



Ankestyrelsens brev til Randers Kommune

Tilsynsudtalelse om Randers Kommunes køb af jordareal til videresalg med vilkår om, at jorden anvendes til skovrejsning

Randers Kommune har den 9. januar 2023 bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagten lovligt kan købe og videresælge jord med en tinglyst klausul om, at jordarealet skal anvendes til rejsning af skov.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer ud fra de foreliggende oplysninger, at det isoleret set ikke vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, at Randers Kommune køber og videresælger jordareal med et vilkår om, at arealet anvendes til skovrejsning.

Ankestyrelsen forudsætter ved vurderingen, at kommunen sikrer sig at opnå markedsprisen ved videresalg af arealet.

Vi har ved vurderingen ikke taget stilling til de regler, der særligt må gælde for erhvervelse af landbrugsjord eller for rejsning af skove.

Sagens oplysninger

Af Randers Kommunes henvendelse af 9. januar 2023 fremgår bl.a. følgende:

”Randers kommune vil som del af Klimaplan 2050 rejse skov for herved at kunne tilgodese målet om 70 % CO2-reduktion i 2030. Samtidig med, at der rejses skov, skal skoven også tilgodese

2. maj 2023

J.nr. 23-2103

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

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

Byrådets klima-, miljø- og naturpolitik om en forøgelse af skovarealet og fremme af biodiversitet. [...]

Kommunen ønsker i den forbindelse at indgå samarbejde med private om skovrejsning i Randers Kommune, da kommunen ikke vurderer, at ejerskabet af skov i det planlagte omfang er hensigtsmæssigt. Det skal samtidig sikres, at skoven bliver vedvarende og i overensstemmelse med kommunens skovrejsningsstrategi. [...]

Randers Kommune vil opkøbe agerjord og sælge det videre med en klausul om skovrejsning og efterlevelse af kommende kommunal skovstrategi.

Baggrunden herfor er:

1. et behov for at gøre det mere attraktivt for private at rejse skov i kommunen ved, at det bliver markedet som fastsætter værdien af skovrejsningen for det private, som jo bl.a. kan beholde klimakreditten.
2. at opfyldelsen af Klimaplanen forudsætter CO₂-binding fra atmosfæren i et omfang som ikke kan ske på allerede kommunalt ejet jord.
3. at det kun vil være muligt at opnå CO₂-binding i det planlagte omfang, hvis det er muligt at pålægge klausuler om CO₂-binding via skovrejsning på private arealer.
4. at fremme af biodiversitet forudsætter etableringen af store sammenhængende arealer og dette vurderes kun muligt, hvis det er muligt at pålægge biodiversitetsfremmende klausuler på private arealer"

Det fremgår af kommunens henvendelse, at betingelsen om arealets anvendelse skal tinglyses som en deklARATION på arealet, inden det udbydes til salg efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen.

Om kommunens konkrete tvivl med hensyn til lovligheden af den beskrevne påtænkte beslutning fremgår bl.a. følgende af kommunens henvendelse:

”Det er kommunens vurdering, at det er en saglig og lovlig betingelse/klausul at stille, da det er et lovligt formål for kommunen at rejse skov. Vurderer Ankestyrelsen, at det vil være lovligt at opkøbe areal med henblik på at videresælge arealet ved udbud med en betingelse om skovrejsning som beskrevet ovenfor?

Kommunen forventer, at få et økonomisk tab ved at opkøbe jord og efterfølgende gensælge de med en klausul/betingelse som beskrevet, da klausulen begrænser anvendelsen af arealet, hvorved værdien af arealet alt andet lige må forventes at blive lavere.

Kommunen vurderer dog, at anvendelsen af offentlige midler til at rejse skov og sikre efterlevelse af byrådets politikker, vil være i overensstemmelse med kommunalfuldmagten, da det er et lovligt, kommunalt formål at rejse skov og sikre biodiversitet. Er Ankestyrelsen enige i dette?”

Om den juridiske vurdering har kommunen bl.a. anført følgende:

”Det der taler for er, at det er kommunens opfattelse, at det er et lovligt kommunalt formål at rejse skov og sikre biodiversitet. Samtidig vil der hurtigere blive rejst skov, når det er muligt at invitere private til at deltage i skovrejsningen i Randers, således at klimaplanens mål kan opfyldes indenfor tidsfristerne. [...]

Det som taler imod, er at opkøb af jord med viden om stor risiko for økonomisk tab som følge af klausul kan opfattes som i strid med kommunalfuldmagten.”

Randers Kommune har ikke redegjort for, at der findes særlige regler i den skrevne lovgivning, der regulerer, herunder hindrer eller udelukker, at kommunen vil kunne købe og sælge jord med et vilkår om, at jorden anvendes til rejsning af skov.

Reglerne

Om kommunens køb og salg af fast ejendom

En kommunes erhvervelse af fast ejendom er generelt ikke reguleret i den skrevne lovgivning.

Spørgsmålet må derfor afgøres efter de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det ikke en lovlig kommunal opgave at købe fast ejendom, medmindre formålet er at varetage kommunale formål, herunder fx plan- og miljømæssige formål.

Efter plan- og naturlovgivningen har kommunen en række opgaver og pligter i forhold til skovrejsning, ligesom denne lovgivning generelt ikke er til hinder for, at en kommune selv kan eje og rejse skov.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjælp at gennemføre foranstaltninger desuden at være begrænset af, det der traditionelt betegnes som "almennytteskriteriet".

Det indebærer bl.a., at der skal foreligge en saglig kommunal interesse, og at kommunen som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Det vil således ikke være lovligt for en kommune at erhverve et areal med det formål at begunstige enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Hvor der ellers er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller virksomhed, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Af kommunestyrelseslovens § 68, stk. 1, 1. pkt., følger, at salg af kommunens faste ejendomme skal ske ved offentligt udbud, medmindre andet er fastsat i lovgivningen. Efter bestemmelsens 2. pkt. er der i udbudsbekendtgørelsen fastsat nærmere regler herom, og disse er uddybet i udbudsvejledningen. Reglerne gælder salg af både bygninger og bebyggede og ubebyggede arealer.

Om forholdet mellem reglerne om offentlig udbud og kommunalfuldmagtsreglerne fremgår bl.a. følgende af pkt. 3.2 i udbudsvejledningen:

"Kommunen kan endvidere lovligt erhverve fast ejendom med henblik på at videresælge denne til en køber, som forpligter sig til at anvende ejendommen til et formål, der passer til kommunens planlægning. Kommunen er forpligtet til ved salget at sikre, at

salget sker med henblik på realisering af en opgave, kommunen lovligt kan varetage efter den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsregler.”

Om fastsættelse af vilkår

Af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, følger, at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg.

Af vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme fremgår af pkt. 9.1, bl.a. følgende:

”I det omfang, reglerne om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt ikke indeholder bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom kan udbydes til salg, skal spørgsmålet om et vilkårs lovlighed afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners henholdsvis regioners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som f.eks. grundsætningen om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen og grundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Dette indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse.

I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale henholdsvis regionale interesser, kan kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet således fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. [...] Sådanne rådighedsindskrænkninger vil typisk påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet må derfor sikre, at de kommunale henholdsvis regionale interesser, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset.

Når kommunalbestyrelsen eller regionsrådet fastsætter begrænsninger for ejendommens anvendelse, skal dette ske i overensstemmelse med lovgivningen. Vilket skal således være i overensstemmelse med den skrevne lovgivning, og kun i de tilfælde, hvor spørgsmålet ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, må vilkåret bedømmes efter kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan således kun fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse, der er egnet til at påvirke

markedsprisen for ejendommen i nedadgående retning, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet herved i overensstemmelse med anden lovgivning varetager saglige, kommunale interesser.”

Om markedspris

Efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger har kommunen en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

Ved salg af kommunens ejendom betyder det, at kommunen er forpligtet til at sælge til markedsprisen, det vil sige den højeste pris, der kan opnås i handel ogandel.

Af udbudsvejledningens pkt. 12.1 fremgår bl.a. følgende om forpligtelsen til at sælge til markedspris:

”Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt, at en kommune sælger en ejendom til en pris, der dækker omkostningerne ved eksempelvis jordkøb og byggemodning, hvis markedsprisen ligger højere end dette beløb. Er markedsprisen lavere end kostprisen – f.eks. på grund af faldende ejendomspriser – vil det derimod ikke være ulovligt, at kommunen henholdsvis regionen sælger til markedsprisen, selvom dette medfører et tab for kommunen henholdsvis regionen.

Der påhviler kommunen henholdsvis regionen en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen [...]

I nogle tilfælde kan det være vanskeligt 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 henholdsvis regionsrådet 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

henholdsvis regionsrådets udøvelse af skønnet antages at være særligt vide.”

Sådan vurderer vi sagen

På baggrund af oplysningerne fra Randers Kommune har Ankestyrelsen vurderet, om det isoleret set vil være i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne, at kommunen køber og videresælger jord med vilkår om, at arealet skal anvendes til rejsning af skov.

Randers Kommune har i anmodningen ikke forholdt sig til, om der findes særlige regler i den skrevne lovgivning, der regulerer de ønskede dispositioner. Vi bemærker hertil, at kommunalfuldmagtsreglerne viger for eventuel regulering i skreven lovgivning.

Ud fra de foreliggende oplysninger i Randers Kommunes anmodning lægger Ankestyrelsen derfor til grund, at spørgsmålet om, hvorvidt kommunen kan købe og videresælge jord med vilkår om, at arealet skal anvendes til rejsning af skov, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet må derfor vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen lægger vægt på, at Randers Kommune ville kunne erhverve arealer til rejsning af skov, som kommunen selv ejer og etablerer.

Ankestyrelsen lægger også vægt på oplysningerne om, at kommunens køb og videresalg af jord med en klausul om, at arealet skal anvendes til skovrejsning, er et led i kommunens klimaplan og skovstrategi og opfyldelsen heraf.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det er en lovlig kommunal opgave at varetage miljø- og klimahensyn, herunder at iværksætte lokale klimaforbedrende tiltag.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen lovligt kan erhverve arealer med henblik på videresalg med en forpligtelse om, at der rejses skov på arealet, da der herved varetages en opgave, som kommunen lovligt selv ville kunne udføre.

Ankestyrelsen vurderer, at der således er en lovlig kommunal interesse i, at kommunen ved videresalg fastsætter vilkår om, at arealet skal anvendes til rejsning af skov.

Vi vurderer også, at kommunen lovligt kan fastsætte et sådan vilkår, selvom det måtte medføre en lavere pris ved salg end kommunens købspris, forudsat, at kommunen ved videresalget sikrer sig, at arealet sælges til markedsprisen.

Vi har noteret os, at Randers Kommune har oplyst, at salg vil ske efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk

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.

Venlig hilsen

Vinnie Reiths

Vi har anvendt:

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

Bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (udbudsbekendtgørelsen)

Vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme (udbudsvejledningen)