



Ankestyrelsens brev til Region Nordjylland

Region Nordjyllands salg af grund

Ankestyrelsen har den 24. marts 2018 modtaget en henvendelse fra regionsrådsmedlem A.

30. august 2019

A har blandt andet bedt Ankestyrelsen vurdere, om Region Nordjylland i forbindelse med salg af et areal på 1.999 m², som er en del af matr.nr. 22ab, Brønderslev, Brønderslev Jorder, har handlet økonomisk forsvarligt.

J.nr. 18-57779

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

På baggrund af de foreliggende oplysninger vurderer Ankestyrelsen, at det omhandlede areal selvstændigt kunne bebygges på tidspunktet for Region Nordjyllands salg af arealet til Bo-Bedst ApS.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Region Nordjyllands salg af det omhandlede areal til Bo-Bedst ApS uden offentligt udbud ikke havde hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Det er ligeledes Ankestyrelsens opfattelse, at Region Nordjylland ikke har foretaget sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen for arealet, som regionen har solgt til Bo-Bedst ApS.

Vi beder regionsrådet i Region Nordjylland om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver regionen anledning til.

Vi skal bede regionen om svar på dette inden for to måneder.

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

Sagens oplysninger

Regionsrådet i Region Nordjylland besluttede den 26. september 2017 at sælge et areal på 1.999 m², beliggende Nørregade 77, 9700 Brønderslev, til Bo-Bedst ApS. Arealet blev solgt uden offentligt udbud til en pris på 137.236 kr. Bo-Bedst ApS ejer en ejendom, der grænser op til det omhandlede areal.

A oplyste i henvendelsen til Ankestyrelsen, at flere potentielle købere havde fortalt ham, at de ville have budt 1 - 2 mio. kr. for arealet, hvis det havde været udbudt til salg ved et offentligt udbud.

A oplyste desuden, at regionsrådsmedlemmerne til brug for beslutningen om at sælge arealet havde fået oplyst, at der var tale om et areal af ringe værdi, som ikke selvstændigt kunne bebygges, men at Bo-Bedst ApS faktisk er i færd med at bygge på arealet.

På baggrund af A's henvendelse bad Ankestyrelsen den 27. august 2018 Region Nordjylland om at redegøre for sagen.

Region Nordjylland oplyste den 17. september 2018 i en redegørelse til Ankestyrelsen blandt andet:

"... at arealoverførslen blev initieret af, at ejeren af naboejendommen matr.nr. 22dt (Bo-Bedst ApS v/direktør B [navn udeladt af Ankestyrelsen]) i februar 2017 rettede henvendelse til Region Nordjylland med anmodning om køb af et tilstødende jordstykke med henblik på sammenlægning med matr.nr. 22dt. Ønsket var begrundet i, at der ønskedes yderligere plads til bl.a. p-plads i forbindelse med udvidelse af den eksisterende boligejendom på matr. 22.dt.

Arealoverførslen er således igangsat på anmodning fra regionens nabo, og ikke på baggrund af et kommercielt begrundet ønske om udstykning og frasalg. Der lå således nabomæssige hensyn til grund for anvendelsen af hjemlen i bekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4 og værdiansættelsen af jordstykket.

Ad selvstændig bebyggelse

Ved anvendelsen af bekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, ad " ... som ikke selvstændigt kan bebygges" lagde regionen til grund, at kommuneplanen foreskriver, at arealet skal benyttes til offentlige formål, og at arealet således ikke selvstændigt kunne bebygges uden at plangrundlaget blev ændret ved kommunalpolitisk

beslutning. Det ville således ikke være muligt at opnå tilladelse til selvstændig bebyggelse via tilladelse på administrativt niveau.

I forhold til jordstykkedes beskaffenhed skal det bemærkes, at der var tale om en mindre arealoverførsel til naboejendom, og ikke en selvstændig udstykning. Henset til arealets størrelse, eksisterende bebyggelse på matr.nr. 22dt og muligheden for selvstændig offentlig adgangsvej, vurderede regionen det som usikkert, i hvilket omfang udstyknings- og byggelovgivningen *tillige* ville være til hinder for, at jordstykket selvstændigt kunne bebygges. Det skal dog i den forbindelse oplyses, at regionen ikke i forbindelse med salget indhente selvstændig landinspektørerklæring herom.

Ad prissætningen

Ved salg af regionens ejendomme, herunder ved udstykninger, er det regionens normale fremgangsmåde, at arealer og bygninger værdiansættes af valuarer/ejendomsmæglere med henblik på fastsættelse af vejledende markedspris og udbudsvilkår.

I forbindelse med vurderingen af muligheden for salg af jordstykket blev det således også vurderet, om der skulle indhentes ejendomsmæglervurdering, jf. bl.a. mailkorrespondance af 18. maj 2017 mellem C og D [navne udeladt af Ankestyrelsen].

På baggrund af de ovenfor beskrevne skønnede begrænsninger i anvendelsesmulighederne, og den omstændighed, at anmodningen om arealoverførsel kom fra regionens nabo, blev det administrativt besluttet at lægge den offentlige ejendomsværdi til grund for salgsprisen. Der blev herved bl.a. lagt vægt på, at regionen ikke - i kraft af nabo-relationen - burde udnytte sin forhandlingsmæssige position over for køber, ligesom den offentlige ejendomsvurdering konkret blev skønnet at afspejle jordstykkets værdi i "handel og vandel" på grund af de begrænsede generelle anvendelsesmuligheder og arealets størrelse.

I relation til det i henvendelse af 24. marts 2018 fra A angivne om, at potentielle købere ville "... have budt mellem 1 og 2 mio. kr." skal Region Nordjylland bemærke, at en sådan vurdering af jordstykkets pris ikke er fastslået. Det var som angivet ovenfor Region Nordjyllands skøn, at salgsprisen for jordstykket afspejlede prisen i "handel og vandel" i forhold til det helt konkrete nabosalg, og at det ikke kan konkluderes, at regionen har lidt et tab i forbindelse med salget."

Ankestyrelsen bad den 1. november 2018 regionsrådet i Region Nordjylland om at uddybe, hvorvidt den pågældende ejendom kunne bebygges selvstændigt, og hvorvidt regionen havde udfoldet sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen for ejendommen.

Et flertal i regionsrådet for Region Nordjylland godkendte den 26. februar 2019 en redegørelse til Ankestyrelsen. Det fremgår heraf, at regionen fastholder, at det omhandlede areal ikke på salgstidspunktet kunne bebygges selvstændigt. Regionen henviser til, at området efter kommuneplanen var udlagt til offentlige formål, og at det ville kræve en ændring af kommuneplanen, hvis ejendommen skulle bebygges. Regionen mener ikke, at dette kan sammenlignes med et krav om frastykning eller landzonetilladelse.

Region Nordjylland har til brug for redegørelsen indhentet en vurdering fra et landinspektørfirma dateret den 17. december 2018. Heraf fremgår blandt andet følgende:

”At arealet er udlagt til offentligt formål, er efter vores opfattelse ikke ensbetydende med, at det ikke selvstændigt kan bebygges. Det er således vores vurdering, at det pågældende areal selvstændigt på købstidspunktet ville kunne bebygges - f.eks. med boinstitution, privat plejehjem eller andet offentligt formål - i overensstemmelse med kommuneplanramme 01-O-08, såfremt en investor havde en interesse heri.

Da der ikke forelå en lokalplan for det pågældende areal på købstidspunktet, ville det være bygningsreglementets bestemmelser om grundstørrelser, bebyggelsesprocent, højde- og afstandsforhold mv., der gjaldt ved opførelse af byggeri på det pågældende tidspunkt.

[...]

Det kan i den forbindelse nævnes, at cirka 100 meter længere mod nordvest ad Tolstrupvej gav Brønderslev Kommune i 2017 tilladelse til 4 udstykninger på en 1568 m² grund beliggende på Tolstrupvej 17A-17D - se bilag 'Oversigtskort'. Ejendommen minder om regionens areal, da området er udlagt i kommuneplanrammen til boliger, men der er ikke en vedtaget lokalplan. Kommunen har godkendt de 4 udstykninger på 328-373 m². Kommunens tilladelse

til udstykningen underbygger, at der måtte være en vis berettiget forventning til, at der ville kunne have været opnået tilladelse til mindst 2 udstykninger på det afhændede areal, såfremt plangrundlaget muliggjorde boligbebyggelse på købstidspunktet.

Konklusion

Det er vores opfattelse, at bygningsreglementets krav ikke vil medføre, at arealet ikke selvstændigt vil kunne bebygges på købstidspunktet. Afstand til skel mod naboejendom/vej og afstand til eksisterende bygning på ejendommen, vil således ikke medføre, at arealet ikke selvstændigt vil kunne bebygges.

Kommunen skal i forbindelse med byggesagsbehandlingen undersøge, om byggetilladelse evt. vil være i strid med anden lovgivning. Vi vurderer ikke, at der er forhold i anden lovgivning, som skulle medføre, at arealet ikke selvstændigt vil kunne bebygges.”

Region Nordjylland konkluderede følgende i sin redegørelse ud fra landinspektørfirmaets vurdering:

”Region Nordjylland er ikke enig i, at opførelse af privat plejehjem ligger indenfor rammerne for ”offentligt formål”.

Selvfølgelig kunne man teoretisk forestille sig, at en privat investor kunne have været interesseret i arealet til opførelse af en ejendom til brug for udlejning til offentlige myndigheder til offentligt formål – eksempelvis en boinstitution.

Men for det første var det ikke den konkrete købers intention.

For det andet er det usandsynligt, at en privat investor ville turde byde på arealet under et offentligt udbud, fordi den slags transaktioner typisk vil forudsætte afsluttede forhandlinger mellem en investor og en offentlig myndighed, så den pågældende investor kan være sikker på at kunne gennemføre udlejning/salg til den offentlige myndighed.

Det må endvidere betvivles, at den type byggeri ville kunne holdes indenfor rammerne af byggelovgivningens afstandskrav henset til arealets begrænsede størrelse.

LE34 beskriver en anden udstykning i Brønderslev kommune. Men LE34 anfører her, at det omtalte areal var udlagt til boliger. Derved kan området ikke sammenlignes med arealet omhandlet i denne sag, hvor området på salgstidspunktet var udlagt til "offentligt formål".

LER34 anfører da også, at udstykning til opførelse af boliger ville kræve en ændring af plangrundlaget.

Derfor må det fastholdes, at arealet på salgstidspunktet ikke kunne bebygges selvstændigt, således som dette begreb må fortolkes efter udbudsbekendtgørelsen med tilhørende vejledning."

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt det omhandlede areal er solgt til markedsprisen, har regionen oplyst, at det var regionens skøn, at markedsprisen svarede til den offentlige ejendomsvurdering.

Regionen lagde blandt andet vægt på, at regionen i 2016 og 2017 solgte andre grunde i området til Brønderslev Kommune til en lavere kvadratmeterpris, end den omhandlende ejendom blev solgt til. Regionen vurderede i disse tilfælde, at den offentlige ejendomsvurdering var et retvisende udgangspunkt for fastsættelse af markedsprisen.

Om baggrunden for Region Nordjyllands vurdering fremgår blandt andet følgende:

"Konsultation af en ejendomsmægler skønnedes konkret unødvendigt, da Region Nordjylland netop fra konsultation af ejendomsmægler ved andre salg har en god fornemmelse af prisniveauet for denne slags arealer.

[...]

Det var ikke et areal, som Region Nordjylland af egen drift ville sætte i udbud.

Det skal her også tages i betragtning, at hele sygehusejendommen incl. det pågældende areal var omfattet af kortlægning som forurenede grund på vidensniveau 1.

Det er alle Region Nordjyllands sygehuse typisk, og det er et forhold, som man også i en udbudssituation overfor potentielle købere fra Region Nordjyllands side oplyser om kombineret med en

klausul, om at forholdet er købers risiko. Dette er naturligvis stærkt prissænkende for et sådant areal.

En privat køber i forbindelse med et udbud ville således skulle påtage sig risikoen for og omkostningerne forbundet med bl.a.:

- Gennemførelse af udstykning
- Byggemodning og herunder afklaring af jordbundsforhold til eventuelt byggeri
- Afklaring af forureningsforhold og dermed typisk undersøgelser med henblik på at dokumentere, at areal ikke er forurennet og kan udgå af kortlægning
- Ændring af kommuneplan gennem udarbejdelse af kommuneplantillæg og opnåelse af nødvendige politiske godkendelser heraf

[...]

Region Nordjylland har ikke som sådan inddraget nabomæssige hensyn ved prissætningen jf. i det hele ovenfor.

Men som også anført i Region Nordjyllands skrivelse til Ankestyrelsen af 17. september 2018 vurderede Region Nordjylland, at det ville være usagligt ved prissætningen at tage hensyn til, at naboen i regionens øjne var den eneste potentielle køber til arealet, som regionen ellers formentlig aldrig ville have udbudt. Region Nordjylland vurderede således, at det ville være uberettiget, såfremt Region Nordjylland udnyttede situationen til at skaffe sig en bedre prisfastsættelse end arealets værdi, hvis det var blevet udbudt. På grund af køberens egenskab af nabo kunne det jo netop være grundlaget for, at køberen ville betale mere end markedsprisen.

Regionsrådet har som led i sin beslutning om salg af ejendommen alene modtaget de oplysninger, som fremgår af den politiske dagsorden til Regionsrådet. Dette dagsordenspunkt er så vidt ses indeholdt i det materiale, som tidligere er fremsendt til Ankestyrelsen.”

Regionsrådsmedlemmerne fra Dansk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod godkendelsen af ovenstående redegørelse.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsynet med regionerne. Det står i § 30 i regionsloven.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det følger af § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven jf. regionslovens § 31.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommuners og regioners dispositioner eller undladelser jf. kommunestyrelseslovens § 50 jf. regionslovens § 31.

Ankestyrelsens udtalelse

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til, hvorvidt Region Nordjylland lovligt kunne sælge den omhandlede ejendom uden offentligt udbud, samt om salget er sket til markedspris.

Salg uden offentligt udbud

Af kommunestyrelseslovens § 68, stk. 1, fremgår følgende:

”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.”

Følgende fremgår af udbudsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme) § 2, stk. 2, nr. 4:

”Stk. 2. Offentligt udbud kan endvidere undlades ved

[...]

4) salg af et ubebygget areal under 2.000 m², som ikke selvstændigt kan bebygges,”

Af udbudsvejledningen (vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme) pkt. 5.3.4 følger blandt andet:

”Denne undtagelse vil især være af betydning ved mindre arealoverførsler til en anden ejendom.

Bestemmelsen finder alene anvendelse, når der er tale om et areal, der ikke er bebygget. [...] Der kan ikke angives faste, objektive kriterier for, hvornår et areal må anses for at være bebygget eller for selvstændigt at kunne bebygges. Vurderingen heraf må bero på de konkrete forhold og må foretages således, at der særligt lægges vægt på, om der er tale om egentlig bebyggelse og ikke blot skure eller lignende uden større økonomisk værdi.

Det forhold, at bebyggelse eksempelvis forudsætter forudgående frastykning og landzonetilladelse, indebærer ikke i sig selv, at et areal ikke selvstændigt vil kunne bebygges.”

Statsforvaltningen Syddanmark udtalte den 2. februar 2011, at der ved vurderingen af, om en ejendom selvstændigt kunne bebygges i henhold til udbudsbekendtgørelsen § 2, stk. 2, nr. 4, kunne lægges vægt på en konkret servitut om byggelinjer. Der var på det 446 m² store areal en servitut om, at der ikke måtte bygges nyt på ejendommen af sikkerhedsmæssige hensyn. Der var gentagne gange sket trafikuheld, hvor biler var kørt ind i bygningen på ejendommen. Bygningen var efterfølgende blevet revet ned. En aflysning af servitutten var efter kommunens opfattelse usandsynlig.

Det er – på baggrund af de foreliggende oplysninger - Ankestyrelsens vurdering, at det omhandlede areal selvstændigt kunne bebygges på tidspunktet for Region Nordjyllands salg af arealet til Bo-Bedst ApS.

Vi har ved vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af den efterfølgende vurdering fra et landinspektørfirma, at arealet selvstændigt kunne bebygges på salgstidspunktet, og at kommuneplanens bestemmelser ikke var til hinder herfor.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det forhold, at Bo-Bedst Aps ønskede at anvende arealet til et formål, som ikke var omfattet af kommuneplanens bestemmelser, ikke har betydning for vurderingen af, om arealet selvstændigt kunne bebygges. Ved vurderingen af, om et areal kan sælges uden offentligt udbud i medfør af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, er det således alene afgørende, om arealer er bebygget eller kan selvstændigt bebygges.

Vi finder endvidere ikke, at behovet for en ændring af en kommuneplan i sig selv betyder, at et areal ikke selvstændigt kan bebygges.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Region Nordjyllands salg af det omhandlede areal til Bo-Bedst ApS uden offentligt udbud ikke havde hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4.

Markedspris

Af udbudsvejledningen pkt. 7.1 følger blandt andet:

”Kommuner har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

I forbindelse med salg af kommunal fast ejendom indebærer dette, at kommunen skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel ogandel – markedsprisen.

[...]

Der påhviler kommunen en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, f.eks. ved konsultation af en ejendomsmægler eller foretagelse af undersøgelser af prisniveau for sammenlignelige ejendomme. Der kan således ikke lægges vægt alene på den offentlige vurdering af ejendommen.

I mange tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Dette gælder navnlig i situationer, hvor der ikke sker offentligt udbud. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn må der tilkomme kommunalbestyrelsen en vis margin. For så vidt angår arealer, for hvilke der gør sig særlige forhold gældende, f.eks. fordi udnyttelsen af arealerne er undergivet visse specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelsen af markedsprisen, må rammerne for kommunalbestyrelsens udøvelse af skønnet antages at være særligt vide.”

Det er på baggrund af oplysningerne i sagen Ankestyrelsens opfattelse, at Region Nordjylland ikke har foretaget sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen for det areal, som regionen har solgt til Bo-Bedst ApS.

Vi lægger vægt på, at regionen fastsatte salgsprisen til den offentlige ejendomsvurdering, og at salgsprisen for de arealer, som regionen sammenlignede med, ligeledes var fastsat til den offentlige ejendomsvurdering. Det forhold, at salget skete til en nabo, og at arealet efter regionens vurdering havde begrænsede anvendelsesmuligheder, betyder efter Ankestyrelsens opfattelse ikke, at regionen kunne undlade at foretage yderligere bestræbelser på at konstatere markedsprisen for arealet.

Vi beder regionsrådet i Region Nordjylland om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver regionen anledning til.

Vi skal bede regionen om svar på dette inden for to måneder.

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

Venlig hilsen

Signe Madsen