



Ankestyrelsens brev til
Fredensborg kommune

Tilsynsudtalelse om lovligheden af at betale en forholdsmæssig andel af driftsudgifterne i Nivå Center

17. oktober 2019

J.nr. 19-29481

Fredensborg Kommune har den 11. juni 2019 anmodet Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om lovligheden af en eventuel aftale om, at kommunen betaler en forholdsmæssig andel af driftsudgifterne i Nivå Center.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om det vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis Fredensborg Kommune indgår en driftsoverenskomst med den erhvervsdrivende fond X, hvorefter kommunen skal betale en forholdsmæssig andel af omkostningerne til drift og vedligeholdelse af X's ejendom (p- plads, veje, stier, centerstrøg og torve) samt omkostninger til renholdelse af bevoksede arealer på ejendommen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Vi er på baggrund af Fredensborg Kommunes oplysninger enige med kommunen i, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at yde støtte til drift og vedligeholdelse af X's ejendom.

Sagens oplysninger

Det fremgår af Fredensborg Kommunes henvendelse, at den erhvervsdrivende fond X ejer den ejendom, som udgør Nivå Center. Ejendommen har matr.nr. 8 ce Niverød by, Karlebo og har et grundareal på 60.000 m². Fredensborg Kommune er lejer af hele arealet.

Videre fremgår det, at Fredensborg Kommune og X har indledt forhandlinger om ophør af kommunens lejekontrakt vedrørende hele

centerarealet på 60.000 m² og kommunens samtidige køb af den del af grundarealet (ca. 2.900 m²), som biblioteket ligger på, og en del af arealet vest for biblioteket (ca. 2.520 m²) til opførelse af en bygning til offentlige formål (formentlig en svømmehal) samt kommunens overtagelse af veje og stier, som er offentlige i henhold til vejloven.

Ifølge kommunens oplysninger kommer der ikke fællesarealer, som kommunen får del i på X's ejendom. Det vil være et privatejet område med bl.a. boliger, butikker, fitnesscenter m.v.

X har i forhandlingerne stillet krav om, at Fredensborg Kommune indgår en driftsoverenskomst, hvorefter kommunen skal betale en forholdsmæssig andel af omkostningerne til drift og vedligeholdelse, inkl. snerydning og glatførebekæmpelse, af ejendommens p-plads, veje, stier (bortset fra veje og stier, der bliver udskilt som offentlige), centerstrøg og torve, samt omkostninger til renholdelse af bevoksede arealer på ejendommen. Ifølge X's udkast til en driftsoverenskomst sker fordelingen af omkostningerne til drift og vedligeholdelse efter den enkelte ejendoms bygningsareal i forhold til hele ejendommens bygningsareal, herunder omkostninger til:

1. viceværtomkostninger og materielanskaffelse til viceværten
2. renholdelse af centerstrøg, torve og p-pladser, renholdelse af befæstede arealer og tømning af affaldskurve
3. vedligeholdelse af fornyelse af befæstede arealer og pladser som belægninger, kantsten, hegn, vejbrønde, vejmarkeringer og vejskilte
4. oprensning, vedligeholdelse og fornyelse af regnvandsbrønde, regnvandsledninger og evt. olieudskillere, som afvender fælles arealer
5. renholdelse af bevoksede arealer, stier, veje, centerstrøg og torve, slåning af græsarealer, beskæring, vanding af træer, supplering af ødelagt beplantning og træer m.v.
6. åbning, lukning, renholdelse og tilsyn med eventuelle offentlige toiletter, samt vedligeholdelse og nødvendig fornyelse, forsikringsomkostninger, belysning, vandforbrug m.v.
7. tilsyn med flaskecontainere og indkøbsvognbåse på p-plads
8. administration af viceværtordningen, således af X får et honorar på 5 % af driftsudgifterne til vicevært (løn, ferieafløser, driftsomkostninger til maskiner, arbejdsredskaber m.m.)
9. vedligeholdelse og nødvendig fornyelse af vogn- og materialeskure, øvrige eventuelle fælles overdækninger
10. uderumsinventar og skilte, belysning, elforbrug, lyskilder.

Det er X's holdning, at der er tale om færdsels- og parkeringsarealer, grønne områder m.v., som alle grundejere m.v. i bymidten drager nytte af og må betale til.

Fredensborg Kommune forventer, at der kommer toiletter i Generationernes Hus (kommunens ejendom), som brugere af bibliotek/kulturhuset og fritids- og kulturfaciliteterne kan benytte. Herudover forventer Fredensborg Kommune at etablere parkeringspladser til de kommunale funktioner på egne arealer.

Det er kommunens vurdering, at kommunen næppe har hjemmel til at betale en andel af de udgifter, som ikke har relation til vejlovgivningen, herunder udgifter til vicevært, materielanskaffelse til vicevært, renholdelse, vedligeholdelse og belysning af øvrige torve, pladser, befæstede arealer, indkøbsvognbåse m.v., selvom kommunens bibliotek og svømmehal får matrikelgrænse op til ejendommen og gæster til bibliotek, svømmehal og øvrige offentlige bygninger i de tilstødende områder får glæde af parkeringsområder m.v. i centret.

Reglerne

Kommuner har efter kommunalfuldmagtsreglerne adgang til at foretage visse dispositioner uden egentlig lovhjemmel. Hvor en kommunal aktivitet er lovreguleret, vil kommunalfuldmagtsreglerne ofte supplere denne regulering.

Kommunernes dispositionsfrihed i henhold til kommunalfuldmagten er undergivet en række begrænsninger og krav. Ifølge kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger eller yde støtte blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttetekriterium. Det indebærer blandt andet, at der skal foreligge en saglig kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Det er endvidere almindeligt antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed. Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at undgå konkurrenceforvridning i forhold til den private sektor.

Som en modifikation til dette udgangspunkt kan en kommune købe ejendomme, hvis der er et lovligt kommunalt formål med erhvervelsen.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det hovedreglen, at kommunen ikke uden lovhjemmel kan yde individuel støtte til erhvervsvirksomheder i form af tilskud, lån, garantistillelse eller lignende. Støtten kan antage andre former. Individuel økonomisk støtte er imidlertid ulovlig uanset formen. Kommuner kan derimod købe varer og tjenesteydelser hos private virksomheder som led i sin opgavevaretagelse.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen har noteret sig, at Fredensborg Kommune ønsker at købe to arealer af X på henholdsvis ca. 2.900 m² og ca. 2.520 m², som skal anvendes til bibliotek og svømmehal. X har i forhandlingerne stillet krav om, at kommunen indgår en driftsoverenskomst, hvorefter kommunen skal betale en forholdsmæssig andel af omkostningerne til drift og vedligeholdelse af X's ejendom. Begrundelsen herfor er ifølge X, at der er tale om færdels- og parkeringsarealer, grønne områder m.v., som alle grundejere i bymidten drager nytte af og må betale til.

Ifølge kommunens oplysninger kommer der imidlertid ikke fællesarealer på X's ejendom, som kommunen får del i. Det vil være et privatejet område med bl.a. boliger, butikker, liberalt erhverv, færdels- og parkeringsarealer, grønne områder m.v.

Det er således kommunens opfattelse, at kommunen ikke vil få brugsrettigheder på X's ejendom, som kommunen skal betale for.

I den forbindelse har kommunen oplyst, at de blandt andet forventer at etablere toiletforhold for gæster til svømmehal og bibliotek, ligesom

kommunen også vil sikre parkeringspladser til de kommunale faciliteter/aktiviteter på egne arealer.

Vi er enige med Fredensborg Kommune i, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at yde støtte til drift og vedligeholdelse af X's ejendom.

Vi lægger vægt på, at der er tale om et privatejet område med bl.a. boliger, butikker, liberalt erhverv m.v.

Vi lægger også vægt på, at der efter det oplyste ikke kommer fællesarealer på X's ejendom, som kommunen får andel i, og at kommunen forventer at etablere offentlige toiletter og parkeringspladser på egne arealer.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Cecilie Ambrosius Baker

Kopi er sendt til:

Den erhvervsdrivende fond X

Vi har anvendt:

**Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse
(kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019**

§ 48. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Ankestyrelsen fører ikke tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder ansættelsesretlige regler.

Stk. 3. Ankestyrelsen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

§ 50. Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.