



Ankestyrelsens brev til Kerteminde Kommune

**Tilsynsudtalelse om salg af et ubebygget areal under 2.000 m²
uden offentligt udbud – kommunens sagsnr. S2023-2572**

11. april 2025

Kerteminde Kommune har den 6. september 2023 bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse.

J.nr. 23-80966

Kerteminde Kommune har bedt Ankestyrelsen om at tage stilling til lovigheden af kommunens påtænkte beslutning om at sælge et areal på 560 m² uden offentligt udbud efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Kerteminde Kommune har redegjort nærmere for kommunens anmodning den 19. april 2024, 7. november 2024 og 19. februar 2025, og kommunen har vedlagt en vurdering fra en landinspektør af 31. januar 2025.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Kerteminde Kommune kan sælge det omhandlede areal uden offentligt udbud efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4.

Sagens oplysninger

Kerteminde Kommune bad den 6. september 2023 Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse i forbindelse med kommunens påtænkte beslutning om at sælge et areal uden offentligt udbud. Følgende fremgår bl.a. af anmodningen:

"Sagen omhandler arealoverførsel af et areal fra Kerteminde Kommune til en ejendom, som ønsker at tilkøbe et mindre areal.

Kerteminde Kommune ejer landbrugsjorden beliggende på matr.nr. 24h Rønninge By. Denne jord har i en lang årrække været forpagtet ud (p.t. til 31.12.2023). Det er politisk besluttet at hjemtage jorden til at anlægge rekreative naturområder og dette jordstykke er planlagt til skovrejsning.

[...]

Ejerne af matr.nr. 24g Rønninge By, Rønninge, har afgivet et tilbud om køb af et areal på ca. 560 m² til en købesum på kr. 44.800,00. Arealets størrelse og pris gør, at det blot kan arealoverføres til deres nuværende ejendom. Prisen er fastsat ud fra markedsværdien og købernes nuværende ejendom. [...]

Arealet er beliggende på østsiden af matr.nr. 24g i en trekant. Den nordlige del af arealet er 10 meter bredt og snævrer ind mod syd, hvor det kun er 2,6 meter bredt.

Arealet ligger bagved den eksisterende ejendom og der er ikke direkte vejadgang til arealet. Såfremt arealet skulle selvstændigt udstykkedes vil det således kræve anlæg af vejadgang, byggemodning samt ændring af zonestatus.

[...]

Arealets størrelse i sig selv udgør ikke som sådan en hindring for, at man vil kunne bebygge arealet – hvis bebyggelsesprocent, lokalplan og zonestatus ville tillade bebyggelse af arealet (p.t. er arealet udlagt til landbrugsjord). Men i og med, at arealet er langt og smalt, vil det vanskeliggøre en optimal bebyggelse og benyttelse af arealet, hvorfor det er tvivlsomt, at arealet vil kunne bebygges selvstændigt.”

Ankestyrelsen bad den 28. februar 2024, 7. maj 2024 og 21. november 2024 Kerteminde Kommune om at redegøre nærmere for kommunens anmodning.

Kerteminde Kommune redegjorde nærmere for anmodningen den 19. april 2024, 7. november 2024 og 19. februar 2025.

Følgende fremgår bl.a. af Kerteminde Kommunes redegørelse af 19. april 2024:

"Præcisering - hjemmel

[...] Kerteminde Kommune ønsker at arealoverføre uden offentligt udbud jf. § 2, stk. 1 nr. 4 i Bkg nr. 396 af 3. marts 2021 om Offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionenes faste ejendomme.

Begrundelse

Det overførte areal vil være mindre end 2.000m² og vil ikke selvstændigt kunne bebygges, idet kravet om, at der for så vidt angår beboelsesejendomme skal være en afstand til skel på minimum 2, 5 meter - ikke vil kunne overholdes.

Den politisk beslutning

Det omkringliggende areal på mere end én hektar er hjemtaget fra landbrugsjord og vil indgå i kommunens naturplejeprojekter – i dette tilfælde et skovrejsningsprojekt.

Ejerne af matr. 24g, Rønninge By, vil blive omgivet af dette skovprojekt og har ønsket at skabe større afstand af hensyn til skyggevirkninger m.m. Kerteminde Kommunes Byråd er positivt indstillet overfor at imødekomme 24g's ønske."

Følgende fremgår bl.a. af Kerteminde Kommunes redegørelse af 19. februar 2025:

"Ankestyrelsen har i brev af 21. november 2024 bedt Kerteminde Kommune oplyse, hvorvidt arealet (matr. nr. 24h Rønninge By, Rønninge) selvstændigt vil kunne bebygges med egentlig bebyggelse, som ikke blot er skure eller lignende uden større økonomisk værdi.

[...]

Ankestyrelsen har i deres brev oplyst, at de beder kommunen om at redegøre nærmere for, hvorfor det ikke vil være muligt at bebygge arealet, hvis kommunen vurderer dette, med henvisning til evt. tinglyste servitutter eller byggelovgivningen, evt. på baggrund af en vurdering fra en landinspektør.

[...] Landinspektørens redegørelse fremsendes i sin fulde ordlyd til Ankestyrelsen med tilhørende bilag.

Kerteminde Kommune deler landinspektørens vurdering af sagen og har ikke yderligere at tilføje."

Følgende fremgår bl.a. af landinspektørens vurdering af 31. januar 2025:

"Vurderingen vedrører et areal på ca. 560 m², betegnet del nr. 2 af matr.nr. 24h Rønninge By, Rønninge, som vist omtrentligt med rød streg på vedhæftede plan. Arealet er beskrevet som en kile ca. 10 meter bred mod nord og 2,6 meter bred mod syd.

Del nr. 2 vurderes ikke at kunne udstykkes eller bebygges med selvstændig bebyggelse f.eks. i form af beboelse idet følgende krav ikke ses at kunne opfyldes:

Planloven §35:

Arealet er beliggende i landzone i åbent land, hvor der generelt ikke må ske udstykning eller bebyggelse.

Udstykningsloven §18:

Der skal sikres adgang fra et jordstykke til offentlig vej. Arealet ligger ikke direkte ud til den offentlige vej "Stavnsagergyden". Adgang til arealet vil skulle ske via privat fællesvej over anden ejendom. Vejen vil skulle udlægges over enten matr.nr. 24g, matr.nr. 26b eller restejendommen matr.nr. 24h.

Bygningsreglementet, BR18:

§§ 168 – 186 Byggeret

Arealet opfylder ikke kriterierne for at kunne bebygges på baggrund af reglerne i BR18 om ret til bebyggelse. Herunder §173 som anfører en minimums grundstørrelse på 700 m² for at kunne bebygges selvstændigt. Ligeledes vil den generelle afstand fra skel til bygning på 2.50 meter som anført i §177 give anledning til et meget begrænset (trekantet) byggefelt.

§§187 – 195, Helhedsvurdering

Hvis der ikke kan opnås en byggeret har bygningsmyndigheden mulighed for at anlægge en helhedsvurdering for bebyggelse af en ejendom. §188 anfører flere generelle kriterier som skal

vurderes/opfyldes for at der vil kunne opnås en byggetilladelse efter principperne om helhedsvurdering. Blandt andet skal der være tale om byggeri der er sædvanlig for området, der stilles krav om passende friarealer, adgang for kørende færdsel og udlæg af parkeringsareal.

Vurdering

Arealets størrelse, parcellens smalle langstrakte form, manglen på adgang til offentlig vej og beliggenheden i det åbne land taget i betragtning, vil jeg umiddelbart vurdere, at det ikke vil være muligt at opnå tilladelse til at opføre selvstændig bebyggelse på grunden. Der er ikke tinglyst servitutter som giver anledning til bemærkninger i forhold til vurderingen.”

Regler og praksis

Kommunestyrelsесloven

Af kommunestyrelsесlovens § 68, stk. 1, fremgår følgende:

“**§ 68.** 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.
[...]"

Af de specielle bemærkninger til § 68, stk. 1, 2. pkt., jf. Folketingstidende 1990-1991 (2. samling), tillæg A, L 102 som fremsat, spalte 2357, fremgår følgende:

”Bemyndigelsen til indenrigsministeren til at undtage visse salg fra udbudspligten tænkes bl.a. udnyttet til at undtage salg mellem offentlige myndigheder, salg af nedlagte tjeneste- og lejeboliger til den hidtidige beboer samt salg af en beboelsesejendom til kommunalt ansatte, hvor det er af særlig betydning, at ejendommen har en beliggenhed nær tjenestestedet. Herudover vil der blive undtaget salg af mindre ubebyggede arealer i forbindelse med skelforandringer samt salg af små parceller, der skal sammenlægges med en anden ejendom. Endvidere vil også visse mageskifter blive undtaget fra kravet om offentligt udbud.”

Af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4, fremgår følgende:

”§ 2. Offentligt udbud kan undlades ved
[...]
4) salg af et ubebygget areal under 2.000 m², som ikke
selvstændigt kan bebygges,
[...]"

Af udbudsvejledningens afsnit 7.4 om salg af visse små ubebyggede
arealer (Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4) fremgår følgende:

"Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4, kan offentligt
udbud undlades ved salg af et ubebygget areal under 2.000 m²,
hvis arealet ikke selvstændigt kan bebygges. Denne undtagelse vil
især være af betydning ved mindre arealoverførsler til en anden
ejendom.

Bestemmelsen finder alene anvendelse, når der er tale om et areal,
der ikke er bebygget. Det forhold, at et allerede bebygget areal
ikke kan bebygges yderligere, medfører således ikke, at
bestemmelsen finder anvendelse. Der kan ikke angives faste,
objektive kriterier for, hvornår et areal må anses for at være
bebygget eller for selvstændigt at kunne bebygges. Vurderingen
heraf må bero på de konkrete forhold og må foretages således, at
der særligt lægges vægt på, om der er tale om egentlig bebyggelse
og ikke blot skure eller lignende uden større økonomisk værdi.
Vurderingen af, om et areal selvstændigt kan bebygges, vil navnlig
bero på, om arealets fysiske karakter og udformning udelukker
bebyggelse. Det forhold, at bebyggelse eksempelvis forudsætter
forudgående frastykning og landzonetilladelse eller ændring af
lokalplan, indebærer ikke i sig selv, at et areal ikke selvstændigt vil
kunne bebygges."

Ankestyrelsens udtalelse af 30. august 2019

I sagen fandt Ankestyrelsen, at der ikke havde været hjemmel i
udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 4, til salg uden offentligt udbud
af et regionalt areal. Af sagen fremgik det, at et landinspektørfirma
havde vurderet, at arealet selvstændigt kunne bebygges på tidspunktet
for salget. Ankestyrelsen fandt i øvrigt, at det forhold, at bebyggelse
forudsætter ændring af en kommuneplan, ikke i sig selv indebærer, at et
areal ikke selvstændigt vil kunne bebygges.

Byggeloven

Af byggelovens § 8 om bl.a. mindstegrundstørrelser, bebyggelsesprocenter og afstandskrav fremgår følgende:

"§ 8. Transport- og bygningsministeren kan fastsætte regler om

- 1) mindstegrundstørrelser for ejendomme,
- 2) bebyggelsesprocenter ved bebyggelse af ejendomme,
- 3) højder og antal etager for bebyggelser samt
- 4) mindsteafstand for bebyggelse til skel mod anden grund eller sti og mindsteafstand for bebyggelse mod vej.

Stk. 2. Transport- og bygningsministeren kan fastsætte regler for kommunalbestyrelsens administration af regler fastsat i medfør af stk. 1, herunder for inddragelse af nabointeresser i forbindelse med anvendelsen af reglerne.

[...]"

Det fremgår af de specielle bemærkninger til byggelovens § 8, at det ved udmøntningen af bemyndigelsen til at fastsætte regler i medfør af stk. 1 og stk. 2 forudsættes, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte mindstegrundstørrelse, den maksimale bebyggelsesprocent og bygningshøjder ud fra en helhedsvurdering, baseret på en afvejning af en række kriterier og hensyn, jf. Folketingstidende 2000-2001, tillæg A, L 44 som fremsat, side 1339 ff.

Af bygningsreglementets kapitel 8 om byggeret og helhedsvurdering fremgår en række regler om bl.a. mindstegrundstørrelser, bebyggelsesprocenter og afstandskrav, som er fastsat med hjemmel i byggelovens § 8, stk. 1 og stk. 2.

Følgende fremgår af kapitlets indledende bestemmelser om byggeret:

"§ 168. Byggeretten er retten til at opføre bygninger på en grund, såfremt bestemmelserne i §§ 170-186 om bebyggelsesprocent, grundens størrelse, etageantal, højde- og afstandsforhold overholdes. Byggeretten indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke kan nægte at godkende bygninger, der overholder bestemmelserne om byggeretten.

§ 169. Hvis en bygning ikke kan opføres i overensstemmelse med byggeretten, skal bygningernes samlede omfang og indvirkning på omgivelserne fastlægges ved en helhedsvurdering efter bestemmelserne i § 187."

Eksempelvis fremgår følgende af bygningsreglementets §§ 173 og 175 om grundstørrelser:

"§ 173. Ved udstykning, matrikulering eller arealoverførsel i forbindelse med grunde til fritliggende enfamiliehuse og sommerhuse kan kommunalbestyrelsen ikke nægte at godkende ejendomme med en grundstørrelse på:

- 1) Mindst 700 m² ved fritliggende enfamiliehuse.
- 2) Mindst 1.200 m² ved sommerhuse.

[...]

§ 175. Udstykning, matrikulering eller arealoverførsel i forbindelse med grunde til andet byggeri end fritliggende enfamiliehuse og sommerhuse skal ske efter en helhedsvurdering, jf. § 187."

Eksempelvis fremgår følgende af bygningsreglementets §§ 177 og 178 om bygningshøjde og afstandsforhold:

"§ 177. Ved fritliggende enfamiliehuse, tofamiliehuse med vandret lejlighedsskel og dobbelthuse med lodret lejlighedsskel kan kommunalbestyrelsen ikke nægte at godkende bygningshøjde og afstandsforhold, når følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Maksimal højde er 1,4 x afstand til naboskel og sti.
- 2) Mindste afstand til skel på 2,50 m mod nabo, vej og sti.
- 3) Mindste afstand mod vej på 2,5 m.

§ 178. Ved sommerhuse kan kommunalbestyrelsen ikke nægte at godkende en bygnings etageantal, højde og afstandsforhold, når følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Maksimalt en etage.
- 2) Maksimal højde for tag er 5,0 m.
- 3) Maksimal højde for ydervæg langs mindst en langside er 3,0 m.
- 4) Mindste afstand til skel mod nabo, vej og sti er 5,0 m.
- 5) Mindste afstand mod vej på 2,5 m."

Følgende fremgår af bygningsreglementets §§ 187 og 188 om helhedsvurdering og de generelle kriterier, der skal indgå i vurderingen:

"§ 187. Kommunalbestyrelsen skal foretage en helhedsvurdering, såfremt der er forhold ved et byggeri, der hverken helt eller delvist er reguleret af eller opfylder bestemmelserne om byggeretten i §§

168-186. Kommunalbestyrelsens helhedsvurdering skal foretages under hensyn til de generelle kriterier i § 188 samt de bebyggelsesregulerende forhold med hensyn til grundens størrelse, afstandsforhold, etageantal, højdeforhold, bebyggelsesprocent og de ubebyggede arealers indretning, jf. kapitel 20.

- § 188.** De generelle kriterier, som skal indgå i kommunalbestyrelsens helhedsvurdering, er følgende:
- 1) Bebyggelsens samlede omfang skal være hensigtsmæssig i forhold til dens anvendelse og svare til det sædvanlige i karreen, kvarteret eller til det, der tilstræbes i området.
 - 2) Der skal under hensyn til bebyggelsens anvendelse sikres tilfredsstillende lysforhold for bebyggelsen og nabobebyggelse samt sikres mod væsentlige indbliksgener i forhold til anden bebyggelse på samme grund og på nabogrunde.
 - 3) Der skal være tilfredsstillende friarealer i forhold til bebyggelsens anvendelse, herunder opholdsarealer for beboere, brugere og beskæftigede, jf. § 393.
 - 4) Der skal under hensyn til bebyggelsens anvendelse være tilfredsstillende adgangs- og tilkørselsforhold for bebyggelsens brugere, herunder redningsberedskabet, jf. § 393.
 - 5) Der skal være tilstrækkelige parkeringsarealer, jf. §§ 399-402.
 - 6) Ved bebyggelse i randen af tæt bebyggede byområder, der støder op til et ikke lokalbelagt areal, til et parcel-, sommerhus- eller kolonihaveområde, eller et område med tæt/lav bebyggelse, skal bebyggelsens samlede omfang fastlægges under hensyn til karakteren af de tilstødende arealer og omfanget af eventuel bebyggelse."

Om godkendelse af grundstørrelsen fremgår følgende af bygningsreglementets § 190:

"§ 190. Grundstørrelsen kan kun godkendes, hvis det ud fra en samlet vurdering af forholdet mellem eventuel eksisterende bebyggelse og grundstørrelsen er muligt at bebygge og udnytte ejendommen i overensstemmelse med helhedsvurderingen i § 187 og kravene til ubebyggede arealer i kapitel 20. For at grundstørrelsen kan godkendes, skal der endvidere være mulighed for vejadgang i overensstemmelse med vejlovsgivningen."

Af vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 fremgår bl.a. følgende om kommunens helhedsvurdering efter § 187:

"Kommunen skal foretage en helhedsvurdering, når der ikke helt eller delvist er byggeret til det, der ansøges om. Dette gælder således for byggerier, hvortil der ikke er byggeret eller for byggerier med byggeret, hvor den helt eller delvist fraviges.

Ved en helhedsvurdering forstår kommunens konkrete vurdering i henhold til en række konkrete kriterier, der fremgår af bestemmelserne i §§ 188-195. Vurderingen omfatter bebyggelsens samlede omfang og indvirkning på omgivelserne med hensyn til grundstørrelse, bebyggelsesprocent, afstands- og højdeforhold, etageantal samt de ubebyggede arealers indretning, jf. kapitel 20.

Når der foretages en helhedsvurdering, er der ikke tale om en dispensation, men derimod om at byggearbejdet godkendes eller nægtes af kommunen ud fra en helhedsvurdering. En godkendelse af byggeri ved helhedsvurdering skal altid ske ved udstedelse af en byggetilladelse.

I helhedsvurderingen skal indgå samtlige relevante forhold i §§ 188- 195 i forhold til det konkrete byggearbejde.

Kommunen skal således med udgangspunkt i alle forholdene i §§ 188-195 vurdere, hvilke der er relevante for den konkrete sag.

[...]

I forbindelse med helhedsvurderingen skal der indgå en række hensyn, der relaterer sig til bygningsreglementets bestemmelser i kapitel 2 til 22, der betegnes som de tekniske kapitler.

[...]

Helhedsvurderingen baseres på de generelle kriterier i § 188, stk. 1, nr. 1-6, under hensyn til hensigtsmæssigheden af bebyggelsens omfang i forhold til anvendelsen. Det skal indgå i vurderingen, om bebyggelsen svarer til det sædvanlige for området, eller det der tilstræbes for området, og at bebyggelsen og dens omgivelser sikres tilfredsstillende lysforhold og sikres mod væsentlige indbliksgener.

[...]

De generelle kriterier for helhedsvurderingen, der danner rammen for kommunens vurdering af de bebyggelsesregulerende bestemmelser og bygningens udtryk, er bindende forhold kommunen kan og skal inddrage i vurderingen. Der kan således ikke indgå andre kriterier i helhedsvurderingen. Ved afvejningen af de generelle kriterier, om hvorvidt bebyggelsens omfang er hensigtsmæssig i forhold til anvendelsen, skal indgå de hensyn, der ligger bag bestemmelserne i §§ 189-195, samt kapitel 20 om de ubebyggede arealers indretning.

De enkelte hensyn vil ikke nødvendigvis have samme væsentlighed for alle typer byggerier. For eksempel vil hensynet til opholdsarealer veje tungere ved beregning af bebyggelsesprocenten for en beboelsesbygning end for en erhvervsbygning, der herved vil kunne tillades opført med et større etageareal."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Kerteminde Kommune kan sælge arealet uden offentligt udbud efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4.

Vi har ved vurderingen lagt til grund, at det omhandlede areal er på 560 m².

Det fremgår af sagen, at arealet udgør en kile, som er ca. 10 meter bred mod nord og 2,6 meter bred mod syd.

Det fremgår af landinspektørens vurdering, at det hverken efter bestemmelserne om byggeret eller efter en helhedsvurdering vil være muligt at opnå tilladelse til at opføre selvstændig bebyggelse på grunden. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at kommunen, som er bygningsmyndighed, er enig i landinspektørens vurdering.

Vi henviser til, at det følger af bygningsreglementets § 169, at bygningsmyndigheden skal foretage en konkret skønsmæssig vurdering efter bestemmelserne i § 187, hvis en bygning ikke kan opføres i overensstemmelse med byggeretten.

Vi har – på baggrund af de foreliggende oplysninger i sagen – ikke fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens skønsmæssige vurdering af, at det omhandlede areal på 560 m² ikke selvstændigt vil kunne bebygges.

Vi vurderer derfor, at Kerteminde Kommune kan sælge arealet uden offentligt udbud efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4.

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 kommunestyrelsесloven.

Vi kan ikke tage stilling til en kommunes skøn, så længe kommunen har foretaget skønnet inden for lovens rammer.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovliggheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsесloven.

Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovliggheden af en påtænkt communal disposition.

Venlig hilsen

Sarah Toron Sørensen

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsесloven), 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 (udbudsbekendtgørelsen)

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

Byggeloven, senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 1178 af 23. september 2016, som ændret senest ved lov nr. 412 af 23. april 2024

Bekendtgørelse nr. 1399 af 12. december 2019 om bygningsreglement 2018 (BR18) som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 285 af 18. marts 2025 (bygningsreglement 2018)

Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 – byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 – ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23 – beregningsregler (udarbejdet af Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen i juli 2020 – 1. revision: Februar 2021)