



## Notat

Til ØU (aflæggerbordet)

### Orientering om byretsdom vedr. Københavns Kommunes midlertidige frikøbsordning

#### Resumé

Der orienteres om, at Københavns Kommune den 3. marts 2022 er blevet frikendt i en sag om den midlertidige frikøbsordnings gyldighed mv. Der er tale om en meget klar dom, som giver Københavns Kommune fuldt medhold og tilkender kommunen 2,5 mio. kr. i sagsomkostninger.

#### Sagsfremstilling

Der har været anlagt i alt 8 sager ved Københavns Byret vedrørende Københavns Kommunes midlertidige frikøbsordning, der blev indført med virkning fra 1. april 2017. Seks af sagerne har været sambehandlet, og det er disse sager, der nu er faldet dom i.

#### Baggrund

Stævningerne udspringer af Borgerrepræsentationens beslutning den 30. marts 2017 om at suspendere kommunens hidtidige frikøbsordning og samtidig indføre en ny midlertidig frikøbsordning.

Den midlertidige frikøbsordning blev indført pga. forsinkelse af det nye system for offentlige ejendomsvurderinger, hvilket indebærer, at frikøbsbeløb derfor blev beregnet til for lave værdier. I stedet blev der bl.a. indført krav om, at frikøb alene kunne ske på baggrund af en ejendomsmægler-vurdering af ejendommene.

For at undgå spekulation i udnyttelse af den tidligere frikøbsordning, blev den midlertidige frikøbsordning endvidere vedtaget under fortrolig behandling i Borgerrepræsentationen og med virkning uden varsel.

Sagsøgerne har blandt andet nedlagt påstand om, at ordningen erklæres ugyldig, og en del af sagsøgerne har ligeledes nedlagt påstand om erstatning på samlet ca. 8,5 mio. kr.

#### Status

Der har været hovedforhandling den 20., 21. og 27. januar samt den 3. februar 2022, og der er på den baggrund afsagt dom den 3. marts 2022.

11-03-2022

Sagsnummer i F2  
2022 - 3563

Dokumentnummer i F2  
1026540

Sagsnummer eDoc  
2022-0076841

Sagsbehandler  
Allan Nicolas Jørgensen

Københavns Kommune er blevet frikendt og tilkendt sagsomkostninger på 2,5 mio. kr., som betales af Statskassen, da de fleste sagsøgere er meddelt fri proces.

#### **Interessenter og opmærksomhedspunkter**

Der har samlet været ca. 150 sagsøgere, der primært er private borgere, men der er også erhvervsdrivende.

Der er forsat 2 stævninger, som har afventet udfaldet af nærværende dom. Sagsøger skal nu beslutte, om disse sager skal hæves eller ej.

#### **Økonomi**

Sagen har ikke bevillingsmæssige konsekvenser.

#### **Videre proces**

Sagsøger har 4 ugers frist til eventuelt at anke dommen til landsretten.

#### **Bilag**

Byrettens dom af 3. marts 2022.



# KØBENHAVNS BYRET DELDOM

afsagt den 3. marts 2022

---

Sag BS-14435/2019-KBH

Nils Henrik Mejlvang

og  
Kirsten Nielsen

og  
Flemming Schnoor Jensen

og  
Jette Kjær Jensen

og  
Tanja Dantoft

og  
Susse Coco Hjorth

og  
Jens Hougaard

og  
Nina Melanie Wegelbye Nissen

og  
Anni Schwanck Gammeljord

og  
Ida Mosbæk Jacobsen

og  
Peter Murray Glynn

og  
Marianne Jespersen

og  
Andreas Reinhard Nielsen

og  
Susanne Haunstrup Kirkegaard

og  
Peder Lund Helms

og  
Tanja Keita Lauridsen

og  
Katrine Mariegaard Jakobsen

og  
Kitty Aadal Andersen

og  
Anders Ottosen

og  
Liselotte Irlind

og  
Kirsten Eckstrøm Insby

og  
Annette Hilbert

og  
Hussain Ali

og  
Birgitte Rostoft

og

Dorthe Jespersen

og

Topix v/ Anne Tophøj

og

Peter Krogholm Hyllehøj

og

Pia Gødeke

og

Stefan Marstrand G Micheelsen

og

Karsten Birk Jensen

og

Boet efter Finn Gødeke

og

Bent Erik Busch

og

Jill Gødeke Søltøft

(alle v/ advokat Finn Lynge Jepsen)

mod

Københavns kommune

(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

og

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:

Kenneth Thomas Sindal Nielsen

og

Simjit Aphornam Nielsen

og

Berit Grønborg

og

Lars Grønborg Larsen

(alle v/ advokat Steen Petersen)

og

**Sag BS-14438/2019-KBH**

DAN Ejendoms Service A/S  
(advokat Finn Lynge Jepsen)

mod

Københavns kommune  
(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

og

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:

Kenneth Thomas Sindal Nielsen

og

Simjit Aphornam Nielsen

og

Berit Grønborg

og

Lars Grønborg Larsen

(alle v/ advokat Steen Petersen)

og

**Sag BS-22544/2019-KBH**

Ejendomsselskabet af 1975 A/S

og

Brofogedvej 2 ApS

(alle v/ advokat Finn Lynge Jepsen)

mod

Københavns kommune  
(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

og

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:

Kenneth Thomas Sindal Nielsen

og

Simjit Aphornam Nielsen  
og  
Berit Grønborg  
og  
Lars Grønborg Larsen  
(alle v/ advokat Steen Petersen)

og

**Sag BS-22548/2019-KBH**

Karsten Kielland

og  
Karen Kielland  
(alle v/advokat Finn Lyng Jepsen)

mod

Københavns kommune  
(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

og

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:

Kenneth Thomas Sindal Nielsen

og

Simjit Aphornam Nielsen

og

Berit Grønborg

og

Lars Grønborg Larsen

(alle v/ advokat Steen Petersen)

og

**Sag BS-22413/2020-KBH**

Karsten Boy Westergaard

og

Mette Risbo Jessen

og

Martin Haupt Højer

og

Jette Skibsted Kristensen

og

Lene Sanggaard Andersson

og

Marianne Winther Rix

og

Rikke Bøgeskov Mortensen

og

Johanne Just Petersen

og

Mikael Møller Sørensen

og

Jette Sanggaard Andersson

og

Eva Charlotte Andkjær Haastrup

og

Tine Marie Bjerg Skov

og

Kjeld Hugo Jensen

og

Sune Høgild Keller

og

Rikke Gjørland Nielsen

og

Jacob Egevang

og

Helge Rørdam Olesen



og  
Dorthe Haagen Larsen

og  
Vibeke Nolvi

og  
Inger Grundvad Skovgaard

og  
Andreas Gerner Henriksen

og  
Helle Ravn

og  
Søren Kragelund Sørensen

og  
Asbjørn Severin Lütken

og  
Heidi Holm Katzenelson

og  
Daniel Christian Henriksen

og  
Claus Thude Nielsen

og  
Paw Mac Mullit

og  
Helen Marie Rasmussen

og  
Kirsten Kristensen

og  
Povl Erik Bejer

og  
Bjarne Kurt Jensen

og  
Louise Kanstrup Petersen

og  
Per Eriksen Andersen

og  
Henrik Jensen

og  
Jonas Kjær Agersø

og  
Malene Hilden

og  
Anne Marie Reith

og  
Bo Svanborg

og  
Bo Nielsen

og  
Anders Agerbæk Kjøller Nielsen

og  
Nasir Javid Ibrahim

og  
Flemming Axelsen

og  
Pia Rosen

og  
Steen Boris Hansen

og  
Sille Funder Hansen

og

Carsten Skaarup

og

Pia Nøhr Ellegaard

og

Helle Ryden Dalsgård

og

Kjeld Viktor Albrechtsen

og

Allan Aastrup

og

Nicklas Anthony Reincke Nielsen

og

Shahzada Sultana Akram

og

Masood Heidari Poor

og

Elna Lise Stigsgaard

og

Pia Blinkenberg

og

Anni Birgitte Fahlgren

og

Michael Fahlgren

og

Lea Gry von Cotta-Schønberg Seider

og

Mogens Søe von C Seider

og

Joan Hovgaard Pedersen

og  
Niels Kiel-Jensen

og  
Stine Grell Behrendtzen

og  
Esben Fisker

og  
Anna-Marie Bundgaard Pedersen

og  
Søren Bo Pedersen

og  
Maria Norup Hertz

og  
Kristian Norup Hertz

og  
Bjarne Fog

og  
Helle Samuelson

og  
Jesper Ettrup Rasmussen

og  
Elsebeth Helms

og  
Annedorte Christensen-Dalsgaard

og  
Per Hørning

og  
Marlene Møller

og  
Lars Stig Møller

og  
Klavs Vedel

og  
Henriette Vedel

og  
Søren Cortsen

og  
Conny Maria Buchwaldt

og  
Henrik Buchwaldt

og  
Maggie Kjeldstrøm Lund

og  
Søren Lund

og  
Anne Mette Grønholdt

og  
Kim Grønholdt

og  
Bjarne Madsen

og  
Helle Boe Larsen

og  
Hjørdis Susanne Reippurt Stilling

og  
Peter Fønss Stilling

og  
Henrik Emil Clausen

og

Tina Anette Svensson

og  
Bo Simonsen

og  
Lone Reersø Hansen

og  
Morten Skjoldan Petersen  
(alle v/ advokat Finn Lyng Jepsen)

mod

Københavns Kommune  
(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

og

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:

Kenneth Thomas Sindal Nielsen

og  
Simjit Aphornam Nielsen

og  
Berit Grønborg

og  
Lars Grønborg Larsen  
(alle v/ advokat Steen Petersen)

og

**Sag BS-46472/2020-KBH**

Brian Brink Petersen

og  
Lis Hansen

og  
Bente Hjort Viuf

og  
Tim Jacques Gjørnlund Nielsen

og

Gitte Hjorth Pedersen

og

Anne Margrethe Nielsen

og

Jørgen Aabye

og

Henning Bruun

og

Helle Fenger Beck Sørensen

og

Gertrud Marie Grabbert

og

Morten Torp

og

Line Thude Petersen

og

Birgitte Wilquin Kegel

og

Rasmus Bjerre Johansen

og

Linda Brogaard

og

Helle Margrethe Vithen Jensen

og

Annette Hoffenzits Steengaard

og

Anja Schytte Ibrahim

og

Jesper Nøhr Ellegaard

og  
Inge Frier-Meineche

og  
Dinah Jo Miraflores

og  
Farrukh Anjum

og  
Mary Ann Meldrum Larsen

og  
Peter Meldrum Larsen

og  
Kim Henrik Harboe

og  
Anja Birgitte Lyberth

og  
Frank Scharling Jørgensen

og  
Kurt Boye Kristensen

og  
Charlotte Bruun de Neergaard

og  
Kondigrafen ApS  
(alle v/ advokat Finn Lynge Jepsen)

mod

Københavns Kommune  
(advokat Tomas Ilsøe Andersen)

og

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:  
Kenneth Thomas Sindal Nielsen



og  
Simjit Aphornam Nielsen  
og  
Berit Grønborg  
og  
Lars Grønborg Larsen  
(alle v/ advokat Steen Petersen)

Denne afgørelse er truffet af dommer Jeanett Bukhave, dommer Pia Petersen og kst. retsassessor Jesper Kirstein.

### **Sagens baggrund og parternes påstande**

Sagerne er anlagt ved Københavns Byret i perioden fra den 22. november 2018 til 26. november 2020.

Sagerne drejer sig om, hvorvidt Københavns Kommunes beslutning af 31. marts 2017 om at suspendere kommunens ordning af 2. februar 1996 om frikøb og udskydelse af ejendomme med deklaration om hjemfald, og at indføre en midlertidig ordning, er lovlige. Ved denne ordning indførte kommunen, at hjemfaldspligten alene kan udskydes i 35 år, og ikke som hidtil i 70 år, samt at frikøb bl.a. skal ske på baggrund af mæglervurderinger, og ikke som hidtil på grundlag af den offentlige ejendomsvurdering.

For så vidt angår sagsøgerne Elna Lise Stigsgaard (BS-22413/2020-KBH) og Dan Ejendoms Service A/S (BS-14438/2019-KBH) drejer sagerne sig endvidere om, hvorvidt Københavns Kommunes beslutning af 3. december 2021 om at indføre en ny ordning, er lovlige. Ved denne ordning bestemte kommunen, at den midlertidige ordning fra 2017 fortsat gælder for ejendomme, som ikke har fået ny ejendomsvurdering, mens ejendomme der har fået ny offentlig ejendomsvurdering på ny vil være omfattet af 1996-ordningen.

Sagsøgernes anerkendelsespåstande (påstand 1 og 3) er i medfør af retsplejelovens § 253, stk. 2 udskilt til særskilt afgørelse.

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

”

#### Påstand 1:

Principalt:

(i) Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at beslutningen af 30. marts 2017 om at suspendere frikøbsordningen for Københavns Kommunes tilbage-købsrettigheder, og indføre en midlertidig frikøbsordning med virkning fra den 1. april 2017 er ugyldig.

Subsidiært:

(ii) Københavns kommune tilpligtes at anerkende, at beslutningen af 30. marts 2017 om med virkning fra 1. april 2017, at overgå til ejendomsmæglervurdering foretaget af en af Københavns Kommune antaget ejendomsmægler, til brug ved beregning af frikøbsbeløbene i henhold til ordningen om udskydelse og afløsning (frikøb) af Københavns Kommunes deklara-tioner, er ugyldig.

(iii) 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 deklara-tioner om hjemfald med virkning fra 1. april 2017, er ugyldig.

(iv) Københavns Kommune tilpligtes at anerkende, at beslutningen af 30. marts 2017 om med virkning fra 1. april 2017 at ændre den maksimale pe-riode for udskydelse af hjemfald fra 70 år til 35 år, er ugyldig.

”

Sagsøgerne Dan Ejendoms Service A/S og Elna Lise Stigsgaard har endvidere nedlagt følgende påstand:

”

Påstand 3:

Københavns Kommune tilpligtes overfor sagsøgerne Dan Ejendoms Ser-vice A/S og Elna Lise Stigsgaard at anerkende, at beslutningen om pr. 3. december 2021 at afløse den midlertidig frikøbsordning fra den 1. april 2017 med en ny midlertidig ordning af 3. december 2021 er ugyldig.

”

Københavns Kommune har nedlagt følgende påstande:

”

Over for anerkendelsespåstandene (i), (ii) og (iv):  
Frifindelse

Over for anerkendelsespåstandene (iii) (om kalkulationsrenten):  
Principalt: Afvisning  
Subsidiært: Frifindelse

Over for anerkendelsespåstandene om 2021-ordningen

Principalt: Afvisning  
 Subsidiært: Frifindelse  
 ”

Sagsøgerne har over for Københavns Kommunes principale påstand om afvisning af sagsøgernes subsidiære påstand iii nedlagt påstand om afvisning.

Sagsøgerne Dan Ejendoms Service A/S og Elna Lise Stigsgaard har over for Københavns Kommunes principale påstand om afvisning af påstand 3 nedlagt påstand om afvisning.

Sagsøgerne er meddelt fri proces. Dog er sagsøgerne Dan Ejendomsservice A/S, Ejendomsselskabet af 1975 A/S, Brofogedvej 2 ApS og Kondigrafen ApS ikke meddelt fri proces.

Kenneth Thomas Sindal Nielsen, Simjit Aphornam Nielsen, Berit Grønberg og Lars Grønberg Larsen har biintervenieret til støtte for sagsøgerne.

Dommen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling, jf. retsplejelovens § 218 a.

### **Oplysningerne i sagen**

På et lukket møde i Borgerrepræsentationen den 16. marts 1903 blev det vedtaget at nedsætte ”et udvalg til at overveje og afgive betænkning om, hvilke regler der bør følges ved afhændelse af kommunens grunder”. Under forhandlingerne herom blev der bl.a. udtalt et ønske om, at fremtidige værdistigninger på frasolgte grunde skulle komme kommunen til gode.

Den 5. februar 1906 afgav udvalget betænkning, og udvalgsflertallet indstillede, at kommunen ved kommende ejendomssalg skulle tinglyse deklaration om tilbagekøbsret for kommunen.

Borgerrepræsentationen tiltrådte på møde den 7. maj 1906 udvalgsflertallets indstilling.

I årene herefter indgik Københavns Kommune, uden at der var en formaliseret praksis, aftaler med ejendomsejere om udskydelse af tilbagekøbstidspunktet mod vederlag. Der blev ikke indgået aftaler om frikøb af tilbagekøbsretten.

Den 20. november 1995 fremsatte Magistraten forslag om indgivelse af en afløsnings- og ny udskydelsesordning for tilbagekøbsrettigheder.

Magistratens forslag blev på Borgerrepræsentationens møde den 30. november 1995 henvist til Budgetudvalget, som den 2. februar 1996 afgav betænkning

herom. Budgetudvalgets flertal indstillede, at Magistratens forslag blev vedtaget, og forslaget blev herefter vedtaget med ikrafttræden den 1. april 1996 .

Af Magistratens forslag fremgik:

"...

*Principper for en afløsningsordning og en ny udskydelsesordning*

Forslaget til en afløsnings- og ny udskydelsesordning for tilbagekøbsrettighederne bygger på følgende overordnede principper:

- Der er tale om et aktiv for kommunen, som repræsenterer en værdi.
- Betalingen for en afløsning skal afspejle den reelle værdi af aktivet.
- Betaling skal opgøres ud fra ensartede og på forhånd fastlagte retningslinjer
- Administrationen af en afløsningsordning skal være enkel og gennemskuelig.
- Afløsningsordningen skal som hovedregel gælde samtlige ejendomme med tilbagekøbsret.
- Der skal fortsat være mulighed for udskydelse som alternativ til afløsning af tilbagekøbsretten
- Ved fremtidig handel med kommunale ejendomme og grunde vil der som udgangspunkt kunne sælges både med og uden tilbagekøbsret.
- Kommunen vil fremover, når det skønnes økonomisk hensigtsmæssigt gøre brug af sin tilbagekøbsret på det i deklARATIONEN anførte tidspunkt.

I en beregningsmodel indgår valg af en række beregningsforudsætninger:

- a) Ejendommens værdi
- b) Kalkulationsrenten
- c) Værdifastsættelse af tilbagekøbssummen

*a) Ejendommens værdi*

I de hidtidige beregningsmodeller for udskydelse af tilbagekøbsrettigheder er der taget udgangspunkt i de gældende offentlige ejendomsvurderinger.

Alternativet hertil er, at der foretages en konkret vurdering af ejendommens handelsværdi i hver enkelt sag.

En sådan procedure vil imidlertid være både tids- og omkostningskrævende.

Endvidere kan det anføres, at der her er tale om at foretage et skøn over en ejendomsværdi i et tilbagekøbsår, som under alle omstændigheder ligger en årrække ude i fremtiden og derfor i forvejen er præget af usikkerhed.

Den seneste almindelige offentlige ejendomsvurdering inklusiv årsreguleringer og eventuelle årsvurderinger vil derfor blive lagt til grund for beregningerne i afløsnings- og udskydelsesordningerne.

I særlige tilfælde kan den offentlige vurdering afvige markant fra den reelle handelsværdi. Det kan f.eks. skyldes nyligt gennemførte forbedringsarbejder.

For tilbagekøbsrettigheder hvor der ikke skal ydes erstatning for bygninger, vil der i sager, hvor der er afsluttet forbedringsarbejder i henhold til enten saneringsloven eller byfornyelsesloven, som der ikke er taget hensyn til ved den offentlige ejendomsvurdering, samt i sager hvor der er afholdt omkostninger til vedligeholdelses- og forbedringsarbejder, der overstiger seneste almindelige offentlige vurdering eller eventuel årsvurdering med mere end 25 pct., blive foretaget en særskilt vurdering af ejendommens værdi.

Med henblik på at få afklaret, hvorvidt der skal foretages en særskilt vurdering, vil grundejerne i forbindelse med behandling af deres ansøgning om afløsning eller udskydelse blive bedt om at udfylde en tro og love erklæring om gennemførelse af eventuelle større vedligeholdelses- og ombygningsarbejder siden sidste offentlige vurdering.

De særskilte vurderinger vil blive gennemført af de almindelige offentlige vurderingsmyndigheder, der i henhold til vurderingslovens § 4. af ejer kan anmodes om at foretage en fornyet vurdering af hans ejendom. I de tilfælde, hvor der skal foretages en særskilt vurdering, vil det være en forudsætning for kommunens afløsning eller udskydelse af tilbagekøbsretten, at ejeren anmoder vurderingsmyndighederne om en sådan. Kommunen vil afholde eventuelle omkostninger forbundet hermed.

#### *b) Kalkulationsrente*

Valget af kalkulationsrente har betydning for beregningen af et aktivs nutidsværdi - der er udtryk for aktivets værdi opgjort i dagens kroner. Nutidsværdien beregnes konkret ved at tilbagediskontere aktivets værdi i tilbagekøbsåret til i dag med en kalkulationsrente.

I de hidtidige beregningsregler for udskydelse af tilbagekøbstidspunktet er anvendt en kalkulationsrente på 4 pct. som udtryk for kommunens for-

ventninger til realrenten, det vil sige forskellen mellem en nominal rente og inflationen.

Danmarks Nationalbank har opgjort realrenten som forskellen mellem en nominal rente fra en toneangivende obligation og inflationen i samfundet til følgende:

Periode	Gennemsnitlig realrente i pct.
1925-1940	4,5
1941-1960	1,6
1961-1975	3,0
1976-1994	7,3

For hele perioden fra 1925 til 1994 har der været en gennemsnitlig realrente på 4,1 pct. Den gennemsnitlige realrente udviser relative store variationer fra periode til periode, men samlet set giver tallene ikke anledning til at anfægte den hidtil benyttede kalkulationsrente på 4 pct. i beregningen af udskydelsesvederlag.

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

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.

#### *c) Værdifastsættelse af tilbagekøbssummen*

I kommunens tilbagekøbsrettigheder indgår en fikseret tilbagekøbssum, der ofte svarer til den oprindelige grundsalgspris. Denne tilbagekøbssum skal kommunen betale for grunden i forbindelse med et eventuelt tilbagekøb. Tilbagekøbssummen er tinglyst på ejendommen, som hovedregel med et fast beløb ofte opgjort som »x« kr. pr. m<sup>2</sup>.

Principielt bør der i en afløsnings- og udskydelsesordning tages hensyn til, at tilbagekøbssummen dermed opgøres i det prisniveau, som gælder i tilbagekøbsåret. Det betyder, at en nutidsværdiberegning for tilbagekøbssummen ikke bør ske med en realrente, hvor der indgår en inflationsforventning. I stedet bør der ske en særskilt beregning af nutidsværdien af tilbagekøbssummen ud fra en nominal rente.

Tilbagekøbssummerne svarer som nævnt oftest til den oprindelige grundsalgspris, og vil derfor i langt de fleste tilfælde være af begrænset størrelse. Det betyder, at forskellen ved at tilbagediskontere tilbagekøbs-

summen henholdsvis med en realrente og en nominel rente, vil være ubetydelig.

Ud fra et ønske om at gøre ordningen så enkel som mulig vil tilbagekøbssummen blive fratrukket den benyttede ejendomsværdi før tilbagediskontering med den valgte realrente.

*Indholdet af en afløsningsordning og en ny udskydelsesordning*

Som et overordnet princip er anført, at der fortsat skal være mulighed for at få udskudt tilbagekøbsretten som alternativ til helt at få den afløst.

Der skal således opstilles en beregningsmodel for begge situationer. Et andet overordnet princip er, at betalingen skal opgøres ud fra ensartede og på forhånd fastlagte retningslinier, der sikrer, at betalingen afspejler aktivets reelle værdi. Hertil kommer ønsket om en enkel model.

På denne baggrund foreslås beregningsmodellen for afløsningsvederlaget at være en tilbagediskontering af differencen mellem ejendomsværdien og tilbagekøbssummen fra tilbagekøbsåret og til afløsningsåret.

Ved beregning af udskydelsesvederlaget foreslås anvendt en differensmetode. Det betyder, at prisen for udskydelsen fastlægges som forskellen mellem den tilbagediskonterede værdi af tilbagekøbsretten for kommunen i henholdsvis det gældende tilbagekøbsår og i det udskudte tilbagekøbsår.

Udskydelse kan ske i op til 70 år fra anmodningstidspunktet.

Prisen for udskydelse modsvarer kommunens rentetab ved at udskyde sin tilbagekøbsret. Tilbagekøbssummen vil derfor ikke blive forhøjet med udskydelsesvederlaget, sådan som praksis er i dag ved udskydelse i 70 år.

Den ny udskydelsesordning adskiller sig fra hidtidig praksis ved, at differensmetoden anvendes i alle tilfælde. I den hidtidige praksis er differensmetoden kun benyttet ved udskydelse i mindre end 70 år, mens der ved udskydelse i 70 år er benyttet en beregningsmetode svarende til den nedenfor beskrevne afløsningsmodel.

Med udgangspunkt i ovenstående overvejelser kan de to beregningsmodeller konkret beskrives som følger:

*Afløsningsmodel*

- I tilfælde hvor der gives *erstatning for bygninger*, skal grundværdien ved den seneste offentlige ejendomsvurdering fratrækkes tilbagekøbs-

summen og tilbageiskonteres fra tilbagekøbsåret til i dag med en kalkulationsrente på 4 pct.

- I tilfælde hvor der *ikke gives erstatning for bygninger*, skal ejendomsværdien ved den seneste offentlige ejendomsvurdering fratrækkes tilbagekøbssummen og tilbageiskonteres fra tilbagekøbsåret til i dag med en kalkulationsrente på 4 pct.

#### *Model for udskydelse*

- I tilfælde hvor der *gives erstatning for bygninger*, skal grundværdien ved den seneste offentlige ejendomsvurdering fratrækkes tilbagekøbssummen og nutidsværdien beregnes ud fra henholdsvis det oprindelige tilbagekøbsår med en kalkulationsrente på 4 pct. Prisen for udskydelse udgør herefter forskellen mellem nutidsværdien beregnet ud fra oprindeligt og fra nyt tilbagekøbsår
- I tilfælde hvor der *ikke gives erstatning for bygninger*, skal ejendomsværdien ved den seneste offentlige ejendomsvurdering fratrækkes tilbagekøbssummen og nutidsværdien beregnes ud fra henholdsvis det oprindelige tilbagekøbsår og det nye tilbagekøbsår med en kalkulationsrente på 4 pct. Prisen for udskydelse udgør herefter forskellen mellem nutidsværdien beregnet ud fra oprindelige og fra nyt tilbagekøbsår.

I enkelte tilfælde skal der foretages en særskilt vurdering af ejendommen, jf. ovenfor. I disse tilfælde benyttes den særskilte vurdering i stedet for den seneste offentlige ejendomsvurdering i beregningerne.

Forskellen mellem betaling ved afløsnings- og udskydelsesordningen kan teoretisk beregnes til ca. 7 pct., svarende til prisforskellen mellem en afløsning af en tilbagekøbsret i år 2000 og en udskydelse af den samme tilbagekøbsret i 70 år fra 2000 til 2070.

...".

Den nye praksis for ejendomme med tilbagekøbsret blev annonceret i Politiken den 19. februar 1996.

Den 10. marts 2011 besluttede Borgerrepræsentationen efter indstilling fra Økonomiforvaltningen at nedsætte kalkulationsrenten fra 4 pct. til 3 pct. med virkning fra 1. april 2011. Nedsættelsen af kalkulationsrenten til 3 pct. svarede til gennemsnittet af realrenten for perioden 2006 – 2010. Økonomiforvaltningen blev i forbindelse hermed pålagt at se på udviklingen i realrenten med passende tidsintervaller og indstille ændring i kalkulationsrenten til Borgerrepræsentationen, såfremt renteniveauet ændrede sig væsentligt.



Nedsættelsen af kalkulationsrenten blev annonceret i Berlingske Tidende den 1. april 2011.

Ved en lovændring i december 2014 blev muligheden for at få foretaget omvurdering hos SKAT, jf. ejendomsvurderingslovens § 4 suspenderet. Som følge heraf indstillede Økonomiudvalget den 22. september 2015, at ejere af ejendomme med tilbagekøbsret kunne anmode om, at beregning af frikøbs- og udskydelsesbeløb skulle ske på baggrund af en konkret mæglervurdering i stedet for den offentlige ejendomsvurdering. Økonomiudvalgets indstilling blev godkendt ved møde i Borgerrepræsentationen den 8. oktober 2015.

Den 21. marts 2017 indstillede Økonomiudvalget, at Borgerrepræsentationen skulle godkende 1) at suspendere frikøbsordningen for Københavns Kommunes tilbagekøbsrettigheder, 2) at indføre en midlertidig firkøbsordning, 3) at regulere kalkulationsrenten fra 3 % p.a. til 2,2 % p.a. pr. 1. april 2017 og 4) at kalkulationsrenten fremadrettet skulle reguleres administrativt hver den 1. april.

Følgende fremgår af indstillingen fra Økonomiudvalget:

”...

#### **PROBLEMSTILLING**

Københavns Kommune (KK) er i henhold til kommunalfuldmagten forpligtet til at forvalte kommunens aktiver på en forsvarlig måde. De nuværende forhold på markedet for fast ejendom – herunder særligt SKATs ”fastfrysning” af de offentlige ejendomsvurderinger – bevirker, at Frikøbsordningen ikke længere lever op til denne grundlæggende forpligtelse, som også er afspejlet i principperne for Frikøbsordningen. Regeringen har annonceret, at et nyt ejendomsvurderingssystem vil træde i kraft i 2019-2020. På den baggrund anbefales det, at Frikøbsordningen suspenderes, og at der i suspensionsperioden indføres en midlertidig frikøbsordning.

KK tinglyste i en periode på mere end 100 år systematisk en ret for KK til at tilbagekøbe de ejendomme, som KK løbende har solgt. Tilbagekøbsåret blev sædvanligvis fastsat til enten 70 eller 100 år fra salgstidspunktet, og KK's tilbagekøbssum blev opgjort til den oprindelige salgssum. KK har i dag ca. 1.200 tinglyste tilbagekøbsrettigheder, og der har over de seneste år været en tendens til et øget antal frikøb og udskydelser.

I februar 1996 vedtog Borgerrepræsentationen (BR) en ordning, der gjorde det muligt at frikøbe eller udskyde KK's tilbagekøbsrettigheder, også kaldet Frikøbsordningen.

*Frikøbsordningen bygger bl.a. på følgende principper:*

- *”Der er tale om et aktiv for kommunen, der repræsenterer en værdi.*

- *Betaling for afløsning [dvs. frikøb] skal afspejle den reelle værdi af aktivet.*
- *Betalingen skal opgøres ud fra ensartede og på forhånd fastlagte retningslinier.*
- *Administration af en afløsningsordning [dvs. frikøbsordning] skal være enkel og gennemskuelig."*

I Frikøbsordningen beregnes vederlag for frikøb og udskydelse med udgangspunkt i (i) den oprindelige salgssum, (ii) de offentlige ejendomsvurderinger, og (iii) en rente – kaldet kalkulationsrenten – som er baseret på den generelle udvikling i realrenten.

Mens den oprindelige salgssum typisk er fastlagt i deklARATIONEN om KK's tilbagekøbsret, afhænger de offentlige ejendomsvurderinger og kalkulationsrenten af markedsforholdene. De offentlige ejendomsvurderinger og kalkulationsrenten er således bestemmende for, om KK's vederlag kan siges at afspejle tilbagekøbsrettighedernes markedsværdi.

#### De offentlige ejendomsvurderinger

Ejendomspriserne i Københavns Kommune er steget væsentligt de seneste år. I perioden 2012-2016 er de gennemsnitlige realiserede handelspriser for en ejerlejlighed således steget med ca. 49 %, jf. beregning vedlagt som bilag 1.

Almindeligvis vil ændringer i ejendomspriserne bevirke, at SKAT ændrer de offentlige ejendomsvurderinger, fordi ejendomsvurderingerne skal afspejle ejendommenes markedsværdi. De offentlige ejendomsvurderinger har dog været "fastfrosset" siden 2013, og de er derfor ikke fulgt med udviklingen i ejendomspriserne.

I efteråret 2016 meldte regeringen ud, at et nyt ejendomsvurderingssystem forventes at være klar til brug i 2019-2020. Det blev samtidigt oplyst, at ejendomsvurderingerne for ejerboliger i Københavns Kommune i gennemsnit forventes at komme til at stige med mere end 50 %, jf. artikel fra regeringen.dk af den 5. oktober 2016 vedlagt som bilag 2.

Misforholdet mellem de offentlige ejendomsvurderinger og de faktiske markedspriser betyder, at KK's tilbagekøbsrettigheder er værdiansat for lavt, og det medfører, at KK's vederlag for frikøb og udskydelse er lavere, end de burde være.

#### Kalkulationsrenten

I 2011 besluttede BR at regulere kalkulationsrenten fra 4 % til 3 %, jf. referat af BR-møde den 10. marts 2011 pkt. 49 vedlagt som bilag 3. Regulering

gen blev foretaget, fordi realrenten i en årrække havde været væsentlig lavere end kalkulationsrenten.

Renten blev fastsat som gennemsnitsrenten for en femårig periode (2006-2010) på en 30-årig realkreditobligation korrigeret for inflationen udtrykt ved Nettoprisindekset (NPI).

Økonomiforvaltningen blev med indstillingen i 2011 pålagt at se på udviklingen i realrenten med passende tidsintervaller samt at indstille en ændring af kalkulationsrenten, hvis renteniveauet ændrer sig væsentligt. Realrenten er faldet støt siden 2011 og er fortsat historisk lav. En kalkulationsrente på 3 % er derfor ikke retvisende. Dette er medvirkende til, at KK's vederlag for frikøb er lavere end de burde være.

#### Tidligere tilpasninger af frikøbsordningen til markedsforholdene

KK har to gange tidligere ændret Frikøbsordningen for at tilpasse ordningen til markedsforholdene. Første gang i 2011, hvor kalkulationsrenten, som beskrevet oven for, blev sat ned fra 4 % p.a. til 3 % p.a. Anden gang i 2015. Her blev det gjort muligt

for ejeren af en ejendom med tilbagekøbsret at anmode om, at beregningen af frikøbs- og udskydelsesbeløb sker på baggrund af en konkret mægler vurdering, jf. referat af BR-møde den 8. oktober 2015 pkt. 9 vedlagt som bilag 4.

#### **LØSNING**

For at sikre at KK's tilbagekøbsrettigheder værdiansættes korrekt, og for at undgå at tilbagerettighederne købes fri for vederlag, som afviger fra rettighedernes reelle markedsværdi, anbefales det at suspendere Frikøbsordningen.

Da tilbud på frikøb og udskydelse i henhold til den nuværende ordning udløber den 31. marts 2017, anbefales det, at suspensionen træder i kraft den 1. april 2017. Det anbefales desuden, at suspensionen skal gælde, indtil BR træffer beslutning om at ophæve suspensionen.

Økonomiforvaltningen vil løbende vurdere, om det er hensigtsmæssigt at ophæve suspensionen, og vil orientere ØU om status på suspensionen og en eventuel ophævelse af denne senest inden udgangen af 2020.

#### Midlertidig frikøbsordning

Det vurderes, at borgerne fortsat har behov for en adgang til at frikøbe og udskyde tilbagekøbsrettighederne, fx for at kunne optage og omlægge eksisterende realkreditlån. Det anbefales derfor, at der i suspensionsperioden indføres en midlertidig frikøbsordning.

Den midlertidige frikøbsordning skal videreføre principperne fra den eksisterende Frikøbsordning om en enkel og gennemskuelig administration og om ensartede og faste retningslinjer for betalingsopgørelsen – til gavn for både borgerne og KK.

Det anbefales, at den midlertidige frikøbsordning træder i kraft den 1. april 2017 og struktureres på følgende måde:

1. Frikøb af en tilbagekøbsret sker på grundlag af en konkret mæglervurdering af den pågældende ejendom. Vurderingen foretages af en ejendomsmægler/valuar udpeget af ØKF, og omkostningerne forbundet med mæglervurderingen betales af den, der anmoder om tilbuddet.
2. Udskydelse af en tilbagekøbsret sker på grundlag af de gældende offentlige ejendomsvurderinger. En tilbagekøbsret kan udskydes i maksimalt 35 år.

#### Kalkulationsrenten

Det anbefales, at kalkulationsrenten samtidig reguleres pr. 1. april 2017 fra 3 % p.a. til 2,2 % p.a. (afrundet til én decimal). Renten er fastsat som en gennemsnitsrente for en 30-årig realkreditobligation i perioden 2012-2016, korrigeret for inflationen udtrykt ved NPI, jf. renteberegning vedlagt som bilag 5.

Derudover anbefales det, at kalkulationsrenten for fremtiden bliver reguleret én gang årligt på baggrund af den gennemsnitlige realrente de forudgående fem kalenderår baseret på en 30-årig realkreditobligation, korrigeret for inflationen udtrykt ved NPI. Reguleringen vil følge "beregningsåret" for tilbagekøbsrettigheder, dvs. perioden for beregningen af vederlaget for frikøb og udskydelse, og reguleringen vil således ske første gang den 1. april 2018.

Indførelsen af den midlertidige frikøbsordning og reguleringen af kalkulationsrenten vil sikre, at KK forvalter sine aktiver på en forsvarlig måde og i overensstemmelse med Frikøbsordningens oprindelige princip om, at KK's vederlag skal afspejle aktivernes reelle værdi.

#### Økonomi

Værdien af KK's portefølje af tilbagekøbsrettigheder er ved udgangen af 2016 opgjort til ca. 2,5 mia. kr. Dette beløb er registreret i KK's balance.

Reguleringen af kalkulationsrenten fra 3 % til 2,2 % vil føre til en stigning i værdien af KK's portefølje af tilbagekøbsrettigheder. Stigningen skyldes, at en ændring af kalkulationsrenten i nedadgående retning resulterer i, at

vederlaget, som skal betales for at frikøbe en ejendom, vil stige, jf. regneksempler vedlagt som bilag 6.

Kalkulationsrenten vil fremadrettet blive reguleret en gang årligt. Dette vil påvirke værdien af KK's portefølje af tilbagekøbsrettigheder, der både vil kunne ændre sig i op- og nedadgående retning afhængig af renteutviklingen i de foregående år.

Indførelsen af den midlertidige frikøbsordning forventes også at føre til en stigning i værdien af KK's portefølje af tilbagekøbsrettigheder, jf. Bilag 6. Det skyldes, at de konkrete mæglervurderinger ventes at være højere end de offentlige ejendomsvurderinger, som mæglervurderingerne erstatter. Økonomiforvaltningen (ØKF) opgør størrelsen af værdiforøgelsen i regnskabet for 2017.

KEID har et indtægtskrav i relation til salg af rettigheder mv. på ca. 140 mio. kr. årligt. Indtægtskravet forventes opfyldt i 2017. Der er risiko for, at ændringerne kan føre til lavere indtægter i de følgende år. ØKF vurderer dog p.t., at det også fremadrettet vil være muligt at opretholde de budgetterede indtægter, men ØKF vil løbende følge udviklingen i indtægterne og vil i forbindelse med budgetlægningen for 2018 vurdere, om udviklingen i indtægterne giver anledning til at revidere forventningerne.

## **VIDERE PROCES**

Vedtages ændringerne, vil de blive annonceret pr. ændringsdatoen den 1. april 2017 i Statstidende, i dagspressen, på KK's hjemmeside og via andre relevante offentlige kommunikationskanaler.

KK har afledte tilbagekøbsrettigheder i omegnskommunerne. ØKF vil derfor straks efter en godkendelse af en suspension af den eksisterende Frikøbsordning og indførelse af den midlertidige frikøbsordning orientere omegnskommunerne om ændringerne. Omegnskommunerne vil i den forbindelse blive opfordret til at bringe deres betingelser for frikøb og udskydelse i overensstemmelse med KK's.

Derudover vil der i ØKF blive udpeget et "kommunikationsteam" med særligt ansvar for at besvare eventuelle henvendelser til KK vedrørende den midlertidige frikøbsordning.

Ændringsdatoen, den 1. april 2017, falder sammen med skæringsdagen for et nyt beregningsår. Skæringsdagen betyder, at samtlige tilbud afgivet i det gamle beregningsår, dvs. i perioden 1. april 2016 til 1. april 2017, bortfalder. Ændringerne kommer derfor til at gælde alle tilbud om frikøb og udskydelse.

...”.

Borgerrepræsentationen godkendte Økonomiudvalgets indstilling den 30. marts 2017, og den midlertidige ordning trådte i kraft den 1. april 2017.

Den midlertidige ordning blev annonceret på Københavns Kommunes hjemmeside og i dagspressen den 1. april 2017.

Den 28. august 2017 klagede advokat Steen Petersen på vegne af et antal boligejere til Folketingets Ombudsmand over Københavns Kommunes beslutning om at indføre den midlertidige frikøbsordning. Ved afgørelse af 2. oktober 2017 bestemte Folketingets Ombudsmand, at der ikke var grundlag for at indlede en undersøgelse af Københavns Kommunes beslutning om at indføre den midlertidige fritidsordning. Følgende fremgår af afgørelsen:

”...

*Min vurdering*

Ombudsmanden behandler klager over den offentlige forvaltning og skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af hans kompetence, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver (§ 7, stk. 1, og § 21 i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Ved bedømmelsen af kommuner og regioner skal ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder disse myndigheder virker. Dette følger af § 8 i ombudsmandsloven. Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 556 af 24. juni 2005. I pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 139 fremsat den 6. april 2005) står bl.a., at ombudsmanden skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt og lægge til grund, at det er kommunalbestyrelsen, der inden for gældende rets rammer fordele kommunens ressourcer. Hvor der er tale om skønsmæssige forvaltningsakter eller lignende afgørelser, må ombudsmanden respektere den lokalpolitiske afvejning inden for gældende rets rammer og den deraf følgende mulige forskellighed mellem kommunerne.

Jeg henviser desuden til omtalen af ombudsmandslovens § 8 i Lisbeth Adserballe, Jon Andersen, Morten Engberg, Kaj Larsen, Karsten Loiborg og Jens Olsen, Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 84 ff.

Højesteret tiltrådte i Ugeskrift for Retsvæsen 2001.2493 H, at Københavns Kommunes aftalte og tinglyste tilbagekøbsret på en ejendom i Valby ikke var i strid med kommunalfuldmagten eller andre offentligretlige regler.

Højesteret tiltrådte endvidere, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte tilbagekøbsklausulen efter aftalelovens § 36 eller andre aftaleretlige regler. Højesteret har således vurderet, at kommunens tilbagekøbsret var lovlig.

Kommunen er forpligtet til inden for rammerne af kommunalfuldmagten at forvalte sine aktiver på en økonomisk forsvarlig måde. Jeg henviser f.eks. til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten mv., 3. udgave (2015), s. 109 ff.

Tilbagekøbsretten til de ca. 1.200 ejendomme er et økonomisk aktiv for kommunen, og kommunen er således forpligtet til at disponere på en sådan måde, at værdien af tilbagekøbsretten ikke forringes eller gøres illusorisk.

Kommunen har siden 1996 opereret med en frikøbsordning, som har taget udgangspunkt i værdien af ejendommen på frikøbstidspunktet.

Vederlaget for frikøbet har været beregnet ud fra den oprindelige salgspris, den offentlige ejendomsvurdering og en såkaldt kalkulationsrente. Beregningen er blevet justeret i 2011 og 2015 med henblik på, at den mere præcist afspejlede den reelle ejendomsværdi på frikøbstidspunktet. Den seneste ændring af praksis angår også beregningsmetoden, men ændrer ikke ved muligheden for at købe sig fri af tilbagekøbsklausulerne.

Der er overladt kommunen et vist råderum med hensyn til, hvilken nærmere beregningsmetode der anvendes til fastsættelse af vederlaget for frikøb. Efter min opfattelse er kommunen endvidere ikke afskåret fra at foretage ændringer i beregningsmetoden for frikøbsordningen, så længe ændringerne er saglige og ligger inden for rammerne af økonomisk forsvarlig forvaltning.

Som nævnt skal jeg som ombudsmand respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt, hvis dispositionen holder sig inden for rammerne af gældende ret.

Under hensyn hertil har jeg besluttet ikke at indlede en undersøgelse af, om kommunen kunne overgå fra at anvende den offentlige ejendomsvurdering til at tage udgangspunkt i en konkret vurdering af ejendomsværdien foretaget af en ejendomsmægler/valuar i beregningen af vederlaget for frikøb.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

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 beregningsmetoden for frikøb ville blive ændret.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.  
...”.

Den 3. december 2021 indførte Borgerrepræsentationen en ny ordning for ejendomme med hjemfaldspligt. Følgende fremgår af Københavns Kommunes hjemmeside vedrørende denne nye ordning:

”...

Frikøbet eller udskydelsen af tilbagekøbet reguleres fra den 3. december 2021 af to ordninger. De adskiller sig med hensyn til vurderingsmetoden for frikøb og længden af den tidsperiode, som tilbagekøbet højst kan udskydes. De to ordninger er:

En midlertidig frikøbsordning som har været i funktion siden 1. april 2017. Den har midlertidigt erstattet den oprindelige frikøbsordning, som blev indført i 1996. I henhold til denne ordning vurderer en ejendomsmægler værdien af ejendommen, hvis der skal ske frikøb, og udskyldelse af kommunens tilbagekøb kan ske i op til 35 år.

En ”overgangsfrikøbsordning” som indføres fra den 3. december 2021. Ordningen erstatter den midlertidige frikøbsordning med den oprindelige frikøbsordning. Det sker i takt med, at de nye offentlige ejendomsvurderinger foreligger. Efter denne ordning tages der udgangspunkt i den seneste offentlige ejendomsvurdering, hvis der skal ske frikøb, og udskyldelse af kommunens tilbagekøb kan ske i op til 70 år.

De ejendomme, som skal frikøbes eller udskydes og som endnu ikke har modtaget en ny ejendomsvurdering, skal derfor fortsat vurderes i henhold til den midlertidige ordning.

Til beregning af frikøbs- og udskyldelsesbeløb benyttes en kalkulationsrente, som reguleres den 1. april hvert år. Kalkulationsrenten opgøres som et gennemsnit af de seneste fem års kalkulationsrenter. Kalkulationsrenten er pr. 1. april 2021 fastsat til 1,2 pct.

...”.



## Forklaringer

Peter Hyllehøj, Annette Hilbert, Kirsten Nielsen, Jacob Egevang, Anni Gammeljord og Karsten Kielland har afgivet forklaring.

Peter Hyllehøj har forklaret blandt andet, at han den 1. december 2016 købte ejendommen beliggende Magnoliavej 12 i Roskilde. Ejendommen ligger på et af Københavns Kommune ejet område omfattende Sankt Hans Hospital. Han købte ejendommen for 2.295.000 kr. Der var en hjemfaldsforpligtelse, der kunne frikøbes for 639.843 kr. Advokaten, der rådgav ham, anbefalede, at han ikke skulle købe ejendommen. Den offentlige ejendomsværdi var 1.057.000 kr. i 2015. Han ønskede at rive noget af ejendommen ned og at bygge til. Han søgte derfor Roskilde Kommune om byggetilladelse, og i banken fik han en byggelånskonto på 1.200.000 kr. Han gik herefter i gang med at rive en udestue, skur og carport ned, og han fik ændringerne ført ind i BBR. Han indgik aftale om opførelse af en tilbygning med en entreprisesum på 1.200.000 kr., og han fik udarbejdet tegninger. Entreprenøren støbte herefter randfundament. Af oplysninger, som han havde indhentet fra Københavns Kommune, fremgik, at han skulle have foretaget en ny vurdering, hvis han ved ombygningen forbedrede ejendommens værdi med mere end 25%.

Da Naboejendommen blev sat til salg i februar 2017, oplyste sælger, at Københavns Kommune havde ændret reglerne for udregning af prisen for frikøb. Han talte med Thor Halmind fra Københavns Kommune, der oplyste, at han skulle indhente en mæglervurdering hos Sadolin & Albæk. Han betalte 4.375 kr. for vurderingen. Prisen for frikøb pr. 31. marts 2017 var herefter 1.238.417 kr., og ejendommen blev vurderet til 2.541.000 kr. Han overvejede at få en revurdering fra en anden mægler, men da han fik oplyst, at en ny vurdering også kostede 4.375 kr., valgte han at lade være. Han har frikøbt ejendommen og betalt 1.238.417 kr., der blev finansieret gennem byggelånet. Byggeriet gik derfor i stå i 1,5 år. Senere har han fået et privat lån til ombygningen.

Hvis han i stedet for frikøb havde valgt at udskyde hjemfaldspligten, ville det have kostet omkring 38.000 kr. at udskyde frem til 2052. Han overvejede ikke at udskyde hjemfaldspligten, idet han ikke ved ombygningen måtte forbedre ejendommens værdi med mere end 25%. Hvis han havde vidst, at Københavns Kommune ville ændre reglerne for frikøb, havde han frikøbt tidligere.

Annette Hilbert har forklaret blandt andet, at hun købte sin ejendom beliggende Valby Vænge i 1995 for 730.000 kr. Hun opfattede, at købsprisen var normal i forhold til området. På Realkreditrådets oversigter for 3. kvartal 1995 var gennemsnitsprisen i området 25% lavere end det, hun havde betalt. Hun betalte 8.295 kr. pr. m<sup>2</sup>. Gennemsnitsprisen i Valby var 6.285 kr. pr. m<sup>2</sup>. Hun var opmærksom på hjemfaldspligten. Advokaten, der rådgav hende, oplyste, at der var sket ændringer i ordningen flere gange. Hjemfaldspligten, som var blevet

udskudt, udløb i 2058, hvor hun ville være mere end 100 år gammel. Derfor troede hun, at klausulen ikke ville få betydning for hende. Første gang, hun hørte om et frikøbsbeløb, var i 2001, da nogle naboer talte om at frikøbe deres ejendom. Hun kunne på dette tidspunkt frikøbe ejendommen for 38.693 kr. Der var bygningserstatning på grunden. Hun troede, at formålet med hjemfaldspligten var, at Københavns Kommune ville forbeholde sig ret til at købe grunden tilbage, hvis de ville udvide jernbanenettet. Da frikøbsmuligheden kom, tænkte hun, at kommunen havde opgivet at udvide banelegemet. Først senere fandt hun ud af, at baggrunden for ordningen var, at værditilvæksten skulle tilfalde Københavns Kommune. Hun har ikke frikøbt ejendommen, men hun har nu bedt kommunen om et tilbud, idet hun ikke kan overskue, hvad der vil ske, hvis hun ikke frikøber. Hun havde i perioden fra 2010 til 2017 sparet op til at frikøbe ejendommen i sommeren 2017, men over natten blev ordningen ændret, hvorfor hendes opsparing ikke længere kunne dække udgiften. I 2014 ville det have kostet 314.000 kr. at frikøbe ejendommen og 170.000 kr. at udskyde hjemfaldspligten. I dag ville frikøb af ejendommen have kostet 400.000 kr., hvis Københavns Kommune havde fortsat ordningen fra 1996. I 2020 omlagde hun et lån i ejendommen og fik prisen for frikøb oplyst til 658.000 kr. I 2022 vil det nok koste mere end 800.000 kr. at frikøbe ejendommen ved en konservativ vurdering. Hvis hun havde haft kendskab til dette, ville hun have frikøbt tidligere.

Kirsten Nielsen har forklaret blandt andet, at hun i januar 2002 købte en lejlighed beliggende Sølvgade 23 i København for 2.515.000 kr. Hun vidste, at der var hjemfaldspligt, som var udskudt til 2036, hvor hun ville være 101 år gammel. Da hun købte ejendommen, oplyste ejendomsmægleren, at frikøbsbeløbet var omkring 800.000 kr. uden udskydelse af hjemfaldspligten. Sælger sørgede inden købet for at udskyde hjemfaldspligten, og sælgeren betalte omkring 300.000 kr. for dette. Hun betalte 1.800.000 kr. kontant og optog omkring 700.000 kr. i realkreditlån til finansiering af restkøbesummen. I 2010 søgte hun om et lån i kreditforeningen. Hun fik lånetilsagn på 808.000 kr. til frikøb af ejendommen. Det viste sig, at prisen for frikøb var steget til 1.700.000 kr. på grund af en renteændring fra 4 % til 3 % pr. april 2010. Herefter opgav hun at frikøbe, idet det blev for dyrt. Hun endte med at frikøbe den 23. marts 2018 for 2.636.633 kr. Efter hun havde frikøbt lejligheden, kontaktede Hanne Rosenkrantz-Theil hende og oplyste, at hun skulle have udskudt hjemfaldspligten, inden hun frikøbte lejligheden, idet hun så ville have sparet 290.000 kr. Da hun ansøgte om tilbud på at frikøbe lejligheden, fik hun ikke oplyst, hvad det ville have kostet at udskyde hjemfaldspligten. Da hun blev bekendt med, at hun kunne have sparet 290.000 kr., kontaktede hun Frank Jensens kontor, idet hun mente, at hun skulle have de 290.000 kr. tilbage. Hun fik det svar, at hun kunne have ladet være med at frikøbe og i stedet have udskudt ordningen.

Jacob Egevang har forklaret blandt andet, at han købte ejendommen Toftebakken 8 i Valby, den 1. august 1999 for 1.050.000 kr. Der var tale om et håndvær-

kertilbud. En advokat bistod ham ved ejendomshandlen. Der var hjemfaldspligt i 2056. Han fik at vide, at han ikke skulle tænke på det, da der var tale om en gammel deklaration fra 1918. Skulle han ved købet have frikøbt ejendommen, ville det have kostet 40.000 kr. Dette gjorde han ikke, da lånemulighederne var dårlige, og da huset skulle renoveres. Han lånte 160.000 kr. til renoveringen. I 2011 eller 2012 overvejede han at frikøbe ejendommen, og Københavns Kommune sendte ham et frikøbstilbud på 400.000 kr. Beløbet overraskede ham, idet han troede, at han skulle betale 40-50.000 kr. Herefter tænkte han, at han skulle afsætte omkring 500.000 kr. til kommunen ved et eventuelt senere salg. I 2017 hørte han fra en nabo, at Københavns Kommune ændrede reglerne for hjemfaldspligt. Han kontaktede kommunen, som dog ikke kunne redegøre for, hvordan hans økonomiske situation var. Han oprettede en Facebookgruppe ved navn "Hjemfaldspligt København", og der kom mange medlemmer i gruppen. Nogle af medlemmerne udarbejdede et excel-ark, som kunne udregne prisen for tilbagekøb, og det fremgik heraf, at det ville koste ham 2.500.000 kr. at frikøbe ejendommen. Han forventer, at det nu vil koste 4.000.000 kr. Dette var uventet for ham. Han mener, at Københavns Kommune har handlet uordentligt og i strid med god forvaltningsskik, idet han ikke blev orienteret og varslet, i lighed med hvad Gladsaxe- og Lyngby Kommune gjorde. Han forventer, at ejendommens værdi er steget til omkring 7.000.000 kr. Han kan måske låne de 4.000.000 kr. og indfri hjemfaldspligten, men hvis prisen stiger yderligere, vil han være teknisk insolvent, og han vil ikke kunne omlægge lån. Det påvirker derfor hans livsplanlægning.

Han har ikke bedt om et tilbud på udskydning af hjemfaldspligten. Han ved, at 2017 ordningen er en midlertidig ordning, der afventer de nye ejendomsvurderinger. Hvis Københavns Kommune havde varslet ændringerne for ham, havde han frikøbt ejendommen tidligere, men han var ikke klar over ændringerne.

Anni Gammeljord har forklaret blandt andet, at hun i marts 1995 købte en lejlighed beliggende Østerbrogade 208 i København for 544.000 kr. Hun var ikke bistået af advokat under handlen, og lejligheden blev købt via ejendomsmægler. Hun fik oplyst, at der var noget, som hed hjemfaldspligt, som kunne blive aktuelt om 25 år. Nordea ordnede belåningen og skøde. Hun husker ikke, hvad belåningen på lejligheden udgjorde.

I 2007 udskød hun hjemfaldspligten til 2044. I januar 2017 overvejede hun at sælge lejligheden for at flytte sammen med sin kæreste i Odense. Den 25. januar 2017 indhentede hun fra Københavns Kommune et tilbud om frikøb og udskydelse. Hun skulle betale 677.000 kr. for at frikøbe lejligheden. I februar 2017 tog hun på ferie. Hendes kæreste ringede til Københavns Kommune og oplyste, at hun ikke gjorde brug af tilbuddet. Kommunen bekræftede, at hun kunne få et tilsvarende tilbud senere. Hun var bekendt med, at det af tilbuddet om frikøb og udskydelse fremgik, at der ved beregningen af beløbet for frikøb og udskydelse

indgik to elementer – den offentlige ejendomsvurdering og beregningsåret -, der kunne ændre sig. Hun forstod det dog således, at det ikke ville ændre sig samme år. Da hun kom hjem fra ferie, var der store overskrifter i aviserne om frikøbsordningen, og om at ordningen var suspenderet. Hun besluttede sig for ikke at sælge lejligheden.

I 2021 overvejede hun igen at sælge lejligheden. Hun indhentede derfor et tilbud på frikøb og udskydelse. Det kostede omkring 5.000 kr. at få tilbuddet. Hun modtog et tilbud på 2.498.000 kr. for frikøb. Hendes lejlighed var ikke steget tilsvarende i værdi. Ejendomsmægleren oplyste, at han vurderede ejendomsværdien til 1.592.000 kr. ud over frikøbsværdien. Lejligheden skulle herefter sættes til salg for 4.090.000 kr., hvoraf de 2.498.000 kr., skulle dække frikøbet. Hun har optaget lån i lejligheden for 920.000 kr. Herefter havde hun ikke råd til at sælge lejligheden. Hun har derfor ikke frikøbt lejligheden.

Hun har tre gange indhentet tilbud på udskydelse af hjemfaldspligten, og hun har to gange udskudt denne. Når hun udskød hjemfaldspligten, lagde hun mærke til, at prisen steg. Samtidig modtog hun tilbud på frikøb. Også prisen på frikøb steg hver gang. Hun lagde ikke mærke til, at tilbuddet om frikøb i 2007 udgjorde 684.555 kr., og at tilbuddet på frikøb i 2010 udgjorde 587.455 kr., og at der således her var tale om et lavere beløb.

Hun ville have frikøbt, hvis ændringen i 2017 var blevet varslet. Hun er bekendt med, at der er tale om en midlertidig ordning, indtil de nye offentlige ejendomsvurderinger foreligger.

Karsten Kielland har forklaret blandt andet, at han tidligere var advokat, og at han deponerede sin bestalling for 2 år siden. Som advokat havde han ikke fast ejendom som sit speciale. I begyndelsen af 00'erne købte han for 1.100.000 kr. en lejlighed beliggende Herman Triers Plads ved Forum tæt på Åboulevarden i København. Han lejede lejligheden ud til sin bror.

Hans kollega, advokat Jakob Stilling, der arbejdede med fast ejendom, sagde, at der ikke var grund til at bekymre sig om hjemfaldspligten. Det var ifølge advokat Jakob Stilling højst 100.000 til 150.000 kr., han skulle betale for at frikøbe lejligheden. Hjemfaldet lå omkring 50 år ude i tiden. Han tænkte herefter ikke mere over det, før hans bror flyttede. Herefter lejede han lejligheden ud til en studerende.

Da han besluttede sig for at sælge lejligheden, sagde ejendomsmægleren, at han skulle indfri hjemfaldspligten, da køber ellers ikke ville købe lejligheden. Han modtog i 2018 et tilbud fra Københavns Kommune på omkring 650.000 kr. Dette var den første opgørelse, han modtog. Han frikøbte herefter lejligheden. På dette tidspunkt var der ca. 35 år til hjemfaldspligten indtrådte. Han var ikke opmærksom på, om han burde udskyde fristen, inden han indfrie forpligtelsen. Han

fik på opgørelsen fra Københavns Kommune kun mulighed for indfrielse. Hvis han havde foretaget udskydelse og herefter havde indfriet forpligtelsen, havde han sparet omkring 400.000 kr.

Han frikøbte lejligheden for 640.000 kr. og solgte den i 2018 for tæt på 4.000.000 kr. Lejligheden kan have været med bygningserstatning. Hvis han i 2017 var blevet varslet om ændringerne i ordningen, havde han frikøbt lejligheden tidligere.

### **Parternes synspunkter**

**Sagsøgerne** har i sit påstandsdokument anført:

” ...

Det gøres overordnet til støtte for den principale påstand gældende, at Kommunens beslutning om ophævelse af 1996-ordningen om frikøb og indførelse af en ny midlertidig ordning i 2017 er ugyldig.

Det skal bemærkes, at for så vidt angår den midlertidige 2021-ordning, gøres det gældende, at der er tale om en videreførelse af den ugyldige midlertidige 2017-ordning, og at den er ugyldig af samme årsager for så vidt angår renter.

Ved ugyldighed forstås, at Borgerrepræsentationens vedtagelse af den midlertidige 2017-ordning annulleres. Der vil ikke kunne støttes ret på, hvorfor ”Afløsning og ny udskydelsesordning for tilbagekøbsrettigheder” af 15. februar 1996 vil være gældende.

Det gøres i den forbindelse i forhold til de subsidiære ugyldighedspåstande gældende, at beslutningens tre elementer om overgang til mæglervurdering, ændring af renten beregningsprincipper og gennemsnitsperiode for kalkulationsrenten i forhold til 1996-ordningen samt reduktion i den maksimale udskydelsesperiode også hver for sig må anses for ugyldige.

Ugyldigheden støttes på såvel mangler ved tilblivelsen af beslutningen som indholdsmæssige mangler.

Det gøres gældende, at frikøbsordningen og ændringer heri må bedømmes ud fra et dobbelt retsgrundlag, således at såvel forvaltningsretlige regler, grundsætninger og principper som privatretlige regler finder anvendelse.

Det gøres endvidere gældende, at en kommune i relation til privatretlige regler ikke er retlig ubundet, idet en kommune er underlagt forvaltningsretlige normer på forvaltningsaftaler.

Det gøres i tilknytning hertil gældende, at selvom deklarationen om hjemfald isoleret set er en privatretlig servitut, så må 1996-ordningen om udskydelse og frikøb anses for en generelt vedtaget ordning, hvor ændringer også kræver iagttagelse af almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger.

Den vedtagne måde at opgøre diskonteringsrenten på har desuden været anvendt kontinuerligt og uforandret siden 1980'erne og dermed gennem en så lang periode, at det må karakteriseres som en sædvane. Dette indebærer, at forvaltningen ikke på egen hånd kan ændre eller opgive en administrativ praksis, der har antaget karakter af en retssædvane. Ordningen har karakter af en retssædvane, hvis tilsidesættelse må forudsætte hvad der svarer til et lovindgreb eller dom.

Det bestrides, at renten og den sædvane, der har været etableret skønsmæssigt kan ændres af Kommunen uden varsel. Det bestrides i den forbindelse, at det overhovedet tilkommer Kommunen at ændre renten ud fra et skøn. Skønnet fremstår i øvrigt både ubegrundet, usagligt og foretaget på et uforsvarligt grundlag.

Der er i forbindelse med den kommunale beslutning om at ophæve ordningen, og dermed også dens enkelte elementer, tale om en tilsidesættelse af såvel offentligretlige forskrifter som privatretlige regler om adgang til ændringer i bestående kontraktuelle forhold.

Der gælder således, selvom der var tale om et rent privatretligt mellemværende, begrænsninger i adgangen til at korrigere i løbende retsforhold. Disse begrænsninger har Kommunen ikke iagttaget. Aftaleretlige principper alene vil dermed i forhold til denne sags problemstillinger føre til samme konklusioner som de offentligretlige.

Det gøres 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 subsidiære påstande.

I den forbindelse gøres det gældende, at Kommunens ophævelse eller ændring af hele 1996-ordningens indhold og det grundlag, den hviler på, alene kan ske under iagttagelse af forvaltningsretlige principper om saglighed, proportionalitet, lighed og desuden efter partshøring af den

afgrænsede kreds af boligejere, den berører. Samtidig skal det ske under hensyn til loyalitetsforpligtelser og de begrænsninger, der gælder i forhold til ændringer i bestående kontraktuelle forhold.

Det bestrides, at der i sagen findes tertiære momenter, der taler mod ugyldighed. Tværtimod kan hensynet til boligejernes berettigede forventninger kun føre til, at der statueres ugyldighed.

### 8.1 Det retlige grundlag.

De administrerende kommunale og de kontrollerende myndigheder har i forhold til den juridiske kvalifikation af 1996-ordningen vist betydelig usikkerhed. 1996-ordningen angives i forskellige sammenhænge som privatretlig, jf. eksempelvis Ankestyrelsens afgørelse af 12. juli 2018 (E1701) med den virkning, at offentligretlige forskrifter og tilsyn enten slet ikke eller kun med ringe intensitet vurderes. I andre sammenhænge som eksempelvis ved begrundelsen for indførelsen og henvisningen til omegnskommunerne anvendes en offentligretlig argumentation (E1483). Konsekvensen synes næsten at blive et regelvakuum, hvor Kommunen grænseløst fastsætter og ændrer ordningen, og hverken privat- eller offentligretlig beskyttelse kan påberåbes af husejerne.

Københavns Kommune omtalte selv beslutningen af 30. marts 2017 om at ophæve 1996-ordningen og midlertidigt indføre en ny ordning for frikøb som en generel forvaltningsretlig afgørelse, jf. notat af 12. september 2017 (E1627). Københavns Kommune er dermed ifølge egen opfattelse som forvaltningsretlig myndighed forpligtet til at overholde forvaltningsloven, offentligretlige grundsætninger mv.

Det gøres gældende, at Ankestyrelsens afgørelser (E1503 og 1701) på dette punkt er forkerte, og de afviger også fra Københavns Kommunes egen opfattelse.

1996-ordningen gav en generel mulighed for, at boligejerne efter ensartede og på forhånd fastlagte retningslinjer, som supplement til den mangeårige mulighed for udskydelse, kunne købe sig fri af hjemfaldspligt. Ordningen udgør hjemlen for frikøb, og var nøje overvejet og udførligt beskrevet.

Det betyder, at vedtagelsen af selve ordningen var en forvaltningsakt og underlagt de forvaltningsretlige regler, hvilket ifølge notat af 12. september 2017 (E1627) også var Kommunens egen opfattelse.

Selvom indgåelse og udnyttelse af tilbagekøbsklausulerne i konkrete sager udelukkende måtte være elementer i privatretlige forhold, skal en kommune også, når den handler som part i et sådant aftaleforhold, overholde grundsætninger om saglig forvaltning og magtfordrejning.

Kommunen bindes derudover af egen praksis og egne retningslinjer.

Det gøres gældende, at frikøbsordningen er et løbende retsforhold, som boligejerne har indrettet sig i tillid til, siden den blev indført i 1996. Dvs. ordningen havde (boligejerne bekendt) frem til 2017 eksisteret uden forringelser i mere end 20 år.

Den af Kommunen i 2011 gennemførte renteændring var indholdsmæssigt uoplyst og skjult for boligejerne. Det bemærkes, at Københavns Kommune som myndighed har ansvaret for at tilvejebringe et efter omstændighederne passende oplysningsgrundlag. Overfor sagsøgerne fremstod ændringen i 2011 i øvrigt efter den offentliggjorte notits som en renteændring, der var en konsekvens af rentens udvikling og dermed markedsbestemt.

### 8.3 Forvaltningsretlige grundsætninger 8.3.1 Lighedsgroundsætningen

Det gøres videre gældende, at partshøring ville have gjort en betydelig forskel, idet Borgerrepræsentationen i beslutningsprocessen derved ville være blevet gjort opmærksom på omfanget af den reelle økonomiske belastning for boligejerne. For en god ordens skyld skal det bemærkes, at partshøring er en garantiforskrift.

Det ville have stået klart for beslutningstagerne, at den skitserede sammenhæng mellem stigningen i huspriser på oplyste 49%, og stigningen i frikøbsbeløb på typisk mellem 100-200% efter den nye midlertidige ordning ikke forelå.

Det gøres gældende, at der dermed er væsentlige fejl i beslutningsgrundlaget, som ville være blevet afdækket ved en høring. Derved ville ordningen antageligvis ikke være blevet vedtaget i den nuværende form. Kommunen har bevisbyrden for det modsatte, hvilken bevisbyrde ikke er løftet.

Af det senere politiske forslag om en overgangsordning (E875) ses netop, at de politikere, der var med til at vedtage ændringen, ikke anså sig for fuldt oplyst om de økonomiske virkninger af den midlertidige ordning. Dette synspunkt synes støttet af det svært forståelige og i no-



gen udstrækning direkte vildledende bilag til indstillingen omhandlende de økonomiske konsekvenser (E1437, underbilag 6).

Lighedsgroundsætningen betyder, at Københavns Kommune i forhold til boligejere omfattet af 1996-ordningen ikke må udøve usaglig forskelsbehandling. Kommunen skal i den forbindelse iagttage egen praksis og følge egne interne regler.

Det er en direkte følge af lighedsgroundsætningen, at sagsøgerne kan støtte ret på Kommunens faste administrative praksis og 1996-ordningen, på samme vis som SKAT i tillid til ordningen kunne indføre denne i sin ligningsvejledning.

En ændring af ordningen, hvor en helt afgørende prisfastsættelse af ejendommen i form af den offentlige ejendomsvurdering bortfalder og principper for afgørende renteberegninger ændres mv., er i strid med Kommunens egen praksis og egne vedtagne retningslinjer fra 1996.

Det bestrides, at ændringer for de berørte boligejere på mere end 100% uden varsel, svarer til stigningen i huspriser. Det bestrides dermed, at ændringerne lever op til Kommunens egen fastlagte praksis om ensartede principper og forudsigelighed. Ændringerne udgør tværtimod en tilsidesættelse af egne interne retningslinjer.

De offentlige ejendomsvurderinger har været sat i bero, og derfor har der været behov for at finde en anden vurderingsmetode til erstatning herfor. Men lighedsgroundsætningen og proportionalitetsprincipper tilsiger, at der burde være fundet en værdi, der lå på linje med de hidtidige værdier (niveauet for offentlig ejendomsværdi) og ikke en væsentlig højere markedsværdi. Der henvises til illustrationerne ovenfor, hvoraf det fremgår, at den offentlige ejendomsværdi gennemsnitligt har ligget på mindre end 80

### 8.3.2 Berettigede forventninger og indrettelseshensyn

% af markedsværdien siden ordningens indførelse. Af Økonomiudvalgets egen indstilling (E1458) fremgår, at Realkreditrådets oplysninger om kvadratmeterpriser blev anvendt ved forelæggelsen for Borgerrepræsentationen.

De boligejere, hvor tilbagekøbsretten aktualiseres mens den midlertidige ordning er i kraft, eller som af den ene eller anden grund har indrettet sig på at foretage frikøb, bliver stillet væsentligt ringere, end de borgere, der allerede har frikøbt sig. Dette er vel og mærke uden, at de

nu berørte borgere har haft mulighed for at indrette sig selv og deres økonomiske situation derpå. De stilles formentlig endvidere væsentligt ringere end de borgere, der fremover igen kan anvende den offentlige ejendomsvurdering som udtryk for ejendommens værdi.

Lighedsgrundsætningen taler for at ligestille den berørte gruppe af borgere med dem, der allerede har frikøbt deres bolig, og dem, der i fremtiden vil gøre dette.

Dette kunne og burde være sket ved et bedre alternativ til den offentlige ejendomsvurdering end en mægler vurdering. Netop Kommunens forkerte opfattelse af, at boligejerne ikke havde partsstatus og manglende partshøring som følge heraf, er en medvirkende årsag til, at sådanne overvejelser tilsyneladende slet ikke er blevet gjort.

I afvejningen af forskellige hensyn er der en pligt til at inddrage væsentlige hensyn til borgerens retsbeskyttelse, når en myndighed træffer afgørelser. Det gælder også hensynet til berettigede forventninger.

Det gøres gældende, at der i dansk forvaltningsret gælder en retsgrund-sætning om beskyttelse af berettigede forventninger. Princippet virker som en retlig grænse for forvaltningen.

Det bestrides som udokumenteret, at dette hensyn indgik i beslutningen om uvarslet at ophæve 1996-ordningen.

Berettigede forventninger dækker over et hensyn til den boligejer, der indrettede sig i tillid til 1996-ordningens eksistens og indhold, og indebærer, at boligejeren kan fastholde Kommunen herpå.

Dette er også et udslag af indrettelseshensyn.

I vurderingen af om indrettelseshensyn blev inddraget af Kommunen, indgår overvejelser om varsling af en ændring.

Det gøres gældende, at der for boligejerne forelå en berettiget forventning, der var baseret på Københavns Kommunes vedtagelse af 1996-ordningen. Den berettigede forventning knytter sig til dels til eksistensen og dels til indholdet af ordningen.

Ordnningen blev vedtaget efter et nøje forarbejde, og den blev beskrevet i et retsgrundlag i form af forslag (E1215) og betænkning (E1269). Her gengav Københavns Kommune praksis tilbage fra hjemfaldspligtens

start i 1905. I de konkrete tilsagn til boligejerne blev der løbende henvist til betænkningens indhold og ordningens generelle karakter.

Der var efter betænkningens ordlyd tale om "*Faste og ensartede retningslinjer*". Selve betegnelsen "*ordning*" viser også den faste og fortløbende karakter. Dertil kommer, at ordningen var særdeles indgribende (intensiv) for borgerne, idet den knyttede sig til belåning, skat, afskrivninger mv. af ganske store beløb, og ændringer ville derfor være af stor økonomisk betydning for den enkelte boligejer.

Ordningens eksistens i mere end 20 år betød, at den var inkorporeret i den sædvanlige salgs- og belåningsmodel for ejendomme med hjemfald. Dette var Kommunen også helt opmærksom på, jf. overvejelserne om rabat til den almennyttige sektor og Henriksgården og Murergården (E1461). Det forekommer usammenhængende og vilkårligt, når Kommunen motiverede store rabatter til almennyttige boligselskaber med realkreditmarkedet, og det sammenholdes med et fravær af samme argumenter i forhold til private boligejere. I forhold til boligejerne anførtes alene den modsatrettede motivation om, at Københavns Kommune var forpligtet til at "varetage økonomisk forsvarlig forvaltning".

Københavns Kommune burde i overensstemmelse med størstedelen af omegnskommunerne ikke have ophævet ordningen og i særdeleshed ikke uden partshøring og varsel.

De nuværende private boligejere, i denne sag er almindelige familier/borgere. De er ikke investorer eller jordspekulanter. Det bestrides også, at der i tiden op til ændringen i 2017 forekom en stigning i antallet af frikøb, der kunne begrunde en mistanke af denne karakter. Kommunens oplysninger om antal er modstridende.

Det bestrides på denne baggrund som udokumenteret, at der var væsentlige hensyn, der gav anledning til og berettigede vidtgående ændringer øjeblikkeligt og uvarslet.

I den forbindelse er det værd at notere sig, at Kommunen ved udnyttelse af tilbagekøbsretten skal give et 5-årigt varsel, jf. deklARATIONERNES indhold (E1175).

Kommunen valgte også, uden at være forpligtet dertil, at benytte lov-hjemlen til at lade visse almennyttige selskaber indfri på særligt gunstige vilkår. Det skete netop under inddragelse af hensyn til de forventninger, der var i markedet i forhold til bl.a. real-kreditbelåning mv.

Selvom der var lovhjemmel til at yde en særlig rabat til disse almennyttige boligsammenslutninger, var det i forhold til de private boligejere helt de samme berettigede forventninger om ensartethed og fasthed i principperne for indfrielsesmodellen, som var gældende. Derfor var de selvsamme overvejelser relevante og burde have været inddraget i Kommunens overvejelser omkring ændring af ordningen overfor de private boligejere.

I forhold til en obligationsretlig anskuelse betyder principperne bag aftalelovens § 39, 2. led, at 1996-ordningen ikke uden varsel kan tilbagekaldes. En forudsætning for at tilbagekalde det løfte, ordningen som sådan indeholdt var, at det ikke havde haft en bestemmende indflydelse for boligejeren som medkontrahent, og denne ikke havde disponeret i tillid hertil.

Kommunen har hertil anført, at tidsbegrænsningen i de konkrete tilsagn frem til den 31. marts udelukkede en berettiget forventning efter dette tidspunkt. Herved bortses fra ordningens generelle karakter, og at den havde eksisteret uændret i en årrække.

Det fremgik også af tilsagnsbreve fra 2000 (E1375), at *"Frikøb og udskydelse af Kommunens tilbagekøbsrettigheder sker ud fra fastlagte og ensartede retningslinjer, som angivet i vedlagte bilag"*.

Det fulgte i øvrigt af tilsagnsbreve fra 2016 (E1429): *"Ved beregning af beløbet for frikøb og udskydelse indgår to elementer, der kan ændre sig: 1) den offentlige ejendomsvurdering og 2) beregningsåret. Hvis vurderingen ændres eller reguleres, inden betalingen er modtaget hos os, skal beregningen også ændres, og dette tilbud vil derfor ikke længere være gældende."*

Det fremgik endvidere: *"Da Kommunens tilbagekøb ifølge deklarationen kan ske i april måned i tilbagekøbsåret, beregnes beløbet for frikøb og udskydelse endvidere ud fra et beregningsår, der løber fra 1. april til 31. marts. Hvis den offentlige ejendomsvurdering ikke ændres, gælder beløbet til og med den førstkommande 31. marts."*

Bilag vedrørende beregningsgrundlaget (E1435) havde titlen *"Faste og ensartede retningslinjer for frikøb og udskydelse af Københavns Kommune tilbagekøbsrettigheder – vedtaget af Borgerrepræsentationen den 15. februar 1996"*.

Det fremgik dermed af de konkrete tilsagn, at dét der var tale om, var en løbende flerårig ordning, og de generelle retningslinjer fremhævedes sådan, at indtrykket nødvendigvis måtte blive, at kun to faktorer kunne

ændre sig. Så uanset om de konkrete tilsagn var tidsbegrænsede, var de baseret på en fast og ensartet mangeårig ordning. Dette danner grundlaget for den berettigede forventning, og boligejerne og långivere m.fl. indrettede sig naturligvis herpå.

Den berettigede forventning knytter sig til alle tre elementer i 1996-ordningen, hvilket vil sige ejendomsvurderingerne, kalkulationsrenten og beregningsmetoden herfor samt mulighederne for afløsning og 70 års udskydelse.

Kommunen havde ikke på noget tidspunkt forud for ændringerne i 2017 hverken direkte eller indirekte oplyst, at ordningen kunne falde helt bort eller blive afløst af helt nye regler. Det lå derfor også uden for den enkelte boligejers forestilling, at selve ordningen med dens elementer kunne ophæves uden varsel.

Synspunktet støttes også af, at normal belåning i realkreditinstitutter og sædvanlige afskrivninger i forhold til SKAT har et længere tidsperspektiv end frem til den førstkommende 31. marts.

### 8.3.3 Finansiell magtfordrejning

Det var således ikke kun boligejerne, der indrettede sig i tillid til ordningen. SKAT og Pengeinstitutter, der havde finansieret lån m.m., havde tillige gjort dette. Flere borgere, der ejer ejendomme med hjemfaldspligt, er nu ved 1996-ordningens ophævelse blevet teknisk insolvente og kan ikke indhente lån i banken, og der er ikke udsigt til, at deres ejendom kan videresælges med samtidig indfrielse af lån uden tab.

Både anskuet efter forvaltningsretlige regler om berettigede forventninger og indrettelseshensyn og efter obligationsretlige regler om loyalitet i kontraktforhold og ensidige ændringer i bestående kontraktforhold, må Kommunens handlemåde anses for retsstridig.

Hvis Kommunen havde haft en opfattelse af, at ordningen frit kunne ændres, så burde dette både i 1996 ved ordningens indførelse og løbende herefter have været oplyst. Det kunne uden vanskeligheder være sket på Kommunens hjemmeside og i de løbende tilsagn mv. Det modsatte har ført til, at man som boligejer og tredjemand kun har kunnet opleve ændringerne som overraskende, uventede og usaglige.

Det gøres gældende, at der i det mindste havde været pligt for Kommunen til at varsle ændringen.

Det gøres gældende, at Kommunen retsstridigt har benyttet sine beføjelser til at opnå uberettigede indtægter. Det gøres således gældende, at Kommunens beslutning af 30. marts 2017 er udtryk for finansiel magtfordrejning.

Københavns Kommune beregnede den akkumulerede værdi og nutidsværdi for frikøbs-tilbud gældende for de berørte 5.697 ejendomme (med i alt 53.924 boliger/virksomheder) i november 1995 til ca. 4,44 mia., jf. magistratens forslag af 20. november 1995, s. 3. (E1215).

Indførelsen af den midlertidige frikøbsordning fører til en stigning i værdien af Københavns Kommunes portefølje af tilbagekøbsrettigheder, jf. indstilling til beslutningen fra marts 2017 (E1437, underbilag 6). Det skyldes både, at de konkrete mæglervurderinger ventes at være højere end de offentlige ejendomsvurderinger og ændringen i kalkulationsrenten.

Det forventes, at den beregnede nutidsværdi for alle Kommunens hjemfaldspligtsklausuler pga. den nye midlertidige frikøbsordning ultimo 2017 vil stige fra 2,5 mia. til mere end 5,0 mia. (E1439f).

Kommunens markante opskrivning af ejendommens værdi fra det ene år til det andet er fremkommet netop ved at foretage uhjemlede ændringer af kalkulationsrenten i strid med egne regler og ved at tilrettelægge de nye vurderinger i strid med hidtidig administration og forskrifter.

#### 8.3.4 Proportionalitet

Derudover har Kommunen ved ophævelsen af 1996-ordningen i 2017 skabt en situation, hvor Københavns Kommune under påskud af sammenbruddet af det offentlige ejendomsvurderingssystem, introducerer ændringer i vurderingerne, kalkulationsrenten, og udskydelsesperioden som samlet fører til, at man nominelt øger indtægterne, og desuden opkræver en betydelig større procentuel andel af salgspriser/ejendomsværdierne ved frikøb.

Kommunens argumentation om, at Kommunen søger at opnå andel i værdistigningen oplyst til 49 % i perioden 2012-2016 og indhente dette efterslæb efter sammenbruddet i det offentlige vurderingssystem modsiges af de faktiske forhold. Kommunen har under påskud af sammenbruddet benyttet det til at øge indtægterne uberettiget.

Det gøres i den forbindelse gældende, at Kommunens anskuelser betyder, at den reelt set inden for meget store spænd fra år til år selv vil kunne bestemme frikøbsbeløbet. Det strider mod betænkningen og grundlaget for frikøbsordningen.

Det gøres på ovennævnte baggrund gældende, at 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 finansiel magtfordrejning og uberettiget.

Kommunens skønsudøvelse er underkastet en almindelig grundsætning om forholdsmæssighed og proportionalitet.

Den af Københavns Kommune indførte stigning i frikøbsprisen for et repræsentativt statistisk udsnit af ejerlejlighederne i Københavns Kommune med hjemfaldspligt, jf. ovenfor, indebærer en gennemsnitlig stigning på mere end 100 % og i mange tilfælde langt mere. Dette har ingen sammenhæng til de samtidige stigninger i ejendommenes markedsværdi.

For de sagsøgere, der har indfriet, og er omfattet af nærværende sagsanlæg, ligger stigningen på mere end 100 %.

Dette skal sammenholdes med, at der ikke tidligere efter ordinære ændringer i ejendomsvurderingen er set årlige stigninger, der oversteg 45 %. Derudover skal det sammenholdes med, at det påståede efterslæb som Kommunen mente ikke at have opnået del i fra perioden 2012-2016 var på 49 %.

Det var dette efterslæb, som knyttede sig til sammenbruddet af det offentlige ejendomsvurderingssystem, som Borgerrepræsentationen blev forelagt som begrundelse for behovet for ophævelsen af 1996-ordningen.

Objektivt kan der altså konstateres en såvel relativt som i nominelle beløb voldsom stigning, der oversteg alt, hvad der hidtil var set, og også hvad stigningen i ejendomspriserne tilsagde.

De sagsøgere, der var i gang med et salg eller et køb hen over foråret 2017, som ikke havde andre muligheder end at gennemføre dette, lider voldsomme tab, der kan være velfærdstruende for den enkelte familie.

Sammenbruddet i den offentlige vurdering er den af Kommunen benyttede begrundelse for ændringen, men:

For det første er sammenbruddet sket i 2013 – altså 4 år tidligere.

For det andet førte overgangen til aktuel dagsværdi til en overkom-  
pensation, fordi den tidligere offentlige ejendomsvur-  
dering anlagde et konservativt skøn til brug for skatteopkræv-  
ningen, og dette skete alene med nye vurderinger hvert andet år.

For det tredje var der i forbindelse med den offentlige ejendoms-  
vurderinger tale om et system med klageadgang, og  
uden at vurderingsmanden stod i kontraktuel relation til Kommu-  
nen, som har væsentlig interesse i frikøbspriserne. For det fjerde æn-  
dres beregningsperioden for kalkulationsrenten i strid med ord-  
ningens indhold, som den blev fastlagt ved indførelsen i 1996.

For det femte gennemførtes ændringen i kalkulationsrentebe-  
regningen i 2011 og i 2017, uden at det er oplyst overfor de borgere,  
som har været omfattet af ordningen, hvordan og hvorfor renten  
ændres. Grundlag og indhold af ændringen på dette punkt, er  
uomtalt på Kommunens hjemmeside, og det er på alle måder  
uigennemskueligt for den enkelte boligejer, hvad der ligger bag  
Kommunens opgørelser. Der henvises til Kommunens svar på an-  
modning om aktindsigt i offentliggørelsen af ændringerne i 2011  
og 2017 (E1697).

For det sjette oplyses der ingen grund overhovedet til, at man æn-  
drer den maksimale udskydelsesperiode fra 70 år til 35 år, med  
store tab til følge for boligejerne, der nu er nødsaget til med hyppi-  
gere intervaller at udskyde deres hjemfald.

Der var dermed ikke alene tale om, at Kommunen proportionalt ”repa-  
rerede hullet” efter, at det offentlige vurderingssystem var brudt sam-  
men, men at Københavns Kommune som allerede nævnt gik betydeligt  
videre, og benyttede dette som påskud til at øge indtægterne fra frikøb-  
sordningen på boligejernes og dermed sagsøgernes bekostning.

Udover at være finansiel magtfordrejning var det derfor også ufor-  
holdsmæssigt, når Kommunen pr. 1. april 2017 introducerede stignin-  
ger i frikøbsprisen fra den ene dag til den anden, der gennemsnitligt lå  
langt over 100 %. En forespørgsel i 2018 foretaget af Biintervenienten,  
foreningen Hjemfaldspligt København med i alt 141 husejere viser en  
stigning på 133% i gennemsnit.



## 8.4 Kommunalfuldmagten

I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur er det antaget, at kommuner efter almindelige grundsætninger om opgavevaretagelse er underlagt en pligt til at handle økonomisk forsvarligt. Dette omfatter også retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen.

Kommuner er som følge af deres budgetansvar indrømmet et skøn i forhold til anvendelsen af deres økonomiske midler.

Det kan dermed slås fast, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke er til hinder for, at Kommunen anvender det 70-årige gennemsnit for den lange realrente som grundlag for kalkulationsrenten frem for det 5-årige gennemsnit. Der er ej heller noget til hinder for, at Kommunen i stedet for at anvende en mæglervurdering anvender en vurdering, der bedre rammer de hidtidige offentlige ejendomsvurderinger, der har været lagt til grund i de foregående mange år. Dette kunne ske på en række forskellige måder.

Eksempelvis kunne det ske ved at tage 80 % af mæglervurderingen. I Aarhus Kommunes ordning sker noget tilsvarende (E881)

Når Kommunen tidligere fastlagde ejendommens værdi som lig med den offentlige ejendomsvurdering, fulgte man desuden automatisk det forsigtighedsprincip, som var indbygget i den offentlige ejendomsvurdering til brug for skatteopkrævningen. Dette vurderingssystem indeholdt samtidig nogle indbyggede garantier for retssikkerhed, dels ved at vurderingerne blev fastsat af tredjemand, og dels med forskellige forvaltningsretlige elementer som klageadgang mv.

Den midlertidige ordning benytter derimod vurderinger udarbejdet af en af Kommunen antaget mægler, til en overpris fastsat mellem mægler og kommune, som boligejeren skal betale, uden klageadgang.

Den midlertidige ordning fra 2017 har samlet medført en stor forskelsbehandling med uforholdsmæssige store stigninger i strid med lighedsgrundsætninger og proportionalitetsprincippet.

## 8.5 Aftaleretlige synspunkter

Hvis 1996-ordningen af retten måtte ansues som en del af et privatretligt mellemværende, gøres det gældende, at Kommunen også i dette til-

fælde er forpligtet til at iagttage almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet ved udøvelse af partsbeføjelser i kontraktforholdet.

Det gøres gældende, at Kommunen i forhold til den enkelte boligejer ved indførelsen af 1996-ordningen og dens faste anvendelse gennem en årrække har afskåret sig fra uden varsel at ophæve eller væsentligt ændre ordningen.

Udgangspunktet er, at alle løfter er bindende. Såfremt modtageren af et løfte har indrettet sig i tillid til en ensidigt afgivet erklæring, finder de almindelige aftaleretlige misligholdelsesregler anvendelse.

Det gøres overordnet set gældende, at en kommune i relation til privatretlige regler udover dansk rets almindelige obligationsretlige regler også i det hele er underlagt forvaltningsretlige normer ift. forvaltningens aftaler.

Det gøres gældende, at bedømmelsen af Kommunens misligholdelse af sit løfte må følge almindelig praksis for gensidigt bebyrdende aftaler.

I dansk ret gælder en almindelig loyalitetsforpligtelse i obligationsretlige forhold. Der henvises til bemærkningerne gjort ovenfor navnlig i forhold til indrettelsessynspunktet, der både har relevans i forhold til en offentligretlig bedømmelse og i forhold til en privatretlig anskuelse.

Grundsætningen, om at vise medkontrahenten og dennes interesser hensyn og loyalitet efter den foreliggende situation, kommer blandt andet til udtryk ved, at løbende kontrakter, i mangel af aftale derom, alene kan opsiges med et passende varsel.

Københavns Kommune burde have fulgt princippet i aftalelovens § 39.

Af bestemmelsen fremgår:

*”Når en viljeserklærings forbindende kraft ifølge denne lov er afhængig af, at den, til hvem erklæringen er afgivet, ikke havde eller burde have kundskab om et vist forhold eller i øvrigt var i god tro, bliver hensyn at tage til, hvad han indså eller burde indse på det tidspunkt, da viljeserklæringen blev ham bekendt. Dog kan der under særlige omstændigheder også tages hensyn til den kundskab, han har fået eller burde have fået efter det nævnte tidspunkt, men forinden viljeserklæringen har virket bestemmende på hans handlemåde.”*

Det gøres gældende, at det også efter obligationsretlige regler og principper er retsstridigt, at den nye ordning blev gennemført som det skete over for boligejerne som medkontrahenter.

Det gøres i den forbindelse gældende, at 1996-ordningen og der heri indeholdte løfte efter indførelsen har indgået som en del af det fælles aftalegrundlag i mere end 20 år. Både boligejerne og tredjemand i form af kreditgivere, SKAT mv. har med Kommunens viden indrettet sig i tillid hertil.

Ud over at der er tale om et løfte og aftalevilkår, som har eksisteret som en del af deklARATIONERNE om hjemfald uændret i en 20-årig periode, har vilkårene særdeles indgribende økonomisk betydning for boligejerne.

Det bestrides, at der i privatretlige mellemværender af denne karakter er adgang for den ene part til ensidigt at ændre aftalte vilkår. Efter omstændighederne kan dette alene ske i forbindelse med afgivelse af varsel.

I forbindelse med et passende varsel bør der lægges vægt på den tid, der går med at tilrettelægge sin økonomi og dermed tage højde for varslede ændringer. Det vil kunne kræve optagelse eller omlægninger af lån, ligesom det kan have betydning for friværdi og dermed bidrags-satser mv. Der burde derfor have været indrømmet et passende langt varsel, og af deklARATIONERNE er også fastsat et 5-årigt varsel i tilfælde af Kommunens ønske om tilbagekøb.

..."

**Sagsøgte** har i sit påstandsdokument anført:

" ...

#### 4.1 Dobbelt retsgrundlag

Efter Københavns Kommunes opfattelse beror deklARATIONERNE om hjemfald samt de konkrete aftaler om udskydelse eller frikøb på et privatretligt grundlag. Men den praksis, hvorefter Københavns Kommune kan inklade sig på disse privatretlige dispositioner, beror på kommunens beslutninger om fastsættelse af f.eks. 1996-ordningen og den midlertidige 2017-ordning. Ordningerne fastsætter en administrativ praksis i kommunen, og de er ikke en del af det privatretlige forhold mellem Københavns Kommune og ejendoms-ejerne. 1996-ordningen stiftede således ikke privatretlige rettigheder for ejendoms-ejerne, og var ikke del af et løbende kontraktforhold mellem Københavns Kommune og ejendoms-ejerne.

Københavns Kommunes muligheder for at suspendere 1996-ordningen og indføre den midlertidige 2017-ordning reguleres derfor af forvaltningsretlige principper for ændring af en administrativ praksis, og disse principper er fuldt ud overholdt. Den administrative praksis giver Københavns Kommune mulighed for efter ensartede og enkle principper at indgå aftaler med ejendomsjerne 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.

## 4.2 Offentligretlig regulering

### 4.2.1 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 indenfor rammerne af lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper, jf. f.eks. Statsforvaltningens afgørelse af 26. august 2014 til Aarhus Kommune (bilag L, underbilag 1, ekstrakten side 1527-1531).

En kommunes ændring af sin administrative praksis skal f.eks. holde sig indenfor rammerne af kommunalfuldmagten, herunder kravet til kommunen om forsvarlig forvaltning af de kommunale værdier og forbuddet mod uden lovhjemmel at begunstige enkeltpersoner.

Det er endvidere en forudsætning, at der er tale om en generel ændring. Den almindelige lighedsgrund-sætning 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*" (bilag O, ekstrakten side 1387-1391). Og i samme retning er Ombudsmandens udtalelse af 2. oktober 2017 om Københavns Kommunes praksis for frikøb (bilag 20, ekstrakten side 1649-1657), 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 praksis-ændringer, som er bebyrdende for borgerne og indføres uvarslet, men som ikke desto mindre opretholdes af domstolene, jf. f.eks. Højesterets dom af 15. november 1972 trykt i ugeskriftet UfR 1973.18/3 H, Højesterets dom af 26. maj 1999 trykt i UfR 1999.1408 H og Østre Landsrets dom af 28. januar 2000 trykt i TFA 2000.194 Ø.

#### *4.2.2 Indførelsen af den midlertidige ordning i 2017 varetog lovlige kommunale hensyn*

Det er sagsøgernes synspunkt, at indførelsen af den midlertidige ordning for frikøb og udskydelsen i 2017 var ulovlig. Det er Københavns Kommune ikke enig i.

Tilbagekøbsretten i Københavns Kommune blev indført i begyndelsen af 1900-tallet. Tilbagekøbsretten hviler grundlæggende på et økonomisk hensyn. Kommunen har villet sikre sig, at en værdistigning på frasolgte ejendomme ikke kommer enkelte borgere til gode, men ender i kommunekassen til gavn for samtlige 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. f.eks. senest UfR 2001.2493 H og UfR 2007.2137 H.

Kommunens indførelse af frikøbs- og udskydelsesordningen i 1996 og de efterfølgende ændringer af ordningen, herunder indførelsen af den midlertidige ordning i 2017, er i fuld overensstemmelse med de oprindelige økonomiske hensyn bag selve tilbagekøbsretten.

1996-ordningen er efterfølgende blevet justeret nogle gange, men de grundlæggende elementer i ordningen og de bagvedliggende økonomiske hensyn har altid været de samme. Justeringerne har navnlig fokuseret på at sikre, at ordningen vedblivende fastsætter et vederlag for fri-

køb og udskydelse, som afspejler aktivets reelle værdi. Det gælder ved ændringen af kalkulationsrenten i 2011, ved indførelse af muligheden for mæglervurdering i 2015, ved indførelsen af den midlertidige ordning i 2017 og senest ved (gen)indførelsen af 1996-ordningen i 2021.

At Københavns Kommune herved til fulde har holdt sig inden for det lovlige rammer, vidner Indenrigsministeriets udtalelse af 4. juli 1997 (bilag D, ekstrakten side 1349-1363) 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 til-synsmyndigheders praksis søge ejendommen afhændet til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. (...)*

*Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis kan en kommune derfor som udgangspunkt ikke lovligt ved fastlæggelsen af markedsprisen for en fast ejendom blot lægge den offentlige ejendomsvurdering til grund. Den offentlige ejendomsvurdering kan efter denne praksis alene give en vis vejledning om en ejendoms handelsværdi, men er ikke nødvendigvis udtryk for ejendommens værdi i handel og vandel."*

Efter Indenrigsministeriets opfattelse kunne de offentlige ejendomsvurderinger således kun anvendes ved beregning af frikøbsbeløbet, hvis de måtte antages at være et rimeligt udtryk for ejendommens reelle handelsværdi. Blandt andet under henvisning til, at de offentlige ejendomsvurderinger efter en lovændring i 1994 ikke længere var 4-årige (og dermed "fastfrosset" i 4 år ad gangen), men 1-årige, fandt ministeriet, at dette (i hvert fald i 1997) var tilfældet.

Udtalelsen må forstås sådan, at hvis de offentlige ejendomsvurderinger på et tidspunkt ikke længere kunne antages at være et rimeligt udtryk for ejendommens reelle handelsværdi, ville Københavns Kommune være forpligtet til at anvende en anden og mere markedssvarende indikator for handelsværdien i sine retningslinjer. Det er nøjagtig den forpligtelse, Københavns Kommune har overholdt ved indførelse af den midlertidige 2017-ordning.

#### 4.2.3 Særligt om ændringen i 2017 fra offentlig ejendomsvurdering til mæglervurdering

Ændringen i 2017, hvorefter frikøb ikke længere skulle baseres på den offentlige ejendomsvurdering, men derimod på en mæglervurdering, var begrundet i fastfrysningen af de offentlige ejendomsvurderinger i 2013 på 2011-niveau.

Fastfrysningen indebar, at de realiserede handelspriser på ejendomme i Københavns Kommune langt oversteg den offentlige ejendomsvurdering, som dermed ikke længere var et rimeligt udtryk for ejendommens handelsværdi, og som efter foreliggende prognoser fremadrettet kun ville udvikle sig yderligere skævt som følgende af stigninger på ejendomsmarkedet. Hvis ikke kommunen i det scenarie ændrede sin praksis, ville man komme for langt væk fra ordningens grundlæggende princip om, at en stigning i ejendomspriserne førte til stigning i frikøbsvederlaget, og kommunen ville i forbindelse med frikøbene sælge sine tilbagekøbsrettigheder til underpris og derved udhule de kommunale værdier, som tilbagekøbsretten repræsenterede.

Dette ville være i strid med de oprindelige hensyn bag indførelsen af tilbagekøbsretten i 1906 og hensynene bag 1996-ordningen. Frikøb måtte netop ikke resultere i, at kommunale værdier vederlagsfrit kom enkelte borgere til gode på fællesskabets bekostning. Dette ville også risikere at bringe kommunen i strid med kravet efter kommunalfuldmagten om forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder forbuddet mod uden lovhjælp at begunstige enkeltpersoner.

Sagsøgerne har under skriftvekslingen gjort gældende, at forskellen mellem de offentlige ejendomsvurderinger og de faktisk handlede priser har været *"en indeholdt del af frikøbsordningen i en årrække"* (stævningen, side 18, 2. afsnit, ekstrakten side 222). Det er ikke korrekt.

Tværtimod var det forudsætningen i 1996, at de offentlige ejendomsvurderinger var et rimeligt udtryk for ejendommens reelle handelsværdi, hvilket på det tidspunkt og i de efterfølgende år også var en korrekt antagelse. Men da denne forudsætning på grund af fastfrysningen af de offentlige ejendomsvurderinger svigtede, var kommunen nødt til at justere sin praksis, sådan som også Indenrigsministeriet var kommet frem til i udtalelsen af 4. juli 1997 til Borgerrepræsentationen (bilag D, ekstrakten side 1349-1363).

Sagsøgernes synspunkt om, at ændringen i 2017 ikke burde have ført til så store stigninger i frikøbsvederlaget, som det var tilfældet, er reelt et argument for, at frikøbsvederlaget ikke behøver at afspejle markedsværdien, og at sagsøgerne har en forestilling om, at de faktiske stedfundne prisstigninger på ejendomsmarkedet skulle kunne påberåbes

som bristende forudsætninger for sagsøgerne. Det synspunkt er uforeneligt med, hvad der siden frikøbsordningens indførelse i 1996 har været hensigten.

Københavns Kommune har foretaget beregninger af, hvad frikøbsvederlaget efter 2017-ordningen har været for gennemførte frikøb i perioden fra 1. april 2017 (hvor ordningen blev indført) til 31. marts 2018, jf. svarskriftet, punkt 5, ekstrakten side 283-284 og side 929-941. Da flere af de pågældende ejendomme (også) har været handlet på det frie marked i denne periode, har frikøbsvederlaget kunnet sammenholdes med de realiserede handelspriser. Det kan konstateres, at vederlagsniveauet i de to situationer overordnet er næsten sammenfaldende. Dog ville ejendomsejerne samlet set have skullet betale lidt mere, hvis beregningsgrundlaget havde været de realiserede handelspriser (16.532.715 kr.), end hvad de faktisk har betalt (14.956.118 kr.). Ejendomsejerne blev altså stille lidt bedre (men ikke meget) ved 2017-ordningens mæglervurderinger, end de ville have været ved realiserede handelspriser. Det kan derfor også konstateres, at kommunen med 2017-ordningen netop opnåede det, der var hensigten, nemlig at sikre, at frikøbene skete til markedssvarende værdier.

Når Københavns Kommune ved indførelsen af den midlertidige ordning i 2017 besluttede ikke at fortsætte 2015-ordningens krav om, at der skulle antages en uvildig mægler til brug for ejendomsvurderinger, skyldes det, at 2015-ordningen var baseret på, at boligejernes mulighed for at forlange en omvurdering af den offentlige ejendomsvurdering hos SKAT var blevet ophævet. For at boligejerne fortsat kunne få adgang til at få efterprøvet den offentlige ejendomsvurdering, indførte Københavns Kommune i 2015 en mulighed for boligejerne til at indhente en mæglervurdering.

Ved justeringen af ordningen i 2017 overgik kommunen til at basere beregningen af vederlag for frikøb på en mæglervurdering i stedet for den offentlige ejendomsvurdering. Det var en naturlig konsekvens heraf, at muligheden for omvurdering af den offentlige ejendomsvurdering blev afskaffet. Når kommunen ved justeringen i 2017 valgte, at mæglervurderingen skulle foretages af en bestemt mægler (Sadolin og Albæk) og ikke af forskellige mæglere fra gang til gang, skyldtes det, at der fra 2017 altid skulle indhentes en mæglervurdering, da ordningen ikke længere var baseret på den offentlige ejendomsvurdering. Af administrative grunde var det derfor mest hensigtsmæssigt, at den samme mægler foretog vurderingerne, og det sikrede, at ligebehandling også på denne vis blev tilgodeset i videst muligt omfang.



Når kommunen endvidere besluttede fortsat at lade de offentlige ejendomsvurderinger danne grundlag for beregning af udskydelsesvederlaget (i modsætning til frikøbsvederlaget), skyldtes det administrative og økonomiske hensyn. Københavns Kommune modtager sædvanligvis flere anmodninger om udskydelse end om frikøb. Alene i beregningsåret 2017 modtog og imødekom kommunen 258 anmodninger om udskydelse, mens der blev modtaget og imødekommet 89 anmodninger om frikøb, hvoraf 37 resulterede i et frikøb. I stedet for 347 mægler vurderinger har kommunen således kun skullet indhente 89, hvilket udgør en væsentlig administrativ lettelse.

Hertil kommer, at beregning af udskydelsesbeløbet baseret på en mægler vurdering ville være administrativt mere byrdefuldt i forhold til de ejendomssejere, som løbende udskyder tilbagekøbsretten med få års (nogle gange kun ét års) mellemrum, og hvor de oftere skulle betale for en mægler vurdering.

Endvidere havde det betydning for kommunens beslutning, at kommunen ved frikøb helt opgav sit aktiv (tilbagekøbsretten), mens kommunen ved udskydelse bevarede sin ret til aktivet, selvom den først kunne gøres gældende på et senere tidspunkt. Kommunen vurderede, at de økonomiske hensyn ved frikøb måtte veje tungt, fordi man her definitivt opgav sit aktiv, mens man ved udskydelse var friere stillet i relation til fastsættelse af retningslinjerne. Hertil kommer, at selv om kommunen af administrative grunde "indrømmede" ejendomssejerne den fordel at basere udskydelsesvederlaget på den offentlige ejendomsvurdering, så ændrede kommunen dog kalkulationsrenten, så kommunale værdier i videre omfang end hidtil tilfaldt kommunen.

Når Københavns Kommune besluttede at ændre udskydelsesperioden fra 70 år til 35 år, skyldtes det, at 2017-ordningen blev indført som følge af suspensionen af den hidtidige ordning, idet kommunen vurderede, at ejere af ejendomme omfattet af en tilbagekøbsret for kommunen fortsat ville have behov for muligheden for at foretage udskydelse eller frikøb af kommunens tilbagekøbsrettigheder, eksempelvis i forbindelse med optagelse eller omlægning af realkreditlån. En mulighed der i udgangspunktet bortfaldt med suspensionen af den hidtidige ordning.

Da realkreditlån ofte har en løbetid på 30 år, fandt Københavns Kommune det hensigtsmæssigt at tilbyde mulighed for at udskyde kommunens tilbagekøbsrettigheder i en længere periode. Københavns Kommune besluttede derfor at tilbyde mulighed for udskydelse i op til 35 år under 2017-ordningen.

Senest har Københavns Kommune den 2. december 2021 vedtaget at (gen)indføre 1996-ordningen med øjeblikkelig virkning i takt med, at de ejendomme, som er pålagt hjemfald, modtager nye offentlige ejendomsvurderinger, som Vurderingsstyrelsen er begyndt at udarbejde og udsende med virkning fra i år.

Det betyder konkret, at fra 3. december 2021 reguleres frikøb og udskydelse af to ordninger:

1) Den midlertidige 2017-ordning for ejendomme, der endnu ikke har fået ny offentlig ejendomsvurdering, og

2) en frikøbsordning, der genindfører 1996-ordningen for de ejendomme, der har fået ny offentlig ejendomsvurdering (dog fortsat med regulering af kalkulationsrenten i henhold til det, som blev besluttet ved 2011-justeringen).

I overensstemmelse med hensigten bag den midlertidige 2017-ordning har og vil Københavns Kommune således kun anvende den midlertidige 2017-ordning i den relativt korte periode, hvor de offentlige ejendomsvurderinger har været/vil være misvisende.

#### *4.2.4 Særligt om ændringen i 2017 af kalkulationsrenten*

##### *4.2.4.1 Om afvisningspåstanden i forhold til sagsøgernes påstand (iii) vedr. kalkulationsrenten*

Københavns Kommune gør gældende, at retten må afvise at prøve sagsøgernes anerkendelsespåstand (iii) og de tilhørende anbringender om kalkulationsrenten, idet der reelt er tale om, at sagsøgerne vil have prøvet, om metoden for fastsættelsen af kalkulationsrenten, som blev indført den 1. april 2011, er ugyldig. Der er imidlertid ikke nogen af sagsøgerne, der har nedlagt en påstand herom, og det er heller ikke det, der er givet fri proces til, jf. meddelelsen om fri proces af 3. juli 2019 (bilag 34, ekstrakten side 1725-1727).

Selv hvis sagsøgerne havde nedlagt en sådan påstand om ugyldighed af 2011-justeringen, ville påstanden skulle afvises i forhold til 35 af sagsøgerne. I processkrift III af 3. september 2021 (ekstrakten side 808) har sagsøgerne således oplyst, at i alt 35 sagsøgere har erhvervet deres ejendom efter den 1. april 2011, og disse sagsøgere har derfor næppe nogen retlig interesse i at få prøvet 2011-ordningens lovlighed.

Hvis retten finder, at retten kan prøve sagsøgernes de facto-påstand om ugyldighed af 2011-justeringen, skal Københavns Kommune frifindes, fordi justeringen af kalkulationsrenten var lovlig.

#### *4.2.4.2 Om frifindelsespåstanden i forhold sagsøgernes påstand (iii) vedr. kalkulationsrenten*

Sagsøgerne har under skriftvekslingen haft stort fokus på ændringen i 2017 af kalkulationsrenten. Det synes nærmest at være sagsøgernes (inkonsistente) synspunkt, at mens Københavns Kommune godt kan overgå til mæglervurderinger med det formål at sikre aktivets reelle værdi, så kan kommunen ikke ændre kalkulationsrenten, selv om formålet her er det samme.

Om nedjusteringen af kalkulationsrenten i 2017 fra 3 pct. til 2,2 pct. (og i 2018 til 2 pct.) bemærkes, at dette ikke var en nydannelse, men derimod en konsekvens af den beslutning Borgerrepræsentationen havde truffet tilbage i 2011 (hvilket netop er begrundelsen for kommunens afvisningspåstand, jf. punkt 4.2.4.1). Den markedsmæssige realrente havde i 2011 i en årrække været lavere end den kalkulations-rente på 4 pct., der siden 1996 var anvendt ved frikøb og udskydelse af kommunens tilbagekøbsret. Da kalkulationsrenten på 4 pct. derfor ikke længere var retvisende i forhold til realrenteudviklingen, besluttede Borgerrepræsentationen i marts 2011 at ændre kalkulationsrenten fra 4 pct. p.a. til 3 pct. p.a.

Hensynet bag justeringen af kalkulationsrenten har altid været, at den så vidt muligt skulle afspejle realrenteniveauet og derved understøtte, at vederlaget for frikøb og udskydelse var markedssvarende. I overensstemmelse hermed blev Økonomiforvaltningen ved beslutningen i 2011 (og 2017) pålagt at følge udviklingen i realrenten og indstille til ændring af kalkulationsrenten, hvis realrenteniveauet ændrede sig væsentligt. Heraf fulgte naturligvis også, at hvis realrenten i fremtiden måtte stige væsentligt, ville kalkulationsrenten skulle justeres i opadgående retning til gavn for ejendomsejerne, der så fik billigere adgang til frikøb og udskydelse.

Nedjusteringen af kalkulationsrenten i 2017 fra 3 pct. p.a. til 2,2 pct. p.a. svarende til et gennemsnit af realrenten for de foregående fem kalenderår (2012 - 2016) var en udmøntning af ovennævnte principper, som kommunen havde fastlagt i 2011.

Sagsøgerne gør gældende, at kalkulationsrenten er fastsat vilkårligt og uden støtte i faglige vurderinger af diskonteringsrentens størrelse.

Det skal hertil bemærkes, at der ikke findes hverken retsregler, vejledninger eller lignende, som fastslår, hvordan en diskonteringsrente skal fastsættes. Sagsøgerne har henvist til Finansministeriets *"Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger"* fra august 2017 (bilag 40, ekstrakten side 1599-1626). Det synes at være sagsøgernes opfattelse, at kommunen har pligt til fortsat at lade kalkulationsrenten være 4 pct. p.a., fordi Finansministeriet i sin vejledning fra 2018 anbefalede en såkaldt samfundsøkonomisk diskonteringsrente på dette niveau.

Finansministeriets vejledning er imidlertid ikke retligt bindende eller på anden måde normerende for Københavns Kommunes fastsættelse af kalkulationsrenten. Finansministeriets vejledning bygger videre på en tilsvarende vejledning fra 1999, hvori Finansministeriet anbefalede en diskonteringsrente i forbindelse med samfundsmæssige konsekvensvurderinger på 6 pct. og dermed 2 pct. Højere end den, Københavns Kommune havde fastlagt to år forinden i 1996.

Det afgørende må derimod være, om kommunen ved fastsættelsen af kalkulationsrenten har holdt sig inden for rammerne af kommunens lovlige skøn. Sagsøgernes synspunkt ville føre til det helt åbenbare forkerte resultat, at kommunen var tvunget til at anvende en kalkulationsrente på 4 pct. langt ind i en periode, hvor realrenten lå lavere, og dermed lade boligejere frikøbe eller udskyde til under markedsprisen. Hertil kommer, at Finansministeriets vejledning ikke prætenderer at være en facitliste, jf. vejledningens side 7, ekstrakten side 1607, hvor det anføres, at metoden ikke er *"et standardværktøj, hvor den samme analyseform kan genbruges ved alle typer af tiltag. Vejledningen er derfor ikke en udtømmende facitliste, men et værktøj til at komme systematisk rundt om alle fordele og ulemper ved et givent projekt."*

Vejledningen angår fastsættelse af en diskonteringsrente til brug for *"samfundsøkonomiske analyser"*, hvilket må antages at bero på de særlige forudsætninger og hensyn, der gør sig gældende, når staten investerer i projekter med en samfundsøkonomisk rækkevidde. Vejledningen er ikke møntet på fastsættelse af vederlaget ved frikøb eller udskydelse af hjemfaldspligt, hvor formålet er at ramme markedsværdien af et aktiv på frikøbs- eller udskydelsestidspunktet.

Dette understøttes af Finansministeriets overvejelser i publikationen *"Den samfundsøkonomiske diskonteringsrente"*, 12. november 2018 (bilag 41, ekstrakten side 1705-1723), hvor ministeriet redegør for de prioriteringer, tilvalg og fravalg, som er gjort ved fastlæggelsen af den samfundsøkonomiske kalkulationsrente. På side 5 anføres følgende:

*"... Hyppige ændringer i kalkulationsrenten, som ville være konsekvensen hvis der løbende skulle foretages en partiel og usikker korrektion for aktuelle markedsrenter mv. for at vurdere den "sande" rente, ville øge kompleksiteten i arbejdet med samfundsøkonomiske vurderinger og i praksis vanskeliggøre den tværgående prioritering, herunder i valget mellem forskellige projekter, hvor den samfundsøkonomiske vurdering er foretaget på forskellige tidspunkter.*

*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..."*

En mere "sand" kalkulationsrente ville således ifølge ministeriet kunne fastsættes, hvis den hyppigere blev ændret med henblik på at afspejle den aktuelle markedsrente. Denne metode har ministeriet dog fravalgt i forbindelse med samfundsøkonomiske værdiansættelser, fordi det ville øge kompleksiteten i arbejdet med samfundsøkonomiske vurderinger og vanskeliggøre valget mellem forskellige projekter. Dette er hensyn, som kan være saglige at varetage ved samfundsøkonomiske værdiansættelser, men det er ikke hensyn, som Københavns Kommune er forpligtet til at varetage, når vederlaget for frikøb eller udskydelse skal beregnes. Tværtimod er der god grund til at basere beregningen på den gennemsnitlige realrente over en 5-årig periode, som er bedre egnet til at sikre, at vederlaget afspejler den aktuelle markedsværdi, end hvis kalkulationsrenten baseres på den gennemsnitlige realrente over 70 år.

Efter Københavns Kommunes opfattelse ligger det derfor inden for rammerne af kommunens lovlige skøn, når kommunen har baseret kalkulationsrenten på den gennemsnitlige realrente over en 5-årig periode. Om det samme spørgsmål anførte Folketingets Ombudsmand i udtalelsen af 2. august 2017 (ekstrakten side 1649-1657), at der er overladt *"kommunen et vist råderum med hensyn til, hvilken nærmere beregningsmetode der anvendes til fastsættelse af vederlaget for frikøb"*, og 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"*.

Det forhold, at den 5-årige periode indebærer, at kalkulationsrenten oftere end ved en 70-årig eller 35-årig periode kan ændre sig, og at det derfor bliver mindre forudseeligt for boligejerne, hvilket vederlag de på et givet fremtidigt tidspunkt vil skulle betale i frikøb, ændrer ikke ved lovligheden af kommunens skøn. Boligejernes vished for, hvad de skal

betale for frikøb eller udskydelse, består derimod i, at de til enhver tid kan anmode kommunen om at beregne og afgive tilbud om frikøb eller udskydelse, som er gældende i det pågældende beregningsår (fra 1. april til og med 31. marts), og dette tilbud kan boligejerne acceptere eller lade være. Der er en del af sagsøgerne i nærværende kompleks, der uberettiget er af den opfattelse, at de tilbud, de havde indhentet om frikøb, og som udløb 31. marts 2017, også ville gælde efter den 31. marts 2017, eller at de derefter blot kunne få et nyt ligelydende tilbud. Det har Københavns Kommune imidlertid aldrig lovet dem eller stillet i udsigt.

#### 4.2.5 2017-ordningen kunne indføres uden varsel

2017-ordningen for frikøb og udskydelse blev gennemført uden et forudgående varsel. Det er almindeligt antaget i forvaltningsretten, at praksisændringer kan gennemføres uden varsel, når saglige grunde taler herfor. Når kommunen valgte at indføre 2017-ordningen uden varsel, var det for at undgå, at en stor del af ejendommene ville blive frikøbt, inden ændringerne trådte i kraft ("hamstrings-effekten"). Hvis kommunen havde varslet ændringerne, ville det efter kommunens opfattelse med stor sandsynlighed have udløst en stigning i antallet af frikøb, og dermed have forstærket det problem, kommunen ønskede at løse, nemlig frikøb mv. til alt for lave priser til gavn for den enkelte ejendomsejer, men til ulempe for kommunens øvrige borgere, som hele frikøbsordningen oprindeligt blev søsat for at tilgodese.

Ombudsmanden tilsluttede sig i sin udtalelse af 2. august 2017 (bilag 20), at indførelsen af 2017-ordningen 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 ændringerne trådte i kraft, udtalte Ombudsmanden følgende i sin udtalelse, side 5 (bilag 20, ekstrakten side 1655):

*"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."*

Af de samme grunde er de tidligere justeringer i 2011 og 2015 af kommunens praksis på området heller ikke blevet varslet, inden de trådte i kraft.

Endelig er det efter Københavns Kommunes opfattelse relevant, at 2017-ordningen først trådte i kraft, efter at de tilbud om frikøb og udskydelse, som kommunen havde afgivet til ejendomssejerne, var udløbet. Ordningen greb således ikke ind i et bestående/løbende kontraktforhold mellem kommunen og ejendoms-ejerne, men regulerede alene betingelserne for kommunens fremtidige tilbud om frikøb og udskydelse, herom nedenfor under punkt 4.3.1.

#### *4.2.6 Købes ejendomme med hjemfald til fuld markedspris?*

Sagsøgerne har flere gange under skriftvekslingen fremsat det synspunkt, at sagsøgerne har erhvervet deres ejendomme til fuld markedspris, og at den "rabat" i købsprisen, som deklARATIONEN om hjemfald på en ejendom burde have medført, ikke har været til stede.

Sagsøgerne har i den forbindelse først og fremmest henvist til en sagkyndig erklæring indhentet til brug for U.2001.2493H (bilag 51). Denne erklæring angår imidlertid ikke en empirisk undersøgelse af nutidige forhold og af sagsøgernes ejendomme, men derimod hvad én specifik ejendom blev handlet for i 1918, da den første gang blev solgt af kommunen med en hjemfaldsklausul. Det er ikke et relevant bidrag eller et bidrag, der kan bære sagsøgernes synspunkt.

Sagsøgerne har endvidere henvist til et dokument udarbejdet af cand.oecon Lars Groth (bilag 54, ekstrakten side 907-912) angående lejligheder på Nattergalevej nr. 38-90, 24000 København NV. Der er tilsyneladende tale om et dokument, sagsøgerne har fået udarbejdet til brug for retssagerne, men det fremgår ikke, hvad opdraget nærmere har været til Lars Groth, hvornår han er blevet engageret til opgaven, eller hvorfor sagsøgerne mener, at retten kan foretage en bedømmelse af sagerne baseret på en rapport kun om de af sagsøgerne udvalgte ejendomme på Nattergalevej 38-90. Så vidt ses repræsenterer Nattergalevej mindre end 15 ejendomme i nærværende sagskompleks, og der er ikke redegjort for disse specifikke ejendomme i dokumentet. Der er heller ikke i dokumentet redegjort for, at ejendommene på Nattergalevej 38-90 har statistisk signifikans. Dokumentet udgør derfor heller ikke et relevant bidrag til sagsøgernes synspunkt. Hertil kommer i øvrigt, at rapportens konklusion er, at der har været ikke-uvæsentlig forskel på priserne i forhold til, om en ejendom har været pålagt hjemfaldsklausul eller ej.

Selv hvis det måtte forholde sig sådan, at hjemfaldsklausulerne ikke har afspejlet sig (nok) i handelspriserne, vil det være uden betydning for sagen. Det er sagsøgernes egen risikovillighed, der ligger til grund for

den pris, de har valgt at betale for deres adkomster. Københavns Kommune kan ikke gøres ansvarlig for denne risikovillighed hos sagsøgerne.

#### *4.2.7 Der er ikke sket sagsbehandlingsfejl ved Borgerrepræsentationens fastsættelse af 2017-ordningen*

Sagsøgerne gør gældende, at ejere af ejendomme med tilbagekøbsret skulle have været partshørt forud for kommunens indførelse af den midlertidige 2017-ordning. Det er Københavns Kommune ikke enig i.

Efter forvaltningslovens § 19 skal en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt høre parten, inden der træffes afgørelse i sagen, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med oplysninger om sagens faktiske omstændigheder. Bestemmelsen gælder kun for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 2.

En myndigheds udstedelse af generelle forskrifter, som finder anvendelse på en flerhed af borgere, og hvor borgeren ikke har en væsentlig, individuel interesse, vil som det klare udgangspunkt ikke være omfattet af pligten til partshøring, da borgeren ikke har partsstatus. Det samme gælder for beslutninger om fastlæggelse af forvaltningsmyndighedens interne regler, der ikke er umiddelbart forpligtende over for borgerne, og som derfor ikke kan betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Endvidere skal partshøring kun ske, hvis adressaten for afgørelsen må antages ikke at være bekendt med en sags faktiske forhold. Der skal derfor ikke høres om ændringer af en intern regel, hvis ændringen beror på rent juridiske eller politiske vurderinger, jf. i samme retning f.eks. Mørup, Søren, 2005, 1. udg.: Berettigede forventninger i den offentlige forvaltning, side 893.

Københavns Kommune gør på denne baggrund gældende, at kommunen ikke har været forpligtet til at partshøre ejere på ejendomme med tilbagekøbsret i kommunen forud for ændringen af sin administrative praksis i 2017. Selv hvis kommunen – uden at være retligt forpligtet til det – havde gennemført en form for høring af ejendomsejerne, ville der efter kommunens opfattelse ikke være kommet oplysninger om faktiske forhold frem, som kunne påvirke kommunens beslutning.



Sagsøgerne gør endvidere gældende, at Borgerrepræsentationen traf sin beslutning på et ufuldstændigt grundlag. Det er Københavns Kommune ikke enig i.

Til grund for Borgerrepræsentationens beslutning lå en omfattende indstilling med tilhørende bilag 1 – 6 fra Økonomiudvalget (bilag H, ekstrakten side 1437-1459). Indstillingen indeholdt en udførlig redegørelse for den aktuelle problemstilling og elementerne i den foreslåede midlertidige ordning. Til at illustrere de økonomiske konsekvenser for ejendomsejerne af ændringen, var der herudover givet eksempler på beregning af vederlaget ved frikøb og udskydelse efter den nye ordning. Det fremgik klart af indstillingen, at den nye ordning ville føre til en stigning i dette vederlag og dermed have negative konsekvenser for ejendomsejerne.

Københavns Kommune gør på denne baggrund gældende, at Borgerrepræsentationen traf sin beslutning på et fuldt oplyst grundlag. Det forhold, at visse politikere på grund af klager fra ejendomsjere, der anså sig for hårdt ramt af ændringen, senere ønskede indførelse af en overgangsordning, ændrer ikke herved. Borgerrepræsentationens medlem fra partiet Venstre, som havde stillet forslag om en overgangsordning, anførte da også i motiveringen til forslaget, at *”Venstre er også indforstået med, at beslutningsmaterialet vedrørende indstillingen fra den 30. marts 2017 er fuldt oplyst. Dette medlemsforslag er udarbejdet på baggrund af efterfølgende borgerhenvendelser, som beskriver nogle voldsomme og uheldige – og for Venstre uforudsete – konsekvenser af beslutningen”* (bilag L, ekstrakten side 1572).

### 4.3 Den privatretlige regulering

#### 4.3.1 1996-ordningen udgjorde ikke noget løbende kontraktforhold

Sagsøgerne gør gældende, at frikøbsordningen og ændringerne heri skal bedømmes i henhold til forvaltningsretlige grundsætninger. Det synes dog også at være sagsøgernes synspunkt, at Københavns Kommune tillige har tilsidesat privatretlige regler om adgang til ændringer i bestående kontraktuelle forhold.

Københavns Kommune gør først og fremmest gældende, at sagsøgerne aldrig har haft et retskrav på andet end det, som følger af de relevante tinglyste deklamationer om hjemfaldspligt. Enhver mulighed for – før hjemfaldstidspunktet – at frikøbe sig eller udskyde forpligtelsen, er således et tilbud, som sagsøgerne har kunnet vælge at gøre brug af eller ej, men ingen af sagsøgerne har nogensinde været forpligtede til at gøre

brug af disse muligheder, men har i stedet (som kommunen) kunnet henholde sig til deklARATIONEN om (planlagt) hjemfald.

Kommunen gør endvidere gældende, at deklARATIONERNE om hjemfald reguleres af privatretten, og at de ikke siden deres koncipering og tinglysning er blevet ændret. Der har ikke udover deklARATIONERNE været nogen løbende privatretlige forhold mellem Københavns Kommune og sagsøgerne, men Københavns Kommune har i dette forhold ad flere omgange givet ejendomsejerne tilbud, der – hvis de havde accepteret dem – ville have stillet ejendomsejerne bedre end, hvis Københavns Kommune havde gjort sin tilbagekøbsret gældende. Københavns Kommune giver stadig som udgangspunkt ejendomsejere sådanne tilbud om frikøb og udskydelse. Den omstændighed, at det aktuelle tilbud til ejendomsejerne efter sagsøgernes opfattelse er dårligere end tidligere tilbud, udgør ikke en tilsidesættelse af loyalitetsforpligtelser eller andre obligationsretlige grundsætninger.

Københavns Kommune har således siden 1996 haft den praksis, at ejendomsejerne enten kunne frikøbe eller udskyde hjemfaldsforpligtelsen. Denne praksis har ikke haft karakter af noget bestående kontraktuelt forhold eller privatretligt mellemværende.

1996-ordningen etablerede det forvaltningsretlige grundlag for, at Københavns Kommune kunne give ejendomsejere et tilbud, jf. aftalelovens § 1, hvorefter ejerne kunne acceptere enten at udskyde hjemfaldspligten i maksimalt 70 år eller helt frikøbe denne.

Disse tilbud til ejendomsejerne udløb med udgangen af den 31. marts hvert kalenderår, idet der den 1. april startede et nyt beregningsår.

Sagsøgernes synspunkter om, at 1996-ordningen blev en del af en privatretlig aftale mellem Københavns Kommune og ejendomsejere, som medfører, at kommunen har en særlig kontraheringspligt og ikke uden varsel kan tilbagekalde eller stoppe med at fremsætte tilbud til ejendomsejere om at udskyde eller tilbagekøbe hjemfaldspligten på samme vilkår som tidligere, har ingen retskildemæssig støtte. Og 1996-ordningen eksisterede som ovenfor nævnt netop ikke som en del af deklARATIONERNE om hjemfald.

Angående sagsøgernes henvisning til aftalelovens § 39 er bestemmelsen efter Københavns Kommunes opfattelse ikke relevant for sagen. Bestemmelsen vedrører de situationer, hvor den ene aftalepart vil frigøre sig fra en aftale, idet aftalen beroede på en fejl – eller andre særlige forhold – som medkontrahtenten burde have indset, eller som medkontra-

henten efterfølgende bliver bekendt med, og hvor en afvejning af parternes forhold gør det rimeligt at acceptere tilbagekaldelsen af et løfte, der ellers er kommet til medkontrahentens kundskab. Se f.eks. UfR 1989.561H kommenteret i U.1990B.29, hvor køberen af et hus kunne "annullere" en ejendomshandel i henhold til bestemmelsen.

Bestemmelsen er så vidt ses aldrig blevet benyttet til at fastholde en tilbudsgiver – dvs. Københavns Kommune – på et tilbud, som efter sit indhold er bortfaldet (tilbud bortfaldt med udgangen af 31. marts som sidste dag i det respektive beregningsår).

#### *4.3.2 Ændring af 1996-ordningen var aftalekonform, også hvis der bestod et løbende kontraktforhold*

Relationen mellem kommunen og ejendomsejerne 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 alligevel måtte anskue 1996-ordningen som et løbende kontraktuelt aftaleforhold mellem Københavns Kommune og ejendomsejerne er spørgsmålet, om Københavns Kommune som følge af en loyalitetsgrundsætning eller andre obligationsretlige principper var forhindret i at suspendere 1996-ordningen og vedtage den midlertidige 2017-ordning som sket.

Først kan det konstateres, at selv hvis 1996-ordningen udgør en privatreteftlig aftale, så er der tale om et ensidigt løfte fra Københavns Kommune til ejendomsejerne uden nogen modydelse eller gensidighed i øvrigt. Der er således ingen ejendomsejere, der har erlagt noget vederlag eller anden modydelse for, at Københavns Kommune indførte eller opretholdt 1996-ordningen – ejendomsejerne må tværtimod formodes at have erhvervet deres ejendomme billigere end markedsværdien af ejendommene uden tinglyste deklARATIONER om tilbagekøbsret for Københavns Kommune.

Dernæst kan det konstateres, at Københavns Kommune ikke har gjort det umuligt for ejendomsejerne at udskyde eller frikøbe hjemfaldspligten, men at ordningen blot har ændret karakter fra "særligt fordelagtig" (pga. de urealistisk lave ejendomsvurderinger) til "fordelagtig", fordi der med den mere balancerede midlertidige 2017-ordning stadig

er tale om et tilbud, som ingen ejendomsejer er forpligtet til at gøre brug af.

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 bl.a., at løftgivers – København 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. UfR 1981.300H.

Det gøres i den forbindelse gældende, at forudsætningerne for 1996-ordningen ikke længere var til stede i 2017, og at Københavns Kommune i den aktuelle sag 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.

Konteksten medfører efter Københavns Kommunes opfattelse, at 1996-ordningen uden varsel kunne erstattes med den midlertidige 2017-ordning, og kommunen bestrider i det hele taget, at der findes et almindeligt princip om, at et ensidigt (gave)løfte ikke kan ændres uden varsel.

Dels var formålet med tilbagekøbsrettighederne således at beskytte Københavns Kommunes berettigede økonomiske interesser (ikke ejendomsjernes). Dels har 1996-ordningen aldrig indeholdt noget løfte om uigenkaldelighed. Dels er det et faktum, at 1996-ordningen som følge af markedsudviklingen generelt stillede enkelte ejendomsejere utilsigtet økonomisk fordelagtigt på bekostning af Københavns Kommune, og at den midlertidige 2017-ordning havde til hensigt at udligne dette; men samtidig bevare muligheden for, at ejendomsejerne kunne udskyde eller frikøbe. Dels må det lægges til grund, at hvis Københavns Kommune havde varslet ændringen, ville der have været stor risiko for, at formålet ville være forspildt, idet ejendomsejerne med sandsynlighed til skade for Københavns Kommune ville have draget fordel af den utilsigtede økonomisk fordelagtige situation, som 1996-ordningen havde medført ("hamstringsargumentet").

#### 4.4 Nye påstande om 2021-overgangsordningen

To af sagsøgerne, Dan Ejendoms Service A/S og Elna Lise Stigsgaard, har i processkrift V af 16. november 2021 (ekstrakten side 821-822) nedlagt en ny påstand om, at den af Københavns Kommune nyligt indførte 2021-overgangsordning er ugyldig.

Som det fremgår af Københavns Kommunes hjemmeside (bilag 65, ekstrakten side 943-950), gælder der aktuelt to ordninger, idet den midlertidige 2017-ordning gælder uforandret for de adkomsthavere, der endnu ikke måtte have modtaget en ny ejendomsvurdering.

Med 2021-overgangsordningen genindføres 1996-ordningen i takt med, at adkomsthaverne modtager de nye offentlige ejendomsvurderinger, som Vurderingsstyrelsen er begyndt at sende ud fra september 2021. Det vil sige, at de adkomsthavere, der har fået en ny offentlig ejendomsvurdering, igen kan modtage frikøbstilbud baseret på den – nye og nu retvisende – offentlige ejendomsvurdering i stedet for den mægler-vurdering, som blev vedtaget i forbindelse med den midlertidige 2017-ordning, og at de igen kan udskyde i op til 70 år.

Medmindre Dan Ejendoms Service A/S og Elna Lise Stigsgaard har modtaget en ny offentlig ejendomsvurdering – hvilket der ikke er oplysninger om i processkrift V – er de begge fortsat omfattet af den midlertidige 2017-ordning. De to sagsøgere har dermed ikke fornøden retlig interesse i deres påstande om 2021-overgangsordningen, som blot genindfører 1996-ordningen, (og derfor kun er relevant for) for adkomsthavere med en ny offentlig ejendomsvurdering. Dan Ejendoms Service A/S og Elna Lise Stigsgaards søgsmål skal derfor afvises.

Hvis de to sagsøgere derimod har fået nye ejendomsvurderinger, er det uklart, hvad de søger at opnå ved at påstå 2021-overgangsordningen ugyldig, da de med 2021-overgangsordningen igen er omfattet af 1996-ordningen, hvilket netop er den ordning, sagsøgerne ønsker sig omfattet af. Også i denne situation savner de to sagsøgere efter kommunens opfattelse derfor retlig interesse i søgsmålet.

Københavns Kommune gør på den baggrund gældende, at retten må afvise at prøve de nye påstande om 2021-ordningens lovlighed.

#### 4.5 Betalingspåstandene

Ud over anerkendelsespåstandene har seks sagsøgere i stævningen i BS-14435/2019-KBH (oprindeligt BS-45847/2018-FRB) nedlagt betalingspåstande. Det samme har de to sagsøgere i stævningen i BS-22548/2019-KBH, hvor der findes både en betalingspåstand og en subsidiær betalingspåstand. Herudover har seks sagsøgere ved sagsøgernes proceskrift V af 16. december 2021 nedlagt yderligere fire betalingspåstande. Der er dermed tilsammen nedlagt 13 betalingspåstande fordelt på i alt 15 sagsøgere. Der findes imidlertid ingen individuel behandling af disse betalingspåstande, men kun abstrakte og ufokuserede argumenter.

Der er heller ikke fremlagt dokumenterede tabsopgørelser, som kan understøtte nogen af betalingspåstandene, og det er i det hele taget uklart, hvori disse sagsøgers tab nærmere består.

Årsagen er, at sagsøgerne, som i antal udgør langt over 100, har valgt en procesform, hvor man reelt har ført sagerne som et gruppesøgsmål uden at foretage nogen egentlig individuel behandling af de respektive i alt 13 betalingspåstande, som er nedlagt af i alt 15 sagsøgere. En sådan egentlig individuel behandling er nødvendig. Det kan ikke overlades til Københavns Kommune som sagsøgt i sagen eller til retten at belyse og vurdere betalingspåstandene.

Sådan som betalingspåstandene er argumenteret og dokumenteret fra sagsøgernes side, vil det med al sandsynlighed ikke være muligt for retten at fastsætte et betalingsbeløb, hvis sagsøgerne måtte få medhold i en eller flere af deres påstande om ugyldighed.

Da sagsøgerne alene er fremkommet med abstrakte og ufokuserede argumenter for betalingspåstandene, kan Københavns Kommune kun forholde sig overordnet til påstandene.

Angående de syv betalingspåstande i stævningen i BS-14435/2019-KBH er der ingen individuel redegørelse for sagsøgernes forhold. Det er således ikke oplyst, hvornår de har foretaget frikøb (denne oplysning fremgår dog af bilag 2A, ekstrakten side 847), hvorfor – herunder om det var nødvendigt af hensyn til snarligt hjemfald eller af andre årsager – eller hvorledes disse sagsøgere har "skønnet" tabet for så vidt, at der er tale om sagsøgere, der ikke havde indhentet tilbud om frikøb før 1. april 2017. Af bilag 2A kan udledes, at de omhandlede 7 ejendomme alle blev frikøbt mere end et halvt år efter den midlertidige 2017-ordning trådte i kraft – og for 6 af 7 ejendomme mere end 10 måneder efter den midlertidige 2017-ordning trådte i kraft.

Angående de to betalingspåstande i stævningen i BS-22548/2019-KBH (en principal og en subsidiær) fremgår det igen kun af et bilag (bilag 2A, ekstrakten side 847), at frikøb skete på et tidspunkt efter 1. april 2018, hvor der var 12 år til hjemfald, men der er heller ikke i den sag redegjort for, hvorfor frikøb på det pågældende tidspunkt var nødvendigt, eller hvorledes man når frem til, at eventuel ugyldighed af frikøbsordningen medfører et tab for sagsøgerne, da et tab naturligvis bl.a. også må bero på, hvad der begrundet eventuel ugyldighed.

De seks sagsøgers betalingspåstande i processkrift V af 16. december 2021 angår efter sagsøgtes nærlæsning af de af sagsøgerne fremlagte samlebilag (ekstrakten side 951-982, 987-992, 993-1002 og 1003-1014) dispositioner over deres tilsammen fire ejendomme, som blev foretaget i 2020, 2019, 2018 og 2019. Fælles for alle sagsøgere med betalingspåstande er således, at de har disponeret minimum 6 måneder efter indførelsen af den midlertidige 2017-ordning og for 14 ud af 15 vedkommende endnu længere efter indførelsen af den midlertidige 2017-ordning. Der er for ingen af sagsøgerne oplysninger om, at de omkring 1. april 2017 havde konkrete planer om at disponere. Deres eneste begrundelse for at påstå, at den midlertidige 2017-ordning er ugyldig er, at de er gået glip af den værdistigning, som er sket fra 1. april 2017 og til de disponerede, hvilket nøjagtigt indrammer sagens kerne – sagsøgerne gør krav på værdistigninger forud for kommunen, hvilket er det modsatte af hjemfaldsklausulernes formål.

De to sagsøgere i BS-22548/2019-KBH og sagsøger 5 i BS-14435/2019-KBH, jf. ét indskudt eksempel i sagsøgernes fælles replik (ekstrakten side 747-768) hævder derudover tilsyneladende til støtte for deres subsidiære betalingspåstand (som dog kun er formuleret i BS-22548/2019-KBH), at Københavns Kommune skal erstatte et tab som følge af manglende vejledning om, at de kunne have sparet penge ved frikøb, hvis de forinden frikøb havde udskudt. Altså, at kommunen skulle have vejledt dem om, hvordan de kunne indgå den mest gunstige privatretlige aftale med kommunen, og at det er ansvarspådragende, at kommunen ikke gjorde dette.

Argumentet er hverken generelt i forhold til alle sagsøgerne eller konkret i forhold til de to sagsøgere i BS-22548/2019-KBH blevet udfoldet nærmere, men under alle omstændigheder bestrides det, at Københavns Kommune skulle have tilsidesat nogen vejledningspligt i forbindelse med parternes privatretlige dispositioner, endsige at kommunen skulle have handlet ansvarspådragende. At nogen adkomsthavere tilsyneladende blev opmærksomme på, at de kunne opnå en "rabat" ved at

udskyde før frikøb kan i øvrigt aldrig udgøre et "tab" for adkomsthavere, som ikke så denne mulighed.

I forhold til sagsøgernes mulighed for realkreditbelåning bestrider Københavns Kommune ikke, at mulighederne herfor kan være blevet påvirket af indførelsen af den midlertidige ordning i 2017. Det er dog kommunens opfattelse, at det er irrelevant for sagen, om belåningsmulighederne er blevet påvirket. Hvis kommunen lovligt har kunnet indføre 2017-ordningen, bliver ordningen ikke senere ulovliggjort, blot fordi det måtte vise sig, at en eller flere ejendommejerers belåningsmuligheder påvirkes negativt heraf.

Hertil kommer, at der ikke i sagen er fremlagt dokumentation for, at Københavns Kommunes indførelse af den midlertidige ordning i 2017 har påvirket sagsøgernes belåningsmuligheder negativt. Finans Danmark, Realkreditrådet har ved e-mail af 6. september 2021 besvaret parternes spørgsmål herom (ekstrakten side 1739). Finans Danmark, Realkreditrådet har i sit svar oplyst, at der – efter rådets kendskab – ikke i realkreditbranchen findes en praksis om manglende mulighed for belåning af ejendomme med hjemfaldspligt, sådan som sagsøgerne ellers har hævdet under skriftvekslingen.

#### 4.6 Afsluttende bemærkninger

Ejendommejerne har på intet tidspunkt haft en berettiget forventning om at kunne frikøbe eller udskyde til under markedsværdien. De har endda ikke haft en berettiget forventning om overhovedet at kunne frikøbe eller udskyde. Dette har været et tilbud, som kommunen har valgt at give, men kommunen har aldrig stillet ejendommejerne i udsigt, at det skulle være en varig ordning, eller at den aldrig ville blive ændret. Hverken de tinglyste deklARATIONER om tilbagekøbsret eller kommunens praksis siden indførelsen af frikøbs- og udskydelsesordningen i 1996 har kunnet givet ejendommejerne grund til sådanne forventninger.

I stedet for at indføre den midlertidige 2017-ordning kunne Københavns Kommune have valgt helt at suspendere frikøbs- og udskydelsesordningen uden at sætte en midlertidig ordning i stedet, indtil det nye ejendomsvurderingssystem var på plads.

Ejendommejerne har derimod haft en berettiget forventning om (1) så længe kommunen opretholdt en ordning om frikøb/udskydelse at kunne bede om et konkret tilbud for frikøb eller udskydelse, og (2) at kunne støtte ret på et sådant efterfølgende konkret tilbud, såfremt ejendommejerne accepterede dette indenfor beregningsfristen.



Ordningen for frikøb og udskydelse skulle være administrerbar, men samtidig sikre, at vederlaget afspejlede reelle værdier. Kommunen har ved udformning af retningslinjerne selv sagt foretaget nogle skøn. Beregningsmodellen kunne også have været udformet på andre måder. Kommunen kunne f.eks. have ladet kalkulationsrenten være baseret på et 10-årigt eller 3-årigt gennemsnit af realrenten, eller have fastsat den maksimale udskydelsesperiode til 30 år eller 40 år. Der må imidlertid tilkomme kommunen en betydelig skønsbeføjelse til indenfor det lovlige rammer og under inddragelse af administrative og økonomiske hensyn i kommunen at udforme retningslinjerne, og domstolene bør være tilbageholdende med at efterprøve et sådant skøn, jf. herved også Højesterets dom af 23. maj 2013, trykt i UfR 2013.2324H og Ombudsmanden udtalelse af 2. august 2017 om 2017-ordningen.

Samlet gør Københavns Kommune gældende, at indførelsen af den midlertidige ordning i 2017 varetog saglige og rimelige kommunale hensyn, og at ordningen derfor var (og er) fuldt lovlig. Kommunen er ikke blot berettiget, men er forpligtet til løbende at justere på betingelserne for ejendomsjeres frikøb og udskydelse, så de er markedssvarende og dermed sikrer, at kommunale værdier ikke "gratis" føres over på private hænder.  
..."

Parterne har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for deres opfattelse af sagen.

### **Rettens begrundelse og resultat**

Retten tager herved alle de af sagsøgerne nedlagte påstande til påkendelse, idet parternes gensidige afvisningspåstande ikke tages til følge.

I forbindelse med Københavns Kommunes salg af sagsøgernes i alt 107 ejendomme, blev der tinglyst en deklARATION på hver enkelt ejendom, hvorefter Københavns Kommune på et bestemt tidspunkt med et vist varsel havde ret til at tilbagekøbe ejendommen på nærmere anførte vilkår, typisk den oprindelige salgspris med eller uden tillæg af værdien af eksisterende bebyggelse på tilbagekøbstidspunktet.

Ved dom af 13. september 2001, gengivet i U2001.2493H, stadfæstede Højesteret, at deklARATIONERNE hverken er i strid med kommunalfuldmagten eller andre offentligretlige regler samt, at de økonomiske hensyn bag tilbagekøbsretten er legitime. Under henvisning til: "... indholdet af kommunens tilbud om frikøb eller udskydelse af tilbagekøbstidspunktet mod betaling ..." tiltrådte Højeste-

ret endvidere, at deklARATIONERNE heller ikke var i strid med aftalelovens § 36 eller andre aftaleretlige regler.

De tinglyste deklARATIONER på sagsøGERNES ejendomme er således lovlige efter deres ordlyd og formål.

DeklARATIONERNE giver ikke ejendomsEJERNE ret til at frikøBE deres ejendomme eller til at udskyde Københavns Kommunes tilbagekøb.

Da Københavns Kommune i 1996 indførte en administrativ ordning om frikøb og udskydelse i op til 70 år, fik ejendomsEJERNE mulighed for at anmode om et tilbud, der efter sin ordlyd bortfaldt efter et år, senest hvert år den 31. marts. Beregningen af tilbagekøBS- og udskydelsesbeløbet skete med udgangspunkt i den offentlige ejendomsværdi og en kalkulationsrente. Retten finder det ubetænkeligt at lægge til grund, at formålet med den administrative ordning var at opfylde Københavns Kommunes forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt, herunder at sikre kommunens konkrete andel i den generelle værdistigning på ejendomsmarkedet.

Der er overladt kommunen et betydeligt skøn på grundlag af faglige og økonomiske hensyn, og retten finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes beslutning den 31. marts 2017 om at suspendere den administrative ordning og i stedet pr. 1. april 2017 indføre en midlertidig ordning som følge af det faldende renteniveau og den stigende diskrepans mellem den seneste offentlige ejendomsvurdering fra 2011 og de hjemfaldspligtige ejendommers markedspris.

Folketingets Ombudsmand har vurderet sagens forvaltningsretlige aspekter, herunder at Københavns Kommune ikke gav sagsøGERNE et varsel om, at beregningsmetoden for frikøb ville blive ændret. Retten er enig med Ombudsmanden i, at der ikke er grundlag for at kritisere Københavns kommune og har blandt andet lagt vægt på, at alle afgivne tilbud på frikøb eller udskydelse ved den midlertidige ordnings ikrafttræden den 1. april 2017 var bortfaldet.

Retten har endvidere lagt vægt på, at den midlertidige 2017-ordning var en naturlig og nødvendig forlængelse af 1996-ordningens formål, hvorefter ejendomsEJERNE kunne modtage et markedskonformt tilbud på frikøb som alternativ til hjemfald.

Allerede fordi 2017-ordningen efter sin ordlyd er midlertidig, og da sagsøGERNE ikke har godtgjort, at den midlertidigt halverede udskydelsesperiode har haft konkrete konsekvenser, finder retten ikke, at deres ideelle eller retlige interesser og forventninger er blevet tilsidesat.

Med den midlertidige 2021-ordning, der trådte i kraft den 3. december 2021, genindførtes den offentlige ejendomsvurdering ved beregningen af frikøbsbeløb samt muligheden for udskydelse af hjemfald i 70 år. Det er ikke godtgjort, at Københavns kommune herved har begået sagsbehandlingsfejl eller finansiell magtfordrejning.

Endelig lægger retten vægt på, at Københavns Kommune har pligt til at varetage det kommunale fællesskabs interesser over enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoners økonomiske interesser.

Herefter og henset til, at kalkulationsrenten uanfægtet blev reguleret efter lovlige og saglige hensyn i 2011 og 2015, 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.

Parterne er enige om, at sagsomkostningerne efter sagens værdi, kompleksitet og forløb og udfald kan fastsættes til 2.500.000 kr.

Da sagsøgerne har tabt sagen, skal de erstatte Københavns kommune de udgifter, retssagen har påført kommunen.

Sagsomkostningerne fastsættes til dækning af advokatudgift med 2.500.000 kr. Sagsomkostningerne er fastsat skønsmæssigt under hensyn til arbejdets omfang og det ansvar, der har været forbundet med sagens førelse. Retten har herved lagt vægt på kompleksiteten af sagens juridiske problemstillinger og til dels sagens faktum, herunder til antallet af sagsøgere.

158 ud af 162 sagsøgere er meddelt fri proces.

Retten lægger til grund, at omfanget af arbejdet med sagens forberedelse og førelse i det væsentlige har været uafhængigt af det konkrete antal sagsøgere, og at det relativt beskedne antal sagsøgere uden fri proces ikke har medført ekstra arbejde eller opgaver for sagsøgte. Retten har herved lagt vægt på, at de konkrete betalingspåstande blev udskilt af sagen før hovedforhandling. Retten finder det herefter undtagelsesvist unødvendigt at pålægge de sagsøgere, der ikke er meddelt fri proces at betale delvise sagsomkostninger. Sagsomkostningerne til Københavns Kommune betales derfor i det hele af Statskassen.

Københavns Kommune er momsregistreret.

#### **THI KENDES FOR RET:**

Københavns Kommune frifindes.

Statskassen skal til Københavns Kommune betale sagsomkostninger med 2.500.000 kr.

Beløbet skal betales inden 14 dage.

Sagsomkostningerne bliver forrentet efter rentelovens § 8 a.



## Vejledning

---

Retten har afsagt dom i sagen.

Hvis du er utilfreds med afgørelsen, kan du som udgangspunkt anke (klage over) dommen til landsretten. Hvis du kun er utilfreds med dommens afgørelse om sagsomkostninger, kan du kære (klage over) denne del af afgørelsen til landsretten.

### **Ikke alle afgørelser kan ankes eller kæres**

Du kan kun anke dommen, hvis forskellen mellem byrettens dom og det resultat, du ønsker at opnå i landsretten, er over 20.000 kr. Hvis forskellen er mindre, skal du have tilladelse fra Procesbevillingsnævnet for at anke.

Landsretten kan afvise at behandle en ankesag, hvis landsretten vurderer, at der ikke er udsigt til, at sagen vil få et andet udfald i landsretten.

Du kan kun kære afgørelser om sagsomkostninger, hvis omkostningsbeløbet er fastsat til mere end 20.000 kr., eller hvis retten har bestemt, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger, og du kræver, at modparten skal betale mere end 20.000 kr. I andre situationer kan du kun kære omkostningsafgørelsen, hvis du får tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

### **Frister for at anke og kære**

Fristen for at anke er **4 uger** fra dommens dato. Hvis du ikke kan anke uden en tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, skal du indlevere en ansøgning til Procesbevillingsnævnet inden **4 uger**.

Fristen for at kære omkostningsafgørelsen er **2 uger** fra dommens dato. Hvis du ikke kan kære afgørelsen uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, skal du indlevere en ansøgning til Procesbevillingsnævnet inden **2 uger**.

### **Sådan gør du, hvis du vil anke eller kære**

Du kan anke dommen på [minretssag.dk](https://minretssag.dk) ved at trykke på knappen "Opret appel" og derefter vælge "Anke" og følge vejledningen. Hvis du vil kære omkostningsafgørelsen, skal du vælge "Kære" og følge vejledningen.

Hvis du søger om tilladelse til anke eller kære hos Procesbevillingsnævnet, skal du indlevere din ansøgning til Procesbevillingsnævnet. Du kan ikke indlevere

ansøgningen på [minretssag.dk](https://www.minretssag.dk).

Du kan læse mere på [domstol.dk](https://www.domstol.dk).

Publiceret til portalen d. 03-03-2022 kl. 13:00

Modtagere: Sagsøger Jens Hougaard, Sagsøger Kirsten Nielsen, Sagsøger Flemming Schnoor Jensen, Sagsøger Nils Henrik Mejlvang, Sagsøger Susse Coco Hjorth, Sagsøger Jette Kjær Jensen, Sagsøger Nina Melanie Wegelbye Nissen, Sagsøger Tanja Dantoft, Sagsøger Peter Murray Glynn, Sagsøger Tanja Keita Lauridsen, Sagsøger Katrine Mariegaard Jakobsen, Sagsøger Dorthe Jespersen, Sagsøger Birgitte Rostoft, Sagsøger Liselotte Irlind, Sagsøger Susanne Haunstrup Kirkegaard, Sagsøger Annette Hilbert, Sagsøger Ida Mosbæk Jacobsen, Sagsøger Anders Ottosen, Sagsøger Hussain Ali, Sagsøger Marianne Jespersen, Sagsøger Andreas Reinhard Nielsen, Sagsøger Anni Schwanck Gammeljord, Sagsøger Peder Lund Helms, Sagsøger Kirsten Eckstrøm Insby, Sagsøger Kitty Aadal Andersen, Advokat (H) Finn Lynge Jepsen, Sagsøger Peter Krogholm Hyllehøj, Advokat (H) Tomas Ilsøe Andersen, Sagsøger Bent Erik Busch, Sagsøger Karsten Birk Jensen, Sagsøger Stefan Marstrand G Micheelsen, Advokat (H) Steen Petersen, Sagsøger Jill Gødeke Søltøft, Sagsøger Topix v/ Anne Tophøj, Sagsøgte KØBENHAVNS KOMMUNE, Sagsøger Pia Gødeke