den generelle ordning.

Men selv om, der var tale om nogle retningslinier, som Kommunen suverænt ensidigt kan fastlægge, så falder de ikke uden for aftalelovens § 36 – nøjagtig ligesom en stor industrivirksomheds standardvilkår eller forretningsbetingelser. Jf. tillige Aftaler (...):

"Ofte vil der foreligge en myndigheds- og monopolsituation for kommunen, som på den ene side medfører en pligt for kommunen til at kontrahere med alle borgere på de fastsatte vilkår, og på den anden side reelt ikke lever den enkelte borger nogen valgmulighed, hverken m.h.t. om han vil købe ydelsen eller m.h.t. prisen og øvrige leveringsvilkår."

Alene det forhold, at Kommunen valgte at indtage det standpunkt, at retningslinierne ikke binder Kommunen, men bare er et tilbud, bekræfter, at der er tale om et urimeligt styrkeforhold. For ejendomsjerne kan ikke slippe fri af bindingen til Kommunen – i kraft af tilbagekøbsdeklARATIONERNE.

Der skal derudover peges på følgende.

Kommunen er (som nævnt) afgjort den stærke part i relationen - både i forhold til private borgere og i forhold til erhvervsvirksomheder.

Kommunen er Danmarks største Kommune (offentlige enhed, der ikke er en statslig enhed) med en "omsætning" på over 43 mia. kr. i 2023 og med eksklusiv kompetence vedrørende kommune- og byplanlægning.

Der er grund til at antage, at den typiske køber ikke har lagt vægt på klausulerne ved købet, og at de ikke har haft betydning for købesummen. Især ikke hvis tilbagekøbet på købstidspunktet lå langt ude i fremtiden. Kommunen derimod er typisk vant til langsigtet planlægning og har også økonomien til det. Klausulerne har været anvendt i en periode på henved 80 år, så der har også været en løbende "flow" af sager med køb og salg og nye klausuler og gamle, der løb ud.

Situationen er også uklar for ejendomsejerne, for det er uvist om, og hvornår klausulerne ville blive påberåbt af Kommunen.

Som anført ovenfor under afsnit E.2.1 kan man ikke af Højesterets doms præmisser i UfR 2001, s 2493, se hvor tæt Højesteret var på at erklære klausulerne ugyldige. Men at der har været en overvejelse, er åbenbart med begrundelsen "Når endvidere henses til indholdet af kommunens tilbud om frikøb."

Det må lægges til grund, at det alene var pga. 100-årig praksis, at det overhovedet blev anset for lovligt. Men at klausulerne ville være at anse for urimelige hvis ikke, man kan komme ud af dem.

Den rimelige frikøbsordning var derfor et nødvendigt korrektiv til klausulerne.

Kommunen kan i henhold til Højesterets dom åbenlyst ikke fjerne vilkårene helt, for så vil deklARATIONERNE VÆRE UGYLDIGE.

Af samme grund kan Kommunen heller ikke gøre dem reelt uanvendelige. Det er imidlertid, hvad Kommunen har gjort.

Men bortset herfra, så var den situation, der var tale om i 2001-dommen, en helt anden (og mindre grel) situation end den, der foreligger i dag.

Den pågældende sag handlede om en tilbagekøbsklausul, hvor kommunen skulle betale prisen for bygningen. Ejeren havde købt ejendommen få år før hjemfald og havde fået to tilbud på frikøb med et vederlag svarende til under 15 % af købsprisen.

Det er en helt anden situation appellerne står i dag.

De tilbagekøbsdeklARATIONER, som sagen omhandler, er stort set alle klausuler anvendt efter 1930; dvs. de giver ikke fradrag for bygningsforbedringer.

Indtil 2017 havde Kommunen støt angivet, at kun 2 parametre kunne ændre sig – ejendomsværdien og diskonteringsperioden.

Det var altså ikke gennemskueligt, at ordningen med kalkulationsrenten kunne blive lavet om. Heller ikke, at man ikke skulle tage udgangspunkt i den offentlige ejendomsværdi.

Men det besluttede Kommunen, og fra den ene dag til den anden kom et frikøb til at koste det dobbelte. Der var samtidig ikke klarhed over, hvorledes prisen ville udvikle sig, hvis man ikke var i stand til at frikøbe lige efter ændringen. Kommunen indførte nu en variabel diskonteringsrente. Dertil kom at ordningen var oplyst, at være midlertidig, hvilket førte til yderligere usikkerhed.

En sådan fremgangsmåde ville næppe nogen erhvervsdrivende have kunne gennemføre uden at det ville blive anset for stridende mod god markedsføringsskik. Det var i det hele taget illoyalt og ikke redeligt at ændre vilkår af den type og på den måde uden varsel.

Kommunens "misbrug" af sin styrkeposition ses endnu klarere, da Kommunen i 2023 måtte realisere at deres nye metode ville føre til økonomiske ugunstige resultater for Kommunen. Så ændrede man den igen.

Der kan kun gisnes om, hvorvidt Kommunen ville ændre på ordningen endnu engang (og reintroducere et 70-årigt gennemsnit) hvis realrenten over de næste 5 år pga. inflationsstigninger og overophedning steg til over 5 % (som i 70'erne eller 80'erne).

Ændringen i den byrde, ejerne blev pålagt fra den ene dag til den anden, kan sammenlignes med et låneforhold, hvor en långiver uden varsel ændrer lånevilkårene for et langvarigt og for låntagerens økonomi betydeligt lån. Det vil næppe blive anset for rimeligt eller acceptabelt, om et realkreditinstitut med dags varsel og uden opsigelsesmulighed for debitor, kunne ændre et fast forrentet 30-årigt realkreditlån til et variabelt lån med (i udgangspunktet) dobbelt så høj rentesats. For så 4 år efter at lave lånet om til et fast forrentet lån, fordi den variable lånerentesats faldt for meget.

For at en urimelighed skal have betydning i relation til tilsidesættelse, skal urimeligheden "gøre ondt". De ændringer, der blev gennemført med dags varsel, førte til helt uoverskuelige konsekvenser for den enkelte ejendoms ejer. Som den samlede ordning var i 2001-sagen, gjorde den ikke ondt, men her i sagen gør den. Derfor skal Kommunens ændring uden varsel tilsidesættes og/eller ændres tilbage til retningslinierne, der var gældende før.

Det kan heller ikke klandres appellerterne, at de ikke i mellemtiden (mellem 2017 og nu) har frikøbt, allerede fordi ændringen medførte så voldsomme stigninger (til det dobbelt), at det ikke er en finansiell ekstrabyrde, som normale husholdninger endsige sædvanligt solide virksomheder har kapital eller likviditet til på den korte tidshorisont.

Selvom Kommunen er gået tilbage til den offentlige ejendomsværdi, skete det først 4 år efter og i mellemtiden er kalkulationsrenten forringet så det samlet set er blevet endnu dyrere.

Kommunens argument om at undgå spekulation er omtalt ovenfor afsnit E.1.3; at det er ikke et relevant/sagligt hensyn.

Det må tilføjes dertil, at det særligt ikke er relevant når forholdet ansues ud fra den privatretlige vinkel – hvor der ikke er anledning eller grundlag for, at offentligretlige hensyn (alligevel) skal spille ind.

Men spekulation var i øvrigt ikke relevant efter den gamle ordning. Det var alene Kommunen, der spekulerede ved den fremgangsmåde, man benyttede sig af og efterfølgende har benyttet sig af. Kommunen har ikke oplyst antallet af frikøb, der er gennemført over de seneste år, men det har formodningen for sig, at frikøb stort set er gået helt i stå.

De pludselige ændringer var således i sig selv urimelige. De efterfølgende flere ændringer har blot gjort det endnu mere uoverskueligt.

E.3.4 SAMMENHÆNG MED KONKURRENCE OG MARKEDSRET (MISBRUG AF DOMINERENDE STILLING/MARKEDSDOMINANS)

Konkurrenceretten forbyder markedsdominerende virksomheders misbrug af deres stilling, herunder ved at anvende urimelige forretningsbetingelser.

Offentlige myndigheder, herunder kommuner, er også underlagt konkurrenceloven, når de agerer på et konkurrenceudsat marked, jf. Palle Bo Madsen, Konkurrenceret – Markedsret (...).

Det er ikke tilfældet, blot fordi man handler en ejendom, og der søges at opnå gevinst. Det er imidlertid en anden situation, hvis man har en egentlig løbende forretning med køb og salg af ejendomme med fortjeneste for øje.

Der foreligger ikke grundlag i sagen for at bedømme og prøve, om konkurrenceloven faktisk finder anvendelse på Kommunens ejendoms-handelsaktivitet, og det gør appellanterne heller ikke gældende.

Men Kommunens "monopol-situation" er ret tydelig for denne her type aftale og de her aftalevilkår, jf. ovf. afsnit E.4.2 og E.4.3.

De afvejninger der finder sted efter konkurrencelovens regel i § 11 om forbud mod misbrug af dominerende stilling har imidlertid ligheds-punkter og sammenfald med rimelighedsbedømmelsen efter aftale-lovens § 36. Jf. omtalen heraf i Aftaler (...), hvor det generelt nævnes at den civilretlige bedømmelse efter aftalelovens § 36 naturligvis vil kunne påvirkes af de administrative kontrolmyndigheders holdning til givne kontrakts- og kontraheringsvilkår.

Bestemmelserne i markedsføringsloven, herunder § 3, skal eller kan også tillægges betydning i anvendelsen af § 36.

Som et eksempel på forbudte urimelige forretningsbetingelser kan henvises til Konkurrencerådets afgørelse over for Yousee, om at afstå fra ændring af vilkår for bredbåndsabonnementer uden varsel, hvor der ikke var påvist nogen saglig grund for ændringen, da der ikke havde været problemer med de gældende vilkår (...).

Der kan henvises tillige til den ovenfor omtalte Højesterets dom i U1929.605 og omtalen heraf i Kommunalret (...).

E.4 EN TILPASNING KAN IKKE FØRE TIL EN SÅ FUNDAMENTAL ÆNDRING, SOM METODEÆNDRINGEN HAR FØRT TIL OG DOMSTOLENE HAR KOMPETENCE TIL AT ÆNDRE VILKÅRENE

Det gøres derfor gældende, at ugyldigheden af ophævelsen af 1996-ordningen og indførelsen af den nye midlertidige ordning fører til, at beslutningen herom må annulleres principalt fuldstændigt og subsidiært for enkelte elementer i beslutningen, jf. de subsidiaire påstande.

Uanset Kommunen måtte være berettiget til at foretage nogen justeringer af den en gang etablerede ordning, har ordningen en sådan karakter, at den ikke kan ændres på så indgribende måde, som det skete. I en sådan situation skal der sættes noget (andet) i stedet for den urimelige ændring. Domstolene har fået tillagt kompetencen til at foretage sådanne vilkårsændringer af urimelige aftaler. Der henvises til ændringen af aftalelovens § 36 (...).

E.5 AFGIVELSE AF VARSEL

Det er et almindeligt kontrakts- og obligationsretligt princip, at væsentlige og/eller bebyrdende vilkår, herunder opsigelser, alene bør gennemføres med et passende varsel.

Der kan henvises til Gomard, Obligationsret, 1. del (...).

Et sådant princip harmonerer også med almindelige principper for rimelige kontraktsvilkår i langvarige kontraktsforhold angående fast ejendom og låneforhold.

I henhold til lov om finansiel virksomhed § 53b (...) er realkreditinstitutter pålagt en række indskrænkninger i adgangen til at ændre vilkår for gebyr og renteforhold og skal gøre det med mindst 6 måneders varsel. Bestemmelsen er parallel til § 9 i kreditaftaleloven, der bestemmer, at kreditgiveren skal underrette forbrugeren om enhver ændring i debitorrenten, inden ændringen træder i kraft.

Bestemmelserne, der er ufravigelige, er illustrative for den almindelige kontraktsregulering, der finder sted i aftalerelationer med store misforhold i styrke.

Der henvises fra praksis til U 1999.633 (...) og U 2011.2760 (...).

De forvaltningsretlige krav til ændring af administrativ praksis og begrænsninger i omgørelsesadgang samt hensyntagen på grund af berettiget forventning understøtter yderligere kravet om passende varsel ved ændringer til Kommunens afløsningsordning, udarbejdet som accessorium til tilbagekøbsklausulerne med henblik på at de ikke (længere) var urimelige."

Københavns Kommune har i sit sammenfattende processkrift anført bl.a.:

"C. ARGUMENTATION

8. RETSGRUNDLAG

8.1 Det dobbelte retsgrundlag

Deklarationerne om hjemfald, som giver Københavns Kommune tilbagekøbsrettigheder, samt de konkrete aftaler om udskydelse eller frikøb beror på et privatretligt grundlag. 1996-ordningen og den midlertidige 2017-ordning fastsætter en administrativ praksis i kommunen, og de er ikke en del af det privatretlige forhold mellem Københavns Kommune og ejendomsejerne. 1996-ordningen stiftede således ikke privatretlige rettigheder for ejendomsejerne og var ikke del af et løbende kontraktforhold mellem Københavns Kommune og ejendomsejerne. Københavns Kommunes muligheder for at justere metoden for fastsættelsen af kalkulationsrenten i forbindelse med 2011-justeringen reguleres derfor af forvaltningsretlige principper for ændring af en administrativ praksis. Disse forvaltningsretlige principper er fuldt ud overholdt. Den administrative praksis giver Københavns Kommune mulighed for efter ensartede og enkle principper at indgå aftaler med ejendomsejerne om udskydelse eller frikøb, og det er disse aftaler, der reguleres privatretligt af aftaleloven, herunder dennes §§ 1 og 7 om tilbud og tilbagekaldelse af tilbud.

8.2 Forvaltningsretlige principper for ændring af administrativ praksis

Det forvaltningsretlige udgangspunkt er, at en myndighed kan ændre sin administrative praksis med virkning over for borgerne, når dette sker fremadrettet og dermed med virkning for fremtidige forhold. Det er en forudsætning for praksisændringen, at den er sagligt begrundet og holder sig inden for rammerne af lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper, jf. for eksempel. Statsforvaltningens afgørelse af 26. august 2014 til Aarhus Kommune (...).

En kommunes ændring af sin administrative praksis skal eksempelvis holde sig inden for rammerne af kommunalfuldmagten, herunder kravet til kommunen om forsvarlig forvaltning af de kommunale værdier og forbuddet mod uden lovhjælp at begunstige enkeltpersoner.

Det er endvidere en forudsætning, at der er tale om en generel ændring. Den almindelige lighedsgrundsætning er således ikke til hinder for ændring af en administrativ praksis, når blot ændringen er generel og ikke udtryk for enkeltstående vilkårlige fravigelser til fordel eller ulempe for bestemte borgere. I overensstemmelse hermed udtalte Statsforvaltningen i en afgørelse af 30. juni 2009 om Brøndby Kommunes ændring af sin praksis for frikøb af kommunens tilbagekøbsret, at (...):

"Hvis en praksis er udtryk for en generel ændring af praksis for fremtiden, og den nye praksis i øvrigt ikke strider imod overordnede regler, må den betragtes som lovlig"

I samme retning er Ombudsmandens udtalelse af 2. oktober 2017 om Københavns Kommunes praksis for frikøb, når det anføres, at (...):

"(...) kommunen [ikke] er afskåret fra at foretage ændringer i beregningsmetoden for frikøbsordningen, så længe ændringerne er saglige og ligger inden for rammerne af økonomisk forsvarlig forvaltning (...)".

På grund af de forventninger, der er knyttet til en administrativ praksis, vil det i nogle tilfælde være et krav, at praksisændringer varsles over for borgerne, så der herved gives et rimeligt tidsrum til at omstille sig. Det gælder dog ikke, hvis hensynet til borgernes berettigede forventninger ikke er tungtvejende, og der er saglige grunde til en uvarslet praksisændring, jf. Mørup, Søren, 2005, 1. udg. "Berettigede forventninger i den offentlige forvaltning", side 880 (...). Retspraksis indeholder flere eksempler på saglige praksisændringer, som er bebyrdende for borgerne og som indføres uvarslet, men som ikke desto mindre oprettholdes af domstolene, jf. blandt andre Højesterets dom af 15. november 1972 trykt i U.1973.18/3H (...), Højesterets dom af 26. maj 1999 trykt i U.1999.1408H (...) og Østre Landsrets dom af 28. januar 2000 trykt i TFA.2000.194/3Ø (...).

8.3 Den privatretlige regulering

Appellanterne gør gældende, at frikøbsordningen og ændringerne heri skal bedømmes i henhold til forvaltningsretlige grundsætninger. Det synes dog også i et vist omfang at være appellanternes synspunkt, at Københavns Kommune tillige har tilsidesat privatretlige regler, herunder aftalelovens § 36, jf. til eksempel appellanternes processkrift IIII, pkt. 16 (...):

"Problemstillingen vedrørende DR Byen har derfor klare paralleller til nærværende sag og spørgsmålet om, hvorvidt Kommunens uvarslede ændringer af retningslinier (fra april 2017) for tilbagekøb bør tilsidesættes som stridende mod grundlæggende forvaltningsretlige principper og som værende urimelige."

Der er to relationer mellem appellanterne (og andre adkomsthavere med ejendomme, som kommunen har tilsvarende rettigheder ret til at tilbagekøbe) og Københavns Kommune, der reguleres af privatretten og ikke af forvaltningsretten. Det er i) de tinglyste tilbagekøbsrettigheder og ii) de aftaler, som Københavns Kommune og adkomsthaverne måtte indgå om frikøb eller udskydelse, herunder i sagens natur også forudgående tilbud og accept.

For disse forhold gælder aftalelovens almindelige regler samt almindelige obligationsretlige principper. Sammenhængen mellem det forvaltnings- og privatretlige reguleringsgrundlag er, at kommunen i medfør af forvaltningsretlige regler og kommunalfuldmagtsregler vedrørende forsvarlig økonomisk forvaltning af kommunens aktiver, besluttede at sælge grunde mod at få en privatretlig tilbagekøbsret, og at kommunen i medfør af samme regler besluttede at indføre en ordning, hvorefter

adkomsthaverne på privatretligt grundlag kan modtage og – om ønsket – gøre brug af tilbud om frikøb eller udskydelse.

Hvis appellanterne for landsretten måtte gentage synspunkter om, at der som følge af den forvaltningsretlige vedtagelse af 1996-ordningen bestod et løbende privatretligt kontraktuelt forhold, som gav borgerne et privatretligt funderet krav på at kunne foretage frikøb eller udskydelse, så er det ikke korrekt. Indførelsen af 1996-ordningen resulterede ikke i noget kontraktforhold mellem kommunen og adkomsthaverne, og hverken 1996-ordningen eller 2011-justeringen eller 2017-justeringen blev en del af et kontraktforhold mellem kommunen og adkomsthaverne, hvilket behandles nærmere nedenfor under afsnit 11.

9. APPELLANTERNES PÅSTANDE SKAL AFVISES FOR SÅ VIDT DE ANGÅR TILSIDESÆTTELSE AF 2011-JUSTERINGEN

Under byrettens behandling af sagen havde appellanterne en subsidiær påstand (iii), der var formuleret som følger (...):

"Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at beslutningen af 30. marts 2017 om at ændre kalkulationsrenten og metoden, der anvendes ved beregning af frikøbsbeløbene i henhold til ordningen om udskydelse og afløsning (frikøb) af Københavns kommunes deklarationer om hjemfald med virkning fra 1. april 2017, er ugyldig."

Københavns Kommune udtrykkeligt under byrettens behandling af sagerne adkomsthaverne opmærksomme på, at ændringen af kalkulationsrenten i 2017 var en udmøntning af 2011-justeringen, og at gyldigheden af 2011-justeringen ikke var en del af sagernes genstand (ligesom gyldighed af 2011-justeringen heller ikke var omfattet af fri proces), jf. for eksempel processkrift C (...).

Uanset adkomsthaverne blev gjort opmærksomme på dette, formulerede de ikke en påstand om gyldigheden af 2011-justeringen. Dette beroede ikke på undskyldelige omstændigheder, men var et aktivt fravalg. Derfor fremgår det også udtrykkeligt af byrettens begrundelse i deldommen (BRD, s. 73, 3. afsnit, ES, s. 155) for så vidt angår den subsidiære påstand (iii) for byretten, at (...):

"Herefter og henset til, at kalkulationsrenten uanfægtet blev reguleret efter lovlige og saglige hensyn i 2011 (...), finder retten ikke, at sagsøgerne havde en berettiget forventning om, at renten ved beregning af frikøbs- og udskydelsesbeløb skulle være uafhængig af det øvrige renteniveau i samfundet, hvorfor Københavns Kommune frifindes for de nedlagte påstande."

Hvis det alene drejede sig om, at appellanterne gerne ville formulere nye anbringender angående betydningen af 2011-justeringen for gyldigheden af 2017-justeringen, kunne dette måske accepteres. Da der imidlertid er tale om en helt ny påstand angående selve gyldigheden af 2011-justeringen – hvor appellanterne altså de facto vil have skruet kalkulationsrenten tilbage til det, som den blev fastsat til i 1996 – kan dette

ikke accepteres og bør heller ikke af landsretten tillades, allerede fordi der i så fald slet ikke er tale om en ankesag for dette spørgsmål.

Hvis landsretten tillader appellanternes nye påstand om 2011-justeringen, kan og vil Københavns Kommune gøre gældende;

at 2011-justeringen var gyldig,

at 14 af appellanterne har erhvervet deres adkomster efter 1. april 2011 og derfor ikke med mening kan hævde at være omfattet af en praksis fra før 1. april 2011; og

at alle appellanterne i øvrigt har udvist rettighedsfortabende passivitet.

Men det vil i givet fald være Københavns Kommune, som ufrivilligt så skal bære risikoen for, at landsrettens dom herefter ikke kan ankes til Højesteret, hvilket den i udgangspunktet ikke kan, jf. Højesterets kendelser af 29. maj 2020 om, at sagerne ikke i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, skulle starte i landsretten. Det er uacceptabelt, herunder fordi dem, som en påstand om (u)gyldigheden af 2011-justeringen kan få størst betydning for, ikke er appellanterne, men derimod adkomsthavere som i perioden 1. april 2011 – 31. marts 2017 har indgået aftaler med Københavns Kommune om frikøb eller udskydelse, og som ikke har sagsøgt kommunen.

Under hensyntagen til forløbet for byretten, hvor adkomsthaverne på et fuldstændigt oplyst grundlag foretog et uforbeholdent aktivt fravalg angående den netop nu nedlagte påstand, og under hensyntagen til ovennævnte om det uacceptable ved, at Københavns Kommune på den måde påføres risikoen for en fravigelse af to-instansprincippet, bør appellanternes nye påstande om ugyldighed af 2011-justeringen i henhold til retsplejeloven, § 383, stk. 1, ikke tillades.

10. KØBENHAVNS KOMMUNE HAR HANDLET I OVERENSSTEMMELSE MED FORVALTNINGSRETEN

10.1 2011-justeringen og 2017-justeringen varetog lovlige kommunale forhold

Det er uklart for Københavns Kommune, om appellanterne under ankesagen gør gældende, at det med virkning fra 1. april 2017 var i strid med forvaltningsretlige regler og desuden ugyldigt, at Københavns Kommune midlertidigt erstattede de fastfrosne offentlige ejendoms-vurderinger med mæglervurderinger og forkortede den mulige udskydelsesperiode fra 70 til 35 år.

Københavns Kommune forstår sagen sådan, at der under anken er enighed om, at disse midlertidige tiltag var saglige og proportionale, men at appellanterne (måske) gør gældende, at der skulle have været givet længere varsel.

Københavns Kommune vil derfor ikke anføre yderligere om den midlertidige 2017-ordning, men vil forholde sig til sagligheden af 2011-justeringen og 2017-justeringen, som vedrørte kalkulationsrenten. Lovligheden af de korte varsler behandles særskilt nedenfor under afsnit 10.4. For det tilfælde, at appellanterne har synspunkter om den midlertidige anvendelse af mæglervurderinger i stedet for de offentlige ejendomsvurderinger, der i 2017 havde været fastfrosset siden 2013 – og dermed på 2011-niveau – henviser Københavns Kommune til påstandsdokumentet for byretten, afsnit 4.2.2 – 4.2.3 (...).

Om 2011-justeringen og 2017-justeringen er det så vidt ses appellanternes overordnede synspunkt, at kommunen på ulovlig vis har undladt at varsle disse og har forfulgt "(...) spekulative økonomiske formål (...), jf. processkrift IIII, pkt. 29 (...):

"Det bekræfter imidlertid under alle omstændigheder, at Kommunens ageren skal respektere grundlæggende forvaltningsretlige principper, herunder saglighed. Et element af saglighedskriterierne går netop ud på, at ændring af administrativ praksis af bebyrdende karakter skal varsles. Et andet element af saglighedskriterierne går ud på, at en Kommune ikke kan forfølge spekulative økonomiske formål, jf. (...)."

Appellanterne har ikke ret, hvilket skyldes, at deres synspunkter tager udgangspunkt i, at muligheden for frikøb og udskydelse økonomisk og i andre henseender primært skal tilgodese de aktuelle adkomsthavere på bekostning af kommunen. Det rigtige er imidlertid, at det mest væsentlige hensyn altid har været at Københavns Kommune til hver en tid opnår betaling så vidt muligt svarende til aktivernes værdi. Det er det hensyn, som Københavns Kommune først og fremmest skal iagttage, hvilket har været den grundlæggende præmis siden ejendommene blev pålagt tilbagekøbsrettigheder og som også blev understreget, da 1996-ordningen blev vedtaget og indført. Det er ikke et spekulativt økonomisk formål at opnå betaling så vidt muligt svarende til aktivets værdi. Tværtimod er det netop i overensstemmelse med kommunalfuldmagten, jf. herved også Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 5. udgave (2023), side 72 og 74 (...):

"Med hensyn til prisen på den byggemodnede jord, som kommunen sælger, skal salget som udgangspunkt ske til markedsprisen. Herved sikres, at der ikke ved jordsalget ydes ulovlige (indirekte) tilskud til enkeltpersoner, erhvervsvirksomheder eller andre.

Kravet om markedspris medfører, at det ikke vil være tilstrækkeligt, at kommunen sælger til en pris, der dækker omkostningerne ved jordkøb og byggemodning, hvis markedsprisen ligger højere end dette beløb. På den anden side medfører kravet om markedspris også, at hvis markedsprisen ligger lavt, kan kommunen sælge til denne pris, uanset at kommunen herved ikke får dækket sine omkostninger til køb og byggemodning.

Ovenstående krav til prisfastsættelsen indebærer, at kommunens jordforsyning kan give et overskud, hvis markedsprisen er høj, og at der kan opstå

et underskud, hvis markedsprisen er lav. Dette er lovligt, idet der ikke gælder et hvile i sig selv-princip for den kommunale jordforsyning.

(...)

Som nævnt i afsnit 3.9.7 er det også berettiget, at en kommune opnår en fortjeneste ved salg af ejendomme. Dette kan imidlertid ikke være hovedformålet, men er blot en følge af, at ejendomme skal sælges til markedsprisen af de årsager, som er nævnt i afsnit 3.9.7."

Tilbagekøbsretten i Københavns Kommune blev indført i begyndelsen af 1900-tallet hvilende på den lovlige interesse, at kommunen ville sikre sig, at en værdistigning på frasolgte ejendomme ikke kom enkelte borgere til gode, men endte i kommunekassen til gavn for samtlige af kommunens borgere. Tilbagekøbsrettens lovlighed har flere gange været prøvet ved domstolene. Hver gang har domstolene fundet, at en tilbagekøbsret, der bevarer kommunens adgang til værdistigning på ejendomme, varetager et sagligt hensyn og er i overensstemmelse med både almindelige forvaltningsretlige principper og kommunalfuldmagten, jf. senest U.2001.2493H (...) og U.2007.2137H (...).

Kommunens indførelse af 1996-ordningen og de efterfølgende 2011- og 2017-justeringer er i fuld overensstemmelse med de oprindelige økonomiske hensyn bag selve tilbagekøbsretten. Justeringerne har navnlig fokuseret på at sikre, at ordningen vedblivende fastsætter et vederlag for frikøb og udskydelse, som med den nødvendige sikkerhed afspejler aktivets reelle værdi. Det gælder ved ændringen af kalkulationsrenten ved 2011-justeringen, ved indførelse af muligheden for mægler vurdering i 2015 (som ikke er en del af sagerne), ved 2017-justeringen og senest ved (gen)indførelsen af 1996-ordningen i december 2021 da det nye offentlige ejendomsvurderingssystem blev introduceret.

At Københavns Kommune herved til fulde har holdt sig inden for det lovliges rammer, vidner Indenrigsministeriets udtalelse af 4. juli 1997 (...) om. Her anførte Indenrigsministeriet bl.a. følgende (...):

"Kommunen skal (...) sikre sig, at vederlaget for afløsning af en tilbagekøbsret svarer til den i tilbagekøbsretten indeholdte værdi, som kommunen ved afløsningen giver afkald på. (...)

I forbindelse med salg af kommunal fast ejendom skal kommunen efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis søge ejendommen afhændet til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. (...)

(...)"

10.2 2011-justeringen var lovlig

Som det følger af oversigten over appellanterne oven for under afsnit 5.5 er der 11 af appellanterne, der først har erhvervet adkomst efter 31. marts 2011. Disse appellanter har ikke forklaret, hvorfor de mener at kunne have retskrav på anvendelse af nogen anden kalkulationsrente

end den, der var gældende fra 1. april 2011 og frem. Derudover foreligger der for alle appellanterne retsfortabende passivitet, idet det tidligst er med ankestævningen af 30. marts 2022, at der blev nedlagt påstande om 2011-justeringen (11 år efter dens vedtagelse og adskillige år efter adkomsterhvervelserne). 2011-justeringen var derudover i det hele lovlig, jf. straks nedenfor.

Som beskrevet ovenfor under afsnit 5.2 havde den markedsmæssige realrente i 2011 i en årrække været lavere end den kalkulationsrente på 4 pct., der var blevet besluttet med vedtagelsen af 1996-ordningen. Da kalkulationsrenten på 4 pct. p.a. derfor ikke længere var retvisende i forhold til den aktuelle udvikling af realrenten, besluttede Borgerrepræsentationen i marts 2011 at ændre metoden for kalkulationsrenten, så den i) skulle bero på et 5-årigt gennemsnit af realrenten og ii) løbende monitoreres i forhold til udviklingen af dette gennemsnit.

Appellanternes synspunkter forstår Københavns Kommune sådan, at fordi Jesper Rangvid i sin erklæring til sagen har oplyst, at der ikke i økonomisk teori og praksis findes sikkert belæg for, at en kalkulationsrente opgjort som et 5-årigt gennemsnit af en realrente på et helt generelt plan er bedre til at forudsige den fremtidige realrente end et 70-årigt gennemsnit, så handlede kommunen usagligt. Appellanternes synspunkt er forkert, allerede fordi et 5-årigt gennemsnit fra 1. april 2011 og frem med større grad af sikkerhed end et 70-årigt gennemsnit sikrede, at kommunen, ved en aktuel og konkret aftale med en adkomsthaver om frikøb, opnåede markedsværdien af sit aktiv. Tilsvarende og på samme måde sikrede justeringen, at kommunen ikke kom til at give adkomsthaverne en rabat i forhold til markedsværdien. Det var således selve formålet med justeringen, at frikøb skulle blive dyrere for at opnå større grad af sikkerhed for, at der faktisk var tale om markedsværdien af det aktiv, som tilbagekøbsrettighederne udgør. Dette formål var utvivlsomt lovligt og netop udtryk for overholdelse af kommunalfuldmagten. Det var hverken spekulativt eller med ulovlig gevinst for øje.

Det, som kan tages med fra Jesper Rangvids besvarelse af parternes spørgsmål, er, at ud fra en økonomisk praktisk og faglig betragtning er en kalkulationsrente baseret på et 5-årigt gennemsnit, som skal anvendes til at prissætte markedsværdien af Københavns Kommunes aktiv, ikke forkert at anvende og heller ikke mindre korrekt end en kalkulationsrente baseret på et 70-årigt gennemsnit.

Appellanterne anførte i processkrift IIII, pkt. 23 (...):

"Sagen omhandler ikke en retrospektiv analyse af, om Kommunen eller den enkelte ejendomsejer i hvert enkelt tilfælde har fået eller vil få/er gået glip eller vil gå glip af en gevinst ved gennemførelse af et frikøb eller et tilbagekøb. Det er klart, at en fremtids/chancekontrakt af denne type, vil indeholde en sandsynlighed for at en af parterne kommer bedre ud af det end den anden."

En af de ting, som appellanterne efter Københavns Kommunes opfattelse tager fejl af under denne sag, er, at det skulle være ulovligt, at sandsynligheden for, at det er Københavns Kommune, som "kommer bedre ud af det" er større end sandsynligheden for, at det er adkomsthaverne. Det er det ikke. Tværtimod er det henset til det oprindelige lovlige formål med tilbagekøbsrettighederne både sagligt og tilsvarende lovligt, at sandsynlighedsovervægten – om nogen – er til kommunens fordel. Her til kommer som konstateret af Jesper Rangvid, at kommunen allerede har valgt en model for frikøb, hvor der ikke tages højde for fremtidige ejendomsværdistigninger, der ubetinget tilfalder de adkomsthavere, som foretager frikøb. Så meget desto mere er det sagligt og forsvarligt, hvis kalkulationsrenten går i modsat retning.

Under sagernes behandling for byretten havde adkomsthaverne derudover synspunkter om, at en kalkulationsrente på 4 pct. p.a. er mere rigtig end andre, jf. Finansministeriets "Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger" fra august 2017 (...).

Jesper Rangvid har særligt ved sin besvarelse af spørgsmål A og C, som gengivet ovenfor under afsnit 7, bekræftet kommunens synspunkt under sagens behandling for byretten om, at sådan kan vejledningen ikke anvendes. Dette har Jesper Rangvid derved, at han ikke anvender vejledningen eller på anden vis henviser til, at en kalkulationsrente opgjort på baggrund af samfundsmæssige konsekvensberegninger må opfattes som den rigtige. I hovedsagen skyldes det, at vejledningen er et analyseværktøj – ikke en facitliste – til brug for fastsættelsen af en kalkulationsrente når staten investerer i projekter med en samfundsmæssig rækkevidde. Det er ikke en vejledning, der angår fastsættelsen af nutidsværdien af en tilbagekøbsret til en ejendom.

En anden Finansministeriel publikation "*Den samfundsmæssige diskonteringsrente*" fra november 2018 (ES, s. 2435) modsiger også appellanterne. Heraf fremgår en række til- og fravalg ved fastsættelse af den samfundsmæssige kalkulationsrente, idet det bemærkes, at formålet er at fastslå en investeringsramme, så projekter kan prioriteres. Formålet er dermed ikke at ramme en "sand" kalkulationsrente (...):

Det skal samtidig ses i lyset af, at når den samlede investeringsramme er lagt fast, har den samfundsøkonomiske kalkulationsrente primært den funktion, at den bidrager til at rangere fordelagtigheden af alternative projekter over for hinanden (...)"

Hvis synspunktet alligevel fastholdes af appellanterne, henviser Københavns Kommune til kommunens sammenfattende processkrift for byretten, afsnit 4.2.4.2, side 12-13 (...), hvor det er endnu mere detaljeret gennemgået, hvorfor Finansministeriets vejledning ikke udgør bevis for appellanternes synspunkt.

Videre har appellanterne for ankesagen fremlagt beregninger og opdaterede beregninger (...), der sammenholder priserne for frikøb under anvendelse af forskellige kalkulationsrenter. Københavns Kommune bestrider ikke, at nedsættelsen af kalkulationsrenten – sammen med

anvendelsen af opdaterede offentlige ejendomsvurderinger – har væsentlig betydning for prisen for frikøb. Københavns Kommune bestri-
der til gengæld, at det ud fra rimelighedsbetragtninger medfører, at kommunens justeringer ikke var lovlige. Under hensyntagen til formålet med tilbagekøbsrettighederne og for så vidt også formålet med en fast mulighed for frikøb var de bestemt lovlige. Efter Københavns Kommunes opfattelse er beregningerne ikke illustrative for en hævdet urimelig eller usaglig byrde, der pålægges appellanterne, men i stedet illustrative for den uretmæssige rabat kommunen de facto ville have givet adkomsthaverne, hvis kommunen ikke havde genoprettet balancen i forhold til markedsværdi.

Appellanterne anførte i ankereplikken, pkt. 25, side 5 (...), at:

"Efter ændringerne i 2017 udgør afløsningspriserne derimod nu mellem 75 % og 90 % af ejendommens værdi i 5 af de 6 beregnede tilfælde."

For den gode ordens skyld fulgte det så vidt ses ikke af de i ankereplikken nævnte seks eksempler (bilag 78-83), at afløsningspriserne i fem af disse efter 2017-justeringen ultimo 2022 udgjorde mellem 75 – 90 pct. af ejendommenes værdi. Efter beregningerne, som kommunen ikke har verificeret, men heller ikke har grundlag for at betvivle, er der, som kommunen læser disse, i fire af eksemplerne tale om, at afløsningsprisen ultimo 2022 udgjorde mellem 75,15 - 85,15 pct. af ejendommenes værdi. Eksemplerne er indeholdt i de opdaterede beregninger (...) appellanterne fremlagde med processkrift IIII (...).

Det er i givet fald alt andet lige helt i overensstemmelse med formålet med kommunens tilbagekøbsrettigheder og baggrunden for indførelsen af muligheden for frikøb. Resultaterne er nemlig en kombination af den af kommunen valgte saglige metode, den af kommunen skønsmæssigt fastsatte saglig kalkulationsrente og det faktum, at der i eksemplerne "kun" er mellem 23 – 34 år til tidligst mulige tilbagekøbstidspunkt. I de to sidste eksempler (...) er der tale om, at afløsningsprisen i det ene tilfælde (...) udgjorde ned til 41,62 pct. af ejendomsværdien. Det er igen et resultat af den saglige metode, den saglige kalkulationsrente, og at der i det eksempel ultimo 2022 var 52 år til tidligst mulige tilbagekøbstidspunkt.

I alle eksemplerne skal der henses til, at kommunen ved den valgte model for prisfastsættelsen ikke har taget højde for fremtidige ejendomsværdistigninger, og at disse værdistigninger ved frikøb kun ville komme adkomsthaverne til gode.

Om noget understøtter de af appellanterne selv fremhævede eksempler den antagelse, som man kan have om, at frikøb generelt set sker, når der er en kortere årrække til det potentielle tidspunkt for kommunens tilbagekøb. Det giver ikke bedre mening at anvende en kalkulationsrente baseret på et 70-årigt gennemsnit end en kalkulationsrente baseret på et kortere gennemsnit, når der er væsentligt kortere tid til hjemfald end 70 år, jf. Jesper Rangvids besvarelse af spørgsmål A og C. Københavns

Kommune har imidlertid ikke statistik, der viser, hvor lang tid der generelt er til hjemfald, når der sker frikøb.

Det bestrides ikke, at de af appellanterne, som havde erhvervet adkomst før 1. april 2011 (måske) havde en subjektiv forventning om på et tidspunkt at kunne disponere i henhold til en kalkulationsrente på 4 pct. p.a., hvilket ville have medført en lavere frikøbspris. Det afgørende i forhold til disse appellanter er imidlertid, at kommunen aldrig har givet disse appellanter eller andre adkomsthavere en legal forvaltnings- eller aftaleretlig berettiget forventning om dette. Københavns Kommune er derfor heller ikke ansvarlig for eller bundet af den måde, som appellanterne måtte have indrettet sig på

10.3 2017-justeringen var lovlig

Nedjusteringen af kalkulationsrenten i 2017 fra 3 pct. til 2,2 pct. p.a. (og i 2018 til 2 pct.) var udelukkende en konsekvens af den beslutning, som Borgerrepræsentationen havde truffet som led i 2011-justeringen om at følge udviklingen af kalkulationsrenten. 2017-justeringen ændrede ikke metoden for fastsættelsen af kalkulationsrenten, men indebar, at kalkulationsrenten blev beregnet som gennemsnittet af realrenten for forudgående fem kalenderår (2012-2016). Der er derfor en sådan sammenhæng mellem 2011-justeringen og 2017-justeringen, at når 2011-justeringen var lovlig, så er 2017-justeringen det også.

10.4 2011-justeringen og 2017-justeringen kunne indføres uden varsel

Appellanterne anførte i processkrift IIIII, pkt. 33 (...):

"Navnlig bestyrker det, at Kommunens mange og uvarslede ændringer af metode og kalkulationsrente (især fra april 2017 og frem) har været usaglige og urimelige."

Københavns Kommune bemærker for den gode ordens skyld, at nærværende sag ikke vedrører tiden efter 1. april 2017. Appellanterne har derudover ikke under ankesagen redegjort nærmere for, hvorfor det manglende varsel var usagligt.

Det er almindeligt antaget i forvaltningsretten, at praksisændringer kan gennemføres uden varsel, når saglige grunde taler herfor. Efter Københavns Kommunes opfattelse kan landsretten lægge til grund, at hvis kommunen havde givet varsel om justering af kalkulationsrenten i enten 2011 eller 2017, så ville det have udløst en stigning i antallet af frikøb, og dermed have været med til at forspilde selve formålet med justeringen af kalkulationsrenten.

Ombudsmanden tilsluttede sig i sin udtalelse af 2. august 2017 (...), at indførelsen af 2017-ordningen – hvor 2017-justeringen altså var et samtidigt element – netop af disse grunde kunne ske uden varsel. Efter at have konstateret, at kommunen havde undladt at varsle ændringen for at undgå, at en stor del af ejendommene ville blive frikøbt, inden æn-

dringerne trådte i kraft, udtalte Ombudsmanden følgende i sin udtalelse, side 5 (...):

"Da borgerrepræsentationens beslutning om ikke at varsle ændringen af beregningsmetoden for frikøb også er begrundet i hensynet til at forvalte kommunens aktiver på en økonomisk forsvarlig måde, og da jeg som nævnt skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt, har jeg besluttet heller ikke at foretage mig noget i anledning af din klage over, at kommunen ikke gav et varsel om, at regningsmetoden for frikøb ville blive ændret."

Der er ikke nogen faktisk eller retlig årsag til, at landsretten skal nå frem til et andet resultat end Ombudsmanden gjorde. Hvis landsretten mod forventning måtte mene det modsatte, skal der som minimum sondres mellem 2011-justeringen og 2017-justeringen. Alle interesserede adkomsthavere kunne nemlig fra og med kommunens årsrapport for 2011 selv gøre sig bekendt med, at nedsættelsen af kalkulationsrenten ved 2011-justeringen beroede på en faldende realrente og ændrede markedsvilkår, jf. ovenfor under afsnit 5.3. Det kunne derfor – efter almindelige principper om adkomsthavernes "burde viden" – senest fra årsregnskabet for 2011 ikke være nogen overraskelse for adkomsthaverne, at fremtidige yderligere faldende renter ville føre til yderligere fremtidige justeringer, og at sådanne yderligere justeringer nødvendigvis også ville blive offentliggjort enten 31. marts i det pågældende kalenderår eller tæt derved.

Endelig er det efter Københavns Kommunes opfattelse relevant, at både 2011-justeringen og 2017-justeringen først trådte i kraft, efter at de tilbud om frikøb og udskydelse, som kommunen havde afgivet til ejendomsejerne og som var gældende til og med 31. marts 2011 henholdsvis 31. marts 2017, var udløbet. Ordningen greb således ikke ind i et bestående/løbende kontraktforhold mellem kommunen og ejendomsejerne, men regulerede alene betingelserne for kommunens fremtidige tilbud om frikøb og udskydelse.

11. KØBENHAVNS KOMMUNE HAR HANDLET I OVERENSSTEMMELSE MED PRIVATRETEN

11.1 1996-ordningen udgjorde ikke noget i løbende kontraktforhold

Som beskrevet ovenfor under afsnit 8.3 reguleres i) kommunens tinglyste tilbagekøbsrettigheder og ii) de konkrete aftaler om frikøb og udskydelse, som kommunen indgår med adkomsthavere af privatretten, herunder aftalelovens regler.

Angående i) de tinglyste tilbagekøbsrettigheder er det notorisk, at disse ikke giver adkomsthaverne ret til frikøb eller udskydelse eller i det hele taget nævner det som en mulighed. Tilbagekøbsrettighederne tilfører udelukkende en ret for Københavns Kommune, som modsvares af de øvrige vilkår, som i sin tid blev aftalt i forbindelse med ejendomsandlerne.

Angående ii) konkrete aftaler om frikøb eller udskydelse er der tale om, at adkomsthaverne anmoder kommunen om et tilbud, hvilket tilbud beregnes på baggrund af den forvaltningsretlige praksis. Tilbuddet er gældende til og med førstkomende 31. marts, hvorefter der kan indhentes et nyt tilbud. Dette tilbud reguleres i det hele af aftaleloven og kan ikke danne grundlag for berettigede forventninger udover den periode, hvor tilbuddet er gældende.

Både 2011-justerungen og 2017-justeringen blev indført på en sådan måde, at de fuldt ud respekterede allerede gældende tilbud og først fik virkning fra 1. april.

Hvis appellanterne for landsretten fastholder tidligere synspunkter om, at 1996-ordningen blev en del af en privatretlig aftale mellem Københavns Kommune og appellanterne, som medfører, at kommunen efterfølgende og stadig i dag har en særlig pligt til at kontrahere på samme måde som i 1996 – dvs. baseret på en kalkulationsrente på 4 pct. p.a. alternativt en kalkulationsrente baseret på et 70-årigt gennemsnit af realrenten – så har det ingen retskildemæssig støtte. 1996-ordningen eksisterede ikke som en del af deklARATIONERNE om tilbagekøbsret for Københavns Kommune og blev heller ikke en del heraf. Alternativet til at justere kalkulationsrenten som sket er ikke at fastholde den på 4 pct. p.a., men nærmere helt at afskaffe mulighederne for frikøb efter 1996-ordningen, idet frikøb i givet fald vil indebære en ulovlig rabat til adkomsthaverne.

Derudover havde appellanterne for byretten en henvisning til aftalelovens § 39. I det omfang denne henvisning fastholdes gøres det fortsat gældende, at aftalelovens § 39 ikke er relevant for sagen, idet den vedrører helt anderledes situationer. Københavns Kommune henviser til påstandsdokumentet for byretten, afsnit 4.3.1, side 18, midt for (...).

11.2 2011-justeringerne og 2017-justeringerne var aftalekonforme, og så hvis der bestod et løbende kontraktforhold

Relationen mellem kommunen og adkomsthavere, som angår aftaler om udskydelse og frikøb, reguleres af aftalelovens §§ 1 og 7, der udtømmende gør op med, hvornår og hvordan et tilbud kan ændres eller tilbagekaldes. Der gælder ikke ved siden af disse bestemmelser nogen yderligere ulovbestemt loyalitetsforpligtelse, der fastsætter et krav på varsel, hvis en tilbudsgiver vil tilbagekalde et tilbud. Hvis man på trods af det ovenfor under afsnit 11.1 anførte måtte anskue 1996-ordningen som et løbende kontraktuelt aftaleforhold mellem Københavns Kommune og adkomsthaverne, bliver spørgsmålet, om Københavns Kommune som følge af en loyalitetsgrundsætning eller andre obligationsretlige principper var forhindret i at foretage 2011-justeringen og 2017-justeringen. Svaret herpå er nej.

For det første gælder, at selv hvis 1996-ordningen måtte udgøre en privatretlig aftale, så er der tale om et ensidigt løfte fra Københavns Kommune til adkomsthaverne uden nogen modydelse eller gensidighed i øvrigt. Der er således ingen adkomsthavere, der har erlagt noget veder-

lag eller anden modydelse for, at Københavns Kommune indførte eller opretholdt 1996-ordningen.

For det andet kan det konstateres, at Københavns Kommune ikke har gjort det umuligt for adkomsthaverne at udskyde eller frikøbe tilbagekøbsretten, men at der kun er tale om en prisjustering, der tilmed er baseret på den samtidigt konstaterbare realrente.

Det er et almindeligt obligationsretligt princip, at ensidige løfter fortolkes indskrænkende og i det hele ikke er underlagt samme principper som gensidige løfter eller løbende aftaleforhold, der kræver en høj grad af samarbejde. Dette indebærer blandt andet, at løftegivers – Københavns Kommunes – egne forhold kan begrunde ændringer i løftet i videre omfang, end hvis der havde været tale om en gensidig aftale. Den indskrænkende fortolkning af ensidige løfter må også give sig udslag i de obligationsretlige loyalitetsprincipper. Det ”almindelige” loyalitetsprincip i gensidigt bebyrdende transaktioner er næppe veldefineret, men afhængig af konteksten. Udgangspunktet er dog utvivlsomt, at en kontraktpart først og fremmest er berettiget til at varetage sine egne interesser, men at man samtidig så vidt muligt skal hjælpe med at beskytte medkontrahentens, jf. U.1981.300H (MS, s. 76).

2011-justeringen og 2017-justeringen indebar en almindelig prisjustering som skyldtes, at den aktuelle realrente i en længere periode havde været markant under 4 pct. p.a. Københavns Kommune handlede inden for rammerne af de hensyn, der lå bag kommunens ensidige indførelse af den administrative praksis om at tilbyde ejendomsejerne udskydelse af hjemfald eller frikøb.”

Landsrettens begrundelse og resultat

Landsretten bemærker indledningsvis, at appellanternes tidligere advokat i ankestævningen af 30. marts 2022 fremsatte påstand om bl.a., at kommunens beslutning af 10. marts 2011 var ugyldig. Efter advokatskiftet blev påstandene ændret til den nuværende formulering i processkriftet af 23. december 2022. For så vidt angår de appellanter, der for byretten tillige havde nedlagt betalingspåstande, blev påstandene fremsat i ankestævningen af 22. december 2022. Herefter, og da Københavns Kommune har haft tilstrækkelig mulighed for at varetage sine interesser, tillader landsretten, at de dele af påstandene, der vedrører beslutningen i 2011, fremsættes, jf. retsplejelovens § 383, stk. 2, jf. stk. 1.

Appellanterne har påstået sig omfattet af den afløsnings- og udskydelsesordning for tilbagekøbsrettighederne, som Københavns Kommune vedtog i 1996. Spørgsmålet er herefter, om de ændringer i ordningen i 2011 og 2017, som appellanterne har anfægtet, er ugyldige.

Landsretten tiltræder, at de overordnede principper beskrevet i 1996-ordningen er udtryk for, at kommunen med indførelsen af ordningen bl.a. ville leve op til sin forpligtelse efter kommunalfuldmagten til at forvalte sine aktiver – her til-

bagekøbsrettighederne – på en økonomisk forsvarlig måde. Denne forpligtelse indebærer, at kommunen skal disponere på en sådan måde, at værdien af tilbagekøbsrettighederne ikke forringes eller gøres illusorisk.

Ændringen i 2011, hvorved den kalkulationsrente, der indgik i beregningsmodellen, blev nedsat på baggrund af et 5-årigt gennemsnit, ville ifølge Økonomiforvaltningens indstilling indebære større overensstemmelse mellem kalkulationsrenten og den reelle realrente, der i en årrække havde været lav, og sikre, at kommunen til stadighed handler økonomisk forsvarligt. Økonomiforvaltningen blev samtidigt pålagt med passende intervaller at følge udviklingen i realrenten og indstille til ændringer i kalkulationsrenten, hvis renteniveauet ændrede sig væsentligt. Den yderligere nedsættelse af kalkulationsrenten i 2017, der – fortsat på baggrund af et 5-årigt gennemsnit – fremover skulle reguleres årligt, skete ligeledes på baggrund af renteutviklingen og ud fra samme hensyn, som begrundede ændringen i 2011.

Den midlertidige ordning i 2017, hvorefter frikøb af tilbagekøbsrettighederne skulle ske på grundlag af en mæglervurdering i stedet for den offentlige vurdering, havde ifølge Økonomiudvalgets indstilling baggrund i det opståede misforhold mellem de offentlige ejendomsvurderinger, der havde været fastfrosset siden 2013, og de faktiske markedspriser, der siden 2012 var steget betydeligt. Regeringen havde samtidig meldt ud, at det nye ejendomsvurderingssystem forventedes klart i 2019-2020, og at vurderingerne forventedes at stige med mere end 50 %. For at sikre en korrekt værdiansættelse og undgå at der blev foretaget frikøb for vederlag, der afveg fra den reelle markedsværdi, indførte Københavns Kommune derfor den midlertidige ordning.

Henset til baggrunden for og formålet med ændringerne og til, at der må tilkomme Københavns Kommune en vis skønsmargin med hensyn til, hvilken metode der anvendes til fastsættelse af vederlaget for frikøb eller udskydelse, finder landsretten ikke grundlag for at fastslå, at Københavns Kommune ved de omhandlede ændringer i 2011 og 2017 har inddraget usaglige hensyn, eller at ændringerne er uproportionale. Det bemærkes i tilknytning hertil, at der efter det foretagne syn og skøn ikke er grundlag for at fastslå, at det ville være mere korrekt at anvende det oprindelige 70-årige historiske gennemsnit til beregning af den fremtidige rente, når der – i et tilfælde som det foreliggende – er tale om beregning af værdien af tilbagekøbssummen på forskellige tidspunkter.

Det kan herefter ikke føre til et andet resultat, at Københavns Kommune efterfølgende i 2023 har besluttet at ændre perioden for beregning af kalkulationsrenten fra 5 til 10 år, eller at ændringerne i 2011 og 2017 som følge af stigninger i en beregnet frikøbssum kan have ført til vanskeligheder for nogle af appellanterne i forhold til at foretage frikøb eller belåne deres ejendomme. Det forhold,

at Københavns Kommune i 2024 indgik forlig med DR om en køberet til DR Byen, indebærer heller ikke, at der er handlet i strid med lighedsprincippet.

Landsretten tiltræder endelig henset også til formålet med ændringerne, at ændringerne kunne foretages uden forudgående varsel.

Herefter, og da det i øvrigt anførte om, at ændringerne i ordningen ikke er forenelige med aftalelovens § 36 eller almindelige obligationsretlige principper, ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster landsretten byrettens dom.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald skal appellanterne betale sagens omkostninger for landsretten, jf. retsplejelovens § 312, stk. 6.

39 ud af 42 appellanter er meddelt fri proces.

Under hensyn til sagens værdi, karakter og omfang fastsætter landsretten udgifterne til dækning af advokatbistand til 1.000.000 kr. inkl. moms, hvoraf statskassen skal betale 850.000 kr., og Dan Ejendoms Service A/S, Ejendomsselskabet af 1975 A/S og Brofogedvej 2 ApS hver skal betale 50.000 kr. til Københavns Kommune. Der er ved fordelingen navnlig lagt vægt på Dan Ejendoms Service A/S, Ejendomsselskabet af 1975 A/S og Brofogedvej 2 ApS' relative andel af sagens samlede værdi.

Københavns Kommune har foreløbig betalt 75.000 kr. af skønsmand Jesper Rangvids honorar.

Statskassen samt Dan Ejendoms Service A/S, Ejendomsselskabet af 1975 A/S og Brofogedvej 2 ApS skal in solidum endeligt afholde udgifterne til syn og skøn, der samlet udgør 200.000 kr. inkl. moms. Statskassen afholder i det indbyrdes forhold 170.000 kr., mens Dan Ejendoms Service A/S, Ejendomsselskabet af 1975 A/S og Brofogedvej 2 ApS hver afholder 10.000 kr.

THI KENDES FOR RET:

Byrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsretten skal statskassen inden 14 dage betale 925.000 kr. til Københavns Kommune. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

I sagsomkostninger for landsretten skal Dan Ejendoms Service A/S, Ejendoms-selskabet af 1975 A/S og Brofogedvej 2 ApS in solidum betale 150.000 kr. til Kø-benhavns Kommune. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 23-05-2025 kl. 10:01

Modtagere: Appellant Susse Coco Hjorth, Biintervenient Kenneth Thomas Sindal Nielsen, Biintervenient Somjit Aphornram Nielsen, Appellant Anders Ottosen, Biintervenient Lars Grønborg Larsen, Biintervenient Hjemfaldspligt København, Indstævnte Københavns Kommune, Biintervenient Berit Grønborg, Appellant Tanja Keita Lauridsen