

Aarhus Universitet
Att. Rektor Brian Bech Nielsen

Udtalelse vedrørende AU's medfinansiering af Aarhus Letbane

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (styrelsen) har behandlet en sag vedrørende det hjemmelsmæssige grundlag for Aarhus Universitets (AU) medfinansiering af Aarhus Letbane. Dette som opfølgning på styrelsens brev af 3. juni 2022 og AU's redegørelse af 29. juni 2022.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen har behandlet sagen som led i styrelsens tilsyn med universiteterne, jf. universitetslovens § 1, stk. 2, efter delegation fra uddannelses- og forskningsministeren, jf. herved § 7, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1229 af 9. juni 2021 om delegation af uddannelses- og forskningsministerens beføjelser til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Som sagen er oplyst for styrelsen, har AU indgået aftale med Aarhus Kommune om betaling af 30 mio. kr. til kommunen for etablering af to passager (den nordlige og midterste passage) som tilkøb til Aarhus Letbane. AU har endvidere betalt renteudgifter på 3 mio. kr. til kommunen i henhold til gælds brevet til kommunen for mellemfinansiering af passagerne.

Derudover har AU afholdt udgifter til færdiggørelse af den nordlige passage på anslået 13 mio. kr. Styrelsen har forstået, at AU har indgået selvstændige entrepris-aftaler herom.

AU ønsker endvidere at afholde udgifter til færdiggørelse af den midterste passage på 10 mio. kr. Styrelsen har forstået, at AU p.t. er ved at planlægge indgåelse af entrepris-aftale herom.

Endelig ønsker AU at opnå ejerskab til de to passager og som led heri afholde udgifter til drift og vedligehold, der foreløbigt er opgjort til 150.000 kr. årligt for de to passager.

Styrelsens udtalelse forholder sig til det hjemmelsmæssige grundlag for AU's aftaler om finansiering af ovenstående elementer.

Styrelsens udtalelse består af konklusion i afsnit 2, sagsfremstilling i afsnit 3, og i afsnit 4 styrelsens vurdering af hjemmelsgrundlaget i forhold til ovenstående elementer.

18. november 2022

**Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen**

Haraldsgade 53
2100 København
Tel. 7231 7800

www.ufm.dk

CVR-nr. 3404 2012

Ref.-nr.
22/19511-13

2. Konklusion

Styrelsen vurderer, at AU ikke har hjemmel til at finansiere de to passager samt indretning/aptering af den ene passage, jf. afsnit 4.1, da etablering af passagerne er en integreret del af Aarhus Letbane og medfinansiering af et offentligt letbaneprojekt ligger uden for universitetets formål.

AU burde således ikke have indgået aftaler med Aarhus Kommune om betaling af 33 mio. kr. (udlæg og renter) for etablering af de to passager (den nordlige og midterste passage) som tilkøb til Aarhus Letbane, uden at der var etableret særskilt hjemmel hertil. Dette finder styrelsen kritisabelt.

Styrelsen vurderer endvidere, at AU ikke har hjemmel til at finansiere færdiggørelsen af de to passager, uden at der var etableret særskilt hjemmel hertil. AU burde således ikke, som det er sket, have afholdt udgifter for 13 mio. kr. til færdiggørelse af den nordlige passage. Det finder styrelsen også kritisabelt.

I forhold til den midterste passage lægger styrelsen til grund, at AU endnu ikke har afholdt udgifter til færdiggørelse heraf, men har et ønske herom. Som nævnt kan AU ikke uden særskilt hjemmel forpligte sig i forhold til færdiggørelsen af den midterste passage.

Styrelsen vurderer endvidere, at AU ikke uden særskilt hjemmel kan opnå ejerskab til de to passager. Det betyder samtidig, at AU ikke uden særskilt hjemmel kan afholde drifts- og vedligeholdelsesudgifter på 150.000 kr. årligt i forhold til de to passager.

AU's vurdering af de to passagers betydning for et sammenhængende universitetsmiljø ændrer ikke på denne vurdering.

Styrelsen anmoder på den baggrund AU om følgende:

- At AU ikke uden hjemmel påtager sig yderligere forpligtelser i projektet.
- At AU initierer en nærmere dialog med Aarhus Kommune om refusion af de af AU afholdte men uhjemlede betalinger til Aarhus Kommune for etablering af de to passager.
- At AU initierer en nærmere dialog med Aarhus Kommune om at påtage sig ejerskab for de to passager, herunder a) dækning af AU's allerede afholdte udgifter til færdiggørelse af den nordlige passage og b) kommunens betaling af udgifter til færdiggørelse af den midterste passage samt efterfølgende drift og vedligehold af begge passager.

På baggrund af den dialog med Aarhus Kommune bedes AU orientere styrelsen om resultatet.

3. Sagsfremstilling

AU har finansieret to passager under Nørrebrogade mellem Universitetsparken og det daværende Kommunehospital (i dag benævnt Universitetsbyen). Ud over disse to passager (den nordlige passage og den midterste passage) eksisterer endnu en passage (den sydlige passage) ejet af Aarhus Kommune.

Styrelsen afholdt den 24. maj 2022 et møde med AU om sagen. På den baggrund anmodede styrelsen ved brev af 3. juni 2022 AU om at redegøre for sagens forhold og AU's overvejelser om det hjemmelsmæssige grundlag for finansieringen af passagerne. I brevet blev AU endvidere anmodet om ikke at påtage sig yderligere forpligtelser i forhold til passagerne.

AU besvarede styrelsens brev ved redegørelse af 29. juni 2022 med bilag 1-17.

Styrelsen har den 30. september 2022 tilkendegivet, at styrelsen forventer at kunne vende tilbage til AU i sagen i løbet af oktober 2022. Styrelsen gentog samtidig en anmodning om, at AU ikke skulle påtage sig yderligere forpligtelser i forhold til passagerne.

3.1 Om baggrunden for etablering og AU's finansiering af passagerne

Det fremgår af AU's redegørelse af 29. juni 2022, at de to passager under Nørrebrogade blev etableret som et tilkøb til Aarhus Letbane i forbindelse med anlæg af letbanen i 2014.

Aarhus Kommune finansierede i første omgang passagerne mod, at AU underskrev et gældsbrief, som AU har indfriet fuldt ud i foråret 2019. Udførelsen kostede 30 mio. kr., ligesom AU har betalt renter til kommunen på ca. 3 mio. kr., i alt ca. 33 mio. kr.

AU har om baggrunden for universitetets indgåelse af forpligtelsen ift. finansiering af de to passager bl.a. anført følgende:

Som oplyst på mødet den 24. maj 2022 har Aarhus Universitet etableret Passagerne med henblik på at forbinde Universitetsparken, som er beliggende på ejendommen matr.nr. 1546o Århus Bygrunde, der er ejet af Bygningsstyrelsen (herefter BYGST), med Universitetsbyen, som er beliggende på ejendommen matr.nr. 1529a Århus Bygrunde, der er ejet af Forskningsfondens Ejendomsselskab A/S (herefter "FEAS").

[...]

Nørrebrogade er sammen med Marselis Boulevard de mest trafikerede indfaldsveje til havnearealerne i Aarhus. Inden anlægget af Aarhus Letbane (herefter "Letbanen") havde Nørrebrogade tre spor i hver retning, hvoraf et spor i hver retning var til busser, og en gennemsnitlig årsdøgntrafik på 14.000, jf. bilag 2 og bilag 3. Selvom Nørrebrogade var stærkt trafikeret, kunne de studerende krydse vejen udenfor fodgængerfelterne, om end det ikke var tilrådeligt.

Anlægget af Letbanen komplicerede de trafikale forhold, idet der efter anlægget af Letbanen ville være to spor i hver retning og et dobbeltrettet letbanetracé i midten, jf. bilag 4a+4b. Letbanen ville med placeringen i midten af vejen ikke alene være en "fysisk barriere" mellem Universitetsparken og Universitetsbyen, men også gøre det endnu vanskeligere at krydse Nørrebrogade udenfor fodgængerfelterne. Der kører letbanetog hver 10. minut det meste af dagen. Et letbanetog vejer 50 tons, kan ikke undvige og er

både hurtigt og støjsvagt. De studerende er derfor også blevet anbefalet ikke at krydse letbanesporene overhovedet, jf. bilag 5.

Den gennemsnitlige årsdøgntrafik efter anlægget af Letbane er 14.900, jf. bilag 6, og trafikmængden på Nørrebrogade er således steget på trods af anlægget af Letbanen.

1.3 Passager under Nørrebrogade

I forbindelse med anlægget af letbanestationen kaldet "Aarhus Universitet (Ringgaden)" ønskede Aarhus Kommune at få en eksisterende passage under Nørrebrogade udvidet. Passagen, der er ejet af Aarhus Kommune og har status som offentlig vej, er markeret på figur 1 som "Den sydlige passage", jf. pkt. 1.5.



Figur 1: Passagerne under Nørrebrogade

Den strækning, hvor campusområdet er gennemskåret af Nørrebrogade, er ca. 700 m fra krydset mellem Nordre Ringgade/Nørrebrogade og Vennelyst Boulevard/Nørrebrogade/Nørre Boulevard. Fra Nordre Ringgade til den sydlige Passage er der ca. 500 m. Den sydlige passage er anlagt i den ene ende af Nørrebrogade, jf. figur 1, og det stod hurtigt klart for Aarhus Universitet, at én passage ikke ville være tilstrækkelig til at dække behovet for en trafiksikker passage af denne del af Nørrebrogade og sikre sammenhængen mellem de to dele af campusområdet. Det er afgørende for Aarhus Universitet, at studerende og medarbejdere oplever Universitetsparken og Universitetsbyen som en sammenhængende campus, selvom områderne er adskilt af Nørrebrogade og kan færdes trygt og trafiksikkert i området. Som eksempel kommer Fakultetet Aarhus BSS til at have lokaler/aktiviteter på begge sider af vejen, og det bliver nødvendigt at færdes over Nørrebrogade.

[...]

Konkret ønskede Aarhus Universitet at der blev etableret yderligere to passager under Nørrebrogade som vist på figur 1, således at der var ca. 120 m mellem den nordlige og midterste passage, og fra midterste til sydlige passage er der ca. 160 m. Det ville efter Aarhus Universitets vurdering sikre sammenhængen mellem områderne.

1.4 Indledende dialog og forberedende arbejder

Da de trafikale forhold i området var afgørende for Aarhus Universitet, kontaktede universitetet Aarhus Kommune og Aarhus Letbane I/S med henblik på en drøftelse.

Følgende stod hurtigt klart:

- Aarhus Letbane havde ikke hjemmel i letbaneloven¹ til at etablere Passagerne og afholde omkostningerne forbundet hermed, da Passagerne ikke var nødvendige for Letbanen.
- Aarhus Kommune ønskede ikke at etablere Passagerne og afholde omkostningerne forbundet hermed, jf. vejlovens² § 8, stk. 2, men kommunen var indstillet på at anmode Aarhus Letbane I/S om at gennemføre de forberedende arbejder (etablering af råttuneller) som et tilkøb, jf. letbanelovens § 10, stk. 1, hvis Aarhus Universitet betalte udgifterne forbundet hermed, jf. letbanelovens § 10, stk. 2.

Aarhus Universitet vurderede, at det ville være en fordel for universitetet, at Passagerne blev anlagt af Aarhus Letbane I/S i forbindelse med anlægget af Letbanen. Anlægsudgiften ville formentlig blive mindre, og det var muligt at anlægge Passagerne, så de lå højere i terrænet, hvilket ville forbedre oplevelsen for de kommende brugere. Dertil kom, at det sandsynligvis var den sidste mulighed for at etablere Passagerne. Det skyldes, at Letbanen er omfattet af jernbaneloven³ med tilhørende bekendtgørelser. En lang række godkendelser skal være på plads, før en letbane må tages i brug.

[...]

Aarhus Universitet, Aarhus Kommune og Aarhus Letbane I/S blev på den baggrund enige om, at der i 2014 skulle etableres to råttuneller i forbindelse med anlægget af Letbanen. Aarhus Kommune finansierede i første omgang råttunellerne mod, at Aarhus Universitet underskrev et gældsbreve, som Aarhus Universitet har indfriet fuldt ud i foråret 2019. Udførelsen af råttunellerne kostede ca. 30 mio. kr. Dertil kom renter, således at beløbet samlet set endte på lige over 33 mio. kr., jf. pkt. 1.11.

Der henvises til referat af møde i Aarhus Universitets bestyrelse den 26. februar 2014 (bilag 8), indstilling til Aarhus Byråd af 27. februar 2014 (bilag 9)

¹ Lov nr. 432 af 16. maj 2012 om Aarhus Letbane

² Lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v.

samt gældsbrief (bilag 10). Situationen beskrives således af Aarhus Kommune, jf. bilag 9:

"Mellefinansiering

Første etape af projektet skal udføres nu, da det nødvendigvis skal udføres før etablering af letbanens skinner. En senere etablering ville blive væsentlig dyrere og således medføre et samfundsøkonomisk tab. Dertil kommer at en senere udførelse vil blive af ringere brugsværdi fordi der i så fald skulle udføres en dyb underboring under letbanen.

Kommunen agter derfor at stå forskud med beløbet – mod normal forrentning – indtil ejerforholdene om kommunehospitalet er afklaret. Kommunen bærer i denne konstruktion en minimal risiko for, at Universitetet aldrig overtager Kommunehospitalet.

De forbedrede passageforhold over Nørrebrogade vil naturligvis især være ønskværdige, hvis der er universitet på begge med deraf følgende interaktion og fælles teknisk drift.

Hvis det mod enhver forventning skulle vise sig, at der ikke bliver universitet på grunden, er det indlysende, at grunden, der indgår i finansieringen af Skejby Sygehus, vil blive solgt til en anden intensiv anvendelse.

I modsætning til universitetet har kommunen en interesse i at der sker en sikring af passagemuligheden:

Efter anlægget af letbanen vil der være 2 + 2 stærkt befærdede vejbaner samt et dobbeltrettet letbanespor på en lang strækning fra Wilhelm Meyers Allé til Ringgaden, hvor passage til fods eller på cykel vil være risikabelt/umuligt.

Der må antages at være både en generel færdselssikkerhedsmæssig interesse og en mere specifik interesse i at bevare muligheden for en tværgående stiforbindelse, som ville være forpasset, hvis muligheden ikke sikres nu.

Den minimale risiko synes således opvejet af det samfundsøkonomisk ville være fordelagtigt at agere nu ("rettidig omhu").

Letbaneanlægsselskabet har ikke lovhjemmel til at finansiere arbejdet, men har hjemmel til på Kommunens anmodning at integrere det forberedende tunnelprojekt i letbaneprojektet."

Aarhus Kommune var således enig med Aarhus Universitet i forhold til i) nødvendigheden af Passagerne og ii) timingen i forhold til etableringen af råttunnellerne. Det bemærkes, at formuleringen "I modsætning til universitetet har kommunen en interesse i at der sker en sikring af passagemuligheden" må bero på en fejl. Aarhus Kommune ønskede dog ikke at betale, men gav Aarhus Universitet mulighed for en mellefinansiering. Hvis Aarhus Universitet ikke fik rådighed over ejendommen matr.nr. 1529a Århus

Bygrunde, skulle universitetet ikke betale for råtunnelerne, jf. bilag 10, og det ville være op til Aarhus Kommune at sikre, at udgiften blev betalt af tredjemand.

1.5 FEAS' køb af ejendommen matr.nr. 1529a Århus Bygrunde

I 2014 var det planen, at BYGST skulle købe ejendommen matr.nr. 1529a Århus Bygrunde, men ejendommen blev i stedet erhvervet af FEAS.

Aarhus Universitet drøftede også Passagerne med BYGST, som ikke ønskede at medvirke til etableringen af Passagerne eller afholde omkostningerne forbundet hermed, hvilket ifølge BYGST skyldes, at Passagerne lå på tredjemands ejendom og ikke var en bygning.

På foranledning af FEAS blev der den 29. januar 2018 indgået en udbygningsaftale mellem FEAS og Aarhus Kommune (**bilag 11**), og lokalplan nr. 1078 "Byintegreret universitetsformål herunder boliger og erhverv ved Nørrebrogade, det tidligere Kommunehospital" blev endeligt vedtaget i maj 2018 (**bilag 12**).

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Udbygningsaftalen er beskrevet således i lokalplanen, side 55-56:

"Bygherre har taget initiativ til at der indgås en udbygningsaftale i forbindelse med lokalplan 1078 for i alt 2 anlæg:

- etablering af en ændret udformning ved regulering af terrænforholdene, så der skabes en åben og imødekommende, niveaufri adgang for cyklister og fodgængere til den eksisterende kommunale passage under Nørrebrogade med forbindelse til standsningsstedet på letbanen

- etablering af adgangsområde og adgang gennem lokalplanområdet til to nye privatejede passager under Nørrebrogade

Tiltagene er nærmere beskrevet i udbygningsaftalen.

Apteringen af de to privatejede passager påhviler Aarhus Universitet som ejer. Der er i forbindelse med nærværende lokalplan afgivet en hensigtserklæring om at dette sker samtidig med etableringen af adgang jævnfør udbygningsaftalen."

Passagerne er vist på lokalplanens kortbilag 2, og det blev således også i den kommunale planlægning lagt til grund, at Passagerne blev etableret.

Som angivet påtog FEAS sig overfor Aarhus Kommune en forpligtelse til at forbedre den eksisterende sydlige passage, som er ejet af kommunen og anlægge et "adgangsområde" ved udmundingen af den nordlige og den midterste passage, som ville være ejet af Aarhus Universitet.

FEAS har endvidere overfor Aarhus Universitet oplyst, at FEAS er indstillet på at betale for aptering, drift og vedligehold af den del af passagerne, der ligger på FEAS' ejendom.

Den 21. februar 2018 indgik Aarhus Universitet og BYGST en supplerende aftale om Passagerne (bilag 13), hvori der er taget højde for, at det er FEAS, der udvikler området til brug for Aarhus Universitet.

[...]

1.7 Indgåelse af lejeaftale mellem Aarhus Universitet og FEAS

FEAS er således i færd med at gennemføre udviklingen af området som beskrevet i lokalplanen, og den 28. marts 2019 blev der vedtaget et aktstykke (bilag 15), der regulerer lejeforholdet mellem Aarhus Universitet og FEAS i en 10-årig periode. I aktstykket anføres bl.a.:

"b. Baggrund

Aarhus Universitet er en statsfinansieret, selvejende institution, som udbyder videregående uddannelser, varetager forskningsaktiviteter samt leverer forskningsbaseret rådgivning til nationale og internationale myndigheder.

AU ønsker, som led i en ny vision for AU's fysiske udvikling, kaldet Campus 2.0, at samle en del af sine aktiviteter i det tidligere Aarhus Kommunehospital. Aarhus Kommunehospitals bygninger udgør i alt ca. 110.000 m² og ligger umiddelbart over for AU's primære campus, Universitetsparken.

FEAS, der er et datterselskab af den erhvervsdrivende fond Aarhus Universitets Forskningsfond, har indgået en betinget købsaftale med Region Midtjylland om Aarhus Kommunehospital og planlægger over de kommende år at udleje ca. 70 pct. af den allerede eksisterende bebyggelse til AU. FEAS udvikler de andre dele af bebyggelsen til bl.a. studieboliger og erhverv. Området skal fremover hedde Universitetsbyen og forbindes med Universitetsparken med en række tunneller. Byrådet i Aarhus har i april 2018 vedtaget en lokalplan for området, der muliggør AU's og FEAS' planer for Universitetsbyen." (Understreget her).

AU har endvidere afholdt udgifter til færdiggørelse af den nordlige passage på ca. 13 mio. kr.

Derudover ønsker AU at afholde udgifter til færdiggørelse af den midterste passage på ca. 10 mio. samt efterfølgende ejerskab af og afholdelse af drifts og vedligeholdelsesudgifter (150.000 kr. årligt for de to passager) for såvel den nordlige som den midterste passage.

3.2 AU's overvejelser om det hjemmelsmæssige grundlag

Styrelsen har som nævnt anmodet Aarhus Universitet om at redegøre for universitetets overvejelser om det hjemmelsmæssige grundlag for, at universitetet kan afholde udgifter til passagerne og evt. opnå ejerskab til passagerne, særligt i forhold til universitetsloven og lov om Aarhus Letbane.

Af AU's redegørelse af 29. juni 2021 fremgår bl.a. følgende:

Som nævnt har Passagerne afgørende betydning for udviklingen af et sammenhængende campusmiljø, og det er Aarhus Universitets vurdering, at universitetet har den fornødne hjemmel til at anlægge, eje, drive og vedligeholde Passagerne.

Aarhus Universitet har som bekendt til opgave "at drive forskning og give forskningsbaseret uddannelse indtil højeste internationale niveau inden for sine fagområder. Universitetet skal sikre et ligeværdigt samspil mellem forskning og uddannelse, foretage en løbende strategisk udvælgelse, prioritering og udvikling af sine forsknings- og uddannelsesmæssige fagområder og udbrede kendskab til videnskabens metoder og resultater", jf. universitetslovens § 2, stk. 1.

I Aarhus Universitets vedtægt er formålet beskrevet således, jf. § 2:

"Aarhus Universitet har til opgave at drive forskning, give forskningsbaseret uddannelse og yde forskningsbaseret myndighedsbetjening indtil det højeste internationale niveau, udbrede kendskab til videnskabens metoder og resultater samt udveksle viden og kompetencer med det omgivende samfund."

Aarhus Universitets formål er således beskrevet meget overordnet, hvilket åbner mulighed for, at bestyrelsen, som øverste myndighed for universitetet med ansvaret for den overordnede og strategiske ledelse, konkret kan vurdere, hvilke tiltag som kan iværksættes indenfor formålet, jf. universitetslovens § 10, stk. 1.

Aarhus Universitet har løbende arbejdet med den fysiske udvikling af universitetet. Det har været en central udviklingslinje i hele universitetets historie, at den unikke campus i Aarhus er søgt bevaret og udviklet, og en særlig udviklingsmulighed opstod, da det blev besluttet, at Kommunehospitalet skulle fraflytte arealerne på den anden side af Nørrebrogade. Det blev pludselig muligt at skabe et samlet campusmiljø, der dog ville være gennemskåret af den stærkt befærdede Nørrebrogade, hvilket var en udfordring, særligt henset til anlægget af Letbanen.

Som nævnt ovenfor er Passagerne ikke "bare" fodgængertunneler, men to større passager med cykelsti og gangsti, som skal forbinde Universitetsparken med Universitetsbyen og sikre, at bl.a. studerende og medarbejdere kan færdes trygt "på kryds og tværs" i området uden at krydse Nørrebrogade, hvor der det meste af dagen kører let-banetog hvert 10. minut. Et let-banetog vejer som nævnt 50 tons, kan ikke undvige og er både hurtigt og støjsvagt. De studerende er derfor også blevet anbefalet ikke at krydse letbanesporene overhovedet, jf. bilag 5, og Aarhus Kommune deler vurderingen at behovet for Passagerne, hvis de to ejendomme skal drives i sammenhæng, jf. bilag 9.

Aarhus Universitet kontaktede Aarhus Kommune, Aarhus Letbane I/S og BYGST, der med forskellig begrundelse afviste at etablere Passagerne og afholde udgifterne forbundet hermed, jf. ovenfor, men universitetet, Aarhus

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Kommune og Aarhus Letbane I/S var enige om, at det som følge af anlægget af Letbanen hastede med at udføre de forberedende arbejder.

Et effektivt samarbejde førte til, at de forberedende arbejder blev udført i rette tid, og Aarhus Universitet sikrede, at universitetet ikke havde økonomiske forpligtelser i forhold til Passagerne, hvis universitetet ikke fik rådighed over ejendommen matr.nr. 1529a Århus Bygrunde.

Da FEAS købte ejendommen matr.nr. 1529a Århus Bygrunde, drøftede Aarhus Universitet Passagerne med FEAS. FEAS havde allerede i udbygningssaftalen påtaget sig visse forpligtelser i forhold til Passagerne, jf. bilag 11, og ville ikke have ejerskabet til Passagerne. Dog accepterede FEAS at påtage sig forpligtelser i forhold til aptering, drift og vedligehold af den del af passagerne, der ligger på FEAS' ejendom.

Aarhus Universitet har således undersøgt, om Aarhus Kommune, Aarhus Letbane I/S, BYGST og FEAS kunne eje Passagerne og stå for drift og vedligeholdelse. Da Aarhus Universitet ikke har hjemmel til at pålægge nogen af parterne at eje Passagerne el.lign., skulle der findes en løsning ved forhandling, og resultatet blev, at Aarhus Universitet ejer Passagerne og står for drift og vedligeholdelse med økonomisk bidrag fra FEAS.

Aarhus Universitets bestyrelse skal som bekendt forvalte universitetets midler effektivt og til størst mulig gavn for samfundet, jf. universitetslovens § 10, stk. 1, men dette har som beskrevet i høj grad også været tilfældet i denne sag.

Det har som beskrevet stor betydning, at der er den nødvendige infrastruktur, og Passagerne øger værdien af campusmiljøet, sparer tid for de studerende og medarbejderne i den daglige drift og øger færdselssikkerheden. Der blev udvist "rettidig omhu" og opnået en økonomisk besparelse, da råttunnellerne blev anlagt i 2014, og Aarhus Universitet har naturligvis undersøgt muligheder for eksterne bidrag til bl.a. drift og vedligeholdelse og har opnået tilsagn fra FEAS.

Universitetsloven etablerede institutionelt selveje og havde bl.a. til formål "at styrke universiteternes ledelse og øge universiteternes beslutnings-, handle- og udviklingskraft. Styrket ledelse skal kombineres med øget frihed fra central statslig styring især på uddannelsesområdet", og det anføres bl.a. i lovbemærkningerne:

"Tilsvarende har universiteterne behov for at få større frihed fra central styring og centrale regler, hvis de hurtigere skal kunne omstille sig til disse behov og forventninger. Det kræver, at der sker en styrkelse af ledelsen, der i endnu højere grad skal kunne prioritere alle de mangeartede og komplekse krav både på og uden for universiteterne, og som fortsætter den igangsatte udviklingsproces."

Det er Aarhus Universitets vurdering, at universitetets beslutning om etableringen af Passagerne er et glimrende eksempel på, at universitet kan træffe

hensigtsmæssige beslutninger til gavn for udviklingen af universitetsmiljøet og den forskning og undervisning, der finder sted dér, jf. universitetslovens § 2, stk. 1, og universitetet imødeser Uddannelses- og Forskningsstyrelsens bemærkninger.

3.3 Ejerskab til to passager

AU ønsker at opnå ejerskab til de to passager (den nordlige og midterste passage), som AU har finansieret.

AU har i redegørelse af 29. juni 2022 anført følgende:

Der har været rejst et spørgsmål om ejendomsretten til Passagerne.

Ved opførelse af et anlæg eller en bygning på 3. mands ejendom står det parterne frit for at aftale, hvem der skal have ejendomsretten til bygningen/anlægget.

Hvis der ikke er indgået en aftale mellem parterne, gælder de almindelige tingsretlige regler, herunder frembringelseslæren/tilvækstlæren. Efter disse regler er udgangspunktet, at arealejeren har ejendomsretten til Passagerne, idet Passagerne har karakter af tilvækst på den faste ejendom, der tilhører arealejeren. Ifølge retspraksis og den juridiske litteratur fraviges udgangspunktet, såfremt tilvæksten/frembringelsen har en så meget højere værdi end den faste ejendom, at det allerede af den grund vil være rimeligt, at tilvirkeren/frembringeren tilkendes ejendomsretten til tilvæksten/frembringelsen. Så meget desto mere gælder undtagelsen, når tilvirkeren/frembringeren har været i god tro om sin ret til at etablere tilvæksten/frembringelsen på fremmed ejendom.

Der foreligger i den konkrete sag ikke en udtrykkelig aftale om ejendomsretten, men det fremgår, at det har været alle involverede parter forudsætning, at Passagerne skulle tilhøre Aarhus Universitet, hvis Aarhus Universitet fik disposition over Kommnehospitalets areal. Efterfølgende har FEAS accepteret at etablere den del af Passagerne, der er beliggende på FEAS' ejendom og afholde omkostningerne forbundet hermed.

Der er således god dækning for at konkludere, at ejendomsretten til den del af Passagerne, der er etableret af Aarhus Universitet, tilkommer universitet. Dette begrundes i, at denne del af Passagerne er bekostet af Aarhus Universitet, at anlægsomkostningerne for denne del af Passagerne udgør et ikke uvæsentligt beløb samt særligt, at Aarhus Kommune har været velvillende om og tillige accepteret etableringen af Passagerne under Nørrebrogade og har forudsat, at Aarhus Universitet blev ejer.

Den del af Passagerne, der er beliggende på FEAS' ejendom, er etableret og ejet af FEAS.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

4. Vurdering af hjemmelsgrundlag for medfinansieringen

4.1 Finansiering af de to passager

Det fremgår af AU's redegørelse, at det er AU's vurdering, at universitetets beslutning om etablering af passagerne har været hjemlet i universitetsloven, idet passagerne binder campus på begge sider af Nørrebrogade sammen og dermed er til gavn for udviklingen af universitetsmiljøet og den forskning og undervisning, der finder sted dér, jf. universitetslovens § 2, stk. 1.

Etableringen af Aarhus Letbane er fastsat ved anlægsloven fra 2014.³

Anlægget af letbanen Ring 3 er omfattet af et såkaldt tilkøbsprincip. Det fremgår af anlægslovens § 10, stk. 1, at Aarhus Kommune, transportministeren, Region Midtjylland, har mulighed for at foretage tilkøb. Tilkøb betales af dem, der ønsker at foretage tilkøb, jf. anlægslovens § 10, stk. 2. Ved tilkøb forstås udformninger/ændringer af anlægget af Aarhus Letbane, således som anlægget er beskrevet i lovens § 2. Tilkøb er ikke uforudsete udgifter, men udgifter vedrørende tilføjelser/udvidelser af anlægget, som parterne kan vælge at tilkøbe, mod at de selv afholder såvel anlægs- som driftsudgiften.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Etablering af de to passager, som AU har indgået aftale med Aarhus Kommune om, er tilkøb. Aarhus Kommune har således betalt for etableringen af passagerne til Aarhus Letbane. Herefter har AU finansieret disse udgifter.

Det følger af universitetsloven, at AU har til opgave at drive forskning og give forskningsbaseret uddannelse indtil højeste internationale niveau inden for sine fagområder. AU skal sikre et ligeværdigt samspil mellem forskning og uddannelse, foretage en løbende strategisk udvælgelse, prioritering og udvikling af sine forsknings- og uddannelsesmæssige fagområder og udbrede kendskab til videnskabens metoder og resultater.

AU har til opgave at drive forskning og forskningsbaseret uddannelse inden for sine fagområder samt sikre formidling og videnuudveksling. Medfinansiering af en offentlig anlagt letbane falder uden for de opgaver, som AU i henhold til universitetsloven skal varetage. Medfinansiering af offentlige infrastrukturprojekter ligger således uden for universiteternes formål og kræver særskilt hjemmel.

AU's campus-områder på hver side af Nørrebrogade og Aarhus letbane udgøres således af Universitetsparken ejet af Bygningsstyrelsen (BYGST) og Universitetsbyen ejet af Forskningsfondens Ejendomsselskab A/S (FEAS). Anlægget af Aarhus letbane komplicerer de trafikale forhold i forhold til AU's campusområder, idet der med anlæggelsen af letbanen ville være to spor i hver retning og et dobbeltrettet letbanetracé. Både Nørrebrogade og letbanen udgør således en fysisk barriere mellem de to områder af AU's campus.

AU kan inden for rammerne af universitetsloven og den statslige huslejeordning (SEA) anvende midler til udvikling af campus under forudsætning af, at det sker til understøttelse af AU's formål. Det kunne eksempelvis være ved etablering af p-

³ Lov nr. 432 af 16. maj 2012 om Aarhus Letbane

pladser, anlæg af stier eller parkanlæg på AU's campus. Det har i den sammenhæng indgået i vurderingen, at AU ikke alene forvalter enkelte og spredte bygninger men to nærtliggende campus-områder på hver side af Nørrebrogade.

AU har således mulighed for en vis campusudvikling, hvilket i relation til letbaneprojektet eksempelvis kunne være at foretage nødvendige tilpasninger på de af AU lejede arealer som følge af etableringen af letbanen. Det vurderes i forlængelse heraf, at der i forhold til etablering af de to passager er tale om integrerede elementer i selve letbaneprojektet. Hertil kommer, at passagerne ikke gennemføres på AU's arealer, men på arealer ejet af Aarhus Kommune (vejtracéet) og Aarhus Letbane I/S (letbanetracéet).

Det er styrelsens vurdering, at etablering af de to passager må anses for en så integreret del af selve infrastrukturprojektet, at passagerne ikke kan ses adskilt herfra, og etablering af passagerne går videre end, hvad AU inden for de lovgivningsmæssige rammer kan afholde midler til ved udvikling af AU's campus. AU har derfor ikke haft hjemmel i universitetsloven eller på andet grundlag til at finansiere de to passager.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Dette understøttes af, at der er etableret en egentlig anlægslov for Aarhus Letbane. Anlægsloven giver ikke holdepunkter for at antage, at AU skulle kunne finansiere de to passager som tilkøb. I anlægsloven er det anført, at det er Aarhus Kommune, transportministeren og Region Midtjylland, som står for finansieringen af letbanen og tilkøb som de to passager. Der er således med anlægsloven taget stilling til, hvem der er de finansierende parter i projektet, og AU er ikke anført som en finansierende part.

AU burde således ikke have indgået aftaler med Aarhus Kommune om betaling af 33 mio. kr. (udlæg og renter) for etablering af to passager (den nordlige og midterste passage) som tilkøb til Aarhus Letbane, uden at der var etableret særskilt hjemmel hertil.

4.2 Færdiggørelse af de to passager

Styrelsen vurderer endvidere, at AU ikke har hjemmel til at finansiere færdiggørelsen af de to passager, uden at der var etableret særskilt hjemmel hertil. AU burde således ikke, som det er sket, have afholdt udgifter for 13 mio. kr. til færdiggørelse af den nordlige passage.

I forhold til den midterste passage lægger styrelsen til grund, at AU endnu ikke har afholdt udgifter hertil, men har et ønske herom. Som nævnt kan AU ikke uden særskilt hjemmel forpligte sig i forhold til færdiggørelse af den midterste passage.

4.3 Ejerskab til de to passager

Efter det oplyste foreligger der ikke en udtrykkelig aftale om ejendomsretten til de to passager, men det har ifølge AU været alle involverede parter forudsætning, at de to passager skulle tilhøre AU, hvis AU fik disposition over det nye område i Universitetsbyen (det tidligere kommunehospital). Efterfølgende har FEAS accepteret at etablere den del af Passagerne, der er beliggende på FEAS' ejendom og afholde omkostningerne forbundet hermed.

Ifølge AU er udgangspunktet efter tilvækstlære/frembringelseslæren, at arealejeren har ejendomsretten til passagerne, idet passagerne har karakter af tilvækst på den faste ejendom, der tilhører arealejeren. Ifølge AU fremgår det af retspraksis og den juridiske litteratur, at udgangspunktet fraviges, hvis tilvæksten/frembringelsen har en så meget højere værdi end den faste ejendom, at det allerede af den grund vil være rimeligt, at tilvirkeren/frembringeren tilkendes ejendomsretten til tilvæksten/frembringelsen. Så meget desto mere gælder undtagelsen, når tilvirkeren/frembringeren har været i god tro om sin ret til at etablere tilvæksten/frembringelsen på fremmed ejendom.

Det er AU's vurdering, at der inden for rammerne af den såkaldte tilvækstlære/frembringelseslæren er god dækning for at konkludere, at ejendomsretten til den del af passagerne, der er etableret af AU tilkommer universitet. Dette begrundes i, at denne del af passagerne er bekostet af AU, at anlægsomkostningerne for denne del af passagerne udgør et ikke uvæsentligt beløb samt særligt, at Aarhus Kommune har været velvidende om og tillige accepteret etableringen af passagerne under Nørrebrogade og har forudsat, at AU blev ejer.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Styrelsen vurderer, at AU ikke uden særskilt hjemmel kan opnå ejerskab til de to passager. Baggrunden er, at AU som konkluderet i afsnit 4.1 har afholdt udgifterne til de to passager uden hjemmel.

Det er således styrelsens vurdering, at frembringelseslæren/tilvækstlæren ikke kan føre til, at AU skulle opnå ejerskab til passagerne. Ejerskab for AU vil således kræve etablering af særskilt hjemmel.

Det betyder samtidig, at AU ikke uden særskilt hjemmel kan afholde drifts- og vedligeholdelsesudgifter på 150.000 kr. årligt i forhold til de to passager.

Med venlig hilsen



Niels C. Beier
Vicedirektør