

Dagbladet
Lægårdvej 86
7500 Holstebro

4 JULI 1996

2. kommunekontor
1995/1125/661-1
TH

I:\PH\KONKRETE\HOLSTEBR.UDT

2-4) Se bagest

Ved brev af 21. december 1995 har Dagbladet rettet henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amts udtalelse af 14. december 1995 om Holstebro Kommunes salg af to grunde i 1995 til Boligselskabet Sct. Jørgen i Holstebro.

Sagens baggrund:

Holstebro Kommune indgik i 1985 en aftale med Boligselskabet Sct. Jørgen i Holstebro vedrørende en af kommunens ejendomme. Aftalen indeholder bl.a. følgende vilkår:

"AFTALE OM KØBERET

Det bekræftes herved, at Holstebro Kommune har meddelt køberet til

Boligselskabet "Sct. Jørgen", Thorsvej 96, 7500 Holstebro, til den kommunen tilhørende ubebyggede ejendom matr.nr. 52 a, Holstebro Markjorder fra Hjerm.

Køberetten er meddelt på følgende vilkår:

1. Arealet er på 49.534 m².
2. Købesummen vil pr. 1. juli 1985 udgøre 50 kr. - skriver femti kr. - pr. m².

Prisen reguleres med 10 % p.a. regnet fra den 1. juli 1985, indtil køberetten gøres gældende, og købesummen erlægges.

...

11. Køberetten skal gøres gældende senest den 1. juli 1989. Såfremt køberetten ikke er gjort gældende inden denne dato, bortfalder nærværende køberetsaftale uden yderligere varsel.

Køberetten skal endvidere gøres gældende senest 14 dage efter, at kommunen skriftligt har meddelt Boligselskabet "Sct. Jørgen", at kommunen agter at sælge arealet helt eller delvis til anden side. Såfremt Boligselskabet ikke gør sin forkøbsret gældende inden den nævnte frist på 14 dage bortfalder køberetten."

Kommunens borgmester og kommunaldirektør afholdt forud for indgåelsen af aftalen et møde den 4. juni 1985 med repræsentanter for bl.a. boligselskabet, hvor bl.a. prisen for den pågældende kommunale grund blev drøftet. Af kommunens referat af mødet fremgår bl.a. følgende:

"Til stede:

[redacted], formand for Boligselskabet "Sct. Jørgen"
[redacted], næstformand i Boligselskabet "Sct. Jørgen"
[redacted], adm. direktør for Fællesadministrationen

...

Borgmester [redacted]
Kommunaldirektør [redacted]

...

[redacted] spurgte om prisen på arealet.

[redacted] oplyste, at man i 1979 fik 38 kr. for arealet, der blev solgt til Danagården, og med en forrentning på 10 % pr. år vil det betyde en stigning på omkring 60 %. Kommunen ville nok være indstillet på at sælge til en pris omkring 50 kr. pr. m² excl. tilslutningsbidrag. [redacted] oplyste i den forbindelse, at kommunen havde solgt tilsvarende areal nord for Birkehøj til 60 kr. pr. m².

Hvis overtagelsen først finder sted senere, vil kommunen kræve en vis regulering af prisen indtil overtagelsen."

Ved brev af 7. februar 1989 meddelte Holstebro Kommunes økonomiudvalg Boligselskabet Sct. Jørgen, at økonomiudvalget havde vedtaget at forlænge aftalen. Brevet er sålydende:

"Vedr. forkøbsret

Den aftale, der i 1985 blev indgået om forkøbsret for Dem til køb af et 49.534 m² stort areal ved Døesvej, skulle ifølge sit indhold gøres gældende senest den 1. juli 1989.

I den forløbne periode har De i 2 omgange overtaget i alt ca. 31.500 m², således at der nu resterer ca. 18.000 m².

Da man fra kommunens side har ønsket at strække byggeriet det pågældende sted over en længere periode end forudsat af Dem, har økonomiudvalget i sit møde den 1. februar 1989 vedtaget at

forlænge aftalen, således at De alene skal gøre Deres forkøbsret gældende senest i takt med, at Boligstyrelsen meddeler tilsagn til opførelse af boliger det pågældende sted.

De øvrige bestemmelser i aftalen bibeholdes uændret."

Holstebro Kommune har telefonisk oplyst over for Indenrigsministeriet, at boligselskabet ikke har ydet et vederlag for den rettighed, som er overdraget til selskabet ved den i 1985 indgåede aftale, og som er forlænget i 1989.

I løbet af 1995 solgte Holstebro Kommune to arealer, der ligger på den grund, som er omfattet af den ovenfor citerede aftale, til Boligselskabet Sct. Jørgen. Arealerne på ca. 5.700 m² og 3.000 m² blev solgt for henholdsvis 115 og 120 kr./m².

Ved brev af 9. juni 1995 rettede Dagbladet henvendelse til Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt vedrørende aftalen og salget af de to arealer, der efter Dagbladets opfattelse blev solgt til en pris under markedsprisen.

I en udtalelse af 24. august 1995 til tilsynsrådet anførte Holstebro Byråd bl.a. følgende:

"...De to handeler er de sidste led i et samlet salg af et ca. 50.000 m² stort areal, som blev indgået med Boligselskabet Sct. Jørgen i 1985.

Aftalen fra 1985 ... var en køberetsaftale, hvor køberetten skulle gøres gældende inden for 4 år, og således at der var indbygget en automatisk prisstigning på 10 % af den oprindelige pris pr. år. En stigning som både var og er en temmelig stor regulering.

Boligbyggeriet gik imidlertid i stå i aftaleperioden, hvilket ingen kunne forudse, og det var derfor naturligt, at man aftalte en tidsbegrænset forlængelse af aftalen på i øvrigt uændrede vilkår.

På grund af stagnationen i boligbyggeriet frem til 1989 må det antages, at heller ikke grundpriserne på arealer til boligformål har gennemgået nogen stor udvikling - tværtimod må det antages, at de 10 % i stigning pr. år er væsentlig mere end den faktiske stigning.

Når der kun er ganske få ubebyggede arealer i et område, er det imidlertid helt naturligt, at de sidste arealer bliver

forholdsmæssigt dyrere - men restarealers prisniveau er ikke nødvendigvis udtryk for et generelt prisniveau i øvrigt.

Kommunens aftale med Boligselskabet Sct. Jørgen skal ses som en samlet handel, der løber over 10 år. Det vil være ganske misvisende at fokusere på overdragelsen af de sidste to relative små arealer, som - da det er de sidste arealer - muligvis isoleret set kunne have indbragt en lidt højere salgssum.

Dette er dog ikke givet, idet man fra kommunens side er bekendt med, at den selvejende institution Sammenslutningen af Diakonhjem i 1994 solgte et ca. 2.000 m² stort areal til Ringkjøbing Amtskommune for 95 kr. pr. m². Arealet er beliggende i næsten samme område og i samme afstand fra bycentret ...

Endelig kan det oplyses, at kommunen i 1981 solgte det ca. 40.000 m² store areal, som støder op til det i sagen omhandlede areal for 38 kr. pr. m². Salget skete ligeledes til Boligselskabet Sct. Jørgen.

Kommunen har endvidere gennem de sidste par år søgt at sælge et ca. 13.600 m² stort areal udlagt til boligformål meget tæt på bycentret for 200 kr. pr. m², men ingen har vist interesse for køb af arealet til den pris.

...

Det er således byrådets opfattelse, at den indgåede køberetsaftale fra 1985, som blev forlænget i 1989, var en fornuftig langtidsaftale med en absolut rimelig regulering, og at det aftalte prisniveau svarer til tidligere indgåede aftaler.

I øvrigt er man ikke bekendt med, at der skulle være indgået private handeler i området, der skulle ligge i et niveau som antydnet af klageren."

I et brev af 1. oktober 1995 til tilsynsrådet har byrådsmedlem [redacted] anført bl.a. følgende:

"... Senere bliver køberetsprisen endnu lavere i forhold til markedspris. I 1995, hvor to afståelser finder sted til Boligselskabet Sct. Jørgen til køberetspris, foranlediger Dagbladet Holstebro-Struer, at der foretages en sagkyndig og uvildig prisvurdering af de omhandlede grunde. Prisvurderingen er foretaget af statsaut. ejendomsmægler [redacted], Holstebro samt ejendomsmægler og valuar [redacted], Holstebro. De sagkyndiges vurdering er, at overdragelsesprisen i 1995 er 60-85 kr./m² for lav ..."

Det følger af nogle bilag, som [redacted] vedlagde sit brev af 1. oktober 1995, at en række nabogrunde til de i sagen omhandlede to arealer har været handlet til følgende priser:

1986: 81 kr./m²
1989: 87 kr./m²
1990: 88 kr./m² og 373 kr./m²
1991: 351 kr./m² og 464 kr./m²

[redacted] har om de pågældende private handler af nabogrun-
de anført følgende i sit brev af 1. oktober 1995:

"... De private handler, som er fremlagt ... er næppe at betrag-
te som salg i almindelig fri handel, men snarere handel mellem
interesseforbundne parter, hvilket medfører nøje offentlig kon-
trol med den rette markedsværdi i skatte- og afgiftsmæssig hen-
seende ... Den nøje kontrol med overdragelsespriserne for hand-
lerne ... medfører, at disse meget godt viser det rette markeds-
prisniveau."

[redacted] har endelig anført følgende:

"Holstebro Kommune har ikke søgt frem til rette markedspris i de
aktuelle salg:
Ejendomsværdi for arealet ved ny køberetsperiodes indgåelse i
1989: kr. 100/m². Ejendomsværdi for arealet (95% af 92-ejd.vær-
di) ved salg i 1995: kr. 171/m². Salgsprisen (køberetsprisen)
både ved indgåelse i 1989 og effektuering i 1995 lå langt under
ejendomsvurderingsværdien."

Holstebro Byråd har i en udtalelse af 30. november 1995 anført
følgende om den af Dagbladet foranledigede prisvurdering:

"... At sagkyndige ejendomsmæglere vurderer kommunens salgspris
i 1995 til at være 60 - 85 kr. for lav er vanskeligt for kommu-
nen at kommentere, idet man ikke er bekendt med de pågældendes
forudsætninger for vurderingen - herunder om kravet om at area-
let skal bebygges i mere end en etage er indgået i ejendomsmæg-
lernes vurdering. Kommunen har ikke i mange år haft seriøse hen-
vendelser fra private om køb af arealer til etageboligbebyggel-
se."

For så vidt angår [redacted] oplysninger om andre handler i
området anførte byrådet bl.a. følgende:

"... Med hensyn til dokumentationen for handler i området er
det - set med kommunens øjne - kun handelen fra 1986, der kan
være af interesse, idet de øvrige handler enten er interne han-
deler og/eller handler, som indeholder mere end selve arealer-
hvervelsen.

Handelen fra 1986 viser en m²-pris på 80 kr. pr. m², og når man ser, at en meget stor del af dette areal fortsat ikke er bebygget, kunne det tyde på, at den pris man købte til var for høj."

Byrådet anførte sammenfattende følgende:

"Fra kommunens side må man derfor fastholde, at der i 1985 var indgået en aftale baseret på markedsprisen, og at denne aftale fandt kommunen sig forpligtet til at forlænge ...

...

Man er endvidere af den opfattelse, at markedsprisen for arealer til etageboligbebyggelse er meget vanskelig at fastsætte, når køberne reelt kun er almenyttige boligselskaber, og boligselskaberne er bundet af det til enhver tid fastsatte rammebeløb."

Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt afgav ved brev af 14. december 1995 til Dagbladet følgende udtalelse:

"Det er fast antaget i praksis, at udgangspunktet for kommunernes adgang til salg af jordarealer er, at jorden skal sælges til markedsprisen, og at jordsalget skal være en økonomisk forsvarlig disposition for kommunen.

Tilsynsrådet kan alene gribe ind, hvis Holstebro Byråd har handlet klart ulovligt i forbindelse med salget af de nævnte arealer.

Ud fra de foreliggende oplysninger finder tilsynsrådet det ikke godtgjort, at den pris, som er fastsat ved salget af arealerne, klart ligger under markedsprisen. De af [redacted] fremdragne eksempler udgør ikke en sikker dokumentation i så henseende. Der er herved lagt vægt på, at de af 1986-handelen omfattede arealer er solgt flere gange gennem forskellige led, og at det solgte ikke altid er identisk, således at sammenligning vanskelig kan foretages.

Hertil kommer, at de gennem årene foretagne salg i henhold til køberetsaftalerne af 1985 og 1989 efter tilsynsrådets opfattelse må ses som en helhed, og at tilsynsrådet ikke finder grundlag for at fastslå, at salgsprisen for handelerne set under eet ligger under markedsprisen.

Det må i denne forbindelse også tages i betragtning, at salgsprisen gennem alle årene er blevet reguleret med 10 % om året.

Endelig har tilsynsrådet lagt vægt på byrådets oplysninger om, at køberetsaftalen i 1989 blev forlænget bl.a. på baggrund af stagnation i boligbyggeriet, altså af planlægningsmæssige hensyn.

..."

På baggrund af tilsynsrådets udtalelse rettede Dagbladet ved ovennævnte brev af 21. december 1995 henvendelse til Indenrigsministeriet med anmodning om en vurdering af sagen, idet Dagbladet særligt henviste til, at tilsynsrådet i sin udtalelse alene havde anført, at Holstebro Byråd ikke havde handlet klart ulovligt.

I anledning af Dagbladets henvendelse anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 1. marts 1996 om en udtalelse fra tilsynsrådet, der ved brev af 8. marts 1996 meddelte, at tilsynsrådet kunne henholde sig til sin udtalelse af 14. december 1995.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Indenrigsministeriet skal indledningsvist udtale, at det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af kommunernes sagsbehandling eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der følger af lovgivningen.

Det kommunale tilsyn omfatter endvidere kun den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder, og ikke lovgivning, der gælder både for offentlige myndigheder og for private. Det kommunale tilsyn omfatter derfor ikke spørgsmål af privatretlig eller kontraktsretlig karakter.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller

hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov kommunernes styrelse.

Indenrigsministeriet finder på baggrund af sagens oplysninger, at spørgsmålet om, hvorvidt Holstebro Kommune i 1995 lovligt har kunnet sælge de i sagen omhandlede to grunde til Boligselskabet Sct. Jørgen i medfør af den i 1985 indgåede aftale, beror på, om kommunen lovligt har kunnet indgå og forlænge en sådan aftale.

Fastsættelsen af de nærmere vilkår for salg af en kommunal ejendom eller begrænsede rettigheder over en sådan ejendom - herunder salgsprisen - er ikke lovreguleret. Dette betyder imidlertid ikke, at en kommune kan indgå aftale om salg af en fast ejendom eller en begrænset rettighed over en sådan ejendom uden at skulle iagttage visse retlige krav om indholdet af salgsvilkårene. Der følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse en række krav til kommuners handlemåde, der også har betydning i forhold til fastsættelsen af de nærmere vilkår i forbindelse med salg af en kommunal ejendom og begrænsede rettigheder over sådanne ejendomme.

Kommuner har således efter de nævnte grundsætninger en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det også følger af sådanne grundsætninger, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan yde tilskud til enkeltpersoner eller til enkelte virksomheder.

I forbindelse med salg af fast ejendom og begrænsede rettigheder over fast ejendom indebærer dette efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommunen som udgangspunkt skal søge ejendommen eller rettigheden afhændet til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel - markedsprisen. Dette gælder uafhængigt af, om der skal ske offentligt udbud forud for salget. Der henvises herom til Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 149 ff., Jens Garde og Jørgen Mathiasen, Kommunalret, 1991, side 49 f. og side 56 f. og Hans Gameltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 1994, side 477 ff., men modsat Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993,

side 74 ff., der forholder sig kritisk til de kommunale tilsynsmyndigheders krav om salg til markedsprisen.

En kommune kan dog lovligt sælge en ejendom eller en begrænset rettighed over en ejendom til et beløb, der ligger under markedsprisen, hvis kommunen herved varetager saglige, kommunale interesser, jf. således den kommenterede kommunale styrelseslov, 2. udgave, 1996, side 293.

En kommunalbestyrelse skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen forud for salget af en kommunal ejendom eller en rettighed over en kommunal ejendom. 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, og såfremt der gør sig særlige forhold gældende - f.eks. fordi udnyttelsen af ejendommen er undergivet visse specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelsen af markedsprisen - må rammerne for kommunalbestyrelsens udøvelse af skønnet antages at være ganske vide.

Ved den i sagen omhandlede aftale har Holstebro Kommune overdraget en begrænset rettighed over den omhandlede ejendom til Boligselskabet Sct. Jørgen. Aftalens indhold kan imidlertid efter Indenrigsministeriets opfattelse give anledning til en vis tvivl om indholdet af den overdragne rettighed, herunder om den overdragne rettighed var en køberet eller en forkøbsret til den omhandlede ejendom. I den juridiske litteratur betegnes en ret til at købe f.eks. en ejendom, når den pågældende rettighedsindehaver ønsker det, almindeligvis en køberet, mens en ret til at købe f.eks. en ejendom, hvis og når ejendommens ejer ønsker at sælge den, almindeligvis betegnes en forkøbsret. Der kan herved henvises til bl.a. Knud Illum, Dansk Tingsret, 1973, s. 186 ff.

og 197 ff. og W. E. von Eyben, Juridisk Ordbog, 1985, s. 79 og 133.

Spørgsmålet om karakteren af boligselskabets begrænsede rettig-
hed over den i sagen omhandlede ejendom er et kontraktsretligt
spørgsmål, som ikke er omfattet af det kommunale tilsyn. Inden-
rigsministeriet kan således ikke afgøre dette spørgsmål.

Indenrigsministeriet har forstået kommunens oplysninger således,
at baggrunden for indgåelsen af aftalen var et ønske fra kommu-
nens side om at sikre, at der blev opført almennyttige boliger
på det pågældende areal. Den indgåede aftale må efter Indenrigs-
ministeriets opfattelse imidlertid antages at have været mindre
egnet til at varetage dette formål, da boligselskabet efter af-
talen ikke synes at have været forpligtet til at erhverve grun-
den eller opføre almennyttige boliger på grunden.

Det er på den baggrund efter Indenrigsministeriets opfattelse
tvivlsomt, om Holstebro Byråd lovligt har kunnet indgå og for-
længe den i sagen omhandlede aftale.

Det må imidlertid konstateres, at den i 1985 indgåede aftale -
uanset at der kan rejses tvivl om dens juridiske indhold - har
indebåret, at kommunens hensigt om at få opført almennyttige
boliger på det omhandlede areal er blevet realiseret.

Indenrigsministeriet har opfattet forholdet således, at den ind-
gåede aftale har bevirket, at parterne ved de enkelte grundsalg
har følt sig bundet af de i 1985 fastlagte prisberegningsprin-
cipper, og at disse principper derfor har været fulgt, uanset om
de i de enkelte tilfælde måtte give en pris, der kunne karakte-
riseres som højere eller lavere end markedsprisen.

Det er herefter Indenrigsministeriets opfattelse, at der ved
vurderingen af, om Holstebro Kommunes salg af grunde til Bolig-
selskabet Sct. Jørgen er sket til en lovlig pris, må foretages
en samlet vurdering af de overdragne arealer under ét.

En vurdering af, om kommunen samlet set har opnået en passende pris, er vanskelig bl.a. på grund af den uklarhed, der er forbundet med aftalen mellem Holstebro Kommune og Boligselskabet Sct. Jørgen.

Indenrigsministeriet har forstået kommunens oplysninger således, at kommunen ved fastsættelsen af den aftalte pris og regulering heraf har foretaget et skøn af markedsværdien af grunden på baggrund af prisniveauet for tilsvarende grunde og den forventede prisudvikling for den pågældende grund.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at kommunen ved fastsættelsen af den aftalte pris og reguleringen heraf er gået ud over rammerne for det skøn, der efter det ovenfor anførte tilkommer kommunalbestyrelsen i forbindelse med salg af kommunale ejendomme.

På denne baggrund er tilsynsrådets beslutning om ikke at anvende sanktioner efter § 61 i lov om kommunernes styrelse efter Indenrigsministeriets opfattelse lovlig.

Ministeriet foretager herefter ikke yderligere i sagen.

Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt og Holstebro Kommune har modtaget en kopi af dette brev.

Med venlig hilsen

Thomas Hopp

2) Tilsynsrådet for Ringkjøbing Amt:

Indenrigsministeriet har den 4. juli 1996 skrevet følgende til Dagbladet, Lægårdvej 86, 7500 Holstebro:

"..."

Hvilket herved meddeles, idet der henvises til tilsynsrådets j.nr. 1995-951/221.

Tilsynsrådets akter vedlægges.

3) Holstebro Kommune:

Indenrigsministeriet har den 4. juli 1996 skrevet følgende til Dagbladet, Lægårdvej 86, 7500 Holstebro:

"..."

Hvilket herved meddeles, idet der henvises til j.nr. 00.01.K03.

4) HUSK