

Udskriftsdato: 19. december 2025

UDT nr 9601 af 07/11/2006 (Gældende)

Udtalelse afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet om lovligheden af en kommunes udbud af byggegrunde med vilkåret om, at hver køber kun kan købe én grund

Ministerium: By-, Land- og Kirkeministeriet

Journalnummer: Indenrigs- og Socialmin., j.nr. 2006-2076/561-1

Udtalelse afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet om lovligheden af en kommunes udbud af byggegrunde med vilkåret om, at hver køber kun kan købe én grund

Resumé

Resume af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 7. november 2006

Om lovligheden af en kommunes udbud af byggegrunde med vilkåret om, at hver køber alene kan købe én grund, hvilket indebærer, at udbudte byggegrunde i tilfælde, hvor en potentiel køber er højstbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjstbydende

Af § 6, stk. 2, i ministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme fremgår, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt der herved varetages en saglig, kommunal interesse.

Udtalt generelt, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune med henblik på at fremme variation i udformning af boliger ved udbud af byggegrunde kan fastsætte vilkår om, at hver køber alene kan købe én grund, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, herunder planloven. Spørgsmålet om lovligheden af kommunens vilkår skal derfor vurderes ud fra almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Videre udtalt, at det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage byplanmæssige formål, herunder sikre bygninger en bestemt arkitektonisk fremtræden i bybilledet. I forbindelse med byplanmæssige formål kan kommuner tillige fremme en lovlig kommunal interesse i et æstetisk bybillede.

Endvidere udtalt, at fremme af variation af boligers udformning efter ministeriets opfattelse tillige er et lovligt kommunalt formål, som en kommune kan varetage med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Det gælder dog kun, hvis kommunen ikke hermed udelukkende vil opnå formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen.

Herudover udtalt, at der efter kommunalfuldmagtsreglerne således må opstilles en almindelig formodning imod, at en kommune kan anvende sine økonomiske midler til – ved privatretlige dispositioner eller på anden måde – udelukkende at opnå formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen. Det må dog forudsætte, at lovgivningen anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet f.eks. en forvaltningsakt eller en plan. En kommune kan således ikke anvende kommunalfuldmagtsreglerne som et alternativ til reguleringslovgivningen.

I den konkrete sag vurderede ministeriet på den baggrund, hvorvidt kommunen havde fastsat det omtalte vilkår i udbudsmaterialet udelukkende med henblik på varetagelse af formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, hvilket i dette tilfælde er planloven, herunder om planloven anviser midler, der kan anvendes til at opnå det samme formål.

På grundlag af en udtalelse fra Skov- og Naturstyrelsen lagde ministeriet til grund, at sikring af større variation i bebyggelsen inden for det i sagen omhandlede delområde ville have forudsat lokalplanbestemmelser med mere detaljerede krav til bebyggelsens udformning. Skov- og Naturstyrelsen oplyste over for ministeriet, at planovens § 15 giver mulighed for at stille endog meget detaljerede krav til

bebyggelsens udformning m.v., f.eks. således at der angives præcise – forskellige – krav til hvert enkelt hus.

I den konkrete sag forstod ministeriet imidlertid kommunen således, at kommunen ikke selv ønskede at opstille meget detaljerede krav til regulering af de enkelte huse, men ønskede, at variationen af boligers udformning skete ved, at den enkelte køber fik adgang til frit at vælge, hvorledes vedkommendes hus skulle opføres, dog inden for de rammer, lokalplanen havde sat, og således kunne opføre individuelt prægede huse.

På den baggrund var det ministeriets opfattelse, at kommunens tilsigtede formål med at fremme variation af boligers udformning og give den enkelte borger en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning ikke kunne varetages fuldt ud ved anvendelse af reguleringslovgivningen, dvs. lokalplanbestemmelser med meget detaljerede krav til udformningen af det enkelte hus.

Efter ministeriets opfattelse er det endvidere sandsynligt, at en meget detaljeret regulering af udformningen af de enkelte huse ville kunne påvirke markedsprisen for de enkelte grunde i nedadgående retning, idet dette ville begrænse køberens frihed med hensyn til udformning af huset. Det var således ministeriets opfattelse, at vilkåret om, at hver køber alene kan købe én grund, samtidig formentlig ville indebære, at kommunen kunne opnå en højere pris end ved anvendelse af en meget detaljeret regulering af udformningen af de enkelte huse. Efter ministeriets opfattelse ville det på den baggrund være i overensstemmelse med grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning af kommunale midler at fastsætte det anførte vilkår i stedet for at fastsætte meget detaljeret regulering via lokalplan.

Spørgsmålet var herefter, om vilkåret i udbudsmaterialet fra kommunen om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund, fremmede variation af boligers udformning, herunder om kommunen ved salget af de omhandlede grunde havde sikret, at den kommunale interesse blev varetaget.

Ministeriet var enig med kommunen i, at der alt andet lige er en større sandsynlighed for, at individuelle købere ønsker individuelt prægede huse bygget på grundene, og at området derved gives et varieret udseende end, hvis én køber købte alle byggegrundene. Det var således ministeriets opfattelse, at vilkåret om, at hver køber alene kan købe én grund, er egnet til at fremme variation i bebyggelsen. Dette gælder uanset, at det ikke kan udelukkes, at alle købere af de omhandlede byggegrunde måtte ønske samme type hus opført, eventuelt af samme byggefirma, eller at alle købere eller nogen af dem sælger deres grunde til ét byggefirma, der så kan opføre samme type hus.

En yderligere sikring af opnåelsen af kommunens formål om variation af boligers udformning ville som anført ovenfor kunne ske gennem anvendelse af lokalplanbestemmelser med meget detaljerede krav til det enkelte hus' udformning. Dette ville imidlertid som anført ovenfor formentlig føre til en lavere pris på de enkelte grunde, ligesom kommunens ønske om at give den enkelte borger en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning ikke ville kunne blive opfyldt.

Ministeriet fandt på den baggrund ikke, at kommunen var forpligtet til at foretage en yderligere sikring af, at formålet om at fremme variation af boligers udformning opfyldes ved salg af grundene.

Ministeriet tilføjede, at det omtalte vilkår om, at hver køber alene kan købe én grund, som nævnt ovenfor indebærer, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en husstand eller et byggefirma er højestbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjstbydende. Vilkåret havde derimod ikke den virkning, at det havde udelukket eller favoriseret bestemte tilbudsgivere, idet alle havde haft mulighed for at byde på grundene og købe én grund, hvis de havde været højestbydende.

Ministeriet fandt på baggrund af ovenstående ikke grundlag for at antage, at det var i strid med lovgivningen, at kommunen med det formål at fremme variation af boligers udformning og give den enkelte køber en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning havde fastsat det omhandlede vilkår i udbudsmaterialet om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund. Dette gjaldt uanset, at vilkåret ville have den konsekvens, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en potentiel køber er højestbydende på mere end én grund, ville blive solgt til næsthøjestbydende.

I brev af 24. januar 2006 rettede Esbjerg Byråd henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende statsamtmanden for Sønderjyllands Amt udtalelse af 17. januar 2006 om kommunens udbud af 16 byggegrunde i Hjerting, herunder lovligheden af kommunens vilkår i udbudsmaterialet om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at antage, at det er i strid med lovgivningen, at Esbjerg Kommune med det formål at fremme variation af boligers udformning og give den enkelte køber en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning har fastsat det omhandlede vilkår i udbudsmaterialet om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund. Dette gælder uanset, at vilkåret vil have den konsekvens, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en potentiel køber er højestbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjestbydende.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af udskrift af beslutningsprotokollen vedrørende et møde i Esbjerg Byråd den 14. november 2005, at byrådet på mødet behandlede salget af 16 byggegrunde i Hjerting i forbindelse med en udstykning. Endvidere fremgår bl.a. følgende:

”Der er meget stor interesse for grundene. Omkring 50 interesserede personer er skrevet op og har bedt om at få tilsendt salgsmateriale på de 16 grunde umiddelbart inden annoncering.

Det er vanskeligt at fastslå markedsprisen på parcelhusgrunde i området. Det foreslås derfor, at grundene sælges ved udbud til højestbydende baseret på en mindstepris på 250.000 kr. + 300,00 kr./m².

Grundstørrelserne varierer mellem 719 m² og 1.356 m².

Der vil som sædvanlig kun kunne købes 1 grund pr. byggefirma og 1 grund pr. husstand. I tilfælde af, at samme person/firma er højestbydende på flere grunde, kontaktes vedkommende med henblik på udvælgelse. Herefter vil restgrundene blive solgt til næsthøjestbydende.

...

Beslutning:

Udbud finder sted som anbefalet med den ændring, at mindsteprisen fastsættes på grundlag af en mægler-vurdering. ...”

I overensstemmelse med den indhentede ejendomsmæglervurdering af 15. november 2005 fastsatte Esbjerg Kommune mindsteprisen til 350.000 kr. + 300 kr. pr. m² pr. grund.

De omhandlede grunde er beliggende i delområde C2 i lokalplan nr. 464. Af lokalplanen fremgår bl.a. følgende:

”LOKALPLANENS FORMÅL

Lokalplanen har til formål

...

at sikre mulighed for at skabe et attraktivt og velfungerende boligområde i sammenhæng med stedets natur og omliggende rekreative arealer,

at sikre en variation af boligformer inden for tæt-lav og åben-lav bebyggelse,

at sikre den arkitektoniske helhed i bebyggelsen ved at fastlægge retningslinier for bebyggelsens udformning, materialer og farver

...

3 OMRÅDETS ANVENDELSE

...

3.2 Område C2 må kun anvendes til åben-lav boligbebyggelse med dertil hørende garager eller carporte som beskrevet i afsnit 7, Bebyggelsens omfang og placering.

...

5 VEJ-, STI- OG PARKERINGSFORHOLD

...

5.12 I område C2 skal anlægges 2 parkeringspladser pr. bolig på egen grund. Indkørsler skal anlægges med græsarmering, grå betonfliser eller granitbelægning.

...

7 BEBYGGELSENS OMFANG OG PLACERING

Generelt område ... C ...

7.1. Bebyggelsen skal indordne sig terrænet og følge dette. Niveauspring over ½ meter optages i bygningen frem for at terrænet ændres.

7.2. Garager, carporte og udhuse skal opføres som en integreret del af bebyggelsen.

...

Område C2 – villaer i ovaler ...

7.13 Afstanden mellem ovalerne skal være mindst 10 meter.

7.14 Hovedhuset skal opføres inden for de byggefeltet, der er vist på vedhæftede tegning LP 464-1. Mindste afstand til skel skal være 2,50 meter. Mindre vinkler eller karnapper kan opføres uden for byggefelterne.

7.15 Bebyggelsesprocenten må ikke overstige 25 for den enkelte ejendom.

7.16 Bebyggelsen må kun opføres med hovedhuset parallelt med eller vinkelret på nord-syd retning.

7.17 I de 2 ovaler tættest på Sjelborgvej, som vist på vedhæftede tegning LP 464-1, må bebyggelsen opføres i 2 etager.

7.18 I de øvrige ovaler må bebyggelsen opføres i 1 etage med udnyttelig tagetage.

7.19 Bygningshøjden må ved 2 etager højst være 11 meter over eksisterende terræn og ved 1 etage med udnyttelig tagetage højst 8 meter over eksisterende terræn.

8 BEBYGGELSENS UDFORMNING OG YDRE FREMTRÆDEN

Generelt

Der må ikke opsættes parabolantennor mod adgangsgivende vej.

Område C – villaer i ovaler

8.17 Alt synligt udvendigt murværk i bebyggelsen skal udføres i vandstrøgne eller bløddstrøgne kulbrændte lyse grå teglsten med spil eller lignende, som vist på vedhæftede tegning LP 464-6. Fuger kan være indfarvede. Mindre partier på indtil 10 % af boligens udvendige murareal kan udføres vandskurede i samme nuancer eller i rå beton, træ der fremstår som ubehandlet eller zink.

8.18 Bebyggelsen skal opføres med sadeltage eller med ensidig taghældning af blådæmpede tegltagsten med spil eller materiale sort engoberede tegltagsten, som vist på vedhæftede tegning LP 464-6, eller zink.

8.19 Hældning på sadeltag må højst være 40 grader og ensidig taghældning må højst være 25 grader.

8.20 Vinduer og udvendige dørpartier skal udføres i aluminium eller træ i farvenummer RAL 5004, RAL 6012, RAL 7005, RAL 7016, RAL 7030 eller RAL 8022, som vist på vedhæftede tegning LP 464-6. Trævinduer og udvendige dørpartier kan fremstå som ubehandlet.

8.21 Tagrender og nedløb skal udføres i zink.”

Ved telefonsamtale den 21. november 2005 med Statsamtet Sønderjylland oplyste Esbjerg Kommune, at baggrunden for kommunens betingelse om, at der kun kan købes én byggegrund pr. byggefirma eller pr. husstand, er at hindre, at der bygges en række huse af samme karakter og med samme udseende i området. Kommunen oplyste endvidere, at det er byplanmæssige interesser, der ligger bag betingelsen, idet kommunen ønsker at sikre variation i bebyggelsen, og at kommunen har haft en langvarig praksis for at sælge på denne måde. Kommunen oplyste endelig, at kommunen ikke har mulighed for at varetage de nævnte interesser gennem lokalplanlægningen.

I brev af 22. november 2005 anmodede statsamtmanden for Sønderjyllands Amt på baggrund af en artikel i Jyske Vestkysten den 18. november 2005 Esbjerg Kommune om en udtalelse om sagen, herunder om at oplyse, efter hvilke regler kommunen havde besluttet, at der ved et samlet udbud af flere byggegrunde kun kunne sælges én byggegrund pr. byggefirma eller pr. husstand. Kommunen blev endvidere anmodet om en redegørelse for, hvordan kommunen ville sikre sig markedsprisen for de grunde, der solgtes til næsthøjst bydende i de tilfælde, hvor en person eller et byggefirma havde budt højest på flere grunde og dermed skulle vælge grund.

Ved brev af 14. december 2005 besvarede Esbjerg Byråd statsamtmanden for Sønderjyllands Amts anmodning. Af dette brev fremgår bl.a. følgende:

”Lokalplan nr. 464 er gældende for Strandparken i Hjerting. Lokalplanens formål er at sikre variation af boligformer inden for de enkelte boligkategorier, jf. lokalplan 464, s. 23.

Det er kommunens opfattelse, at lokalplanens intentioner og formål tilgodeses bedst muligt – og reelt som eneste mulighed – ved at inddrage vilkåret om maks. én grund pr. byggefirma/husstand.

Sandsynligheden for, at der opnås en reel variation i boligformer er efter kommunens opfattelse større ved at inddrage ovennævnte vilkår. Undladelse af vilkåret vil åbne op for muligheden for, at et byggefirma erhverver samtlige 16 byggegrunde, hvilket alt andet lige vil stride imod lokalplanens formål.

Det er kommunens opfattelse, at ovenstående er et sagligt argument der er i fuld overensstemmelse med kommunens råderum inden for kommunalfuldmagtsreglerne.

Vilkåret om maks. én grund pr. husstand/byggefirma kan ikke optages i en lokalplan, jf. planlovens § 15, stk. 2, der udtømmende redegør for, hvad der kan optages i en lokalplan.

...

Kommunen har sat en mindstepris på de 16 byggegrunde. Denne pris er fremkommet via en vurdering af en ejendomsmægler. Ejendomsmægleren er blevet bedt om at vurdere **markedsprisen** for de pågældende grunde. Ejendomsmæglerens vurdering ligger til grund for mindsteprisen. Det kan altså udledes, at såfremt der sælges en grund til enten mindsteprisen eller et beløb højere end mindsteprisen har kommunen solgt til markedspris, uanset om man har solgt til højstbydende eller næsthøjstbydende.”

Statsamtmanden for Sønderjyllands Amt udtalte sig om sagen ved brev af 17. januar 2006 til Esbjerg Byråd. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Indledningsvist bemærkes, at planmæssige interesser i kraft af kommunernes rolle som planmyndighed efter planloven er saglige, kommunale interesser. En kommune kan derfor – inden for de rammer, som det konkrete plangrundlag sætter – træffe beslutning om, at en ejendom, som kommunen sælger, skal

anvendes til en bestemt type formål, f.eks. erhvervsformål eller boligformål, ligesom en kommune i den forbindelse kan fastsætte vilkår eller anvende udvælgelseskriterier, der skal sikre en vis boligstandard.

Det kan derimod ikke efter den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglighed i forvaltningen anses for sagligt, at en kommune i forbindelse med et ejendomssalg fastsætter vilkår eller anvender udvælgelseskriterier med henblik på at udelukke eller favorisere bestemte tilbudsgivere. Det bemærkes herved, at heller ikke planloven giver hjemmel til, at der i en kommune- eller lokalplan kan fastsættes begrænsninger i en ejendoms ejer- eller brugerkreds. ...

...

Kommunen har udbudt ejendommene i Hjerting på vilkår om, at der kun kan købes en byggegrund pr. byggefirma/pr. husstand.

Efter kommunens opfattelse er vilkåret den eneste reelle mulighed for at tilgodese lokalplanens intentioner og formål.

Lokalplanen har ifølge eget indhold til formål at sikre en variation af boligformer inden for tæt-lav og åben-lav bebyggelse.

Statsamtet lægger dog til grund, at lokalplanens formål, som kommunen har oplyst, er at sikre en variation af boliger inden for de enkelte delområder i lokalplanen.

Statsamtet konstaterer, at lokalplanen ikke indeholder retningslinier for, hvordan formålet om variation skal opfyldes.

Derimod konstaterer statsamtet, at lokalplanen indeholder bestemmelser om eksempelvis udformning af byggeriet inden for de enkelte delområder, for så vidt angår materialevalg, farver, tagform m.v., og at lokalplanen på disse punkter sikrer en vis boligstandard.

Det er statsamtets opfattelse, at der ved fastsættelse af vilkåret ikke varetages en saglig, kommunal interesse.

Baggrunden er, at vilkåret alene sikrer en forskellig ejerkreds, men ikke derudover sikrer variation af boligformer i delområdet.

Selvom det ikke kan udelukkes, at der kan være en vis sandsynlighed for et mere varieret byggeri, når der kun må købes én grund pr. byggefirma/pr. husstand, ses kommunen ikke at kunne hindre opførelsen af et identisk byggeri, såfremt forskellige ejere har ønske herom.

Efter statsamtets opfattelse er fastsættelse af vilkåret egnet til på forhånd at afskære andre interesserede tilbudsgivere fra at afgive tilbud, hvilket heller ikke er i overensstemmelse med reglerne om offentligt udbud, også selvom det ikke er udelukket at afgive tilbud på flere ejendomme. ...”

I brev af 24. januar 2006 rettede Esbjerg Byråd henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende statsamtmanden for Sønderjyllands Amt udtalelse af 17. januar 2006. Byrådet anførte i den forbindelse blandt andet, at kommunen har fulgt den omhandlede praksis, hvor hver husstand eller byggefirma kun kan erhverve én grund, i mange år, og at det er kommunens opfattelse, at mange andre kommuner følger en tilsvarende praksis.

I brev af 2. februar 2006 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet statsamtmanden for Sønderjyllands Amt om en udtalelse om sagen til brug for ministeriets vurdering af, hvorvidt der er grundlag for, at ministeriet tager sagen op af egen drift.

Ved brev af 8. februar 2006 med bilag til Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste statsamtmanden for Sønderjyllands Amt, at statsamtmanden kunne henholde sig til sin udtalelse af 17. januar 2006.

På baggrund af en beslutning i Esbjerg Byråd den 23. januar 2006 om at gennemføre det planlagte udbud af de omhandlede ejendomme uagtet statsamtmanden for Sønderjyllands Amts udtalelse af 17. januar 2006 anmeldte statsamtmanden for Sønderjyllands Amt i brev af 28. februar 2006 til politimesteren i

Esbjerg de ansvarlige medlemmer af byrådet for grov pligtforsømmelse, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse.

I brev af 1. marts 2006 meddelte Indenrigs- og Sundhedsministeriet Esbjerg Kommune, at ministeriet havde besluttet at tage sagen op til behandling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede i brev af 6. april 2006 Skov- og Naturstyrelsen om en udtalelse om følgende spørgsmål:

- 1) Kan der i en lokalplan lovligt fastsættes et formål om varieret bebyggelse som det af Esbjerg Kommune fastsatte?
- 2) Vil der ved en lokalplan lovligt kunne fastsættes nærmere retningslinier for, hvordan et formål om variation af boliger som det af Esbjerg Kommune fastsatte, skal opfyldes?
- 3) Vil sådanne retningslinier i en lokalplan i bekræftende fald kunne være tjenlige til at opnå det anførte formål? Skov- og Naturstyrelsen bedes i den forbindelse udtale sig om, hvorvidt der vil kunne fastsættes sådanne retningslinier, der i praksis vil kunne sikre variation i bebyggelsen på de udstykkede grunde.
- 4) Vil der efter Skov- og Naturstyrelsens opfattelse i en situation som den i sagen foreliggende være andre egnede måder til inden for lokalplanlovgivningens rammer at sikre opnåelsen af formålet om variation i bebyggelsen?

I brev af 11. maj 2006 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte Skov- og Naturstyrelsen bl.a. følgende:

”Planlovens § 15 fastlægger udtømmende, hvad der kan reguleres i en lokalplan.

Efter planlovens § 15, stk. 1, skal en lokalplan indeholde oplysninger om planens formål, dvs. om hvad kommunalbestyrelsen vil opnå med de bestemmelser, der fastsættes i lokalplanen.

Sikring af variation af boligernes udformning er efter praksis et lovligt formål.

Formålet vil kunne opnås ved, at der med hjemmel i § 15, stk. 2, fastsættes bestemmelser om ejendommens anvendelse (nr. 2), om ejendommens størrelse og afgrænsning (nr. 3), om bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde bebyggelsen skal opføres i (nr. 6), om bebyggelsers omfang og udformning (nr. 7) og om udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, herunder beplantningsforhold (nr. 9).

Særligt til nr. 7 skal bemærkes, at bestemmelsen om udformning giver hjemmel for retningslinjer, der skal sikre en bestemt – i lokalplanen beskrevet – ydre fremtræden ud fra arkitektonisk-æstetiske hensyn, fx med hensyn til materialer, farver, tagform, facadeudformning og skiltning.

I lokalplan 464. ”Strandpark og boligområde i Hjerting” er formålet bl.a. ”at sikre en variation af boligformer inden for tæt-lav og åben-lav bebyggelse” og ”at sikre den arkitektoniske helhed i bebyggelsen ved at fastlægge retningslinjer for bebyggelsens udformning, materialer og farver”. Disse formålsangivelser er – for så vidt angår det gældende lokalplanområde – ført over i lokalplanbestemmelser, der sikrer en opdeling mellem åben-lav villabebyggelse i delområde C2 (16 huse) og 32 klyngehuse i område D. I det følgende er der fokuseret på bestemmelser, der skal sikre variation.

Placeringen af byggefelterne sammenholdt med, at bebyggelsen skal underordnes terrænet, sikrer en vis variation i bebyggelsens fremtræden.

For så vidt angår variation *mellem de to bebyggelsestyper*, villaer og klyngehuse, gælder, at det for områderne i C2 – villaer i ovaler – såvel gennem byggefelt som gennem bestemmelse om mindste afstand til skel på 2,5 m er sikret, at husene bliver fritliggende, medens klyngehusene i område D kan opføres i skel. For klyngehusene er det et krav, at de skal opføres med rosé teglsten eller gul-røde teglsten med farvespil og ensidig taghældning på højst 25 grader, medens der for villaerne skal anvendes lyse grå teglsten med spil, ligesom der her er mulighed for flere tagformer.

For så vidt angår variation *inden for bebyggelsesformen* ”villaer i ovaler”, rummer planen mulighed for – men ikke krav om – at der i to ovaler kan opføres huse i to etager max 11 m høje (det gælder 7 huse), mens resten af området kan opføres i 1½ etage og højst 8 m. Tilsvarende åbner bestemmelsen om bebyggelsesprocent på 25 mulighed for – men ikke krav om – forskellig størrelse på husene, i og med at grundstørrelsen varierer som beskrevet i redegørelsen.

Hvis kommunen med formålsangivelsen ønsker variation mellem de forskellige bebyggelsestyper, må især byggefelterne sammenholdt med krav om, at bebyggelsen skal underordne sig terrænet, og kravet om farver tilgodesee formålet.

Hvis kommunen derimod har ønsket at sikre variation inden for samme bebyggelsestype, må det konstateres, at det – bortset fra den variation i bebyggelsens fremtræden, som byggefelterne sammenholdt med krav om, at bebyggelsen skal underordne sig terrænet, indebærer – ikke gennem lokalplanen er sikret mod at der opføres ens huse på alle grundene i henholdsvis delområde C2 og D.

Sikring af større variation i bebyggelsen inden for delområderne ville derfor have forudsat lokalplansbestemmelser med mere detaljerede *krav* til bebyggelsens udformning.

Planlovens § 15 åbner som nævnt ovenfor mulighed for at stille endog meget detaljerede krav til bebyggelsens udformning m.v., fx således at der angives præcise - forskellige – krav til hvert enkelt hus, eller præcise krav fælles for bebyggelsen inden for en oval. Det er naturligvis en forudsætning, at kravene er begrundet i planlægningsmæssige hensyn som fx arkitektonisk-æstetiske hensyn.

Det skal fremhæves, at Skov- og Naturstyrelsen ikke har kendskab til, at meget detaljerede bestemmelser ned til regulering af de enkelte huse i bebyggelsen af et nyt område, har været anvendt, bortset fra tilfælde, hvor lokalplanen er udarbejdet på grundlag af et specifikt projekt.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med kommunerne varetages af fem statsamtmand. Det er således statsamtmanden for Sønderjyllands Amt, der fører tilsyn med Esbjerg Kommune, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for de fem statsamtmand, men Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsamtmanden har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. § 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud."

Formålet med reglerne om offentligt udbud i forbindelse med salg af kommunale ejendomme er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af en kommunal ejendom. Muligheden for købstilbud fra en bredere kreds vil også kunne føre til, at der opnås de for kommunen bedste købstilbud. Desuden vil kommunen kunne sikre sig imod en kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstiggelse af køber.

I henhold til § 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er der i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 (udbudsbekendtgørelsen) fastsat nærmere regler om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Disse regler er uddybet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 (udbudsvejledningen).

Det fremgår af § 3, stk. 2, 1. pkt., i udbudsbekendtgørelsen, at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår en ejendom udbydes til salg.

Af udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, fremgår, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt der herved varetages en saglig, kommunal interesse.

3. Esbjerg Kommune har ved udbud af 16 byggegrunde i Hjerting fastsat vilkår om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund, hvilket indebærer, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en potentiel køber er højstbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjstbydende.

Esbjerg Kommune har som begrundelse herfor anført, at vilkåret skal tilgodese formålet om variation i udformning i boligerne på de omhandlede grunde. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund lagt til grund, at formålet med at fastsætte det omhandlede vilkår er at opnå, at de enkelte huse inden for de rammer, lokalplanen sætter, får et individuelt præg.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har derfor fundet anledning til at vurdere, om dette formål lovligt har kunnet begrunde det omtalte vilkår i udbudsmaterialet, og om kommunen herved varetager en saglig kommunal interesse, jf. udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune med henblik på at fremme variation i udformning af boliger ved udbud af byggegrunde kan fastsætte vilkår om, at hver køber alene kan købe én grund, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, herunder planloven. Spørgsmålet om lovligheden af kommunens vilkår skal derfor vurderes ud fra almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage byplanmæssige formål, herunder sikre bygninger en bestemt arkitektonisk fremtræden i bybilledet. I forbindelse med byplanmæssige formål kan kommuner tillige fremme en lovlig kommunal interesse i et æstetisk bybillede.

Der kan henvises til Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2005, side 19 f., og Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 55.

Fremme af variation af boligers udformning er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse tillige et lovligt kommunalt formål, som en kommune kan varetage med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Det gælder dog kun, hvis kommunen ikke hermed udelukkende vil opnå formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, jf. pkt. 4.

4. Efter kommunalfuldmagtsreglerne må der således opstilles en almindelig formodning imod, at en kommune kan anvende sine økonomiske midler til – ved privatretlige dispositioner eller på anden måde – udelukkende at opnå formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen. Det må dog forudsætte, at lovgivningen anviser midler, der kan anvendes til at opnå formålet f.eks. en forvaltningsakt eller en plan. En kommune kan således ikke anvende kommunalfuldmagtsreglerne som et alternativ til reguleringslovgivningen.

Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 683 ff., Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 40 ff., og Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 187.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på den baggrund vurderet, hvorvidt Esbjerg Kommune har fastsat det omtalte vilkår i udbudsmaterialet udelukkende med henblik på varetagelse af formål, der er omfattet af reguleringslovgivningen, hvilket i dette tilfælde er planloven, herunder om planloven anviser midler, der kan anvendes til at opnå det samme formål.

På grundlag af Skov- og Naturstyrelsens udtalelse af 11. maj 2006 lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet til grund, at sikring af større variation i bebyggelsen inden for det i sagen omhandlede delområde ville have forudsat lokalplanbestemmelser med mere detaljerede krav til bebyggelsens udformning. Planlovens § 15 giver således som anført af Skov- og Naturstyrelsen mulighed for at stille endog meget detaljerede

krav til bebyggelsens udformning m.v., f.eks. således at der angives præcise – forskellige – krav til hvert enkelt hus.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har imidlertid forstået Esbjerg Kommune således, at kommunen ikke selv ønsker at opstille meget detaljerede krav til regulering af de enkelte huse, men ønsker, at variationen af boligers udformning sker ved, at den enkelte køber får adgang til frit at vælge, hvorledes vedkomment hus skal opføres, dog inden for de rammer, lokalplanen sætter, og således kan opføre individuelt prægede huse. Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at kommunens tilsigtede formål med at fremme variation af boligers udformning og give den enkelte borger en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning ikke kunne varetages fuldt ud ved anvendelse af reguleringslovgivningen, dvs. lokalplanbestemmelser med meget detaljerede krav til udformningen af det enkelte hus.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vil det endvidere være sandsynligt, at en meget detaljeret regulering af udformningen af de enkelte huse vil kunne påvirke markedsprisen for de enkelte grunde i nedadgående retning, idet dette ville begrænse køberens frihed med hensyn til udformning af huset. Det er således ministeriets opfattelse, at vilkåret om, at hver køber alene kan købe én grund, samtidig formentlig vil indebære, at kommunen kan opnå en højere pris end ved anvendelse af en meget detaljeret regulering af udformningen af de enkelte huse. Det vil på den baggrund efter ministeriets opfattelse være i overensstemmelse med grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning af kommunale midler at fastsætte det anførte vilkår i stedet for at fastsætte meget detaljeret regulering via lokalplan.

5. Spørgsmålet er herefter, om vilkåret i udbudsmaterialet fra Esbjerg Kommune om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én grund, fremmer variation af boligers udformning, herunder om kommunen ved salget af de omhandlede grunde har sikret, at den kommunale interesse varetages.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Esbjerg Kommune i, at der alt andet lige er en større sandsynlighed for, at individuelle købere ønsker individuelt prægede huse bygget på grundene, og at området derved gives et varieret udseende end, hvis én køber købte alle byggegrundene. Det er således ministeriets opfattelse, at vilkåret om, at hver køber alene kan købe én grund, er egnet til at fremme variation i bebyggelsen.

Dette gælder uanset, at det ikke kan udelukkes, at alle købere af de omhandlede byggegrunde måtte ønske samme type hus opført, eventuelt af samme byggefirma, eller at alle købere eller nogen af dem sælger deres grunde til ét byggefirma, der så kan opføre samme type hus.

En yderligere sikring af opnåelsen af Esbjerg Kommunes formål om variation af boligers udformning vil som anført ovenfor kunne ske gennem anvendelse af lokalplanbestemmelser med meget detaljerede krav til det enkelte hus' udformning. Dette ville imidlertid som anført under pkt. 4 formentlig føre til en lavere pris på de enkelte grunde, ligesom kommunens ønske om at give den enkelte borger en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning ikke ville kunne blive opfyldt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund ikke, at Esbjerg Kommune er forpligtet til at foretage en yderligere sikring af, at formålet om at fremme variation af boligers udformning opfyldes ved salg af grundene.

Det tilføjes, at det omtalte vilkår om, at hver køber alene kan købe én grund, som nævnt ovenfor indebærer, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en husstand eller et byggefirma er højestbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjestbydende. Vilkåret har derimod ikke haft den virkning, at det har udelukket eller favoriseret bestemte tilbudsgivere, idet alle har haft mulighed for at byde på grundene og købe én grund, hvis de har været højestbydende.

6. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på baggrund af ovenstående ikke grundlag for at antage, at det er i strid med lovgivningen, at Esbjerg Kommune med det formål at fremme variation af boligers udformning og give den enkelte køber en vis valgfrihed i forhold til boligens udformning har fastsat det omhandlede vilkår i udbudsmaterialet om, at hver husstand eller hvert byggefirma alene kan købe én

grund. Dette gælder uanset, at vilkåret vil have den konsekvens, at udbudte ejendomme i tilfælde, hvor en potentiel køber er højestbydende på mere end én grund, vil blive solgt til næsthøjestbydende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev orienteret statsamtmanden for Sønderjyllands Amt og Politimesteren i Vejle om ministeriets retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke yderligere i sagen.

Med venlig hilsen

Lise Brandi-Hansen