

**ØKONOMI- OG  
ERHVERVSMINISTEREN**

**Besvarelse af spørgsmål 47 (L 173) stillet af Boligudvalget den 10. juni 2005.**

14. juni 2005

**ØKONOMI- OG  
ERHVERVSMINISTERIET**

Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K

Tlf. 33 92 33 50

Fax 33 12 37 78

CVR-nr 10 09 24 85

[oem@oem.dk](mailto:oem@oem.dk)

[www.oem.dk](http://www.oem.dk)

**Spørgsmål 47:**

Ministeren bedes anmode Justitsministeriet om at udarbejde et uddybende notat om grundlovsmæssigheden af tilsvarende indgreb om fastsættelse af maksimalpriser for salg af andelsboligforeningsejendomme vurderes at være, og herunder evt. komme med eksempler på sådanne indgreb.

**Svar:**

Jeg har anmodet Justitsministeriet om en udtalelse. Justitsministeriet har oplyst følgende, som jeg kan henholde mig til:

”1. I forbindelse med økonomi- og erhvervsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 2. juni 2005 fra Folketingets Boligudvalg (L 173 – spørgsmål 6) gav Justitsministeriet udtryk for, at en indførelse af en bestemmelse om maksimalpriser ved et samlet salg af hele andelsboligforeningens ejendom ville rejse alvorlig tvivl i forhold til bestemmelsen i grundlovens § 73.

Det nævnte ændringsforslag fastsatte i andelsboliglovens § 6 c, stk. 1, 1. pkt., at prisen ved overdragelse af en ejendom, der tilhører en privat andelsboligforening, ikke må overstige, hvad værdien af ejendommen den 1. september 2005 kan ansættes til efter andelsboliglovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen i § 5, stk. 2, regulerer spørgsmålet om maksimalpris ved overdragelse af den enkelte andel i en andelsboligforening. Efter ændringsforslagets § 6, stk. 1, 2. pkt., kunne der til den således ansatte værdi tillægges værdien af forbedringer udført på ejendommen, jf. andelsboliglovens § 5, stk. 3, samt værdien af forbedringer og inventar, der er særligt tilpasset eller installeret i lejligheden, jf. andelsboliglovens § 5, stk. 11 og 12.

Det var i ændringsforslagets § 6, stk. 1, 3. pkt., endvidere fastsat, at prisen på ejendommen efter andelsboliglovens § 5, stk. 2, efterfølgende alene kunne reguleres årligt pr. 1. januar efter Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks.

Efter ændringsforslagets bemærkninger havde forslaget til formål at begrænse antallet af andelsboligforeninger, der sælger ejendommen til en køber, som driver ejendommen som en udlejningsejendom.

Det nævnte ændringsforslag ville således bl.a. indebære, at andelsboliglovens regler om maksimalpriser – der efter gældende ret alene finder anvendelse ved overdragelse af de enkelte andele i en andelsboligforening – også ville finde anvendelse i forbindelse med en andelsboligforenings beslutning om at sælge hele andelsboligforeningsejendommen (likvidation). Efter gældende ret kan en andelsboligforening sælge ejendommen til den pris, som en investor er villig til at betale (markedsprisen).

Som det fremgår, ville en gennemførelse af ændringsforslaget have den konsekvens, at en andelsboligforening ville være afskåret fra at sælge foreningens ejendom til den højere pris, som en investor eller andre ville være villig til at betale.

Under pkt. 2 redegøres der for bestemmelsen i grundlovens § 73 om beskyttelse af ejendomsretten. Herefter følger under pkt. 3 en nærmere begrundelse for, at Justitsministeriet i forbindelse med økonomi- og erhvervsministerens besvarelse af bl.a. det ovenfor nævnte spørgsmål nr. 6 af 2. juni 2005 fra Folketingets Boligudvalg (L 173 – spørgsmål 6) har givet udtryk for, at en fastsættelse af maksimalpris ved salg af hele andelsboligforeningsejendommen vil kunne rejse alvorlig tvivl i forhold til grundlovens § 73. Herefter omtales under pkt. 4 spørgsmålet om eventuelle tidligere gennemførte indgreb, der svarer til en ordning om fastsættelse af maksimalpris ved salg af hele andelsboligforeningsejendommen.

## 2. Bestemmelsen i grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

**2.1.** Det er kun indgreb i ”ejendom”, der kan indebære ekspropriation. Er der tale om et indgreb i en rettighed, der ikke har karakter af ”ejendom” i grundlovens forstand, vil der således, uanset indgrebets karakter, ikke kunne være tale om ekspropriation, jf. også Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (3. udg., 2003), side 183.

Grundlovens ejendomsbegreb er vidt. Det omfatter ikke alene ejendomsret i traditionel forstand, men også f.eks. begrænsede rådighedsrettigheder såsom brugsrettigheder, servitutter og panterrettigheder, jf. nærmere Henrik Zahle, a.st., side 184 f. Det er endvidere almindeligt antaget, at fordringsrettigheder ifølge aftale mellem private parter er beskyttet af grundlovens § 73, jf. f.eks. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 647.

**2.2.** Det er i den statsretlige litteratur almindeligt antaget, at beskyttelsen

i grundlovens § 73 gælder, uanset hvem der er rettighedens subjekt, jf. bl.a. Peter Germer, Statsforfatningsret (3. udg., 2001), side 240.

Beskyttelsen i grundlovens § 73 gælder således ikke blot til fordel for enkeltpersoner, men også til fordel for juridiske personer af enhver art.

**2.3.** Selv om en rettighed er beskyttet af grundlovens § 73, er det ikke ethvert indgreb heri, der har karakter af ekspropriation.

Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 405.

Det er almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 412, og Alf Ross, a.st., side 665 ff. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peger man navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed, om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden, samt indgrebets begrundelse. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til højesteretsdommer H. Schaumburgs kommentar i UfR 1965 B.241 til en højesteretsdom, der er optrykt i UfR 1965.293/2 H, og som vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt nogle bestemmelser i lejeloven om bl.a. huslejestop havde karakter af ekspropriation.

**3.** Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det under pkt. 1 omtalte forslag, hvorefter der skal fastsættes en maksimalpris i forbindelse med en andelsboligforenings beslutning om at sælge hele andelsboligforeningsejendommen, vil have karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73, bemærkes herefter følgende:

**3.1.** Som nævnt ovenfor under pkt. 1 kan en andelsboligforening efter gældende ret sælge foreningens ejendom til den pris, som en investor eller andre er villig til at betale, og en fastsættelse af en maksimalpris vil således have den konsekvens, at en andelsboligforening vil være afskåret fra at sælge foreningens ejendom til den højere pris, som en investor eller andre ville være villig til at betale (markedsprisen) .

En andelsboligforenings adgang til frit at sælge foreningens ejendom må efter Justitsministeriets opfattelse antages at udgøre en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73, og en lovgivningsmæssig begrænsning heri vil således indebære et indgreb i en rettighed, der er omfattet af grundlovens ejendomsbegreb.

**3.2.** Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den enkelte andelsboligforening – som den nævnte ordning om fastsættelse af maksimalpriser umiddelbart vil ramme – som ejer af den pågældende ejendom er beskyttet af grundlovens § 73.

**3.3.** Ved vurderingen af, om en gennemførelse af den omtalte ordning for fastsættelse af maksimalpris ved et samlet salg af hele andelsboligforeningens ejendom vil indebære et ekspropriativt indgreb, indgår som nævnt ovenfor under pkt. 2.3 en række momenter.

Med udgangspunkt i de nævnte momenter kan der til støtte for, at der ikke vil foreligge et ekspropriativt indgreb bl.a. peges på, at der vil være tale om en ordning, der gælder for alle andelsboligforeninger, og at formålet med ordningen vil være at mindske muligheden for, at andelsboligforeninger sælger ejendommen til en privat investor, der driver ejendommen som udlejningsejendom, med henblik på at sikre, at der ikke på sigt opstår en situation, hvor udbuddet af prisbillige boliger i de største byer derved mindskes.

Heroverfor står imidlertid bl.a., at en fastsættelse af maksimalpris ved et samlet salg af hele andelsboligforeningens ejendom også vil ramme andre tilfælde end de tilfælde, hvor en andelsboligforening opløser foreningen og sælger ejendommen til en privat investor, som driver ejendommen som udlejningsejendom, at der efter gældende ret ikke er nogen regulering af, hvilken pris en andelsboligforening kan sælge foreningens ejendom til, at en andelsboligforening således kan have en forventning om at kunne sælge ejendommen til markedsprisen, og at et indgreb af den omhandlede karakter efter omstændighederne vil kunne være endog meget intensivt, da den enkelte andelsboligforening – afhængig af bl.a. ejendommens beliggenhed – efter gældende ret vil kunne opnå en salgspris for ejendommen, der efter det for Justitsministeriet oplyste ligger betydeligt over det prisloft, som en indførelse af maksimumbestemmelser vil indebære.

Det er bl.a. på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at indførelse af den omhandlede ordning om fastsættelse af maksimalpris ved et samlet salg af hele andelsboligforeningens ejendom vil rejse alvorlig tvivl i forhold til grundlovens § 73 om beskyttelse af ejendomsretten.

**4.** Med hensyn til spørgsmålet om forholdet mellem grundlovens § 73 og tidligere gennemførte indgreb, der svarer til en ordning om fastsættelse af maksimalpris ved salg af hele andelsboligforeningsejendommen, skal det – som også nævnt ovenfor under pkt. 2.3 – først bemærkes, at afgørelsen af, om et indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73, har karakter af ekspropriation, beror på et samlet skøn over det konkrete indgrebs beskaffenhed. Det vil bl.a. sige, at vurderingen af, om der kan være tale om ekspropriation, er knyttet til omstændighederne inden for det enkelte område, således at det forhold, at fastsættelse af maksimalpriser mv.

under visse omstændigheder kan udgøre ekspropriation, ikke er ensbetydende med, at anden lovgivning om fastsættelse af maksimalpriser og lignende vil udgøre ekspropriation.

Med hensyn til spørgsmålet om grundlovmæssigheden af tidligere gennemførte indgreb bemærkes herefter, at Justitsministeriet ikke har kendskab til allerede gennemførte indgreb, der svarer til det under pkt. 1 omtalte ændringsforslag om en ordning for fastsættelse af maksimalpris ved salg af hele andelsboligforeningsejendommen.

Med hensyn til den i andelsboliglovens § 5 fastsatte maksimumpris ved overdragelse af den enkelte andel i en andelsboligforening kan oplyses følgende:

En bestemmelse om prismaksimering vedrørende andelsboligforeninger blev indført som § 69 i lov nr. 24 af 14. februar 1967 om midlertidig regulering af boligforholdene. Bestemmelsen fastsatte i stk. 1, at med bøde eller fængsel straffes den, der ved overdragelse af aktier i et boligaktieselskab eller andele i en andelsboligforening, hvor der til aktien eller andelen er knyttet retten til bolig, udnytter nogens boligsituation til at beregne sig en pris, der overstiger, hvad værdien af overdragerens brugsret og hans andel i aktieselskabet eller foreningens formue med rimelighed kan betinge. I stk. 2 var det nærmere fastsat, hvorledes den rimelige pris skulle beregnes.

Efter bemærkningerne til boligreguleringslovens § 69 blev prismaksimeringsreglen fastsat til værn mod udnyttelsen af boligknapheden i forbindelse med overdragelser af bl.a. andelslejligheder, jf. Folketingstidende 1965-66, tillæg A, sp. 2404 f, og betænkning nr. 399/1965 angående ejerlejligheder m.v., side 98 ff, som boligreguleringsloven byggede på.

I den nævnte betænkning anføres bl.a. følgende om behovet for at fastsætte en prismaksimering af den omhandlede karakter, jf. a.st., side 101:

”Der er næppe tvivl om, at der ved overdragelse af andelslejligheder og aktielejligheder kan opnås særlige overpriser på grund af bolig mangelen, og at der således er mulighed for på dette område at udnytte de boligsøgende. Der er derfor trang til en vis regulering af sådanne overdragelser ...”.

Om forholdet til den dagældende retstilstand anføres følgende i betænkningen, jf. a.st., side 102:

”Efter en nu fast retspraksis finder bestemmelsen i lejelovens § 119 om dusør ved formidling af lejemål anvendelse på urimelige fortjenester ved salg af aktie- og andelsbeviser. Af de refererede domme fremgår, at der er ved at udvikle sig en vejledende praksis. Udvalget må imidlertid finde det rettest, at der gives en udtrykkelig lovregel til vejledning om, hvordan en rimelig pris skal beregnes; dette bør formentlig ske ved en særlig lov om overdragelse af aktier i boligaktieselskaber og andelsbeviser i andelsboligforeninger.”

Formålet med boligreguleringslovens § 69 var således at give ”en ud-

trykkelig lovregel til vejledning om, hvorledes en rimelig pris skal beregnes". Det anføres i overensstemmelse hermed af Niels Grubbe, *Andelslejligheder* (1973), side 52 ff, at det ikke var tanken, at prismaksimeringsbestemmelsen i boligreguleringslovens § 69 skulle ændre den bestående retstilstand, og at indførelsen af bestemmelsen således ikke betød en afgørende ændring af gældende ret.

Der ses ikke ved indførelsen af bestemmelsen i boligreguleringslovens § 69 at være rejst spørgsmål om forholdet til grundlovens § 73.

Det bemærkes i den forbindelse, at formålet med indførelsen af § 69 som nævnt var at give "en udtrykkelig lovregel til vejledning om, hvorledes en rimelig pris skal beregnes". Til sammenligning må det nævnte ændringsforslag som anført under pkt. 3 antages at kunne indebære et endog meget intensivt indgreb i den af § 73 beskyttede ret for en andelsboligforening til frit at sælge foreningens ejendom til markedsprisen."