

Køge Kommune
Odense Kommune
Statsforvaltningen

Sagsnr.
2013-08577

Doknr.
195776

Dato
16-12-2014

Ved brev af 2. juli 2010 har Køge Kommune rettet henvendelse til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium vedrørende Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 9. april 2010 om Odense Kommunes mulighed for i forbindelse med udbud og salg af kommunale byggegrunde at stille krav om, at huse, der bygges på grundene, skal være svanemærkede.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det følger af EU-retlige regler vedrørende byggevarer, at en kommune ikke ved udbud af byggegrunde kan stille vilkår om, at byggematerialer skal opfylde de krav, som følger af svanemærkekriterierne.

Odense Kommune kunne således ikke i sit udbudsmateriale vedrørende udbud af parcelhusgrunde stille krav om, at byggeri på grundene skulle være svanemærket.

Økonomi og Indenrigsministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

1. Det fremgår af sagen, at Odense Kommune den 9. april 2009 rettede henvendelse til Statsforvaltningen Syddanmark med anmodning om en vejledende udtalelse vedrørende muligheden for at fastsætte bestemte miljøkrav i forbindelse med udbud og salg af bestemte kommunale ejendomme. Odense Kommune oplyste i den forbindelse, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med beslutning om udbud og salg af en række byggegrunde besluttede at stille flere krav til byggeriet, herunder at husene skal være svanemærkede.

Odense Kommune havde vedtaget lokalplan nr. 5-631 for Højby Syd II, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”1.2. Lokalplanen har følgende delmål:

...

at sikre mulighed for opførelse af boligbebyggelse med økologisk og miljømæssigt indhold.

...

2.4 ...



Område A3: Lavt boligområde med særlige miljø og økologiske hensyn.

...

3.3. Område A3 udlægges til boligområde med lav bebyggelse beregnet til økologisk byggeri

..."

Af lokalplanredegørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Lokalplanens indhold

...

Der åbnes mulighed for etablering af økologisk byggeri i udkanten af vandindvindingsområdet, idet det her sikres, at vandindvindingsinteresserne tilgodeses i fuldt omfang.

...

Økologisk byggeri og teknisk forsyning

Odense Kommune vil være interesseret i at fremme alternativt byggeri og teknisk forsyning i lokalplanens område A3 med behørig hensyntagen til vandindvindingsinteresserne. ...

Tinglysninger ved salg af de kommunale arealer

...

Område A 3 skal ligeledes friholdes for almindelig bebyggelse, såfremt de økologiske boliger ikke etableres.

For område A3 skal der udarbejdes retningslinjer, der sikrer at anlæg, byggeri og efterfølgende drift af området sker på bæredygtig og økologisk basis under hensyntagen til, at der er tale om et vandindvindingsområde.

I område A 3 skal det ved byggemodning/grundsalg/byggetilladelse sikres, at byggeri, drift og vedligeholdelse samt havebruget sker efter miljømæssige og økologiske forsvarlige principper.

Servitutter og Grundejerforeninger

...

For område A 3 skal ejere og lejere være indstillet på at byggemodne, opføre nyt byggeri og drive området efter bæredygtige og økologiske principper og med særlig hensyntagen til vandindvindingsområdet. Dette sikres ved at udarbejde en vejledning, der angiver principper for disse forhold."

Af udbudsmaterialet vedrørende Odense Kommunes salg af parcelhusgrunde i det i lokalplanen nævnte område A 3 fremgår bl.a. følgende:

"Nedenstående deklaration vil blive tinglyst på grundene: "Deklaration om vilkår for salg af Odense Kommunes byggegrunde"

Deklarationen er vedlagt i kopi.

Opmærksomheden henledes på deklarationens bestemmelser om Svanemærket, Biofaktor mm.

Særlige krav: Det er et krav, at kommende byggeri overholder bestemmelser om:

- Svanemærket bolig
- Biofaktor – områdets biodiversitet
- Ingen brug af kemiske ukrudts- og sprøjtemidler i området
- Udstykningens grønne struktur
- At der ikke må etableres jordvarmeanlæg i området

Ovennævnte bestemmelser er præciseret i "ØKOLOGISK UDSTYKNING VED HØRBY".



Af den vedlagte "Deklaration om vilkår for salg af Odense Kommunes byggegrunde" fremgår bl.a. følgende:

"4. Boliger inden for deklaraationsområdet skal certificeres med Svanemærket med opfyldelse af specielle krav omkring energi og ventilation, byggematerialer og materialevalg, byggeproces samt vedligeholdelses- og brugsplaner. Licens som dokumenterer opfyldelse af kravene for Svanemærkning skal fremsendes sammen med byggeansøgningen."

2. Ved brev af 9. april 2010 udtalte Statsforvaltningen Syddanmark sig om sagen. Af denne udtalelse fremgår blandt andet følgende:

"I det omfang reguleringslovgivningen indeholder hjemmel for kommunen til at opnå et bestemt formål, er der efter praksis normalt ikke adgang til at anvende kommunale midler inden for rammerne af kommunalfuldmagten med henblik på samme formål.

En kommune kan – inden for de rammer, som det konkrete plangrundlag sætter – træffe beslutning om, at en ejendom, som kommunen sælger, skal anvendes til en bestemt type formål, eksempelvis erhvervsformål eller boligformål, ligesom en kommune i den forbindelse kan fastsætte krav, vilkår eller anvende udvælgelseskriterier der skal sikre en vis boligstandard.

Det følger af § 15, stk. 2, nr. 7 i lov om planlægning (planloven – lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009), at der i lokalplaner kan udstikkes retningslinjer for bebyggelsernes ydre fremtræden eksempelvis med hensyn til materialer, farver, tagvalg, facadeudformning mv.

Mulighederne for at regulere bebyggelsen ydre fremtræden omfatter dog ikke krav om eller forbud mod anvendelsen af et bestemt fabrikat af en materialetype eller bestemte varemærker. En kommune kan ikke i lokalplanlægningen stille krav om, at materialer skal opfylde miljøkrav, der går videre end gældende EU-regler og dansk lovgivning.

Der kan således ikke stilles krav om, at materialer skal opfylde svanemærkekriterierne, jf. Miljøministeriets Vejledning om lokalplanlægning fra 2009, s. 62.

Som det fremgår af udbudsbekendtgørelsen § 3, stk. 2, fastsætter kommunen, på hvilke vilkår en ejendom udbydes til salg.

Lovgivningen regulerer ikke nærmere, på hvilke vilkår en ejendom kan udbydes til salg. Som det fremgår af udbudsvejledningen, skal spørgsmålet om vilkårets lovlighed vurderes ud fra, om der herved varetages en saglig kommunalinteresse.

Spørgsmålet skal således afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

På baggrund af en af Miljøministeriet nedsat gruppe, der skulle undersøge mulighederne for eksempelvis i lokalplaner at stille krav om miljøvenlige byggematerialer svarende til kriterierne herfor i svanemærkede huse, blev der er i oktober 2007 udarbejdet en rapport.

Det fremgår af rapporten, at et lovforslag, der giver en kommunalbestyrelse ret til at forlange udvalgte kriterier fra eksempelvis svanemærkning af huse, vil betyde, at visse stoffer og produkter ikke må bruges i husene. Det indebærer en anvendelsesbegrænsning for de pågældende produkter, som skal vurderes i henhold til EU-retten.

EU's byggevaredirektiv har til formål at skabe et stort og gennemsigtigt marked for byggevarer. Ifølge direktivet må medlemslandene ikke modsætte sig, at varer, som opfylder direktivets bestemmelser, markedsføres eller tages i brug. Det fremgår af rapporten side 4, at

"(...)



Et af svanemærkekriterierne handler om, at træ kun må komme fra bæredygtigt skovbrug. Da der findes en lang række harmoniserende standarder for træ, kan kravet om bæredygtighed kun stilles, hvis dette krav fremgår af standarderne. Da dette ikke er tilfældet, må kravet ikke stilles i medfør af byggevaredirektivet.

(...)"

I rapporten bemærkes, at det følger af EF-domstolens praksis, at der i EU-retten anvendes et bredt statsbegreb, således at ikke alene den danske stat, men også danske kommuner er forpligtede til at overholde de forpligtigelser, der følger af fællesskabsretten.

...

Det er på den baggrund statsforvaltningens opfattelse, at kommunerne ikke har en saglig kommunal interesse i at stille krav om, at der bygges svanemærkede huse.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at EU-retten for tiden ikke muliggør, at kommunerne på ulovbestemt grundlag stiller krav til de byggematerialer, som indgår i svanekriterierne for huse.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at allerede fordi EU-retten ikke muliggør, at staten kan lovgive herom, kan kommunerne som det mindre i det mere heller ikke på ulovbestemt grundlag stille sådanne bindende krav."

3. Ved brev af 2. juli 2010 anmodede Køge Kommune det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium om en udtalelse i anledning af Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 9. april 2009.

Køge Kommune anførte i den forbindelse, at Statsforvaltningen Syddanmark udtalelse har betydning for alle kommuner, idet udtalelsen regulerer kommunernes handlemuligheder i forbindelse med kommunernes salg af kommunale faste ejendomme.

Køge Kommune anførte endvidere, at såfremt det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium kom frem til samme resultat som Statsforvaltningen Syddanmark, ønsker Køge Kommune en vejledende udtalelse fra ministeriet om, i hvilket omfang et en kommune kan varetage miljøhensyn, herunder om svanemærkning, i forbindelse med salg af fast ejendom.

Køge Kommune anfører endvidere følgende:

"I udtalelsen af 9. april 2010 henholder Statsforvaltningen Syddanmark sig til den tværministerielle rapport af oktober 2007, der beskriver mulighederne for i lokalplaner at stille krav om miljøvenlige byggematerialer svarende til kriterierne herfor i svanemærkede huse. Den tværministerielle arbejdsgruppe blev nedsat i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag af 28. marts 2007 om ændring af Planloven (Bypolitik m.v.). Fra politisk side var der et ønske om at give kommunerne større muligheder for at stille miljøkrav i forbindelse med lokalplanlægning. Der er således et ønske om at fastsætte regler herom i Planloven. Det fremgår af Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning af 9. maj 2007, at arbejdsgruppen af ministeren blev bedt om at vurdere følgende forhold:

Mulighederne for i lokalplaner at stille skærpede miljøkrav til byggeriets produkter og materialer og forholdet til EU-retten.

Arbejdsgruppen har alene forholdt sig til mulighederne for efter EU-retten at fastsætte regler (i Planloven) om skærpede miljøkrav i lokalplaner. Arbejdsgruppen har ikke forholdt sig mulighederne for at stille vilkår om miljøforhold, når kommunerne udbyder fast ejendom.

Selvom vilkår for udbud af fast ejendom skal begrundes i saglig, kommunal interesse, så er der i relation til EU-retten forskel på fastsættelsen af miljøkrav i en lov og på at fastsættelse af miljøkrav i forbindelse med salg af fast ejendom, der hovedsagligt sker på privatretligt grundlag.



Selvom den tværministerielle arbejdsgruppe ikke har forholdt sig til mulighederne for at fastsætte miljøkrav ved udbud af fast ejendom, så anvender Statsforvaltningen Syddanmark netop rapporten af oktober 2007 som begrundelse for, at det ikke er muligt for kommunerne at fastsætte vilkår om miljøforhold i forbindelse med salg af fast ejendom.

Statsforvaltningen Syddanmark har en betragtning om, at hvis der ikke kan lovgives på et område på grund af EU-retten, så kan kommunerne heller ikke benytte sig af kommunalfuldmagten. Selvom der gælder et bredt statsbegreb i relation til EU-retten, så er det Køge Kommunes opfattelse, at denne slutning ikke holder i den konkrete sammenhæng, hvor der er tale om at fastsætte miljøkrav i forbindelse med salg af fast ejendom, der sker på et privatretligt grundlag (privatretlig aftale).

Et andet forhold er, at Statsforvaltningen Syddanmark med henvisning til den tværministerielle rapport udtaler, at "kommunerne ikke har en saglig kommunal interesse i at stille krav om, at der bygges svanemærkede huse". Det er Køge Kommunes opfattelse, at dette generelt er for kategorisk opfattelse af den kommunale interesse. At bidrage til en miljøvenlig og bæredygtig udvikling er en efter Køge Kommunes opfattelse en saglig, kommunal interesse.

Det er således Køge Kommunes opfattelse, at Statsforvaltningen Syddanmark udtalelse af 9. april 2010 er for vidtgående og ikke er et udtryk for gældende ret for så vidt angår fastsættelsen af vilkår i forbindelse med salg af fast ejendom."

4. Ved brev af 10. august 2010 afgav Statsforvaltningen Syddanmark en supplerende vejledende udtalelse til Odense Kommune.

Det fremgår blandt andet følgende af denne vejledende udtalelse:

"I 2007 blev planloven ændret, således at kommunerne nu kan stille krav i lokalplaner om, at ny bebyggelse skal opføres som lavenergibebyggelse i henhold til gældende bygningsreglements definition heraf.

Der henvises til Planlovens § 15, stk. 2, nr. 22 og Byggereglementet for småhuse (det reglement, der gælder for bygning af parcelhuse).

Statsforvaltningen må henvise Odense Kommune til at rette henvendelse til By- og Landskabsstyrelsen, der som rette myndighed kan afgive en vejledende udtalelse vedrørende forståelsen af planloven og de med hjemmel i loven udstedte retsfor skrifter og planer.

...

Statsforvaltningen har endnu kun haft anledning til at tage stilling til, hvorvidt en kommune sagligt kan stille krav om byggeri af svanemærkede huse ved salg af kommunal fast ejendom.

Hvorvidt en kommune herudover inden for rammerne af kommunalfuldmagten og på områder, der ikke dækkes af særlovgivningen kan stille miljøkrav ved salg af kommunal fast ejendom, har statsforvaltningen endnu ikke haft anledning til at tage stilling til.

Statsforvaltningen finder det ikke muligt at afgive en generel vejledende udtalelse herom. Det må være en selvstændig vurdering i hvert enkelt konkret tilfælde. "

Ved brev af 15. oktober 2010 anmodede daværende Indenrigs- og Sundhedsministeriet Statsforvaltningen Syddanmark om en udtalelse om sagen med henblik på at vurdere, om ministeriet skulle tage sagen op til behandling.

Den 3. december 2010 besvarede Statsforvaltningen Syddanmark Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 15. oktober 2010.



Det fremgår af statsforvaltningens svar, at Statsforvaltningen Syddanmark ikke er uenig i Køge Kommune opfattelse af, at en kommune kan have en saglig kommunal interesse i at bidrage til miljøvenlig og bæredygtig udvikling, men at Statsforvaltningen Syddanmark finder, at kommunerne ikke på ulovbestemt grundlag kan have en saglig interesse i en reguleringsform, som ikke er mulig efter den skrevne lovgivning.

Statsforvaltningen finder på den baggrund, at hvis en kommune ikke kan stille vilkår om opførelse af svanemærket byggeri i medfør af planlovgivningen, kan kommunen heller ikke på ulovbestemt grundlag stille vilkår herom i forbindelse med fastsættelse af vilkår ved salg af kommunal fast ejendom.

Statsforvaltningen henholdt sig på den baggrund i det hele til statsforvaltningens vejledende udtalelse af 9. april 2010 til Odense Kommune.

5. Økonomi- og Indenrigsministeriet har i forbindelse med behandlingen af sagen anmodet Miljøministeriet (Naturstyrelsen) om en udtalelse vedrørende følgende to spørgsmål:

1) Kan der i en lokalplan stilles krav om, at boligbyggeri og/eller byggematerialer skal opfylde bestemte miljøkrav? Hvilke hensyn kan i givet fald begrunde miljøkrav til byggeri/materialer? Kan sådanne krav stilles med den begrundelse, at der er tale om byggeri i eller i nærheden af et vandindvindingsområde eller at kommunen ønsker økologisk byggeri? Kan sådanne krav stilles selv om kravene ikke (også) er begrundet i et ønske om regulering af bebyggelsens ydre fremtræden?

2) Det fremgår af ovennævnte rapport, at det vil være i strid med EU-reglerne at stille krav om, at nyt boligbyggeri skal opfylde svanemærkekriterierne. Økonomi- og Indenrigsministeriet skal anmode om en udtalelse om, hvorvidt dette fortsat er gældende.

Økonomi og Indenrigsministeriet har samtidig anmodet Klima, Energi- og Bygningsministeriet (Energistyrelsen) om en udtalelse vedrørende ovennævnte spørgsmål 2.

6. Økonomi- og Indenrigsministeriet modtog ved e-post af 25. juni 2014 en udtalelse fra Naturstyrelsen. Af Naturstyrelsens svar fremgår følgende:

”Ad spørgsmål 1

Der er to forhold at tage hensyn til i forhold til spørgsmålet om muligheden for at stille krav i lokalplaner til bestemte byggematerialer: For det første regulerer planloven i dag alene fysisk planlægning, dvs. arealanvendelse og 'ydre forhold'. For det andet kan der ikke med planloven i hånden stilles krav om, at materialer skal opfylde miljøkrav, der går videre end gældende EU-regler (se nedenfor under spørgsmål 2).

Planloven sætter rammerne for, hvilke forhold der kan reguleres i en lokalplan.

Lovens § 15, stk.2 (lokalplankataloget) regulerer udtømmende hvilke forhold, der kan optages bestemmelser om i en lokalplan. Der kan ikke lovligt reguleres/stilles krav om andre forhold, end dem, der fremgår af bestemmelsen. Derudover skal lokalplanen være egnet til at opnå det ønskede formål, dvs. der skal være en planlægningsmæssig begrundelse for den konkrete regulering. De krav, der stilles for lokalplanområdet, skal være proportionelle og saglige og der kan alene reguleres lokale forhold, ikke landspolitiske eller globale hensyn, ligesom lokalplanlægning skal ske inden for rammerne af den eksisterende lovgivning.

Planloven giver bl.a. mulighed for, at der i lokalplaner optages bestemmelser om et områdets anvendelse (§ 15, stk.2, nr.2) f.eks. at et område skal anvendes til boligbyggeri, ligesom der er ganske vid adgang til at fastsætte detaljerede krav til selve byggeriet, herunder bebyggelsens omfang, placering og udformning (§ 15, stk. 2, nr. 7).

I en lokalplan kan der således fastsættes detaljerede bestemmelser om brug af nærmere angivne materialetyper, fx at huse i lokalplanområdet skal have rødt tegltag el. lign, men dette kan



alene ske ud fra hensynet til bebyggelsens udformning eller fordi der tilsigtes en bestemt, nærmere beskrevet ydre fremtræden, bl.a. højde, form, farver, facadeudformning, kviste, altaner, udvendige antenner, skiltning mv.

Mulighederne for at regulere bebyggelsens udformning og ydre fremtræden i en lokalplan omfatter derimod ikke krav om eller forbud mod anvendelse af 'materialer bag facaden'.

Der kan således ikke i dag stilles krav i en lokalplan om anvendelse af ét bestemt fabrikat af en materialetype eller bestemte varemærker, f.eks. svanemærkning eller f.eks. at betinge valget af bestemte materialer ud fra hensynet til miljømæssig bæredygtighed.

I juli 2012 blev planloven ændret for at gøre det muligt at lave såkaldte 'klimalokalplaner', hvilket giver kommunerne mulighed for – ud over at kunne begrunde lokalplanlægningen med ønsket om at varetage arkitektoniske, æstetiske eller funktionelle hensyn - at begrunde lokalplaner med formålet at sikre klimatilpasning og forebyggelse af forurening. Der blev derimod ikke ændret i lokalplankataloget.

Der kan således ud fra hensynet til klimatilpasning f.eks. stilles krav om grønne tage, regnvandsbassiner el. lign og der kan stilles krav om befæstelse af arealer for herved at sikre forebyggelse af forurening af grundvandet. Muligheden for at varetage hensyn til forebyggelse af forurening giver bl.a. mulighed for f.eks. forebyggelse mod støj, støv, lugt og andre gener, som belastende anvendelser kan påføre følsomme anvendelser. Bestemmelserne kan både være rettet mod at sikre, at lokalplanområdet ikke kommer til at belaste omgivelserne med forurening, og at lokalplanområdet ikke bliver ramt af forurening fra forureningskilder uden for lokalplanområdet eller fra eksisterende forureningskilder i lokalplanområdet. Herudover handler forebyggelse af forurening både om at beskytte boliger og andre følsomme anvendelser mod gener, og om at sikre, at virksomheder og andre miljøbelastende aktiviteter kan fortsætte deres aktivitet og udvikle sig.

Det må – efter lovændringen om klimalokalplaner - fortsat antages, at der ikke kan stilles nærmere krav til materialers holdbarhed, miljøpåvirkning mv., idet sådanne krav vanskeligt kan anses at rumme en arealrelateret dimension. Spørgsmål om eksempelvis hvordan en bygning må konstrueres og af hvilke materialer (materialers indhold, kemiske sammensætning, grænseværdier, byggevarers sammensætning, sundhed i indeklimaer mv.) reguleres af anden lovgivning, herunder bygge Lovgivningen (og bygningsreglementet), miljøbeskyttelsesloven mv. Der henvises i den forbindelse til Klima-, Energi-, og Bygningsministeriet og Miljøstyrelsen.

I vandindvindingsområder, herunder Områder med Særlige Drikkevandsinteresser (OSD) og nitratfølsomme indvindingsområder (NFI), gælder de almindelige krav til lokalplaner fortsat, dvs. der skal foreligge en planlægningsmæssig begrundelse og reguleringen i lokalplanerne skal kunne rummes indenfor lokalplankatalogets bestemmelser for at kunne håndhæves. Ændringen af planloven om 'klimalokalplaner' gør det klart, at lokalplaner eksempelvis kan begrænse muligheder for arealanvendelser, der vil skabe risiko for forurening af jord, grundvand og overfladevand. Præcise bestemmelser kan være begrundet af viden om f.eks. sårbarheden af overflade- eller grundvand der nødvendiggør tiltag, der sikrer mod afstrømning eller nedsvivning.

Hvad der kan reguleres, og hvor detaljeret det kan gøres, afhænger også her af, hvad der kan begrundes planlægningsmæssigt. Som udgangspunkt skal OSD/NFI områder søges friholdt for bebyggelse, hvilket lokalplankataloget giver mulighed for efter § 15, stk.2, nr. 15, om friholdelse af områder for ny bebyggelse med den planlægningsmæssige begrundelse, at man ønsker at forebygge forurening af grundvand.

I nogle tilfælde vil der dog kunne planlægges i et vandindvindingsområde. Kommunerne kan planlægge for placering af boliger og mindre grundvandstruende virksomheder og anlæg i OSD og indvindingsoplande, herunder nitratfølsomme indvindingsområder (NFI), hvis der for et givent område er kortlagt og tilstrækkeligt redegjort for både planbehov og grundvandsbeskyttelse. I OSD kan potentielt grundvandstruende virksomheder og anlæg endvidere placeres efter en supplerende redegørelse for planbehov og for hvilke tekniske tiltag, kommunen vil iværksætte.



te for at sikre grundvandsbeskyttelsen. Hovedreglen er dog fortsat, at OSD og indvindingsoplande så vidt muligt skal friholdes for byudvikling, og i OSD og indvindingsoplande - herunder NFI - må der ikke placeres særligt grundvandstruende virksomheder og anlæg.

Ad spørgsmål 2

En ændring af planloven, som gør det muligt at stille krav i lokalplaner om anvendelse af f.eks. svanemærkede materialer, vil fortsat kollidere med EU-rettens grundlæggende princip om det frie indre marked, idet krav om at boliger/materialer fx skal have en særlig dansk privat mærkning vil medføre, at udenlandske byggematerialer ikke ville kunne anvendes i det pågældende lokalplanområde. Der kan således fortsat ikke stilles krav om, at materialer skal opfylde miljøkrav, der går videre end gældende EU-regler og dansk lovgivning.

Energistyrelsen har i februar 2013 oplyst Naturstyrelsen om, at byggevederledet er blevet erstattet af byggevevforordningen, og at der på baggrund af dette vil kunne fastlægges nationale krav til byggevevners bæredygtighed med hjemmel i byggevev, men at det ikke er lovligt at stille krav om, at byggevev skal have en særlig dansk privat mærkning som Svanemærket, da dette ville være i strid med reglerne om det frie indre marked. Man vil kunne fastlægge nationale krav til byggevevners bæredygtighed med hjemmel i byggevev og ud fra de parametre, som fastlægges af EU-Kommissionen.

Energistyrelsen har endvidere oplyst, at der i den nye EU-byggevevforordning findes krav om dokumentationsgrundlag samt deklaraons- og mærkningskrav, som de enkelte produkter skal leve op til. Byggevevforordningen sikrer, at medlemsstaterne har en klar hjemmel og en pligt til at stille krav til byggevevners bæredygtighed. Det er således det enkelte medlemsland, der fastsætter, hvor ambitiøse man vil være, fx på bæredygtighed.

Der henvises til Energistyrelsen for uddybning heraf samt for nærmere information om det igangværende arbejde med udkast til regeringens byggepolitiske strategi, der skal sætte rammerne for fremtidens byggeri, herunder i forhold til øget bæredygtighed i byggeriet."

7. Ved e-post af 24. juni 2014 oplyste Energistyrelsen følgende som svar på Økonomi- og Indenrigsministeriets henvendelse:

"Det fremgår af rapporten, at "For de områder, hvor svanekriterierne går videre, end hvad der følger af gældende EU-regler og dansk lovgivning..." "... er det vurderet, om det vil være i strid med de konkrete EU-regler at indføre svanekriterierne som bindende i f.eks. lokalplaner."

Det der er beskrevet i rapporten om forholdet mellem nationale regler og EU-regler, vurderes at være udtryk for grundlæggende EU-retlige principper.

Energistyrelsen har ingen bemærkninger til dette.

Det bemærkes, at byggevederledet i dag er afløst af byggevevforordningen – RFO 305/2011."

På den baggrund anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet ved e-post af 19. august 2014 Energistyrelsen om at bekræfte, at det ikke er lovligt at stille krav om, at byggevev skal have en særlig dansk privat mærkning som Svanemærket, da dette ville være i strid med reglerne om det frie indre marked.

Ved e-post af 8. oktober 2014 besvarede Energistyrelsen ministeriets henvendelse. Af svaret fremgår følgende:

"I forlængelse af Energistrelsens tidligere høringssvar, er det fortsat vores vurdering, at det ikke vil være i overensstemmelse med principperne for det indre marked og med reglerne i byggevevforordningen at fastsætte nationale mærkningskrav, f.eks. svanemærke, til byggevev omfattet af forordningen."

8. Af rapporten "Muligheder for at stille miljøkrav til byggematerialer i forhold til EU-retten" sendt til Folketinget den 30. januar 2008 (Folketingets Miljø- og Planlægnings-



udvalg, 2007-8, 2. samling, bilag 127), som en arbejdsgruppe under Miljøministeriet afgav i 2007, fremgår bl.a. følgende:

”Sammenfatning og konklusioner

Planlovens brede, overordnede formål er at sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag. Planloven indeholder regler om, hvad der kan planlægges for, hvad forskellige arealer skal anvendes til, bebyggelsens omfang, placering, udformning mv.

Et lovforslag, der giver en kommunalbestyrelse ret til at forlange udvalgte kriterier fra f.eks. svanemærkning af huse, vil betyde, at visse stoffer og produkter ikke må bruges i husene. Det indebærer en anvendelsesbegrænsning for de pågældende produkter, som skal vurderes i forhold til EU-retten.

Det skal bemærkes, at det følger af EF-domstolens praksis, at der i EU-retten anvendes et bredt statsbegreb, således at ikke alene den danske stat men også danske kommuner er forpligtet til at overholde de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i de miljøkrav til byggematerialer, der er indeholdt i det nordiske miljømærke Svanens kriterier for huse. Disse svanekriterier er vurderet i forhold til gældende EU-regler, danske særregler samt EF-traktatens bestemmelser om handelshindringer.

De EU-regler, der er relevante for området, er byggedirektivet og kemikalireguleringen. For de områder, hvor svanekriterierne går videre, end hvad der følger af gældende EU-regler og dansk lovgivning – hvilket er de fleste – er det vurderet, om det vil være i strid med de konkrete EU-regler at indføre svanekriterierne som bindende i f.eks. lokalplaner.

...

På områder, som er ureguleret i EU, er det endvidere vurderet, om det vil være muligt at indføre svanekriterierne som bindende krav i f.eks. lokalplaner under overholdelse af traktatens bestemmelser om nationale regler, der forhindrer eller begrænser samhandlen. Ifølge disse kan nationale regler kun indføres, hvis det pågældende medlemsland har den fornødne dokumentation for, at reglerne vil løse et miljø- eller sundhedsmæssigt problem, samt at reglen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. er egnet til at løse det miljø- eller sundhedsmæssige problem og ikke går udover, hvad der er nødvendigt, for at problemet kan løses.

Vurderinger og konklusioner

Det fremgår af rapporten, at der er en omfattende EU-regulering af området for byggevarer og de kemiske stoffer, som indgår i byggematerialer. På de fleste områder er der i medfør af byggevarerdirektivet fastsat harmoniserende standarder for byggevarer, som medfører, at der ikke kan stilles yderligere krav til byggematerialer på disse områder. Med det nuværende videns grundlag er det heller ikke muligt at gøre kemikaliekravene til byggematerialer, som indgår i svanekriterierne for huse, bindene nationalt, f.eks. i lokalplaner.

...

Planloven

Planloven giver i dag ikke hjemmel til i planlægningen at vælge bestemte materialer ud fra hensynet til miljømæssig bæredygtighed. Derimod kan der i en lokalplan fastsættes detaljerede bestemmelser om brug af – eller forbud mod – nærmere angivne materialetyper ud fra hensynet til bebyggelsens ydre fremtræden. I en lokalplan kan der således fastsættes bestemmelser om farver og materialer på facader af hensyn til bebyggelsens ydre fremtræden, herunder f.eks. at bebyggelse skal opføres med facader i træ. Der kan derimod ikke i dag fastsættes bestemmel-



ser om, hvordan eksempelvis den kemiske sammensætning skal være i overfladebehandling eller de enkelte byggematerialer, ligesom materialer bag facaden ikke kan reguleres.

...

Det udvidede statsbegreb

Efter ordlyden af EF-traktaten skal medlemsstaterne overholde de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten.

Det følger imidlertid af Domstolens faste praksis, at det ikke kun er staten i snæver forstand, som EF-traktaten retter sig imod, men også staten i alle dens decentrale myndighedsorganer,

...

Det følger således af Domstolens praksis, at der anvendes et bredt statsbegreb, hvorefter en dansk kommune er forpligtet til at følge EF-traktaten og den deraf afledte fællesskabsret. Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at en stat er ansvarlig for de handlinger mv., som en kommune foretager i strid med EF-traktaten.

Svanemærkekrav for parcelhuse

Arbejdsgruppens analyse har taget udgangspunkt i det nordiske miljømærke Svanens kriterier for hus (parcelhuse).

Svanemærkekriterierne for parcelhuse er baseret på en samlet vurdering af miljøpåvirkningerne fra et hus i hele dets livscyklus. ...

For at huse kan få tildelt det nordiske miljømærke Svanen, skal de opfylde kriterierne i dokumentet "Svanemærkning af småhus, version 1.4, 7. december 2006"

Kriterierne er opdelt i 5 hovedområder:

1. Overordnede krav til ansøgeren
2. Energi og ventilation
3. Materialekrav
4. Kvalitetsstyring og kontrol med byggeprocessen
5. Instruktioner til beboerne vedligeholdelsesplan m.v."

Økonomi og Indenrigsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det var således Statsforvaltningen Syddanmark, som førte tilsyn med Odense Kommune.

Efter den 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører tilsyn med kommunerne efter lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014).

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning. Statsforvaltningen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Der henvises til § 48 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014).

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af



kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i den foreliggende sag fundet anledning til at udtale sig om, hvorvidt Odense Kommune ved salg af parcelhusgrunde i udbudsmaterialet kunne stille krav om, at byggeriet på de solgte grunde skulle svanemærkes.

For så vidt angår Køge Kommunes anmodning om en vejledende udtalelse fra ministeriet om, i hvilket omfang en kommune kan varetage miljøhensyn i forbindelse med salg af fast ejendom, skal ministeriet bemærke, at det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt sådanne krav kan stilles. Økonomi- og Indenrigsministeriet har således ikke fundet grundlag for at udtale sig herom.

2. § 68, stk. 1, i den kommunale styrelseslov har følgende ordlyd:

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

I henhold til bestemmelsen er der i Økonomi og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 (udbudsbekendtgørelsen) fastsat nærmere regler om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Reglerne er endvidere uddybet i Økonomi og Indenrigsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 (udbudsvejledningen).

Af udbudsbekendtgørelsen § 3, stk. 2, fremgår følgende:

"Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kan bestemme, at ejendommen udbydes til en fastsat pris, forudsat at prisen svarer til markedsprisen."

Af udbudsbekendtgørelsen § 6, stk. 2, fremgår følgende:

"Salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt kommunen ... herved varetager en saglig kommunal ... interesse."

Efter kommunalfuldmagtsreglerne har kommunen en generel forpligtigelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Det fremgår tillige af udbudsvejledningen, at dette i forbindelse med salg af kommunens faste ejendom indebærer, at kommunen skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel, den såkaldte markedspris. Dette gælder imidlertid ikke, hvis der i den skrevne eller uskrevne lovgivning er mulighed for, at kommunen ved varetagelsen af en saglig, kommunal interesse kan sælge ejendommen til en pris, der er lavere end markedsprisen, jf. afsnit 7.1 og 7.2 i udbudsvejledningen.

Af udbudsbekendtgørelsens punkt 7.2 fremgår følgende:

"Ved vurderingen af, om en kommune varetager en saglig, kommunal interesse ved at lægge vægt på særlige kriterier ved valget mellem forskellige tilbudsgivere – kriterier der indebærer, at kommunen ønsker at sælge til andre end den højestbydende tilbudsgiver – er det afgørende, hvorvidt det følger af regler i den skrevne lovgivning, at en kommune lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende. Såfremt dette er tilfældet, kan kommunen lovligt lægge vægt på de omhandlede kriterier.

Såfremt dette ikke er tilfældet, er det afgørende, om den skrevne lovgivning udtømmende regulerer, hvilke kriterier der i den konkrete situation kan lægges vægt på. Såfremt dette er tilfældet,



vil kommunen ikke lovligt kunne lægge vægt på kriterier, der ikke følger af den skrevne lovgivning. Såfremt den skrevne lovgivning imidlertid ikke er udtømmende, må det afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – kommunalfuldmagtsreglerne – samt efter offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen, om kommunen lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier i en situation som den foreliggende.”

I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale interesser, kan kommunalbestyrelsen således ved udbudsbetingelser eller vilkår fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne begrænsninger kan eksempelvis være vilkår om gennemførelse af byggeri af et bestemt indhold eller udseende eller om efterfølgende udlejning til kommunen.

Odense Kommune havde ved udbud af grunde til boligbyggeri i det område, der i lokalplan 5-631 for Højby Syd II var benævnt A3, fastsat vilkår om, at byggeriet overholdt bestemmelser om svanemærket bolig.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at kravet om svanemærkning af byggeriet på grundene ville kunne medføre, at byggeriet blev dyrere, end det ellers ville være blevet, hvilket ville kunne påvirke købstilbud og dermed salgspris i nedadgående retning. Vilkåret ville således kunne indebære, at kommunen ikke kunne opnå den pris for ejendommene, som ville kunne opnås ved salg uden det nævnte vilkår.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har derfor vurderet, om vilkåret om svanemærkning af byggeriet kunne fastsættes af kommunen, uanset at det kunne føre til en lavere salgspris for ejendommene, fordi kommunen med vilkåret varetog en lovlig kommunal interesse.

3. Det er, som det fremgår af udbudsvejledningen pkt. 7.2., jf. ovenfor, en forudsætning for kommunernes adgang til ved udbud af ejendomme at lægge vægt på bestemte kriterier eller fastsætte bestemte vilkår på ulovbestemt grundlag, at den skrevne lovgivning ikke indeholder bestemmelser, der udtømmende regulerer kommunernes adgang til at varetage det pågældende hensyn, herunder er til hinder for, at kommunerne kan lægge vægt på det pågældende kriterium eller fastsætte vilkåret.

Kravet om svanemærkning af byggeri indebærer bl.a. bestemte krav til byggematerialers miljøpåvirkning m.v.. På den baggrund har Økonomi- og Indenrigsministeriet taget stilling til, hvorvidt skreven lovgivning er til hinder for, at Odense Kommune kunne stille disse krav til byggematerialernes miljøpåvirkning m.v.

Af den ovenfor citerede Rapport fra en arbejdsgruppe under Miljøministeriet (2007) fremgår bl.a., at der er en omfattende EU-regulering af området for byggevarer og de kemiske stoffer, som indgår i byggematerialer. Det fremgår, at der på de fleste områder i medfør af byggevarerdirektivet er fastsat harmoniserende EU-standards for byggevarer, som medfører, at der ikke kan stilles yderligere krav til byggematerialer på disse områder. Med det nuværende vidensgrundlag er det ifølge rapporten heller ikke muligt at gøre kemikaliekravene til byggematerialer, som indgår i svanekriterierne for huse, bindene nationalt, f.eks. i lokalplaner.

Endvidere fremgår det af rapporten, at kommunerne ligesom staten er forpligtet til at overholde EF-traktaten og de deraf afledede retsakter, jf. herved de ovenfor citerede afsnit fra rapporten om det udvidede statsbegreb.

Energistyrelsen har i sit hørings svar i denne sag af 24. juni 2014 oplyst, at det i ovennævnte rapport nævnte byggevarerdirektiv er erstattet af byggevarerforordningen.



Energistyrelsen har videre i sit hørings svar af 19. august 2014 oplyst, at det ikke vil være i overensstemmelse med principperne for det indre marked og med reglerne i byggevarereforordningen at fastsætte nationale mærkningskrav, f.eks. svanemærke, til byggevarer omfattet af forordningen.

Køge Kommune har i brev 2. juli 2010 bl.a. anført, at kommunen finder, at EU-reguleringen ikke er til hinder for, at kommuner i forbindelse med salg af fast ejendom kan fastsætte vilkår om svanemærkning af byggematerialer, idet salget sker på et privatretligt grundlag (privatretlig aftale).

I forlængelse af Energistyrelsens udtalelse, skal Økonomi og Indenrigsministeriet bemærke, at EU-forordninger tilsigter at gælde umiddelbart i hver medlemsstat og kan indeholde pligter for såvel medlemsstater som private.

Der henvises til Karsten Engsig Sørensen, Poul Runge Nielsen og Jens Hartig Danielson, EU-Retten, 2014, side 158.

EU's medlemsstater er endvidere forpligtet til at iagttage EU's traktatbestemmelser til gennemførelsen af det indre marked. Medlemsstater omfatter i denne henseende samtlige organer, der i en medlemsstat udøver offentlig myndighed, hvorfor disse myndigheder er forpligtet efter de umiddelbart anvendelige traktatbestemmelser. Dette er tilfældet, uanset om der er tale om egentlige statslige organer eller regionale myndigheder.

Det må i den forbindelse antages, at hvis der er tale om statslige eller regionale myndigheder, er disse forpligtet til at iagttage traktatens bestemmelser i forbindelse med samtlige funktioner, som varetages af de pågældende organer. Det forhold, at offentlige myndigheder foretager handlinger af privatretlig karakter, betyder ikke, at traktatens regler kan tilsidesættes.

Der henvises til Karsten Engsig Sørensen, Poul Runge Nielsen og Jens Hartig Danielson, EU-Retten, 2014, side 286 ff., Ulla Neergaard og Ruth Nielsen, 2010, side 287.

Det er på denne baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det følger af EU-retlige regler vedrørende byggevarer, at en kommune ikke ved udbud af byggegrunde kan stille vilkår om, at byggematerialer skal opfylde de krav, som følger af svanemærkekriterierne.

Odense Kommune kunne således ikke i sit udbudsmateriale vedrørende udbud af parcelhusgrunde stille krav om, at byggeri på grundene skulle være svanemærket.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen.

Med venlig hilsen

Christian Vigh