



Orientering

Til Økonomiudvalget og Teknik- og Miljøudvalget

Byggefællesskaber i Bystævneparken, Brønshøj-Husum

Resumé

I 2022 vedtog Borgerrepræsentationen et medlemsforslag om fremme af byggefællesskaber i Bystævneparken. Økonomiudvalget og Teknik- og Miljøudvalget blev i 2023 orienteret om, at rammerne for fremme af byggefællesskaber i Bystævneparken skulle afklares med Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har nu udtalt, at ved udbud og salg af kommunale grunde er det ikke et sagligt kommunalt formål specifikt at fremme byggefællesskaber frem for andre tilbudsgivere alene pga. organiseringsformen. Det er dog fortsat muligt at fremme byggefællesskaber ved to af de tidligere skitserede modeller ("udbud af byggeret med fast pris", "salg til andelsboligforening med garantistillelse uden udbud"). Dermed skal ("råhusmodellen") tilpasses, så den ikke alene er målrettet opførelse af byggefællesskaber, men anvendes til at opnå et bredt udbud af boligtyper generelt.

Sagsfremstilling

Økonomiforvaltningen har bedt Ankestyrelsen udtale sig om kommunens rammer for at fremme byggefællesskaber ved udbud og salg af kommunale grunde i Bystævneparken.

Ankestyrelsen har nu udtalt følgende (bilag 1):

- Det er ikke sagligt at fremme byggefællesskaber frem for andre tilbudsgivere
- I forbindelse med en beslutning om at byggemodne jord er det ikke sagligt at lægge vægt på, om en grund kan være attraktiv for et byggefællesskab
- Københavns Kommune (KK) kan ikke aftale med et byggefællesskab, at byggefællesskabet kan vente med at betale købesummen for en grund indtil fx byggetilladelse foreligger, hvis KK modtager et bud fra en anden køber, der kan betale købesummen tidligere.

Betydning for udbud / fremme af byggefællesskaber i Bystævneparken

Det vurderes, at Ankestyrelsens udtalelse betyder, at to af de tre tidligere skitserede modeller kan anvendes uden tilpasninger. Det gælder modellerne "udbud af byggeret med fast pris" og "salg til

19-06-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 10103

Dokumentnummer i F2
7927264

Sagsnummer eDoc
2025-0144059

Sagsbehandler
Frederik Foged

KEJD Team Køb, Salg og
Indlejning (6689)

andelsboligforening med garantistillelse uden udbud", jf. tidligere orientering vedlagt som bilag 2.

Den tredje model ("råhusmodellen"), jf. bilag 2, skal derimod tilpasses. I denne model indgår etablering af et byggefællesskab enten som en betingelse eller et tildelingskriterie, hvilket vurderes ikke at være sagligt efter Ankestyrelsens udtalelse. KKs udbudsmateriale kan dog indeholde et bredere formuleret visionstema om variation i boligudbuddet i overensstemmelse med planlovens bestemmelser, som kan indgå i vurderingen af kvalitet. Etablering af dele af et byggeri som et byggefællesskab vil kunne indgå som ét blandt mange boligformer, som vil kunne vægtes positivt i en vurdering af variation i boligudbuddet – og dermed i vurdering af kvaliteten i et tilbud.

Interessenter og opmærksomhedspunkter

Sagen forelægges Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget i forlængelse af tidligere fællesorientering om byggefællesskaber i Bystævneparken af 21. august 2023.

Økonomi

Orienteringen har ingen økonomiske konsekvenser.

Videre proces

Gennemførelse af modellerne om byggefællesskaber forudsætter særskilt politisk beslutning ved senere sag om udbud af byggeret i Bystævneparken. Økonomiudvalget skal træffe beslutning om en samlet udbudsstrategi for Bystævneparken, når lokalplanen er endeligt vedtaget (forventeligt i efteråret 2025). Forud for behandlingen i Økonomiudvalget får Teknik- og Miljøudvalget udbudsstrategien i høring.

Efterfølgende forelægges udbudsprogrammer for de enkelte etaper for Økonomiudvalget til godkendelse, og det første udbud af byggeret til familieboliger forventes at kunne igangsættes primo 2026.

Bilag

- | | |
|----------|--|
| Bilag 1: | Ankestyrelsens udtalelse af 4. april 2025 |
| Bilag 2: | Fællesorientering om byggefællesskaber i Bystævneparken af 21. august 2023 |



Notat

Byggefællesskaber i Bystævneparken, Brønshøj-Husum

Resumé

Økonomiforvaltningen har i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen på baggrund af et medlemsforslag udarbejdet tre modeller for, hvordan byggefællesskaber kan understøttes og realiseres i Bystævneparken. Denne orientering optegner det juridiske og planlægningsmæssige mulighedsrum for at fremme byggefællesskaber. Dertil viser orienteringen, hvor der er behov for afklaring med Ankestyrelsen.

Sagsfremstilling

Borgerrepræsentationen vedtog et medlemsforslag om byggefællesskaber i Bystævneparken stillet af Enhedslisten, Socialdemokratiet, Konservative Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstre på Borgerrepræsentationens møde den 3. november 2022 (bilag 2). Økonomiudvalget og Teknik- og Miljøudvalget orienteres om tre modeller for realisering af byggefællesskaber i Bystævneparken. Modellerne kan indgå i et af de konkrete udbud i Bystævneparken, der forventes offentliggjort i 2025. Fremme af byggefællesskaber stiller særlige krav til kommunen som grundsælger og facilitator for, at byggefællesskaber kan lykkes i byudviklingsprocesser.

Et *byggefællesskab* kan defineres som en organiseringsform, hvor flere privatpersoner i fællesskab opfører et boligbyggeri, hvor de varetager en bygherrerolle. Der er dermed typisk ikke tale om professionelle bygherrer. Det kan efterfølgende organiseres som et bofællesskab med forskellige grader af fælles forpligtigelser eller som individuelle boliger i et ordinært nabofællesskab.

Tre modeller til fremme af byggefællesskaber i Bystævneparken

Nedenstående modeller er udviklet på baggrund af interviews med Roskilde Kommune, Køge Kommune og Arealudviklingsselskabet Køge Kyst. Dertil er inddraget flere rapporter, der belyser eksempler fra ind- og udland samt vurderinger af det juridiske grundlag i dansk lovgivning.

Model 1: Udbud af byggeret med fast pris eller pris og projekt

I denne model er byggefællesskabet grundkøber og bygherre på eget projekt. Kommunen kan i udbud ikke afgrænse byderkredsen til byggefællesskaber, som derfor er i konkurrence med andre bydere, herunder fx professionelle ejendomsudviklere. Byggefællesskaber har bedst

22-09-2023

Sagsnummer i F2
2023 - 11126

Dokumentnummer i F2
94531

Sagsnummer i eDoc
2023-0280520

Center for Byudvikling

mulighed for at vinde et udbud, hvis tildeling sker ud fra andre kriterier end prisen. Byggefællesskaber kan særligt konkurrere på kvalitetskriterier med vægt på fællesskaber, variation i arkitektur, ejerformer mv. Ved at udbyde projektet med fast pris (markedspris fastsat af mægler) sikres alene konkurrence på kvalitet. Alternativt kan projektet tildeles ud fra en samlet vurdering af pris- og projektkvaliteter. Dette er dog mindre fordelagtigt for byggefællesskaber, da andre typer af bygherrer formodentlig kan byde en højere pris.

Erfaringer fra Roskilde og Køge viser, at et udbud bør omfatte 15-25 boligenheder, da det kan være en udfordring at samle og koordinere en større gruppe borgere i et byggefællesskab. Derudover viser erfaringerne, at selve udbuddet bør suppleres af en informations- og vejledningsindsats fra kommunen for at sikre, at potentielle byggefællesskaber kender mulighederne for at bygge og blive i stand til at byde ved udbuddet. Ved udbud med få boligenheder vil interessen fra større professionelle udviklere erfaringsmæssigt også være mindre. Kravene til levering af projektmateriale bør være relativt lave (skitseprojekt, visiosoplæg), udbudsperioden relativt lang og tilrettelagt ud fra, hvornår potentielle byggefællesskaber er klar til at byde.

Erfaringer fra blandt andet Roskilde viser at brug af betingede købsaftaler kan være befordrende for, at byggefællesskaber kan opnå lånefinansiering og rådgiverassistance. Derved udskydes betaling af den fulde købesum til sent i processen. Aftalen kan fx være betinget af godkendelse af projektforslag/myndighedsprojekt. Det er yderligere en stor fordel, hvis anlægsforpligtelser til anlæg af veje, parkering og øvrig byggemodning (fx nedrivning, klimatilpasning) ikke varetages af byggefællesskabet. Dette vil ofte følge af udskudt betaling af købesum. Det kan i stedet varetages af kommunen som grundsælger, andre bygherrer i området eller en grundejerforening.

I Bystævneparken vurderes denne model mest anvendelig til rækkehuse, idet den byggetekniske kompleksitet er mindre. I forhold til tildelingskriterier i forbindelse med et udbud kan disse handle om, hvordan et byggeprojekt vil bidrage til socialt fællesskab og tryghed i Bystævneparken (med afsæt i helhedsplanens intentioner), og hvordan projektet vil bidrage til bymæssig og arkitektonisk kvalitet og -variation mv.

De juridiske rammer for tildelingskriterier i forbindelse med udbud af grunde, brug af udskudt betaling mv. skal afklares med Ankestyrelsen.

Model 2: Råhusmodellen

I Råhusmodellen udbyder kommunen byggeret til en samlet større boligbebyggelse, hvor kommunen som betingelse eller som tildelingskriterie angiver etablering af et byggefællesskab i hele eller dele af bebyggelsen. Køber (større professionel aktør) videreleverer herefter en eller flere opgange som råhus til et byggefællesskab, som færdiggør den del af byggeriet. Modellen er oplagt i etageboligbebyggelser, hvor byggeopgaven teknisk og økonomisk er svært håndterbar for et byggefællesskab. Udbudsformen i denne model afhænger af, om byggefællesskabet indgår som betingelse eller tildelingskriterie. I sidstnævnte tilfælde vil

bydere skulle redegøre for, hvordan byggefællesskabet kan realiseres (aftaler, organisation, relevante underrådgivere mv.). Dertil skal bydere redegøre for, hvordan øvrige kvalitetskriterier vedrørende det samlede boligprojekt realiseres.

Erfaringer fra Køge og Roskilde viser, at det kan være en fordel for grundsælger og for potentielle købere at foretage en forudgående markedsdialog. I den forbindelse er det vigtigt at informere om den aktuelle mulighed for byggefællesskab. Udbudsperioden bør være relativ lang for at bydere kan nå at levere på tildelingskriteriet vedrørende byggefællesskaber i et evt. samarbejde med et byggefællesskab. Krav til byggemodning og anlægsforpligtelser mv. er som normalt, da det er tale om en større professionel byggherre. Modellen er relevant for etagebyggeri i Bystævneparken.

Model 3: Salg til andelsboligforening med garantistillelse uden udbud

Denne model er hjemlet i lov om kommuners styrelse § 68, stk. 2, jf. almenboliglovens § 160n. Her har en kommune mulighed for at stille garanti for en del af en andelsboligforenings lån (ud over 60 pct. af ejendommens værdi) med henblik på etablering af andelsboliger. Byggeret/grund kan desuden tildeles uden udbud. Det gælder både nybyggeri og eksisterende byggeri. Tildeling kan ske direkte til et byggefællesskab.

Modellen giver mulighed for at stille modkrav til den begunstigede gruppe, fx gevinstklausuler og tillægskøbesum, og kan omfatte bidrag, der svarer til tildelingskriterier i model 1. Samme forhold er vigtige som i model 1 i forhold til proces, byggemodning og anlægsforpligtelser. Modellen afprøves pt. på rækkehuse i Roskilde og på etagebyggeri på Frederiksberg. Begge bygningstyper er relevante i Bystævneparken.

Forslag til plangrundlag i Bystævneparken

På baggrund af helhedsplanen (vedtaget af Borgerrepræsentationen den 4. november 2021) arbejder forvaltningerne på et planforslag for Bystævneparken. Efter planloven er det ikke muligt i en lokalplan at fastlægge bestemmelser om, at arealer til boliger skal opføres af byggefællesskaber. Hvis man ønsker at etablere bofællesskaber, så kan boligstørrelsen fastlægges i lokalplanen. Der kan dog ikke stilles krav om, at muligheden for bofællesskaber udnyttes.

Det vurderes at fremme realisering af byggefællesskaber efter model 1 og 3, hvis der i lokalplansforslaget fastlægges en bebyggelsesstruktur med rækkehuse af max 15-25 boligenheder. I model 2 indgår byggefællesskabet som en del af en større etagebebyggelse. Det kommende lokalplansforslag for Bystævneparken indeholder mulighed for både etageboliger og rækkehuse.

Erfaringer fra Køge og Roskilde viser, at følgende kan understøtte byggefællesskaber: Præcise bestemmelser for bebyggelsernes omfang og placering kan reducere kompleksiteten. Parkering skal kunne etableres på byggefællesskabets egen grund eller i samlet parkeringsløsning for området. Lokalplansforslaget bestemmelser for bebyggelsens ydre

fremtræden, indretning af friarealer mv., skal give byggefællesskaberne mulighed for at præge bebyggelsen.

I en situation, hvor byggefællesskaber ikke bliver realiseret, er reguleringen i lokalplanen fortsat gældende.

Politisk handlerum

Udvalgene har mulighed for at bede om uddybninger eller stille yderligere spørgsmål til orienteringen. Der kan i forbindelse med denne orientering ikke tages beslutning om udbuddet af byggeretten i Bystævneparken, da det kræver særskilt behandling jf. afsnittet videre proces.

Videre proces

Når Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen har afklaret de foreslåede rammer for udbudsvilkår mv. jf. model 1 med Ankestyrelsen, vil Økonomiudvalget og Teknik- og Miljøudvalget blive orienteret herom. Grundet sagsbehandlingstid i Ankestyrelsen forventes svar i efteråret 2024. Hvis Ankestyrelsen afviser det skitserede handlerum, skal det politisk besluttes, om modeller inklusiv foreslåede rammer særskilt skal prøves i Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Gennemførelse af modellerne om byggefællesskaber forudsætter særskilt politisk beslutning ved senere sag om udbud af byggeret i Bystævneparken. Forvaltningerne vil i forbindelse hermed, i overensstemmelse med medlemsforslaget af den 3. november 2022 fra Enhedslisten, Socialdemokratiet, Konservative Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstre, skitsere, hvilke modeller der er relevant vedrørende byggefællesskaber i de konkrete udbud. Udbud i Bystævneparken forventes offentliggjort i 2025 og skal godkendes i borgerrepræsentationen.

Bilag

1. Overblik over politisk behandling
2. Medlemsforslag om fremme af realisering af byggefællesskaber i Bystævneparken



Københavns Kommune
Borups Allé 177
2400 København NV

Tilsynsudtalelse om fremme af byggefællesskaber ved udbud og salg af fast ejendom – kommunens sagsnr.: 2023-0020544

4. april 2025

J.nr. 24-87327

Ankestyrelsen

Københavns Kommune har skrevet til Ankestyrelsen den 28. august 2024. Kommunen har bedt om en udtalelse om lovligheden af kommunens påtænkte beslutning om at fremme byggefællesskaber i forbindelse med udbud og salg af kommunale ejendomme.

Kommunen ønsker at udbyde grunde til salg og i den forbindelse angive en række udvælgelseskriterier for at fremme byggefællesskaber. Kommunen ønsker dermed mulighed for at sælge grunde til byggefællesskaber, selv om de ikke har afgivet det højeste købstilbud.

Herudover ønsker kommunen bl.a. at byggemodne jord, hvis grunden kan være attraktiv for et byggefællesskab.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune ikke kan anvende et udvælgelseskriterie, hvor kommunen lægger vægt på, at tilbudsgiver er et byggefællesskab.

Det vil heller ikke være sagligt – i forbindelse med en beslutning om at byggemodne jord – at lægge vægt på, om en grund kan være attraktiv for et byggefællesskab.

Sagens oplysninger

Københavns Kommune har bl.a. oplyst følgende i sin anmodning om en forhåndsudtalelse:

"En række politiske partier i Københavns Kommune har fremsat et medlemsforslag om fremme af byggefællesskaber [...].

Med den samlede Borgerrepræsentations vedtagelse af forslaget er Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune blevet bedt om i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen at udarbejde forskellige modeller for, hvordan byggefællesskaber i Bystævneparken, der er et udviklingsområde i København, kan understøttes og realiseres.

2. Beskriv kommunens påtænkte beslutning

2.1 Tildelingskriterier.

Københavns Kommune har i sinde at udbyde grunde til salg i Bystævneparken og i den forbindelse lægge vægt på følgende kriterier ud over pris:

A)

Københavns Kommune vil lægge vægt på, om byderen er et byggefællesskab (organiseringsform, hvor privatpersoner danner en forening og agerer som bygherre). Københavns Kommune agter altså at åbne mulighed for at tildele en grund til et byggefællesskab foran andre bydere, der har budt samme eller højere pris end byggefællesskabet. Ligeledes kan projektet tildeles til et byggefællesskab frem for andre bydere, som har budt ind med et projekt, der isoleret set er lige så attraktivt ud fra de øvrige tildelingskriterier - eller mere attraktivt - end byggefællesskabets projekt.

B)

Københavns Kommune vil lægge vægt på, om byderens projekt og/eller organiseringsform er egnet til at skabe et socialt fællesskab blandt de kommende beboere med henblik på at sikre et bredt udbud af boligtyper/ejerformer og fremme udvikling af velfungerende by- og boligområder. Dertil at det sociale fællesskab kan være med til at løse sociale udfordringer.

C)

Københavns Kommune vil derudover lægge vægt på følgende kriterier:

- 1) Arkitektonisk kvalitet (variation, identitet, karakterfuldhed, bæredygtighed)
- 2) Bymæssigt fodafttryk (bidrag til bybilledet og bylivet)

2.2 Udskudt betaling af købesum

Et byggefællesskab vil have lettere ved at realisere sit projekt, hvis tidspunktet for betaling af købesummen kan udskydes, indtil byggefællesskabet har opnået byggetilladelse til sit byggeri.

Kommunen agter derfor at udbyde grunde på vilkår om, at købesummen først skal betales, når byder har opnået byggetilladelse til sit projekt.

2.3 Kommunens byggemodning af en grund

Det vil forbedre et byggefællesskabs muligheder for at realisere et projekt, hvis kommunen byggemodner grunden, fx oprenser forurening, inden den overdrages. Et uprofessionelt byggefællesskab vil have vanskeligere ved at håndtere oprensning af forurening end en professionel aktør. Derfor ønsker Københavns Kommune at have mulighed for at byggemodne en grund, inden den udbydes til salg, hvis grunden kan være attraktiv for et byggefællesskab.

3. Beskriv tvivlsspørgsmålet

Københavns Kommune ønsker at få bekræftet lovligheden af at anvende de fremgangsmåder, der er oplistet ovenfor i pkt. 2.1-2.3.

Baggrunden for anmodningen er, at Indenrigsministeriet i udtalelse nr. 9630 af 1. oktober 2001 har udtrykt tvivl om, hvorvidt det er et sagligt, kommunalt hensyn helt generelt at fremme bofællesskaber frem for andre boformer. Da der er en vis lighed mellem byggefællesskaber og bofællesskaber, ønsker Københavns Kommune at få afklaret, om kommunen varetager en saglig, kommunal interesse ved at fremme byggefællesskaber og dermed kan tage de ovenfor nævnte skridt med henblik på at fremme byggefællesskaber.

I forhold til pkt. 2.2 bemærkes, at kommunens udskydelse af tidspunktet for købers betaling af købesum vil indebære, at kommunen går glip af forrentning af købesummen i en vis periode i

forhold til en situation, hvor kommunen kræver betaling af købesum allerede ved tildeling af grunden.

I forhold til pkt. 2.3 bemærkes, at kommunens byggemodning af en grund kan medføre, at kommunens provenu ved salget af grunden formindskes med den moms, som er udløst af byggemodningen, hvis der ikke i forvejen skulle pålægges moms ved salget af grunden. Vi bemærker, at det ses at være almindelig praksis i andre kommuner at byggemodne inden et udbud af en grund, også selvom byggemodningen udløser momspligt ved salg af en grund.

4. Sammenfatning af kommunens retsopfattelse

[...]

Københavns Kommune antager, at byggefællesskaber skaber et socialt fællesskab, der bl.a. kan være med at løse sociale udfordringer. Dertil bidrager byggefællesskaber iflg. forskningen til en blandet by og dermed til at opfylde kommunens boligpolitiske mål om en mangfoldig by for alle (udvider udbud af boligformer). Dertil også, at de bidrager til at skabe velfungerende bolig- og byområder (beboergruppe med ressourcer, engagement i området de selv investerer i og med lav udskiftning. Dermed varetager kommunen en saglig, kommunal interesse ved at fremme byggefællesskaber. Byggefællesskaber kan derfor lovligt fremmes af kommunen i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne ved de initiativer, der er oplistet ovenfor.

Antagelsen er baseret på Erfaringer fra Tübingen og Fællesbyg Køge Kyst, som viser, at byggefællesskaber bidrager til sociale fællesskaber. I forlængelse heraf viser undersøgelser og erfaringer, at byggefællesskaber et stort potentiale for at løse samfundsmæssige udfordringer såsom ensomhed.

En analyse fra COWI af byggefællesskaberne i bydelen Vauban i Freiburg viser, at variationerne i byggefællesskaber i forhold til størrelse og ejerformer er attraktive for forskellige størrelser af husstande og med forskellige indkomstgrundlag. Også dette anser Københavns Kommune for at være en saglig, kommunal interesse.

Derudover viser studier fra Ph.D. og arkitekt Silje Erøy Sollien, at byggefællesskaber bidrager til arkitektonisk variation og kvalitet,

da byggefællesskaber i højere grad har mulighed for at bruge ekstra midler på arkitektonisk kvalitet, da de ikke på samme måde som ejendomsudviklere skal fokusere på profitmaksimering. Hun påpeger ligeledes, at byggefællesskaber har tendens til at vælge mere miljømæssigt bæredygtige og langtidsholdbare løsninger, da de bygger med det udgangspunkt at blive boende længe. Det anser Københavns Kommune for at være en saglig, kommunal interesse.

Endelig vurderer Københavns Kommune, at det er en saglig, kommunal interesse at understøtte en blandet by og et fleksibelt boligmarked, hvilket byggefællesskaber vurderes at kunne bidrage til.

3) Københavns Kommunes tilsikring af den kommunale interesse

Med henblik på tilsikring af at en grund, som kommunen tildeler til et byggefællesskab, også faktisk bebygges og efterfølgende bebos af et byggefællesskab, vil Københavns Kommune udbyde grunden med vilkår om, at grunden ikke kan overdrages til tredjemand, dvs. personer eller et selskab, der ikke har optrådt som køber ved tildelingen af grunden, i 5 år efter tildelingen af grunden. Vi præciserer, at det alene er den ubebyggede grund, der ikke skal kunne videresælges i 5 år, idet de enkelte (fx) rækkehuse vil kunne sælges videre af den enkelte ejer.

Desuden vil grunden blive udbudt med vilkår om, at der skal opføres et byggeri, der svarer til det projekt, som er blevet forelagt kommunen og som kommunen har udvalgt som vinder af udbuddet. Sker dette ikke, skal handlen gå tilbage.

Kommunen mener dermed at have sikret varetagelsen af de hensyn, der i tilfælde af, at byggefællesskabet ikke er højstbydende, har begrundet en lavere pris.”

Regler og praksis

Fastsættelse af udbudsvilkår

Salg af kommunens faste ejendomme skal ske ved offentligt udbud, medmindre andet er fastsat i lovgivningen. Det står i § 68 i kommunestyrelsesloven og § 1 i udbudsbekendtgørelsen.

Af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, fremgår følgende:

"§ 3. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg.
[...]"

Af udbudsvejledningens afsnit 9.1. fremgår bl.a. følgende om udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1:

"Der gælder ikke et krav om, at det i udbudsvilkårene skal være fastlagt, hvordan den udbudte ejendom skal anvendes. Kommunen henholdsvis regionen kan således lovligt udbyde en ejendom til salg på en sådan måde, at kommunen henholdsvis regionen herigennem kan opnå forslag til ejendommens anvendelse.

Kommunen henholdsvis regionen vil kunne betinge sig, at der indleveres et skitseprojekt til et eventuelt nybyggeri. 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 begrænsninger kan være vilkår om gennemførelse af byggeri af et bestemt indhold eller udseende, om efterfølgende udlejning til kommunen henholdsvis regionen (sale-and-lease-back) eller vilkår om, at en bygning – fortsat skal anvendes til et bestemt formål. 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. (Skr. af 27. juni 2007, j.nr. 2007-21122/101-3, resumédata-basen 07.3.1.)."

Salg til andre end højestbydende

Udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, har følgende ordlyd:

"§ 6. [...]

Stk. 2. Salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt kommunen henholdsvis regionen herved varetager en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttere reglerne."

Af udbudsvejledningens afsnit 12.2. fremgår bl.a. følgende om udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2:

"Bestemmelsen er udtryk for en almindelig offentligretlig grundsætning om kommuners og regioners opgavevaretagelse.

Baggrunden for, at det nu i bestemmelsen er præciseret, at salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud også skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttere reglerne er, at den hidtidige ordlyd af bestemmelsen kunne give det indtryk, at en kommune eller region altid kan sælge til en anden end højestbydende, hvis der foreligger en saglig kommunal eller regional interesse heri. Dette er efter gældende ret ikke altid tilfældet, da en kommunalbestyrelse eller et regionsråd som udgangspunkt ikke ved at sælge til andre end højestbydende må handle i strid med pligten til at sælge til markedsprisen, ligesom salget skal ske i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttere reglerne. Markedsprisen for fast ejendom kan være forskellig alt efter, hvad den pågældende ejendom kan eller skal bruges til.

Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vil således kunne vælge en anden tilbudsgiver end højestbydende, når der herved varetages en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse, og dette sker inden for rammerne af anden lovgivning, herunder statsstøttere reglerne. Salget skal desuden ske til markedsprisen, medmindre der i medfør af den skrevne eller uskrevne lovgivning kan ydes støtte til køberen.

Ved vurderingen af, om en kommune henholdsvis region varetager en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse ved at lægge

vægt på særlige kriterier ved valget mellem forskellige tilbudsgivere – kriterier der indebærer, at kommunen henholdsvis regionen ønsker at sælge til andre end den højstbydende tilbudsgiver – er det afgørende, om det følger af regler i den skrevne lovgivning, at en kommune henholdsvis en region lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende. Hvis dette er tilfældet, kan kommunen lovligt lægge vægt på de omhandlede kriterier.

Hvis dette ikke er tilfældet, er det for så vidt angår kommuner afgørende, om den skrevne lovgivning udtømmende regulerer, hvilke kriterier der i den konkrete situation kan lægges vægt på. Er dette tilfældet, vil kommunen ikke lovligt kunne lægge vægt på kriterier, der ikke følger af den skrevne lovgivning. Hvis den skrevne lovgivning imidlertid ikke er udtømmende, må det afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – kommunalfuldmagtsreglerne, jf. ovenfor afsnit 3.2. – samt efter offentligretlige grundsætninger om saglighed i forvaltningen, om kommunen lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende. Antagelse af et lavere bud end højstbydende må endelig ikke være i strid med statsstøttereglerne, jf. afsnit 3.5.

[...]

En kommune havde i udbudsmaterialet og som begrundelse for salget til næsthøjstbydende anført som udvælgelseskriterium, at kommende beboere skulle være repræsenteret ved tilbudsgivningen. Dette udvælgelseskriterium kunne imidlertid ikke anses for sagligt, og det pågældende kriterium kunne derfor ikke lovligt begrunde, at byrådet undlod at antage det højeste bud. (Skr. af 1. oktober 2001, 1.k.j.nr. 1999/1074/373-1, resumédata-basen 01.3.4.).

Hvor salg til en lavere pris end den højst opnåelige er begrundet i hensynet til varetagelsen af en saglig kommunal henholdsvis regional interesse, er kommunen henholdsvis regionen forpligtet til ved salget at sikre, at den omhandlede interesse varetages, f.eks. ved aftale om rådighedsindskrænkninger over den overdragede ejendom eller ved aftale om, at køberen forpligter sig til opførelse af et bestemt byggeri eller til en bestemt anvendelse. I modsat fald løber kommunen henholdsvis regionen en risiko for, at de hensyn, der har begrundet en lavere pris, ikke tilgodeses. Samtidig vil

køberen opnå en til prisreduktionen svarende formuefordel, der eventuelt kan realiseres ved videresalg. Det forhold, at tilbudsgiverne fremlægger planer for udnyttelsen af den udbudte ejendom, udgør ikke en tilstrækkelig tilsikring af den kommunale henholdsvis regionale interesse, der ønskes tilgodeset ved salget. Dette vil kun være tilfældet, hvor køberen retligt forpligtes til at gennemføre disse planer. (Skr. af 1. oktober 2001, 1.k.j.nr. 1999/1074/373-1, resumédata-basen 01.3.4.).”

Af den i vejledningen nævnte skrivelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet af 1. oktober 2001, resumédata-basen 01.3.4., fremgår bl.a. følgende:

”Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune i forbindelse med salg af en kommunal grund lovligt kan lægge vægt på, om de enkelte tilbudsgivere vil bebo de ejendomme, der skal opføres på grunden, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Det samme gælder spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan lægge vægt på, om beboerne vil etablere sig i et bofællesskab eller lignende, og om beboerne er seniorer. Det bemærkes herved, at planlovgivningen ikke udtømmende regulerer spørgsmålet om, hvilke begrænsninger der kan fastsættes i en kommune- eller lokalplan.

[...]

En kommunes adgang til som udvælgelseskriterier mellem forskellige tilbudsgivere at lægge vægt på de nævnte hensyn må derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse - kommunalfuldmagtsreglerne - samt efter offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen.

Planlægningsmæssige interesser er i kraft af kommunernes rolle som planmyndighed efter planloven 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 [...].

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil."

Planloven om bestemmelser, der kan optages i en lokalplan

Planlovens § 15, stk. 1 og stk. 2, nr. 14, har følgende ordlyd:

"§ 15. En lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse, eksempelvis varetagelse af klimatilpasning eller forebyggelse af forurening.

Stk. 2. I en lokalplan kan der optages bestemmelser om:

[...]

14) tilvejebringelse af fællesanlæg, herunder grønne arealer og parkeringspladser eventuelt med tilhørende infrastruktur for alternative drivmidler til transport, i det af planen omfattede område eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for området som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse, [...]."

Af Planloven med kommentarer, Helle Tegner Anker, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013, side 403, fremgår bl.a. følgende om tilvejebringelse af fællesanlæg:

"Fællesanlæg kan også omfatte *bygninger og rum til fælles formål*, fx fælles vaskeri, selskabslokaler, hobbyrum og børneinstitutioner [...]."

Saglige kommunale interesser

Af udtalelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet af 7. november 2006, resumédata-basen 06.3.2., fremgår bl.a. følgende:

"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.

[...]

Fremme af variation af boligernes 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 [...].”

Om støtte til boligbyggeri m.v. fremgår følgende af Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 482 (fodnoter er udeladt):

”Det er fortsat almindeligt antaget, at kommuner som hovedregel ikke på grundlag af kommunalfuldmagten kan støtte boligbyggeri eller selv opføre boliger med henblik på udleje eller salg (dvs. at der kræves lovhjemmel hertil). Antagelsen om denne hovedregel har støtte i forarbejderne til lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration, idet det i lovforslagsbemærkningerne hertil hedder:

»På baggrund af den praksis vedrørende kommuners deltagelse i boligforsyningen, der har udviklet sig, siden man i 1958 gennemførte boligstøttelovgivningen, er kommunerne afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til den almindelige forsyning af borgerne med boliger, medmindre der foreligger hjemmel i skreven ret hertil ...«”

Køberet

Af udbudsvejledningens afsnit 14.1. om køberet fremgår bl.a. følgende:

"14.1.1. Definition

En aftale om køberet vedrørende en kommunal eller regional fast ejendom indebærer, at den, der har indgået aftalen om køberet, opnår en ret til at købe ejendommen af kommunen henholdsvis regionen til en på forhånd aftalt pris, når den pågældende ønsker det eller under visse nærmere betingelser, herunder til et på forhånd fastsat tidspunkt.

14.1.2. Er en aftale om køberet omfattet af reglerne om offentligt udbud?

Aftaler om køberet til kommunale og regionale ejendomme er omfattet af reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen.

Det betyder, at indgåelse af en aftale, hvorved en interesseret køber opnår køberet til en kommunal eller regional ejendom, skal ske under iagttagelse af samme procedure som for – og på samme vilkår som ved – salg af en kommunal henholdsvis regional fast ejendom.

14.1.3. Er en aftale om køberet lovlig?

Kommuner og regioner har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det er en almindelig offentligretlig grundsætning, at kommuner og regioner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

En kommunes eller regions indgåelse af en aftale om køberet efter afholdelsen af offentligt udbud om salg af den omhandlede ejendom kan være lovlig, uanset at muligheden for erhvervelse af en køberet ikke har været omtalt i forbindelse med det offentlige udbud. Det forudsættes dog, at indrømmelse af en køberet i den konkrete situation er den måde, hvorpå kommunen henholdsvis regionen mest forsvarligt kan varetage sine økonomiske interesser. Det vil sige, at der ikke må indgås aftale om en køberet, hvis der i stedet kan indgås en aftale om salg til en tilbudsgiver, der har afgivet et højere eller bedre tilbud. Det forudsættes endvidere, at den måde, hvorpå det offentlige udbud har været formuleret, ikke

udelukker, at kommunen henholdsvis regionen kan vælge at indgå aftale om en køberet i stedet for at sælge ejendommen, og at aftalen om køberet indgås i overensstemmelse med statsstøttere reglerne.

En aftale om, at en interesseret køber efter offentligt udbud får en kommunal henholdsvis regional ejendom på hånden i en periode, inden for hvilken den pågældende kan beslutte at købe ejendommen, karakteriseres i visse tilfælde som en aftale om "reservation" af ejendommen. Det er imidlertid antaget, at en sådan aftale må betragtes som en aftale om køberet. De ovenfor beskrevne regler om sådanne aftaler finder derfor anvendelse. Det følger heraf, at en ejendom ikke kan reserveres, så længe tilbudsfristen vedrørende salget af den kommunale henholdsvis regionale ejendom ikke er udløbet.

Med henblik på at sikre, at en kommunal henholdsvis regional ejendom sælges til markedsprisen, bør en aftale om køberet normalt ikke indgås, uden at der – f.eks. ved en nærmere angiven reguleringsprocent – tages højde for eventuelle prisstigninger i køberettens løbetid. I hvert fald bør en aftale om køberet til en fast pris ikke indgås således, at den løber i en længere periode."

Kommunens byggemodning af en grund

Følgende fremgår bl.a. af udbudsvejledningens afsnit 3.2. om kommunalfuldmagtsreglerne:

"Det er endvidere antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at det er en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsregler at deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv (såkaldte jordforsyningsopgaver). Baggrunden herfor er bl.a. kommunens interesse i at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af byggemodnede grunde, og at kommunens planlægningsmæssige eller byudviklingsmæssige interesser kan varetages.

[...]

En kommune kan dog ikke byggemodne jord, hvis kommunen på tidspunktet for byggemodningen er bevidst om, at det ikke vil være muligt at få dækket kommunens omkostninger i forbindelse med salg."

Sådan vurderer vi sagen

Salg til andre end højestbydende (vægtning af særlige kriterier)

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune ikke kan anvende et udvælgelseskriterie, hvor kommunen lægger vægt på, at tilbudsgiver er et byggefællesskab.

Kommunen har oplyst, at den ud fra faglige analyser antager, at selve organiseringsformen som byggefællesskab er egnet til at skabe et socialt fællesskab, der bidrager til en blandet by og fremmer udvikling af velfungerende by- og boligområder m.m. Dette er interesser, som kommunen ønsker at tilgodese ved salget, og derfor ønsker den at fremme byggefællesskaber.

Efter vores opfattelse kan andre private aktører end byggefællesskaber også udarbejde et projekt, der opfylder de nævnte interesser. Vi mener derfor, at det ikke vil være sagligt at fremme byggefællesskaber frem for andre tilbudsgivere.

Det vil derfor heller ikke være sagligt – i forbindelse med en beslutning om at byggemodne jord – at lægge vægt på, om en grund kan være attraktiv for et byggefællesskab.

Kommunen har ikke beskrevet nærmere, hvilke konkrete kriterier der skal opfyldes for at understøtte et socialt fællesskab, eller hvordan kommunen kan sikre, at denne interesse varetages.

For at Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af udvælgelseskriterier, skal kommunen beskrive de konkrete kriterier, den ønsker at lægge vægt på, og formålet hermed. Kommunen skal desuden redegøre for, at der er tale om en lovlig kommunal interesse, og for hvordan kriterierne sikres opfyldt.

Kommunen kan kun anvende udvælgelseskriterier, såfremt formålet ikke kan varetages fuldt ud ved anvendelse af reguleringslovgivningen. Efter planloven kan kommunen fx indarbejde bestemmelser i lokalplanen om etablering af fællesarealer, fælleshus eller lignende.

Planlægningsmæssige interesser er i kraft af kommunernes rolle som planmyndighed efter planloven saglige, kommunale interesser. Kommuner kan efter praksis varetage byplanmæssige formål, herunder sikre bygninger en bestemt arkitektonisk fremtræden i bybilledet,

ligesom et æstetisk bybillede og variation af boligernes udformning er et lovligt kommunalt formål. Vi henviser til afsnittet om saglige kommunale interesser ovenfor under Regler og praksis.

Kommunen har ikke uddybet nærmere, hvad et udvælgelseskriterie om bymæssigt fodaftryk (bidrag til bybilledet og bylivet) omhandler. Dette kan Ankestyrelsen derfor ikke udtale sig om.

Mulighed for at tilbyde udskudt betaling af købesummen

Ankestyrelsen vurderer, at kommunens ønske om at give en tilbudsgiver mulighed for at udskyde betaling af købesummen, indtil tilbudsgiveren har opnået byggetilladelse til sit projekt, må betragtes som et ønske om at indgå aftale om en køberet med tilbudsgiveren.

En aftale om en køberet kan være lovlig, bl.a. hvis kommunen derved varetager sine økonomiske interesser mest forsvarligt. En kommune kan ikke indgå en aftale om køberet, hvis der i stedet kan indgås en aftale om salg til en tilbudsgiver, der har afgivet et højere eller bedre tilbud.

Såfremt kommunen ikke har opnået et højere eller bedre tilbud, og den ønsker at indgå en aftale om en køberet, skal den tage højde for eventuelle prisstigninger i køberettens løbetid, så den dermed opnår markedsprisen ved betalingen af købesummen. Vi henviser til afsnittet om køberet ovenfor under Regler og praksis.

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. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Lykke Outzen Mørk

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

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

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

Lov om planlægning (planloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024