

Boligudvalget
BOU alm. del - Bilag 15
Offentligt



SOCIALMINISTERIET

Folketingets Boligudvalg
Christiansborg

MODTAGET

- 2 NOV. 2006 / 25

Den Centrale Indlevering
Dato: - 1 NOV. 2006

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

EB/ J.nr. 2006-343

Herved fremsender jeg – i 5 eksemplarer – til Boligudvalgets orientering kopi af Østre Landsrets dom af 31. oktober 2006 i den af Boligselskabernes Landsforening anlagte grundlovssag mod Socialministeriet om forsøgsordningen om salg af almene boliger.


Eva Kjer Hansen


/Mikael Lynnerup Kristensen

UDSKRIFT
AF
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG

D O M

Afsagt den 31. oktober 2006 af Østre Landsrets 22. afdeling (landsdommerne Black, Ejler Bruun og Charlotte Saltoft Thorlaksen (kst.)).

22. afd. nr. B-2517-05:

Boligselskabernes Landsforening
som mandatar for
Arbejdernes-Andels-Boligforening
AAB København
(advokat Henrik Christrup)

mod

- 1) Socialministeriet
(kammeradvokat K. Hagel-Sørensen)
- 2) Farum Kommune
(advokat Philip Thorsen)

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 imødekommelse 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-Boligforening's 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 beboelsejendomme 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:

- a) Foreningen skal have egen administration
- b) Valg af revisor
- c) Foreningens bygge- og boligpolitik
- d) Erhvervelse eller salg af foreningens og foreningens afdelingers ejendomme
- e) Væsentlig forandring af foreningens og foreningens afdelingers ejendomme
- f) Grundkøb
- g) Iværksættelse af nyt byggeri
- h) Nedlæggelse eller salg af en afdeling
- i) Ændring af vedtægten
- j) Hvilken vedligeholdelsesordning der skal gælde i de enkelte afdelinger
- k) Aflønning af afdelingsbestyrelser for deltagelse i administrativt arbejde
- l) Opløsning af foreningen.

Stk. 2. Repræsentantskabet kan beslutte at delegere den i stk. 1, j nævnte kompetence til den enkelte afdeling.

.....

§ 18. Forretningsudvalget har den overordnede ledelse af foreningens og dens afdelingers anliggender. Forretningsudvalget er ansvarlig for, at driften, herunder for udlejning, modernisering, vedligeholdelse, budgetlægning, regnskabsaflæggelse, 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 fami-

lieboliger 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 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 Stavns-holt 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. Folketingstidende 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 Skattestyrelsen 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 lejerens 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 lejeres 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 nettoprovenu 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 overfor 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 lovlige og gyldige, 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 hører 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 boligorgani-

sationen og dennes afdelinger for så 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 søgnedage, 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 grundlovsmæssighed, 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 beslutte, 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 frifindelsespåstande 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 Kommune. De fastsatte omkostninger dækker de sagsøgte udgifter til advokatbistand og for Socialministeriets vedkommende tillige udgifterne 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.

Thi kendes for ret

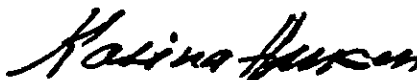
Socialministeriet og Farum Kommune frifindes.

Boligselskabernes Landsforening skal inden 14 dage i sagsomkostninger betale 80.000 kr. til Socialministeriet og 40.000 kr. til Farum Kommune.

(Sign.)

— — —
Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsrets kontor, den 31 OKT. 2006

P.j.v.



Karina Hansen
overassistent