

MODELLER FOR FREMTIDIGT EJERSKAB AF KØDBYEN

1. INDLEDNING [FÆLLES]

Københavns Kommune (herefter "kommunen") har bedt Horten beskrive en række mulige fremtidige ejerskabsmodeller for Kødbyen med særligt fokus på modellernes karakteristika, kommunens styringsmuligheder og hjemmelskrav. Derudover beskrives, i hvilket omfang kommunen kan styre områdets anvendelse gennem lokalplaner og servitutter. Hortens opdrag omfatter ikke spørgsmålet om hjemmel ift. kommunens nuværende ejerskab af Kødbyen.

Kommunen har bedt Deloitte om at supplere de juridiske overvejelser med skatte- og momsmæssige opmærksomhedspunkter, påvirkning af anlægsramme og erfaringsmæssig vurdering af modellernes kommercielle og finansielle robusthed. Deloitte's analyse indeholder desuden følgende to perspektiver:

- Økonomiske/finansielle implikationer for Københavns Kommune
- Økonomiske/finansielle implikationer for en ekstern partner og dermed en foreløbig vurdering af modellens realiserbarhed.

Baggrunden for denne tilgang er, at det er afgørende at sikre den kommunale økonomi i forbindelse med udvikling af en ejerskabsmodel. Ligeledes er det vigtigt at holde sig for øje, at modellerne med involvering af en ekstern partner udelukkende kan gennemføres, hvis modellerne er attraktive for en sådan partner, så de er kommercielt levedygtige.

Notatet indeholder indledningsvist en sammenfatning for hver af modellerne (afsnit 2) og en kort beskrivelse af sagens faktuelle forhold (afsnit 3). Derefter beskrives:

- **Model 1:** Den nuværende model med kommunalt ejerskab (afsnit 4)
- **Model 2 og Model 3:** Kommunalt medejerskab gennem selskabskonstruktion, hhv. aktieselskab og a.m.b.a. (afsnit 5)
- **Model 4:** Kødbyen indskydes i en fond (afsnit 6)
- **Model 5:** Delvist frasalg (afsnit 7) og
- **Model 6:** Helt frasalg (afsnit 8).

Afslutningsvist indeholder notatet i afsnit 9 en beskrivelse af kommunens mulighed for at regulere anvendelsen af Kødbyen gennem lokalplanlægning og servitutter, hvis Kødbyen ikke længere skal være direkte ejet af kommunen (dvs. i alle modeller, undtagen Model 1).

Herudover vil der ved valg af Model 2-4 (aktieselskab, a.m.b.a. eller fond) skulle foretages en vurdering af, hvad der skal til i form af indskud, for at modellen vil være økonomisk bæredygtig. Det skal også vurderes, om der skal ske fusionskontrol ved valg af Model 2-4 (aktieselskab, a.m.b.a. eller fond).

Det er løbende markeret i notatets overskrifter, hvilke afsnit der er udarbejdet af hhv. Horten eller Deloitte.

2. SAMMENFATNING

2.1 Model 1: Den nuværende model med kommunalt ejerskab

Juridiske overvejelser [Horten]

Den nuværende organisering opretholdes; dvs. at kommunen har de nuværende økonomiske forpligtelser, afholder udgifter til vedligehold og har den fulde styring af området, herunder med udlejning. Huslejen skal fastsættes som markedsleje, medmindre lejer er en aktør, som kommunen lovligt kan yde anlægsstøtte til.

Under hensyntagen til princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning skal kommunen sikre, at Kødbyens værdi ikke forringes urimeligt. Ved fortsat kommunalt ejerskab vil der derfor skulle afsættes de fornødne midler til vedligeholdelse, så værdien ikke forringes urimeligt.

Økonomiske forhold [Deloitte]

Model 1 er karakteriseret ved status quo og er – forudsat der afsættes tilstrækkeligt med midler til vedligehold til at beskytte Kødbyen mod værdiforringelse – en finansiel bæredygtig model fra kommunens perspektiv.

I og med at der ikke etableres et samarbejde med en kommerciel ekstern partner, er Model 1 ikke en kommerciel model.

Der er ikke særlige skatte- og momsmæssige observationspunkter ved Model 1.

2.2 Model 2 og Model 3: Indirekte kommunalt medejerskab gennem selskabskonstruktion

Model 2: Aktieselskab

Juridiske overvejelser [Horten]

Kødbyen (enten hele området eller dele heraf) indskydes af kommunen i et aktieselskab (eller et partnerselskab). Da kommunen max. må eje 50 % af selskabet, jf. forbuddet mod bestemmende indflydelse, skal der findes en anden ejer, der er villig til at indskyde et beløb (mindst) svarende til værdien af Kødbyen. Det vil kræve samtykke fra Ankestyrelsen, hvis Kødbyen skal overdrages til aktieselskabet uden udbud.

Aktieselskabet vil som ejer af Kødbyen afholde udgifter til vedligehold, modtage husleje (markedsleje) og forestår udlejning.

Kommunen må kun være (med)ejer af et aktieselskab, der udelukkende udfører lovlige kommunale opgaver. Hvis Kødbyen indskydes i et aktieselskab, som kommunen er med-ejer af, kræves derfor, at selskabets aktiviteter, dvs. udlejning af hhv. Den Brune Kødbý og Den Hvide Kødbý, har hjemmel i kommunalfuldmagten. For så vidt angår Den Hvide Kødbý giver dette anledning til tvivl. Det vil være uhensigtsmæssigt at etablere aktieselskabet uden forinden at have fået afklaret dette spørgsmål.

Under hensyntagen til princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning skal kommunen sikre, at Kødbyens værdi ikke forringes urimeligt. Det skal derfor sikres, at aktieselskabet har den fornødne økonomiske robusthed til at sikre, at værdien af Kødbyen ikke forringes urimeligt. Kommunens mulighed for senere at indskyde midler i aktieselskabet kan være begrænset af statsstøttereglerne, men der vil kunne ske indskud, hvis en kommerciel medejer er villig til at indskyde midler på samme vilkår.

Økonomiske forhold [Deloitte]

Der knytter sig en række udfordringer til en aktieselskabsmodel, primært på grund af de begrænsninger som et kommunalt medejerskab indebærer. Kommunalt ejerskab skaber juridiske og økonomiske rammer, der gør det vanskeligt for selskabet at drive kommerciel aktivitet på et konkurrencedygtigt grundlag. Erfaringer viser, at kommercielle aktører typisk kræver en høj grad af sikkerhed og forudsigelighed, hvilket i dette tilfælde vil være svært at tilbyde.

Vurdering [Fælles]

Samlet er det vores vurdering, at det ikke er realistisk at finde en anden aktør, der er villig til at eje min. 50 % af et delvist kommunalt ejet aktieselskab, der ejer Kødbyen, henset til de begrænsninger, der "følger med" på grund af kommunens medejerskab.

Model 3: A.m.b.a.

Juridiske overvejelser [Horten]

Et a.m.b.a. (andelsselskab med begrænset ansvar) har til opgave at fremme sine medlemmers (andelshavernes) interesser ved at handle med dem – enten ved at a.m.b.a.'et køber varer mv. fra sine medlemmer, eller ved at a.m.b.a.'et leverer varer mv. til sine medlemmer. De andre medlemmer vil derfor formentlig skulle findes blandt lejere i Kødbyen.

På grund af forbuddet mod bestemmende indflydelse skal lejere samlet set være villige til at indskyde midler svarende til værdien af kommunens indskud (værdien af Kødbyen), så lejerne ejer min. 50 %.

A.m.b.a.'et vil skulle finansiere vedligeholdelse og vil opnå indtægterne fra husleje. Kommunens mulighed for senere at indskyde midler i a.m.b.a.'et kan være begrænset af statsstøttereglerne.

Indflydelse i et a.m.b.a. sker ud fra "én andelshaver, én stemme". Kommunen vil således have én stemme, uagtet at kommunen indskyder ½ af værdien i a.m.b.a.'et, og resten af værdien kan være fordelt på mange lejere, der hver har én stemme.

Et eventuelt overskud fordeles mellem medlemmerne efter deres omsætning med selskabet. Kommunen vil derfor modtage overskudsandel ud fra forholdet mellem kommunens lejebetaling og de samlede medandelshaveres lejebetalinger – dvs. ikke ud fra forholdet af de indskudte værdier, hvilket næppe er foreneligt med kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning.

Kommunen må kun være medlem af et a.m.b.a., der udelukkende udfører lovlige kommunale opgaver. De hjemmelsmæssige rammer svarer til det under Model 2 (aktieselskab) anførte (kun lovlige kommunale opgaver), og det vil være uhensigtsmæssigt at etablere a.m.b.a.'et uden forinden at have fået afklaret dette spørgsmål.

Økonomiske forhold [Deloitte]

En selskabsform, som et a.m.b.a., kan teoretisk set overvejes, men det vurderes ikke som en relevant løsning i dette tilfælde. Dette skyldes primært, at a.m.b.a.-modellen egner sig til samarbejdsprojekter med klare andelshaverinteresser og stærk medlemsinvolvering, hvilket ikke matcher de kommercielle krav og investeringer, som en model for Kødbyen vil kræve.

Et a.m.b.a. vil også være væsentligt begrænset kommercielt som følge af de kommunale regler om hjemmelsgrundlag. Derudover synes et a.m.b.a. som selskabsform – efter vores opfattelse – uegnet til formålet som følge af kravet om samhandel med medlemmer (medlemmerne kunne dog være lejerne), princippet om overskudsdeling i forhold til samhandel og princippet om 'en deltager – en stemme'.

Vurdering [Fælles]

Samlet er det vores vurdering, at et a.m.b.a. ikke vil være en egnet ejerskabsmodel for Kødbyen, herunder da denne selskabsform giver kommunen (uproportionalt) lille indflydelse og (for) lille andel af et eventuelt overskud. Vi finder det herudover ikke realistisk at finde lejere, der er villige til at indskyde midler svarende til værdien af Kødbyen i a.m.b.a.'et.

2.3 Model 4: Kødbyen indskydes i en fond

Juridiske overvejelser [Horten]

En fond er en selvejende institution og har således ikke ejere. Hvis kommunen indskyder Kødbyen i en fond, vil kommunen således ikke have ejerindflydelse. Derudover karakteriserer det en fond, at fondens formue er uigenkaldeligt adskilt fra stifternes/væsentlige gavgiveres økonomi. Er kommunen (med)stifter af en fond, kan kommunen således hverken modtage udlodning under fondens drift eller ved fondens eventuelle ophør. Hvis Kødbyen indskydes i en fond, vil området aldrig kunne tilbageføres til kommunen, medmindre kommunen køber området til markedspris. Kommunen giver således endegyldigt afkald på værdien af området ved at indskyde det i en fond, og det må overvejes, om dette vil være økonomisk forsvarligt.

Overdragelse af en erhvervsejendomsportefølje, tildeling af tilskud, ydelse af lån og garanti for lån til vedligeholdelse mv. til en erhvervsdrivende fond kan udgøre støtte omfattet af EU-statsstøttereglerne. Det kan ikke udelukkes, at der vil være tale om støtte, som inden tildeling skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen.

Fonden vil skulle finansiere vedligeholdelsen og vil opnå indtægterne fra husleje. Kommunens mulighed for senere at indskyde midler i fonden kan være begrænset af statsstøttereglerne. Der vil også være krav om hjemmel, hvis kommunen skal yde lån til fonden, og statsstøttereglerne vil skulle iagttages.

Hvis kommunen er (med)stifter af en fond eller er væsentlig gavegiver, må fonden alene udføre lovlige kommunale opgaver, svarende til det under Model 2 anførte. Det vil være uhensigtsmæssigt at etablere en fond uden forinden at have fået afklaret dette spørgsmål (og spørgsmålet om økonomisk forsvarlighed, jf. ovenfor).

Det kan i fondens vedtægter i et vist omfang reguleres, hvilke typer udlejning der prioriteres. Da vedtægterne er yderst vanskelige at opnå samtykke til at ændre, må det dog overvejes nøje, om dette vil være hensigtsmæssigt, da dette vil binde fonden i princippet i al fremtid. Kommunen kan ikke give kommunalt udpegede medlemmer af bestyrelsen et retligt bindende mandat.

Økonomiske forhold [Deloitte]

Etablering af en almennyttig fond med et erhvervsdrivende formål kan være en mulig løsning.

Det er forudsat, at kommunen indskyder ejendommen som et apportindskud. For at undgå økonomiske udfordringer er det nødvendigt at gennemføre en grundig skatte- og momsplanlægning. Derudover kræver model 4 en vurderingsberetning for at fastslå ejendommens mindsteværdi. Hvis der opstår uoverensstemmelser mellem revisorens vurdering og skattemyndighedernes vurdering, kan der opstå skattepligtige gevinster, hvilket kan føre til yderligere kompleksitet til fondskonstruktionen. Det er derved afgørende for fonden, at stiftelseskapitalen nøje afspejler ejendommens værdi for at undgå økonomiske problemer.

Da fonden er uigenkaldeligt adskilt fra stifteren (kommunen), vil fondens økonomi ikke påvirke kommunens låne- eller anlægsramme.

Model 4 kan være relevant for projekter med donationer eller gaver. Det er afgørende at etablere en økonomisk struktur, der kan håndtere potentielle risici, og opnå tillid fra eksterne interessenter, hvilket kan være en udfordring. Med andre ord skal kommunen sikre sig, at fonden har den tilstrækkelige likviditet, for at fonden er finansiel robust.

Vurdering [Fælles]

Samlet finder vi, at det ikke er en hensigtsmæssig model at indskyde Kødbyen i en fond, særligt da kommunen herved giver endegyldigt afkald på værdien af Kødbyen.

2.4 Model 5: Delvist frasalg

Juridiske overvejelser [Horten]

I denne model frasælger kommunen Den Hvide Kødbý og beholder ejerskabet af Den Brune Kødbý. Salget vil skulle ske efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen og ske til markedspris.

Efter et salg vil køberen skulle finansiere vedligeholdelse af Den Hvide Kødby og vil opnå indtægterne fra huslejen her. Kommunen vil som hidtil skulle finansiere vedligeholdelse af Den Brune Kødby og opnå indtægter fra huslejen her. Indtægten fra et salg af Den Hvide Kødby vil kunne benyttes til at finansiere vedligeholdelsen af Den Brune Kødby.

I forhold til Den Hvide Kødby vil den usikkerhed i forhold til hjemmelsgrundlaget, der er beskrevet ovenfor, ophøre.

Økonomiske forhold [Deloitte]

Den mest velegnede model fra et kommercielt perspektiv er et helt eller delvist salg. En salgsmodel vil give kommunen en indtægt, som øger kommunekassens beholdning uden at påvirke anlægsrammen.

Det afgørende spørgsmål er, om der findes potentielle kommercielle købere til ejendommen, især i betragtning af bygningernes fredningsstatus, som kan skabe betydelige udfordringer for en ny ejer. Dette vil kræve en vurdering af markedets interesse og købernes villighed til at påtage sig eventuelle restriktioner forbundet med ejendommens bevaringsværdighed. Salg er en attraktiv mulighed fra et økonomisk perspektiv, men forudsætter kommerciel interesse.

Vurdering [Fælles]

Samlet finder vi, at der ikke er retlige hindringer for modellen med delvist salg, og at kommunen på rimelig vis fortsat vil have indflydelse på Den Hvide Kødby gennem lokalplanlægning mv., selvom kommunen ikke længere er (indirekte med-) ejer. Fra et kommercielt og økonomisk perspektiv er helt eller delvist salg den mest velegnede model for kommunen, men forudsætter kommerciel interesse fra eksterne aktører.

2.5 Model 6: Helt frasalg

Juridiske overvejelser [Horten]

Kommunen sælger i denne model både Den Hvide Kødby og Den Brune Kødby. Salg vil skulle ske efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen og til markedspris.

Efter et salg vil køberen skulle finansiere vedligeholdelse af Kødbyen og vil opnå indtægterne fra huslejen her. Kommunen vil skulle betale (markeds)leje i det omfang, den ønsker at leje lokaler; herunder i Den Brune Kødby. Tilsvarende vil foreninger mv., som kommunen i dag stiller lokaler til rådighed for i Den Brune Kødby vederlagsfrit/til kostpris, formentlig skulle betale markedsleje til den nye ejer.

På samme måde som i Model 5 vil usikkerheden om hjemmelsgrundlaget for så vidt angår Den Hvide Kødby ophøre.

Finansielle forhold [Deloitte]

De finansielle forhold er i det væsentligste ens i Model 5 og Model 6, hvorfor der i sin helhed henvises til afsnit 2.4 om delvist salg.

Vurdering [Fælles]

Samlet finder vi, at der ikke er retlige hindringer for modellen med helt frasalg, og at kommunen på rimelig vis fortsat vil have indflydelse på området gennem lokalplanlægning

mv., selvom kommunen ikke længere er (indirekte med-) ejer. Fra et kommercielt og økonomisk perspektiv er helt (eller delvist) salg den mest velegnede model for kommunen, men forudsætter kommerciel interesse fra eksterne aktører.

2.6 **Kommunens indflydelse på anvendelsen af Kødbyen, herunder gennem lokalplanlægning og servitutter [Horten]**

I Model 1 – dvs. det nuværende kommunale ejerskab – har kommunen som ejer direkte hierarkisk indflydelse på anvendelsen af Kødbyen. Denne styring er underlagt hjemmelskravet, dvs. krav om saglige hensyn etc., fx ved fastlæggelse af udlejningsstrategi.

I alle de modeller, hvor det nuværende ejerskab ændres (dvs. Model 2-6), vil kommunen miste den direkte indflydelse på anvendelsen af Kødbyen. I Model 2 (aktieselskab) og 3 (a.m.b.a.) vil kommunen have indflydelse som medejer, herunder gennem valg af bestyrelse, som dog ikke kan pålægges et retligt bindende mandat. I Model 4 (fond) vil kommunen, hvis vedtægterne foreskriver det, kunne udpege medlemmer til bestyrelsen, men heller ikke her give et retligt bindende mandat.

I Model 2-6 har kommunen derudover mulighed for at styre gennem lokalplanlægning og ved at pålægge servitutter. I Model 5 (delvist frasalg) og Model 6 (helt frasalg) vil dette være kommunens eneste styringsmuligheder.

Det er vores vurdering, at kommunen via *lokalplanlægning* i vidt omfang kan sikre videreførelsen af den anvendelse af Kødbyen, der i dag finder sted, og som ønskes opretholdt efter et salg, fx forbud mod liberale erhverv i stueetager, krav om tilknytning til fødevarerproduktion og krav om publikumsorienterede serviceerhverv. Kommunens ønsker med hensyn til anvendelsesmulighederne, som de er beskrevet i Oplæg for Kødbyen, kan dog næppe i fuld udstrækning indarbejdes i en lokalplan, da en så snæver regulering, som kommunen ønsker (fx afgrænsning til kød som relevant fødevarer), næppe vil anses for planlægningsmæssigt begrundet.

Det er vores vurdering, at det via tinglysning af *servitutter* vil være muligt at pålægge Kødbyen snævrere anvendelsesbestemmelser, der vil kunne sikre, at anvendelsen skal ske inden for rammerne af Oplæg for Kødbyen. Det er en betingelse, at kommunen herved varetager lovlige kommunale interesser – fx interessen i at bevare Kødbyens helt særlige kulturelle og industrihistoriske identitet. Det er også en betingelse, at et værditab på ejendommene, som følge af pålæg af servitutterne, er proportionalt med den kommunale interesse, der herved varetages.

Vi har fået oplyst, at Kødbyens *udeserveringsarealer* er beliggende på privat vej, jf. privatevejslovens § 10, nr. 9. Kommunen er ikke myndighed for private veje, og ejeren af en privat vej skal derfor heller ikke søge kommunen om tilladelse efter vejloven eller privatevejsloven til at råde over arealet, herunder i relation til anvendelse til udeservering. Vi vurderer imidlertid, at anvendelsen af arealer, der har status af private veje, i et vist omfang kan reguleres via lokalplan, herunder med angivelse af, hvordan sådanne arealer kan benyttes til udeservering (fx krav om, at arealer med servering ikke indhegnes, men fremstår åbne og tilgængelige for offentligheden). Lovligheden af en sådan lokalplanregulering er imidlertid under prøvelse i en verserende landsretssag mellem kommunen og en privat grundejer vedrørende torvet ud for Bremerholm 1 (Magasins torv). Med forbehold for

udfaldet af retssagen vurderer vi, at der planretligt kan ske en regulering af de private veje, som kan træde i stedet for tilladelse efter vejloven/privatvejsloven.

Kommunens indflydelse på udviklingen af Kødbyen i de forskellige modeller kan sammenfattes som følger:

	Model 1 Status quo	Model 2 Aktieselskab	Model 3 A.m.b.a.	Model 4 Fond	Model 5 Delvist frasalg	Model 6 Helt frasalg
BRs styring af ejer	Direkte hierarkisk styring	Indirekte gennem medejerskab	Indirekte gennem medejerskab	Indirekte gennem medejerskab	Ingen	Ingen
Indflydelse på ejers bestyrelse	Ejers bestyrelse = BR	Valg af medlemmer (max halvdelen) Ikke retligt bindende mandat af medlemmer	Valg af medlemmer (max halvdelen) Ikke retligt bindende mandat af medlemmer	Valg af medlemmer (max 1/3) Ikke retligt bindende mandat af medlemmer	Ingen	Ingen
Indflydelse på vedtægter hos ejer	Ikke relevant	Ja, men ikke bestemmende indflydelse	Ja, men kommunen har kun én stemme uagtet omfang af indskud Alle lejere, der er medlemmer, har hver én stemme	Ja, men kun ved oprettelsen Derefter skal fondsmyndigheden godkende ændringer	Ingen	Ingen
Lokalplanlægning	Alle modeller: Kommunen kan fastsætte indholdet af lokalplanen, herunder om <u>anvendelse af bygninger</u> (fx forbud mod etablering af liberale erhverv i ejendommens stueetager), krav om <u>anvendelse til produktion mv. af fødevarer</u> (men tvivlsomt om kan begrænse anvendelsen til kød -erhverv), og krav om <u>publikumsorienterede serviceerhverv</u> , men næppe specifikke publikumsorienterede serviceerhverv					
Servitutter	Ikke relevant	Model 2-6: Kommunen kan ved overdragelse pålægge servitutter, der regulerer anvendelsen – det er en betingelse, at kommunen med den enkelte servitut varetager en lovlig kommunal interesse (fx at bevare Kødbyens helt særlige kulturelle og industrihistoriske identitet), og at værditabet som følge af servituten er proportionalt i forhold til den interesse, der varetages gennem servituten				

3. SAGENS FAKTUELLE FORHOLD [HORTEN]

Kommunen ejer Den Hvide Kødbby, Den Grå Kødbby og Den Brune Kødbby, der samles betegnes "Kødbyen".

Den Hvide Kødbby udgør ca. 74.900 etagem². Kommunen besluttede i 2005 at åbne Den Hvide Kødbby for kreative erhverv og gastronomi i sameksistens med den eksisterende fødevareproduktion, og Den Hvide Kødbby er i dag i det væsentligste udlejet til private kommercielle aktører, herunder restaurationer.

Den Brune Kødbby anvendes af kommunen selv og udlejes af kommunen til kulturelle formål. Området udgør et areal på ca. 13.700 etagem².

Den Grå Kødbby udgør et bindeled mellem Den Brune Kødbby og Den Hvide Kødbby. Området minder anvendelsesmæssigt mest om Den Hvide Kødbby og ligger på samme matrikel. Arkitektonisk minder Den Grå Kødbby dog mest om Den Brune Kødbby. I notatet omtales som udgangspunkt kun Den Hvide Kødbby og Den Brune Kødbby, og det er en konkret vurdering, om Den Grå Kødbby skal vurderes som den ene eller anden af de to andre i den enkelte situation.

Størstedelen af Kødbyen er fredet, og området er udpeget som et af 25 nationale industriminder, som nyder særlig beskyttelse. Fredningen omfatter både bygningerne og områdets udearealer.

Kødbyen er præget af et større vedligeholdelseftefterslæb. Der er afsat midler, der ifølge kommunen indebærer, at efterslæbet – over en årrække – kan indhentes.

Enkelte områder i Kødbyen (stofindtagelsesrum, ny skole) skal holdes ude af en eventuel ændring af ejerforholdene. Dette behandles ikke nærmere, men vil kræve en matrikulær udskillelse – for stofindtagelsesrummets vedkommende eventuelt alene et privatretligt grundlag i form af lejeaftale.

4. MODEL 1: KOMMUNALT EJERSKAB

4.1 Karakteristika [Horten]

Kommunen ejer i dag Kødbyen. Dette indebærer blandt andet, at kommunen – inden for lovgivningens rammer – har fuld styring med arealernes anvendelse. Kommunen kan derfor fastlægge visionen for området, og kommunen styrer gennem indgåelse af lejeaftaler med tredjemand, hvad området anvendes til.

Udgifter til vedligeholdelse og renovering afholdes af kommunen, der tilsvarende også oppebærer huslejeindtægterne fra området.

Det forhold, at kommunen ejer Kødbyen, indebærer, at anvendelsen af Kødbyen er fuldt ud underlagt offentligretlige regler, herunder kravet om hjemmel og princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning.

Kommunen er forpligtet til at opkræve markedsleje, når lokaler/arealer udlejes til aktører, der ikke udelukkende udøver lovlige kommunale opgaver, fx fordi lejer har til formål at opnå overskud. I Den Brune Kødby må det antages, at lokaleudlejning i vidt omfang sker til nedsat husleje eller evt. vederlagsfrit, hvilket der er hjemmel til, hvis lejer udelukkende udøver lovlige kommunale opgaver. I Den Hvide Kødby må langt hovedparten af lejerne antages at være kommercielle og derfor skulle betale markedsleje.

Kommunen er (som i alle modellerne i dette notat) planmyndighed og kan ændre de eksisterende lokalplaner for området. Dette skal dog ske under hensyntagen til fredningen af Den Hvide Kødby og Den Brune Kødby. Det er Slots- og Kulturstyrelsen, der varetager fredningssager og har afgørelseskompetence i forhold til fredninger.

4.2 Økonomisk forsvarlig forvaltning [Horten]

Hvis Kødbyen forbliver kommunalt ejet, vil det være op til kommunen at foretage de nødvendige investeringer for at nedbringe det nuværende vedligeholdelseftefterslæb.

Under hensyntagen til princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning skal kommunen sikre, at Kødbyens værdi ikke forringes urimeligt. I lyset af det nuværende vedligeholdelseftefterslæb vil det derfor være nødvendigt, at der fortsat afsættes de fornødne midler til vedligeholdelse af området, så værdien ikke forringes urimeligt. Kommunen har oplyst, at de midler, der – over en årrække – er afsat til opgaven, indebærer, at efterslæbet kan indhentes.

4.3 *Momsmæssige forhold [Deloitte]*

Momspligtig udlejning: Kommunen kan opnå momsfradrag for momsbelagte omkostninger via momsangivelsen efter de almindelige principper, der gælder ved opnåelse af momsfradrag. Det bemærkes, at det er en betingelse, at udlejningen sker med tillæg af moms, hvilket kræver, at der er opnået frivillige momsregistreringer for udlejning af de enkelte lejemål.

Momsfri udlejning: Kommunen kan tilbagesøge momsen via den kommunale momsrefusionsordning. Det følger dog af § 4 i bekendtgørelsen for momsrefusion, at refusionen reduceres med 7,5% af de bogførte lejeindtægter. Formålet er, at der ikke opstår en skævvridning i konkurrencen med private aktører, som ikke har adgang til kommunernes momsrefusionsordning, og dermed ikke har momsfradrag.

Kommunens egen brug: Der vil tilsvarende være ret til momsrefusion for udgifter til denne del, jf. ovenfor.

Tilbagebetaling ved opnåelse af frivillig momsregistrering for udlejning: I bekendtgørelsen for momsrefusion fremgår det af § 8, stk. 2, at hvis man senere bliver frivillig registreret for udlejning af fast ejendom – og dermed tillægger lejen moms – (som der er givet tilskud til inden for 10 år fra anlæggets ibrugtagning), så skal den refunderede købsmoms tilbagebetales til refusionsordningen. Momsen vil derfor blive en omkostning.

4.4 *Skattemæssige forhold [Deloitte]*

Der er ikke nogen skattemæssige observationspunkter ved Model 1. Kommunen er skattefri.

4.5 *Påvirkning af anlægsrammen [Deloitte]*

Model 1 påvirker anlægsrammen med det beløb, kommunen årligt anvender på anlægsrelateret vedligehold – det vil sige typisk større vedligeholdelsesarbejder og egentlige renoveringer.

Mindre vedligeholdelsesarbejder vil være kommunale driftsudgifter.

4.6 *Erfaringsmæssig vurdering af den finansielle og kommercielle bæredygtighed [Deloitte]*

Model 1 er finansielt robust, idet kommunen som triple A rated ejer er ansvarlig for Kødbyen. I og med at der ikke etableres et samarbejde med en kommerciel partner, er Model 1 ikke en kommerciel model.

4.7 *Samlet vurdering af Model 1¹ [Fælles]*

Kommunen har den fulde styring af Kødbyen i Model 1.

¹ Hortens opdrag omfatter ikke en hjemmelsmæssig vurdering af Model 1, jf. også notatets indledning.

Det er en forudsætning for at opretholde kommunalt medejerskab, at der afsættes de fornødne midler til vedligeholdelse, så værdien af Kødbyen ikke forringes. Hvis vedligeholdelsen tages af kommunens kasse, og de enkelte opgaver ikke kan klassificeres som drift, vil anlægsrammen blive påvirket af gennemførelsen af vedligeholdelsesopgaverne.

I og med at kommunen ikke er skattepligtig, er der ikke skattemæssige observationspunkter. Momsen skal håndteres på tilsvarende måde som i dag, og der vil kun være udgifter til moms, hvis der foretages momsfri udlejning. Vi formoder, at det generelt vil være muligt at fratrække momsen af kommende vedligeholdelsesomkostninger, da der foretages momspligtig udlejning.

5. INDIREKTE KOMMUNALT MEDEJSERSKAB GENNEM SELSKABSKONSTRUKTION

5.1 Indledende om modellerne

Kommunen vil kunne indskyde Kødbyen i et kommunalt medejt selskab, der herefter ejer Kødbyen.

Der kan vælges mellem en række forskellige selskabsformer, og i det følgende beskrives, efter aftale med kommunen, indskud i et aktieselskab (A/S), hhv. i et andelsselskab med begrænset hæftelse (a.m.b.a.).

5.2 Model 2: Aktieselskab (A/S)²

5.2.1 Karakteristika og styring [\[Horten\]](#)

Et aktieselskab er den måde, der typisk drives erhvervsvirksomhed på i Danmark. Aktieselskabet ejes af en eller flere aktionærer, der gør deres indflydelse gældende på selskabets generalforsamling. Her vælges bestyrelsen, ejerne fastsætter indholdet af vedtægterne og godkender årsrapporten.

Selskabets bestyrelse har den overordnede og strategiske ledelse af selskabet og ansætter en direktør til at varetage den daglige drift. Bestyrelsesmedlemmerne skal varetage selskabets – ikke ejernes – interesser, og ejerne kan derfor ikke give deres respektive bestyrelsesmedlemmer et bundet mandat (instruktion) forud for beslutninger i bestyrelsen.

Kommunen vil fortsat have kompetence som planmyndighed og kan herudover i et vist omfang pålægge området servitutter, der begrænser anvendelsen, se afsnit 9.

² Det vil også være muligt at vælge et partnerselskab (P/S), og hovedparten af det anførte vil gælde på tilsvarende vis for et partnerselskab. Den væsentligste forskel er, at et partnerselskab er skattemæssigt transparent, hvilket betyder, at ejerne (og ikke selskabet) beskattes, hvis der er et skattemæssigt overskud. Nogle aktører (fx pensionskasser) kan have en præference for, at skatten betales af ejerne og vil derfor foretrække et partnerselskab, mens andre vil have den modsatte præference.

5.2.2 *Den kommunale ejerandel og indskud af ejendommen* [\[Horten\]](#)

Der gælder efter kommunalfuldmagten et forbud mod, at én kommune har bestemmende indflydelse i et aktieselskab.³ Det betyder, at Københavns Kommune ikke må eje mere end 50 % af aktierne eller på anden måde (fx gennem et flertal i bestyrelsen) have bestemmende indflydelse i selskabet.

Der skal derfor være mindst én anden ejer, der ejer mindst 50 % af aktierne. Denne medejer skal indskyde mindst halvdelen af selskabskapitalen for at opnå ejerskab på min. 50 %. Værdien af de aktiver (de dele af Kødbyen), som kommunen indskyder i selskabet, skal opgøres til markedsværdi, og medejeren skal indskyde midler, der modsvarer den ejerandel, medejeren skal have.

Kommunens indskud af Kødbyen i et aktieselskab vil kræve udbud af ejendommen, medmindre der opnås samtykke fra Ankestyrelsen til at indskyde ejendommen uden konkurrenceudsættelse. En forudsætning for at opnå samtykke er, at det kan dokumenteres, at ejendommen indskydes til markedsværdi.

5.2.3 *Økonomiske forhold* [\[Horten\]](#)

Hvis Kødbyen (helt eller delvist) indskydes i et aktieselskab, vil selskabet fremover skulle afholde udgifterne til vedligeholdelse, og selskabet vil modtage huslejeindtægterne. Lejen vil som udgangspunkt skulle fastsættes som markedsleje.

Det er afgørende, at selskabet kapitaliseres, så det har midler til at opretholde værdien af aktivet, dvs. indhente vedligeholdelsefterslæbet.

Selskabet antages ikke at være underlagt de samme krav til saglighed som kommunen, herunder fx i forhold til valg af lejere. Ejerne kan fastlægge en strategi for, hvilke typer lejemål der ønskes i området, og kommunen skal i den forbindelse agere sagligt. Dette kan – inden ejerskabet etableres – forankres i en (mellem ejerne retligt bindende) ejeraftale. Det kan også i et vist omfang reflekteres i vedtægterne for selskabet.

Kommunens mulighed for at stille garanti for lån vil for det første være betinget af, at selskabet udelukkende udøver lovlige kommunale opgaver, jf. også nedenfor, og også statsstøttere reglerne vil indebære begrænsninger.

Måtte selskabet efter stiftelsen have behov for at få tilført yderligere midler, vil kommunen alene kunne indskyde midler i selskabet, hvis dette er i overensstemmelse med statsstøttere reglerne. Dette vil fx være opfyldt, hvis en markedsøkonomisk investor (fx en kommerciel medejer) vil indskyde midler på samme vilkår.

Måtte der være overskud i selskabet, begrænser kommunalfuldmagten muligheden for, at ejerne modtager udbytte fra selskabet, jf. også nedenfor om hjemmel.

³ Kommunalfuldmagtens forbud mod bestemmende indflydelse gælder ikke på fx forsyningsområdet, og derudover kan forbuddet fraviges i den skrevne lovgivning, jf. eksempelvis hvad der gælder for By & Havn.

5.2.4 Hjemmelskravet [Horten]

Den såkaldte mellemledsgrundsætning indebærer, at et aktieselskab, der har en kommunal (med)ejer, er omfattet af hjemmelskravet. Det gælder også, hvis der indskydes yderligere mellemlid (fx et datterselskab) mellem kommunen, og den opgave der udføres.

Det indebærer for det første, at aktieselskabet udelukkende må udføre lovlige kommunale aktiviteter, dvs. de aktiviteter en kommune må udføre. Der er ikke tale om en forholdsmæssighedsvurdering, hvor omfanget af lovlige kommunale opgaver skal afspejle den kommunale ejerandel; samtlige selskabets aktiviteter skal således være lovlige kommunale opgaver. Det skyldes, at det kommunale medejerskab ikke kan øremærkes.

For så vidt angår Den Brune Kødbby, forstår vi det sådan, at området i det væsentligste udlejes til aktører, der varetager lovlige kommunale opgaver (særligt kultur- og fritidsformål). Udlejning hertil vil have hjemmel i kommunalfuldmagten. I det omfang selskabet derudover udlejer tilfældigt opstået overkapacitet, der ikke kan afskaffes, vil også dette have hjemmel i kommunalfuldmagten.

For så vidt angår Den Hvide Kødbby gælder, at erhvervsmæssig udlejning som udgangspunkt ikke er en lovlig kommunal opgave. Det giver derfor anledning til tvivl, om et kommunalt ejet aktieselskab kan forestå udlejning, hvis området hovedsageligt udlejes til erhvervsmæssig aktivitet. Det falder uden for rammerne af opdraget at foretage en nærmere vurdering af, om der er hjemmel til, at et kommunalt ejet aktieselskab kan udleje Den Hvide Kødbby som lovlig aktivitet. Det bemærkes dog, at det vil være en endog ganske vanskelig situation for såvel kommune som for medejer og aktieselskab, hvis Ankestyrelsen efter stiftelsen måtte tage sagen op og fastslå, at det kommunale medejerskab savner hjemmel.

For det andet betyder hjemmelskravet, at selskabet ikke må have til formål at opnå profit. Overskud må derimod gerne være en afledt konsekvens af, at selskabet udlejer lokaler på markedsvilkår. Kommunalfuldmagten indebærer i den forbindelse, at ejerne ikke må modtage en udlodning, der overstiger mere end en almindelig forrentning af indskudskapitalen.⁴

For det tredje betyder det, at selskabet ikke må yde støtte til andre. Hvis selskabet ønsker at sælge hele eller dele af Kødbbyen (fx til den private medejer), vil dette således skulle ske på markedsvilkår. Samme krav følger af statsstøttereglerne.

⁴ Hvad der forstås ved almindelig forrentning, er ikke fastlagt i tilsynsmyndighedernes praksis. I Statsforvaltningens udtalelse af 18. oktober 2016 om Odense Kommunes engagement i Tinderbox festival er det indirekte accepteret, at den almindelige forrentningsgrad kan defineres i overensstemmelse med gruppefritagelsesforordningen om støtte til bl.a. kultur artikel 2, nr. 142 (forordning nr. 651/2014). Herefter skal "rimelig fortjeneste" fastsættes under hensyntagen til den typiske fortjeneste i den berørte sektor. Under alle omstændigheder betragtes en forrentningsgrad, der ikke overstiger den relevante swap-rentesats med tillæg af 100 basispoint, som rimelig. Ved selskabets likvidation kan akkumuleret overskud deles efter ejerandele, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets telefonnotat af 20. maj 2003, resumédata-basen 03.3.11.

5.2.5 Momsmæssige forhold *[Deloitte]*

Overdragelsen: Det forventes, at apportindskuddet kan gennemføres uden moms – enten som en momsfri virksomhedsoverdragelse, eller som et apportindskud af gamle bygninger. Det vil være tale om en momsfri virksomhedsoverdragelse, forudsat at den nuværende udlejning fortsættes i det købende selskab.

Det nyetablerede selskab indtræder i eventuelle momsreguleringsforpligtelser og skal fortsætte aktiviteten.

Hvis apportindskuddet ikke kan gennemføres som en momsfri virksomhedsoverdragelse, vil der kun være en betalbar moms, hvis der er tale om momsmæssigt "nye" bygninger. Det er kun tilfældet, hvis der er udført til-/ombygningsarbejder i væsentligt omfang (over 25%/50% af den faktiske salgspris med eller uden jord) de seneste 5 år. Det antages ikke at være tilfældet, og det er derfor ikke uddybet her.

Driften: I relation til driften gælder de samme vilkår, som beskrevet under Model 1 (afsnit 4.4). Dog er den kommunale momsrefusionsordning ikke relevant.

Det indebærer, at selskabet generelt kan fratrække momsen, forudsat at der foretages momspligtig udlejning omfattet af en frivillig registrering. Momsen er således ikke en omkostning.

5.2.6 Skattemæssige forhold *[Deloitte]*⁵

Kommunen vil ikke være skattepligtig af overdragelsen af Kødbyen.

Aktieselskabet får markedsværdien af de overtagne ejendomme, bygninger og installationer som skattemæssig anskaffelsessum, uanset at kommunen ikke bliver beskattet som følge af transaktionen. Afskrivningsberettigede bygninger og installationer kan afskrives skattemæssigt med indtil 3 % årligt.

Selskabet vil være skattepligtig efter de almindeligt gældende regler for aktieselskaber med en skattesats på 22 %.

Bygningerne i Kødbyen er fredede. Aktieselskabet vil derfor kunne fradrage både vedligeholdelses- og forbedringsudgifter til de fredede bygninger.

Offentlige tilskud til aktieselskabet, der udbetales til bygningsarbejder på de fredede bygninger, er skattefrie. Private tilskud til aktieselskabet er ligeledes skattefrie, hvis der er eller kan ydes et skattefrit offentligt tilskud til de samme bygningsarbejder.

Det bør undersøges, om kommunens apportindskud af ejendomme til selskabet mod vederlag i form af aktier kan gennemføres med lempelig tinglysningsafgift, dvs. alene den faste afgift på 1.850 kr., men uden den variable afgift på 0,6 % af værdien.

⁵ Se note 2 for så vidt angår de skattemæssige forhold, hvis selskabet stiftes som partnerselskab i stedet for aktieselskab.

5.2.7 *Påvirkning af anlægsrammen [Deloitte]*

Anlægsudgifter afholdt i aktieselskabet henregnes ikke til den kommunale anlægsramme.

5.2.8 *Erfaringsmæssig vurdering af den finansielle og kommercielle bæredygtighed [Deloitte]*

Aktieselskabet kommer til at være væsentligt begrænset ift. at udøve kommerciel aktivitet grundet det kommunale medejerskab. Dette betyder, at det erfaringsmæssigt bliver svært at finde en kommerciel aktør, som vil binde et større beløb i aktieselskabet.

Herudover er kommercielle investorer fokuseret på forudsigelig og sikkerhed for rammebetingelserne. Usikkerhederne omkring hjemmelsgrundlaget vil påvirke kommercielle investorerers appetit på investeringen i negativ retning.

Ovenstående medfører, at det er vores umiddelbare vurdering, at det kan være vanskeligt at udarbejde en finansiell bæredygtig business case for et aktieselskab med fælles ejerskab mellem en kommune og en kommerciel ekstern part. Kort og godt er det kommercielle markedes krav til afkast og sikkerhed for investeringen næppe foreneligt med de restriktioner, som kommunalfuldmagten og usikkerhederne om hjemmelsgrundlaget medfører.

5.2.9 *Samlet vurdering af Model 2 [Fælles]*

Det er en forudsætning for modellen med et kommunalt aktieselskab, at der kan findes en medejer, der er villig til at indskyde midler, der giver en ejerandel på min. 50 %. Det forhold, at selskabet ikke må have til formål at opnå overskud, og at muligheden for at opnå udlodning vil være begrænset af kommunalfuldmagten, må antages væsentligt at begrænse kommercielle aktørers interesse i et medejerskab. Hertil kommer usikkerheden om aktieselskabets hjemmelsgrundlag for at udleje Den Hvide Kødby til (i det væsentligste) kommercielle aktører.

Model 2's kommercielle og finansielle bæredygtighed er udfordret af selskabsformen. Vi vurderer, at det vil være vanskeligt (men ikke nødvendigvis umuligt) at finde en kommerciel aktør til at deltage i et aktieselskab med kommunen.

Der er en række skatte- og momsmæssige implikationer i relation til et aktieselskab. Model 2 vil ikke påvirke den kommunale anlægsramme.

5.3 **Model 3: Andelsselskab med begrænset hæftelse (a.m.b.a.)**

5.3.1 *Karakteristika og styring [Horten]*

Et a.m.b.a. er et andelsselskab med begrænset ansvar. Et a.m.b.a. adskiller sig fra et aktieselskab ved, at selskabet har til opgave at fremme sine medlemmers (andelshavernes) interesser ved at handle med dem – enten ved at a.m.b.a.'et køber varer mv. fra sine medlemmer, eller ved at a.m.b.a.'et leverer varer mv. til sine medlemmer.

A.m.b.a.'et vil skulle finansiere vedligeholdelse og vil opnå indtægterne fra husleje. Kommunen vil ikke hæfte for a.m.b.a.'ets forpligtelser (ud over med indskuddet i form af Kødbyen).

I forhold til styring, må andelshavernes økonomiske og styringsmæssige rettigheder ikke være baseret på deltagernes andel af kapitalen, indflydelsen sker ud fra "én andelshaver, én stemme". Kommunen vil således være i mindretal, hvis der er mange andre andelshavere, og den vil – i lighed med Model 2 – ikke kunne give sine bestyrelsesmedlemmer et retligt bindende mandat.

Kommunen vil fortsat have kompetence som planmyndighed og kan herudover i et vist omfang pålægge området servitutter, der begrænser anvendelsen, se afsnit 9.

5.3.2 *Kommunal ejerandel og indskud af ejendommen* [Horten]

Et a.m.b.a. skal have mere end én ejer. Det er således en forudsætning, at der kan findes mindst én anden deltager, og denne ejer skal, jf. kommunalfuldmagtens forbud mod bestemmende indflydelse, eje min. 50 % (se også Model 2).

Der skal være mulighed for et vekslende deltagerantal i et a.m.b.a. Da der også er krav om, at a.m.b.a.'et skal fremme sine medlemmers interesser ved at handle med dem, vil andre deltagere formentlig skulle findes blandt interesserede lejere af Kødbyens lokaliteter. Da kommunen vil indskyde Kødbyen (helt eller delvist) i a.m.b.a.'et, og dette skal ske til markedspris, og da kommunen ikke må have bestemmende indflydelse (eller give værdien af Kødbyen vederlagsfrit til andre deltagere i a.m.b.a.'et), vil de øvrige andelshavere samlet set skulle indskyde et beløb, der mindst svarer til værdien af Kødbyen.

Kommunens indskud af Kødbyen i et a.m.b.a. vil kræve udbud af ejendommen, medmindre der opnås samtykke fra Ankestyrelsen til at indskyde ejendommen uden konkurrenceudsættelse. En forudsætning for at opnå samtykke er, at det kan dokumenteres, at ejendommen indskydes til markedsværdi.

Det er karakteristisk for et a.m.b.a., at et eventuelt overskud fordeles mellem deltagerne efter deres omsætning med selskabet. Kommunen vil derfor modtage udlodning/overskudsandel ud fra forholdet mellem kommunens lejebetaling og de samlede medandels-havere lejebetalinger. Hvis de øvrige ejere forholdsmæssigt i alt betaler en større leje til a.m.b.a.'et, end Københavns Kommune vil gøre, vil de modtage en større andel af et eventuelt overskud, end deres indskud berettiger til – medmindre de fra starten indbetaler et beløb, der afspejler deres andel af omsætningen, og denne andel efterfølgende i det væsentlige ikke ændres. Dette er imidlertid næppe en realistisk model i praksis. Sker det ikke, vil det næppe være i overensstemmelse med kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning at etablere et a.m.b.a., da kommunen i så fald reelt forærer dele af "sit" overskud til lejerne. Dette vil eventuelt også kunne rejse spørgsmål ift. statsstøttereglerne.

5.3.3 *Økonomiske forhold, hjemmelskravet* [Horten]

Hvis kommunen deltager i et andelsselskab, vil a.m.b.a.'et i det væsentligste være underlagt samme rammevilkår som et aktieselskab. Der henvises i det hele til afsnit 5.2 herom.

5.3.4 *Momsmæssige forhold og påvirkning af anlægsrammen [Deloitte]*

Ved valg af Model 3 vil de samme forhold som for aktieselskabet i det væsentligste gøre sig gældende. Der henvises i det hele til afsnit 5.2 herom.

5.3.5 *Skattemæssige forhold [Deloitte]*

Et a.m.b.a. kan være beskattet som en kooperativ forening, hvis foreningens formål er at fremme mindst 10 medlemmers fælles erhvervmæssige interesser gennem deres deltagelse i foreningens virksomhed som aftagere, leverandører eller på anden lignende måde, hvis omsætning med ikke-medlemmer ikke væsentligt eller længerevarende overskrider 25 % af den samlede omsætning, og som, bortset fra normal forrentning af evt. indbetalt medlemskapital, anvender omsætningen med medlemmerne som grundlag for udlodning til disse. Efter disse regler skal a.m.b.a.'et ikke indkomstbeskattes, men derimod formuebeskattes, hvor formuen opgøres efter særlige regler. Der er tale om en ganske lempelig beskatningsform.

Hvis et a.m.b.a. ikke opfylder betingelserne for kooperationsbeskatning, vil det skulle beskattes som et aktieselskab, dvs. med en skattesats på 22 % baseret på foreningens indkomst, jf. herved ovenfor.

5.3.6 *Erfaringsmæssig vurdering af den finansielle og kommercielle bæredygtighed [Deloitte]*

Et a.m.b.a. vil være væsentligt begrænset kommercielt som følge af de kommunale regler om hjemmelsgrundlag, som også er relevante ved en aktieselskabsmodel. Derudover synes et a.m.b.a., som selskabsform, dog efter vores opfattelse at være uegnet til formålet som følge af kravet om samhandel med medlemmer (medlemmerne kunne dog være lejere), princippet om overskudsdeling i forhold til samhandel og princippet om "én deltager – én stemme".

5.3.7 *Samlet vurdering af Model 3 [Fælles]*

Det er en forudsætning for modellen, at der kan findes en eller flere medandelshavere, der er villige til at indskyde midler, der giver en ejerandel på min. 50 %. Det forhold, at selskabet ikke må have til formål at opnå overskud, og at muligheden for at opnå udlodning vil være begrænset af kommunalfuldmagten, må antages væsentligt at begrænse kommercielle aktørers interesse i et medejerskab. Hertil kommer en række styringsmæssige uhensigtsmæssigheder for kommunen.

De hjemmelsmæssige forhold svarer til Model 2 (aktieselskab).

Model 3's kommercielle og finansielle bæredygtighed er udfordret af selskabsformen. Det er vores vurdering, at etablering af et a.m.b.a. ikke er en relevant selskabsform.

Der er en række skatte- og momsmæssige implikationer i relation til Model 3. Modellen vil ikke påvirke den kommunale anlægsramme.

Samlet er det derfor vores vurdering, at et a.m.b.a. ikke vil være en egnet ejerskabsmodel for Kødbyen. Dels fordi der skal findes en eller flere medandelshavere, der er villige til at indskyde midler og opnå 50 % ejerskab, dels fordi a.m.b.a.'ets karakteristika med fx vekslende deltagerantal og begrænsede mulighed for styring, stemmer dårligt overens med kommunens vision for Kødbyen.

6. MODEL 4: FOND⁶

6.1 Karakteristika og styring [\[Horten\]](#)

En fond er en særlig type selvejende institution og har således ikke ejere, der kan gøre deres indflydelse gældende på en generalforsamling. Fonden ledes derfor af "sig selv", dvs. af bestyrelsen.

Hvis kommunen indskyder Kødbyen i en fond, der herefter ejer Kødbyen, vil kommunen ikke have ejerindflydelse, og den vil i henhold til Erhvervsstyrelsens praksis ikke kunne give medlemmer af bestyrelsen et retligt bindende mandat.⁷

Fonde er underlagt tilsyn fra Erhvervsstyrelsen og Civilstyrelsen, og ændring af vedtægter samt opløsning kræver fondsmyndighedens godkendelse.

Bestyrelsen vil skulle sikre, at fondens virke sker inden for rammerne af vedtægterne. Det kan heri i et vist omfang reguleres, hvilke typer udlejning, der prioriteres. Da vedtægterne er yderst vanskelige at opnå samtykke til at ændre, må det dog overvejes nøje, om dette vil være hensigtsmæssigt, da dette vil binde fonden i princippet i al fremtid.

Fonden vil skulle finansiere vedligeholdelse og vil opnå indtægterne fra husleje. Kommunen vil ikke hæfte for fondens forpligtelser (ud over med indskuddet i form af Kødbyen).

Det karakteriserer en fond, at fondens formue er uigenkaldeligt adskilt fra stifternes økonomi. Er kommunen (med)stifter af en fond, kan kommunen således hverken modtage udlodning under fondens drift eller ved fondens eventuelle ophør. Hvis fonden har midler, som ikke kan anvendes til fondens formål, kan midlerne således ikke "føres tilbage" til stifterne igen. Hvis Kødbyen indskydes i en fond, vil området aldrig kunne tilbageføres til kommunen, medmindre kommunen køber området til markedspris. Det må derfor nøje overvejes, om det er proportionalt i forhold til den kommunale interesse og i øvrigt også økonomisk forsvarligt at indskyde hele/dele af Kødbyen i en fond, da kommunen herved giver endegyldigt afkald på værdien af området.

Hvis fonden stiftes af andre, og kommunen efterfølgende overdrager Kødbyen til fonden som en gave, gælder det samme som ovenfor, da væsentlige gavegivere sidestilles med stiftere.

⁶ Det er i dette afsnit lagt til grund, at kommunen vil indskyde ejendommen som et apportindskud i en erhvervsdrivende fond med et almennyttigt formål. Dertil antager vi, at den nuværende udlejning fortsættes helt/delvist.

⁷ Se Rikke Søgaard Berth "Kommunalret for praktikere – I" (Karnov, 2024), side 237ff.

Kommunen vil fortsat have kompetence som planmyndighed og kan herudover i et vist omfang pålægge området servitutter, der begrænser anvendelsen, se afsnit 9.

6.2 Hjemmelskravet *[Horten]*

Hvis kommunen er (med)stifter af en fond eller er væsentlig gavegiver til fonden, må fonden fra stiftelsen og i al fremtid udelukkende udføre lovlige kommunale opgaver. Hjemmelskravet gælder således for en fond på samme måde som ved kommunalt ejerskab, jf. også afsnit 5.2 om Model 2.

Spørgsmålet om hjemmelskravet vil også have betydning for kommunens mulighed for at yde lån til/stille garanti for fondens optagelse af lån, da det her er en betingelse, at fonden udelukkende udfører lovlige kommunale opgaver. Dertil kommer, at overdragelse af en erhvervsejendomsportefølje, tildeling af tilskud, ydelse af lån og garanti for lån til vedligeholdelse mv. til en erhvervsdrivende fond, kan udgøre støtte omfattet af EU-statsstøtte-reglerne. Det kan ikke udelukkes, at der vil være tale om støtte, som inden tildeling skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen.⁸

6.3 Momsmæssige forhold *[Deloitte]*

Overdragelsen: Det er vores umiddelbare vurdering ud fra de faktuelle omstændigheder, at overdragelse af Købbyen kan gennemføres uden moms, da der vil blive overdraget gamle bygninger (ikke væsentligt til-/ombygget i de seneste 5 år), og hvor lejeaftalerne følger med. Det indebærer, at fonden overtager mere end bare fast ejendom, men derimod en "virksomhed", som kan videreføres. Fonden skal indtræde i eventuelle momsreguleringsforpligtelser og skal fortsætte aktiviteten. Hvis ikke fonden overtager reguleringsforpligtelserne, skal de betales af kommunen.

Driften: De almindelige regler for momshåndteringen gælder. Dvs. der er momsfradrag for omkostninger, hvis omkostningerne vedrører momspligtig udlejning og ingen momsfradrag, hvis omkostningerne vedrører momsfri udlejning. Hvis muligt vil det være en fordel at udleje det hele med moms ved at lade udlejningen omfatte af en frivillig momsregistrering, da der herved kan opnås fuldt momsfradrag for fremtidige vedligeholdelsesomkostninger. Kommunen vil kunne få momsrefusion for den moms, der hviler på deres leje.

Vi bemærker, at hvis kommunen giver tilskud til fonden, kan der under visse omstændigheder være mulighed for, at dette kan medtages i momsrefusionsordningen.

6.4 Skattemæssige overvejelser *[Deloitte]*

Hvis kommunen ønsker at gå videre med fondskonstruktionen, er det afgørende, at fondskonstruktionen etableres på baggrund af skatte- og momsplanlægning for at minimere risici og optimere fondens økonomi fra begyndelsen.

En fond er efter fondsbeskatningsloven skattepligtig efter et regelsæt, der tager udgangspunkt i de almindelige for aktieselskaber gældende regler, dvs. generelt skattepligtig af

⁸ Der vil derudover være forskel på påvirkning af anlægsrammen, se afsnit 6.5.

indkomst med en skattesats på 22%. Fondsbeskatningsloven åbner dog mulighed for en lang række fradrag mv., hvorved betalbar skat i en fond ofte kan blive imødegået.

Den skattemæssige værdi af indskuddet og fastsættelse af fondens grundkapital skal nøje vurderes i en vurderingsberetning. Hvis skattemyndighederne finder, at markedsværdien af de overførte ejendomme overstiger fondens registrerede grundkapital, vil den overskydende værdi være skattepligtig for fonden. Det kan derfor overvejes at etablere fonden på en måde, der sikrer, at ejendommens værdi svarer til fondens stiftelseskapital. Usikkerhed om markedsværdien kan afdækkes via indhentelse af et bindende svar fra Skattestyrelsen.

Indskud af Købbyen til fondens grundkapital (svarende til aktiekapital i et selskab) er skattefrit for fonden. Hvis fonden stiftes med en relativt lille grundkapital, vil den overskydende værdi af Købbyen være skattepligtig for fonden. Dog har fonden mulighed for at fradrage almennyttige uddelinger og skattemæssige hensættelser til fremtidige almennyttige uddelinger, hvorved betalbar skat kan imødegås. En skattemæssig hensættelse skal anvendes til almennyttige uddelinger inden 5 år efter hensættelsesårets udløb. I modsat fald vil den ikke-anvendte del af hensættelsen blive efterbeskattet.

Skattepraksis åbner mulighed for, at en ejendomsfonds udgifter til fx vedligehold og forbedring af visse ejendomme efter omstændigheder kan anses for almennyttige interne uddelinger. Hvis fondens udgifter til vedligehold og forbedring af Købbyens bygninger mv. kan anerkendes som interne almennyttige – fx fordi bygningerne er fredede – kan en skattemæssig hensættelse måske anvendes inden 5 år. Den eksakte formulering af fondens vedtægter er her vigtig, og der bør i givet fald indhentes et bindende svar fra Skattestyrelsen herom.

Hvis fonden stiftes med en høj grundkapital, kan dette – som følge af regnskabsmæssige afskrivninger på bygninger og installationer – over tid bevirke, at fondens grundkapital vil overstige fondens egenkapital, hvorved fonden vil få negative frie midler.

Eksempel:

Aktiver		Passiver	
Bygninger	100	Grundkapital	100
		Frie midler	0
I alt	100	I alt	100

Hvis bygningerne afskrives regnskabsmæssigt til fx 80, vil balancen umiddelbart se sådan ud:

Aktiver		Passiver	
Bygninger	80	Grundkapital	100
		Frie midler	- 20
I alt	80	I alt	80

En fond med negative frie midler kan ikke foretage uddelinger. Erhvervsfundsloven indeholder regler om kapitaltab, der kan medføre pligt til at retablere grundkapitalen eller opløse fonden.

Tilskud til fonden kan være skattefri, hvis de udbetales til bygningsarbejder på de fredede bygninger.

6.5 *Påvirkning af anlægsrammen [Deloitte]*

I og med at fonden er uigenkaldeligt separeret fra stifterne, og kommunen ikke har kontrol, så vil dispositioner internt i fonden ikke påvirke anlægsrammen.

Et kommunalt tilskud vil belaste kommunens anlægsramme, hvilket derimod ikke vil være tilfældet, hvis kommunen yder lån til fonden.

6.6 *Erfaringsmæssige overvejelser omkring kommerciel og finansiel robusthed [Deloitte]*

Det vurderes, at kommercielle investorer sandsynligvis ikke vil bidrage økonomisk til en fond, da en fondskonstruktion ikke harmonerer med kommercielle investorers interesser i relation til kontrol og profit.

Med andre ord er en fondskonstruktion i højere grad forenelig med en ejerskabsmodel, der er velegnet til at håndtere projekter, der baserer sig på donationer fra andre gavegivere.

En vurdering af den finansielle robusthed i en fondskonstruktion, vil kræve, at der udarbejdes et budget for fonden, hvor der tages højde for skattemæssige forhold samt de særlige regnskabsmæssige forhold, der gælder fonde, herunder at der etableres et overblik over de forventede donationer, som fondens økonomi vil basere sig på.

6.7 *Samlet vurdering af Model 4 [Fælles]*

Det giver anledning til væsentlig tvivl, om det vil være økonomisk forsvarligt at indskyde Kødbyen i en fond, da kommunen herved giver endegyldigt afkald på værdien af Kødbyen uden at modtage ejerandele til gengæld. Modellen vil således i hvert fald forudsætte, at eksterne aktører er villige til at indskyde betydelige beløb i fonden. Hertil kommer en række styringsmæssige uhensigtsmæssigheder for kommunen.

I forhold til hjemmel gælder det samme som i Model 2 (aktieselskab).

En organisering i en fond er hovedsageligt velegnet, hvis der er gavegivere, der vil bidrage til den fremadrettede udvikling af Kødbyen. En fond er ikke en velegnet organisering, hvis der ønskes en kommerciel udvikling i Kødbyen. Samtidig er det meget vigtigt at være opmærksom på, at fonden skal være uigenkaldeligt separeret fra stifterne. Hvis Model 4 vælges, er det overordentligt vigtigt at foretage en grundig skatte- og momsmæssig planlægning.

7. MODEL 5: DELVIST FRASALG

7.1 Karakteristika og styring [\[Horten\]](#)

I denne model frasælger kommunen Den Hvide Kødby og beholder ejerskabet af Den Brune Kødby.⁹

Salg af Den Hvide Kødby vil skulle ske efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen, medmindre der opnås samtykke fra Ankestyrelsen. Salget vil under alle omstændigheder skulle ske til markedspris.

Efter et salg vil køberen skulle finansiere vedligeholdelse af Den Hvide Kødby og vil opnå indtægterne fra huslejen her. Kommunen vil som hidtil skulle finansiere vedligeholdelse af Den Brune Kødby og opnå indtægter fra huslejen her. Indtægten fra et salg af Den Hvide Kødby vil kunne benyttes til at finansiere vedligeholdelsen af Den Brune Kødby.¹⁰

Kommunen vil fortsat have kompetence som planmyndighed og kan herudover i et vist omfang pålægge området servitutter, der begrænser anvendelsen, se afsnit 9.

7.2 Hjemmelskravet [\[Horten\]](#)

I forhold til Den Hvide Kødby vil der efter et salg ikke længere være et hjemmelskrav, da kommunen ikke er ejer/medejer.

I forhold til Den Brune Kødby må det antages, at aktiviteterne har hjemmel, enten som begrundet i kommunale interesser eller som udlejning af overkapacitet, se også afsnit 5.2.

7.3 Momsmæssige forhold [\[Deloitte\]](#)

Det er ud fra de faktuelle omstændigheder vores umiddelbare vurdering, at salg af hele eller dele af Kødbyen kan gennemføres uden moms, da der vil blive overdraget gamle bygninger (ikke væsentligt til-/ombygget i de seneste 5 år), og hvor lejeaftalerne følger med. Det indebærer, at køber overtager mere end bare fast ejendom, men derimod en "virksomhed", som kan videreføres.

Køber skal indtræde i eventuelle momsreguleringsforpligtelser og skal fortsætte aktiviteten. Hvis ikke køber overtager reguleringsforpligtelserne, skal de betales af kommunen.

7.4 Skattemæssige forhold [\[Deloitte\]](#)

Det kan være muligt at minimere eller spare tinglysningsafgiften i forbindelse med salget afhængigt af de konkrete omstændigheder. Dette er et opmærksomhedspunkt, som i givet fald bør undersøges nærmere.

⁹ Det må afklares nærmere, om Den Grå Kødby skal sælges eller forblive i kommunalt ejerskab.

¹⁰ Der gælder – modsat forsyningsområdet – ikke regler om modregning i bloktilskuddet ved indtægter fra salg af fast ejendom.

Køber vil opnå et skattemæssigt step-up på de overdragne ejendomme. Køber vil således kunne foretage skattemæssige afskrivninger på afskrivningsberettigede bygninger og installationer med udgangspunkt i overtagelsessummen.

Køber vil have mulighed for fradrag for både vedligeholdelses- og forbedringsomkostninger på fredede ejendomme, ligesom der vil være mulighed for skattefri donationer, der udbetales til bygningsarbejder på de fredede bygninger.

7.5 *Påvirkning af anlægsrammen [Deloitte]*

Der vil være tale om en indtægt i kommunen, som – alt andet lige – vil øge kommunekassens beholdning.

Model 5 vil således ikke have påvirkning i relation til anlægsrammen.

7.6 *Erfaringsmæssig vurdering af den kommercielle og finansielle bæredygtighed [Deloitte]*

Et centralt spørgsmål i denne forbindelse er, om der findes potentielle kommercielle købere til ejendommen. Dette er især relevant, da bygningens fredningsstatus kan skabe udfordringer for en ny ejer. Fredede bygninger er ofte underlagt strenge krav, som gør det vanskeligt at ændre eller anvende dem på alternative måder, hvilket kan afskrække potentielle investorer.

7.7 *Samlet vurdering af Model 5 [Fælles]*

Modellen indebærer, at hjemmelskravet for så vidt angår Den Hvide Kødbý vil ophøre, og det samme gælder kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning af Den Hvide Kødbý.

Kommunen kan bruge indtægten fra salget til at gennemføre vedligeholdelse af Den Brune Kødbý og herved sikre, at kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning af dette aktiv imødekommes. Kommunen vil uagtet et delvist salg have indflydelse på anvendelsen af Kødbýen gennem lokalplaner og servitutter.

I og med at der er tale om en særdeles attraktiv beliggenhed centralt i København, virker Model 5 (og Model 6) som de mest attraktive modeller ud fra en kommerciel betragtning. Hvis der kan findes relevante købere, er modellen ligeledes finansielt robust. Det er vigtigt at være opmærksom på moms- og skattemæssige forhold, hvis Model 5 vælges. Disse skal håndteres mest hensigtsmæssigt, men de vurderes ikke at være til hinder for modellen.

8. **MODEL 6: FULDT FRASALG**

8.1 *Karakteristika og styring [Horten]*

Kommunen sælger hele Kødbýen til en privat aktør, som herefter ejer området.

Et salg af Kødbýen vil skulle ske efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen, medmindre der opnås samtykke fra Ankestyrelsen. Salget vil under alle omstændigheder skulle ske til markedspris.

Efter et salg vil køberen skulle finansiere vedligeholdelse af Kødbyen og vil opnå indtægterne fra huslejen her. Kommunen vil skulle betale (markeds)leje i det omfang, den ønsker at leje lokaler; særligt i Den Brune Kødby. Tilsvarende vil foreninger mv., som kommunen i dag stiller lokaler til rådighed for i Den Brune Kødby vederlagsfrit/til kostpris, formentlig skulle betale markedsleje til den nye ejer.

Kommunen vil fortsat have kompetence som planmyndighed og kan herudover i et vist omfang pålægge området servitutter, der begrænser anvendelsen, se afsnit 9.

8.2 Hjemmelskravet [\[Horten\]](#)

Idet kommunen ikke vil være (med)ejer af Kødbyen, vil områdets aktiviteter ikke være begrænset af hjemmelskravet.

8.3 Finansiell og kommerciel vurdering [\[Deloitte\]](#)

Det vil i det væsentlige være de samme forhold, der gør sig gældende som ved et delvist salg (Model 5), hvorfor der henvises i sin helhed til afsnit 7.3-7.6.

8.4 Samlet vurdering af Model 6 [\[Fælles\]](#)

Modellen indebærer, at kravet om hjemmel ophører, og det samme gælder kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning. Kommunen opnår en indtægt fra salget, som kan anvendes til andre formål. Det er en ulempe, at kommunen (og andre aktører) fremover vil skulle betale markedsleje for lokaler i Den Brune Kødby. Kommunen vil have indflydelse på anvendelsen af Kødbyen gennem lokalplanlægning og servitutter.

I og med at der er tale om en særdeles attraktiv beliggenhed centralt i København, virker (Model 5 og) Model 6 som de mest attraktive modeller ud fra en kommerciel betragtning. Såfremt der kan findes relevante købere, er modellen ligeledes finansiell robust. Det er vigtigt at være opmærksom på moms og skattemæssige forhold, hvis Model 6 vælges. Disse skal håndteres mest hensigtsmæssigt, men de vurderes ikke at være til hinder for modellen.

9. KOMMUNENS INDFLYDELSE PÅ ANVENDELSEN AF KØDBYEN Gennem LOKALPLANLÆGNING OG SERVITUTTER [\[Horten\]](#)

9.1 Indledende bemærkninger

Hvis der sker en ændring i forhold til det nuværende kommunale ejerskab, og dette særligt i Model 5 (delvist frasal) og Model 6 (helt frasal), er det relevant at vide, hvilke muligheder kommunen har for at regulere anvendelsen af arealerne i Kødbyen gennem lokalplanlægning, hhv. pålæg af servitutter i forbindelse med overdragelse af arealerne. Det lægges til grund for vores vurdering, at udbuddet styres af kommunen, og at det afgørende kriterium for salget vil være pris.

Vi har til brug for vores vurdering modtaget kommunens interne oplæg for Kødbyen ved frasal (herefter "Oplæg for Kødbyen") og Strategi for Den Hvide Kødby – 2011. Vi er ikke bekendt med, i hvilket omfang oplægget og strategien fuldt ud efterleves i dag.

Vi har i tillæg hertil orienteret os i de for Kødbyen gældende lokalplaner 262 og 562.

9.2 Lokalplanlægning

Der er vide rammer for, hvad der kan reguleres via lokalplaner. Det er dog en forudsætning, at planen er båret af planlægningsmæssige hensyn/er planlægningsmæssigt begrundet. Derudover bemærkes det, at lokalplanlægning alene gælder fremadrettet fra offentliggørelsen af planen. Eksisterende lovlig anvendelse kan således fortsætte, selvom der vedtages en lokalplan med et indhold, som er i modstrid med den pågældende anvendelse.

Spørgsmålet er her, om kommunen via lokalplanlægning kan videreføre den eksisterende vision og strategi for Kødbyen med en blanding af "kød og kreativitet".

Planloven indeholder i § 15, stk. 2, nr. 1-32, en udtømmende opstilling af de forhold, der kan reguleres ved lokalplan, hvor anvendelsen af såvel område som bygninger er et centralt element.

Der kan træffes detaljerede bestemmelser omkring anvendelsen af de enkelte bygninger i et lokalplanområde, fx til forskellige former for erhverv. Tilsvarende kan lokalplanen indeholde forbud mod anvendelse til bestemte erhverv, og mange lokalplaner indeholder eksempelvis forbud mod etablering af liberale erhverv i ejendommens stueetager, hvilket også er tilfældet for nogle ejendomme i Kødbyen, jf. lokalplan 562, § 3, stk. 7. Under forudsætning af, at det er planlægningsmæssigt begrundet, vil dette forbud kunne udbredes til at gælde for en større andel af ejendommene i Kødbyen.

Sondringer mellem restauranter, administration, butikker, liberale erhverv, værksted, lager og let industri er i øvrigt helt almindelige og lovlige i lokalplanlægning, når blot sontringen er planlægningsmæssigt begrundet.

Anvendelsesbestemmelse vedrørende kød

Det er vores overordnede vurdering, at der i en lokalplan lovligt kan vedtages bestemmelser, som fastlægger anvendelsen af ejendomme i Kødbyen til produktion, engrossalg og udvikling inden for fødevarerindustrien.

Det er dog forbundet med usikkerhed, om anvendelsen i en lokalplan kan begrænses yderligere, så anvendelsen skal være relateret specifikt til kød. Vurderingen heraf beror på, om det kan anses for planlægningsmæssigt begrundet at sondre mellem anvendelse relateret til henholdsvis kød og andre fødevarer. Dette, vurderer vi, er nok tvivlsomt.

På den ene side kan der lægges vægt på, at Kødbyen udgør et helt særligt historisk bymiljø, som dokumenterer udviklingen af kødforarbejdning og -produktion over en meget lang årrække. Det taler for, at det med henblik på at fastholde et historisk miljø kan være planlægningsmæssigt relevant at udarbejde en lokalplan med en meget detaljeret anvendelsesregulering.

På den anden side kan der ikke bortses fra, at der vil være tale om en uhyre snæver anvendelsesregulering, ligesom vi ikke er bekendt med andre eksempler på lokalplaner eller

retspraksis om lokalplaner, der understøtter, at der planlægningsmæssigt lovligt kan sondres mellem forskellige fødevaregrupper i anvendelsesmæssig henseende. Vi finder derfor, at det er forbundet med ikke ubetydelig usikkerhed, om en lokalplanbestemmelse med indhold, der begrænser anvendelsen til fødevareerhverv vedrørende kød, vil kunne håndhæves. Der vil derfor være en risiko for tilsidesættelse af bestemmelsen, hvis der vedtages en lokalplan, som fastlægger anvendelsen af (dele af) Kødbyen til produktion mv. specifikt relateret til kød.

Anvendelsesbestemmelse vedrørende kreativitet

Der kan i lokalplaner fastsættes anvendelsesbestemmelser til for eksempel publikumsorienterede serviceerhverv, og det er i den forbindelse sædvanligt, at sådanne bestemmelser indeholder uddybende eksempler på, hvad ejendommene lovligt kan anvendes til, herunder for eksempel kunsthåndværk, galleri mv. Det er vores vurdering, at branchehåndværk tilsvarende kan udgøre et sådant eksempel, jf. Oplæg for Kødbyen.

Vi vurderer derimod ikke, at anvendelsesbestemmelsen kan formuleres så snævert, at anvendelsen udelukkende kan ske til de i Oplæg for Kødbyen oplyste forhold. Vi vurderer således ikke, at det vil være planlægningsmæssigt begrundet alene at tillade specifikke publikumsorienterede serviceerhverv.

9.3 Servitutter

Servitutter defineres i nyere juridisk litteratur som en på særligt grundlag hvilende ret til at udøve en begrænset rådighed over en fast ejendom eller til at kræve opretholdt en sådan tilstand på denne.¹¹

Ved en servitut overgår en afgrænset del af de beføjelser, som ejendommens ejer har til at disponere over den faste ejendom, til den, der er påtaleberettiget efter servituten, som hermed opnår en begrænset rådighed over den faste ejendom. Det er altså en grundlæggende forudsætning for en servitut, at ejeren af en fast ejendom (her en ny ejer af Kødbyen) afgiver bestemte beføjelser over den faste ejendom til tredjemand (her kommunen). Det kan for eksempel være bestemmelser om, at en ejendom enten ikke eller kun må anvendes til bestemte formål.

En servitut kan derfor som udgangspunkt indskrænke anvendelsen af ejendomme til bestemte, nærmere afgrænsede, formål, som fører til en snævrere anvendelse end, hvad der er muligt ved lokalplanlægning.

Da det er kommunen, der i givet fald pålægger servituten, er der dog krav om hjemmel. Her vil hjemmelsgrundlaget være kommunalfuldmagten, og det indebærer, at kommunen med servituten skal varetage en lovlig kommunal interesse. Det er en konkret vurdering af den enkelte servitut, men i det omfang formålet med servituten er at bevare den helt særlige kulturelle og industrihistoriske identitet, som Kødbyen repræsenterer, finder vi, at det taler for, at der varetages en lovlig kommunal interesse. Det kan fx efter en konkret

¹¹ Peter Pagh: Fast ejendom – regulering og køb, 2021, side 161.

vurdering være tilfældet, hvis kommunen ønsker at sikre, at der udøves køderhverv i området, og ikke (som det er muligt med lokalplanlægning) "blot" fødevareerhverv.

En servitut kan fx formuleres således, at servituten konkret fastlægger, hvad ejendommene må benyttes/udlejes til. Den til enhver tid værende ejer af ejendommen har da pligt til at påse, at servituten overholdes ved udlejning, og kommunen vil som påtaleberettiget have kompetence til at påtale eventuel manglende efterlevelse af servituten.

Baseret på den eksisterende retspraksis,¹² vurderer vi, at en servitut alternativt ville kunne formuleres på en måde, så kommunen tillægges en godkendelsesbeføjelse forud for udlejning af erhvervslejemål i Kødbyen. En sådan godkendelsesbeføjelse vil dog konkret alene rettes mod den *anvendelse* af ejendommen til fx kødproduktion, galleri eller deslige, som erhvervslejekontrakten omhandler. Dette vil dog i administrativ henseende være en relativt tung model for begge parter. Vi finder i øvrigt ikke, at der er hjemmel til, at kommunen i en servitut tillægges beføjelse til at godkende eller til at afvise at godkende udlejning til bestemte lejere – det er således aktiviteten i lokalerne, der er afgørende; ikke hvem lejerer er.

Under ovennævnte forudsætning om en lovlig kommunal interesse finder vi, at kommunen gennem servitutter vil kunne pålægge ejendommene i Kødbyen anvendelsesmæssige restriktioner for at fastholde kommunens vision for Kødbyen. Dette vil skulle ske inden et salg, da en efterfølgende servitutmæssig regulering vil kræve, at den nye ejer samtykker.

Servitutter, der begrænser anvendelsesmuligheden for en ejendom, påvirker som udgangspunkt ejendommens pris negativt.

Kommunen vil derfor ved at pålægge servitutter påføre kommunen et tab i forhold til, hvis Kødbyen blev solgt uden anvendelsesmæssige begrænsninger. Kommunen skal derfor foretage en vurdering af om den lovlige kommunale interesse, der ønskes varetaget med den enkelte servitut, er proportional i forhold til værditabet ved at pålægge den.

Endelig finder vi, at en servitut, der er pålagt i forbindelse med en overdragelse af Kødbyen, ikke sidenhen frit kan aflyses.¹³ Det skyldes, at kommunen ved at aflyse servituten vil yde støtte til køber af Kødbyen, der herefter kan benytte ejendommene til andre, bredere formål, end det der (af konkurrerende bydere) blev lagt til grund i udbuddet. Herudover vil Kødbyen stige i værdi ved aflysningen, hvilket må anses som støtte til ejeren. Det bør derfor overvejes nøje, i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at pålægge servitutter i forbindelse med overdragelse af Kødbyen, og vi anbefaler, at der primært sker regulering gennem lokalplanlægning.

9.4 Private veje

Vi har fået oplyst, at Kødbyens udeserveringsarealer er beliggende på privat vej. Definitionen på en privat vej er vej, gade, bro eller plads, der ikke opfylder betingelserne for at

¹² Jf. også U1999.1924Ø, hvor påtaleberettigede blev tillagt en ret til at beslutte, hvem udlejning kunne ske til baseret på et anciennitetsprincip, hvilket blev anset for at stifte en ret over fast ejendom.

¹³ Det kan dog ikke afvises, at der med tiden – herunder baseret på saglige vurderinger af de høstede erfaringer med den konkrete servitut – vil være mulighed for en øget fleksibilitet, så der kan ske ændringer, og måske endog helt aflysning af servitutter.

være offentlig vej, jf. nr. 1, eller privat fællesvej, jf. nr. 3. Det fremgår af privatvejslovens § 10, nr. 9.

Kommunen er således ikke myndighed for private veje, og ejeren af en privat vej skal derfor heller ikke søge kommunen om tilladelse efter vejloven eller privatvejsloven til at råde over arealet, herunder i relation til anvendelse til udeservering, hvilket står i modsætning til private fællesveje eller offentlige veje. Det bemærkes i den sammenhæng, at det er uden betydning for arealets status som privat vej, at der er offentlig adgang til arealet, hvilket dog kan have betydning for, om færdselsloven finder anvendelse.

Vi vurderer imidlertid, at anvendelsen af arealer, der har status af private veje, i et vist omfang kan reguleres via lokalplan, jf. også pkt. 9.2, herunder med angivelse af, at sådanne arealer kan benyttes til udeservering. Der kan fx være en saglig interesse i at sikre, at serveringsområder fremstår åbne og tilgængelige for offentligheden og således ikke afskærmes bag hegn eller med overdækning, så karakteren af Kødbyens udeliv bevares.

Der verserer dog i øjeblikket en landsretssag mellem Københavns Kommune og en privat grundejer vedrørende torvet ud for Bremerholm 1 (Magasins torv), der angår lovligheden af, at kommunen i Lokalplan 577, § 6.2, har fastsat en bestemmelse til regulering af byrummet på torvet.

Den private grundejer har anfægtet lovligheden af lokalplanens regulering af byrummet, blandt andet fordi kommunen har stillet krav om, at byrummet skal fremstå åbent, uden afskærmning eller større overdækninger, ligesom det ikke må forbeholdes områdets beboere eller bestemte brugere.

Kommunen vandt sagen i byretten. Sagen er dog anket til landsretten og skal hovedforhandles i august 2026. Med forbehold for retssagens udfald vurderer vi, at der planretligt kan ske en regulering af de private veje, som kan træde i stedet for tilladelse efter vejloven/privatvejsloven.

-O-

Hellerup, den 24. januar 2025
Horten



Rikke Søgaard Berth

København, den 24. januar 2025
Deloitte

Rikke Beckmann Danielsen