

Advodan Thisted
Att. Jacob Schousgaard
peol@advokan.dk
tope@advodan.dk

Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk

Sagsnr.
2016 - 8496

Doknr.
468971

Dato
01-06-2017

Thisted Kommunes anmodning om fritagelse for offentligt udbud ved salg af kommunale ejendomme

Daværende Social- og Indenrigsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, har modtaget Advodan Thisted's brev af 31. oktober 2016 (jeres j.nr. 31-43443), hvor Advodan Thisted på vegne af Thisted Kommune påklager Statsforvaltningens afgørelse af 27. april 2016 om kommunens dispensationsansøgning samt anmodning om forhåndstilkendegivelse til salg uden offentligt udbud.

Økonomi- og Indenrigsministeriet meddeler herved forhåndstilkendegivelse henholdsvis samtykke efter § 2, stk. 3, i bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme til,

- at Thisted Kommune sælger matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev til Thorvald Thomassen,
- at Thisted Kommune sælger matr.nr. 22 u, Villerslev by, Villerslev til I/S Bakgården, og
- at Thisted Kommune sælger en del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg til I/S Bakgården

uden, at der skal ske forudgående offentligt udbud.

Økonomi- og Indenrigsministeriet ændrer således Statsforvaltningens afgørelse af 27. april 2016.

Nedenfor følger en nærmere redegørelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse.

1. Sagens baggrund

Ved breve af 18. november og 16. december 2015 ansøgte Advodan Thisted på vegne af Thisted Kommune (herefter benævnt kommunen) Statsforvaltningen om dispensation i henhold til § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme.

Om baggrunden for dispensationsansøgningen oplyste kommunen i dispensationsansøgningen af 16. december 2015 følgende:

"Baggrunden for dispensationsansøgningen er, at Thisted Kommune ønsker at medvirke til en naturgenopretning på primært matr.nr. 9 [i] Villerslev ny, Villerslev.

Formålet med naturgenopretningsprojektet er, at forbedre kvaliteten af det dræn- og overfladevand, der afledes til Villerslev Mose, beliggende på matr.nr. 2 a, m.fl. Villerslev by,



Villerslev, og som tilhører Thorvald Thomassen, samt de nedstrømsliggende vandområder, herunder Gisselbæk, Koustrup Å og Ove Sø.

Hovedpunkterne i projektet er, at der i en naturlig lavning på matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev, etableres et ca. 4000 m² stort sø/sumpområde med kapacitet til opstrømning af større afstrømningshændelser. Området skal fungere som denitrifikationsområde.

Søen etableres ved afgravning af muld og overjord til ca. kvote 9,5 m, og det afgravede materiale planeres ud eller genanvendes i en lav vold langs med Gundgårdsvej. Søen etableres med flade brinker.

Vandets videre strømning skal ske i nordlig retning gennem en forholdsvis let gennemtrængelig banke med grus og groft sand. Banken etableres således, at søens vandspejl ikke overstiger kvote 10,5, og således at der holdes et normalt vandspejl omkring kvote 10,0. Derfra skal vandet kunne sive gennem et smalt og mindst 1000 m² stort engområde med et normalt vandspejl omkring kvote 9,8, og en maksimal vandstand i kvote 10,0. Direkte overfladisk afstrømning til mosen hindres ved etablering af en lav jordvold med topkvote 10,2 langs skellet mellem matr.nr. 9 i og 2 a.

Syd for jordvolden skal der være mulighed for en vis opstuvning af vand. Jord til volden kan hentes fra oprensning af lystfiskersøen, matr.nr. 2 a. En maksimal vandstand på 10,0 m sikres ved etablering af overløb til mosen via en ca. 170 m ø 110 mm rørforbindelse vest om eksisterende lystfiskersø. Overløbet skal træde i funktion ved vandstand på 10 m. Ledningen får et fald på ca. 80 cm til mosen.

Ved oprensning af lystfiskersøen skal denne tømmes for vand. Ved tømnings kan vandet ledes mod nord til mosen gennem et passende midlertidigt citimentationsbassin af halm-baller eller lignende.

Der foretages videre læplantning med naturligt hjemmehørende træer og buske langs Gundgårdsvej og langs indkørsel til Gundgårdsvej 15.

Den almindelige kommunale interesse i medvirken til naturgenopretningsprojekter bestrykes i nærværende situation særligt af, at området er hjemsted for flere sjældne dyrearter, herunder specielt birkemus.

Det er oplyst, at naturgenopretningsprojektet forudsætter arealmæssige omfordelinger mellem to lodsejere i områder (I/S Bakgården og Thorvald Thomassen). Vedlagt ansøgningen er to hensigtserklæringer.

Det fremgår af sagen, at følgende overdragelser er en forudsætning for naturgenopretningsprojektet:

- I/S Bakgården overdrager matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev til kommunen, som efterfølgende overdrager arealet til Thorvald Thomassen.
- Thorvald Thomassen overdrager matr.nr. 22 u, Villerslev by, Villerslev til kommunen, som efterfølgende overdrager arealet til I/S Bakgården
- Kommunen overdrager en del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg til I/S Bakgården.

I ansøgningen er det anført, at arealoverdragelserne er en nødvendig forudsætning for projektet. Det skyldes, at matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev, tilhører I/S Bakgården, hvor det fremadrettet ønskes, at arealet indgår som en del af det sammenhængende naturgenopretningsprojekt/søområde, der for så vidt angår søen er beliggende på Thorvald Thomassens eksisterende ejendom matr.nr. 22 u, Villerslev by, Villerslev, og hvor omvendt en overdragelse af de andre arealer (matr.nr. 23 b, Heltborg by, Helt-



borg) til I/S Bakgården er en nødvendig forudsætning for, at I/S Bakgården ønsker at afstå matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev.

Videre fremgår det af ansøgningen, at der efter kommunens opfattelse er tale om

"et mageskiftelignende forhold, idet der reelt er tale om bytning af jord mellem 2 private parter – alene med Thisted Kommune som mellemmand i forbindelse med naturgenopretningsprojektet i øvrigt.

[...]

Såvel de private parter – Thorvald Thomassen og I/S Bakgården – som Thisted Kommune har en aktuel interesse i gennemførelse af naturgenopretningsprojektet.

Thorvald Thomassens interesse er især knyttet til en forbedring af det dræn- og overfladevand, som afledes til Villerslev Mose, mens omvendt I/S Bakgårdens interesse er karakteriseret ved hensynet til en fortsat og uforstyrret landbrugsdrift.

Thisted Kommunes interesse er særligt karakteriseret ved ønsket om at formidle en løsning imellem de 2 i projektet involverede grundejere, og i øvrigt karakteriseret ved den almindelige kommunale interesse i et større naturgenopretningsprojekt, herunder sikring af fortsatte leveområder for birkemusen."

Videre anføres det, at det bør tillægges særlig vægt, at kommunen ikke ejer to ud af de tre anførte arealer, og at en overdragelse af disse arealer imellem I/S Bakgården og Thorvald Thomassen ville være muligt helt uden dispensation. Årsagen til at kommunen er inddraget er alene, "at det er nødvendigt for projektets realisering, at Thisted Kommune aktivt iklæder sig førertrøjen."

Det fremgår desuden af ansøgningen, at alle overdragelser prismæssigt vil ske i henhold til indhentede mæglervurderinger, og at der ikke grundlag for at antage, at et udbud vil kunne medføre en højere pris end de i hensigtserklæringerne anførte værdiansættelser.

Af hensigtserklæringen mellem kommunen og Thorvald Thomassen underskrevet den 6. oktober 2015 fremgår bl.a. følgende:

"Nærværende hensigtserklæring indgås imellem Thisted Kommune og Thorvald Thomassen med henblik på gennem et mageskifte at sikre en fuldstændig og endelig afklaring af samtlige forhold omkring Villerslev Mose og de mellem parterne og den anden involverede part – I/S Bakgården – i tilknytning til hertil udestående forhold, herunder forholdet omkring dræning af dele af I/S Bakgårdens ejendom til den på Thorvald Thomassens ejendom etablerede fiskesø.

Thorvald Thomassen erklærer, at en realisation af nærværende hensigtserklæring fjerner det fortsatte grundlag for Thorvald Thomassens påklage af Thisted Kommunes afgørelse af 16. juni 2011 om lovligheden af I/S bakgårdens drænsfuldning til den af Thorvald Thomassen på egen ejendom etablerede fiskesø, og Thorvald Thomassen samtykker således i, at Thisted Kommune ikke træffer en fornyet afgørelse i sagen efter Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisningsafgørelse af 23. april 2013, [...]"

Af hensigtserklæringen mellem Thisted Kommune og I/S Bakgården underskrevet den 9. november 2015 fremgår bl.a. følgende:

"Nærværende hensigtserklæring indgås imellem Thisted Kommune og I/S bakgården med henblik på gennem et mageskifte at sikre en fuldstændig og endelige afklaring af samtlige forhold omkring Villerslev Mose og de mellem parterne og den anden involverede part – Thorvald Thomassen – i tilknytning hertil udestående forhold, herunder for-



holdet omkring dræning af dele af I/S Bakgårdsens ejendom til den på Thorvald Thomasens ejendom etablerede fiskesø.

I/S Bakgården erklærer, at realisation af nærværende hensigtserklæring fuldt ud opfylder det mellem I/S Bakgården og Thisted Kommune indgåede forlig i henhold til underskrevet forligsaftale af 31. oktober 2012 og I/S Bakgården frafalder således alle eventuelle yderligere krav i henhold til nævnte forlig, [...]"

Ved brev af 31. marts 2016 anmodede Statsforvaltningen om supplerende oplysninger vedrørende sagen.

Statsforvaltningen ønskede således oplyst følgende:

"Statsforvaltningen ønsker [...], at der beskrives hvilken relation matr. nr. 23 b, Heltborg By, Heltborg har til de øvrige arealer.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at kommunen ved et mageskifte skal ende med at eje en af de i handlen involverede ejendomme.

Statsforvaltningen opfatter anmodningen således, at Thisted Kommune efter handlen hverken er ejer af matr. nr. 9, Villerslev by, Villerslev, matr. nr. 22 u, Villerslev By, Villerslev eller matr. nr. 23b, Heltborg By, Heltborg, som kommunen på nuværende tidspunkt er ejer af.

[...]

Statsforvaltningen ønsker [...] [en] begrundelse for, hvorfor et offentligt udbud vil lægge hindringer i vejen for salget af matr. nr. 23 b, Heltborg By, Heltborg.

[...]

Statsforvaltningen ønsker [...] ligeledes en redegørelse for, hvorfor I/S Bakgården har en konkret og aktuel interesse i matr. nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg."

Hertil svarede kommunen ved brev af 11. april 2016 med bilag bl.a. følgende:

"Som det fremgår [af dispensationsansøgningen] vil I/S Bakgården alene afstå det for realiseringen af det af Thisted Kommune ønskede naturgenopretningsprojekt (matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev), såfremt I/S Bakgården får mulighed for at erhverve et areal, der kan indgå i I/S Bakgårdsens landbrugsdrift i stedet for det afståede areal.

Thisted Kommune er ikke i besiddelse af andre landbrugsarealer, og matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg er beliggende tæt op til I/S Bakgårdsens eksisterende driftsarealer, jf. vedhæftede kortbilag.

Matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg har således den relation til de øvrige arealer – og til naturgenopretningsprojektet i øvrigt – at projektets realisering forudsætter, at samtlige de i dispensationsansøgningen beskrevne overdragelser gennemføres.

I/S Bakgården har endvidere en konkret og aktuel interesse i at erhverve netop matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

I/S Bakgården har en legitim interesse i at sikre, at der fortsat – også efter den for realisering af naturgenopretningsprojektet nødvendige afståelse af matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev – i bedriften indgår de nødvendige landbrugsarealer, herunder i relation til overholdelse af harmonikrav.



Som anført råder Thisted Kommune ikke over andre landsbrugsarealer, og erhvervsinteressen er således knyttet netop til matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

I den forbindelse bør det tillige tillægges vægt, at I/S Bakgårdens eksisterende driftsarealer grænser tæt op til matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

Jeg henviser i den forbindelse til udbudsvejledningen, der i pkt. 5.4 anfører, at dispensation bl.a. kan meddeles ved:

"Salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom, der har et konkret og aktuelt behov for netop at erhverve denne kommunale ejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden. Begrebet virksomhed skal forstås bredt og omfatter bl.a. industri- og landbrugsvirksomhed og kirkegårdsdrift."

Statsforvaltningen ønsker endelig en begrundelse for, hvorfor et offentligt udbud vil lægge hindringer i vejen for salget af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

Det er min opfattelse, at dette spørgsmål ikke kan stilles så snævert.

Udbudsvejledningen anfører således i pkt. 5.4 (nr. 6), at dispensation kan meddeles ved:

"Salg med henblik på, at en ejendom kan indgå i forbindelse med et større projekt. Begrebet projekt skal forstås bredt og kan bl.a. omfatte opførelse af en institution, en virksomhed, et trafik-, havne- eller parkanlæg eller lignende, evt. efter en forudgående arkitektkonkurrence. Projektet kan evt. omfatte andre arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune. Fritagelse kan ske i tilfælde, hvor det må antages, at et krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg af ejendommen eller for virkeliggørelsen af projektet, og hvor det samtidig må antages, at et offentligt udbud ikke vil fremkalde højere eller bedre købstilbud. Det vil i den forbindelse kunne tillægges vægt, såfremt der i det omhandlede projekt indgår arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune."

Tilsynspraksis er da også i harmoni hermed, jf. bl.a. Statsforvaltningen Syddanmarks afgørelse af 10. november 2010 til Fredericia Kommune, hvori anføres:

"Statsforvaltningen lægger vægt på, at arealindsuddet er en af forudsætningerne for virkeliggørelse af byomdannelsesprojektet Fredericia V, og at det må antages, at et offentligt udbud vil lægge hindringer i vejen for virkeliggørelsen af projektet."

Det er således tilstrækkeligt, at det er påvist, at et offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for virkeliggørelse af naturgenopretningsprojektet.

Endelig vil jeg henvise til Statsforvaltningen Syddanmarks afgørelse af 30. april 2008, hvorved der meddeltes dispensation for udbud til Esbjerg Kommune i forbindelse med Esbjerg Kommunes ønske om salg af en del af Blue Water Arena.

Det fremgår heraf, at der lægges vægt på Esbjerg Kommunes egen interesse i afståelse af ejendommen og efterfølgende ombygning heraf.

En tilsvarende egen kommunal interesse i naturgenopretningsprojektet foreligger for Thisted Kommunes vedkommende"

Den 27. april 2016 traf Statsforvaltningen afgørelse i sagen. Statsforvaltningen fandt ikke, at der i det konkrete tilfælde forelå sådanne særlige forhold, der kan begrunde, at de omhandlede arealer kan sælges uden offentligt udbud. Statsforvaltningen kunne således ikke give en forhåndstilkendegivelse om samtykke til salg af arealerne til Thorvald Thomassen og I/S Bakgården uden offentligt udbud.

Statsforvaltningen anførte som begrundelse herfor bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen finder samlet set ikke, at der i det konkrete tilfælde foreligger sådanne særlige forhold, der kan begrunde, at de omhandlede arealer kan sælges uden offent-



ligt udbud, og kan således ikke ved en forhåndstilkendegivelse meddele samtykke til salg til Thorvald Thomassen og I/S Bakgården uden offentligt udbud.

Statsforvaltningen finder ikke at forudsætningen for salg af arealeme uden offentligt udbud er opfyldt.

Statsforvaltningen finder det ikke godtgjort, at tilbudsgiverne har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop de pågældende ejendomme, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning. Statsforvaltningen finder endvidere, at forudsætningerne om, at tilbudsgiverne har et konkret og aktuelt behov for erhvervelse af netop de omhandlede ejendomme ikke er opfyldt."

I forhold til spørgsmålet om salg i forbindelse med mageskifte anførte Statsforvaltningen bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen finder det ikke godtgjort, at forudsætningerne for et mageskift er opfyldt. Statsforvaltningen har lagt vægt på oplysningerne i det fremsendte kortmateriale. Statsforvaltningen vurderer således, at matr.nr. 23b, Heltborg By, Heltborg ikke hverken i relation til størrelse eller beliggenhed har en sådan sammenhæng til matr.nr. 9i, Villerslev By, Villerslev, som forudsættes i udbudsvejledningen. Herudover anser Statsforvaltningen det som en forudsætning for et mageskifte, at kommunen efter handlen erhverver en ejendom, hvilket ikke lader til at være tilfældet ud fra det oplyste."

I forhold til spørgsmålet om salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom anførte Statsforvaltningen bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen finder ikke, at betingelserne efter udbudsvejledningen er opfyldt for et salg af denne ejendom uden offentligt udbud. Statsforvaltningen har lagt vægt på, at der ifølge det kort som advokaten har vedlagt til dokumentation, er minimum to grunde mellem matr. nr. 23b, Heltborg By, Heltborg og ejendommen ejet af I/S Bakgården. Derfor finder Statsforvaltningen ikke der er tale om en naboejendom i udbudsvejledningens forstand."

I forhold til spørgsmålet om salg med henblik på, at en ejendom kan indgå i forbindelse med et større projekt anførte Statsforvaltningen bl.a. følgende:

"Ud fra de angivne oplysninger, er det Statsforvaltningens opfattelse, at matr.nr. 23b, Heltborg By, Heltborg ikke skal anvendes i det naturgenopretningsprojekt, som kommunen lægger til grund for hele salget uden offentligt udbud.

Advokaten lægger blandt andet til grund for, at et salg uden offentligt udbud af matr. nr. 23b, Heltborg By, Heltborg er omfattet af udbudsvejledningens pkt. 5.4, eksempel 6. Advokaten henviser til, at Statsforvaltningen Syddanmark meddelte samtykke til salg uden offentligt udbud i en udtalelse fra 10. november 2010. Statsforvaltningen anser ikke forholdene fra den tidligere udtalelse for sammenlignelige med forholdene i nærværende anmodning, da det i udtalelsen var et areal ejet af kommunen, der var væsentlig for udførelse af det konkrete projekt.

[...]

Statsforvaltningen finder på den foreliggende baggrund ikke, at kommunens interesse i et konkret projekt på matr. nr. 9 i, Villerslev By, Villerslev kan begrunde, at der kan ske salg uden offentligt udbud af matr. nr. 23b, Heltborg By, Heltborg.

Statsforvaltningen har bemærket, at kommunens interesse i en forhåndstilkendegivelse af salg uden offentligt udbud, er begrundet i et ønske om realiseringen af naturgenopretningsprojekt på matr. nr. 9 i, Villerslev By, Villerslev. Statsforvaltningen finder ikke, at dette kan føre til, at der foreligger saglige hensyn der kan begrunde en forhåndstilladelse af samtykke til salg uden offentligt udbud."



Ved brev af 31. oktober 2016 påklagede kommunen Statsforvaltningens afgørelse af 27. april 2016 til det daværende Social- og Indenrigsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I brevet anførte kommunen bl.a. følgende:

"Som anført i dispensationsansøgningen er et af de primære formål med naturgenopretningsprojektet at forbedre kvaliteten af det dræn- og overfladevand, som afledes til Villerslev mose.

I denne forbindelse bør det tillægges vægt, at Villerslev by kun er delvist separatkloakeret, hvorfor vand der tilledes derfra kan være forurennet med spildevand.

Projektet harmonerer således i udstrakt grad med de politiske tiltag, der gennem de senere år i øvrigt er taget for at sikre vandmiljøet mod tilførelse af næringsstoffer fra det omgivende land.

[...]

Statsforvaltningens afslag er begrundet i to hovedbetragtninger:

a. Statsforvaltningen finder det ikke godtgjort, at tilbudsgiverne har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop de pågældende ejendomme, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre tilbudsgivere fra at komme i betragtning.

b. Statsforvaltningen finder, at forudsætningerne om, at tilbudsgiverne har et konkret og aktuelt behov for erhvervelse af netop de omhandlede ejendomme ikke er opfyldt.

I relation til begge betragtninger er det min opfattelse, at betragtningerne alene kan have relevans i relation til den ønskede overdragelse af del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg til I/S Bakgaarden.

Som anført i dispensationsansøgningen af 16. december 2015 kan overdragelse af de i projektet indgående to øvrige arealer f.s.v. ske direkte mellem de deltagende private parter, og det forhold, at arealerne ønskes "mellemandlet" gennem Thisted kommune af hensyn til Thisted kommunes styring af genopretningsprojektet og den samlede proces bør ikke kunne medføre et krav om udbud.

Udbudsreglerne tilsigter ikke at regulere en sådan situation, og der foreligger ingen hensyn til tredjemand, der jo ikke i øvrigt – ved direkte overdragelser – vil have mulighed for at afgive bud på disse ejendomme.

Som anført i brevet af 1. april 2016 til Statsforvaltningen, har I/S Bakgaarden som betingelse for afståelse af matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev (hvilket areal skal indgå i genopretningsprojektet) krævet mulighed for erhvervelse af andet landbrugsareal til erstatning herfor.

Af landbrugsarealer råder Thisted kommune alene over matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

Det er således min opfattelse, at det er dokumenteret, at I/S Bakgaarden har såvel en særlig interesse i erhvervelse af arealet, som et aktuelt behov herfor.

Mine ovennævnte betragtninger er tilsvarende men mere uddybende anført i brevet af 11. april 2016 til Statsforvaltningen, hvor det præciseres, at der ikke kan stilles krav om, at matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg fysisk indgår i naturgenopretningsprojektet – det er tilstrækkeligt at det er dokumenteret, at overdragelse uden udbud er en nødvendig betingelse for gennemførelse af naturgenopretningsprojektet.

[...]"

Den 13. december 2016 kontaktede Økonomi- og Indenrigsministeriet kommunen og anmodede om yderligere oplysninger til belysning af sagen.



Ministeriet ønskede nærmere oplyst, hvad kommunens interesse er i sagen, herunder i det omtalte naturgenopretningsprojekt. I den sammenhæng ønskede ministeriet nærmere oplyst, om det var blevet vurderet, hvorvidt projektet kan gennemføres i medfør af anden lovgivning (på miljøområdet), og således om det er nødvendigt at indgå aftaler om køb og salg af fast ejendom.

Endvidere ønskede ministeriet at få tilsendt de i hensigtserklæringerne omtalte dokumenter vedrørende den omtalte miljø sag, herunder det omtalte forlig samt hjemvisningsafgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet.

Ved brev af 21. december 2016 uddybede Advodan Thisted klagen af 31. oktober 2016 og anførte bl.a. følgende:

"Med henblik på realisering af projektet har det været undersøgt, hvorvidt reglerne i Jordfordelingsloven kunne anvendes, idet loven bl.a. netop har til formål at medvirke til gennemførelse af projekter til bevaring og forbedring af naturværdier i det åbne land, herunder i form af naturgenopretningsprojekter.

[...]

Efter drøftelser med NaturErhverv, der er ressortmyndighed i relation til jordfordelingsloven, måtte det desværre erkendes, at dette ikke var en farbar vej, idet en jordfordelings sag alene påbegyndes, såfremt den involverer et større antal parter, end involveret i nærværende sag.

Natur- og miljøbeskyttelseslovgivningen hjemler ikke i øvrigt adgang til overdragelse af kommunal ejendom som led i naturgenopretningsprojekter, uden iagttagelse af reglerne om udbud, og et samtykke i henhold til Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3 til salg uden offentligt udbud er således en nødvendig forudsætning for realisering af naturgenopretningsprojektet.

[...]

Thisted kommunes interesse i naturgenopretningsprojektet er beskrevet i skrivelsen af 16. december 2015 til statsforvaltningen, hvilken skrivelse er vedlagt som bilag til klageskrivelsen af 31. oktober 2016.

Supplerende bemærker jeg, at Villerslev Mose og Hassing Mose med sine cirka 38 hektar udgør det største sammenhængende moseområde i Midtthy, og er levested samt potentielt levested for en række sjældne og truede dyre- og plantearter.

En udvidelse af naturområdet med cirka 8 hektar på matrikel 9i Villerslev By (svarende til cirka 20 %) vil væsentligt styrke områdets værdi som et robust leve- og fourageringsområde for en lang række arter, blandt andet Bilag IV-arter som Odder, Birkemus, Spids-snudet Frø og flagermus-arter.

Moseområdet har via Hørsted Å sammenhæng med EF-habitatområde nr. 27 Hvidbjerg Å, Ove Sø og Ørum Sø, og den korteste afstand er under 1 kilometer. Udvidelsen af Villerslev Mose kan således også være en styrkelse af habitatområdet.

Villerslev Mose modtager via matrikel 9i Villerslev by overflade- og drænvand fra et landbrugsareal på 60 – 65 hektar samt fra Villerslev by, og er under tilgroning på grund af tilledningen af næringssalte fra diverse lovlige udledninger. Belastningen af de to moser samt nedstrøms liggende vandområder med fosfor og kvælstof vil kunne reduceres ved at tage matriklen ud af normal landbrugsmæssig drift, og ved i stedet at etablere et naturligt "renseanlæg" og bufferarealer før mosen.



Thisted Kommune finder således, at udvidelsen af Villerslev Mose dels vil styrke naturen i Midtthly og dels reducere belastningen af vandmiljøet med næringssalte.

Miljø- og naturprojekter må i dag klart anses som lovlige kommunale interesseområder.

Sekundært har Thisted kommune en særlig interesse i projektet fordi det samtidig på aftalemæssigt grundlag afklarer et hvilende erstatningskrav, der er rejst af I/S Bakgården, jf. pkt. 6 i den som bilag til klageskrivelsen af 31. oktober 2016 vedlagte hensigtserklæring med I/S Bakgården.

Erstatningskravet udspringer af et tidligere indgået forlig mellem Thisted kommune og I/S Bakgården, hvorved Thisted kommune forpligtede sig til at rejse en vandløbssag med henblik på en oprensning/vedligeholdelse af eksisterende dræn ved sydøstlige tilløb til Villerslev mose, alt med henblik på en løsning af afvandingsproblemerne på matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev.

Efter indgåelsen af forliget konstaterede Thisted kommune, at vandløbssagen forudsatte en dispensation i henhold til Naturbeskyttelseslovens § 3, og forliget lod sig derfor ikke opfylde.

Thisted kommunes interesse i genopretningsprojektet er således dels en almen kommunal interesse i at medvirke til naturgenopretning og dels en konkret kommunal interesse i på aftalemæssigt grundlag at løse problemstillingerne i relation til den manglende mulighed for at opfylde nævnte tidligere forlig."

Ved brev af 1. februar 2017 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet kommunen om yderligere oplysninger i sagen.

Således skrev ministeriet bl.a. følgende til kommunen:

"[...]

Det følger af officialmaksimen (undersøgelsesprincippet), at de kommunale tilsynsmyndigheder – i lighed med andre forvaltningsmyndigheder – har pligt til at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige, for at der kan tages stilling til sagen. Officialmaksimen omfatter både sagens faktiske og retlige grundlag.

Det følger endvidere af § 56, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele Økonomi- og Indenrigsministeriet de oplysninger og udlevere de dokumenter, ministeriet forlanger om forhold i kommunen. Ministeriet kan fastsætte en frist for tilvejebringelse og meddelelse af oplysninger og udlevering af dokumenter, jf. § 56, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Før ministeriet kan tage stilling til klagen over Statsforvaltningens afslag på dispensation i den foreliggende sag ønskes en nærmere redegørelse for, hvorfor det er nødvendigt for kommunen at løse tvisten mellem de to lodsejere ved indgåelse af en privatretlig aftale.

Ligeledes skal ministeriet anmode Advodan Thisted om grundigt at beskrive baggrunden for indgåelsen af aftalerne med de to lodsejere Thorvald Thomassen og I/S Bakgården. Ministeriet skal anmode om, at alle relevante bilag bliver tilsendt, herunder

- Thisted Kommunes afgørelse af 16. juli 2011
- Underskrevet forligsaftale af 31. oktober 2012
- Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisningsafgørelse af 23. april 2013

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal anmode om at modtage ovennævnte oplysninger og dokumenter inden 6 uger.



Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i tilknytning hertil for en god ordens skyld bemærke, at det ikke er lovligt, at en kommune bruger de muligheder, den har efter kommunalfuldmagtsreglerne til at købe og sælge fast ejendom udelukkende med henblik på varetagelse af formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, og hvor denne lovgivning anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet. Der henvises til Karsten Revsbech – Kommunernes Opgaver, 3. udgave, side 62-63."

Hertil svarede kommunen ministeriet ved brev af 14. marts 2017 med bilag bl.a. følgende:

"[...]

Forud for anmodningen om dispensation fra udbudspligten ligger et længere sagsforløb:

De to lodsejere, henholdsvis I/S Bakgården og Thorvald Thomassen, ejer jord, der grænser op til hinanden. I/S Bakgården ejer matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev, medens Thorvald Thomassen ejer matr.nr. 2a og 2 b, begge Villerslev by, Villerslev. I/S Bakgårdens jord drænes, og drænen har udløb i henholdsvis en fiskesø og en mose ejet af Thorvald Thomassen.

I 2008 foretog I/S Bakgården en spuling af dræn med afløb til Thorvald Thomassens fiskesø. Thisted kommune traf den 16. juni 2011 afgørelsen om, at den foretagne drænedligeholdelse var lovlig (bilag 1). Thorvald Thomassen påklagede denne afgørelse og den 23. april 2013 hjemviste Natur- og Miljøklagenævnet afgørelsen til Thisted kommunes fornyede behandling, da afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel (bilag 2). Ovennævnte sag har været stillet i bero, medens der har pågået forhandlinger mellem henholdsvis I/S Bakgården, Thorvald Thomassen og Thisted kommune om gennemførelse af naturgenopretningsprojekt og arealmæssig omfordeling.

I september 2009 meddelte Thisted kommune I/S Bakgården, at en del af matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev, var omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. I/S Bakgården ankede vurderingen, der blev stadfæstet af Naturklagenævnet. Efterfølgende udtog I/S Bakgården stævning mod henholdsvis Naturklagenævnet og Thisted kommune. Sagen blev afsluttet med et forlig underskrevet den 31. oktober 2012, hvor Thisted kommune erklærede at ville rejse en vandløbssag med henblik på at løse afvandingsproblemerne på matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev, medens I/S Bakgården anerkendte, at der var opstået et naturområde, som udpeget af kommunen (bilag 3). Det efterfølgende forløb afdækkede imidlertid, at Thisted kommune ikke havde hjemmel til at indgå forliget, da projektet forudsatte en dispensation fra naturbeskyttelsesloven, inden det kunne gennemføres. Der skulle tillige have været foretaget en vurdering efter okkerloven.

På baggrund af ovenstående bestemte Miljø- og Teknikudvalget i Thisted kommune den 18. februar 2013, at forvaltningen skulle undersøge, hvilke muligheder der var for, at ejerne solgte arealerne, og der efterfølgende etableredes et vådområde eller lignende i det naturbeskyttede område umiddelbart syd for Villerslev Mose.

Forvaltningen foreslog en løsning, hvor I/S Bakgården overdrager matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev til kommunen, som efterfølgende overdrager arealet til Thorvald Thomassen. Thorvald Thomassen overdrager matr.nr. 22 u Villerslev by, Villerslev til kommunen, som efterfølgende overdrager arealet til I/S Bakgården, og kommunen overdrager del af matr.nr. 23 b Heltborg by, Heltborg til I/S Bakgården. Matr.nr. 22 u Villerslev by, Villerslev er et trekantet jordlod beliggende umiddelbart op til matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev kun adskilt af en vej. Matr.nr. 23 b Heltborg by, Heltborg er landbrugsjord, som kommunen p.t. bortforpagter til landbrugsdrift. Forslaget dannede udgangspunkt for trepartsforhandlingerne mellem parterne og slutteligt underskrift af hensigtserklæringer.

Den indgåede forligsaftale (bilag 3) med I/S Bakgaard må nærmest karakteriseres som en forvaltningsaftale, der træder i stedet for anvendelse af myndighedsbeføjelserne.

Indgåelse af en forvaltningsaftale er efter omstændighederne lovlig og saglig, jf. bl.a. Forvaltningsret, Alm. emner, 3. udg., side 78ff.

Retrospektivt er forligsaftalen (bilag 3) naturligvis problematisk, henset til Thistedes kommunes manglende hjemmel til effektivering af aftalens indhold, jf. ovenfor.



Da aftalen rent faktisk er indgået, har Thisted kommune ønsket at efterleve indholdet i det omfang dette er muligt på et lovligt og sagligt grundlag.

I/S Bakgården er givet en berettiget forventning om at få den retsstilling, som aftalen indebærer, altså at drive landbrugsdrift på jord uden afvandingsproblemer.

Med de indgåede hensigtserklæringer forsøger Thisted kommune således dels at imødekomme I/S Bakgårdens berettigede forventning om fortsat og uforstyrret landbrugsdrift, dels at imødekomme Thorvald Thomassens interesse i en forbedring af det dræn- og overfladevand, der afledes til henholdsvis Villerslev Mose og fiskesøen. Samtidig varetager kommunen en almindelig kommunal interesse i et større naturgenopretningsprojekt.

Som anført i min skrivelse af 21. december 2016 er mulighederne for at løse sagen via en jordfordelings sag undersøgt, hvilket imidlertid ikke var muligt.

Jeg bemærker afslutningsvist, at jeg er enig med Ministeriet i, at en kommune ikke kan anvende kommunalfuldmagtsreglerne til afholdelse af omkostninger, der alene vedrører formål, der kunne være opnået i medfør af reguleringslovgivningen. Dette er primært begrundet i betragtninger om forsvarlig administration af de kommunale midler.

De ønskede overdragelser indebærer jo imidlertid netop ikke anvendelse af kommunale midler, idet Thisted kommune i relation til matr.nr. 9 i, Villerslev By, Villerslev og matr.nr. 22 u, Villerslev by, Villerslev alene har status som formidler, og idet der i relation til del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg er tale om et salg til vurderet markedspris.

Der næst bemærker jeg, at den kommunale interesse i indgåelse af hensigtserklæringerne og de efterfølgende jordoverdragelser jo er begrundet dels i hensynet til at løse de af forligsaftalen (bilag 3) følgende udfordringer (herunder af økonomisk karakter) for Thisted kommune, og dels i hensynet til det beskrevne naturgenopretningsprojekt.

Det er således fortsat min vurdering, at den hensigtsmæssige samlede løsning, som overdragelserne og det heri liggende naturgenopretningsprojekt, er udtryk for, ikke ville kunne nås ved anvendelse af lovgivningens regler om påbud og forbud, eller, som anført i Forvaltningsret, Almindelige Emner, 3. udg., side 80:

"Desuden kan man ved aftale få en praktisk løsning på komplicerede forhold, som det kan være vanskeligt at regulere i detaljer ved en forvaltningsakt".

2. Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse

2.1. Ministeriets kompetence

Det kommunale tilsyn varetages af Ankestyrelsen med Økonomi- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed, jf. kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017. Det kommunale tilsyns første instans blev overført til Ankestyrelsen fra Statsforvaltningen den 1. april 2017, jf. lov nr. 176 af 21. februar 2017.

Det følger af § 52, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at Ankestyrelsens afgørelser om samtykke eller godkendelse efter denne lov eller bestemmelser fastsat i medfør af denne lov af vedkommende kommunalbestyrelse kan indbringes for økonomi- og indenrigsministeren, med mindre afgørelsen giver kommunalbestyrelsen fuldt ud medhold.

§ 52, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

§ 52. [...]

Stk. 2. Ankestyrelsens afgørelser om samtykke eller godkendelse efter denne lov eller bestemmelser fastsat i medfør af denne lov kan af vedkommende kommunalbestyrelse eller vedkommende styrelsesorgan for et kommunalt fællesskab, jf. § 60, indbringes for økonomi- og indenrigsministeren, med mindre afgørelsen fuldt ud giver kommunalbestyrelsen eller det kommunale fællesskab medhold.

Stk. 3. [...]"



2.2. Retsgrundlaget

2.2.1. Reglerne om offentligt udbud ved salg af kommunens ejendomme

Det følger af § 68 i lov om kommunernes styrelse, at salg af kommunernes faste ejendomme som udgangspunkt kun kan ske efter offentligt udbud.

§ 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

*"§ 68. Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.
Stk. 2. [...]"*

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

I henhold til bestemmelsen er der i Økonomi- og Indenrigsministeriet bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme fastsat sådanne regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud. Reglerne er endvidere uddybet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 (udbudsvejledningen).

§ 2, stk. 3, i bekendtgørelsen har følgende ordlyd:

*"§ 2. [...]
Stk. 2. [...]
Stk. 3. Med tilsynsmyndighedens samtykke kan offentligt udbud endvidere undlades ved mageskifter samt ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud."*

§ 2, stk. 3, i bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme er en undtagelsesbestemmelse, som hjemler tilsynsmyndighedens samtykke til undladelse af offentligt udbud i nærmere angivne tilfælde.

Af udbudsvejledningens afsnit 5.4. fremgår bl.a. følgende:

"Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, er der mulighed for i konkrete tilfælde at opnå fritagelse for offentligt udbud. Efter bestemmelsen kan den kommunale tilsynsmyndighed således meddele samtykke til, at offentligt udbud kan undlades dels ved mageskifter dels ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

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

Tilsynsmyndigheden har alene hjemmel til at træffe afgørelse om samtykke efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, i tilfælde, hvor en kommune aktuelt er ejer af den omhandlede ejendom, der ønskes solgt uden offentligt udbud. I andre situationer, herunder situationer hvor kommunen har anmodet om samtykke under henvisning til, at kommunen forventer inden længe at blive ejer af den ejendom, der efterfølgende påtænkes solgt, vil tilsynsmyndigheden imidlertid kunne give en forhåndstilkendegivelse om, hvorvidt tilsynsmyndigheden vil være indstillet på at meddele samtykke i medfør af § 2, stk. 3, til et påtænkt salg af den omhandlede ejendom, såfremt kommunen som forventet erhverver den omhandlede ejendom.



Det er en forudsætning for tilsynsmyndighedens samtykke, at salg, der fritages for offentligt udbud, sker til markedsprisen [...]

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

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

1) Salg i forbindelse med mageskifte, hvor kommunen i stedet for en overdraget ejendom får en anden ejendom. Det er i den forbindelse en forudsætning, at der er en – i relation til størrelse og beliggenhed – vis sammenhæng mellem de ejendomme, der indgår i mageskiftet, f.eks. således at ejendommene støder op til hinanden og er af nogenlunde samme størrelse. Ved vurderingen af, om der kan meddeles samtykke til mageskifte uden forudgående offentligt udbud, vil der endvidere blive lagt vægt på formålet med mageskiftet, herunder eksempelvis om mageskiftet er afgørende for et større projekts gennemførelse, eller om mageskiftet vil medvirke til opfyldelse af en lokalplans bestemmelser.

2) Salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom, der har et konkret og aktuelt behov for at erhverve netop denne kommunale ejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden. Begrebet virksomhed skal forstås bredt og omfatter bl.a. industri- og landbrugsvirksomhed og kirkegårdsdrift. Fritagelse forudsætter i sådanne tilfælde, at det må påregnes, at der ikke vil kunne opnås højere eller bedre købstilbud ved at udbyde ejendommen offentligt. Det vil sige, at der ikke kan meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud, hvis den omhandlede ejendom eksempelvis vurderes som så attraktiv eller så attraktivt beliggende, at det må anses for betænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere – herunder ejere af andre omkringliggende ejendomme – fra at komme i betragtning som købere af ejendommen.

[...]

6) Salg med henblik på, at en ejendom kan indgå i forbindelse med et større projekt. Begrebet projekt skal forstås bredt og kan bl.a. omfatte opførelse af en institution, en virksomhed, et trafik-, havne- eller parkanlæg eller lignende, evt. efter en forudgående arkitektkonkurrence. Projektet kan evt. omfatte andre arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune. Fritagelse kan ske i tilfælde, hvor det må antages, at et krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg af ejendommen eller for virkeliggørelsen af projektet, og hvor det samtidig må antages, at et offentligt udbud ikke vil fremkalde højere eller bedre købstilbud. Det vil i den forbindelse kunne tillægges vægt, såfremt der i det omhandlede projekt indgår arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune.

7) Andre tilfælde, hvor en potentiel køber har en konkret og aktuel interesse i en kommunal ejendom, og hvor det må antages, at et offentligt udbud af ejendommen på den ene side vil kunne lægge hindringer i vejen for salget og på den anden side ikke vil kunne fremkalde højere eller bedre købstilbud.

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

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

2) [...]

2.2.2. Kommunalfuldmagtsreglerne



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

Kommuners adgang til at erhverve fast ejendom er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, men følger af kommunalfuldmagtsreglerne – samt efter offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen.

Det er efter disse regler som udgangspunkt ikke en lovlig kommunal opgave at drive handel med fast ejendom. En kommune kan således som udgangspunkt ikke erhverve fast ejendom med henblik på at opnå fortjeneste ved videresalg. En kommune kan dog efter de nævnte grundsætninger erhverve fast ejendom med henblik på at varetage kommunale formål, herunder plan- og miljømæssige formål.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger bl.a. er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttekriterium.

Dette almennyttekriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.

Som eksempler på de opgaver, som kommuner lovligt kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, kan nævnes, at kommuner har en vid adgang til at iværksætte aktiviteter til fremme af borgernes fritids- og friluftsliv. Kommuner har tillige adgang til med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne at fremme turisme og varetage miljøhensyn.

Såfremt der er udstedt regler på et område, viger kommunalfuldmagtsreglerne. Hvis reguleringslovgivningen indeholder en hjemmel, der gør det muligt for en kommune at opnå et bestemt formål, er der således normalt ikke adgang til at anvende kommunale midler inden for rammerne af kommunalfuldmagten med henblik på at opnå samme formål. Begrundelserne herfor er bl.a., at hvis der i reguleringslovgivningen er taget stilling til, hvordan en kommune skal håndtere et bestemt område, f.eks. på miljøområdet, så skal kommunen ikke benytte andre midler. Således er der i miljølovgivningen anvist, hvorledes tvister skal løses, f.eks. gennem rekurs.

Derudover kan det i visse situationer anføres, at det kan opfattes som kommunal støtte til en erhvervsvirksomhed eller begunstigelse af enkeltpersoner. I den konkrete situation således ved at afskære andre fra at kunne byde ind på de ejendomme, som kommunen sætter til salg. Eller ved at køber, når ejendommene ikke sælges ved udbud, køber til en lavere pris, end der evt. kunne opnås gennem et offentligt udbud.

2.3. Vurdering af spørgsmålet om fritagelse for offentligt udbud

Det er en forudsætning for, at kommunen bruger de muligheder, den har efter kommunalfuldmagtsreglerne til at købe og sælge fast ejendom, at den varetager et sagligt kommunalt formål.

Der kan derfor ikke meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud ved salg af de i afgørelsen omhandlede ejendomme efter reglerne i bekendtgørelsens § 2, stk. 3, såfremt der ikke ligger et lovligt og sagligt kommunalt formål bag ejendomshandlerne.



I det følgende gennemgår ministeriet de forskellige begrundelser for ansøgningen om fritagelse for offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, herunder om hvorvidt der er tale om et lovligt og sagligt kommunalt formål.

2.3.1. Der er normalt ikke adgang til at anvende kommunale midler inden for rammerne af kommunalfuldmagten med henblik på varetagelse af formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, og hvor denne lovgivning anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet.

Det er ministeriets opfattelse, at kommunen ikke varetager saglige formål, hvis formålet med ejendomshandlerne er den kommunale interesse i at kunne leve op til indholdet af hensigtserklæringerne og hensynet til at løse de af forligsaftalen følgende udfordringer (herunder af økonomisk karakter).

Det samme gør sig gældende, når det kommer til kommunens efterlevelse af det tidligere Natur- og Miljøklagenævns afgørelse af 23. april 2013 og de deraf opståede problemstillinger. Dertil bemærkes, at ministeriet ikke finder det godtgjort, at kommunen ikke med reguleringslovgivningen på miljøområdet kunne løse den underliggende sag. Således er der i miljølovgivningen anvist, hvorledes tvister skal løses, f.eks. gennem rekurs.

Derudover kan det anføres, at det kan opfattes som kommunal støtte til I/S Bakgården, hvis salg sker uden offentligt udbud. I den konkrete situation således ved at afskære andre fra at kunne byde ind på de ejendomme, som kommunen sætter til salg, særligt matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg. Eller ved at køberne således, når ejendommene ikke sælges ved udbud, får mulighed for at købe til en potentielt lavere pris, end der evt. kan opnås gennem et offentligt udbud.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker desuden, at det ikke er lovligt, at en kommune bruger de muligheder, den har efter kommunalfuldmagtsreglerne til at købe og sælge fast ejendom udelukkende med henblik på varetagelse af formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, og hvor denne lovgivning anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet. Der henvises til Karsten Revsbech – Kommunernes Opgaver, 3. udgave, side 62-63.

Således er hverken hensynet til I/S Bakgårdens fortsatte og uforstyrrede landbrugsdrift eller hensynet til overholdelse af den omtalte uhjemlede forligsaftale og de dertil knyttede udfordringer, herunder af økonomisk karakter, efter ministeriets opfattelse lovlige hensyn, som kommunen kan varetage gennem køb og salg af kommunale ejendomme i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne.

2.3.2. Ministeriet er enig med Statsforvaltningen i, at forudsætningerne for et *mage-skifte* ikke er opfyldt. Ministeriet finder det ikke godtgjort, at der er tale om et mageskifte, da kommunen ikke får en anden ejendom overdraget i stedet for den overdragede ejendom. Der er således efter ministeriets opfattelse tale om et reelt salg af kommunens ejendom beliggende matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske salg af ejendommen beliggende matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg, under henvisning til, at der er tale om salg til en virksomhed beliggende på en *naboejendom*, finder ministeriet heller ikke, at forudsætningerne herfor er opfyldt. Som sagen foreligger oplyst, er der ikke tale om, at Bakgården I/S har et konkret og aktuelt behov for at erhverve netop denne kommunale ejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden. Således fremgår det af sagen, at der er tale om, at I/S Bakgårdens interesse er karakteriseret ved hensynet til en fortsat og uforstyrret landbrugsdrift på en anden ejendom end den, som nu er underlagt restriktioner som følge af naturbeskyttelseslovgivningen (matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev).



I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske salg af ejendommene med henblik på etablering af det omtalte **naturgenopretningsprojekt**, anfører Statsforvaltningen, at det ikke er Statsforvaltningens opfattelse, at ejendommen matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg, skal anvendes i naturgenopretningsprojektet, samt at kommunens interesse i et konkret projekt på ejendommen matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev, ikke kan begrunde, at der kan ske salg uden offentligt udbud af ejendommen matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

I relation hertil gør kommunen i klagen til ministeriet gældende, at disse betragtninger alene kan have relevans i relation til den ønskede overdragelse af del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg til I/S Bakgården. Videre anfører kommunen, at overdragelse af de i projektet indgående to øvrige arealer kan ske direkte mellem de deltagende private parter, og det forhold, at arealerne ønskes "mellemandlet" gennem kommunen ikke bør kunne medføre et krav om udbud, da baggrunden herfor alene er af hensynet til kommunens styring af genopretningsprojektet. Kommunen anfører videre, at udbudsreglerne ikke tilsigter at regulere en sådan situation, og der ikke foreligger hensyn til tredjemand, der jo ikke i øvrigt – ved direkte overdragelser – vil have mulighed for at afgive bud på disse ejendomme. I/S Bakgården har som betingelse for afståelse af ejendommen matr.nr. 9 i Villerslev by, Villerslev, krævet mulighed for erhvervelse af andet landbrugsareal til erstatning herfor. Af landbrugsarealer råder kommune alene over ejendommen matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg.

Efter ministeriets opfattelse må det ud fra de foreliggende oplysninger lægges til grund, at det er en forudsætning for naturgenopretningsprojektets gennemførelse, at kommunen tilvejebringer anden landbrugsjord (del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg), i stedet for matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev, som skal anvendes til naturgenopretningsprojektet.

I forhold til naturgenopretningsprojektet finder ministeriet, at det er en forudsætning, at kommunen varetager et sagligt kommunalt formål, når kommunen bruger de muligheder, den har efter kommunalfuldmagtsreglerne til at købe og sælge fast ejendom.

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom.

Det er dog almindeligt antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune med henblik på at varetage kommunale opgaver kan erhverve fast ejendom. En kommune kan derimod ikke erhverve fast ejendom med henblik på opnåelse af fortjeneste ved videresalg, ligesom en kommune ikke gennem ejendoms køb kan søge at begunstige enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.

Varetagelse af miljøhensyn antages efter kommunalfuldmagtsreglerne at være en lovlig kommunal opgave. En kommune kan derfor også erhverve fast ejendom med henblik på at varetage miljøhensyn – forudsat at der ikke i reguleringslovgivningen anvises andre metoder til at opnå samme resultat.

Det er fra kommunens side i brev af 21. december 2016 til Økonomi- og Indenrigsministeriet oplyst, at kommunen har drøftet spørgsmålet om jordfordeling med den relevante myndighed (i dag Landbrugs- og Fiskeristyrelsen), og at det *"desværre [måtte] erkendes, at dette ikke var en farbar vej, idet en jordfordelingssag alene påbegyndes, såfremt den involverer et større antal parter, end involveret i nærværende sag"*.

Således kan projektet efter det oplyste ikke gennemføres i medfør af reglerne om jordfordeling (lovbekendtgørelse nr. 31 af 4. januar 2017 om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m.).

Ministeriet har overvejet, om kommunen i stedet burde foretage ekspropriation af matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev i forhold til kommunens ønske om at gennemføre



naturgenopretningsprojektet. Hertil bemærker ministeriet, at dette vil være meget indgribende for I/S Bakgården, og ejendomshandlerne ses efter ministeriets opfattelse at være mindre indgribende og derfor et mere hensigtsmæssigt grundlag at gennemføre naturgenopretningsprojektet i medfør af.

Samlet set er det ministeriets vurdering, at gennemførelsen af naturgenopretningsprojektet, herunder varetagelse af miljøhensyn, kan gennemføres mest hensigtsmæssigt gennem køb og salg af fast ejendom efter kommunalfuldmagtsreglerne, og at der ikke i reguleringslovgivningen anvises en anden metode til at opnå samme resultat.

2.4. Konklusion

Det er ministeriets vurdering, at der på baggrund af kommunens ønske om at gennemføre det omtalte naturgenopretningsprojekt, kan meddeles henholdsvis forhåndstilkendegivelse og samtykke til

- at kommunen sælger matr.nr. 9 i, Villerslev by, Villerslev til Thorvald Thomasen,
- at kommunen sælger matr.nr. 22 u, Villerslev by, Villerslev til I/S Bakgården, og
- at kommunen sælger en del af matr.nr. 23 b, Heltborg by, Heltborg til I/S Bakgården

uden, at der skal ske forudgående offentligt udbud, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelse om offentligt udbud af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at kommunen har adgang til med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne at varetage miljøhensyn, ligesom ministeriet ikke finder grundlag for at afvise, at hensynet til naturgenopretningsprojektet er det bærende hensyn for kommunen i den foreliggende sag. Ved meddelelse af samtykke har ministeriet endvidere forudsat, at kommunen ikke kan gennemføre projektet i medfør af reglerne om jordfordeling, samt at det er en forudsætning for naturgenopretningsprojektets gennemførelse, at kommunen tilvejebringer anden landbrugsjord end den, som skal anvendes til naturgenopretningsprojektet.

På den baggrund finder Økonomi- og Indenrigsministeriet samlet set, at der foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud. Ministeriet ændrer således Statsforvaltningens afgørelse af 27. april 2016.

Økonomi- og Indenrigsministeriet sender en kopi af denne afgørelse til Ankestyrelsen.

Med venlig hilsen
Christina Ekmann
Kontorchef

