

INDENRIGSMINISTERIET

Fhv. byrådsmedlem [REDACTED],  
[REDACTED]

Dato 6 APR. 1992  
Kontor 2. kommunekontor  
Sag nr. 1990/1125/1216-1  
Sagsbeh. ME/EMJ

Ved skrivelse af 28. november 1990 til indenrigsministeren har De indanket en afgørelse truffet af Tilsynsrådet for [REDACTED] Amt den 22. oktober 1990. Ved afgørelsen besluttede tilsynsrådet at anlægge retssag mod Dem i anledning af, at De som medlem af [REDACTED] Byråd den 23. september 1985 stemte for en beslutning om at indgå en mageskifteaftale mellem [REDACTED] Kommune og Tulip Slagterierne A.m.b.a. Tilsynsrådet besluttede samtidig at ville hæve retssagen mod Dem, hvis De senest den 1. januar 1991 indbetalte 30.000 kr. til [REDACTED] Kommune.

Det fremgår af sagen, at [REDACTED] Byråd i sit møde den 23. september 1985 vedtog at indgå 3 aftaler mellem [REDACTED] Kommune og Tulip Slagterierne A.m.b.a. (herefter benævnt Tulip Slagterierne) om

- 1) mageskifte af en 43 ha stor parcel af matr. nr. 1 e St. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], (herefter benævnt Tulipgrunden) og et Tulip Slagterierne tilhørende 34.544 m<sup>2</sup> stort grundareal, matr.nr. 175 e, 176 e, 176 f, 179 a, 180 a [REDACTED] bygrunde, matr.nr. 5 b Engene, [REDACTED] Jorder m.fl., (herefter benævnt [REDACTED]grunden), og i forbindelse hermed bl.a. en aftale om Tulip Slagteriernes leje af [REDACTED] [REDACTED]grundens samlede areal,

- 2) [redacted] Kommunes køb af Tulip Slagteriernes bygninger på [redacted]-grunden og
- 3) rammeaftale om generelle forhold.

Aftalerne blev tiltrådt af byrådet med 21 stemmer for og 2 imod (F [redacted] [redacted] og J [redacted] [redacted]). Et medlem, O [redacted] [redacted], var fraværende, og yderligere et medlem, O [redacted] [redacted], deltog ikke i sagens behandling, da han var erklæret inhabil.

De 3 aftaler blev underskrevet af begge parter den 23. september 1985.

Arealet, som kommunen ifølge mageskifteaftalen skulle overdrage til Tulip Slagterierne, var på aftaletidspunktet en del af den privatejede ejendom [redacted] [redacted] og forventedes eksproprieret af [redacted] Kommune.

Overtagelsesdagen for de to grundarealer blev i mageskifteaftalen fastsat til dagen efter, at [redacted] Kommune endeligt havde erhvervet Tulip-grunden. Fra samme dag udlejede [redacted] Kommune [redacted]-grunden til Tulip Slagterierne for en leje, der svarer til takstklasse II for de af [redacted] Havn udlejede arealer, d.v.s. 7 kr. pr. m<sup>2</sup> i 1985.

Værdien af begge de mageskiftede ejendomme var fastsat til 13.358.500 kr. For Tulip-grunden var værdien af arealet fastsat til 7.740.000 kr., mens værdien af tilslutningsafgifter for kloak, el og vand var fastsat til 5.618.500 kr.

Ved mageskifteaftalen forpligtede kommunen sig til at indhegne Tulip-grunden med et 2 m højt hegn og til at byggemodne parcelen med vejanlæg uden for skel, med regn- og spildevandsledninger og vandledning frem til skel samt med el-ledning fremført til en transformerstation inden for grundens sydlige skel. Det nævnte vejanlæg uden for skel skulle udføres i en bredde og i en kvalitet svarende til Tulip Slagteriernes trafikbelastning. Aftalen indeholdt endvidere bestemmelser om bl.a. bebyggelsens omfang samt om forbrugsafgifter for vand, kloak og elektrici-

tet. Det fremgik af aftalen, at kommunen ville indføre en tarif for storforbrugere af vand og storleverandører af spildevand, således at der for 0 - 250.000 m<sup>3</sup> skulle betales 2 kr. pr. m<sup>3</sup> og pr. m<sup>3</sup> over 250.000 skulle betales 1,20 kr. for vand og 1 kr. for spildevand. Ifølge aftalen var det en forudsætning for Tulip Slagterierne, at gradueringen af og den relative prisforskel i de nævnte takster ikke ændredes, medmindre udefrakommende myndighedskrav var årsag hertil.

I aftalen vedrørende [redacted] Kommunes køb af Tulip Slagteriernes bygninger i [redacted] fastsattes, at overdragelsen skulle foregå i 2 etaper. Overtagelsesdagen for etape 1 fastsattes til 1. januar 1990 og for etape 2 til 1. januar 1997, dog således at Tulip Slagterierne efter nærmere fastsatte regler kunne ændre overtagelsesdatoerne. Købesummen for etape 1 fastsattes til 20 mio. kr. og for etape 2 til 43 mio. kr. Begge beløb skulle betales kontant ved overtagelsen og reguleres efter nærmere fastsatte regler. For de af etape 2 omfattede bygninger fastsattes en køberet for Tulip Slagterierne på nærmere fastsatte vilkår.

Ved skrivelse af 7. oktober 1985 anmodede Tilsynsrådet for [redacted] Amt på baggrund af omtale af aftalerne i dagspressen [redacted] Byråd om en række oplysninger angående de indgåede aftaler.

Ved skrivelse af 14. oktober 1985, modtaget i tilsynsrådet den 23. oktober 1985, anmodede Socialistisk Folkeparti, [redacted] v/byrådsmedlem F [redacted] og Danmarks Kommunistiske Parti, [redacted] v/byrådsmedlem J [redacted] tilsynsrådet om at behandle sagen vedrørende de indgåede aftaler. I skrivelsen gjorde de to partier bl.a. gældende, at der havde manglet relevant materiale som baggrund for [redacted] Byråds behandling af sagen den 23. september 1985, herunder et skøn over ekspropriationsomkostningerne for Tulip-grunden samt vurderingsbeløb for såvel Tulip-grunden som [redacted]-grunden. De to partier gjorde endvidere gældende, at såvel mageskifteaftalen som aftalen vedrørende kommunens køb af Tulip Slagteriernes bygninger i [redacted] indebar en ulovlig økonomisk støtte fra [redacted] Kommune til Tulip Slagterierne.

Ved skrivelse af 25. oktober 1985 fremsendte tilsynsrådet kopi af ovennævnte skrivelse af 14. oktober 1985 til [REDACTED] Byråd og anmodede byrådet om at besvare nogle yderligere spørgsmål.

Byrådet besvarede ved skrivelse af 3. december 1985 tilsynsrådets skrivelser af 7. og 25. oktober 1985. I skrivelsen oplystes bl.a., at kvadratmeterprisen på det til Tulip Slagterierne overdragne areal beroede på et skøn, men at den hidtil dyrest eksproprierede landzone-jord i området, som byrådet havde kendskab til, var takseret til 3,50 kr. pr. m<sup>2</sup>. Endvidere oplystes, at kommunens ejendomsskattekontor havde skønnet, at den ved arealets overførsel til byzone udløste frigørelsesafgift ville blive på ca. 7,90 kr. pr. m<sup>2</sup>, og at byggemodningsudgifterne (incl. indhegning) af arealet var anslået til 6,60 kr. pr. m<sup>2</sup>. Byrådet fandt, at 18 kr. pr. m<sup>2</sup> = 7.740.000 kr. ville dække kommunens udgifter til jordkøb mv. Udover de 18 kr. pr. m<sup>2</sup> skulle Tulip Slagterierne betale tilslutningsafgifter for kloak, el og vand på 5.618.500 kr. efter gældende regler.

I skrivelsen oplystes herudover, at byrådets beslutningsgrundlag på mødet den 23. september 1985 havde bestået i en sagsfremstilling og udkast til de tre indgåede aftaler. Desuden var samtlige sagens akter tilgængelige for byrådsmedlemmerne den 19., 20. og 23. september 1985. Begrundelsen for, at byrådets flertal havde afvist de af to af byrådets medlemmer fremførte ønsker om, at der skulle forelægges medlemmerne yderligere relevant materiale inden byrådets beslutning i sagen, var, at byrådets flertal skønnede, at beslutningsgrundlaget var tilstrækkeligt, og derfor ikke fandt, at der var grund til at udsætte sagen. Skrivelsen indeholdt desuden svar på en række spørgsmål angående mageskifteaftalens bestemmelser om forbrugsafgifter for vand, kloak og elektricitet, som Tulip Slagterierne skulle betale.

Ved skrivelse af 28. januar 1986 anmodede tilsynsrådet Stats-skattedirektoratet om en udtalelse om værdien af det grundareal og de bygninger i [REDACTED] som [REDACTED] Kommune ifølge aftalerne skulle overtage. Ved skrivelse af 29. april 1986 oplyste Stats-

skattedirektoratet bl.a., at den skønnede kontante værdi af grund og bygninger var 65 mio. kr., og at den kontante handelsværdi af grunden alene var ca. 11 mio. kr. Det oplystes desuden, at den kontante handelsværdi af de bygninger, der var omfattet af købsaftalens etape 1, skønnedes at være 14 mio. kr., medens den kontante handelsværdi af de bygninger, der var omfattet af etape 2, skønnedes at være 40 mio. kr.

Ved skrivelse af 14. juni 1986 til [redacted] Byråd udtalte Tilsynsrådet for [redacted] Amt sig om de indgåede aftaler. Det anførtes i skrivelsen bl.a., at [redacted] Kommune ud fra byplanmæssige hensyn kunne have en væsentlig interesse i at erhverve [redacted] ejendommene, og at tilsynsrådet ikke ville have haft grundlag for at kritisere erhvervelsen, hvis overtagelse skulle ske til en aftalt dato eller på et tidspunkt, der blev fastsat af byrådet, uanset om den aftalte pris var højere end det, ejendommene blev vurderet til. Aftalen om kommunens overtagelse af grund og bygninger i [redacted] vurderet som helhed tjente imidlertid ikke et kommunalt formål, og byrådet burde derfor ikke have vedtaget aftalen i den foreliggende form. Baggrunden herfor var, at det væsentligste i aftalen efter tilsynsrådets opfattelse i realiteten var et tilsagn fra kommunens side om overtagelse af grunden og bygningerne på fastsatte vilkår, hvis Tulip Slagterierne ønskede det. Tilsynsrådet henstillede derfor til byrådet at optage fornyede forhandlinger med Tulip Slagterierne om de indgåede aftaler. Tilsynsrådet anførte endvidere vedrørende Tulip-grunden, at kommunens udgift til erhvervelse af den til Tulip Slagterierne overdragne parcel ikke var kendt, og at det var uheldigt, at der var skabt en usikkerhed om aftalens økonomiske virkninger for kommunen. Tilsynsrådet forbeholdt sig at vende tilbage til spørgsmålet om, hvorvidt der var påført kommunen et tab, når de samlede udgifter til erhvervelse og bygge-modning af parcellen var kendte. Med hensyn til de i mageskifteaftalen indsatte bestemmelser vedrørende forbrugsafgifterne for vand og kloak udtalte tilsynsrådet, at hvis byrådet skulle anse sig forpligtet heraf, ville det betyde en usaglig og derfor ulovlig begrænsning af de hensyn, der måtte indgå i byrådets vurdering ved fastsættelse af bidrag for de tilknyttede ejendomme. For så vidt angik byrådets beslutningsgrundlag i sa-

gen, udtalte tilsynsrådet, at rådet ikke fandt grundlag for at udtale, at der ikke på mødet den 23. september 1985 havde foreligget et forsvarligt beslutningsgrundlag.

Ved skrivelse af 15. september 1986 til tilsynsrådet kommenterede [redacted] Byråd tilsynsrådets skrivelse af 14. juni 1986. I skrivelsen anførtes bl.a., at uanset at byrådet ikke anså en genforhandling af de indgåede aftaler for aktuel, ville byrådet dog rejse spørgsmålet om overtagelsesdatoer under kommunens løbende forhandlinger med Tulip Slagterierne. Med hensyn til tilsynsrådets bemærkninger om de i mageskifteaftalen indsatte bestemmelser om forbrugsafgifterne for forsyning med vand og kloak oplystes det, at byrådet tog tilsynsrådets bemærkninger til efterretning.

Ved skrivelse af 2. oktober 1986 til [redacted] Byråd fastholdt tilsynsrådet sin opfattelse af sagen, således som den fremgik af rådets skrivelse af 14. juni 1986, herunder henstillingen til byrådet om at optage nye forhandlinger med Tulip Slagterierne.

Ved skrivelse af 25. januar 1988 anmodede tilsynsrådet byrådet om yderligere oplysninger om byggemodningsudgifter og frigørelsesafgift for Tulip-grunden samt om priser på industrigrunde i kommunen på tidspunktet for mageskifteaftalen. Endvidere anmodede tilsynsrådet om de oplysninger, der kunne begrunde byrådets forventning om erhvervelse af jorden for 3,50 kr. pr. m<sup>2</sup>. Byrådet besvarede henvendelsen ved skrivelse af 1. februar 1988. Ved skrivelse af 3. marts 1988 anmodede tilsynsrådet om specifikation af visse af de byggemodningsudgifter m.v., der var nævnt i byrådets skrivelse af 1. februar 1988. Denne skrivelse besvarede byrådet ved skrivelse af 21. marts 1988.

Ved skrivelse af 8. juni 1988 til tilsynsrådet oplyste byrådet, at aftalen med Tulip Slagterierne om køb af bygningerne i [redacted] [redacted] var blevet ændret således, at overtagelsesdagen for de bygninger, der var omfattet af etape 1, var fastsat til 1. januar 1995 med mulighed for ændringer inden for perioden 1. januar 1991 til overtagelsesdagen med 2 års varsel. Overtagelsesdagen for bygningerne, der var omfattet af etape 2, fastsattes

til 1. januar 2000 med mulighed for ændringer inden for perioden 1. januar 1992 til overtagelsesdagen med 2 års varsel. Den tidligere aftalte køberet for Tulip Slagterierne til disse bygninger var bortfaldet.

Ved skrivelse af 17. juni 1988 til byrådet oplyste tilsynsrådet, at man havde noteret sig, at byrådet hermed havde opfyldt tilsynsrådets henstilling i skrivelsen af 14. juni 1986.

Om plangrundlaget for [redacted] fremgår det af sagen, at [redacted] Kommune i 1977 udsendte midlertidige rammer for lokalplanlægningen i henhold til kommuneplanlovens § 15. Heri var det bl.a. fastlagt, at en lokalplan for området ved [redacted] skulle sikre områdets anvendelse til produktionserhverv.

I regionplanen for [redacted] Amt vedtaget i 1980 og regionplantillægget 1985 blev bl.a. området ved [redacted] udlagt som byvækstinteresseområde og erhvervsområde og blev foreløbigt udpeget til industriområde for virksomheder m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening stilles særlige beliggenhedskrav.

Den 19. marts 1985 godkendte [redacted] Byråd et forslag til kommuneplan for kommunen, og den 3. december 1985 godkendtes kommuneplanen af byrådet. I kommuneplanen blev bl.a. bestemt, at området ved [redacted] skulle anvendes til den kategori af særligt forurenende virksomheder, der betegnes som virksomheder med særlige beliggenhedskrav. I afsnittet om rækkefølge for udbygning af industriområder er det anført, at byggemodning indledes først af [redacted] arealerne, senere af andre arealer. Det fremgår endvidere af kommuneplanen, at der i området ved [redacted] skal gives mulighed for meget store erhvervsgrunde på arealerne nord for [redacted], hvor bl.a. Tulipgrunden er beliggende.

I oktober 1985 udarbejdede [redacted] Kommune forslag til lokalplan for området ved [redacted]. Lokalplanen blev vedtaget af Vejle Byråd den 8. april 1986.

Til virkeliggørelse af denne lokalplan traf [redacted] Kommune den 17. juni 1986 beslutning om at ekspropriere et areal af matr. nr. 1 e St. [redacted] [redacted], [redacted]. Ekspropriationen omfattede et areal på 43 ha (Tulip-grunden) og herudover medeksproprieredes yderligere et areal på ca. 12 ha. Desuden eksproprieredes til adgangsveje 11.700 m<sup>2</sup>. Endvidere etableredes skråning på 750 m<sup>2</sup>, der forblev under stamparcellen, og endelig etableredes en oversigtsservitut på et areal stort 1.030 m<sup>2</sup> af stamparcellen. Kommunen fremsatte samtidig tilbud om en samlet erstatning på 7 mio. kr., et tilbud ekspropriaterne ikke ville acceptere.

Ifølge aftale mellem kommunen og ejerne af det eksproprierede areal overgik arealet til kommunen den 15. september 1986. I henhold til overdragelsesvilkåret i mageskifteaftalen overgik Tulip-grunden herefter til Tulip Slagterierne den 16. september 1986.

Ved kendelse afsagt af Vejtaksationskommissionen for [redacted] Amt den 21. november 1986 fastsattes ekspropriationserstatningen til 30 kr. pr. m<sup>2</sup>. Den samlede erstatning udgjorde - efter et fradrag på 1.500.000 kr. for opnåede fordele for restejendommen og efter tillæg af erstatning vedrørende skråning og oversigts-servitut - 14.995.110 kr.

Kendelsen blev af såvel kommunen som af ekspropriaterne påanket til Overtaksationskommissionen for [redacted] [redacted] og [redacted] [redacted] amtsråds-kredse m.v., der ved kendelse, afsagt den 24. februar 1987, nedsatte erstatningen til 24 kr. pr. m<sup>2</sup>. Den samlede erstatning udgjorde efter overtaksationskommissionens kendelse 11.696.088 kr.

Sagen blev af ekspropriaterne indbragt for Vestre Landsret, der ved dom afsagt den 2. oktober 1989 fastsatte ekspropriationserstatningen således:



547.827 m <sup>2</sup> á 40 kr.	21.913.080 kr.
Areal til [REDACTED] og [REDACTED]	
11.700 m <sup>2</sup> á 40 kr.	468.000 kr.
Skråningsarealer og oversigtsservitut	
1.780 m <sup>2</sup> á 20 kr.	<u>35.600 kr.</u>
	22.416.680 kr.
Afkortning for fordele for restejendommen	<u>423.200 kr.</u>
	<u>21.993.480 kr.</u>

Ved dom afsagt den 23. august 1990 stadfæstede Højesteret Vestre Landsrets dom. Sagen var indbragt for Højesteret af [REDACTED] Kommune.

Ved skrivelse af 28. august 1990 anmodede tilsynsrådet [REDACTED] Byråd om at indsende byggemodningsregnskab for den til Tulip Slagterierne overdragne parcel.

Ved skrivelse af 11. september 1990 fremsendte byrådet et foreløbigt anlægsregnskab for industriarealer ved [REDACTED] [REDACTED].

Af regnskabet fremgår følgende udgifter:

Arealerhvervelse	21.993.480 kr.
Veje	1.514.982 kr.
Kloakering	0 kr.
Vandforsyning	540.609 kr.
El	44.550 kr.
Grønne områder	20.783 kr.
Omkostninger vedrørende ekspropriation	3.092.163 kr.
Andet incl. hegn (heraf til hegn omkring Tulips areal 348.023 kr.)	<u>380.721 kr.</u>
	<u>27.587.288 kr.</u>

Den 19. oktober 1990 udtog advokat Jesper Lett på vegne af tilsynsrådet stævning ved Vestre Landsret mod Dem og 18 andre forhenværende og nuværende medlemmer af Vejle Byråd med påstand

om, at De og hver af de øvrige indstævnte tilpligtes at betale [redacted] Kommune 642.114,38 kr. med sædvanlig procesrente fra sagens anlæg til betaling sker. Det påstævnte beløb udgør ifølge stævningen 1/21 af det tab, som efter tilsynsrådets opfattelse er påført [redacted] Kommune ved de indgåede aftaler mellem kommunen og Tulip Slagterierne. 2 af de byrådsmedlemmer, der havde stemt for kommunens tiltrædelse af aftalerne, var på dette tidspunkt afgået ved døden.

Ved enslydende skrivelser af 22. oktober 1990 til Dem og de 18 andre indstævnte forhenværende og nuværende byrådsmedlemmer meddelte tilsynsrådet, at rådet havde besluttet at anlægge retssag som nævnt, fordi man fandt, at betingelserne herfor efter § 61, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse var opfyldt. Tilsynsrådet anførte i denne forbindelse, at det på tidspunktet for mageskifteaftalens indgåelse for byrådet måtte have stået klart, at beslutningen indebar en meget nærliggende risiko for et betydeligt tab for kommunen. Tilsynsrådet anførte endvidere, at byrådet burde have sikret sig, at Tulip Slagterierne påtog sig at betale den fulde udgift til arealerhvervelse og omkostninger, og tilsynsrådet udtalte, at byrådets flertal med prisfastsættelsen for den til Tulip Slagterierne overdragne ejendom havde ydet en ulovlig støtte til denne virksomhed. Efter tilsynsrådets opfattelse kunne kommunens tab opgøres som forskellen mellem kommunens samlede udgifter til anskaffelse af Tulipgrunden opgjort til 21.224.402 kr. og den værdi, hvormed grunden indgik i mageskiftet, d.v.s. 7.740.000 kr., eller i alt 13.484.402 kr. Tilsynsrådet meddelte i skrivelsen af 22. oktober 1990 til Dem, at man under hensyn til det meget store tab havde vedtaget i medfør af § 61, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, at hvis De indbetalte et beløb på 30.000 kr. til [redacted] Kommune senest den 1. januar 1991, ville tilsynsrådet hæve den anlagte retssag mod Dem. Tilsynsrådet anmodede om senest den 1. december 1990 at modtage underretning om, hvorvidt De var indforstået med at betale det omhandlede beløb.

Ved skrivelse af 5. november 1990 anmodede [redacted] Kommune om aktindsigt i tilsynsrådets sag og stillede tilsynsrådet nogle spørgsmål angående den trufne beslutning. Ved skrivelse af 14.

november 1990 til [REDACTED] Byråd besvarede tilsynsrådet de stillede spørgsmål og fremsendte kopi af sagens akter m.v.

Ved skrivelse af 26. november 1990 forespurgte borgmester Karl Johan Mortensen, Vejle Kommune, på vegne af de 19 indstævnte personer tilsynsrådet om, hvorvidt rådet - såfremt et af byrådsmedlemmerne ankede sagen til Indenrigsministeriet - ville sætte bodsindbetalingen og retssagerne i bero på en afgørelse fra ministeriet. Tilsynsrådet udtalte ved skrivelse af 27. november 1990 bl.a., at såfremt sagen af en af de indstævnte blev indbragt for Indenrigsministeriet, ville rådet sætte inddrivelsen i bero for de personer, der havde accepteret at indbetale bodsbeløbet.

Ved skrivelse af 27. november 1990 til tilsynsrådet meddelte de 18 forhenværende og nuværende byrådsmedlemmer, som udover Dem var indstævnet af tilsynsrådet, at de var indforstået med hver at indbetale en bod på 30.000 kr. under forudsætning af, at tilsynsrådet hævede de anlagte retssager, således at der herefter ikke kunne fremsættes yderligere erstatningskrav mod dem.

Ved skrivelse af 28. november 1990 anmodede tilsynsrådet advokat Jesper Lett om at foranledige de anlagte erstatningssager mod de 18 forhenværende og nuværende byrådsmedlemmer, som havde underskrevet skrivelserne af 27. november 1990, hævet.

På baggrund af Deres klage af 28. november 1990 til indenrigsministeren meddelte advokat Jesper Lett imidlertid på tilsynsrådets vegne ved skrivelse af 5. december 1990 de øvrige 18 forhenværende og nuværende byrådsmedlemmer, som var omfattet af tilsynsrådets skrivelse af 22. oktober 1990, at tilsynsrådet ikke fandt at kunne hæve de anlagte retssager, idet Deres klage havde skabt usikkerhed om, hvorvidt de øvrige 18 forhenværende og nuværende byrådsmedlemmers tilsagn om at indbetale 30.000 kr. hver var endeligt og bindende for dem.

Ved skrivelser af 7. og 11. december 1990 til Indenrigsministeriet gjorde byrådsmedlem Ib K. Bertelsen gældende, at tilsynsrådet straks burde hæve de anlagte retssager. Ved skrivelse af

13. december 1990 til byrådsmedlem Ib K. Bertelsen udtalte Indenrigsministeriet bl.a., at det ikke er en betingelse efter § 61, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse for at frafalde sagsanlæg mod et kommunalbestyrelsesmedlem mod indbetaling af et nærmere fastsat beløb, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem tilslutter sig tilsynsmyndighedens vurdering af erstatningsansvarsspørgsmålet. Det må dog forudsættes, at der ikke af kommunalbestyrelsesmedlemmet er knyttet sådanne forbehold eller betingelser til accepten og indbetalingen af beløbet, at der kan opstå usikkerhed om, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmets vedtagelse af boden er endelig.

I Deres anke af 28. november 1990 har De gjort gældende, at tilsynsrådets afgørelse i den foreliggende sag er behæftet med en række formelle mangler. De har endvidere anført, at det var uforudseeligt for Dem og de øvrige daværende byrådsmedlemmer, at de indgåede aftaler ville påføre kommunen et tab, og De har desuden bestridt tilsynsrådets opgørelse af kommunens tab. De har samtidig oplyst, at de øvrige byrådsmedlemmer, der er omfattet af tilsynsrådets afgørelse, har bistået Dem i ankesagen.

Ved skrivelse af 29. november 1990 til Indenrigsministeriet korrigerede De et af de i Deres anke af 28. november 1990 anførte beløb.

Ved skrivelse af 12. december 1990 fremsendte De et notat af 5. december 1990 udarbejdet af professor Claus Haagen Jensen og professor, dr. jur. Orla Friis Jensen. De fremsendte endvidere et foreløbigt regnskab for eksproprieret areal af Øster Grundet, opgjort pr. 5. september 1990, og en opstilling med overskriften: "Betragtning over udskillelsen af et element af en helhed. TULIPS grund på 43 ha."

I notatet af 5. december 1990 gennemgås spørgsmålet om, efter hvilke regler det erstatningsretlige ansvarsgrundlag for kommunalbestyrelsesmedlemmer efter professorernes opfattelse skal bedømmes, og spørgsmålet om, hvorvidt [redacted] Byråds flertal handlede uforsvarligt ved at fastsætte en salgspris for den til Tulip Slagterierne overdragne ejendom på 18 kr. pr. m<sup>2</sup>. I no-

tatet foretages endvidere en gennemgang af spørgsmålet om, hvilke oplysninger byrådet fik forelagt i forbindelse med beslutningen om at indgå de ovennævnte aftaler med Tulip Slagterierne, og der foretages en vurdering af spørgsmålet om størrelsen af den fastsatte bod og anvendelsen af lempelsesreglen i § 61, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

Ved skrivelse af 20. december 1990 fremsendte Indenrigsministeriet kopi af Deres skrivelser af 28. november og 12. december 1990 med bilag til tilsynsrådet og anmodede tilsynsrådet om en udtalelse til de enkelte klage- og kritikpunkter i skrivelsen af 28. november 1990 og til notatet af 5. december 1990.

I skrivelse af 30. januar 1991 meddelte [REDACTED] Kommune, at Tulip International A/S (tidligere Tulip Slagterierne) havde opstillet en model for udnyttelse af [REDACTED]-grunden og de på grunden liggende bygninger i overensstemmelse med kommunens intentioner for området. Modellen forudsatte, at Tulip International A/S købte [REDACTED]-grunden tilbage fra kommunen, og at handlerne om bygningerne på grunden blev ophævet.

Ved skrivelse af 1. februar 1991 til Indenrigsministeriet fremsendte tilsynsrådet en udtalelse, hvori man kommenterede de i Deres anke af 28. november 1990 og i notatet af 5. december 1990 fremsatte synspunkter og overvejelser og fastholdt den trufne afgørelse. Samtidig fremsendte tilsynsrådet sagens akter.

Ved skrivelse af 5. februar 1991 fremsendte Indenrigsministeriet kopi af tilsynsrådets skrivelse af 1. februar 1991 til Dem og anmodede om Deres eventuelle kommentarer til tilsynsrådets skrivelse. Ved skrivelse af 28. februar 1991 til Indenrigsministeriet fremsendte De Deres kommentarer til tilsynsrådets skrivelse af 1. februar 1991. I skrivelsen fastholdt De Deres tidligere fremsatte opfattelse af sagen.

Indenrigsministeriet anmodede ved skrivelse af 5. marts 1991 Justitsministeriet om en udtalelse, for så vidt angik et af Dem rejst spørgsmål om partshøring i sagen.

Ved skrivelse af 20. marts 1991 fremsendte [redacted] Kommune efter anmodning fra Dem kopi af 4 sider af kommunens sagsekstrakt til Vestre Landsret.

I skrivelse af 22. marts 1991 meddelte [redacted] Kommune, at forhandlingerne med Tulip International A/S om overtagelse af [redacted] [redacted]-grunden og bygningerne på grunden forløb positivt.

Ved skrivelse af 27. marts 1991 anmodede Indenrigsministeriet endvidere Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse angående markedsværdien af Tulip-grunden og det medeksproprierede areal.

Ved skrivelse af 9. april 1991 til Indenrigsministeriet oplyste [redacted] Kommune på baggrund af en telefonisk forespørgsel bl.a., at der endnu ikke var udarbejdet endeligt byggemodningsregnskab for erhvervsarealet ved [redacted]. Samtidig argumenteredes i skrivelsen for, at tilsynsrådets opgørelse af [redacted] Kommunes tab i sagen er ukorrekt.

Ved skrivelse af 10. april 1991 til Indenrigsministeriet meddelte [redacted] Kommune bl.a., at byrådet den 9. april 1991 havde accepteret et tilbud fra Tulip International A/S om at tilbagekøbe [redacted]-grunden for 29,3 mio. kr. Byrådet havde samtidig accepteret et tilbud fra Tulip International A/S om at ophæve handlen vedrørende kommunens køb af Tulip Slagteriernes bygninger i [redacted]. Tulip International A/S havde bl.a. betinget de omhandlede tilbud af, at de pågældende ejendomme kunne videresælges til en nærmere angivet køber eller ordre.

Ved skrivelse af 17. april 1991 til Indenrigsministeriet meddelte [redacted] Kommune efter telefonisk anmodning visse oplysninger angående posterne i det med byrådets skrivelse af 11. september 1990 til tilsynsrådet fremsendte foreløbige anlægsregnskab. Kopi af skrivelsen blev af [redacted] Kommune sendt til Dem og til tilsynsrådet.

Ved skrivelse af 25. april 1991 til Indenrigsministeriet fremsendte [redacted] Kommune to ejendomsmæglervurderinger vedrørende priserne fra 1986 og senere for større midtbygrunde.

Ved skrivelse af 29. april 1991 fremsendte [redacted] Kommune endvidere en i 1984 foretagen vurdering af landbrugsejendommen [redacted].

Ved skrivelse af 3. maj 1991 anmodede Indenrigsministeriet på baggrund af oplysningerne i [redacted] Kommunes ovennævnte skrivelser af 10. og 25. april 1991 til Indenrigsministeriet Told- og Skattestyrelsen om at oplyse, om de af kommunen tilvejebragte oplysninger gav styrelsen anledning til at ændre den af Stats-skattedirektoratet i skrivelse af 29. april 1986 til tilsynsrådet foretagne vurdering af handelsværdien af [redacted]-grunden.

Ved skrivelse af 31. maj 1991 til Indenrigsministeriet besvarede Told- og Skattestyrelsen ministeriets skrivelse af 27. marts 1991 vedrørende Tulip-grunden.

Ved skrivelser af 4. juni 1991 til Dem og til tilsynsrådet anmodede Indenrigsministeriet om Deres og tilsynsrådets eventuelle kommentarer til Told- og Skattestyrelsens ovennævnte skrivelse.

Ved skrivelse af 11. juni 1991 indsendte [redacted] Kommune en redegørelse for prisdannelse på kommunale erhvervsarealer i [redacted] Kommune i området ved [redacted].

Ved skrivelse af 13. juni 1991 besvarede Told- og Skattestyrelsen Indenrigsministeriets skrivelse af 3. maj 1991 vedrørende [redacted] grunden.

Ved skrivelser af 20. juni 1991 anmodede Indenrigsministeriet om Deres og tilsynsrådets eventuelle kommentarer til Told- og Skattestyrelsens ovennævnte skrivelse.

Justitsministeriet besvarede ved skrivelse af 24. juni 1991 Indenrigsministeriets skrivelse af 5. marts 1991 om partshøring.

Med skrivelse af 27. juni 1991 har [redacted] Kommune efter telefonisk anmodning bl.a. fremsendt oplysninger om beslutningsgrund-

laget for økonomiudvalget i forbindelse med indgåelse af aftalekomplekset samt om de udgifter til vandforsyning, som fremgår af det ovenfor nævnte foreløbige anlægsregnskab for industriarealer ved [REDACTED].

Ved skrivelse af 1. juli 1991 har De fremsendt Deres bemærkninger til Told- og Skattestyrelsens skrivelser af 31. maj 1991 og 13. juni 1991.

Ved skrivelser af 8. juli og 17. oktober 1991 har tilsynsrådet fremsendt enkelte bemærkninger til det indsendte materiale fra [REDACTED] Kommune.

Ved skrivelser af 20. august 1991 og 3. januar 1992 har tilsynsrådet oplyst, at et af de indstævnte byrådsmedlemmer er afgået ved døden, og at tilsynsrådets krav er anmeldt i afdødes bo.

I skrivelse af 3. december 1991 forespurgte [REDACTED] borgmester, hvornår en afgørelse på sagen kunne forventes.

I skrivelse af 10. december 1991 fremsendte [REDACTED] Kommune efter anmodning regulativ for [REDACTED] Kommunes vandforsyning og takstblad for vandforsyningen.

I skrivelse af 19. december 1991 meddelte indenrigsministeren, at en afgørelse på sagen kunne forventes i begyndelsen af 1992.

I skrivelse af 28. januar 1992 meddelte [REDACTED] Kommune bl.a., at der endnu ikke forelå endeligt byggemodningsregnskab for arealet ved [REDACTED] [REDACTED]. Det oplystes samtidigt, at det beløb, der er anført under "Andet" i det tidligere den 11. september 1990 til tilsynsrådet fremsendte foreløbige byggemodningsregnskab, dækker udgifter til stempling af entreprenørkontrakter, lystryk, kontorartikler m.v.

Ved skrivelse af 31. januar 1992 har Told- og Skattestyrelsen i fortsættelse af styrelsens skrivelse af 13. juni 1991 vedrørende værdifastsættelsen af [REDACTED]-grunden udtalt sig om de



tilslutningsrettigheder, som kommunen erhvervede i forbindelse med mageskifteaftalen.

Ved skrivelse af 14. februar 1992 anmodede Indenrigsministeriet Vejle Kommune om supplerende oplysninger vedrørende Havnegade-grunden. [REDACTED] Kommune besvarede ministeriets henvendelse ved skrivelse af 25. februar 1992.

### Indenrigsministeriets gennemgang af de enkelte klagepunkter og ministeriets afgørelse:

#### 1. Spørgsmål vedrørende tilsynsrådets sagsbehandling m.v.

##### a) Spørgsmålet om manglende partshøring

De har i Deres anke af 28. november 1990 anført, at ingen af de forhenværende eller nuværende byrådsmedlemmer på noget tidspunkt er blevet hørt under sagens forløb i tilsynsrådet.

De henviser i den forbindelse til, at Justitsministeriet over for Dem har oplyst, at tilsynsrådet i en sag som denne havde pligt til at foretage partshøring af de byrådsmedlemmer, som afgørelsen omfatter.

Retsvirkningen af den manglende partshøring er efter Deres opfattelse, at tilsynsrådets afgørelse er ugyldig, idet de involverede byrådsmedlemmer ikke har haft mulighed for at påpege, hvad hver enkelt måtte anse for misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende sagsmateriale.

Tilsynsrådet har i skrivelse af 1. februar 1991 udtalt følgende vedrørende spørgsmålet om partshøring:

"En beslutning om at anlægge en erstatningssag er ikke en forvaltningsafgørelse i forvaltningslovens forstand, jfr. lovens § 2 og Forvaltningsloven med kommentarer ved Asbjørn Jensen, Bo Vesterdorf og John Vogter (1987) s. 40. Der har således ikke bestået nogen pligt for tilsynsrådet til at foretage partshøring efter forvaltningsloven § 19, inden tilsynsrådet indgav stævningen til Vestre Landsret.

Beslutningen om at fremsætte et tilbud om at frafalde sagen mod indbetaling af et beløb på 30.000 kr. må derimod anses for en afgørelse.

Tilsynsrådet har i oktober 1985, mens samtlige 19 personer, der er omfattet af afgørelsen, var medlemmer af byrådet, anmodet byrådet om at afgive en udtalelse om grundlaget for byrådets beslutning. Byrådet afgav udtalelsen den 3. december 1985 og samtlige 19 personer har således på dette tidspunkt haft anledning til at udtale sig om det afgørende med hensyn til vurderingen af deres ansvar for den trufne beslutning. Efter tilsynsrådets brev af 14. juni 1986 har det stået klart for byrådet og de pågældende 19 tidligere og nuværende byrådsmedlemmer, at tilsynsrådets endelige stillingtagen afventede 2 ting: Den endelige fastlæggelse af ekspropriationserstatningen og kommunens byggemodningsregnskab. Ikke alene de 7 nuværende byrådsmedlemmer, men også de forhenværende 12 byrådsmedlemmer må antages at have været bekendt med, at tilsynsrådet var i besiddelse af Højesterets dom og kommunens byggemodningsregnskab. Der har derfor ikke bestået nogen pligt for tilsynsrådet til at foretage partshøring, jfr. forvaltningslovens § 19, stk. 1.

...

Tilsynsrådet vil i øvrigt henvise til, at tilsynsrådet anså det for påkrævet, at anlægge sag på dette tidspunkt for at undgå forældelse af erstatningskravet. Afgørelsen om at tilbyde frafaldelse af kravet om erstatning mod indbetaling af et beløb på 30.000 kr. var nært sammenhængende hermed, og det var ønskeligt af hensyn til de pågældende, at denne meddelelse kom frem til dem, inden stævningen blev forkyndt for dem. En samtidig udsættelse af indgivelsen af stævning og beslutningen om at tilbyde frafaldelse af erstatningskravet mod indbetaling af et beløb ville medføre risiko for overskridelse af en lovbestemt frist.

Tilsynsrådet må afvise at have tilsidesat regler om partshøring."

I en kommentar til tilsynsrådets udtalelse af 1. februar 1991 har De i skrivelse af 28. februar 1991 bl.a. udtalt følgende:

"Om tilsynsrådets begrundelser for, at de har glemt partshøring, vil jeg sige, at de går uden om det forhold, at ved tilsynsrådets beslutning skifter sagen fra at have rettet sig mod en myndighed til at rette sig mod enkeltpersoner, hvor det er de enkeltes forhold, der er afgørende i en eventuelt erstatningssag. Uanset paragraffer er det almindelig god forvaltningsskik at høre hver enkelt persons argumentation, før beslutningen bliver truffet og sag anlagt, og før der fremsættes tilbud om en bod på 30.000 kr.

Både jeg og mine 18 tidligere byrådskolleger er ved tilsynsrådets manglende partshøring og den heraf fejlagtige beslutning bragt i en urimelig og uacceptabel situation, ....."

Justitsministeriet har i skrivelse af 24. juni 1991 bl.a. udtalt følgende vedrørende den retlige karakter af henholdsvis

tilsynsrådets beslutning om anlæg af retssag og beslutningen om frafald af sagsanlæg mod indbetaling af et beløb på 30.000 kr.:

" .....

Justitsministeriet er på den baggrund enig med Tilsynsrådet for [redacted] Amt i, at beslutningen om anlæg af retssag efter § 61, stk. 3, ikke er en forvaltningsafgørelse i forvaltningslovens forstand, medens beslutninger efter § 61, stk. 4, må antages at være det.

Det bemærkes i øvrigt, at Justitsministeriets vejledning på en telefonisk forespørgsel fra [redacted] Kommune alene omfattede en generel orientering af kommunen om indholdet af ovennævnte manuskript fra tilsynsrådskonferencen for så vidt angår spørgsmålet om afgørelsesbegrebet efter forvaltningsloven og begrebets betydning for afgørelser efter den kommunale styrelseslovs § 61."

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt tilsynsrådet i kraft af bestemmelserne i forvaltningslovens § 19 kunne undlade at foretage partshøring, har Justitsministeriet bl.a. udtalt:

"I den foreliggende sag har Tilsynsrådet for [redacted] Amt ifølge rådets egne oplysninger ikke, forinden man traf afgørelsen af 22. oktober 1990, rettet særskilt henvendelse til [redacted] og underrettet ham om, at man havde den pågældende sag, hvori han var part, under behandling. Det må i den forbindelse tillægges betydning, at tilsynsrådets sagsbehandling under vejs i forløbet skifter karakter fra i starten at vedrøre spørgsmålet om lovligheden af kommunalbestyrelsens beslutning af 23. september 1985 som sådan, jf. tilsynsrådets skrivelse af 14. juni 1986, til i forbindelse med afgørelsen af 22. oktober 1990 at angå de enkelte medlemmer af [redacted] Byråd, som i 1985 stemte for at indgå den omhandlede aftale med Tulip-slagterierne. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der som udgangspunkt har bestået en partshøringspligt i forbindelse med beslutningen efter styrelseslovens § 61, stk. 4.

Justitsministeriet finder ikke at burde foretage en vurdering af, hvorvidt undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1 og 2, kan finde anvendelse i den konkrete sag. En afgørelse heraf må træffes af den myndighed, som i øvrigt skal træffe afgørelse i sagen. Justitsministeriet finder dog grund til at pege på, at undtagelsesbestemmelserne, som det fremgår af forarbejderne til loven, er tiltænkt et snævert anvendelsesområde.

Justitsministeriet har endvidere overvejet, om det forhold, at tilsynsrådet anvender lempelsesadgangen i den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 4, kan antages at være udtryk for, at afgørelsen er til gunst for de berørte kommunalbestyrelsesmedlemmer med den følge, at der ikke er partshøringspligt efter forvaltningslovens § 19, stk. 1. Det findes imidlertid ikke at være tilfældet på grund af afgørelsens generelt bebyrdende karakter."

I forvaltningslovens § 19, stk. 1 og 2, er fastsat følgende:

"Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,  
....."

Indenrigsministeriet er enigt med Justitsministeriet i, at beslutningen om anlæg af retssag efter § 61, stk. 3, i den kommunale styrelseslov, ikke er en forvaltningsafgørelse i forvaltningslovens forstand, medens beslutninger efter lovens § 61, stk. 4, må antages at være det.

Indenrigsministeriet er ligeledes enigt med Justitsministeriet i, at tilsynsrådet som udgangspunkt var forpligtet til at foretage partshøring efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1, efter at tilsynsrådets sagsbehandling havde skiftet karakter fra at vedrøre spørgsmålet om lovligheden af byrådets beslutning til at vedrøre de enkelte byrådsmedlemmer, som havde stemt for beslutningen. De pågældende medlemmer blev herefter parter i sagen med den konsekvens, at tilsynsrådet efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, som udgangspunkt var forpligtet til at give de pågældende medlemmer lejlighed til at fremkomme med en udtalelse vedrørende de for rådet foreliggende oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der var til ugunst for de pågældende og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse var en væsentlig del af det skriftlige grundlag, der af tilsynsrådet var tilvejebragt i sagen, af en sådan karakter, at det måtte anses for omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 1.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt tilsynsrådet lovligt kunne undlade at foretage partshøring under henvisning til en eller flere af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 19, stk. 2, skal bemærkes følgende:

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er den af tilsynsrådet truffe beslutning om at frafalde sagsanlæg mod, at de 19 byrådsmedlemmer hver indbetalte 30.000 kr., af en så indgribende karakter over for de implicerede byrådsmedlemmer, at undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, ikke kan finde anvendelse.

Endvidere finder Indenrigsministeriet ikke, at den almindelige 5-årige forældelsesfrist i henhold til 1908-loven kan betragtes som en lovbestemt frist for sagens afgørelse, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 2.

Det bemærkes i øvrigt i denne forbindelse, at tilsynsrådets stævning mod de 19 byrådsmedlemmer blev udtaget den 19. oktober 1990 og meddelt de pågældende den 22. oktober 1990 samtidig med tilbuddet om frafald af sagsanlægget mod indbetaling af en bod på 30.000 kr. Da Højesterets dom i ekspropriationssagen blev afsagt den 23. august 1990, må tilsynsrådet imidlertid fra dette tidspunkt antages at have haft de fornødne oplysninger til at træffe en afgørelse i sagen, og dermed også til at foretage partshøring.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at tilsynsrådet i den mellemliggende periode havde den fornødne tid til at foretage høring af de implicerede parter, idet en sådan partshøring kunne være foretaget med en nærmere fastsat svarfrist, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, 3. pkt. Efter ministeriets opfattelse kan undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, derfor ikke finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse har tilsynsrådet således tilsidesat reglerne i forvaltningslovens § 19, stk. 1, ved ikke at foretage partshøring, inden rådet traf beslutning om at fra-

falde sagsanlægget mod, at de 19 byrådsmedlemmer hvert indbetalte en bod på 30.000 kr.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at en klageinstans, der ved klagebehandling konstaterer sagsbehandlingsfejl i underinstansen, herunder fejl, der i og for sig kunne begrunde ugyldighed, ikke er afskåret fra i et vist omfang - i stedet for at hjemvise sagen til fornyet behandling i underinstansen - at træffe realitetsafgørelse i sagen. Der henvises herved til den kommenterede forvaltningslov ved Asbjørn Jensen m.fl., side 56. Endvidere henvises til Forvaltningsret, Almindelige emner, 2. udgave, side 302, hvor det er anført, at formelle fejl ved førsteinstansbehandlingen som altovervejende hovedregel vil kunne afhjælpes ved rekursbehandlingen, og at en realitetsbehandling ved rekursinstansen stemmer bedst med den offentlige og private interesse i en effektiv forvaltning.

På denne baggrund har Indenrigsministeret fundet det rigtigst at realitetsbehandle sagen. Ministeriet har herved lagt vægt på, at tilsynsrådet under sagens behandling har indhentet udtalelser fra [redacted] Byråd, og at de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med Deres anke til Indenrigsministeriet har været forelagt tilsynsrådet, uden at dette har givet rådet anledning til nogen ændret opfattelse af sagen.

Indenrigsministeriet skal tilføje, at man har gjort tilsynsrådet opmærksom på, at ministeriet ikke finder, at tilsynsrådet i sagen har opfyldt sin pligt til at foretage partshøring som foreskrevet i forvaltningslovens § 19.

**b) Spørgsmålet om forældelse af erstatningsansvaret mod byrådsmedlemmerne**

I Deres anke af 28. november 1990 har De gjort gældende, at det af tilsynsrådet rejste erstatningskrav er forældet. De har herved henvist til, at byrådets beslutning om mageskifteaftalen blev truffet den 23. september 1985, medens tilsynsrådets afgørelse først forelå den 22. oktober 1990.

Tilsynsrådet har hertil i skrivelse af 1. februar 1991 bl.a. anført, at kravet ikke er forældet, idet den 5-årige forældelsesfrist i henhold til 1908-loven om forældelse ikke kan antages at løbe fra den dag, byrådet traf sin beslutning, men først fra det tidspunkt, hvor tilsynsrådet havde modtaget et tilstrækkeligt materiale til, at rådet måtte indse, at der var tale om en ulovlig disposition, der kunne påføre kommunen tab. Tilsynsrådet har endelig anført, at sagen blev anlagt den 19. oktober 1990 for at undgå forældelse af erstatningskravet.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er erstatningskravet undergivet en femårig forældelse, jf. § 1, nr. 5, i lov nr. 274 af 22. december 1908 om forældelse af visse fordringer. I henhold til lovens § 2 regnes forældelsesfristen fra det tidspunkt, da fordringen af fordringshaveren kan kræves betalt.

Efter lovens § 2 kan forældelsesfristen afbrydes bl.a. ved, at fordringshaveren foretager retslige skridt mod skyldneren og uden uforholdsmæssigt ophold forfølger disse til erhvervelse af forlig, dom eller anden retsafgørelse.

I det foreliggende tilfælde, hvor erstatningskravet gøres gældende af tilsynsrådet på kommunens vegne, kan forældelsesfristen efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke regnes fra et tidligere tidspunkt end tidspunktet for tilsynsrådets modtagelse af [redacted] Byråds skrivelse af 3. december 1985, da [redacted] Byråd først på dette tidspunkt besvarede tilsynsrådets første skrivelser af 7. og 25. oktober 1985 til byrådet i sagen. Indenrigsministeriet finder således, at tilsynsrådet ikke på et tidligere tidspunkt end dette havde et tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at det ville være overvejende sandsynligt, at [redacted] Kommune ville lide et tab ved de indgåede aftaler.

Det er på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at erstatningskravet ikke er forældet, idet forældelsesfristen, der tidligst kan regnes fra den 4. december 1985, blev afbrudt inden 5-årsfristens udløb ved, at tilsynsrådet den 19. oktober 1990 udtog stævning mod Dem, jf. § 2 i forældelsesloven.

**c) Spørgsmålet om tilsynsrådets beslutningsgrundlag i sagen**

I Deres anke af 28. november 1990 har De desuden anført, at tilsynsrådet ikke har sørget for, at sagen blev belyst i fornødent omfang, inden rådet traf afgørelse.

De nævner i den forbindelse, at det ikke fremgår af tilsynsrådets afgørelse, om rådets medlemmer har været forelagt de meget varierende kvadratmeterpriser for [REDACTED]-ejendommen, som sagkyndige skønsmand er nået frem til siden 1985. Som et andet eksempel på, at tilsynsrådets beslutningsgrundlag har været utilstrækkeligt, nævner De følgende bemærkning i afgørelsen:

"Den fastsatte salgspris var langt under det halve af, hvad der var kommunens sædvanlige salgspris for byggemodnede industrigrunde på dette tidspunkt."

I Deres skrivelse gør De gældende, at dette er et postulat, som er ganske uanvendeligt i denne sammenhæng, idet Tulip-grunden ikke var en normal byggemodnet erhvervsgrund.

Tilsynsrådet har hertil anført i skrivelsen af 1. februar 1991, at man havde sørget for, at sagen var fuldt oplyst, og at tilsynsrådet således må afvise påstanden om manglende efterlevelse af pligten til at få sagen oplyst i fornødent omfang. Rådet har desuden anført, at bemærkningen angående den fastsatte salgspris bygger på, hvad [REDACTED] Kommunes advokat har anført som argumentation for kommunens påstand i Vestre Landsret. I Deres skrivelse af 28. februar 1991 har De fastholdt Deres ovennævnte opfattelse og redegjort nærmere for kommunens salgspris for byggemodnede industrigrunde.

Indenrigsministeriet skal hertil anføre, at der ikke er grundlag for at antage, at tilsynsrådets beslutningsgrundlag har været utilstrækkeligt. Det bemærkes i denne forbindelse, at De ikke har peget på konkrete forhold af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som ikke har været oplyst for tilsynsrådet.

Specielt for så vidt angår det anførte vedrørende sammenligningen mellem den fastsatte pris for Tulip-grunden og kommunens



normale salgspris for byggemodnede erhvervsgrunde bemærkes, at dette ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt tilsynsrådet har været bekendt med de relevante oplysninger, men derimod spørgsmålet om, hvilken betydning den nævnte sammenligning kan tillægges ved sagens afgørelse.

**d) Spørgsmålet om mangelfuld begrundelse af tilsynsrådets afgørelse**

I Deres anke af 28. november 1990 har De endvidere gjort gældende, at tilsynsrådet ikke har overholdt forvaltningslovens regler om vejledningspligt. De henviser herved til, at [REDACTED] Kommune har rettet henvendelse til tilsynsrådet med anmodning om at få oplyst, hvorfor tilsynsrådet mente, at spørgsmålet om kommunens tab ved salg af Tulip-grunden skulle vurderes selvstændigt, når der mellem Tulip Slagterierne og [REDACTED] Kommune var indgået en mageskifteaftale. Denne henvendelse blev af tilsynsrådet besvaret med en henvisning til rådets afgørelse i skrivelse af 22. oktober 1990.

Reglerne om vejledningspligt er fastlagt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, der har følgende ordlyd:

"En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde."

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, indebærer, at myndighederne har pligt til at vejlede borgerne om de retsregler, som den pågældende myndighed forvalter, og om hvordan borgerne lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, som disse retsregler stiller, m.v. Tilsynsrådet har derfor ikke med det ovenfor nævnte svar tilsidesat reglerne i forvaltningslovens § 7, stk. 1.

De almindelige regler om myndigheders pligt til at afgive en begrundelse for en truffet afgørelse fremgår af reglerne i forvaltningslovens kapitel 6.

Forvaltningslovens § 22 indeholder følgende bestemmelse:

"En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

Forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, indeholder følgende bestemmelser:

"En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen."

I den foreliggende sag har tilsynsrådet i dets afgørelse af 22. oktober 1990 anført, at byrådets beslutning måtte karakteriseres som uforsvarlig, og at medlemmerne, der stemte for beslutningen, var ansvarlige for det tab, der herved blev påført kommunen. Det er endvidere anført, at de pågældende byrådsmedlemmer måtte eller burde have indset, at de med deres beslutning påførte kommunen risiko for at lide et betydeligt tab.

I tilsynsrådets afgørelse er der endvidere henvist til de regler i den kommunale styrelseslov, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Vedrørende fastsættelsen af det beløb, som de ansvarlige byrådsmedlemmer efter § 61, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse kunne indbetale med den virkning, at sagsanlæg blev frafaldet, er det i tilsynsrådets afgørelse angivet, at beløbet var fastsat under hensyn til det meget store tab.

Tilsynsrådet har endvidere redegjort for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at tilsynsrådets afgørelse opfylder de krav til begrundelse for en afgørelse, der er fastsat i forvaltningslovens § 24.

## 2. Spørgsmålet om byrådsmedlemmernes erstatningsansvar

Tilsynsrådets beslutning om at anlægge retssag mod Dem (og de andre 18 forhenværende og nuværende byrådsmedlemmer) er truffet i henhold til den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 3, der har følgende ordlyd:

"Tilsynsmyndigheden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført et tab."

Bestemmelsen angiver ikke, hvilke betingelser der gælder for, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan pålægges erstatningsansvar, men i bemærkningerne til bestemmelsen (FT 1983/84, 2. saml., Tillæg A, sp. 1426) er bl.a. anført følgende herom:

"Det må afgøres ud fra dansk rets almindelige erstatningsregler, om der er det fornødne ansvarsgrundlag. Det betyder, at der skal foreligge en uforsvarlig adfærd (beslutning eller undladelse), som kan tilregnes det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem som forsætlig eller uagtsom, og der skal som en forudseelig følge heraf været opstået et tab for kommunen."

Det er således en betingelse for at statuere erstatningsansvar i den foreliggende sag, at De har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes Dem som forsætlig eller uagtsom, og at der som en forudseelig følge heraf er opstået et tab for kommunen.

Nedenfor behandles først under a) spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et tab for kommunen og et eventuelt tabs størrelse. Derefter behandles under b) spørgsmålet om, hvorvidt de øvrige betingelser for erstatningsansvar er opfyldt.

### **a) Vurdering af, om der foreligger et tab og et eventuelt tabs størrelse**

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har lidt et tab i forbindelse med den i sagen omhandlede mageskifteaftale, har De i Deres anke af 28. november 1990 bl. a. anført:

at ejendommen i [REDACTED] havde en højere værdi end fastsat i mageskifteaftalen. De har herved henvist til, at Vejle Kommune samtidig med mageskifteaftalen med Tulip Slagterierne solgte en

nærliggende grund til en væsentligt højere pris, og at kommunen i 1987 solgte en anden nærliggende grund til en væsentligt højere pris, og at værdien af [REDACTED]-grunden herefter bør fastsættes til 27.358.848 kr.,

at [REDACTED] Kommune ved overtagelsen af [REDACTED]-grunden erhvervede tilslutningsrettigheder for kloak, el og vand til en værdi af 2.947.170 kr., og at dette beløb skal tillægges den aftalte købesum,

at den samlede værdi af [REDACTED]-grunden således kan fastsættes til 32.306.018 kr., hvorfor kommunen allerede af denne grund ikke har lidt et tab,

at tilsynsrådet fejlagtigt har forudsat, at m<sup>2</sup>-prisen er den samme i hele det eksproprierede område. De henviser herved til, at [REDACTED] Kommune i dag - ligesom i 1985 - fastsætter salgspriser på industrigrunde efter markedsforholdene, således at facadearealer sælges til mere end det dobbelte af "bagarealer". "Det medeksproprierede areal indeholder en stor del af den fremtidige facade på de eksproprierede arealer, mens Tulips areal indeholder næsten alle bagarealer",

at overordnede byggemodningsomkostninger uden for Tulip-grunden ikke skal belaste Tulip-grunden, når byggemodningsomkostningerne vedrørende detailbyggemodning af Tulip-grunden ikke skal belaste det medeksproprierede areal. Deres begrundelse herfor er, at kommunen kunne have detailbyggemodnet hele det eksproprierede areal og have fordelt udgifterne før salg på hele arealet. Da omkostningerne til detailbyggemodning af Tulip-grunden pr. m<sup>2</sup> efter Deres opfattelse ville være større end detailbyggemodningsudgifterne til det medeksproprierede areal, ville en sådan byggemodning have hævet de gennemsnitlige byggemodningsomkostninger for det medeksproprierede areal. Såfremt ministeriet ikke er enig heri, er det Deres opfattelse, at byggemodningsomkostningerne højst skal indgå med et beløb beregnet efter vejbidragsloven. En del af byggemodningsomkostningerne - nemlig de 876.000 kr., der efter vejbidragsloven kunne være pålignet det privatejede areal vest for Tulipvej (tilhørende Dana Foods A/S) - skal under alle omstændigheder udgå af beregningen, samt

at udgiften til sagsomkostninger i de instanser, hvor sagen vedrørende Tulip-grunden har verseret, ikke bør indgå ved opgørelsen af kommunens tab, da disse omkostninger er ganske atypiske og deres størrelse uforudseelig. I hvert fald bør kun de omkostninger medregnes, som ville være opstået, hvis sagen - som forventet under forhandlingerne med ejerne i 1984/85 - var blevet behandlet som voldgiftssag. Yderligere bør en del omkostninger i forbindelse med ekspropriationen, taksationen og retssagerne ikke indgå i tabsopgørelsen, da de kan henføres til en almindelig kommunal interesse i at få kendskab til markedet for erhvervsarealer. Endelig gør De gældende, at den del af omkostningerne, som kommunen under alle omstændigheder ville have fået som eksproprierende myndighed, bør udgå.

De har endelig i Deres anke af 28. november 1990 vedrørende tabsopgørelsen anført,

at Tulip-grunden og det medeksproprierede areal med hensyn til differentiering af salgspriser udgør en helhed, og at et eventuelt tab for [REDACTED] Kommune derfor først kan konstateres, når begge arealer er solgt. Værdien af det areal, der er eksproprieret sammen med Tulip-grunden, skal således indgå med markedsprisen ved beregningen af, om [REDACTED] Kommune har lidt et tab ved gennemførelsen af mageskifteaftalen.

Tilsynsrådet har i skrivelse af 1. februar 1991, bl. a. for så vidt angår spørgsmålet om Tulip-grundens beskaffenhed, anført, at grunden er et regulært firkantet areal med facade til Viborgvej, som er en indfaldsvej til [REDACTED] og med bagskel til motorvejen, mens det medeksproprierede areal er et skævt afskåret areal med facader til områdets forsyningsvej, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] og [REDACTED]. Tilsynsrådet har endvidere oplyst, at de byggeomodningsomkostninger på 876.000 kr., som efter Deres opfattelse bør udgå af beregningsgrundlaget for de omkostninger, der kan henføres til [REDACTED]-grunden, ikke er medtaget i tilsynsrådets opgørelse.

I skrivelse af 28. februar 1991 har De fastholdt Deres opfattelse vedrørende Tulip-grundens beskaffenhed og tilføjet, at der må lægges vægt på terrænets højdeforhold, og at det medeks-

proprierede areal på dette punkt har kvaliteter frem for Tulip-grunden.

██████ Kommune har i skrivelse af 9. april 1991 til Indenrigsministeriet gjort gældende, at indtægten ved salg af det medeksproprierede areal skal indgå i byggemodningsregnskabet, og at eventuelt tab eller fortjeneste for kommunen først kan konstateres, når arealet er solgt, og der kan udarbejdes endeligt byggemodningsregnskab. Det nævnes i den forbindelse, at et areal, der svarer til det medeksproprierede areal, er udbudt til salg for 125 kr. pr. m<sup>2</sup>.

I en skrivelse af 10. april 1991 til Indenrigsministeriet har ██████ Kommune herudover oplyst, at ██████ Byråd den 9. april 1991 har accepteret et tilbud fra Tulip Slagterierne (nu Tulip International A/S) om ophævelse af handlen vedrørende kommunens køb af Tulip Slagteriernes fabriksbygninger, administrationsbygning m.v. og om tilbagekøb af grunden i ██████ for 29,3 mio. kr. Handlen er bl.a. betinget af, at Tulip International A/S kan videresælge ejendommen til en nærmere angivet køber eller ordre. I skrivelsen har kommunen endvidere givet udtryk for, at grunden havde en værdi af ca. 29 mio. kr. også ved erhvervelsen i 1986, idet der ikke har været stigninger i prisniveauet for ejendomme af denne type.

Med skrivelse af 25. april 1991 til Indenrigsministeriet har ██████ Kommune i tilslutning til skrivelsen af 10. april 1991 fremsendt vurderinger foretaget af to ejendomsmæglerfirmaer af den generelle prisudvikling på større midtbygrunde siden den 16. september 1986. I skrivelsen anføres det, at det af en vurdering foretaget af JN Erhvervscenter Ingo Mortensen fremgår, at prisudviklingen på sådanne større grunde har været vigende i perioden siden 1986 under ét, idet prisniveauet de første år stort set har været uændret, hvorimod efterspørgslen efter egnede grunde til større byggerier i bymidten har været meget ringe de sidste par år. Det anføres endvidere, at det i en vurdering fra Ejendomsmæglerfirmaet Kristensen & Haahr konkluderes, at priserne på større bymidtgrunde har været stabile fra 16. september 1986 til medio 1988, og at jordpriserne herefter har været vigende.

Told- og Skattestyrelsen har ved skrivelse af 31. maj 1991, for så vidt angår Tulip-grundens beskaffenhed udtalt, at der ikke ifølge lokalplanen er grundlæggende væsentlige forskelle i udnyttelsesmulighederne for den til Tulip Slagterierne overdragne ejendom og det medeksproprierede areal, og at værdien af den til Tulip Slagterierne overdragne ejendom derfor kan beregnes ved proportional fordeling i henhold til Vestre Landsrets værdiansættelse på 40 kr. pr. m<sup>2</sup>, som gjort i tilsynsrådets skrivelse af 19. oktober 1990. Styrelsen har desuden udtalt, at der kun er konstateret få salg af bebyggede arealer i det pågældende område i perioden fra september 1985 til september 1986, og at der ikke heraf kan udledes nogen konstaterbar ændring i prisniveauet i denne periode.

Ved skrivelse af 13. juni 1991 til Indenrigsministeriet har Told- og Skattestyrelsen herudover, for så vidt angår markedsprisen for [REDACTED]-grunden, udtalt, at det skøn på 11 mio. kr. over handelsværdien, som styrelsen afgav til tilsynsrådet ved skrivelse af 29. april 1986, tog udgangspunkt i bestemmelserne i kommuneplanen 1985 - 1992 for [REDACTED] Kommune, hvorefter 3.357 m<sup>2</sup> var udlagt til etagebebyggelse, medens 31.187 m<sup>2</sup> var udlagt til erhvervsbebyggelse. Told- og Skattestyrelsen anfører videre:

"Om udnyttelsesmulighederne for det sidstnævnte areal er der i kommuneplanen anført følgende:

"Anvendelsen fastlægges til erhvervsformål, såsom fremstillings-, lager- og værkstedsvirksomhed, engros-handel, administration, service- og forretningsvirksomhed og enkelte boliger. Der må kun opføres virksomheder eller anlæg, som ikke medfører særlige gener for omgivelserne.

Dagligvarebutikker må normalt ikke indrettes og i øvrigt må butikker kun indrettes med byrådets særlige tilladelse.

Det samlede rumfang af bygningerne på hver enkelt ejendom må ikke overstige 3 kbm pr. kvm grundareal og højst halvdelen af grundarealet må bebygges."

En udnyttelse med 3 kbm pr. kvm grundareal svarer til en bebyggelsesprocent på ca. 100.

På dette grundlag er grundens værdi beregnet således:

3.357 kvm a 450 kr. = 1.510.650 kr.  
31.187 kvm a 300 kr. = 9.356.100 kr.

10.866.750 kr.

afrundet 11.000.000 kr.

Det bemærkes, at der ved dette værdiskøn er taget hensyn til, at arealerne ikke kan betegnes som fuldt byggemodnede.

Henset til de på vurderingstidspunktet foreliggende oplysninger finder Told- og Skattestyrelsen, at det udøvede skøn på 11.000.000 kr. ligger inden for den værdi, hvormed grundens handelsværdi på vurderingstidspunktet kunne bedømmes.

Man er enig med [redacted] kommune i, at prisudviklingen siden 1986 ikke har vist tegn på stigning i grundpriserne.

Vedrørende den påtænkte handel mellem [redacted] kommune og Tulip International A/S skal man bemærke, at Told- og Skattestyrelsen efter telefonisk aftale med fuldmægtig Morten Engberg ikke har foretaget en egentlig vurdering af den anførte salgspris på 29.300.000 kr. Det bemærkes dog, at en umiddelbar sammenligning mellem denne pris og Told- og Skattestyrelsens skøn på 11.000.000 kr. ikke er mulig, idet prisfastsættelsen er foretaget under forskellige forudsætninger med hensyn til arealanvendelse og bebyggelsesprocenter. I det nu foreliggende lokalplanforslag er arealet således disponeret til centerformål og boligformål med en maksimal bebyggelsesprocent på 150, men således at der herudover kan opføres et parkeringshus på op til 30.000 kvm etageareal. I et af firmaet Larsen & Nielsen udarbejdet projekt er der for et grundareal på ca. 35.000 kvm, der må antages at være sammenfaldende med det oprindelige areal på 34.544 kvm, beregnet en samlet bebyggelsesprocent på 212."

Ved skrivelse af 27. juni 1991 oplyste [redacted] Kommune bl.a., at de udgifter til vandforsyning, som fremgår af det med kommunens skrivelse af 11. september 1990 til tilsynsrådet fremsendte foreløbige anlægsregnskab for industriarealer ved [redacted] [redacted], ikke vedrører Tulip-grunden.

I skrivelse af 1. juli 1991 har De til Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 31. maj 1991 bl.a. anført, at facadeværdien var af afgørende betydning ved placering af virksomheden Dana Foods A/S, der er beliggende i den private udstykning på hjørnet af [redacted] og [redacted] [redacted] i umiddelbar nærhed af Tulip-grunden.

I samme skrivelse har De endvidere fremhævet, at da markedsprisen for [redacted]-grunden i dag er i størrelsesordenen 29 mio. kr., og da der ikke er sket en stigning i grundpriserne siden



mageskiftet, må det være den værdi, der kan anvendes ved værdifastsættelsen i mageskiftet. Tulip-grunden gav derfor reelt en salgsindtægt på 29 mio. kr. til [REDACTED] Kommune.

I skrivelse af 8. juli 1991 har tilsynsrådet til det af [REDACTED] Kommune fremsendte materiale bemærket, at der ikke foreligger nogen ejendomsmæglervurdering af værdien af Tulips grund og bygninger i [REDACTED], og at der heller ikke forud for aftalens indgåelse i 1985 forelå nogen sagkyndig vurdering hverken af [REDACTED] ejendommene eller af den industrigrund på 43 ha, der blev afstået til Tulip.

Tilsynsrådet har i en senere skrivelse af 17. oktober 1991 oplyst, at det endnu ikke er lykkedes kommunen at sælge [REDACTED] -grunden.

Ved skrivelse af 31. januar 1992 har Told- og Skattestyrelsen i fortsættelse af styrelsens skrivelse af 13. juli 1991 vedrørende værdifastsættelsen af [REDACTED]-grunden bl.a. udtalt følgende om de tilslutningsrettigheder, som blev overdraget til kommunen i forbindelse med mageskifteaftalen:

"Ved Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 13. juni 1991 er værdien af den grund, der henhører under ejendommen, skønnet udfra de retningslinier, der er gældende for vurdering af fast ejendom efter vurderingslovens regler.

Grundens værdi er således bedømt udfra den værdi, som ejendommen måtte antages at repræsentere i ubebygget stand. Der er således taget hensyn til ejendommens beliggenhed og størrelse, de trafikale forhold, områdets forsyning med hovedkloak, el og vand m.m. Der er endvidere taget hensyn til, at en eventuel nybebyggelse af ejendommen formentlig måtte forudsætte en udstykning af arealet og en betydelig byggemodning i form af interne veje m.m.

Ved vurderingen er der derimod ikke taget hensyn til de rettigheder, der anføres i klageskrivelsen til Indenrigsministeriet.

Tilslutningsudgifter beregnes sædvanligvis på grundlag af hvor mange etagemeter, der opføres på et bestemt areal, eller hvor mange boligenheder der indgår i bebyggelsen indeholder. Tilslutningsafgifterne er således knyttet til en eksisterende bebyggelse og ikke til grunden i ubebygget stand.

I betalingsvedtægten for [REDACTED] Kommune er det imidlertid be-

stemt, at tilslutningsbidrag til en ejendom følger ejendommen i indtil 5 år efter, at en eksisterende bebyggelse er fjernet, hvilket betyder, at de engang betalte tilslutningsbidrag kan modregnes i de tilslutningsbidrag, der vil blive pålignet en nyopført ejendom, såfremt ejendommen bebygges senest 5 år efter at den eksisterende bebyggelse er fjernet.

Efter de anførte bestemmelser finder man herfra, at der ved bedømmelsen af grundens værdi bør tages hensyn til de betalte tilslutningsafgifter.

.....

Efter de foreliggende oplysninger finder man herefter at måtte indstille det tidligere værdiskøn på 11.000.000 kr. forhøjet med værdien af de betalte tilslutningsafgifter."

Ved skrivelse af 14. februar 1992 anmodede Indenrigsministeriet [redacted] Kommune om bl.a. at oplyse baggrunden for, at størrelsen af [redacted]-grundens areal i mageskifteaftalen ikke svarer til størrelsen af det areal, der ved betinget skøde, lyst endeligt den 18. september 1987, er overdraget til kommunen. Det ønskedes i denne forbindelse oplyst, hvorvidt spørgsmålet om ændring af mageskifteaftalen havde været behandlet i byrådet efter byrådets behandling af sagen den 23. september 1985.

Endvidere udbad ministeriet sig oplysning om, hvorvidt der i forbindelse med ændringen af størrelsen af den grund, som i forbindelse med mageskifteaftalen blev overdraget til kommunen, var sket en justering af den leje for grunden, som Tulip Slagterierne i følge den i mageskifteaftalen omtalte lejeaftale skulle betale - eller om Tulip Slagterierne betaler leje for et areal, svarende til størrelsen af det areal, som er angivet i mageskifteaftalen.

[redacted] Kommune har i skrivelse af 25. februar 1992 bl.a. oplyst følgende:

"Forskellen på størrelsen af arealet, der fremgår af henholdsvis mageskifteaftalen og det betingede skøde, 14.442 m<sup>2</sup>, er størrelsen på sokkeljorden under de på grunden i [redacted] beliggende bygninger.

[redacted] Kommunes landinspektør oplyste, at sokkeljorden udstykningsmæssigt hører sammen med bygningerne.

Man valgte derfor at foretage 3 udstykninger af Havnegade-area-

let, således at een udstykning vedrører grundarealet ekskl. bygninger og sokkeljord, een udstykning vedrører etape I med sokkeljord og den sidste udstykning vedrører etape II med sokkeljord.

Denne udstykningsmodel betød imidlertid, at [redacted] Kommune i første omgang kun erhvervede endelig adkomst til et grundareal, som var mindre end det i aftalen mellem [redacted] Kommune og Tulip oprindeligt forudsatte.

Tulip har derfor den 14/10 1986 afgivet en sikkerhedsstillelse over for [redacted] Kommune på 5.638.815,30 kr., svarende til en forholdsmæssig andel af det kronebeløb som grundene blev mageskiftet til.

Da Tulip således afgav ovennævnte sikkerhedsstillelse har reguleringen af antallet af m<sup>2</sup> ikke været forelagt Byrådet.

Endelig kan det oplyses, at Tulip betaler leje for de 34.544 m<sup>2</sup>, som angivet i mageskifteaftalen."

Indenrigsministeriet skal i anledning af ovenstående udtale, at det efter almindelige kommunalretlige regler ikke er lovligt for en kommune at yde støtte til en erhvervsvirksomhed, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil.

Der forelå ikke lovhjemmel til, at [redacted] Kommune kunne yde økonomisk støtte til Tulip Slagterierne. Kommunen har derfor ulovligt ydet støtte til Tulip Slagterierne og lidt et tab, såfremt værdien af [redacted]-grunden ikke mindst svarede til værdien af Tulip-grunden med tillæg af kommunens omkostninger i anledning af aftalen med Tulip Slagterierne.

For så vidt angår værdien af [redacted]-grunden bemærkes, at det afgørende ved vurderingen af det aktiv, som tilgår kommunen i forbindelse med mageskifteaftalen, efter Indenrigsministeriets opfattelse er den værdi, som den pågældende ejendom havde ved aftalens indgåelse. Ejendommens værdi på et senere tidspunkt kan således ikke tillægges betydning. Den betingede aftale af 9. april 1991 mellem [redacted] Kommune og Tulip International A/S om ophævelse af handlen vedrørende kommunens køb af fabriksbygninger, administrationsbygning m.v. og om Tulip International A/S' tilbagekøb af [redacted]-grunden på et tidspunkt, hvor plangrundlaget for [redacted]-grunden i øvrigt var ændret, kan derfor ikke tillægges vægt ved vurderingen af markedsprisen for [redacted]-grunden i 1985. Det samme gør sig gældende for så

vidt angår de af kommunen indsendte ejendomsvurderinger, idet disse alene vedrører den generelle prisudvikling i området.

Ministeriet har noteret sig, at det areal, der som led i mageskiftet mellem kommunen og Tulip Slagterierne blev overdraget til kommunen, er mindre end det areal, der ifølge mageskifteaftalen skulle overdrages. Ministeriet har forstået, at baggrunden for at reducere størrelsen af det overtagne areal har været, at bygningerne og sokkeljorden under bygningerne på [REDACTED]-grunden ikke - som forudsat i mageskifteaftalen - har kunnet matrikuleres hver for sig. Tulip Slagterierne har derfor, indtil sokkeljorden overdrages til kommunen i forbindelse med overdragelsen af bygningerne, stillet sikkerhed for et beløb svarende til værdien af sokkeljorden.

Ministeriet har endvidere noteret sig, at [REDACTED] Kommune er sikret lejeindtægt af hele [REDACTED]-grunden, således som dette er forudsat i mageskifteaftalen.

For så vidt angår de tilslutningsrettigheder vedrørende kloak, el og vand, som kommunen erhvervede sammen med [REDACTED]-grunden, bemærkes, at Indenrigsministeriet er enig med Told- og Skattestyrelsen i, at værdien af disse rettigheder skal medtages ved fastsættelsen af værdien af [REDACTED]-grunden, jf. Told- og Skattestyrelsens skrivelse af 31. januar 1992 til Indenrigsministeriet.

Under henvisning til ovenstående samt til den tidligere af Told- og Skattestyrelsen foretagne vurdering af [REDACTED]-grundens værdi finder Indenrigsministeriet herefter ikke grundlag for at antage, at den grundværdi på 13.358.500 kr., som Tulip Slagterierne og kommunen fastsatte i mageskifteaftalen, ikke var i overensstemmelse med grundens markedspris.

Om værdien af Tulip-grunden samt om kommunens omkostninger i anledning af aftalen med Tulip Slagterierne skal Indenrigsministeriet bemærke følgende:

Tilsynsrådet har i skrivelse af 22. oktober 1990 til Dem og i

tilsynsrådets stævning af 19. oktober 1990 opgjort udgifterne ved kommunens erhvervelse af den 430.000 m<sup>2</sup> store Tulip-grund på følgende måde, idet tilsynsrådet har opgjort det samlede salgbare eksproprierede areal til 550.130 m<sup>2</sup>:

"Andel af udgift til arealerhvervelse <u>430.000</u> x 21.993.480 kr. 550.130	17.190.840 kr.
Udgift til trådhegn omkring TULIP's areal	<u>348.023 kr.</u> 17.538.863 kr.
Andel i omkostninger <u>430.000</u> x 3.092.163 kr. 550.130	<u>2.416.938 kr.</u> 19.955.801 kr.
Øvrige byggemodningsudgifter, bortset fra vandforsyning:	
Veje	1.514.982 kr.
El	44.550 kr.
Grønne områder	20.783 kr.
Andet	<u>42.698 kr.</u>
	<u>1.623.013 kr.</u>
<u>430.000</u> 550.130 heraf udgør	<u>1.268.601 kr.</u> <u>21.224.402 kr."</u>

Det i opgørelsen nævnte beløb på 3.092.163 kr. for omkostninger er specificeret således:

"Idømte omkostninger	650.000 kr.
Idømte omkostninger (taksationskommission og overtaksationskommission)	100.000 kr.
Gebyr (overtaksationskommissionen)	15.689 kr.
Berammelses- og retsafgift	186.110 kr.
Omkostninger advokater	1.097.633 kr.
Omkostninger landinspektører	930.382 kr.
Andre omkostninger	<u>112.349 kr.</u>
Ialt	<u>3.092.163 kr."</u>

Det bemærkes, at tilsynsrådet den 17. februar 1992 telefonisk har bekræftet, at det under "Andet" anførte beløb på 42.698 kr. retteligt skal være 32.698 kr. jf. [REDACTED] Byråds skrivelse af 11. september 1990.

Tilsynsrådet har opgjort kommunens tab til differencen mellem 21.224.402 kr. og kommunens indtægt på 7.740.000 kr. ved salg af Tulip-grunden excl. tilslutningsafgifter = 13.484.402 kr.

Indenrigsministeriet har forstået de i sagen foreliggende op-

lysninger således, at ekspropriationen af det areal, der blev eksproprieret sammen med Tulip-grunden, ikke har været nødvendig for at opfylde kommunens aftale med Tulip Slagterierne. På denne baggrund er det Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er nogen sammenhæng mellem erhvervelsen af Tulip-grunden og det medeksproprierede areal, der kan begrunde, at kommunens mulige tab eller fortjeneste vedrørende det medeksproprierede areal skal medtages ved tabsberegningen.

Det er Indenrigsministeriets opfattelse, at værdien af det eksproprierede areal på tidspunktet for indgåelse af mageskifteaftalen kan fastsættes til 40 kr. pr. m<sup>2</sup> svarende til den ekspropriationserstatning, der er fastsat ved Højesterets dom af 23. august 1990. Ministeriet finder ikke grundlag for at antage, at prisen pr. m<sup>2</sup> for Tulip-grunden under henvisning til grundens beskaffenhed bør fastsættes til mindre end 40 kr., som anført af Dem. Der henvises i denne forbindelse til det af Told- og Skattestyrelsen udtalte om Tulip-grundens udnyttelsesmuligheder sammenlignet med udnyttelsesmulighederne for det medeksproprierede areal.

De faktiske udgifter, som - ud over udgifterne til arealerhvervelse - for kommunen har været forbundet med at opfylde mageskifteaftalen med Tulip Slagterierne, har dels været overordnede byggemodningsomkostninger m.v., jf. mageskifteaftalen, dels omkostninger som følge af, at Tulip-grunden skulle erhverves ved ekspropriation.

For så vidt angår størrelsen af disse omkostninger bemærkes, at Indenrigsministeriet under henvisning til [redacted] Kommunes skrivelser af 1. februar og 21. marts 1988 til tilsynsrådet om byggemodningsomkostningerne for det eksproprierede område har lagt til grund, at samtlige de omkostninger, der er omtalt i det foreløbige anlægsregnskab for industriarealer ved [redacted] [redacted], som [redacted] Kommune har fremsendt til tilsynsrådet ved skrivelse af 11. september 1990, vedrører det eksproprierede areal. Undtaget er dog de i det foreløbige anlægsregnskab nævnte udgifter til hegn, der alene vedrører Tulip-grunden, samt udgifterne til vandforsyning, som ifølge oplysninger fra [redacted] Kommune i skri-

velse af 27. juni 1991 til Indenrigsministeriet ikke vedrører Tulip-grunden.

Ministeriet har ikke i sagen fundet holdepunkter for at antage, at de overordnede byggemodningsudgifter for det eksproprierede areal ved tabsberegningen skal fordeles mellem Tulip-grunden og det medeksproprierede areal efter vejbidragslovens regler. I mangel af faste holdepunkter for anden fordeling kan ministeriet tilslutte sig den af tilsynsrådet foretagne forholdsmæssige fordeling af udgifterne. Da valget af fordelingsnøgle under alle omstændigheder kun vil have en relativ ringe indflydelse på størrelsen af de samlede anskaffelsesudgifter vedrørende Tulip-grunden, har ministeriet ikke fundet anledning til at forfølge spørgsmålet yderligere.

Ministeriet er ligeledes enig i den fordeling af ekspropriationsomkostninger mellem Tulip-grunden og det medeksproprierede areal, som er kommet til udtryk i tilsynsrådets afgørelse. Da ekspropriationen af det medeksproprierede areal ikke var nødvendig for at erhverve Tulip-grunden, er der således ikke grundlag for at henføre en større del af ekspropriationsudgifterne til Tulip-grunden.

Regnskabet vedrørende mageskifteaftalen kan herefter opgøres på følgende måde:

Tulip-grunden:

Arealerhvervelse:  $\frac{430.000}{550.130} \times 21.993.480$  kr.  
= 17.190.839 kr.

Udgift til trådhegn omkring Tulips areal 348.023 kr.

Ekspropriationsomkostninger m.v.:

$\frac{430.000}{550.130} \times 3.092.163$  kr. 2.416.938 kr.

Overordnede byggemodningsudgifter:

---

Transport 19.955.800 kr.

Transport 19.955.800 kr.

Veje 1.514.982 kr.

El 44.550 kr.

Grønne områder 20.783 kr.

Andet 32.698 kr.

1.613.013 kr.

430.000

550.130 heraf udgør 1.260.785 kr.

Værdi af tilslutningsrettigheder for Tulip-  
grunden 5.618.500 kr.

Kommunens samlede omkostninger ved erhvervelse  
af Tulip-grunden 26.835.085 kr.

██████████-grunden

Værdi af ██████████grunden 13.358.500 kr.

Kommunens tab er herefter 13.476.585 kr.

**b) Spørgsmålet om, hvorvidt de øvrige betingelser for erstatningsansvar er opfyldt**

Som anført ovenfor, er det en betingelse for at pålægge et kommunalbestyrelsesmedlem erstatningsansvar, at der foreligger en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom. Bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 3, om kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar omfatter både grov og simpel uagtsomhed - og ikke kun grov uagtsomhed, som anført i det af Dem fremsendte notat af 5. december 1990. Der kan herved henvises til bemærkningerne til bestemmelsen i § 61, stk. 3, samt til side 65 og 77 i betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, der dannede grundlag for ændringen af bl.a. § 61, stk. 3.

De har i Deres anke anført, at ██████████ Byråd ikke ved indgåelsen af mageskifteaftalen med Tulip Slagterierne handlede uforsvarligt eller dadelværdigt ved fastsættelsen af købesummen for Tulip-grunden. De har herved henvist til, at købesummen blev



fastsat fuldt forsvarligt ud fra de forudsætninger, der var til stede, og ud fra sædvanlige beregninger af kommunens forventede kostpriser. Efter kommunens kendskab var der ved ekspropriationer af landzonejord i området givet erstatning med højst 3,50 kr./m<sup>2</sup>, og derfor blev råjorden sat til 3,50 kr./m<sup>2</sup>. Hertil kom en skønnet frigørelsesafgift på 7,90 kr./m<sup>2</sup> og en byggeomdgningsudgift på 6,60 kr./m<sup>2</sup>, i alt 18 kr./m<sup>2</sup>.

De har endvidere anført, at ingen af de på daværende tidspunkt kendte oplysninger, dels en landbrugskyndig vurdering af godset [redacted] samlede værdi, som kommunen tidligere havde fået foretaget, dels det krævede prisniveau ved forudgående forhandlinger med ejerne af [redacted] [redacted], dels kendskabet til de m<sup>2</sup>-priser, der ved taksation var tilkendt for landbrugsjord, kunne lede frem til tilsynsrådets konklusion, hvorefter der var tale om en uforsvarlig beslutning.

[redacted] Byråd har med skrivelse af 1. februar 1988 som dokumentation for den forventede råjordpris fremsendt udskrift af forhandlingsprotokollen for ekspropriationskommissionen vedrørende fremtidige motorvejsanlæg i [redacted] 1985, hvoraf det fremgik, at den højeste pris for råjord i landzone var 3,50 kr./m<sup>2</sup>, bortset fra enkelte tilfælde, hvor prisen var 4,00 kr./m<sup>2</sup>.

I det med Deres skrivelse af 12. december 1990 fremsendte notat af 5. december 1990 er der om den sagkyndige vurdering af [redacted] [redacted] og kommunens forudgående forhandlinger med ejerne om køb af ejendommen anført følgende:

"Der havde i foråret 1985 været ført forhandlinger mellem ejerne af [redacted] [redacted] og kommunen om køb af hele den 153 ha store ejendom, der i 1984 ved en landbrugskyndig vurdering blev ansat til en værdi af 9,8 mio. kr. som landbrugsejendom. Kommunens seneste købstilbud på 15 mio. kr. blev afvist den 17. april 1985 af ejerne, der forlangte 21 mio. kr. Gennemsnitsprisen pr. m<sup>2</sup> ifølge købstilbuddet var således ca. 10 kr. og ifølge salgstilbuddet ca. 14 kr. pr. m<sup>2</sup>. Selvom forventningsværdien på det senere erhvervede areal måtte være noget højere, kan de 18 kr. pr. m<sup>2</sup> for dette 5 måneder senere ikke have fremstået som en alarmerende lav pris."

I notatet af 5. december 1990 er der endvidere henvist til den offentlige vurdering for så vidt angår råjord i byzone:

"Det er klart, at prisfastsættelsen måtte tage sit udgangspunkt i, hvad prisen ville være på råjord, når arealet var overført til byzone. En væsentlig vejledende faktor i denne sammenhæng er, hvad sådanne arealer ansættes til i forbindelse med den offentlige vurdering. Som det fremgår af sagen, anførte kommunen for overtaksationskommissionen, at gennemsnitsvurderingen i Sydøstjylland lå på 15 kr. pr. m<sup>2</sup> i flere sammenlignelige kommuner. Ifølge indhentet nærmere oplysning lå vurderingen i [redacted] kommune på 10 til 14 kr./m<sup>2</sup>, medens den i nabokommunerne (Horsens, Hedensted, Fredericia og Kolding) lå på 12 til 18 kr./m<sup>2</sup>.

Vi er naturligvis opmærksomme på, at arealet efter overførelse til byzone af skyldrådet blev vurderet til 24 kr./m<sup>2</sup>, altså en væsentlig forhøjelse af det tidligere niveau. Dette er ikke i sig selv afgørende, da man som nævnt må se på, hvad der fremtrådte som en forsvarlig pris på aftaletidspunktet. Efter det foreliggende måtte springet i den offentlige vurdering forekomme overraskende, og skyldrådets afgørelse blev da også indbragt for landsskatteretten af kommunen. Som bekendt blev vurderingen stadfæstet af landsskatteretten, der i sin ret udførlige begrundelse bl.a. henviser til prisniveauet som det manifesterer sig i stedfundne salg, herunder de to handler som ejerne af [redacted] [redacted] indgik i 1986, ligesom der henvises til, at der i slutningen af 1985 kom gang i erhvervsbyggeriet. Forhøjelsen er således delvis begrundet i efterfølgende omstændigheder, som man næppe kan forlange, at kommunalbestyrelsens medlemmer skulle kunne forudse."

I Deres anke af 28. november 1990 har De endvidere peget på, at det ved vurderingen af den fastsatte pris er af betydning, at der var tale om lave byggemodningsomkostninger. De har herom anført:

"I Tilsynsrådets skrivelse af 22. oktober 1990 til os anføres side 8, sidste afsnit, at "Den fastsatte salgspris var langt under det halve af, hvad der var kommunens sædvanlige salgspris for byggemodnede industriarealer på dette tidspunkt". Priserne for disse 2 vidt forskellige produkter (se kortbilag A) er ikke sammenlignelige. Kommunens erhvervsgrunde sælges normalt som fuldt byggemodnede. Dette var ikke tilfældet med det areal, TULIP erhvervede. TULIP skulle selv byggemodne bortset fra hegn og omkostninger til udstykning, advokat og stempel, jf. Byrådets skrivelse af 1. februar 1988 til Tilsynsrådet ("ad 1") og skrivelse af 21. marts 1988 ("ad 3"). Den fastsatte pris på TULIP-grunden indeholder i forhold til kommunens sædvanlige salgspris for byggemodnede grunde et **større** dækningsbidrag til erhvervelse af råjord."

I notatet af 5. december 1990, som De har fremsendt med Deres skrivelse af 12. december 1990, er der herom anført følgende:

"Der kan være grund til allerede på dette sted at bemærke, at der i den aftalte pris altså kun var indeholdt meget beskedne udgifter til byggemodning, nemlig udgiften til overbragt vej-

net og den særlige udgift til hegning. Udgiften til kloak skulle efter aftalen afholdes af TULIP og svarede til en udgift på 10,35 kr./m<sup>2</sup>. Den almindelige salgspris for byggemodnede erhvervsarealer i [redacted] kommune indeholder udgiften til kloak. Når man derfor sammenligner prisen for disse arealer med salgsprisen for TULIP-arealet, (jfr. nærmere under 3), er det således ikke de 18 kr./m<sup>2</sup>, men en pris på 28,35 kr./m<sup>2</sup>, der er interessant.....

Det er naturligvis af stor betydning, til hvilke priser kommunen solgte erhvervsarealer, specielt i det vest for Viborgvej udlagte industriområde, som ligger ganske tæt på TULIP-arealet. Som det fremgår af taksationssagen regnede kommunen her med en råjordspris på 18 - 19 kr. pr. m<sup>2</sup> medens arealerne fuldt byggemodnet handledes fra 35 til 60 kr. pr. m<sup>2</sup>. Som tidligere anført har tilsynsrådet i sin afgørelse lagt afgørende vægt på, at den konkrete salgspris lå langt under det halve af den sædvanlige salgspris for byggemodnede industrigrunde. Denne opfattelse forekommer ikke tilstrækkeligt underbygget.

Der kan for det første være grund til at understrege, at TULIP som det fremgår af mageskifteaftalen selv skulle afholde en væsentlig del af byggemodningen, nemlig udgiften til kloak. ....

Der kan for det andet være grund til at se nærmere på byggemodningsudgiften til vej. Som det fremgår af mageskifteaftalen skulle kommunen føre vej frem til arealet og afholde de hermed forbundne udgifter. Denne post måtte imidlertid - arealets størrelse taget i betragtning - blive relativt beskeden. Og hvad der kan være nok så væsentligt at fremhæve: byggemodningen måtte efter hele sin karakter blive langt billigere end for de arealer, som tilsynsrådet har sammenlignet med. Begge forhold skal kort uddybes.

I det foran omtalte overslag, der nogle måneder efter aftalens indgåelse fremsendtes til tilsynsrådet, kalkuleredes der med en byggemodningsudgift for TULIP-arealet på 6,60 kr. pr. m<sup>2</sup>. Faktisk blev udgiften lavere. Som det fremgår af de tilsynsrådet forelagte anlægsregnskaber ligger den snarere på 2 til 3 kr. pr. m<sup>2</sup>.

Omkostningerne ved byggemodning dækker i almindelighed udgifter til dels overordnet byggemodning, dels detail byggemodning. Den overordnede byggemodning omfatter mulighed for tilslutning af detailvejnet til det overordnede vejnet. For TULIP-arealets vedkommende er der alene tale om omkostninger til en overordnet byggemodning, idet TULIP selv må detailbyggemodne det erhvervede areal på 43 ha. Dette spiller en stor rolle for produktionsprisen pr. m<sup>2</sup> på byggemodnet jord. Et erhvervsområde planlagt til små grundstørrelser medfører en tæt og dyr detailbyggemodning, medens store grundstørrelser medfører en åben og billig eller ingen detailbyggemodning med hensyn til vejanlæg.

Hertil kommer at små grunde og udlæg af store arealer desuden medfører, at det salgbare areal (nettoarealet) vil være mindre end råjordsarealet (bruttoarealet). Disse forhold har tilsynsrådet, der øjensynligt har kalkuleret med byggemodningsudgiften som en standardstørrelse, helt overset. Det forekommer derfor også stærkt overdrevet, når tilsynsrådet begrundet sin kritik

med, at salgsprisen lå langt under det halve af den sædvanlige salgspris for byggemodnede industrigrunde. Da byggemodningsudgifterne i den konkrete sag ville blive særligt lave, var det i højere grad råjordsprisen og ikke prisen for byggemodnet jord i almindelighed, der var grund til at hæfte sig ved, dvs. de ca. 18 kr. pr. m<sup>2</sup>, som man kendte fra nærliggende byzonearealer."

I notatet af 5. december 1990 er der endvidere rejst spørgsmål om, hvilket materiale om prisvurderingen byrådsmedlemmerne fik forelagt i forbindelse med byrådsmødet. Der er herom bl.a. anført:

"Det er ikke muligt ud fra de papirer, som vi har fået tilsendt, at se, hvilket materiale om prisvurdering byrådsmedlemmerne fik forelagt i forbindelse med mødet den 23. september 1985. En klageskrivelse af 14/10-85 fra byrådsmedlemmerne F [redacted] og J [redacted] .... tyder på, at dette materiale har været meget sparsomt og måske har indskrænket sig til aftaleudkast og en mundtlig redegørelse fra borgmesteren. ... Når man tænker på, hvor længe sagen om TULIP-handlen har varet, forekommer det bemærkelsesværdigt, at tilsynsrådet trods talrige skrivelser til kommunen så vidt ses ikke på noget tidspunkt har forsøgt at skaffe sig nærmere oplysning om informationsgrundlaget ..... Da det for os er uvist, hvilke oplysninger byrådsmedlemmerne fik forelagt, kan vi heller ikke have nogen nærmere begrundet mening om, hvorvidt medlemmerne havde anledning til at søge yderligere information. Det foreliggende tyder dog som nævnt på, at de udsendte eller fremlagte oplysninger har været sparsomme, og at der derfor har været grund for medlemmerne til at kræve spørgsmålet nærmere oplyst. Herfor taler specielt, at to af byrådets medlemmer gjorde gældende, at der var tale om en ulovlig støtte af TULIP, og at et af dem - F [redacted] - angiveligt "påtalte" de manglende oplysninger umiddelbart efter modtagelsen af dagsordenen til mødet den 23. september 1985 ..... Vor konklusion er, at uden en afklaring af byrådsmedlemmernes informationsgrundlag vil det næppe være muligt at fastslå, om disse har handlet uforsvarligt og dermed pådraget sig et erstatningsansvar."

I Deres anke af 28. november 1990 har De om kommunens salg til erhvervsvirksomheder af jord, den endnu ikke ejer, til en fastsat pris anført følgende:

"Virksomhederne har behov for hurtige løsninger, de kan f.eks. ikke vente 5 år på at kende købsprisen for et erhvervsareal. Kommunen har behov for at være seriøs sælger og samtidig sikre sig, at gældende ret overholdes. I den konkrete sag blev der derfor indgået en aftale, der sikrede begge dele.

Kommunen har tidligere i skrivelse af 15. september 1986 til tilsynsrådet argumenteret for, at det ved salg af erhvervsjord er ofte forekommende og uundgåeligt, at salg aftales, inden kommunens eksakte anskaffelsespris kendes. Stævningen indeholder en generel kritik af, at salgsprisen fikseres, inden anskaffessummen kendes. Skulle der gælde en almindelig regel

herom, ville det betyde en lammelse af kommuners mulighed for forsyning af erhvervsjord. (Prisfastsættelsen sker ud fra kalkulerede omkostninger, og en byggemodning kan strække sig over mange år - alt efter efterspørgslen).

Det ville også være umuligt for en kommune at afhænde et eksproprieret areal, førend alle ankenuligheder i taksationsproceduren var udtømte. Det ville betyde, at kommunen ville være handlingslammet i en årrække, eksempelvis 5 år som i nærværende sag, hvor byudviklingen m.v. ville gå i stå. Der gælder således efter vor opfattelse ikke noget generelt princip om, at salg ikke må finde sted til fastsat pris, forinden anskaffelsessummen kendes."

I det med Deres skrivelse af 12. december 1990 fremsendte notat af 5. december 1990 er det endvidere anført:

"Endelig er der grund til at fremhæve, at antages det med tilsynsrådet, at kommunen kun kan sælge eksproprierede grunde med forbehold om eventuel prisregulering, vil konsekvensen i mange tilfælde være, at kommunen helt må opgive at gennemføre en handel, hvortil der kan være knyttet betydelige og legitime kommunale interesser. Talrige handler kan kun indgås inden for et forholdsvis snævert tidsrum, og mange private købere vil ikke kunne acceptere den usikkerhed, som er forbundet med en prisreguleringsbestemmelse. ■■■■■ Kommunes store og komplicerede aftalekompleks med TULIP er formentlig typisk i denne henseende. Det er næppe sandsynligt, at TULIP ville have affundet sig med en prisreguleringsbestemmelse, hvis følger virksomheden ikke kunne overskue, eller vente i ca. 5 år med at indgå en handel."

Tilsynsrådet for ■■■■■ Amt har i skrivelsen af 1. februar 1991 til Indenrigsministeriet kommenteret Deres bemærkninger vedrørende vurderingen af den fastsatte pris og bl.a. anført følgende:

"■■■■■ har citeret følgende bemærkning fra tilsynsrådets afgørelse s. 8 nederst: "Den fastsatte salgspris var langt under det halve af, hvad der var kommunens salgspris for byggemodnede industrigrunde på dette tidspunkt". Bemærkningen bygger på, hvad kommunens advokat anførte som argumentation for kommunens påstand i Vestre Landsret. Ifølge Vestre Landsrets dom s. 28 blev det af advokaten fremført, at priserne på grundene i ■■■■■ udgjort 60 - 65 kr. pr. m<sup>2</sup>, hvoraf byggemodningsudgifterne havde udgjort 30 - 35 kr. pr. m<sup>2</sup>. Tilsynsrådet kunne således i stedet have skrevet: Den fastsatte salgspris pr. m<sup>2</sup> var langt mindre end kommunens pris på råjord i samme område.....

Hverken byrådet eller de pågældende medlemmer har tidligere over for tilsynsrådet henvist til, at byrådet tidligere har fået foretaget en sagkyndig vurdering af godsets samlede værdi. Byrådet har alene henvist til, at taksationskommissionen havde fastsat erstatninger på 3,50 kr. pr. m<sup>2</sup> ved ekspropriation af landbrugsjord til motorvejsformål. Efter tilsynsrådets opfat-

telse må det have været klart for byrådet, at det var aldeles urealistisk at forvente, at et meget velbeliggende areal, der var besluttet inddraget i byzone til industriformål, skulle kunne erhverves for en så lav pris. På et tidspunkt, hvor der ikke forelå konkrete planer om at inddrage [redacted] [redacted] jorder i byzone og om anvendelsen af arealerne, havde kommunen fremsat et tilbud svarende til ca. 10 kr. pr. m<sup>2</sup>, hvilket var afvist af ejerne, der havde forlangt en pris svarende til ca. 14 kr. pr. m<sup>2</sup>. Til disse beløb skal lægges frigørelsesafgift (senere opgjort til 9,22 kr. pr. m<sup>2</sup>)....

.....

Det er klart, at prisen ville blive højere, når der forelå en beslutning om anvendelse til konkrete industriformål, hvilket også erkendes af forfatterne. Det fremstår klart, at byrådet var i ond tro, når det i brev af 3. december 1985 og senere argumenterede for, at man forventede at kunne erhverve arealet for 3,50 kr. pr m<sup>2</sup>.

.....

Der argumenteres for, at ved sammenligning med byggemodnede grunde bør grundprisen for TULIP-arealet forhøjes med udgifter til kloakforsyning 10,35 kr. pr. m<sup>2</sup>, således at prisen er 28,35 kr. pr. m<sup>2</sup>.

Hertil bemærkes, at hvad enten man sammenligner 18 kr. pr. m<sup>2</sup> med en råjordspris på 30 - 35 kr. pr. m<sup>2</sup> eller 28,35 kr. pr. m<sup>2</sup> med en pris på byggemodnet jord på 60 - 65 kr. pr. m<sup>2</sup>, er der tale om en meget stor forskel."

I Deres skrivelse af 28. februar 1991 har De kommenteret tilsynsrådets skrivelse af 1. februar 1991 og bl.a. bemærket følgende:

"Der har på intet tidspunkt været forventning om, at kommunen kunne erhverve Tulip-grunden til 3,50 kr./m<sup>2</sup>. .... Tallet er fremkommet i forbindelse med en grov differentiering af værdifastsættelsen i forbindelse med mageskiftet med Tulip på 18,00 kr./m<sup>2</sup> med følgende fordeling: Råjord (3,50 kr./m<sup>2</sup>), frigørelsesafgift (7,90 kr./m<sup>2</sup>) og byggemodning (6,60 kr./m<sup>2</sup>). Fordelingen, der er foretaget skønsmæssigt, bygger på en forventning om, at arealet var erhvervet i landzone og foretaget ud fra en alment kendt pris på landbrugsjord i området på 3,00-4,00 kr./m<sup>2</sup>. Hertil er lagt et beløb på 14,50 kr./m<sup>2</sup> til dækning af forventningsværdi, frigørelsesafgift og byggemodning m.v.

Det må i dag erkendes som en mangel, at beløbet på 7,90 kr./m<sup>2</sup> alene er angivet som frigørelsesafgift, men med kendskab til beregning af frigørelsesafgift, vil man forstå, at denne med en skønnet råjordspris i byzone på ca. 10,00 kr./m<sup>2</sup> i det aktuelle tilfælde kun vil blive ca. 2,00 kr./m<sup>2</sup>. Herefter vil den forventede pris på råjord i landzone sammensat af landbrugspris og forventningsværdi på grund af forestående overgang til byzone være ca. 10,00 kr./m<sup>2</sup>.

.....

De faktiske forhold omkring Vestre Landsrets bemærkninger om priser forholder sig anderledes end Tilsynsrådet udlægger dem.

Ifølge Overtaksationskommissionens kendelse ..... tales der om salg med priser op til 60,00 kr./m<sup>2</sup>.

.....

Prisen på 60,00 kr./m<sup>2</sup> (for beplantningsbælter dog kun 30,00 kr./m<sup>2</sup>) fastlagde Byrådet i februar 1986 og forud for dette tidspunkt var store arealer solgt for 35,00 kr./m<sup>2</sup>.

Byggemodningen af området ved [redacted] [redacted] var påbegyndt i 1978, og bruges den gennemsnitlige salgspris og de faktiske byggemodningspriser, skal råjordsprisen ansættes til mindre end 16,00 kr./m<sup>2</sup>. Det må være indlysende, at man ikke, som Tilsynsrådet antager, kan beregne råjordsprisen i et udstykningsområde ved at reducere den højst opnåede salgspris i kr./m<sup>2</sup> på et nettogrundareal med den gennemsnitlige pris i kr./m<sup>2</sup> for en byggemodning, der er afholdt over en 7-årig periode."

I et bilag til en skrivelse af 13. april 1987 fra [redacted] Kommune til landsskatteretten har kommunens lokalplanafdeling redegjort for prisdannelsen på kommunale erhvervsarealer i området ved [redacted] [redacted], der er beliggende umiddelbart vest for Tulip-grunden. I redegørelsen er anført følgende:

"Anskaffelsespriser på råjord m.v.:

(Bruttoareal: 58.8760 m<sup>2</sup>. Salgbart areal: 52.0880 m<sup>2</sup>)

01.11.1973. erhverves 90.1970 m<sup>2</sup> til 3,69 kr./m<sup>2</sup>.

Arealet er beliggende i landzone..... fase 1  
Ved lokalplanerne 5 og 17 overføres arealerne i 1978 og 1979 til byzone, hvorved pålignes en frigørelsesafgift på i alt 7,50 kr./m<sup>2</sup>.

Uden forrentning er anskaffelsesprisen herefter

11,19 kr./m<sup>2</sup> og arealet er i byzone..... fase 2-3

Efter planlægning, overordnet byggemodning, detailbyggemodning og forrentning har [redacted] Byråd i forbindelse med fastsættelse af salgspris for erhvervsgrunde i området ansat jordprisen til 15,00 kr./m<sup>2</sup> svarende til 16,95 kr./m<sup>2</sup> salgbart areal..... fase 6-  
(Prisen har som forudsætning en forrentning af købesummen og bidrag til overordnet vej, men excl. detailbyggemodning og alle kloakudgifter).

(De anførte faser henviser til beskrivelsen i bilag nr. 12 i [redacted] Kommunes indlæg til overtaksationskommissionen).

Byggemodningsomkostninger:

Udgifter til kloak i.h.t. betalingsvedtægt samt vej-

anlæg i.h.t. regnskab og overslag udgør..... 36,00 kr./m<sup>2</sup>

Byggemodningen af området er påbegyndt i 1978 med efterfølgende færdiggørelse af et større delområde. Området er endnu ikke færdigudbygget.

Den gennemsnitlige pris på salgbart areal bliver herefter incl. jordpris: (16,95 + 36,00)..... 52,95 kr./m<sup>2</sup>

På det tidspunkt byggemodningen blev påbegyndt (1978) var solget af industrigrunde meget ringe. [redacted] Byråd havde ønske om at starte aktiviteterne i området og besluttede derfor, bl.a. på grund af den dårlige afsætning af erhvervsjord, at sælge de første grunde til en reduceret pris.

Ved disse salg ønskede byrådet at begrænse udgifterne til bl.a. forrentning af den kapital, der var investeret ved byggemodningen. Markedet for erhvervsarealer var dårligt og der var udsigt til at kommunen skulle ligge længe med arealet.

I slutningen af 1985 kom der gang i erhvervsbyggeriet, og på den baggrund vedtog [redacted] Byråd i februar 1986, at grundprisen blev fastsat til gennemsnitlig 60 kr./m<sup>2</sup>, idet beplantningsbælter dog blev sat til 30 kr./m<sup>2</sup>."

I Vestre Landsrets dom af 2. oktober 1989 har landsretten bl.a. anført følgende om fastsættelsen af ekspropriationserstatningen:

"I overensstemmelse med det, som er anført i kendelsen afsagt den 17. juni 1986 af ekspropriationskommissionen vedrørende fremtidige motorvejsanlæg i [redacted] lægges det til grund, at såvel det eksproprierede areal som arealerne A og B har haft en særdeles gunstig og attraktiv beliggenhed.

Det må endvidere efter de afgivne vidneforklaringer antages, at salg af arealerne uden klausuler svarende til de af sagsøgte anvendte om pligt til bebyggelse i passende omfang, forbud mod udstykning og tilbagekøbsret for kommunen har kunnet betinge en højere pris, end der kunne opnås ved salg af i øvrigt sammenlignelige arealer med sådanne bånd på købernes dispositionsfrihed. Dette må navnlig ses på baggrund af, at arealerne ved salg uden klausuler som de omtalte - som det findes bestyrket ved Mogens Svenstrups vidneforklaring - har frembudt interesse ikke blot for lokale købere, men også for købere, der i mindre grad lagde vægt på arealernes placering i Vejle, men i højere grad på deres i sig selv særligt attraktive beliggenhed; for sådanne købere må det antages, at prisniveauet for tilsvarende særligt attraktivt beliggende uklausulerede industriarealer i andre kommuner ville indgå i overvejelserne.

Som fremhævet i Landsskatterettens kendelse af 15. januar 1988 har sagsøgte ved sine salg af byggemodnet erhvervsjord som et led i varetagelsen af kommunale interesser haft mulighed for at være prisdannende. I den brochure om erhvervsgrunde, som blev udsendt af sagsøgte i februar 1986, siges bl.a., at "[redacted] Kommune kan tilbyde velbeliggende erhvervsarealer og industrigrunde til gunstige priser", og at "Kommunen sælger sine erhvervsgrunde til rene produktionspriser, altså kostprisen + byggemod-



ning og tilslutningsafgifter". Landsretten må derfor lægge til grund, at sagsøgte ikke har beregnet sig nogen fortjeneste ved salgene af erhvervsjord, og at prisfastsættelsen for salg af kommunens erhvervsjord på ekspropriationstidspunktet har været påvirket af hensynet til varetagelsen af kommunale interesser.

På baggrund af det ovenfor anførte finder landsretten det betænkeligt ved sagens afgørelse at lægge afgørende vægt på oplysningerne om de priser, hvortil sagsøgte på ekspropriationstidspunktet solgte erhvervs- og industrigrunde på de vilkår, som er oplyst under sagen."

Tilsynsrådet har endvidere i skrivelse af 1. februar 1991 anført følgende om spørgsmålet om byrådets beslutningsgrundlag:

"Tilsynsrådet anmodede i brev af 25. oktober 1985 byrådet om at oplyse, hvilket beslutningsgrundlag der blev forelagt byrådet til vurdering af indholdet af de indgåede aftaler. Samtidig bad tilsynsrådet om at få oplyst, med hvilken begrundelse byrådets flertal havde afvist de af 2 byrådsmedlemmer fremførte ønsker om, at der skulle forelægges medlemmerne relevant materiale inden byrådets beslutning i sagen.

Byrådet oplyste i brev af 3. december 1985, at beslutningsgrundlaget bestod i en sagsfremstilling, jfr. en ekstraktudskrift fra byrådets beslutningsprotokol, samt de 3 udkast til aftaler med TULIP. Samtlige sagens akter var tilgængelige for byrådsmedlemmerne 19., 20. og 23. september 1985.

Tilsynsrådets formand og sekretær har under et besøg i kommunens administration den 6. december 1985 haft lejlighed til at gennemse kommunens sag og har her modtaget kopi af sagsakter om de førte forhandlinger.

Den ældste sagsakt var kopi af et brev af 19. september 1983 fra økonomiudvalget til TULIPs direktør, hvori det blev meddelt, at økonomiudvalget havde udpeget et forhandlingsudvalg bestående af borgmester [redacted], viceborgmester [redacted], viceborgmester [redacted] og byrådsmedlem [redacted].  
.....

Tilsynsrådet har senere i brev af 25. januar 1988 bedt om at blive orienteret om, hvilke oplysninger kommunen var i besiddelse af, som kunne begrunde, at byrådet forventede at kunne erhverve jorden for 3,50 kr. pr. m<sup>2</sup>. Byrådet har med brev af 21. marts 1988 fremsendt de ønskede oplysninger.

Tilsynsrådet har i sit brev af 14. juni 1986 taget stilling til klagen fra 2 byrådsmedlemmer over, at beslutningsgrundlaget var utilstrækkeligt.

Tilsynsrådet vil igen nævne, at 2 byrådsmedlemmer - [redacted] og J [redacted] - i byrådets møde fremførte, at de indgåede aftaler indebar en ulovlig støtte til en privat virksomhed.

Tilsynsrådet finder, at det har undersøgt spørgsmålet om beslutningsgrundlaget så vidt, som det er muligt. Det vil for-

mentlig først under en retssag kunne afklares, hvad der måtte være oplyst mundligt fra forvaltningens side og fra anden side under sagens behandling i økonomiudvalget og byrådet."

De har i Deres skrivelse af 28. februar 1991 til Indenrigsministeriet anført følgende som kommentar til tilsynsrådets ovenfor gengivne udtalelse:

"Tilsynsrådets oplysninger hviler på udtalelser fra de 2 byrådsmedlemmer. Jeg henviser til vedlagte skriftlige materiale fra det ene byrådsmedlem (ændringsforslag). Byrådssagen handlede om flere forhold, herunder mageskiftet og kommunens køb af bygningerne i [REDACTED]

De 2 byrådsmedlemmer, som Tilsynsrådet henviser til, havde ved tilsvarende situationer, altså overtagelse af ejendomme til kommunale formål talt imod, stemt imod og efterfølgende klaget til Tilsynsrådet. Når sagen nærmede sig et aktivt samspil med erhvervslivet inden for kommunalfuldmagts rammer, hørte vi de samme lange indlæg med de samme forklaringer hver gang."

Om beslutningsgrundlaget i økonomiudvalget i forbindelse med behandlingen af sagen har [REDACTED] Kommune i skrivelse af 27. juni 1991 bl.a. oplyst følgende:

"Kommunaldirektør Oluf Jensen, der deltog i forhandlingerne med Tulip samt i Økonomiudvalgets møder, oplyser, at Økonomiudvalget lagde vægt på, at sagen var i orden, dvs. at der ikke var tale om støtte til en privat erhvervsvirksomhed.

Økonomiudvalget bad administrationen om en udregning af en korrekt kostpris, som arealet ville kunne afhændes til, således at denne pris kunne anvendes ved mageskiftet.

Det blev i den anledning oplyst over for Økonomiudvalget, at den på daværende tidspunkt dyrest eksproprierede landzonejord i området, som Kommunen havde kendskab til, var takseret til 3,50 kr/m<sup>2</sup>. Samtidig blev det oplyst over for Økonomiudvalget, at værdifastsættelsen på 18 kr./m<sup>2</sup> i administrationens oplæg var sammensat således, at der var taget højde for den højst tænkelige m<sup>2</sup>-pris for råjord, nemlig 3,50 kr.

Værdifastsættelsen på 18 kr/m<sup>2</sup> blev sammensat således: råjord (3,50 kr/m<sup>2</sup>) frigørelsesafgift (7,90 kr/m<sup>2</sup>) og byggemodning (6,60 kr/m<sup>2</sup>).

Derudover blev det over for Økonomiudvalget præciseret, at der var tale om et mageskifte med et areal af en tilsvarende værdi, hvorfor værdifastsættelsen alene skete af formelle grunde."

I sagsfremstillingen til byrådets møde den 23. september 1985 var angivet følgende:

"Mageskifte af 2 arealer og køb af bygninger.

██████ kommune har gennem længere tid ført forhandlinger med TULIP med henblik på salg af en ca. 43 ha stor parcel af matr.nr. 1 e, St. ██████████ ██████████ og køb af TULIPs fabrik i ██████████ matr.nr.ene 5 b Engene, ██████████, 175 e ██████████ m.fl.

TULIP vil opføre ny fabrik og administrationsbygning på parcellen på ██████████

Ønsket om at erhverve fabrikken i ██████████ er begrundet i, at dette areal har en særdeles central beliggenhed med hensyn til byudvikling og byfornyelse. Placering af centrale byfunktioner på dette areal vil kunne udvide byens centrum ned mod havnen. Hermed vil ██████████ kunne få et spændende samspil mellem by, havn og fjord. Størsteparten af de eksisterende bygninger vil i den rette arkitekts streg kunne omdannes til nye formål på en meget spændende måde.

Som det ses af vedlagte udkast til handelsvilkår, erhverver kommunen i første omgang alene arealet. Bygningerne overdrages i 2 etaper, nemlig dels i 1990, dels i 1997. Skulle TULIP benytte sig af sin tilbagekøbsret til de af etape 2 omfattede bygninger med tilhørende areal, må ██████████ kommune foreløbig nøjes med det til etape 1 hørende areal, men også dette areal med bygninger skønnes det værdifuldt at kunne disponere over byudviklingsmæssigt.

Økonomiudvalget indstiller den 16/9 1985 i sag nr. 688, at vedlagte udkast til

- aftale om mageskifte af en ca. 43 ha stor parcel af matr.nr. 1 e, St. ██████████ ██████████, ██████████ og TULIPs grundareal i ██████████
- aftale om køb af TULIPs bygninger i ██████████ ██████████ og
- rammeaftale om generelle forhold

godkendes."

Det fremgår af de fra tilsynsrådet modtagne akter, at kommunens sag angående aftalerne med Tulip Slagterierne, som var fremlagt forud for mødet den 23. september 1985, indeholdt et notat udarbejdet af kommunens lokalplanafdeling den 4. marts 1985, hvori bl.a. var anført følgende:

"Området er beliggende i landzone og medtaget i kommunens § 15-rammer til erhvervsformål. Med de nuværende rammer vil det være muligt ved tilvejebringelse af en lokalplan at overføre max. 41 ha til byzone (erhvervsformål). Når kommuneplanen er vedtaget (ultimo 85), vil hele området kunne overføres til byzone (erhvervsformål) i overensstemmelse med den ønskede udbygningstakt."

Vedrørende de her rejste spørgsmål om byrådsmedlemmernes erstatningsansvar skal Indenrigsministeriet bemærke, at det efter almindelige kommunalretlige regler påhviler kommunalbestyrelsen at varetage kommunens økonomiske interesser forsvarligt i forbindelse med indgåelse af retshandler, jf. betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 65 f. Kommunalbestyrelsen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske dispositioner, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået.

Der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler. Der kan således i almindelighed ikke blive tale om noget retligt ansvar, selvom kommunalbestyrelsen indgår en retshandel, der senere viser sig at være mindre fordelagtig. Et erstatningsansvar kan imidlertid indtræde, når der i forbindelse med en retshandel foreligger en klar tilsidesættelse af kommunens økonomiske interesser, jf. betænkning nr. 996/1983, s. 65 f. Dette vil være tilfældet, hvis kommunen har lidt et tab, og kommunalbestyrelsens medlemmer har eller burde have indset, at retshandlen ville påføre kommunen et tab eller udsætte kommunen for en væsentlig risiko for et ikke ubetydeligt tab.

Salg af kommunal ejendom skal ske til markedsprisen, d.v.s. den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel. Prisfastsættelsen kan således ikke alene ske under hensyntagen til kommunens kost- eller produktionspriser. Kommunalbestyrelsen må udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen. Køb og salg af kommunal ejendom skal i øvrigt være økonomisk forsvarlige dispositioner.

Et salg til en fast pris af en ejendom, der endnu ikke ejes, er i almindelighed forbundet med stor usikkerhed, idet den pris, den pågældende ejendom må erhverves for, på salgstidspunktet endnu ikke er kendt. Et sådant salg vil derfor ofte indebære en væsentlig risiko for, at kommunen kan blive påført et tab som følge af, at den pris, ejendommen sælges for, er lavere end den pris, ejendommen må erhverves for.

En kommunes salg til en fast pris af en ejendom, som kommunen endnu ikke ejer, vil derfor kun være forsvarligt, såfremt der foreligger oplysninger, der kan give et rimelig sikkert grundlag for at antage, at den pris, ejendommen afhændes for, ikke er lavere end den pris, kommunen må forventes selv at kunne erhverve ejendommen for. Er dette ikke tilfældet, må kommunen betinge sig, at køberen skal betale den pris, som kommunen skal erhverve ejendommen for.

For så vidt angår de forhold, der er fremført til støtte for, at salgsprisen for Tulip-grunden blev fastsat forsvarligt, skal Indenrigsministeriet bemærke følgende:

Henvisningen til de m<sup>2</sup>-priser, der ved taksation var tilkendt for landbrugsjord, har efter ministeriets opfattelse ikke nogen betydning i den foreliggende sag. De ejendomme, der blev eksproprieret i forbindelse med det fremtidige motorvejsanlæg i [redacted] mellem [redacted] og [redacted] kan således ikke sammenlignes med Tulip-grunden, der i kommunens § 15-rammer var udlagt til erhvervsformål.

Indenrigsministeriet finder heller ikke, at det oplyste om den offentlige vurdering for så vidt angår råjord i byzone kan begrunde den foretagne prisfastsættelse af Tulip-grunden. Efter ministeriets opfattelse kan sådanne gennemsnit af vurderingerne i kommuner i Sydøstjylland kun tillægges en begrænset værdi ved vurderingen af prisen for Tulip-grunden. Det bemærkes herved tillige, at det i Vestre Landsrets dom er lagt til grund, at Tulip-grunden havde en særdeles gunstig og attraktiv beliggenhed. Endvidere svarer det oplyste gennemsnit på 15 kr. pr. m<sup>2</sup> ikke til den fastsatte pris for Tulip-grunden på 18 kr. pr. m<sup>2</sup>, som tillige skulle dække en skønnet byggemodningsudgift på 6 kr. pr. m<sup>2</sup>.

For så vidt angår henvisningen til de forudgående forhandlinger med ejerne af [redacted] [redacted] om køb af hele ejendommen, herunder oplysningerne om kommunens seneste købstilbud på 15 mio. kr. svarende til ca. 10 kr. pr. m<sup>2</sup> og ejernes salgstilbud på 21 mio. kr. svarende til ca. 14 kr. pr. m<sup>2</sup>, skal Indenrigsmini-

steriet anføre, at der ikke i de beregnede m<sup>2</sup>-priser ved erhvervelse af hele ejendommen kan findes støtte for den senere fastsatte pris for Tulip-grunden. Det bemærkes herved, at på tidspunktet for forhandlingerne om køb af hele ejendommen kunne kun en mindre del af denne overføres til byzone i henhold til § 15-rammerne. Endvidere ville der ved et salg på daværende tidspunkt, hvor ejendommen ikke ved lokalplan var overført til byzone, ikke skulle betales frigørelsesafgift, hvorfor salgsprisen ikke skulle dække ejernes udgifter til denne. Den grund, der blev overdraget til Tulip Slagterierne, var derimod i det den 15. maj 1985 fremlagte kommuneplanforslag udlagt til industriformål med henblik på virksomheder med særlige beliggenhedskrav, og det var i de angivne rammer for lokalplanlægningen anført, at der i området skulle gives mulighed for meget store erhvervsgrunde. Endvidere måtte det forventes, at grunden skulle erhverves ved ekspropriation, som først kunne finde sted efter overførsel til byzone.

Vedrørende henvisningen til de lave byggemodningsudgifters betydning for prisfastsættelsen er Indenrigsministeret enig i, at en sammenligning mellem Tulip-grunden og priserne opnået ved salg af sammenlignelige erhvervsgrunde må foretages således, at der tages højde for, at førstnævnte grund blev solgt delvist byggemodnet, mens andre erhvervsgrunde normalt blev solgt fuldt byggemodnede.

En prissammenligning må derfor ske med udgangspunkt i kommunens salgspriser for delvist byggemodnet jord. Efter det oplyste i den for landsskatteretten fremlagte redegørelse for prisdannelse på erhvervsarealer ved ■■■■■■■■, var kommunens pris for delvist byggemodnede erhvervsarealer ved ■■■■■■■■ ansat til 15 kr. pr. m<sup>2</sup>, svarende til 16,95 kr. pr. m<sup>2</sup> salgbart areal. Prisen var sammensat af kommunens anskaffelsesudgift for jorden i landzone, udgiften til frigørelsesafgift, udgiften til overordnet vej samt forrentning.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse kan de salgspriser, som kommunen fastsatte ved salg af delvist byggemodnede erhvervsarealer, ikke umiddelbart lægges til grund ved prisfastsættelsen

af Tulip-grunden, som kommunen skulle erhverve til markedspris. Som anført i Vestre Landsrets dom af 2. august 1989, var kommunens salgspriser - som angivet i kommunens brochure om erhvervsgrunde - "rene produktionspriser, altså kostprisen + byggemodning og tilslutningsafgifter". Endvidere bemærkes, at Tulipgrunden - som anført i Vestre Landsrets dom - blev solgt uden sædvanlig klausul om tilbagekøbsret for kommunen, og at det i samme dom er lagt til grund, at Tulip-grunden havde en særdeles gunstig og attraktiv beliggenhed.

For så vidt angår det rejste spørgsmål om byrådets beslutningsgrundlag i sagen, udtalte tilsynsrådet i skrivelsen af 14. juni 1986 til [REDACTED] Byråd følgende:

"Byrådsmedlemmerne F [REDACTED] og J [REDACTED] har anført, at der manglede relevant materiale som grundlag for byrådets behandling af sagen. Tilsynsrådet må hertil sige, at det er byrådet, som afgør, hvilke oplysninger der er nødvendige for, at byrådet kan træffe en beslutning. Det er dog en kommunalretlig grundsætning, at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Da udkast til de 3 aftaler, som byrådet skulle tage stilling til, blev udsendt til medlemmerne sammen med dagsordenen, finder tilsynsrådet ikke grundlag for at udtale, at der ikke forelå et forsvarligt beslutningsgrundlag."

Indenrigsministeriet er enig med tilsynsrådet i, at beslutningsgrundlaget i sagen ikke har været utilstrækkeligt på en sådan måde, at der ville være grundlag for at anse den truffne beslutning for ulovlig af den grund. Det bemærkes herved, at det er almindeligt antaget, at det tilkommer et byråd inden for vide rammer at vurdere, hvorvidt der foreligger det nødvendige beslutningsgrundlag.

Derimod vil et efterfølgende ansvar kunne komme på tale, hvis en beslutning er truffet på et utilstrækkeligt grundlag, eller hvis medlemmerne af byrådet ikke har været tilstrækkeligt agtpågivende over for oplysninger, der har ligget i materialet, jf. herved Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning I (1988), side 77.

I det notat af 4. marts 1985 fra kommunens lokalplanafdeling, der var fremlagt i kommunens sag forud for byrådets møde den

23. september 1985, var det angivet, at den grund, der skulle overdrages til Tulip-Slagterierne, var beliggende i landzone og medtaget i kommunens § 15-rammer til erhvervsformål. Det var tillige angivet, at det ved tilvejebringelse af lokalplan ville være muligt at overføre max. 41 ha til byzone (erhvervsformål).

Det fremgik endvidere af indledningen til den på byrådsmødet den 23. september 1985 fremlagte mageskifteaftale, at:

"Overtagelses- og skæringsdagen for erhvervelsen af de 2 arealer fastsættes til dagen efter, at [redacted] Kommune endeligt har erhvervet den omhandlede parcel af matr. nr. 1e St. [redacted], idet TULIP er bekendt med og respekterer, at [redacted] Kommune efter alt foreliggende er nødsaget til at erhverve parcellen ved ekspropriation."

Af mageskifteaftalens punkt 7 fremgik videre, at Tulip-grunden blev erhvervet for en købesum på 7.740.000 kr. Efter aftalen var der således tale om, at kommunen afhændede ejendom, som den ikke ejede, til en fast pris.

I det fremsendte notat af 5. december 1990 er det angivet, at det foreliggende tyder på, at de udsendte eller fremlagte oplysninger har været sparsomme, og at der derfor har været grund for medlemmerne til at kræve spørgsmålet om prisvurdering nærmere oplyst. Herfor taler specielt, angives det, at to af byrådets medlemmer gjorde gældende, at der var tale om en ulovlig støtte af Tulip Slagterierne, og at et af dem angiveligt "påtalte" de manglende oplysninger umiddelbart efter modtagelsen af dagsordenen til mødet den 23. september 1985.

En række af de forhold, der i Deres skrivelser af 28. november 1990 og 28. februar 1991 og i det fremsendte notat af 5. december 1990 er anført til støtte for forsvarligheden af prisfastsættelsen af Tulip-grunden, forelå der ikke oplysninger om i forbindelse med byrådets behandling af sagen den 23. september 1985. Der forelå således ikke oplysninger om den offentlige vurdering af de mageskiftede ejendomme, om vurderingssummer og salgspriser for erhvervsarealerne ved [redacted] [redacted], om vurderingssummer og salgspriser for andre sammenlignelige erhvervsarealer i [redacted] Kommune og andre kommuner i nærheden af [redacted]



Kommune. Ligeledes var der ikke i sagsmaterialet oplysninger om de i 1984 og 1985 førte forhandlinger med ejerne af Øster Grundet om køb af [REDACTED].

Efter Indenrigsministeriets opfattelse har der således ikke foreligget tilstrækkelige oplysninger i sagen til en vurdering af den foretagne prisfastsættelse af Tulip-grunden, hvilket burde have givet anledning til, at der blev tilvejebragt nærmere oplysninger om prisvurderingen, forinden De og de øvrige byrådsmedlemmer traf beslutning om indgåelsen af mageskifteaftalen.

For så vidt angår de oplysninger, der i sagen er fremført til støtte for den foretagne prisfastsættelse af Tulip-grunden, bemærkes, at disse oplysninger som ovenfor nævnt ikke efter Indenrigsministeriets opfattelse ville have givet byrådet grundlag for med en fornøden sikkerhed at antage, at kommunen ville kunne erhverve og delvist byggemodne Tulip-grunden til den pris, der var fastsat i aftalen med Tulip Slagterierne.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at det ikke på grundlag af de tidligere prisforhandlinger med ejerne af [REDACTED] om overtagelse af ejendommen i landzone eller på grundlag af de af kommunen fastsatte salgspriser for delvist byggemodnede erhvervsarealer kunne anses for rimeligt sikkert, at jorden efter overførsel til byzone kunne erhverves af kommunen til den i aftalen forudsatte pris.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at Tulip-grunden efter alt foreliggende skulle erhverves ved ekspropriation og dermed først kunne erhverves på et senere tidspunkt med deraf følgende usikkerhed med hensyn til prisudviklingen på erhvervsgrunde.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at byrådets beslutning den 23. september 1985 om indgåelse af mageskifteaftalen med Tulip Slagterierne, hvorved kommunen forpligtede sig til at overdrage et areal, som kommunen ikke ejede, til en fastsat pris, har været en uforsvarlig disposition.

Indenrigsministeriet finder endvidere, at den uforsvarlige disposition, som De i byrådet stemte for, kan tilregnes Dem som uagtsom, idet De - uanset at der ikke af byrådsmedlemmer kan fordres særlig økonomisk eller juridisk sagkundskab - burde have indset, at mageskifteaftalen ville påføre kommunen en væsentlig risiko for et ikke ubetydeligt tab.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke er oplyst forhold, der kunne give byrådet et rimeligt sikkert grundlag for prisfastsættelsen af Tulip-grunden, og at det klart fremgik af sagsmaterialet, at der var tale om overdragelse af en ejendom, som kommunen ikke ejede, og som efter alt foreliggende måtte erhverves ved ekspropriation. I den forbindelse må det tillige tillægges væsentlig betydning, at der var tale om overdragelse af et stort areal på 430.000 m<sup>2</sup>, hvor selv et mindre fejlskøn ville udløse betydelige konsekvenser.

Endvidere har ministeriet lagt vægt på, at der var tale om indgåelse af en mageskifteaftale på usædvanlige vilkår, herunder at kommunens erhvervelse af [redacted]-grunden og den samtidig aftalte udlejning af grunden til Tulip Slagterierne ikke umiddelbart tjente noget kommunalt formål. Efter ministeriets opfattelse burde dette i sig selv give anledning til særlig påpasselighed med hensyn til, om der med aftalen blev ydet en ulovlig støtte til en privat erhvervsvirksomhed.

Indenrigsministeriet finder tillige, at de tab, der er en følge af den indgåede mageskifteaftale, og som ovenfor er opgjort, alle er af en sådan karakter, at de må anses for påregnelige.

På denne baggrund har Indenrigsministeriet ikke fundet grundlag for at ophæve den af Tilsynsrådet for [redacted] Amt truffede beslutning om at anlægge retssag mod Dem i anledning af, at De stemte for beslutningen om at indgå mageskifteaftalen med Tulip Slagterierne.

Tilsynsrådets beslutning om at frafalde sagsanlægget mod Dem mod betaling af et beløb på 30.000 kr. til [redacted] Kommune er truffet i medfør af den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 4. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Tilsynsmyndigheden kan frafalde sagsanlæg mod, at det pågældende medlem inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt. Dersom medlemmet indvilliger i at betale beløbet og indbetaler dette inden den fastsatte frist, kan der ikke fremsættes yderligere erstatningskrav mod det pågældende medlem."

Som anført ovenfor, er det Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen har lidt et tab på 13.476.585 kr. som følge af mageskifteaftalen, og ministeriet har ikke i øvrigt på baggrund af de i sagen foreliggende oplysninger fundet grundlag for at nedsætte det beløb på 30.000 kr., som tilsynsrådet har fastsat, at De skal indbetale til [REDACTED] Kommune som betingelse for at frafalde sagsanlæg mod Dem.

Indenrigsministeriet fastsætter fristen for Deres indbetaling til den 1. juni 1992.

[REDACTED] Byråd, Tilsynsrådet for [REDACTED] Amt, Told- og Skattestyrelsen og Justitsministeriet har modtaget kopi af denne skrivelse.

Med venlig hilsen

Thor Pedersen

Grethe Løgstrup