

**U.2008.378H**  
**TBB2008.151**

**Ændring af almenboliglovens § 75 a, der muliggjorde salg til lejerne af almene familieboliger, indebar ikke en tilsidesættelse af grundlovens § 73.**

*Boligformer 3.1 og 5.9 - Statsforfatningsret 3.1.*

Ved en ændring i 2004 af almenboligloven blev der som § 75 a indført en hjemmel til en forsøgsordning, hvorefter Socialministeriet, S, efter ansøgning fra en kommune kunne godkende forsøg med salg af almene familieboliger i kommunen til almene lejere af boliger. Med hjemmel heri fik en afdeling i en boligforening, B, kommunen K's og S' godkendelse af et forsøg med salg til lejerne af boligerne. Boligselskabernes Landsforening, L, som mandatar for B anlagde sag mod S og K med påstand om, at godkendelserne var ugyldige. Til støtte herfor gjorde L gældende, at godkendelsen af forsøgene indebar en tvangsmæssig afståelse af ejendom i strid med grundlovens § 73, idet B måtte anses for at være ejer af den pågældende ejendom. Landsretten frifandt S og K, og Højesteret stadfæstede dommen. Højesteret udtalte herved bl.a., at afdelingerne under de enkelte boligorganisationer er økonomisk uafhængige af hinanden, ligesom de er økonomisk uafhængige af boligorganisationen. Det er den enkelte ejendom, der har skøde på ejendommen og modtager lejeindtægter, og boligorganisationens kreditorer kan ikke søge sig fyldestgjort i ejendommen. Det måtte endvidere tages i betragtning, at boligorganisationerne var undergivet en meget omfattende offentlig regulering på grund af den betydelige offentlige støtte til almene boliger. Endvidere skulle salget ske til markedsprisen som ejerbolig, og formålet med lovindgrebet var at give lejerne et tilbud om at købe deres almene bolig som ejerbolig samt at skaffe midler til byggeri af flere nye boliger og dermed øge antallet af boliger i Danmark. På denne baggrund var der ikke med den sikkerhed, som måtte kræves i en sag som den foreliggende, grundlag for at fastslå, at der med vedtagelsen af § 75 a i almenboligloven var sket

**379**

en tilsidesættelse af grundlovens § 73 (dissens for at give L medhold).[1]

**H.D. 7. november 2007 i sag 509/2006 (1. afd.)**

*Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB) (adv. Henrik Christrup, Kbh.)*

mod

*Socialministeriet (Km.adv. Karsten Hagel-Sørensen, Kbh.)*

og

*Furesø Kommune (tidligere Farum Kommune) (adv. Philip S. Thorsen, Kbh.).*

**Østre Landsrets dom 31. oktober 2006 (22. afd.)**

(Black, Ejler Bruun, Charlotte Saltoft Thorlaksen (kst.)).

Sagen, der er anlagt den 11. august 2005, drejer sig om, hvorvidt Farum Kommunes ansøgning om og Socialministeriets godkendelse af forsøg med salg til lejerne af de almene familieboliger Arbejdernes-Andels-Boligforening, afdeling 88, Fuglsangpark, Farum, i henhold til almenboliglovens § 75a er en tvangsmæssig afståelse af ejendom i strid med grundlovens § 73.

*Påstande*

Sagsøgeren, Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes-Andels-Boligforening, AAB København, har påstået

Principalt:

1. Sagsøgte 1, Socialministeriet, tilpligtes at anerkende, at Socialministeriets godkendelse af 3. maj 2005 i henhold til § 75a, stk. 1, i lov om almene boliger m.v. af, at Farum Kommune deltager i forsøgsordningen om salg af de almene familieboliger i Arbejdernes-Andels-Boligforening, afdeling 88, matr.nr. 5dz og 5dy begge Stavnsholt By, Farum, er ugyldig.

2. Sagsøgte 2, Farum Kommune, tilpligtes at anerkende, at Farum Kommunes imødekomme af ønskerne fra et flertal af de beboere, der var mødt til beboermøderne før Farum Kommunes ansøgning af 16. marts 2005 til Socialministeriet i den i påstand 1 nævnte bebyggelse om, at bebyggelsen indgår i forsøget om salg af familieboliger, er ugyldig.

Subsidiært:

Sagsøgte 1, Socialministeriet, tilpligtes at anerkende, at lov nr. 485 af 9. juni 2004 om ændring af lov om almene boliger m.m. er en ekspropriationslov, og Socialministeriet tilpligtes at anerkende, at Arbejdernes-Andels-Boligforening er berettiget til fuldstændig erstatning i henhold til grundlovens § 73, i det omfang salg af almene familieboliger i Arbejdernes-Andels-Boligforenings afdeling 88 finder sted.

De sagsøgte har påstået frifindelse.

*Sagens omstændigheder*

Arbejdernes-Andels-Boligforening (herefter AAB) er en almen boligorganisation.

Af vedtægter for AAB af 30. november 2002 fremgår bl.a.:

»§ 2. Foreningens formål er at opføre, tilvejebringe, udleje, administrere, vedligeholde og modernisere beboelsesejendomme og institutioner m.v. i overensstemmelse med den gældende lovgivning.

...

Stk. 4. Foreningens boligejendomme, enkelte boliger og lokaler må ikke gøres til genstand for spekulation.

Stk. 5. Beboerdemokratiet er hjørnestenen i AAB. Foreningen arbejder ud fra et decentralt forvaltningskoncept, hvor afdelingsbestyrelsen skal have størst mulig indflydelse på beslutningsprocessen i afdelingen, og de enkelte medlemmer skal have størst mulig indflydelse på deres boligforhold. Den organisatoriske og administrative udvikling sker i tæt samarbejde med medlemmerne, således at beboernes individuelle rettigheder tilgodeses i videst muligt omfang.

...

§ 7. Den enkelte afdeling skal have skøde på ejendommen. En afdeling er økonomisk uafhængig af andre afdelinger og af foreningen. Afdelingen hæfter ikke for foreningens gæld.

...

§ 10. Repræsentantskabet træffer beslutning om:

- Foreningen skal have egen administration
  - Valg af revisor
  - Foreningens bygge- og boligpolitik
  - Erhvervelse eller salg af foreningens og foreningens afdelingers ejendomme
  - Væsentlig forandring af foreningens og foreningens afdelingers ejendomme
  - Grundkøb
  - Iværksættelse af nyt byggeri
  - Nedlæggelse eller salg af en afdeling
  - Ændring af vedtægten
  - Hvilken vedligeholdelsesordning der skal gælde i de enkelte afdelinger
  - Aflønning af afdelingsbestyrelser for deltagelse i administrativt arbejde
  - Opløsning af foreningen.
- Stk. 2. Repræsentantskabet kan beslutte at delegerer den i stk. 1, j nævnte kompetence til den enkelte afdeling.

**380**

...

§ 18. Forretningsudvalget har den overordnede ledelse af foreningens og dens afdelingers anliggender. Forretningsudvalget er ansvarlig for, at driften, herunder for udlejning, modernisering, vedligeholdelse, budgetlægning, regnskabsafklæggelse, lejefastsættelse og den daglige administration af foreningen, dens afdelinger samt boligforeninger . . . , sker i overensstemmelse med gældende regler.

Stk. 2. Forretningsudvalget kan lade nødvendige og rimelige vedligeholdelsesarbejder udføre i en afdeling, hvis arbejderne er af en sådan art, at disse ikke uden væsentlig risiko og ulempe kan afvente afdelingsbestyrelsens beslutning. Afdelingsbestyrelsen skal straks skriftligt underrettes herom.

Stk. 3. Forretningsudvalget godkender årsregnskabet for foreningen og dens afdelinger efter forudgående godkendelse af afdelingsbestyrelsen og medlemsmødet. Herudover godkender forretningsudvalget afdelingernes budgetter for det følgende regnskabsår efter forudgående behandling på medlemsmøder.

...

Stk. 5. Forretningsudvalget kan indkalde til et ekstraordinært medlemsmøde i en afdeling, hvis en afdelingsbestyrelse forsømmer de parlamentariske opgaver. Medlemsmødet skal beslutte, om den siddende afdelingsbestyrelse skal suspenderes, og der i stedet skal vælges en ny afdelingsbestyrelse.

...

§ 19. Foreningen og dens afdelinger forpligtes, herunder ved salg og pantsætning af fast ejendom, ved underskrift af det samlede forretningsudvalg eller ved underskrift af formanden eller næstformanden i forening med direktøren eller dennes af forretningsudvalget udpegede stedfortræder.

...

§ 23. Der afholdes ordinære medlemsmøder i foreningens afdelinger i perioden 15. marts til 31. maj. Ordinære møder indkaldes skriftligt til afdelingens andelshavere og lejere af boliger med 4 ugers varsel. Af indkaldelsen skal fremgå, at forslag til behandling på medlemsmødet skal være afdelingsbestyrelsen i hænde 14 dage før medlemsmødets afvikling.

Stk. 2. Senest 1 uge før medlemsmødet skal dagsorden med angivelse af tid og sted for medlemsmødets afholdelse, eventuelt skriftligt materiale, regnskab for det foregående år, budget for det kommende år samt eventuelle indkomne forslag være hver bolig i hænde.

Stk. 3. Dagsorden skal indeholde følgende punkter:

1. Valg af dirigent.
2. Fremlæggelse af beretning.
3. Orientering om eller godkendelse af regnskab.
4. Godkendelse af afdelingens driftsbudget for det kommende år.
5. . . .

...

§ 30. Afdelingsbestyrelsen fører tilsyn med afdelingens drifts- og vedligeholdelsestilstand og pasning. . . .

Stk. 2. Afdelingsbestyrelsen kan besluttet at uddelegere afdelingsbestyrelsens kompetencer på en række områder til en eller flere beboergrupper.

Stk. 3. Afdelingens medlemsmøde kan fastsætte en husorden og et udvidet råderetsreglement for afdelingen. Forslag til ny husorden og udvidet råderetsreglement skal forud for medlemsmødet omdeles til samtlige boliger.

Stk. 4. Afdelingsbestyrelsen påser, at der hersker god ro og orden i afdelingen, samt at den af medlemsmødet vedtagne husorden overholdes af afdelingens beboere.

Stk. 5. Afdelingsbestyrelsen kan foreslå, at der i afdelingen skal udføres rimelige moderniseringsarbejder (ombygninger, energibesparende foranstaltninger og tekniske installationer) eller kollektive anlæg (vaskerier, fælleslokaler, legepladser, gård- og parkeringsanlæg m.v.).

Såfremt medlemsmødet godkender den boligafgiftsforhøjelse, der er en følge heraf, skal forslaget søges gennemført.

...«

Farum Kommune vedtog på byrådsmøde den 22. februar 2005 efter ansøgning fra 83 beboere i den almene boligbebyggelse AAB, afdeling 88, Fuglsangpark, Farum, at man ville rette henvendelse til Erhvervs- og Boligstyrelsen, nu Socialministeriet, med anmodning om, at afdelingen kunne deltage i forsøgsordningen med salg af almene familieboliger.

Ved brev af 16. marts 2005 ansøgte Farum Kommune herefter Socialministeriet om godkendelse af, at afdelingens 132 familieboliger indgik i forsøget, jf. almenboliglovens § 75a, stk. 1.

Ved brev af 3. maj 2005 meddelte Socialministeriet godkendelse til, at Farum Kommune deltog i forsøget med de pågældende boliger.

På et beboermøde/afdelingsmøde i AAB, afdeling 88, Fuglsangpark, Farum, blev det 8. juni 2005 af et flertal af de fremmødte husstande besluttet at give lejerne mulighed for at købe deres familieboliger efter den af kommunen og ministeriet godkendte forsøgsordning, jf. almenboliglovens § 75a, stk. 3. På mødet var 51 husstande repræsenteret, og for forslaget om køb/salg stemte 40 husstande, medens 9 stemte imod og 2 husstande stemte blankt.

*Parternes synspunkter*

*Sagsøgeren* har procederet i det væsentlige i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 29. august 2006 og har herunder navnlig gjort gældende:

Socialministeriets godkendelse af 3. maj 2005 i henhold til almenboliglovens § 75a, stk. 1, er ugyldig, idet

### 381

lov nr. 485 af 9. juni 2004 sammenholdt med Socialministeriets og Farum Kommunes godkendelse og ansøgning medfører tvangsmæssig afståelse af ejendom tilhørende AAB, der er en almen boligorganisation stiftet på privatretligt grundlag.

AAB er den reelle ejer af matr.nr. 5dz og 5dy begge Stavnsholt By, Farum, idet ejerbeføjelserne tilkommer AAB, og at det er den enkelte afdeling, der har tinglyst skøde på ejendommen, er alene udtryk for, at den almene boligorganisations enkelte afdelinger skal være økonomisk uafhængige af den almene boligorganisations øvrige afdelinger.

Da AAB ikke har givet samtykke til salg af afdelingens lejligheder, foreligger der tvangsmæssig afståelse af ejendom efter grundlovens § 73. I nærværende tilfælde er der endda tale om en tvangsmæssig afståelse til private. Det fremgår nærmere af AAB's vedtægter § 2, § 10, § 18 og § 19, at AAB udøver de væsentligste ejerbeføjelser. At AAB er den reelle ejer af ejendommene, kan endvidere udledes af økonomi- og erhvervsministerens svar på spørgsmålene 19, 60 og 63, jf. Folketingsstidende 2003-2004, tillæg B, side 2245 og 2251, og af brev af 12. oktober 1983 fra Justitsministeriet, Lovafdelingen, til Boligministeriet, brev af 14. juni 1985 fra Boligstyrelsen til AAB, Afdelingsbestyrelsen for afdeling 39, og brev af 7. maj 1999 fra Told- og Skatteministeriet til Told- og Skatteregion Odense.

Det fremgår af publikationen »Ejer, andelshaver eller lejer?« fra maj 2003, s. 44, at Justitsministeriet og Kammeradvokaten var mest tilbøjelige til at mene, at en ordning, hvorefter en lejer vil have en umiddelbar ret til at overtage sin bolig, vil indebære ekspropriation efter grundlovens § 73. Justitsministeriet og Kammeradvokaten antog herved, at almene boligorganisationer nyder beskyttelse efter grundlovens § 73, og at en lovgivning, der skaber pligt for organisationerne til på lejers begæring at sælge en bolig, formentlig vil udgøre et indgreb af ekspropriativ karakter. Denne antagelse gjaldt, uanset at ordningen i givet fald indrettes på en måde, der indebærer, at organisationen/afdelingen ikke lider noget økonomisk tab ved salget. Efter sagsøgerens opfattelse kan det ikke gøre nogen forskel, at lejerne ikke har fået umiddelbar ret til at overtage deres lejligheder, men at lejerflertallet i den pågældende afdeling kan vedtage, at lejerne kan købe lejlighederne.

Den offentlige regulering af AAB er uden betydning for, om ekspropriation foreligger. Fx er ejere af fredede ejendomme og selvejende institutioner også beskyttet af grundlovens § 73.

Loven ikke er forelagt for og vedtaget af Folketinget som en lov, der medfører ekspropriation af AAB's ejendom. Folketinget har, som følge af at loven ikke er forelagt for og vedtaget af Folketinget som en ekspropriationslov, ikke har taget stilling til, om loven er påkrævet af almenvellet.

Den tvangsmæssige afståelse af AAB's ejendom er ikke krævet af almenvellet. En tvangsmæssig afståelse er muligvis til fordel for de nuværende lejere i AAB's afdeling 88, men dette gør ikke afståelsen påkrævet af hensyn til almenvellet, idet dette på samfundets og på et meget stort antal andre lejerers vegne varetages af AAB.

Ifølge den tidligere nævnte publikation »Ejer, andelshaver eller lejer?« fra maj 2003, s. 44, har regeringen tilkendegivet, at den ikke vil fremsætte et lovforslag, der indebærer ekspropriation.

Loven indeholder ikke bestemmelser om betaling af erstatning til AAB, men derimod bestemmelser om, at nettoprovenuet ved salg skal indbetales til Landsbyggefonden, der er en selvejende institution efter lovens § 76, stk. 1, og ikke identisk med AAB.

Ekspropriation er ikke betinget af, at AAB lider et tab.

Hvis der foreligger et ekspropriativt indgreb, bør loven derfor anses for ugyldig, uanset om hensyn til almenvellet måtte være relevante, og uanset om AAB eventuelt ikke kan antages at have lidt noget tab.

Over for Farum Kommune gøres de samme anbringender gældende, som er gjort gældende over for Socialministeriet.

Såfremt sagsøgeren ikke får medhold i, at de for nærværende sag relevante lovbestemmelser og dermed de i de principale påstande nævnte forvaltningsakter er ugyldige, gøres det til støtte for den subsidiære påstand gældende, at der foreligger tvangsmæssig afståelse af AAB's ejendom, og at AAB er berettiget til fuldstændig erstatning efter grundlovens § 73.

*Socialministeriet* har procederet i det væsentlige i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 11. september 2006 og har herunder navnlig gjort gældende:

Socialministeriets godkendelse af 3. maj 2005 i henhold til § 75a, stk. 1, i lov om almene boliger m.v. er lovlig og gyldig, idet § 75a ikke indebærer en tvangsmæssig afståelse i strid med grundlovens § 73.

Det gøres herved gældende, at det ikke er den almene boligorganisation, der har ejendomsretten til de ejendomme, der henhører under en afdeling af boligorganisationen, men at det tværtimod er afdelingen, der har skøde på ejendommen, og således fremstår som ejer. Ejerbeføjelserne er således ikke samlet hos ét organ.

Sagsøgeren er som almen boligorganisation undergivet en intensiv offentlig regulering, og organisationen må tåle betydelige ændringer i de regler, der gælder på området.

Det gøres i den forbindelse gældende, at lovgivningsmagten kan ændre fordelingen af ejerbeføjelserne mellem boligorganisationen og dennes afdelinger for så

### 382

vidt angår ejendomme, afdelingen har skøde på, uden at dette indebærer ekspropriation. Det er i den forbindelse af betydning, at almene boligorganisationer typisk ikke præsterer nogen økonomisk opofrelse ved investering i ejendomme.

Det gøres gældende, at sagsøgeren i den konkrete sag i særlig grad ikke kan optræde som ejer, fordi de pågældende ejendomme tidligere tilkom Lægeforeningens Boliger afdeling 5, Fuglsangpark, og at overgangen fra Lægeforeningens Boliger til AAB alene var udtryk for en navneændring.

Som anført i U 2005.1038 V skal en boligorganisations bestyrelse udøve de beføjelser, den er tillagt i forhold til afdelingerne, i afdelingernes interesse, og det gøres gældende, at AAB som boligorganisation ikke i en retssag mod Socialministeriet kan indtage et standpunkt, som

strider mod en beslutning, der er truffet af beboerne i AAB's afdeling 88 i overensstemmelse med reglerne om beboerdemokrati i lovens § 34 sammenholdt med boligorganisationens formålsbestemmelse som fastsat i lovens § 7, stk. 2, og § 2, stk. 5, i AAB's vedtægter.

Det gøres gældende, at den salgsordning, der er gennemført ved den anfægtede lov, medfører en indtægt for sagsøger, der er lige så god som de indtægter, sagsøger ville have haft uden et salg. Der henvises herved til, at det følger af lovens §§ 78-83 og særligt § 80b, at halvdelen af de midler, der efter 1. januar 2000 indgår i sagsøgers dispositionsfond efter lovens § 20, stk. 1, nr. 4, skal indbetales til Landsbyggefonden.

Loven bygger således på et princip, hvorefter en boligorganisation ikke kan beholde de indtægter, der kommer ind fra beboernes lejebetaling m.v., men at disse indtægter skal betales videre til en fond, der er et selvstændigt juridisk retssubjekt.

Det gøres endvidere gældende, som også fremhævet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at boligorganisationen i en længerevarende periode efter et salg vil have krav på at få tilbageført midler fra det indbetalte provenu i Provenufonden i tilfælde, hvor der opnås tilsagn om nybyggeri, samt en række tilfælde, hvor der er tale om afholdelse af andre udgifter af den ovennævnte karakter, at den enkelte afdeling skal dække boligorganisationens afholdte udgifter i forbindelse med salget, i det omfang organisationen har afholdt udgifter på afdelingens vegne, og at provenuet, og dermed det beløb, som organisationen vil have krav på hos Provenufonden i de nævnte tilfælde, hidrører fra en salgssum som fastsættes på grundlag af markedsværdien for ejerboliger.

For så vidt angår sagsøgerens anbringende om, at loven er ugyldig, fordi den ikke er vedtaget som en ekspropriationslov, og at Folketinget ikke har taget stilling til, om loven er påkrævet af almenvellet, bemærkes, at det fremgår af lovforslagets behandling i Folketinget, at et flertal i Boligudvalget og et stort mindretal i selve Folketinget var af den opfattelse, at lovforslaget var udtryk for ekspropriation. Der har således utvivlsomt været en stillingtagen hos lovgivningsmagten til lovforslagets formål, som er beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, og lovforslaget er først stadfæstet, efter at der var forløbet tre søgningedage, uden at 60 medlemmer af Folketinget havde forlangt en udsættelse af stadfæstelsen til efter nyvalg, jf. grundlovens § 73, stk. 2.

For så vidt angår sagsøgerens subsidiære påstand gøres det samme gældende, som er anført ovenfor, herunder særligt at der ikke er tale om en tvangsmæssig afståelse i grundlovens forstand, og at sagsøger ikke lider noget tab ved en håndhævelse af den anfægtede lovbestemmelse.

*Farum Kommune* har procederet i det væsentlige i overensstemmelse med sit påstandsdokument af 7. september 2006 og har herunder navnlig gjort gældende:

Farum Kommune er ikke rette sagsøgte i denne sag om lov nr. 485 af 9. juni 2004's grundlovmæssighed, da det ikke er gjort gældende, at kommunens sagsbehandling er behæftet med mangler, og da kommunen alene har administreret andelshavernes forespørgsel i henhold til loven, hvorefter sagen retteligt alene afgøres ved en stillingtagen til påstanden over for Socialministeriet.

Sagsøgeren ejer ikke ejendommene matr.numrene 5 dz og 5 dy Stavnsholt By, Farum, hvorfor der allerede af den grund i relation til den konkrete sag ikke kan foreligge en tvangsmæssig afståelse af sagsøgerens ejendom.

I øvrigt henvises til Socialministeriets anbringender.

### Landsrettens begrundelse og resultat:

Arbejdernes Andels-Boligforenings beføjelser, herunder til at beslutte salg og pantsætning af afdelingens ejendomme, indebærer ikke, at organisationen har en eksklusiv ejendomsret til ejendommene.

Reglen i almenboliglovens § 75a, stk. 3, er en kompetenceregel, hvorefter afdelingsmødet uden organisationens godkendelse kan beslut-

te, at lejere i boliger, som er omfattet af forsøgsordningen i § 75a, kan købe deres familiebolig.

Forsøgsordningen i almenboliglovens § 75a må herefter anses for en generel regulering af ejendomsretten og ikke et ekspropriativt indgreb over for organisationen.

De sagsøgte frifindelsepåstande tages derfor til følge.

Efter sagens forløb og udfald skal Boligselskabernes Landsorganisation betale sagsomkostninger med 80.000 kr. til Socialministeriet og 40.000 kr. til Farum

### 383

Kommune. De fastsatte omkostninger dækker de sagsøgte udgifter til advokatbistand og for Socialministeriets vedkommende tillige udgifter til en materialesamling på 144 sider. Der er ved omkostningsfastsættelsen taget hensyn til, at sagen har en kompleks karakter, og at domsforhandlingen har strakt sig over 2 retsdage.

- - -

### Højesterets dom.

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 22. afdeling den 31. oktober 2006.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Torben Melchior, Per Sørensens, Peter Blok, Per Walsøe, Asbjørn Jensen, Poul Søgaard, Marianne Højgaard Pedersen, Jon Stokholm og Vibeke Rønne.

#### Påstande

Appellanten, Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB), har gentaget sine påstande.

De indstævnte, Socialministeriet og Furesø Kommune, har påstået stadfæstelse.

#### Supplerende sagsfremstilling

I rapport fra maj 2003 med titlen »Ejer, andelshaver eller lejer?«, som er afgivet af et tværministerielt embedsmandsudvalg, anføres side 28-29:

#### »2.4.5 Økonomisk uafhængighed

Afdelingerne er grundlaget for boligorganisationens virksomhed. Afdelingerne administreres som udgangspunkt af den boligorganisation, som de hører under. Afdelingerne er økonomisk uafhængige af hinanden, ligesom de er økonomisk uafhængige af boligorganisationen. Den enkelte afdeling er således en selvstændig økonomisk enhed, hvilket indebærer, at afdelingens indtægter (=lejeindtægterne) skal kunne dække afdelingens udgifter, jf. nærmere under 2.4.7. En afdeling hæfter kun for egne forpligtelser - og dermed ikke for andre afdelingers og boligorganisationens forpligtelser, ligesom boligorganisationen ikke hæfter for afdelingernes forpligtelser, medmindre den har påtaget sig en sådan forpligtelse.

Selv om afdelingen udgør en selvstændig økonomisk enhed, har den kun en begrænset beslutningskompetence vedr. egne anliggender. Dette skyldes, at det er boligorganisationens bestyrelse, som har den overordnede ledelse af organisationen og afdelingerne, og som er ansvarlig for driften, herunder for at udlejningen, budgetlægningen osv. sker i overensstemmelse med de gældende regler. Det er således ikke selve afdelingen, som indgår de forskellige aftaler, der forpligter afdelingen, f.eks. lejeaftaler, ansættelseskontrakter og aftaler med håndværkere. Afdelingen kan heller ikke beslutte, at den ikke fortsat vil administreres af den boligorganisation, som afdelingen er en del af, men af en fremmed administrator, da det er boligorganisationens øverste myndighed (repræsentantskab eller generalforsamling), der træffer beslutning om, hvorvidt boligorganisationen helt eller delvist skal administreres af en forretningsfører.

Hvert byggeforetagende skal som udgangspunkt udgøre en afdeling for sig, og den enkelte afdeling skal have skøde på ejendommen.

Selv om den enkelte afdeling således har skøde på den ejendom, som afdelingen består af, har afdelingen ikke alle de ejerbeføjelser, som andre ejere af fast ejendom har. Afdelingen kan f.eks. ikke beslutte at

sælge ejendommen. Denne ret tilkommer boligorganisationens øverste myndighed. Begrundelsen herfor er, at det er øverste myndighed, som har ansvaret for boligorganisationens vigtigste anliggender, jf. nærmere under 2.4.10.

#### 2.4.6 Finansiering

Det almene byggeri har over årene været finansieret på mange forskellige måder og med forskellig fordeling mellem stat, kommune og beboere. Fællestrækket har været, at det offentlige dels har ydet en kontant engangsstøtte dels støtte til delvis betaling af ydelserne på de optagne lån. Hertil kommer, at finansieringen af og støtten til de enkelte boligtyper har været forskellig.

...

Inden for de senere år er finansieringen af de tre boligtyper gjort ens og udgør for nybyggeri med tilsagn i perioden 15. juni 2001 til udgangen af 2004 følgende:

- 7 pct. af anskaffelsessummen finansieres som kommunal grundkapital
- 2 pct. finansieres som beboerindskud, og
- 91 pct. finansieres ved optagelse af realkreditlån, hvortil staten løbende yder ydelsesstøtte.«

På side 44 i rapporten anføres:

»Ifølge udvalgets kommissorium har udvalget til opgave at forberede en reform, der giver beboerne i almene boliger adgang til at overtage deres bolig på ejer- eller andelsbasis. Udvalget skal således beskrive, hvordan en sådan ordning kan gennemføres.

Udvalget har bl.a. overvejet en model, som under nærmere angivne betingelser ville give den enkelte lejer en umiddelbar køberet. Modellen ville indebære, at lejeren fik krav på at overtage sin bolig, hvis den pågældende måtte ønske det, uden at denne ret ville være betinget af godkendelse fra boligorganisationen, kommunalbestyrelsen eller andre. Efter modellen ville lejeren frit kunne vælge, om den pågældende ville overtage sin bolig som ejerbolig eller som andelsbolig.

Justitsministeriet og Kammeradvokaten har over for udvalget tilkendegivet, at man er mest tilbøjelig til at mene, at en ordning, hvor en lejer vil have en umiddelbar ret til at overtage sin bolig, vil indebære ekspropriation efter grundlovens § 73. Det må således antages, at almene boligorganisationer nyder beskyttelse efter

### 384

denne bestemmelse, og at en lovgivning, der skaber pligt for organisationerne til på lejerens begæring at sælge en bolig, formentlig vil udgøre et indgreb af ekspropriativ karakter. Dette gælder, uanset at ordningen i givet fald indrettes på en måde, der indebærer, at organisationen/afdelingen ikke lider noget økonomisk tab ved salget.

Regeringen har tilkendegivet, at den ikke vil fremsætte et lovforslag, der indebærer ekspropriation, og udvalget finder derfor ikke anledning til at beskrive denne model yderligere.

I det følgende skitseres i stedet en anden model, hvorefter lejerne kan få adgang til at overtage deres bolig. Denne model adskiller sig fra den ovenfor omtalte model ved ikke at tillægge den enkelte lejer en umiddelbar ret til at overtage sin bolig, men derimod at lade det være op til lejerflertallet i den pågældende afdeling, om der skal være adgang for lejerne i afdelingen til at købe deres lejligheder, jf. nærmere under afsnit 3.3.2. Derudover får de enkelte boligorganisationer også mulighed for at træffe beslutning om at tillade, at lejerne i organisationens afdelinger kan overtage deres boliger.«

I bemærkningerne til forslag til ændring af lov om almene boliger mv. er bl.a. anført (Folketingstidende 2003-04, Tillæg A, side 6561ff.):

#### »Almindelige bemærkninger

#### Lovforslagets baggrund og formål

Regeringen vil styrke vækst, velfærd og fornyelse. Det gælder også på boligområdet. Der skal derfor gennemføres en samlet boligpolitisk indsats, som medvirker til at skabe bedre balance på boligmarkedet. Der skal være mulighed for et reelt valg mellem ejer- og lejeboliger.

Den almene sektor indgår som et vigtigt element i denne indsats. Det almene byggeri skal fortsat udgøre hjørnestenen i løsningen af samfundets boligsociale opgaver. Regeringen har derfor taget initiativ til, at der bygges flere almene boliger gennem nedsættelsen af den kommunale grundkapital frem til og med 2005. Hertil kommer, at det meget dyre almene byggeri afskæres med indførelsen af maksimumsbeløbet i forbindelse med etablering af alment byggeri.

Også i forhold til at modvirke de senere års opsplintning på boligmarkedet med yderligere koncentration af svage grupper i det almene byggeri til følge har regeringen taget en række initiativer. Landsbyggefonden har inden for en årlig ramme på 1,5 mia. kr. fået mulighed for at sikre en konkurrencedygtig boligkvalitet gennem opretning og modernisering af det eksisterende almene byggeri, og beboerrådgiverordningen er videreført.

I forlængelse heraf foreslår regeringen, at der iværksættes en forsøgsordning, hvor kommuner og boligorganisationer får mulighed for at søge om, at der i deres kommune eller boligorganisation gives mulighed for, at lejere i de almene boliger skal kunne overtage deres bolig.

Det er målet med forsøgsordningen at give lejerne et tilbud om at købe deres almene bolig som ejerbolig samt at skaffe midler til byggeri af flere nye boliger og dermed at øge antallet af boliger i Danmark.

Forslag om at give lejerne mulighed for at kunne overtage deres almene bolig er indeholdt i regeringsgrundlaget. På baggrund heraf blev der i 2002 nedsat et tværministerielt udvalg, som skulle forberede en reform herom, herunder beskrive, hvordan en sådan ordning kunne gennemføres samt inddrage de juridiske, organisatoriske og økonomiske aspekter. Udvalget afgav i maj 2003 rapporten »Ejer, andelshaver eller lejer?«, som danner baggrund for forsøgsordningen.

Med forsøgsordningen bliver der åbnet for, at lejerne i de berørte afdelinger i højere grad får mulighed for at vælge boligform efter eget ønske. Det foreslås, at lejerne skal kunne vælge at overtage deres bolig som ejerbolig. Lejere, som ikke vælger at købe, fortsætter som almene lejere.

Samtidig bliver der mulighed for at afprøve et nyt instrument i bestræbelserne på at blande ejerformerne og dermed sikre en varieret beboersammensætning i det almene byggeri. Det foreslås, at de kommuner, som ønsker at deltage i forsøget, i udstrakt grad får indflydelse på, i hvilket omfang og hvor der skal være mulighed for at overtage sin almene bolig. Herved kan forsøgsordningen bidrage positivt til den lokale bypolitik og samtidig sikre, at kommunen fortsat kan løse sine boligsociale opgaver.

I de afdelinger, hvor kommunen finder, at der skal være mulighed for at overtage sin bolig, er det op til afdelingen efterfølgende at træffe den endelige beslutning om, hvorvidt lejerne i afdelingen også skal kunne udnytte denne mulighed. Det er endvidere sådan, at boligorganisationen ikke kan modsætte sig en positiv afdelingsbeslutning.

Også boligorganisationerne kan ansøge om at deltage i forsøget med en eller flere afdelinger. Hermed vil det være muligt for boligorganisationerne at opnå indflydelse på salget. Hvis en boligorganisation træffer beslutning om deltagelse i ordningen, vil det også i denne situation være op til afdelingen at træffe den endelige beslutning om, hvorvidt lejerne også skal kunne udnytte muligheden. Det foreslås, at kommunen ikke skal kunne modsætte sig boligorganisationens beslutning om at tillade salg.

Endelig foreslås det som et led i indsatsen mod ghettoisering, at der som et særligt instrument bl.a. i problemramte afdelinger åbnes for, at kommuner, boligorganisationer og afdelinger i samarbejde kan beslutte at give adgang til, at ledige boliger udbydes til salg blandt

### 385

alle interesserede. Herved vil det være muligt i højere grad at kunne blande ejerformerne i et givet område.

Forsøgsordningen foreslås at løbe i 3 år frem til udgangen af 2007. Herefter tages ordningen op til revision. Alle kommuner og boligorga-

nisationer indbydes til at deltage. Forsøgsdeltagerne udarbejder en beskrivelse af forsøgets omfang fordelt på afdelinger m.v. med oplysning om det forventede økonomiske resultat. Beskrivelsen indsendes til økonomi- og erhvervsministeren.

Regeringen har forhandlet med Boligselskabernes Landsforening (BL) om lovforslaget. Under disse forhandlinger har BL tilkendegivet, at der efter BL's mening er tale om et ekspropriativt indgreb. Som anført nedenfor under afsnittet om forholdet til grundlovens § 73 er det regeringens opfattelse, at der ikke er tale om et ekspropriativt indgreb. Det er endvidere regeringens opfattelse, at det vil være uheldigt, hvis denne juridiske uenighed skal vanskeliggøre en realisering af forsøgslovgivningen.

Regeringen har derfor tilkendegivet over for BL, at spørgsmålet om, hvorvidt en permanent ordning er ekspropriativ, ikke vil være påvirket af forsøgsordningen, og at forsøgsordningen således ikke vil have præjudicerende virkning for en evt. senere retssag om dette spørgsmål. BL vil på denne baggrund afstå fra at anlægge retssag om forsøgsordningens gyldighed. BL har dog forbeholdt sig retten til i forsøgsperioden at støtte et evt. søgsmål anlagt af en boligorganisation i relation til et konkret forsøg, som en kommune og en boligafdeling er blevet enige om uden boligorganisationens medvirken.

#### *Gældende ret*

##### *Lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.*

###### a. Organisering af den almene sektor

Det almene boligbyggeri reguleres af lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. (almenboligloven) og lov om leje af almene boliger (den almene lejelov). Almene boliger, som kan være ungdoms-, familie- eller ældreboliger, opføres og drives af almene boligorganisationer. Dog kan almene ældreboliger også opføres og drives af kommuner, amtskommuner og selvejende almene institutioner.

Der er to hovedtyper af almene boligorganisationer: boligorganisationer med afdelinger og boligorganisationer uden afdelinger. Boligerne ligger i afdelingerne. Boligorganisationer uden afdelinger administrerer udelukkende andre boligorganisationer. Der er i alt ca. 760 boligorganisationer med i alt ca. 7.400 afdelinger. Der er i alt ca. 520.000 almene boliger, hvoraf ca. 470.000 er familieboliger.

Det fremgår af almenboligloven, at boligorganisationerne som hovedformål har at opføre, udleje, administrere, vedligeholde og modernisere almene boliger med tilhørende fællesfaciliteter. Derudover kan boligorganisationerne kun udføre aktiviteter, som enten har en naturlig tilknytning til boligerne og administrationen af boligerne, eller som er baseret på den viden, som organisationerne har oparbejdet gennem deres virksomhed. Disse aktiviteter kaldes sideaktiviteter eller accessorisk virksomhed. De sideaktiviteter, som boligorganisationerne kan udøve, er opregnet i sideaktivitetsbekendtgørelsen. Boligorganisationerne kan således kun udøve aktiviteter, som enten hører under hovedformålet eller er en tilladt sideaktivitet.

Boligorganisationer med afdelinger kan være organiseret som selvejende boligorganisationer, andelsboligorganisationer eller garantiorganisationer. Boligorganisationer uden afdelinger kan være enten andelselskaber eller forretningsførerorganisationer.

En boligorganisation og de tilhørende afdelinger udgør tilsammen en særlig juridisk konstruktion med gensidig afhængighed og indflydelse. Afdelingerne er grundlaget for boligorganisationens virksomhed. Afdelingerne administreres af den boligorganisation, som de hører under. Afdelingerne er økonomisk uafhængige af hinanden, ligesom de er økonomisk uafhængige af boligorganisationen. Den enkelte afdeling er således en selvstændig økonomisk enhed. Hvert byggeforetagende skal som udgangspunkt udgøre en afdeling for sig, og den enkelte afdeling skal have skøde på ejendommen.

b. Kompetencefordeling mellem boligorganisationens forskellige organer

Beboerne i den enkelte afdeling har ret til medindflydelse på boligorganisationens og afdelingens drift via de beboerdemokratiske organer. De beboerdemokratiske organer udgøres af øverste myndighed, bestyrelsen, afdelingsbestyrelsen og afdelingsmødet og har forskellige kompetencer.

*Øverste myndighed* er normalt et repræsentantskab. Repræsentantskabet varetager boligorganisationens overordnede anliggender og træffer således beslutning om bl.a. organisationens byggepolitik, ændring af vedtægterne og opløsning af organisationen. Herudover træffer repræsentantskabet beslutning om en række forhold vedr. afdelingerne - erhvervelse, salg og væsentlig forandring af afdelingernes ejendomme, grundkøb, iværksættelse af nyt byggeri og frikøb af tilbagekøbsklausuler, ligesom det godkender afdelingernes regnskaber.

Beboerne udgør flertallet i repræsentantskabet.

*Bestyrelsen* varetager den overordnede ledelse af boligorganisationen og afdelingerne. Bestyrelsen er ansvarlig for driften, herunder for at udlejning, budgetlægning, regnskabsaflæggelse, lejefastsættelse og den daglige administration sker i overensstemmelse med de

### 386

gældende regler. Det er således bestyrelsen, som udadtil forpligter både organisationen og de enkelte afdelinger.

Da det er bestyrelsen, der er ansvarlig for de nævnte forhold, har bestyrelsen pligt til at gribe ind, hvis afdelingerne træffer beslutninger, som strider mod de gældende regler.

Mindst halvdelen af bestyrelsens medlemmer skal være beboere i boligorganisationen.

*Afdelingsbestyrelsen* godkender bl.a. afdelingens budget og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse. Afdelingsbestyrelsen forelægger ligeledes de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmødet til godkendelse. Herudover påser afdelingsbestyrelsen, at der er god orden i afdelingen.

Afdelingsbestyrelsen består udelukkende af beboere i afdelingen.

*Afdelingsmødet*, hvortil alle afdelingens beboere har adgang, godkender afdelingens budget. Herudover godkender afdelingsmødet iværksættelse af arbejder, f.eks. forbedringsarbejder, og aktiviteter i afdelingen og fastsætter husordenen.

c. Salgsprocedure for ejendomme indeholdende boliger

Som nævnt har den enkelte afdeling skøde på den ejendom, som udgør afdelingen. Det er imidlertid boligorganisationens øverste myndighed, som træffer beslutning om salg af afdelingernes ejendomme. Øverste myndigheds beslutning skal godkendes af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor ejendommen er beliggende. Beslutningen skal endvidere godkendes af økonomi- og erhvervsministeren, medmindre salget sker inden for samme boligorganisation eller til en anden almen boligorganisation. Ejendommen afhændes på grundlag af en vurdering efter reglerne i lov om vurdering af landets faste ejendomme. Ved vurderingen lægges ejendommens tilstand og prisforholdene på overdragelsestidspunktet til grund.

d. Anvendelse af overskud ved salg

Ved fuldstændigt salg af afdelingens ejendom likvideres afdelingen. Nettoprovenuet (salgssummen med fradrag af de konkrete omkostninger ved afhændelsen) anvendes til indfrielse af den indestående belåning og dernæst til tilbagebetaling af beboerindskud. Hvis der herefter er et overskud, indbetales det til dispositionsfonden. Dispositionsfonden er boligorganisationens fond. Fonden virker bl.a. som stødpudekapital og opbygges af midler fra de enkelte boligafdelinger.

Ved delvist salg indbetales nettoprovenuet som et ekstraordinært afdrag på de indestående lån, og et eventuelt overskud indbetales til dispositionsfonden .

... *Anvendelse af nettoprovenuet*

Det er et af målene med forsøgsordningen, at frigjorte midler fra det eksisterende byggeri skal anvendes til finansiering af nye almene boli-

ger. Det foreslås, at der oprettes en særskilt fond under Landsbygefonden, provenufonden, hvori de frigjorte midler opsamles og anvendes til at skabe incitament til nybyggeri i kommuner, hvor der sælges almene boliger.

Boligorganisationer, som har afdelinger, hvori der er solgt boliger, indbetaler midlerne fra salget til provenufonden, og der oprettes en konto i fonden svarende hertil, som boligorganisationen kan trække på. Det foreslås således, at boligorganisationen inden for en 10-årig periode anvender sin trækningsret i forbindelse med, at boligorganisationen bygger nye almene familieboliger og i forbindelse med finansiering af visse andre aktiviteter, som falder inden for anvendelsesområdet for boligorganisationens dispositionsfond.

Efter de gældende regler finansieres nyt alment byggeri med 2 pct. beboerindskud, 7 pct. kommunal grundkapital og 91 pct. realkreditlån, som betales af beboerne, og hvortil staten betaler ydelsesstøtte med henblik på at reducere beboernes betaling. Som det ses, bidrager boligorganisationen ikke selvstændigt til finansieringen. Forudsætningen for, at boligorganisationen kan etablere nybyggeri, er, at der foreligger kommunalt tilsagn til byggeriet.

...

### *Forholdet til grundlovens § 73*

Den foreslåede ordning indeholder elementer, der gør det nødvendigt at vurdere, hvordan ordningen skal bedømmes i forhold til grundlovens § 73. Det er således nødvendigt med en sådan vurdering i relation til den situation, hvor kommunalbestyrelsen beslutter, at en bestemt afdeling skal kunne være omfattet af forsøget, og hvor afdelingsmødet efterfølgende beslutter rent faktisk at være omfattet, idet der her vil kunne ske salg uden boligorganisationens accept.

Til spørgsmålet om, hvorvidt ordningen i denne relation vil kunne udgøre ekspropriation over for boligorganisationerne, bemærkes følgende:

Det er den enkelte afdeling, der har skøde på ejendommen, mens det efter de gældende regler er boligorganisationen eller nærmere bestemt boligorganisationens øverste myndighed, der har kompetence til at træffe beslutning om salg af en ejendom. Et salg kræver dog godkendelse fra kommunalbestyrelsen og ved salg af ejendomme indeholdende boliger tillige fra økonomi- og erhvervsministeren. Det er ikke muligt at sælge enkelte lejligheder.

Ved et eventuelt salg vil et positivt salgsprouvent efter de gældende regler som udgangspunkt tilgå boligorganisationens dispositionsfond. Organisationens skal dog indbetale et nærmere beregnet engangsbeløb til Landsbygefonden som kompensation for, at Landsbygefonden mister andel i fremtidige lejeindtægter ved et salg. Den enkelte afdeling har ikke selv en dispositionsfond.

### 387

Det følger af almenboliglovens § 23, at økonomi- og erhvervsministeren kan give organisationen pålæg om at anvende dispositionsfondens midler til fondens formål, og at ministeren ved organisationens manglende overholdelse af et sådant pålæg kan forlange, at midlerne overføres til en konto i Landsbygefonden.

Den foreslåede model indebærer, at den enkelte afdeling får kompetence til at beslutte, at afdelingen skal være omfattet af forsøgsordningen med salg af boliger til lejerne m.fl. Hvis en afdeling har truffet en sådan beslutning, vil efterfølgende salg af lejligheder skulle ske til en pris, som svarer til markedsprisen.

Den enkelte afdeling skal afholde visse udgifter forbundet med salget, f.eks. omkostninger til vurdering, udstykning og opdeling i ejerlejligheder vedrørende de solgte boliger. Omkostningerne afholdes af salgsprouvent. Rækker provenuet ikke, dækkes udgifterne af Landsbygefonden via midlerne i provenufonden.

Salgssummen skal efter forslaget endvidere anvendes til forholds-

ti tv, skal overskuddet indbetales til Landsbyggefonden. Herfra overføres midlerne til provenufonden.

Efter den foreslåede model anvender boligorganisationen inden for en 10-årig periode midler fra det indbetalte provenu til dækning af statens og kommunens udgifter til ydelsesstøtte og grundkapital. Endvidere vil boligorganisationen få ret til at anvende op til 10 pct. af det indbetalte provenu, i det omfang midlerne skal anvendes til afholdelse af andre udgifter, der falder inden for de formål, som midler i organisationens dispositionsfond kan anvendes til. Der kan f.eks. nævnes imødegåelse af tab, vedligeholdelse, sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i afdelingerne.

Det gøres dog til en forudsætning for fondens tilskud, at Landsbyggefonden på grundlag af en samlet vurdering af de forhold, der ligger til grund for ansøgningen om at få tilbageført midler, finder, at de udgifter, som midlerne skal anvendes til, er rimelige og nødvendige med henblik på at forbedre den pågældende afdelings situation, og at udgifterne ikke kan finansieres på anden måde, som er sædvanlig for almene boligorganisationer eller afdelinger.

Til støtte for, at modellen vil kunne indebære ekspropriation i forhold til de pågældende boligorganisationer, vil det antagelig blive anført, at kompetencen til at beslutte, at en ejendom skal være omfattet af ordningen om salg af boliger, henlægges til den enkelte afdeling, at et provenu af salget skal tilgå provenufonden, og at en boligorganisation vil miste sin andel i lejeindtægter, i det omfang der sker salg af boliger.

Heroverfor står imidlertid, at de almene boligorganisationer i forvejen er undergivet en intensiv offentlig regulering, således at organisationerne må tåle betydelige ændringer i de regler, der gælder på området, at boligorganisationen allerede efter de gældende regler ikke har samtlige de beføjelser m.v., der normalt er knyttet til ejendomsretten, herunder bl.a. således, at det er den enkelte afdeling, der har skøde på ejendommen, at den pågældende boligorganisation i en længerevarende periode efter et salg vil have krav på at få tilbageført midler fra det indbetalte provenu i provenufonden i tilfælde, hvor der opnås tilsagn om nybyggeri, samt i en række tilfælde, hvor der er tale om afholdelse af andre udgifter af den ovennævnte karakter, at den enkelte afdeling skal dække boligorganisationens afholdte udgifter i forbindelse med salget i det omfang, organisationen har afholdt udgifter på afdelingens vegne, og at provenuet - og dermed det beløb, som organisationen vil have krav på hos provenufonden i de nævnte tilfælde - hidrører fra en salgssum, som fastsættes på grundlag af markedsværdien for ejerboliger.

På denne baggrund er det regeringens opfattelse, at lovforslaget ikke indebærer et ekspropriativt indgreb over for de pågældende boligorganisationer.«

Under Folketingets behandling af lovforslaget besvarede økonomi- og erhvervsministeren bl.a. følgende spørgsmål således (Folketingstidende 2003-04, Tillæg B, side 2245ff.):

»Spørgsmål 18:

Er ministeren enig med Folketingets Ombudsmand og Højesteret i, at alle almene boligorganisationer er stiftet på privatretligt grundlag, og at de derfor retligt set er private?

Svar:

Jeg er enig i, at almene boligorganisationer er stiftet på privatretligt grundlag.

At organisationerne retligt set er private er rigtigt i den forstand, at der hverken er tale om særlige forvaltningssubjekter eller offentlige myndigheder. På den anden side adskiller almene boligorganisationer sig fra flere andre foretagender stiftet på privatretligt grundlag ved at være undergivet en meget omfattende offentlig regulering. Dette forhold er begrundet i den betydelige offentlige støtte, der ydes til de almene boliger.

Spørgsmål 19:

Når ministeren, justitsministeren og Kammeradvokaten mener, det i dag er afdelingen, der ejer boligerne, hvorfor er det så boligorganisa-

tionen, der i dag har både pantsætnings- og salgsbeføjelserne, og hvorfor skal et eventuelt salgsprovnu efter gældende ret så indbetales til dispositionsfonden, der jo tilhører boligorganisationen?

Svar:

Jeg mener ikke, at hverken justitsministeren, Kammeradvokaten eller jeg selv har udtalt, at »det i dag er afdelingen, der ejer boligerne«.

388

Som jeg oplyste i mit svar af 19. december 2003 på Boligudvalgets spørgsmål 33 (Alm. Del - bilag 79) stillet den 26. november 2003, indeholder den almene lovgivning ikke bestemmelser, der angiver, hvem der har ejendomsretten til de almene boliger. Lovgivningen indeholder derimod bestemmelser dels om skødet, dels om hvilke beboerdemokratiske organer der bestemmer over afdelingens anliggender i forskellige situationer. Det er således disse bestemmelser, som jeg kan redegøre for, og som jeg redegjorde for i det nævnte svar.

Ansvars- og opgavefordelingen mellem afdelingen og boligorganisationen afspejler de almene boligorganisationers særlige struktur.

Denne særlige struktur indebærer, at hver enkelt afdeling er en selvstændig økonomisk og demokratisk enhed. Boligorganisationen er den »paraply«, som samler afdelingerne, og som har det overordnede ansvar og kompetencen til at forpligte boligorganisationen og afdelingerne udadtil. Boligorganisationen og dens afdelinger indgår således i en integreret helhed, hvor afdelingerne er grundlaget for virksomheden. I det omfang beboerne i overensstemmelse med de beboerdemokratiske regler træffer beslutning på afdelingsniveau, er boligorganisationen forpligtet til at føre disse beslutninger ud i livet.

En række af de beføjelser, som i almindelighed tilkommer den, der er ejer af en ejendom, er tillagt den enkelte afdeling. Det er afdelingen, der har skøde på ejendommen, og afdelingen udgør en selvstændig økonomisk enhed, som bl.a. oppebærer lejeindtægterne.

Når der skal træffes beslutninger, som vedrører afdelingen, er det afgørende for kompetencespørgsmålet, hvilken beslutning der er tale om.

Lovgivningen regulerer på hvilket niveau inden for boligorganisationen, forskellige beslutninger træffes. Beslutningskompetencen er efter gældende regler fordelt på fire beboerdemokratiske niveauer: øverste myndighed, bestyrelse, afdelingsbestyrelse og afdelingsmøde.

Øverste myndighed varetager boligorganisationens overordnede anliggender og træffer således beslutning om bl.a. organisationens byggepolitik, erhvervelse, salg og væsentlig forandring af organisationens ejendomme. Herudover træffer øverste myndighed beslutning om en række forhold vedrørende afdelingerne, herunder erhvervelse, salg og væsentlig forandring af afdelingernes ejendomme.

Bestyrelsen har den overordnede ledelse af boligorganisationen og afdelingerne. Bestyrelsen er ansvarlig for driften, ligesom det er bestyrelsen, som udadtil forpligter både organisationen og de enkelte afdelinger.

Afdelingen har skøde på ejendommen og hæfter for afdelingens gæld, ligesom afdelingen oppebærer lejeindtægterne.

Afdelingsbestyrelsen godkender bl.a. afdelingens budget og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse.

Afdelingsmødet godkender afdelingens budget. Herudover godkender afdelingsmødet iværksættelse af arbejder, f.eks. forbedringsarbejder, og aktiviteter i afdelingen og fastsætter en husorden.

Dispositionsfonden er fælles for alle boligorganisationens afdelinger, da den er opbygget af midler fra de enkelte afdelinger. Et eventuelt salgsprovnu skal indbetales til dispositionsfonden. Man skal dog være opmærksom på, at det ikke er selve salgssummen, som indbetales til dispositionsfonden, idet indtægten først skal dække omkostningerne ved salget, og dernæst skal den anvendes til ekstraordinært afdrag på afdelingens lån. Kun i det omfang, der herefter er et overskud, skal det indbetales til dispositionsfonden. At et sådant overskud skal indbetales til fonden er begrundet i, at der ikke skal genereres overskud i den en-

kelte afdeling, idet der skal være balance mellem afdelingens driftsudgifter og lejeindtægterne. I den forbindelse bemærkes, at også evt. overskud på boligorganisationens drift og afdelingernes drift i et vist omfang skal indbetales til dispositionsfonden.

...

*Spørgsmål 60:*

Vil ministeren uddybe, hvilke af de sædvanlige ejerbeføjelser, der følger af, at den enkelte boligafdeling har skøde på ejendommen?

*Spørgsmål 63:*

Er ministeren enig i, at ejerbeføjelser i relation til fast ejendom i hovedsagen kan opdeles i retten til at sælge ejendommen, retten til at bruge ejendommen, retten til at pantsætte ejendommen og retten til at udleje ejendommen og indkassere lejeindtægter?

*Svar:*

Jeg vil tillade mig at besvare spørgsmål 60 og 63 samlet.

Jeg er enig i, at ejerbeføjelser i relation til fast ejendom i hovedsagen består af de nævnte beføjelser.

Herudover kan jeg oplyse, at nogle af de beføjelser, som i almindelighed tilkommer den, der er ejer af en ejendom, er tillagt den enkelte afdeling. Det er således afdelingen - som også anført i spørgsmålet - der har skøde på ejendommen. Afdelingen udgør en selvstændig økonomisk enhed, og det er afdelingen, der oppebærer lejeindtægterne. Hertil kommer, at ejendommen regnskabsmæssigt er opført som et aktiv hos den afdeling, som har skøde på den pågældende ejendom.

...

*Spørgsmål 61:*

Vil ministeren oplyse, hvornår det blev indført i lovgivningen, at boligafdelingen skulle have skøde på ejendommen, samt baggrunden herfor?

**389**

*Svar:*

Jeg kan oplyse, at bestemmelsen om, at den enkelte afdeling skal have skøde på ejendommen, blev indført i lovgivningen i 1983. Bestemmelsen præciserede det allerede gældende krav om afdelingernes indbyrdes uafhængighed.

Bestemmelsen om afdelingernes indbyrdes økonomiske uafhængighed skal sikre, at der ikke sker sammenblanding af økonomien mellem afdelingerne og mellem afdelingerne og boligorganisationen. Dette betyder bl.a., at hvis en boligorganisation går konkurs, indgår afdelingens ejendom ikke i boligorganisationens konkursbo.

...

*Spørgsmål 88:*

Vil ministeren redegøre for, hvorfor der flere steder i lovforslaget står, at boligorganisationerne ejer ejendommene, eller at ejendommene tilhører boligorganisationen, når ministeren, justitsministeren og Kammeradvokaten åbenbart ikke mener, at ejerforholdet ligger hos boligorganisationen?

*Svar:*

Jeg kan oplyse, at der ved udarbejdelse af lovforslaget er brugt den gældende terminologi.

Jeg kan for det første henvise til almenboliglovens § 27, stk. 1, hvorefter afhændelse af »en almen boligorganisationens ejendom« skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Herved forstås ikke kun ejendomme, som boligorganisationen har skøde på, men også de ejendomme, som de enkelte afdelinger har skøde på.

For det andet kan jeg henvise til ejerlejlighedslovens § 10, stk. 2, nr. 2, hvorefter loven ikke anvendes på ejendomme, »som tilhører almene boligorganisationer«, jf. § 1 i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., og indeholder boliger og sædvanlige fællesfaciliteter til brug for boligtagere. Det fremgår indirekte af bestemmelsen, at den omhandler de ejendomme, som ligger i afdelingerne, eftersom boligorganisationen ikke kan have skøde på boligejendomme.

Jeg kan i øvrigt henvise til min besvarelse af spørgsmål 19 . . . for så vidt angår ejerforholdene. «

### *Højesterets begrundelse og resultat*

Fem dommere - Torben Melchior, Poul Søgaard, Marianne Højgaard Pedersen, Jon Stokholm og Vibeke Rønne - udtaler:

Som anført i de almindelige bemærkninger til forslaget til lov om ændring af lov om almene boliger m.v. (Folketingstidende 2003-04, Tillæg A, side 6562) udgør en boligorganisation og de tilhørende afdelinger tilsammen en særlig juridisk konstruktion med gensidig afhængighed og indflydelse. Afdelingerne administreres af den boligorganisation, som de hører under. Afdelingerne er imidlertid økonomisk uafhængige af hinanden, ligesom de er økonomisk uafhængige af boligorganisationen, jf. lovens § 16, stk. 1. Det er således den enkelte afdeling, der har skøde på ejendommen og modtager lejeindtægter, ligesom ejendommen er opført som aktiv i afdelingens regnskab, og boligorganisationens kreditorer kan ikke søge sig fyldestgjort i ejendommen. Boligorganisationen har imidlertid den overordnede ledelse af afdelingerne, og den enkelte afdeling havde før indsættelsen af § 75 a i loven ikke kompetence med hensyn til salg af ejendommen. Ved lovændringen overførtes denne kompetence til afdelingen i de tilfælde, hvor Socialministeriet efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen godkender forsøg med salg.

Ved bedømmelsen af, om denne overførelse af kompetence er et indgreb i boligorganisationens ejendomsret, der er beskyttet af grundlovens § 73, må det - ud over den særlige juridiske konstruktion - tages i betragtning, at boligorganisationerne er undergivet en meget omfattende offentlig regulering. Dette skyldes, at der igennem mange år er ydet og fortsat ydes betydelig offentlig støtte til de almene boliger, mens boligorganisationerne ikke selvstændigt bidrager til finansieringen. Den offentlige regulering viser sig f.eks. ved, at en boligorganisation ikke kan erhverve eller sælge ejendomme uden kommunalbestyrelsens godkendelse. Overskud ved salg skal indbetales til boligorganisationens dispositionsfond, jf. lovens § 20, hvori det også bestemmes, hvad fonden kan anvendes til. Efter lovens § 80 a og § 80 b skal en væsentlig del af midlerne i fonden overføres til Landsbyggefonden, der er en selvejende institution, hvis midler tilvejebringes ved indbetalinger fra bl.a. de almene boligorganisationer. Hvis boligorganisationen har likvide midler, kan socialministeren efter lovens § 23 give bestyrelsen pålæg om at anvende dem efter de herom gældende regler.

Salg efter § 75 a skal ske til markedsprisen som ejerbolig. Nettoprovenuet opgjort efter § 75 s skal i almindelighed indbetales til Landsbyggefonden, jf. § 75 s, stk. 5, og § 80 f. Det fremgår af § 89 c, at bidrag efter § 80 f overføres til en provenufond, hvis hovedformål er at anvende midler fra salget til etablering af nye almene familieboliger. De boligorganisationer, der har afdelinger, hvori der er solgt boliger, har en konto i provenufonden, hvorpå boligorganisationen efter nærmere regler kan trække midler til byggeri af nye almene familieboliger. Der er således adgang for boligorganisationerne til at anvende nettoprovenuet til varetagelse af organisationernes formål.

Det ovenfor beskrevne indgreb i boligorganisationernes kompetence med hensyn til beslutning om salg indebærer, at kompetencen overgår fra boligorganisationen til en afdeling under samme organisation. Formålet med indgrebet er ifølge bemærkningerne til lovforslaget at give lejerne et tilbud om at købe deres almene bolig

### **390**

som ejerbolig samt at skaffe midler til byggeri af flere nye boliger og dermed øge antallet af boliger i Danmark.

På denne baggrund finder vi, at der ikke med den sikkerhed, som må kræves i en sag som den foreliggende, er grundlag for at fastslå, at lovgivningsmagten ved vedtagelsen af § 75 a, stk. 1, i lov om almene boliger har tilsidesat grundlovens § 73.

Med denne begrundelse stemmer vi for at stadfæste dommen.



Fire dommere - Per Sørensen, Peter Blok, Per Walsøe og Asbjørn Jensen - udtaler:

Afdeling 88 af Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB) har skøde på ejendommen matr.nr. 5 dz og 5 dy Stavnsholt By, Farum. Dette er i overensstemmelse med § 16, stk. 1, 3. pkt., i lov om almene boliger m.v., hvorefter den enkelte afdeling i en boligorganisation skal have skøde på ejendommen. Denne ordning med hensyn til det tinglysningsmæssige er et led i gennemførelsen af princippet om, at en afdeling i en boligorganisation skal være økonomisk uafhængig af andre afdelinger og af boligorganisationen, jf. § 16, stk. 1, 1. pkt., men indebærer ikke, at afdelingen er tillagt sædvanlige ejerbeføjelser over ejendommen. Det er således AAB's repræsentantskab eller - efter bemyndigelse fra repræsentantskabet - foreningens forretningsudvalg, som træffer beslutning om salg, pantsætning eller væsentlig forandring af ejendommen, jf. § 6, stk. 4, og § 7 i bekendtgørelse nr. 641 af 15. juni 2006 om drift af almene boliger m.v. samt § 10, stk. 1, litra d og e, og § 19 i AAB's vedtægter. Nettoprovenuet ved et eventuelt salg af ejendommen tilfalder ikke afdelingen, men skal som udgangspunkt indgå i AAB's dispositionsfond. Afdelingen har heller ikke i øvrigt selvstændige ejerbeføjelser af betydning. At de ejendomme, som afdelingerne har skøde på, reelt - dvs. bortset fra den særlige hæftelsesordning - må anses at tilhøre boligorganisationen, er i overensstemmelse med formuleringen af flere lovbestemmelser, herunder lov om almene boliger § 27, stk. 1, hvorefter afhændelse af »en almen boligorganisations ejendom« skal godkendes af kommunalbestyrelsen, og § 1, stk. 1, nr. 1, i lov om leje af almene boliger, hvorefter loven bl.a. gælder for »almene boliger, der tilhører en almen boligorganisation«.

Vi finder herefter, at AAB må anses for ejer af den omhandlede ejendom ved anvendelsen af grundlovens § 73. Dette gælder, selv om salg m.v. i vidt omfang skal godkendes af det offentlige.

Det kan ikke tillægges betydning, at ejendommen er blevet overført til AAB, i forbindelse med at en afdeling af Lægeforeningens Boliger blev overført til AAB.

Efter § 75 a, stk. 1, i lov om almene boliger m.v. kan socialministeren efter ansøgning fra kommunalbestyrelsen godkende forsøg med salg af almene familieboliger i kommunen til almene lejere af boligerne. Afdelingsmødet beslutter, om lejere i boliger, der er omfattet af en forsøgsordning, kan købe deres familiebolig, jf. stk. 3. Efter disse bestemmelser kan salg af almene familieboliger, dvs. salg af en del af den faste ejendom eller på længere sigt eventuelt hele den faste ejendom, gennemføres uden samtykke fra boligorganisationens kompetente organ, som i det foreliggende tilfælde er AAB's repræsentantskab. Salg af almene familieboliger i afdeling 88 indebærer derfor i forhold til AAB en tvangsmæssig afståelse. Dette gælder, selv om salg er betinget af vedtagelse på afdelingsmødet.

AAB er ikke en del af den offentlige forvaltning, men er en privat forening, og tvangsmæssig afhændelse af almene familieboliger udgør et væsentligt indgreb i selve formålet med og grundlaget for foreningens virksomhed. Heroverfor kan det efter vores opfattelse ikke tillægges afgørende betydning, at foreningen i væsentligt omfang har modtaget økonomisk støtte fra det offentlige og er undergivet en intensiv offentlig regulering.

Vi finder herefter, at en anvendelse af § 75 a i lov om almene boliger m.v., således at salg af almene familieboliger i afdeling 88 gennemføres uden samtykke fra AAB, vil indebære ekspropriation efter grundlovens § 73 over for AAB.

I rapporten fra maj 2003, som er afgivet af et tværministerielt embedsmandsudvalg, anføres s. 44, at regeringen har tilkendegivet, at den ikke vil fremsætte et lovforslag, der indebærer ekspropriation. I det lovforslag, som førte til vedtagelsen af bl.a. § 75 a i lov om almene boliger m.v., anføres, at det er regeringens opfattelse, at lovforslaget ikke indebærer et ekspropriativt indgreb over for de pågældende boligorganisationer. Under lovforslagets 1. behandling gættede økonomi-

og erhvervsministeren, »at regeringen naturligvis ikke ønsker en model, der indebærer ekspropriation.« (Folketingstidende 2003-04, Forhandlingerne side 7902). Det må på denne baggrund antages, at det flertal i Folketinget, som vedtog loven, har haft som forudsætning, at loven ikke indebærer ekspropriation, og som følge heraf ikke har haft anledning til at foretage en vurdering af betingelserne i grundlovens § 73, stk. 1, hvorefter ekspropriation kun kan ske, hvor almenvellet kræver det, og kun mod fuldstændig erstatning.

Vi finder herefter, at det forhold, at en anvendelse af § 75 a i lov om almene boliger m.v. indebærer ekspropriation, må have som konsekvens, at de beslutninger, som i det foreliggende tilfælde er truffet af Farum Kommune og af Socialministeriet i medfør af § 75 a, er ugyldige. Det bemærkes herved, at det er kommunen, der har indgivet ansøgning til Socialministeriet, og at kommunen derfor kunne sagsøges sammen med ministeriet.

### 391

Vi stemmer herefter for at tage AAB's principale påstande til følge. Der afsiges dom efter stemmeflertallet.

Højesteret har ved afgørelsen af sagens omkostninger i forholdet mellem Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB) og Socialministeriet taget hensyn til sagens særlige karakter.

### Thi kendes for ret:

*Landsrettens dom stadfæstes.*

*I forholdet mellem Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB) og Socialministeriet skal ingen af parterne betale sagsomkostninger til den anden part for landsret eller Højesteret.*

*I sagsomkostninger for Højesteret skal Boligselskabernes Landsforening som mandatar for Arbejdernes Andels-Boligforening (AAB) betale 75.000 kr. til Furesø Kommune.*

*De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.*

1. U 1993.1009 H, U 2007.2267 V, betænkning maj 2003: Ejer, andelshaver eller lejer?, s. 8, 11, 13, 28ff. og 44, RT 1945-46 Tillæg A, sp. 2979, FT 1982-83, Tillæg A, sp. 4013f., FT 2003-04 Tillæg A, s. 6562f. og 6572f., FT 2003-04, Tillæg B, s. 2225 og 2273f., Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954), s. 723, 743 og 747, Max Sørensen: Statsforfatningsret 2. udg. (1973) s. 297 og 301, Torben Melchior i Hyldestskrift til Jørgen Nørregaard (2003), s. 219, og Hans Henrik Edlund i TBB 2006, s. 213ff.