

NOTAT

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

16. september 2025

Journalnr.: 234034

Advokat:
Kristoffer Juul Bertelsen
kjb@codexlaw.dk

Sekretær:
Rikke Josefine Stink
rjs@codexlaw.dk

Tilbagekøb af areal med henblik på beplantning

1. Baggrund

Norrdjurs Kommune har bedt mig udarbejde en redegørelse angående en sag, hvor Norrdjurs Kommune har udnyttet en forkøbsret til at købe et areal tilbage med henblik på mulig beplantning.

Jeg har til brug for min redegørelse modtaget kopi af to dagsordenspunkter fra et kommunalbestyrelsesmøde den 13. maj 2025 samt et kortbilag og to skitser. Jeg har endvidere fået sagen beskrevet i en mail.

2. De faktuelle omstændigheder

Sagen drejer sig om matr.nr. 9k, Åstrup Grenå jorder, der er beliggende i udkanten af det nordlige Grenaa.

Arealet var oprindeligt en del af en større ejendom, som Norrdjurs Kommune i 2008 solgte til en virksomhed. I handlen indgik i overensstemmelse med Norrdjurs Kommunes almindelige praksis en betingelse om, at ejendommen skulle bebygges indenfor 2 år, idet Norrdjurs Kommune ellers havde forkøbsret til arealet, der kunne købes tilbage til den oprindelige salgspris.

Ejeren solgte i 2019 med kommunens tilladelse 2.000 m² af grunden til brug for opførelse af et kapel.

Ejeren henvendte sig primo 2025 på ny til Norddjurs Kommune, idet ejeren havde fået købstilbud på den resterende ejendom, og derfor ønskede oplyst, om Norddjurs Kommune ville gøre brug af tilbagekøbsretten eller ej. Norddjurs Kommune skulle herefter tage til stilling til, om arealet skulle købes tilbage.

I sagsfremstillingen til politisk behandling (sag 25/2920), anfører forvaltningen i den forbindelse under overskriften planforhold samt behovsvurdering:

"Arealet er omfattet af lokalplan 110, som udlægger området til lettere industri og håndværk samt fritidsområde.

Norddjurs Kommune ejer et areal på ca. 7.000 kvm, som grænser op til dette. Begge arealer er vist

på vedlagte kort. Norddjurs Kommunes areal er matrikel nr. 9g (grøn) og virksomhedens areal er matrikel 9k (blå). Norddjurs Kommune har grunde til salg på Teknologivej i Grenaa og en enkelt grund på Hesselvang.

For at have mulighed for at kunne tilbyde erhvervsgrunde til interesserede virksomheder vil det være en god mulighed at tilbagekøbe et areal, der allerede er lokalplanlagt og derfor vil kunne udbydes til salg forholdsvis hurtigt, da Norddjurs Kommune ejer et areal i umiddelbar tilknytning dertil.

Hvis det besluttet at købe grunden tilbage vil der blive fremlagt en ny sag til politisk behandling, hvor det behandles, hvad grunden skal bruges til.

I forlængelse heraf hedder det under overskriften "sammenhæng til andre politikker/strategier og fagområder:

"Denne sag skal ses i sammenhæng med anmodningen fra Diana Therese Mikkelsen (Æ) som via formanden for Teknik- og Miljøudvalget har fremsat ønske om at få optaget en sag på dagsordenen, som handler om, hvorvidt forvaltningen skal arbejde videre med at afsøge mulighederne for et muligt opkøb af selvsamme areal som i denne sag. Intentionen er at beplante arealet."

Sideløbende med denne proces opstod, som jeg forstår det, på det politiske niveau en ide om at erhverve arealet med henblik på et afsondre kapellet fra erhvervsvirksomhed i området, fx via et beplantningsbælte. Dette blev føjet til dagsordenen på kommunalbestyrelsesmødet i maj 2025 i forlængelse af den ovennævnte dagsorden. I sagsfremstillingen til sag 25/1886 fremgår det således at:

"Forslaget om køb af matrikel nr. 9k er begrundet i, at et kommunalt ejerskab kan sikre, at der ikke opføres en erhvervsbygning i umiddelbar nærhed til kapellet. Dette i et hensyn og i respekt for kapellet og dets formål.

Det fremgår desuden af forslaget, at matrikel nr. 9k kunne tilplantes med træer og buske. Desuden henvises i forslaget til, at den tilstødende kommunalt-ejede matrikel nr. 9h, der har været taget af

kommunens salgsliste med henvisning til nærheden til kapellet. Det fremgår af forslaget, at den kommunalt-ejede matrikel nr. 9h enten kan forblive ubebygget og beplantes sammen med matrikel nr. 9k, eller matrikel nr. 9h kan sættes til salg igen.”

Kommunalbestyrelsen besluttede at tilbagekøbe arealet, ligesom kommunalbestyrelsen (som jeg forstår det) vedrørende den sidstnævnte dagsorden besluttede at pålægge forvaltningen at arbejde videre med muligheden for beplantning.

Norddjurs Kommune har på baggrund af dette forløb bedt mig vurdere:

- 1) om købet af ejendommen var lovligt
- 2) om det er lovligt, at kommunen etablerer den omtalte beplantning

3. Ad etablering af beplantning

Etablering af en beplantning som den pågældende er ikke reguleret i skreven lovgivning. Om kommunen kan varetage denne opgave (anvende midler på den), skal derfor bedømmes ud fra de uskrevne regler om kommunal opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det følger grundlæggende af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommunen kan varetage opgaver, hvori der er en lovlig kommunal interesse. Der findes ikke en nærmere definition af, hvad der ligger i en kommunal interesse, men det antages i praksis og teorien, at der generelt betragtet skal være tale om noget, som der er et fælles behov for blandt kommunens borgeren. Det betyder ikke, at en given opgaves varetagelse skal udfylde et behov for alle borgere i kommunen, men alle skal have mulighed for at gøre brug heraf, og at der ikke må være tale om noget, som kun ganske få har nytte af. Der antages som følge heraf også at være et forbud mod at yde støtte enkeltpersoner.

Til eksempel kan henvises til de generelle bemærkninger i [en udtalelse fra Ankestyrelsen fra 2021](#) angående kommunalt tilskud til plantning af træer:

” Ud fra et almennytteskriterium kan en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt kun gennemføre foranstaltninger, der kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. Det er således generelt ikke sagligt, at en kommune hæver levestandarden for en gruppe af enkeltpersoner og dermed begunstiger denne gruppe.

Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller en gruppe af enkeltpersoner, ikke i sig

selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig. Det er en lovlig kommunal opgave at varetage miljø- og klimahensyn."

Den kommunale interesse skal også afgrænses overfor opgavevaretagelse, der påhviler andre offentlige myndigheder. En kommune må således til eksempel ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne varetage en opgave, som påhviler en statslig myndighed. Herved kan fra praksis henvises til en [udtalelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet fra 2002](#):

" Det bemærkes herudover, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke lovligt kan varetage eller bidrage økonomisk til løsning af opgaver, som det påhviler statslige myndigheder at varetage, jf. Karsten Loiborg, a.st., side 436 og 442 f, samt Jens Garde og Jørgen Mathiassen, a.st., side 34 ff, men sml. Erik Harder, a.st., s. 37 ff, og Claus Haagen Jensen, Kommunalret, 1972, side 58 f.

Et kommunalt ønske om at bistå statslige myndigheder på grund af disses betydning for kommunen og arbejdspladser heri kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i sig selv fravige dette udgangspunkt. Der må, for at kommunen kan medvirke til løsningen af den statslige opgave, samtidig være tale om, at kommunen varetager en kommunal opgave, som ikke på anden vis kan varetages i medfør af lovgivningen. Det tilføjes, at de hensyn, der ligger bag fordelingen af opgaver mellem statslige og kommunale organer, ikke kan tilsidesættes ved aftaler mellem de involverede organer, jf. bl.a. Erik Harder, a.st., side 55 ff."

Som omtalt i det sidste afsnit af citatet, kan der opstå situationer, hvor en given foranstaltning kan tjene både et "statsligt" og et "kommunalt" formål. I så fald kan kommunen yde støtte/varetage den del af opgaven, som der er en kommunal interesse i. Til eksempel herpå kan nævnes, at det i ældre praksis er blevet accepteret, at en kommune ydede støtte til etableringen af en retsbygning, men kun i det omfang der var nødvendigt for at opfylde kommunens interesse i, at retsbygningen blev placeret et bestemt sted. Selve etableringen og driften af retsbygning var derimod ikke en kommunal opgave.

At plante træer vil generelt kunne tjene en række lovlige kommunale formål. Etablering af beplantning kan således være en del af skabe rekreative arealer, ligesom træer kan plantes med henblik på generelt at forskønne byen. Kommunen vil også i sin egenskab af myndighed kunne etablere træbeplantning i forskellige andre sammenhænge, fx kan træer tjene til at synliggøre et vejforløb, og dermed være en del af kommunens opgavevaretagelse efter vejloven.

Et andet relevant eksempel ville være kommunal byggemodning forud for salg. Hvis kommunen står for at sælge arealer til nye bolig- eller erhvervsområde (såkaldt jordforsyning jf. nedenfor), kan kommunen også stå for forud for udstykning og salg at etablere bl.a. beplantning som forberedelse af området til byggeri.

Generelt betragtet vil kommunen således typisk godt kunne forestå etableringen af beplantning af forskellig art, fordi det kan tjene en række lovlige kommunale interesser.

I den konkrete sag fremgår det imidlertid, at beplantningen ønskes etableret netop af hensyn til kapellet. Formålet med beplantning er således hverken at skabe et rekreativt rum eller en mere generel "byfor-skønnelse", men at skærme kapellet fra omgivelserne og derved forbedre "driften" heraf. Etablering og drift af et kapel er ikke en kommunal opgave, men en statslige opgave, der varetages af Folkekirken (v/ det lokale stift eller sogneråd). Selvom det således godt kan siges at være almennyttigt at etablere beplantningen, vil der reelt være tale om, at kommune påtager sig en opgave alene for at understøtte stiftsøvrighedens opgavevaretagelse. En sådan opgavevaretagelse er ikke lovlig i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

Det kan anføres, at kommunen som planlægningsmyndighed har en saglig kommunal interesse i at sikre en fornuftig opdeling mellem erhvervsvirksomheder og kapellet. I relation hertil er forholdet imidlertid det, at Norddjurs Kommune gennem sine beføjelser i henhold til planloven har mulighed for at sikre en sådan opdeling. Kommunen må ikke i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne anvende midler på at løse en opgave, som kommunen har hjemmel i loven til at sikre på anden vis.

Hvis Norddjurs Kommune af planlægningsmæssige årsager ønsker at sikre en opdeling, må det derfor ske ved en ændring af lokalplanen, hvor der både vil være mulighed for at ændre på afgrænsningen af nye erhvervsaktiviteter, og for at stille betingelse om afskærmende foranstaltninger som forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse (jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 16).

Selvom kommunen generelt betragtet som det klare udgangspunkt vil kunne anvende midler på træplantning i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne, er det som følge af de netop anførte forhold min vurdering, at Norddjurs Kommune ikke lovligt vil kunne anvende midler på det konkrete beplantningsbælte.

4. Ad købet

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune som udgangspunkt ikke må drive handel eller håndværk uden særlig hjemmel.

Det er dog fast antaget i tilsynspraksis, at en kommune kan erhverve fast ejendom, når det sker med henblik på at varetage kommunens opgaver – altså fx når arealet skal bruges til opførelse af daginstitution, skole, rådhus og rekreative arealer mv.

Kommunen behøver ikke nødvendigvis have et konkret formål med erhvervelsen af en ejendom, hvis kommunen har en mere overordnet interesse i at sikre rådighed over ejendommen og dens fremtidige

anvendelse. Kommunens erhvervelse af ejendommen må dog i givet fald ikke (også) være begrundet i uvedkommende hensyn.

Der kan fsva. det netop anførte henvises til [Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 24. juni 2013](#) vedrørende kommunalt køb af et stadion, hvor ministeriet generelt udtaler:

" Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder at yde støtte til erhvervsvirksomhed. Det er endvidere som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom.

Det er dog almindeligt antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune med henblik på at varetage kommunale opgaver kan erhverve fast ejendom med henblik på at varetage kommunale opgaver. En kommune kan derimod ikke erhverve fast ejendom med henblik på opnåelse af fortjeneste ved videresalg, ligesom en kommune ikke gennem ejendoms køb kan søge at begunstige enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.

[...]

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at en kommune ikke er afskåret fra at erhverve en ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådigheden over ejendommen og dermed dens anvendelse, uden at kommunen samtidig har konkrete planer med den pågældende ejendoms anvendelse. Det er i sådanne tilfælde særligt påset af tilsynsmyndigheden, at kommunen ved erhvervelsen ikke (også) varetog et ulovligt formål."

[...]

Det beror på en konkret skøns mæssig vurdering, hvorvidt der foreligger en sådan kommunal interesse i købet af en fast ejendom, at kommunen - uanset at der ikke er konkrete planer for anvendelsen - lovligt kan erhverve ejendommen."

Ud over erhvervelse af arealer til eget brug, har det også altid været antaget, at kommunerne kan erhverve (og sælge) fast ejendom i forbindelse med såkaldt jordforsyning – dvs. at kommunen erhverver, bygger og udbyder grunde med henblik på at sikre, at der løbende er et rimeligt udbud af byggegrunde i kommunen.

Norddjurs Kommunes oprindelige udbud af ejendommen er netop udtryk for en sådan jordforsyning. Som omtalt ovenfor, var ejendommen forsynet med en klausul om tilbagekøb, hvis ikke arealet blev bebygget indenfor 2 år. En sådan klausul anvendes med det formål at sikre, at arealer ikke opkøbes i spekulationsøjemed, hvilket ville undergrave formålet med jordforsyningen.

Henset til formålet med tilbagekøbsklausulen må det efter min opfattelse generelt antages, at kommunen er berettiget til at gøre brug af tilbagekøbsretten uden, at kommunen behøver at have nogen

nærmere angivne planer for arealet. Tilbagekøbet i sig selv er således netop med til at understøtte det oprindelige formål med at sælge arealet (jordforsyning).

I den konkrete sammenhæng er det også netop jordforsyningshensynet, som af forvaltningen var beskrevet i sagsfremstillingen til dagsordenspunktet. Et tilbagekøb af denne grund ville efter min vurdering utvivlsomt være lovligt, også selvom kommunen dermed erhverver arealet uden at kommunen selv skal anvende arealet.

Som anført i afsnit 3 ovenfor, er det min vurdering, at etablering af beplantning med det påtænkte formål derimod ikke ligger indenfor grænserne af kommunalfuldmagten. Selvom forvaltningen i indstillingen til kommunalbestyrelsen har omtalt "jordforsyningen", fremgår det også af dagsordenerne, at tanker omkring beplantning har udgjort en del af kommunalbestyrelsens beslutningsgrundlag, og det kan ikke udelukkes, at tanker om beplantning har været udslagsgivende for beslutningen (om end det omvendt heller ikke kan siges med sikkerhed).

Det min vurdering, at tilbagekøbet af arealet *formegentlig* var lovligt, fordi kommunen havde et lovligt formål med tilbagekøbet (jordforsyningen). Jeg lægger herved vægt på, at selvom der også indgik tanker om en beplantning, så varetog og varetager købet fortsat jordforsyningshensynet uafhængigt af, hvordan overvejelserne om beplantning ender. at der var tanker om beplantning ændrede og ændrer således ikke ved, at kommunen også har forfulgt en lovlig interesse, som i sig selv kunne begrunde købet.

Jeg bemærker under alle omstændigheder afslutningsvist, at selv hvis man antog, at tilbagekøbet var i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, så ville det ikke betyde, at Norddjurs Kommune nu skulle forsøge at lade købet gå tilbage eller i øvrigt afhænde ejendommen af den grund. Det har således generelt hidtil været at antaget, at kommunen kan bevare ejerskabet til en ejendom, selvom købet ikke varetog et ulovligt formål, i alt fald når købet ikke har medført en ulovlig støtte til sælgeren.

Vejle, 15. september 2025

Kristoffer Juul Bertelsen