



Thisted Kommune
Asylgade 30
7700 Thisted

Att.: Kommunalbestyrelsen

Dato: 14-02-2018

Thisted Kommunes afholdelse af udgifter til Hanstholm Centeret (kommunens BrevID 2662184)

Statsforvaltningen, som på daværende tidspunkt varetog tilsynet med kommunerne, modtog den 24. juni 2014 en anonym henvendelse vedrørende Thisted Kommune.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Vedlagt henvendelsen var 2 avisartikler af 6. maj og 4. juni 2014 fra henholdsvis Nordjyske Stiftstidende og Thisted Dagblad. Det fremgik af artiklerne, at Hanstholm Centeret er et privatejet center, og at Thisted Kommune havde afholdt udgifter til reovering af centeret.

Sagsnummer.: 2014 - 198357

SAGSBEHANDLER:

Ann-Britt Møller

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1. Sagen er derfor overgået til behandling i Ankestyrelsen.

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til, om Thisted Kommune lovligt kan afholde udgifter til drift, reovering og vedligeholdelse af overdækningen, belægningen i indgangspartierne og på centertorvet og gang- og torvearealet i øvrigt i Hanstholm Centeret.

Resumé

Thisted Kommune har ikke redegjort for, hvilken lovlig interesse kommunen måtte have i at eje dele af et indkøbscenter, at vedligeholde og reovere gang- og torvearealer i et indkøbscenter, og at afholde driftsomkostninger, eksempelvis udgifter til belysning, i et indkøbscenter.

Det er efter en samlet vurdering Ankestyrelsens umiddelbare opfattelse, at Thisted Kommune – ved fortsat at eje dele af indkøbscenteret og ved i den forbindelse at afholde udgifter til drift, reovering og vedligeholdelse – yder støtte til private erhvervsdrivende i centeret i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi skal anmode kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om inden 2 måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Thisted Kommune afgav den 14. oktober 2014 en udtalelse i sagen og medsendte en række bilag. Der fremgår blandt andet følgende af udtalelsen:

"Hanstholm Centret er opført i 1974 som et overdækket butikscenter på statslig grund. Ved udarbejdelse af betingelserne for 1. etape af Hanstholm Centret blev det vedtaget, at den daværende Hanstholm Kommune anlagde parkeringspladser, samt at gang- og torvearealer skulle udlægges som offentlige og forblive offentlige ved eventuel overdækning, jf. bilag 1.

Thisted Kommune vedlægger som bilag 2 kopi af kort, hvoraf de kommunale vejarealer fremgår.

Som ovenfor anført er 1. del af Hanstholm Centret bygget i 1973-74. Som for alle bygninger og konstruktioner med 30-40 års levetid for de ældste bygningsdele gælder det, at de begynder at trænge til en større renovering og opdatering til dagens standard.

Siden kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2007 har Thisted Kommune meddelt anlægsbevillinger med først 300.000 kr. i 2011 til forundersøgelser vedrørende påtænkt renovering i Hanstholm Centret og senere i 2013 2 mio. kr. til den egentlige renovering af henholdsvis **(1)** ovenlys i taget over centertorvet og **(2)** belægninger i indgangspartier og på centertorvet. Eventuelt overskydende beløb vil blive anvendt til **(3)** renovering af P-arealerne. Historikken fremgår af sagens akter.

Thisted Kommune har udelukkende foretaget renovering af offentlige arealer. Kommunen har, og har stedse haft for øje, at der ikke må ske begunstigelse af enkeltpersoner i strid med kommunalfuldmagten.

Ad 1 – ovenlys i taget over centertorvet

Arbejdet har bestået i renovering af selve overdækningen over centertorvet med etablering af oplukkelige pyramidelys. Arbejdet blev udført i det sene forår 2014, og udgiften hertil har andraget 637.205,94 kr.

Det er Thisted Kommunes opfattelse, at overdækningen over centertorvet er en del af et offentligt areal, nemlig centertorvet, jf. bilag 1. Kommunen har pligt til at vedligeholde offentlige vejarealer, jf. vejlovens § 10, hvorefter det påhviler vejbestyrelserne at holde deres offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver, ligesom vejbestyrelsen bestemmer, hvilke arbejder, der skal udføres på deres veje og afholder de udgifter, der er forbundet med blandt andet vedligeholdelse.

Af hensyn til den fortsatte mulighed for at sikre besøgende i centret mulighed for at kunne gå tørskoet og sikkert rundt, har det været en nødvendighed at renovere overdækningen over centertorvet som en del af den kommunale vedligeholdelsesforpligtelse.

Ad 2 – belægninger i indgangspartier og på centertorvet

Vedligeholdelses-/renoveringsarbejdet er p.t. i gang. Arbejdet består i udskiftning af eksisterende belægninger med nye belægninger i alt ca. 300 m². Kontraktsummen for renoveringen af belægningerne er 335.500 kr.

For så vidt angår hjemlen til at afholde udgifterne hertil, findes denne i vejlovens § 10.

Ad 3 – renovering af P-arealerne

Thisted Kommune har udbudt anlægsarbejdet vedrørende renoveringen i offentlig licitation. Dette vil blandt andet bestå i udskiftning af fliser, belægnings- og kantsten samt etablering af nye handicappladser. Arbejdet forventes udført i efteråret 2014.

Der er tale om renovering af offentlige arealer.”

Af bilag 1, der er et brev af 12. december 1973 til Hanstholm Bycenterforening, fremgår følgende:

”Som svar på Deres ansøgning om fritagelse for bygningsgebyr for overdækning af centertertorv og gangarealer kan oplyses:

Ved udarbejdelse af betingelserne for 1. etape af Hanstholm Bycenter, blev der under hensyn til de specielle etableringsvilkår vedtaget, at kommunen anlagde parkeringspladser, samt at gang- og torvearealerne skulle udlægges som offentlige og forblive offentlige ved eventuel overdækning, idet der derved ikke af centerforeningen skal betales grundleje af arealerne, og udgifterne til belægning m.v. kan indgå i byggemodningsudgifterne og ikke som byggeudgift.

Under hensyn til ovennævnte, hvorved man finder at have tilgodeset de specielle etableringsudgifter i Hansholm Bycenter, samt af principielle grunde, har kommunalbestyrelsen vedtaget, ikke at imødekomme det ansøgte.”

Endvidere fremgår det af de medsendte bilag – herunder brev af 6. marts 2006 fra den tidligere Hanstholm Kommune til Hanstholm Centerforening, notat fra april 2008 udarbejdet af Thisted Kommunes tekniske forvaltning og referat fra møde afholdt den 19. februar 2009 i Thisted Kommune – at kommunen pr. 1. januar 2006 fra Hanstholm Centerforening har overtaget ansvaret for at afholde udgifter til belysning i centerets overdækkede gangarealer, og at udgifterne afholdes af Thisted Kommunes vejområde.

Efter anmodning fra Statsforvaltningen afgav Vejdirektoratet den 16. maj 2017 en udtalelse til brug for sagen. Der fremgår heraf bl.a. følgende:

”Vejdirektoratets udtalelse

Vores kompetence

Vi kan oplyse, at Vejdirektoratet både afgiver generelle udtalelser om fortolkningen af bestemmelserne i vejlovgivningen og en række bestemmelser i færdselsloven samt afgør konkrete klager truffet af kommunerne eller politiet efter disse bestemmelser.

Vi kan endvidere tage stilling til, om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige regler, herunder bestemmelser i forvaltningsloven, i forbindelse med en afgørelse truffet efter vejlovgivningen, men ikke til, om kommunen har iagttaget god forvaltnings-skik.

Vi kan derfor ikke udtale os på en sådan måde, at vores udtalelse fremstår som en forhåndsgodkendelse af et konkret projekt. Vores udtalelser skal derfor være af generel karakter og med respekt for begrænsningerne i vores kompetence som klagemyndighed.

Vejstatus

Ved offentlige veje forstås de veje, gader, broer og pladser, der er åbne for almindelig færdsel, og som administreres af staten (Vejdirektoratet) eller kommunerne i henhold til lov om offentlige veje. De offentlige veje inddeles i statsveje og kommuneveje. Det fremgår af vejlovens § 3, nr. 2, og privatvejslovens § 10, nr. 1.

Kommunalbestyrelsen bestemmer, hvilke nye kommuneveje der skal anlægges, og hvilke bestående kommuneveje der skal nedlægges. Kommunalbestyrelsen kan optage almene veje og private fællesveje som kommuneveje. Det fremgår af vejlovens § 15.

Ifølge vejlovens § 17, stk. 1, skal vejmyndigheden føre en fortegnelse over dens offentlige veje.

I henhold til § 1 i vejbestyrelsesloven, som blev ophævet ved vejlovens ikrafttræden den 1. april 1972, forstås ved offentlige veje de veje m.m., der er optaget på det i denne lovs § 8 omhandlede vejregister. Det var således kun veje optaget på dette register, der efter denne lov var offentlige.

Det er således efter loven en forudsætning for, at en vej i dag er offentlig vej, at den enten før 1. april 1972 var optaget i vejregistret, jf. vejbestyrelseslovens § 8, eller efterfølgende af vejbestyrelsen er optaget som offentlig vej i medfør af vejlovens § 15 (tidligere vejlovs § 23).

Hvis en vej ikke er en offentlig vej efter denne definition, er den en privat fællesvej eller en privat vej.

En privat fællesvej er en vej, gade, bro eller plads, der ikke er en offentlig vej, og som fungerer som færdselsareal for anden ejendom end den ejendom, som færdselsarealet ligger på, når ejendommene ikke har samme ejer. Den ret, som ejeren af denne anden ejendom har til en sådan vej, er en vejret. Og den der har en vejret er vejberettiget. Det fremgår af privatvejslovens § 10, nr. 3, 5 og 6.

En privat vej er en vej, gade, bro eller plads, der ikke opfylder betingelserne for at være en offentlig vej eller en privat fællesvej. Det fremgår af privatvejslovens § 10, nr. 9.

Offentlige veje har siden 1957 med ikrafttrædelsen af vejbestyrelsesloven skullet udskilles i matriklen, medmindre der foreligger særlige forhold. Det betyder i praksis, at arealet på et matrikelkort noteres med et litra (et bogstav). Det fremgår i dag af vejlovens § 61, stk. 1.

Vejdirektoratets vurdering

Vi noterer os, at arealet, hvorpå størstedelen af bycentret ligger, herunder de omtalte pladser og gangarealer, matrikulært er en del af ejendommen 1 eq Hansted By, Hansted. Arealet er således ikke udskilt i matriklen.

Hanstholm Kommunes brev af 12. december 1973 har efter vores opfattelse ikke en sådan klarhed, at vi på dette grundlag ville anse det for ubetænkeligt at lægge til grund, at Thisted Kommune kan administrere pladser og gangarealer som del af en offentlig vej (kommunevej). Vi skal i den forbindelse bemærke, at offentlig i visse sammenhænge

kan forstås som 'åben for almenheden', uden at det nødvendigvis betyder, at færdselsarealerne er offentlige veje eller offentlige stier i vejlovgivningens forstand.

Vi noterer os endvidere, at Thisted Kommune har vedligeholdt pladserne og gangarealerne i bycentret efter vejlovens § 8, stk. 1 og 2 (den tidligere vejlovs § 10, stk. 1 og 2), ud fra den opfattelse, at der var tale om kommuneveje eller offentlige stier administreret af kommunen efter vejloven.

Som sagen er oplyst, mener vi ikke, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at der er tale om kommunevej eller offentlige stier i vejlovens forstand. Vi har heller ikke tilstrækkelige oplysninger til at kunne udtale os om, hvorvidt der er tale om private fællesveje eller private fællesstier. Hertil mangler oplysninger om, hvilke ejendomme, der måtte have vejret til færdselsarealerne på matr.nr. 1 eq.

Vi kan i den forbindelse oplyse, at vejlovgivningens forståelse af begrebet "en ejendom" er det matrikulerede grundareal. Vejlovgivningens ejendomsbegreb er således som udgangspunkt identisk med udstykningslovens ejendomsbegreb, jf. udstykningslovens § 2.

Ved en samlet fast ejendom forstås i udstykningsloven ét matrikelnummer eller flere matrikelnumre, der ifølge notering i matriklen skal holdes forenet, jf. denne lovs § 2, stk. 1, nr. 1 og 2.

En bygning på lejet grund er således ikke en ejendom i lovens forstand. Dette er fastslået i Højesterets dom af 29. august 2016, der på dette punkt stadfæstede Østre Landsrets dom."

Ankestyrelsen sendte den 29. maj 2017 Vejdirektoratets udtalelse til Thisted Kommune. Ankestyrelsen oplyste, at det på baggrund af denne udtalelse er Ankestyrelsens opfattelse, at vejlovens § 8 (den tidligere vejlovs § 10) ikke kan anvendes som hjemmelsgrundlag for Thisted Kommunes afholdelse af udgifter til renovering af ovenlys i taget over centertorvet og renovering af belægninger i indgangspartier og på centertorvet i Hanstholm Centeret.

Ankestyrelsen bad kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om at afgive en supplerende udtalelse til sagen og i den forbindelse særligt komme ind på hjemmelsgrundlaget for kommunens afholdelse af udgifter til renoveringen af dele af centeret.

Det fremgår af Thisted Kommunes hjemmeside, at kommunalbestyrelsen i et møde den 29. august 2017 godkendte en udtalelse til Ankestyrelsen. Af udtalelsen, der er sendt til Ankestyrelsen den 1. september 2017, fremgår blandt andet følgende.:

"Som det fremgår af sagen, har den tidligere Hanstholm Kommune, nu Thisted Kommune, i forbindelse med opførelsen af Hanstholm Centeret vedtaget, at kommunen skulle anlægge p-pladser i tilknytning til Hanstholm Centeret, samt at gang og torveareal skulle udlægges som offentlige arealer og forblive offentlige arealer også ved en eventuel senere overdækning.

Det har således været kommunens oprindelige opfattelse, at gangarealerne og selve overdækningen af Hanstholm Centeret er offentlige arealer. Som en naturlig følge heraf, har hjemlen til vedligeholdelsen kunnet findes i vejlovens § 10 (nu § 8).

Thisted Kommune har på den baggrund ikke tidligere haft anledning til at overveje, om der kunne findes en alternativ hjemmel for afholdelse af de omhandlede udgifter.

Thisted Kommune skal bemærke, at samtlige gangarealer samt udenoms arealer i Hanstholm Centeret er en matrikel, der er ejet af Thisted Kommune. Thisted Kommune ses således at have vedligeholdt overdækning og repareret egen ejendom.”

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller unndelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse

Vejloven

Det fremgår af § 8, stk. 1, i vejloven (lov nr. 1520 af 27. december 2014), at det er vejmyndighedens ansvar at holde sine offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver. En tilsvarende bestemmelse fremgik af § 10 i den tidligere vejlov (lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011).

Af vejlovens § 3, stk. 1, nr. 2, fremgår det, at offentlige veje er veje, gader, broer og pladser, der er åbne for almindelig færdsel, og som administreres af stat eller kommune efter vejloven.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Thisted Kommune ikke kan afholde udgifter til renovering af ovenlys i taget over centertorvet og af belægnings i indgangspartier og på centertorvet i Hanstholm Centeret med hjemmel i vejloven.

Baggrunden er, at det – som oplyst til Thisted Kommune den 29. maj 2017 – er Ankestyrelsens opfattelse, at de ovennævnte arealer ikke er offentlige veje eller offentlige stier i vejlovens forstand.

Vi har i den forbindelse lagt vægt på Vejdirektoratets udtalelse af 16. maj 2017.

Vi bemærker, at Vejdirektoratet i udtalelsen af 16. maj 2017 har oplyst, at ”...offentlig i visse sammenhænge kan forstås som ’åben for almenheden’, uden at det nødvendigvis betyder, at færdselsarealerne er offentlige veje eller offentlige stier i vejlovens forstand.”

Vi bemærker endvidere, at Vejdirektoratet ikke har fundet at have tilstrækkelige oplysninger til at kunne udtale sig om, hvorvidt der er tale om private fællesveje eller private fællesstier.

Kommunalfuldmagtsreglerne

Ankestyrelsen forstår Thisted Kommunes udtalelse af 1. september 2017 sådan, at kommunen nu mener at have hjemmel til at afholde udgifter til renovering af ovenlys i taget over centertorvet og af belægnings i indgangspartierne og på centertorvet i Hanstholm Centeret, fordi kommunen ejer arealerne.

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 afgræn-

set af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. 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 lovhjælp kan drive handel, håndværk, industri eller finansiel 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 erhvervsen. En kommune kan derfor købe ejendomme, der skal anvendes til kommunale formål. En kommune kan også erhverve en ejendom med henblik på at realisere kommunal planlægning, for at tilgodese miljømæssige formål eller lignende.

En kommune kan desuden lovligt deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det hovedreglen, at kommunen ikke uden lovhjælp kan yde individuel støtte til erhvervsvirksomheder i form af tilskud, lån, garantistillelse eller lignende. Individuel økonomisk støtte fra kommunen til erhvervsvirksomheder består ikke altid i egentlige tilskud, lån eller garantier. Støtten kan antage andre former, f. eks. et for virksomheden fordelagtigt mageskifte. Individuel økonomisk støtte til erhvervsvirksomheder er imidlertid ulovlig uanset formen.

Ankestyrelsen har noteret sig Thisted Kommunes oplysning om, at Hanstholm Centeret i sin tid blev opført på en statsligt ejet grund. Vi har desuden noteret os Thisted Kommunes oplysning om, at samtlige gangarealer og udenomsarealer i centeret er én matrikel, som ejes af kommunen. Vi har videre noteret os, at det fremgår af Vejdirektoratets udtalelse af 16. maj 2017, at størstedelen af Hanstholm Centeret, herunder pladser og gangarealer, matrikulært er en del af samme ejendom.

Det fremgår af den tidligere Hanstholm Kommunes brev af 12. december 1973 til Hanstholm Bycenterforening, at gang- og torvearealerne skulle udlægges som offentlige og forblive offentlige ved eventuel overdækning. Det fremgår videre, at formålet var, at centerforeningen ikke skulle betale grundleje af arealerne, og at udgifterne til belægning m.v. kunne indgå i byggeudgifterne og ikke som byggeudgift.

Der er ikke i sagen oplyst nærmere om baggrunden for denne aftale. Der er desuden ikke fra kommunens side redegjort for, hvem der aktuelt ejer grunde og bygninger i Hanstholm Centeret, eller om der er indgået aftaler mellem de forretningsdrivende i centeret og Thisted Kommune om leje af grunde og/eller bygninger, fordeling af udgifter eller andre forhold.

Det er på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke muligt for Ankestyrelsen at vurdere, om den tidligere Hanstholm Kommune handlede lovligt ved at påtage sig ejerskabet til gang- og torvearealerne i centeret.

Thisted Kommune har ikke redegjort for, hvilken lovlig interesse kommunen måtte have i at eje dele af et indkøbscenter, at vedligeholde og renovere gang- og torvearealer i et indkøbscenter, og at afholde driftsomkostninger, eksempelvis udgifter til belysning, i et indkøbscenter.

Det er efter en samlet vurdering Ankestyrelsens umiddelbare opfattelse, at Thisted Kommune – ved fortsat at eje dele af indkøbscenteret og ved i den forbindelse at afholde udgifter til drift,

renovering og vedligeholdelse – yder støtte til private erhvervsdrivende i centeret i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen skal anmode kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om inden 2 måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi skal beklage den meget lange sagsbehandlingstid.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen



Hanne Villumsen
Kontorchef



Ann-Britt Møller