

Dato: 9. maj 2008

J.nr.: 89-11999 og 89-12013 HCV/SFS/KLH/lea

**RETLIG VURDERING AF KONKLUSIONERNE  
I NUNA ADVOKATERS NOTAT I OG II AF 2. APRIL 2008  
OM HJEMMESTYRETS ADMINISTRATION AF LEJER TIL EJER-ORDNINGEN**

**1. GRØNLANDS LANDSSTYRES ANMODNING**

Grønlands Landsting pålagde den 24. oktober 2007 Landstingets Revisionsudvalg at indhente en uafhængig juridisk vurdering af det standpunkt hos Skattedirektoratet, at der ikke forelå skattepligt af den årlige nedskrivning af konjunkturpant i forbindelse med Hjemmestyrets salg af udlejningsboliger under lejer til ejer-ordningen (landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger som ændret ved landstingsforordning nr. 6 af 15. april 2003).

Henset til, at Skattedirektoratet havde tilkendegivet, at direktoratet anså det for at være af afgørende betydning for den skatteretlige vurdering, om omdannelse og salg af chefboliger anvist af Hjemmestyret havde været lovligt gennemført, ønskede Landstinget tillige dette spørgsmål belyst i den juridiske vurdering.

Landstingets Revisionsudvalg anmodede herefter Nuna Advokater om at foretage en juridisk undersøgelse af, om omdannelse og salg af chefboliger anvist af Hjemmestyret havde været lovligt gennemført, samt af spørgsmålet om, hvorvidt der forelå skattepligt i forbindelse med salg af Hjemmestyrets udlejningsboliger solgt under lejer til ejer-ordningen.

Nuna Advokater afgav den 2. april 2008 Notat I og Notat II vedrørende Hjemmestyrets administration af lejer til ejer-ordningen.

Kommissoriet for Nuna Advokaters undersøgelse fremgår af Notat I, side 5:

"Der ønskes en juridisk vurdering af følgende spørgsmål i forbindelse med Hjemmestyrets salg af udlejningsboliger under lejer til ejer-ordningen, jf. landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 om hvilke af Hjemmestyrets og kommunernes boliger, der ikke kan omdannes til ejerboliger.

1. Har omdannelse og salg af chefboliger anvist af Hjemmestyret været lovligt gennemført? Undersøgelsen skal omfatte Hjemmestyrets salg af såkaldte chefboliger, der oprindeligt har været undtaget fra omdannelse til ejerboliger under lejer til ejer ordningen (Behandles i Notat I).
2. Foreligger der skattepligt af den årlige nedskrivning/gældseftergivelse af konjunkturpantet i forbindelse med Hjemmestyrets salg af udlejningsboliger under lejer til ejer ordningen, herunder ved omdannelse og salg af chefboliger anvist af Hjemmestyret? (Behandles i Notat II).
3. Foreligger der i øvrigt skattepligt? Undersøgelsen skal vurdere ethvert skatteretligt spørgsmål i forbindelse med lejer til ejer ordningen som helhed (Behandles i Notat II)."

Som svar på spørgsmål 1 og 2 i kommissoriet konkluderer Nuna Advokater i Notat I følgende:

"De overdragne chefboliger er alle karakteriseret ved at være enfamiliehuse. Omdannelse og salg af chefboliger anvist af Hjemmestyret har **ikke** været lovligt gennemført:

#### 1. Enfamiliehuse

Det er Nuna Advokaters vurdering, at Hjemmestyret ikke har administreret ordningen lovligt for så vidt angår enfamiliehuse,

a) for det første ved i perioden fra den 1. juli 2002 til den 29. august 2002 og i perioden fra den 12. marts 2004 til januar 2008 at behandle ansøgninger om køb af enfamiliehuse efter samme kriterier som ansøgninger fra lejere i alle andre typer lejerboliger - som om de havde et retskrav på at købe deres bolig -

*hvilket er i strid med § 1, stk. 1, i forordningen om lejer til ejer, hvoraf udtrykkeligt fremgår, at lejere i enfamiliehuse ikke har et retskrav på at købe deres bolig, og*

*b) for det andet ved i perioden fra den 29. august 2002 til den 12. marts 2004 alene at have lagt vægt på, om ansøgeren har været lejer af boligen i mere end 5 år, idet Hjemmestyret derved ikke inddrog andre kriterier ved sagens afgørelse, herunder kriteriet om, at afhændelse af offentligt ejede aktiver til private skal ske til markedsværdien, samt kriteriet om at modvirke økonomisk berigelse. Dette er i strid med det forvaltningsretlige forbud mod at sætte skøn under regel. Hjemmestyret har ved at alene at lægge vægt på dette 5 års kriterium indført en administrativ afskæringsregel, der begrænser skønnet og udelukker forordningens lovlige kriterier fra at blive taget i betragtning i det enkelte tilfælde.*

*Det er Nuna Advokaters vurdering, at enhver ansøgning om køb af et enfamiliehus skulle have været afgjort efter en konkret vurdering, ved hvilken der skulle have været lagt behørig vægt på formålet med ordningen, herunder navnlig kriteriet om at modvirke økonomisk berigelse. Helt konkret burde Hjemmestyret ved enhver ansøgning have forholdt sig til, om markedsværdien lå langt over den teknisk-økonomiske vurdering og i bekræftende fald have tillagt dette forhold betydning, jf. budgetregulativets pkt. 12.5 om, at ved afhændelse af fast ejendom skal det som hovedregel sikres, at Hjemmestyret opnår det bedst mulige provenu.*

## 2. Chefboliger

### *a) Ikke hjemmel til at afklassificere*

*Det må lægges til grund, at Hjemmestyret i relation til chefboliger har administreret ordningen således, at der er sket afklassificering af de i sagen omhandlede 11 chefboliger med henblik på salg under lejer til ejer ordningen. En sådan afklassificering - der alene sker med henblik på salg efter lejer til ejer ordningen - kræver efter Nuna Advokaters vurdering klar lovhjemmel, særligt når henses til, at forordningen udtrykkeligt anfører, at lejere af enfamiliehuse ikke har retskrav på at købe deres bolig under lejer til ejer ordningen. Det bemærkes, at samtlige de 11 afhændede chefboliger var enfamiliehuse. Den almindelige forvaltningsretlige regel om, at beføjelser må formodes at være tillagt myndighederne for at varetage **offentlige formål** og ikke til fordel for de ansattes eller*

*andre personers private interesser fører videre til et skærpet hjemmelskrav. Der er ikke hjemmel i forordningen om lejer til ejer eller i den øvrige lovgivning til, at der kan ske afklassificering af en chefbolig, der på ansøgningstidspunktet bliver anvendt som en chefbolig, med det formål, at omdanne boligen under lejer til ejer ordningen.*

*b) Boliger, der anvendes som chefboliger kan ikke omdannes.*

*Det må videre lægges til grund, at Hjemmestyret har administreret ordningen således, at der er sket salg af boliger, der på ansøgningstidspunktet blev anvendt som chefboliger, hvilket er i strid med § 1, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelsen om lejer til ejer, hvor det udtrykkeligt fremgår, at boliger der anvendes som chefboliger, ikke kan omdannes under lejer til ejer ordningen. Det er Nuna Advokaters klare vurdering, at en bolig der er rekvireret som og anvendes som en chefbolig, er en bolig der "anvendes som chefbolig" i bekendtgørelsens forstand så længe boligen er beboet af en lejer, der har fået anvist boligen som chefbolig.*

### 3. Mulig myndighedsinhabilitet

*Det foreligger ikke oplyst over for Nuna Advokater, om Ólafur P. Nielsen, på det tidspunkt, hvor hans ansøgning om køb af bolig blev behandlet, var leder af den enhed, der behandlede ansøgninger om køb af boliger under lejer til ejer ordningen, ligesom det heller ikke er oplyst, om der inden for denne enhed var en egentlig stedfortræder, og endelig foreligger det ikke oplyst, om det rent faktisk var boligdirektoratet selv, der behandlede Ólafur P. Nielsens ansøgning. Nuna Advokater er derfor ikke i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at kunne vurdere, om der som følge af Ólafur P. Nielsens personlige inhabilitet ligeledes har foreligget myndighedsinhabilitet hos direktoratet.*

*Der foreligger efter Nuna Advokaters vurdering myndighedsinhabilitet i det omfang følgende betingelser var opfyldt, idet der i så fald for en umiddelbar betragtning ikke kan herske fuld tillid til, at de ansatte i Direktoratet fuldstændig objektivt kunne behandle en sag, hvis udfald var af væsentlig økonomisk betydning for deres overordnede chef:*

*4. På det tidspunkt hvor Ólafur P. Nielsens ansøgning om køb af lejebolig blev behandlet, var han leder af den enhed, der behandlede ansøgninger om køb af boliger under lejer til ejer-ordningen,*

5. Inden for denne enhed fandtes der ikke en egentlig stedfortræder for Ólafur P. Nielsen, og

6. Denne enhed behandlede Ólafur P. Nielsens ansøgning.

Hvis de tre betingelser var opfyldt, burde Direktoratet have foranlediget, at sagen blev overladt til et andet direktorat/departement, idet det forudsættes, at et andet direktorat/departement må antages at være i besiddelse af den nødvendige sagkundskab på området. Såfremt dette ikke skete, er der efter Nuna Advokaters vurdering tale om en fejl i form af myndighedsinhabilitet."

Som svar på spørgsmål 3 i kommissoriet konkluderer Nuna Advokater i Notat II følgende:

"Ved besvarelsen af spørgsmål 3 er der identificeret to økonomiske fordele i lejer til ejer ordningen, hvor det er relevant at overveje beskatning. Det drejer sig om etableringen af konjunkturpantet og det rentefrie lån.

### **1.2.1 Konjunkturpantet**

Samlet set vurderes køberen under lejer til ejer ordningen at være skattepligtig i henhold til indkomstskattelovens § 13, stk. 1, af det etablerede konjunkturpant, dvs. i alle de tilfælde hvor der købes til under markedsprisen. Det skattepligtige beløb opgøres til konjunkturpantets værdi på etableringstidspunktet før nedskrivning.

Det vurderes ikke at have betydning for skattepligten, at ordningen er etableret ud fra et overordnet boligpolitisk hensyn eller om konjunkturpantet betegnes som en gave, et tilskud eller noget andet. Det afgørende er, at køb af en bolig med konjunkturpant indebærer, at den pågældende person opnår en aktualiseret økonomisk fordel ved at overtage en bolig til under markedspris, idet konjunkturpantet alene er en betinget forpligtelse og ikke en gæld. Der er endvidere lagt vægt på, at der er tale om en tilsigtet begunstiggelse for at overtage ejer-risikoen, at det er tilsigtet, at der ikke skal ske tilbagebetaling af fordelen og at køber i udgangspunktet selv er herre over de omstændigheder, der kan udløse tilbagebetaling af fordelen.

Det fremhæves samtidig, at den herved opnåede økonomiske fordel ikke er fritaget for beskatning efter forordningen om lejer til ejer eller efter indkomstskatteloven.

### **1.2.2 Det rentefrie lån**

*I grønlandsk skatteret er der ikke taget stilling til, om der skal ske kontantomregning af et lån, der ydes af Hjemmestyret til finansiering af den bolig, som Hjemmestyret sælger til den pågældende skatteyder.*

*Det vurderes at være i overensstemmelse med grønlandsk skatteret, at der ikke skal ske kontantomregning.*

*Når der ikke sker kontantomregning sker overdragelsen af boligen til nominelle værdier, dvs. til hovedstolen uden indregning af kurstab, og der realiseres ingen indtægt ved overdragelsen af en bolig, der kan udløse beskatning.*

*Endelig er det vurderet, om der i Grønland kan gennemføres beskatning af en fiktiv sparet renteudgift i forbindelse med de rentefrie lån. Set i lyset af Højesterets dom i TfS 1998 1999 H konkluderes, at der ikke er hjemmel til i indkomstskattelovens § 13 og § 14 at beskatte fiktive renteindtægter eller fiktive sparede renteudgifter. Dertil kommer, at beskatning af fiktive renteudgifter må have som konsekvens, at der samtidig skal anerkendes et skattefradrag for renteudgiften, hvorved beskatning af fiktive renteudgifter under alle omstændigheder ville være neutral."*

Efter at have nærlæst Nuna Advokaters Notat I og II meddelte Landsstyret 16. april 2008 Landstingets Revisionsudvalg, at Landsstyret ikke var enigt i Nuna Advokaters konklusioner, og at Landsstyret derfor havde fundet behov for at få en sagkyndig gennemgang af Nuna Advokaters vurderinger og konklusioner. Det blev samtidig oplyst, at Landsstyret derfor havde besluttet at lade Advokatfirmaet Poul Schmith foretage en vurdering af konklusionerne i Nuna Advokaters Notat I og II.

Som bekræftet i brev af 24. april 2008 til Landsstyret har Landsstyret i konsekvens heraf anmodet Advokatfirmaet Poul Schmith om at foretage en retlig vurdering af:

- "1) om det er korrekt, når Nuna Advokater i Notat I konkluderer, at Hjemmestyrets administration af ansøgninger om køb af enfamiliehuse var ulovlig,*
- 2) om det er korrekt, når Nuna Advokater i Notat I konkluderer, at Hjemmestyret ikke har haft hjemmel til at afklassificere og omdanne de i notatet omhandlede 11 chefboliger,*
- 3) om der forelå inhabilitet i sagen med boligsalget til Ólafur P. Nielsen, og*
- 4) om Nuna Advokaters skattemæssige konklusioner i Notat II er korrekte."*

Landsstyret har således anmodet Advokatfirmaet Poul Schmith om at undersøge, om de retlige konklusioner i Nuna Advokaters Notat I og II er korrekte. Undersøgelsen er ønsket foretaget på grundlag af de oplysninger, der har ligget til grund for Nuna Advokaters notat, samt de yderligere oplysninger, som Landsstyret stiller til rådighed for advokatfirmaet. Det falder uden for Advokatfirmaet Poul Schmiths opgave at foretage selvstændige undersøgelser eller vurderinger af de faktiske forløb i forbindelse med de enkelte boligkøb.

Ligesom det er faldet uden for Nuna Advokaters opgave, falder det uden for Advokatfirmaet Poul Schmiths opgave at vurdere såvel forfatningsmæssigheden som hensigtsmæssigheden af lejer til ejer-ordningen. Opgaven går alene ud på at vurdere, om ordningen efter almindelige forvaltningsretlige principper har været administreret lovligt.

Det falder ligeledes uden for Advokatfirmaet Poul Schmiths opgave at foretage vurderinger af de retlige konsekvenser, som det måtte have, såfremt det konstateres, at ordningen på et eller flere punkter har været administreret ulovligt.

Til brug for vurderingen har Advokatfirmaet Poul Schmith ud over det materiale, der har ligget til grund for Nuna Advokaters Notat I og II, pr. e-mail modtaget det yderligere materiale, der er angivet i afdelingschef Ruth Lindhardts breve af 15., 27. og 29. april 2008.

## **2. KONKLUSIONER**

Efter gennemgang af Nuna Advokaternes Notat I og II og det fra Landsstyret modtagne materiale er den retlige vurdering af konklusionerne i de nævnte notater følgende:

1. Landsstyrets administration af lejer til ejer-ordningen i relation til enfamiliehuse må på det foreliggende grundlag anses for foretaget i overensstemmelse med reglerne i forordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger. Dog har det i perioden fra den 29. august 2002 til den 12. marts 2004 fastsatte 5 års-krav næppe haft den fornødne hjemmel. De 11 lejere, som modtog afslag på deres ansøgninger om at erhverve deres boliger på grund af 5 års-kravet, blev imidlertid ved ophævelsen af den ulovlige praksis tilbudt genoptagelse af deres ansøgninger.

Der er således ikke grundlag for den konklusion i Nuna Advokaters Notat I, at Hjemmestyret har behandlet ansøgninger om køb af enfamiliehuse efter samme kriterier som ansøgninger fra lejere af andre typer lejeboliger, og dermed som om lejere af enfamiliehuse i strid med § 1, stk. 1, i forordning nr. 5 af 21. maj 2002 havde et retskrav på at købe deres bolig.

Det er heller ikke korrekt, når Nuna Advokater i Notat I konkluderer, at Hjemmestyret ved administrationen af lejer til ejer-ordningen i relation til enfamiliehuse burde have inddraget hensynet til Hjemmestyrets økonomi ved at give afslag på ansøgninger om omdannelse, når "markedsværdien lå langt over den teknisk-økonomiske vurdering".

2. Der er ikke grundlag for at konkludere, at Landsstyret har manglet hjemmel til at gennemføre afklassificeringen af de 11 chefboliger, eller at afklassificeringen i øvrigt er sket i strid med retsgrundlaget, herunder reglerne i landstingsforordningen om leje af boliger.

Der er heller ikke grundlag for at konkludere, at reglerne i bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 afskar boliger, der på ansøgningstidspunktet var rekvireret og anvendt som chefbolig, fra afklassificering. Om de 11 chefboliger kunne afklassificeres beroede derfor på Landsstyrets lovlige praksis. Da afklassificering blev gennemført lovligt i overensstemmelse med denne praksis, var den efterfølgende afhændelse efter lejer til ejer-ordningen heller ikke i strid med bekendtgørelsen.

3. Da daværende afdelingschef Ólafur P. Nielsen ikke selv deltog i behandlingen af sagen om erhvervelse af Spindlers Bakke 16 i anden egenskab end som lejer, har der ikke på grund af dennes personlige interesse i sagen foreligget speciel inhabilitet.

Da overtagelsen af boligen blev behandlet af direktør Dorthe Johannsen, der var øverste leder for Direktoratet for Boliger og Infrastruktur, har der videre efter almindelige forvaltningsretlige regler og principper heller ikke foreligget myndighedsinhabilitet.

4. Det konkluderes, at køberen på købstidspunktet ikke kan anses for at være skattepligtig af et beløb, der kan opgøres til konjunkturpantets værdi før nedskrivning. Hel-



ler ikke konjunkturpantets nedskrivning over en 10-årig periode kan anses for at tilføje køberen en skattepligtig indkomst.

### **3. DET RETLIGE GRUNDLAG FOR VURDERINGEN**

Det umiddelbare retlige grundlag for ovenstående vurderinger er de relevante grønlandske landstingslove og -forordninger med tilhørende bekendtgørelser m.v., som nærmere er omtalt nedenfor i punkterne 4-7.

Vurderingen af det relevante retsgrundlag og vurderingen af, om dette er administreret korrekt, er suppleret af almindelige forvaltningsretlige og skatteretlige principper.

I den udstrækning der er behov for at supplere grønlandske forvaltningsretlige eller skatteretlige love og forordninger samt hertil hørende regler, praksis og principper, har det som følge af rigsenheden været naturligt at søge vejledning i danske forvaltningsretlige og skatteretlige principper, jf. lov om Grønlands Hjemmestyre, § 1, stk. 1, der hviler på en forudsætning om, at de fundamentale retsprincipper er fælles for riget.

### **4. ADMINISTRATIONEN AF LEJER TIL EJER-ORDNINGEN**

#### **4.1 Retsgrundlaget**

Lejer til ejer-ordningen trådte i kraft den 1. juli 2002.

Det overordnede formål med ordningen var at gøre det muligt for Hjemmestyret og kommunerne at frasælge offentligt ejede lejeboliger til private ejere og derigennem frigøre betydelige økonomiske midler med henblik på at anvende disse til nybyggeri samt renovering af den eksisterende offentlige boligmasse.

Indførelsen af lejer til ejer-ordningen var en del af Hjemmestyrets boligpolitik og skulle medvirke til at afhjælpe den generelle boligmangel, de lange ventelister i de store byer og de høje udlejningspriser på det private boligmarked.

Ved indførelsen af ejer til lejer-ordningen var det forventet, at det i de første fem år ville være muligt for Hjemmestyret at sælge ca. 375 boliger (30.000 m<sup>2</sup>), omfattende såvel enfamilie- og dobbelthuse, rækkehuse samt mindre etageejendomme. Et salg af det forudsatte antal ejendomme ville med en gennemsnitlig kvadratmeterpris på 13.000 kr.

medføre en indtægt i Landskassen på samlet ca. 390 mio. kr. fordelt på en "her og nu"-betaling på 234 mio. kr. og pantehæftelser i de frasolgte ejendomme på 156 mio. kr.

Det var forventet, at indtægterne fra frasalget ville være med til at give den grønlandske boligmasse det nødvendige løft for at kunne afhjælpe de generelle problemer på boligmarkedet.

De nærmere regler for ordningen blev fastsat i landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til lejeboliger (herafter forordning nr. 5 af 21. maj 2002).

Af forordning nr. 5 af 21. maj 2002 fremgår:

*"§ 1. Denne forordning finder anvendelse på opdeling og omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsejendomme til ejerboliger, herunder enfamiliehuse, dobbelthuse og flerfamiliehuse, hvorved forstås etagehuse, rækkehuse og kædehuse med mindst 3 sammen-byggede boliger. En ejendom skal opdeles og omdannes samtidigt. Lejer af et enfamiliehus har ikke et krav på at købe sit enfamiliehus, men kan søge boligens ejer herom.*

[...]

*Stk. 5. Landsstyret kan fastsætte regler om, hvilke udlejningsboliger der ikke er omfattet af denne forordning.*

[...]

*§ 7. Før der kan indgås aftale med lejere om køb af deres bolig, skal boligens ejer give oplysning om følgende forhold:*

*1) (udeladt)*

*2) boligens teknisk-økonomiske vurdering, boligens værdi og den forventede salgspris ved offentligt salg,*

*3) - 8) (udeladt)*

*Stk. 2. Boligens ejer må ikke afgive urigtige eller vildledende oplysninger samt anprisninger af ejendommen eller de enkelte boliger.*

Stk. 3. *Ejendommens eller boligens værdi og forventede salgspris ved offentligt salg skal opgøres af en ejendomsmægler og indeholde forudsætningerne for opgørelse af henholdsvis værdien og salgsprisen, jf. § 11. Det højeste af disse to beløb er udtrykket for markedsvurdering.*

Stk. 4. *Landsstyret fastsætter regler om, hvordan den teknisk-økonomiske vurdering skal foretages.*

### *Finansiering*

*§ 8. [...]*

Stk. 2. *En ejendoms eller en boligs købesum omfatter ejendommens eller boligens teknisk-økonomiske vurdering tillagt samtlige udgifter i forbindelse med købet, herunder udgifter til landinspektør, ejendomsmægler, teknisk og økonomisk rådgivning, advokat, finansiel rådgiver og stempelafgifter.*

*[...]*

### *Særligt om konjunkturpant*

*§ 11. Såfremt en boligs købesum, jf. § 8, stk. 2, er 5 % lavere end boligens markedsvurdering, jf. § 7, stk. 3, skal køber for at modvirke spekulation i forbindelse med videresalg af boligen, give Landsstyret eller kommunalbestyrelsen et konjunkturpant i boligen svarende til forskellen mellem købesummen, jf. § 8, stk. 2 og markedsvurderingen, jf. § 7, stk. 3.*

*[...]*

Stk. 3. *Konjunkturpantet, jf. stk. 1, nedskives over 10 år med 1/10 hvert år. [...]"*

Af de almindelige bemærkninger til forordningsforslaget fremgår:

*"Forslag til landstingsforordning om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger sker som et led i de igangværende bestræbelser på at øge forsy-*

*ningen af privatejede boliger. Forordningsforslaget fremsættes for at imødekomme kommunernes ønske om salg af deres udlejningsboliger i forbindelse med projektet "Lejer til ejer" samt borgernes ønske om at købe deres nuværende lejerbolig som ejerbolig."*

Af bemærkningerne til forordningsforslagets § 1 fremgår:

*"Bestemmelsen indebærer, at alle former for offentligt ejede ejendomme med udlejningsboliger kan omdannes til ejerboliger, uanset om der er tale om enfamiliehuse, dobbelthuse eller flerfamiliehuse, der defineres som mindst 3 sammenhængende enheder. I modsætning til lejere i dobbelthuse og flerfamiliehuse, har lejere af enfamiliehuse ikke et retskrav på at købe deres lejerbolig. Lejere af enfamiliehuse kan alene ansøge om køb af boligen.*

[...]

*Bestemmelsen indebærer, at Landsstyret kan fastsætte regler om, hvilke boliger forordningen ikke finder anvendelse på. Her tænkes primært på boliger, der af Hjemmestyret eller en kommunalbestyrelse er øremærket, eller er klassificerede som egentlige tjenesteboliger med bopælspligt."*

Forordningsforslaget var inden fremsættelsen blevet fremsendt til lovteknisk gennemgang i Lovkontoret. For så vidt angår forordningsforslaget § 1, bemærkede Lovkontoret følgende:

*"Forslagets anvendelsesområde omfatter alle offentligt ejede ejendomme, herunder enfamiliehuse. Det følger forudsætningsvis af § 6, stk 2, at en lejer i et enfamiliehus kan købe sin lejlighed. Lægges det til grund, at der består en ret for en lejer til at købe også et enfamiliehus vil en række af hjemmestyrets øremærkede tjenesteboliger kunne købes af deres lejere med en fordelagtig finansiering. Skulle disse enfamiliehuse blive købt af lejerne vil det efterlade i hvertfald hjemmestyret med et boligforsyningsproblem.*

[...]

*På denne baggrund anbefales det overveje om det i forslaget positivt skal anføres, at en række øremærkede eenfamiliehuse ikke omfattes af forslag til landstingsforordning, alternativt at forslaget udformes så der ikke består noget retskrav for lejer på køb af een-familiehuse."*

Af bemærkningerne til forordningsforslagets § 8 fremgår:

*"Købesummen skal indeholde alle de omkostninger, der relaterer sig til omdannelsen og salget af boligerne. Bestemmelsen indebærer tillige, at basis for fastsættelsen af købesummen er ejendommens teknisk-økonomiske værdi."*

Og til § 11 fremgår:

*"Bestemmelsen skal forebygge spekulation på steder, hvor f.eks. boligmangel kan medføre en højere pris i offentligt salg, men hvor lejeren kan købe boligen til den lavere teknisk-økonomiske vurdering.*

*Bestemmelsen indebærer, at såfremt markedsvurderingen er mere end 5% højere end den teknisk-økonomiske værdi, skal køberen give Landsstyret eller en kommunalbestyrelse et konjunkturpant på forskellen.*

*Såfremt en boligs markedsværdi er betydeligt højere end boligens genopførelsespris, og boligen tilbydes lejerne til denne betydeligt højere pris, kan det frygtes, at kun de færreste lejere har økonomi til at købe deres bolig. Eftersom de fleste lejere har behov for tag over hovedet, vil en eventuel gevinst, der hidrører fra konjunkturpantet, først kunne realiseres ved et salg.*

*[...]*

*I betragtning af den generelle økonomiske risiko en lejer løber ved at købe sin lejerbolig, samt risikoen for prisfald på markedet for ejerboliger, finder Landsstyret ikke, det vil være i overensstemmelse med Landsstyrets generelle politik at udnytte den overophedning, der hersker på boligområdet på flere lokaliteter i landet."*

Under behandlingen af forordningsforslaget stillede Landstingets Infrastruktur- og Boligudvalg den 22. april 2002 følgende samrådsspørgsmål til Landsstyremedlemmet for Boliger og Infrastruktur, Jørgen Wæver Johansen:

"3 Herlighedsværdi og spekulation

*Landsstyrets og kommunernes udlejningsejendomme og boliger heri, skal i henhold til forslaget § 8, stk. 2, sælges til en pris, som omfatter ejendommens/boligens teknisk-økonomiske vurdering tillagt samtlige udgifter i forbindelse med købet, herunder udgifter til landinspektør, ejendomsmægler, teknisk og økonomisk rådgivning, advokat, finansiel rådgiver og stempelafgifter.*

*Hvis ovennævnte salgssum imidlertid er 5% lavere end boligens markedsvurdering, lægges hertil et pant i boligen svarende til differencen mellem salgssum og markedsvurdering. Dette pant nedskrives over 10 år, jf. forslaget § 11.*

*Dog skal boliger, som ikke sælges i forbindelse med ejendommens omdannelse, ved lejers fraflytning sælges offentligt for højeste bud.*

*Den valgte konstruktion indebærer udgifter til såvel beregning af teknisk økonomisk værdi og vurdering af markedsværdien. [...]*

*Umiddelbart kan det undre, at man har valgt en konstruktion, som indebærer sådanne omkostninger og administrative byrder, når man i stedet kunne vælge den langt enklere løsning at sælge boligerne til markedspris.*

*Forklaringen skal formentlig findes i de overvejelser, som er beskrevet i forslaget bemærkninger:*

*"Skal en bolig sælges for hvad den er værd, altså den teknisk-økonomiske værdi, eller for hvad ejeren kan få for den, d.v.s. markedsprisen? Det offentlige skal være opmærksom på, at sælges boligerne til markedsprisen, som formentlig er noget højere, end hvad de er værd, så har det offentlige scoret gevinst på en boligmangel, som det offentlige selv har været med til at skabe."*

*Bemærkningernes fremstilling af nævnte problemstilling forekommer unuanceret.*

*For det første kunne det med (mindst) samme vægt fremføres, at en eventuel gevinst ikke bør komme tilfældige (men økonomisk velstillede) lejere til gode, men derimod samfundet (kommunerne og Hjemmestyret), og dermed også de, som har lidt under bolig manglen. Dette argument får ikke mindre vægt af, at indtægterne fra salget skal anvendes til opførelse af nye beboelsesejendomme og dermed til bekæmpelse af den eksisterende bolig mangel. Jo flere penge boligsalget indbringer, jo bedre er mulighederne for at reducere bolig manglen, hvilket vil komme hele samfundet til gavn.*

*For det andet bør man være opmærksom på, at en eventuel difference mellem en given boligs markedsværdi og dens teknisk-økonomiske værdi ikke nødvendigvis (alene) beror på et utilstrækkeligt udbud af boliger (altså på bolig manglen i f.eks. Nuuk). En eventuel difference kan også bero på den pågældende boligs **herlighedsværdi**. Selv to boliger i samme ejendom vil ikke nødvendigvis have samme markedsværdi. En bolig med udsigt over fjorden vil selvsagt kunne opnå en højere pris end den bolig, som har udsigt ud over en befærdet vej, eller en anden bebyggelse.*

*Med den valgte konstruktion vil økonomisk velfunderede ejere, som har det held at bebo (og få mulighed for at erhverve) en attraktiv bolig, opnå mulighed for en gevinst. Det særlige pant, jf. forslaget § 11, forhindrer ganske vist **kortsigtet** spekulation, men en mere langsigtet spekulation, står stadig potentielle købere åben.*

*Det kunne på baggrund af ovenstående overvejes at ændre konstruktionen, således at ethvert salg skal ske til markedspris. Hvis konstruktionen imidlertid fastholdes, bør der på nuanceret og sober vis redegøres for baggrunden herfor.*

### **Hvad er Landsstyremedlemmets holdning til ovennævnte problemstilling?"**

Af svaret fra Landsstyremedlemmet for Boliger og Infrastruktur til Landstingets Infrastruktur- og Boligudvalg den 29. april 2002 fremgår:

*"Jeg finder det ikke korrekt, såfremt boligerne skulle sælges til opskruede priser, der skyldes bolig mangel mv. [...]"*

*Udvalget spørger, hvad jeg vil gøre ved en boligs eventuelle herlighedsværdi. Nu er det engang således, at vurderingen af, hvad er herligt, er en meget individuel vurdering fra person til person.*

*Hvad jeg kunne betragte som herlighed, kunne andre betragte som en plage.*

*Jeg vil understrege, at en boligejers gevinst først kan bestemmes ved salg. De lejere, der måtte købe deres bolig, vil formentlig blive boende i boligen. Det forhold, at boligen tjener som tag over hovedet, burde ikke ændres ved overgangen fra lejer til ejer.*

*Hvis lejerer har givet f.eks. 1. mio. kr. for en bolig, hvis skønnede markedsværdi ligger på 1,3 mio. kr., så kan den potentielle gevinst først realiseres, når ejeren flytter ud og sælger boligen. Men hvor skal ejeren så bo? Ejeren skal i øvrigt besidde boligen i 10 år, før ejeren kan høste en eventuel gevinst 100 %.*

*Jeg synes, det er vigtigt, at vi bevarer overblikket og spørger os selv, om vi skal forsøge at tjene penge på boligmanglen, når vi giver lejerne ret til at overtage deres boliger på ejervilkår?*

*Det er ikke Landstyreets politik at sælge boligerne til lejerne for mere end de er værd.*

*Jeg finder, at det forholder sig helt anderledes, når der er tale om at sælge ledige boliger, idet der i sådanne sager ikke er nogen lejer i boligen, der kan føle sig presset eller tvunget til at købe sin bolig. De ledige boliger bør derfor sælges til markedsprisen.*

*Jeg skal således opsummere til pkt. 3:*

*Landsstyret kan ikke støtte en ordning, som udnytter en anden persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder til at opnå en pris, der står i væsentligt misforhold til modydelse.*

*Boligerne skal sælges, til hvad de er værd, og ikke hvad man kan få for dem."*



Landstingets Infrastruktur og Boligudvalg afgav herefter den 8. maj 2002 betænkning til brug for 2. behandling af forordningsforslaget. Heraf fremgår:

### **"2.0 Udvalgets generelle holdning**

*Landstingets Infrastruktur- og Boligudvalg ser positivt på nærværende forslag til Landstingsforordning om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger. Forslaget vil have den positive konsekvens, at lejere i Hjemmestyrets eller kommunale udlejningsejendomme nu vil få mulighed for at blive ejer af deres nuværende lejebolig.*

*Udvalget noterer med tilfredshed, at nærværende forslag vil være medvirkende til at tilskynde - de økonomisk velstillede - lejere til at overtage deres lejebolig.*

[...]

*Ydermere konstaterer udvalget med glæde, at nærværende forslag vil give kommunerne bedre muligheder for at opføre nye boliger på grund af de forventede salgsindtægter af udlejningsejendomme.*

[...]

### **4.0 Udvalgets indstilling**

*Et flertal af udvalgets medlemmer bestående af Siumut og Atassut indstiller på denne baggrund forslaget til Landstingets vedtagelse i den form forslaget har.*

*Et mindretal af udvalgets medlemmer bestående af Inuit Ataatigiit indstiller forslaget til forkastelse med følgende begrundelse.*

*Ifølge et samråd med Landsstyremedlem for Boliger og Infrastruktur blev der oplyst følgende overfor udvalget i forbindelse med udvalgets spørgsmål vedrørende opgørelse af en boligs eventuelle beliggenhedsværdi.*

*"...Nu er det engang således, at vurderingen af, hvad der er herligt er en meget individuel vurdering fra person til person. Hvad jeg kunne betragte som en herlighed, kunne andre betragte som en plage."*

*Et mindretal af udvalgets medlemmer er enig med Landsstyremedlemmet i, at en boligs beliggenhedsværdi kan opfattes forskelligt, og det er individuelt bestemt. Det er korrekt. Men udvalget er ligeledes af den opfattelse, at det er uden for diskussion, at der er en større beliggenhedsværdi ved en bolig med udsigt over fjorden, end ved en bolig med udsigt til en baggård.*

*[...]*

*Et mindretal af udvalgets medlemmer er af den opfattelse, at det er uholdbart, at boligernes beliggenhedsværdi ikke bliver indregnet i prisfastsættelsen. Prisfastsættelsen af boliger virker for tilfældigt, idet lejerne ingen indflydelse har på, om man som sagt får tildelt en bolig med høj eller lav beliggenhedsværdi.*

*Et mindretal af udvalgets medlemmer opfordrer derfor Landsstyret om at fremkomme med et ændringsforslag, således at prisfastsættelsen af boliger sker både ud fra en teknisk-økonomisk vurdering, og ligeledes tager højde for boligens beliggenhedsværdi."*

Forordningsforslaget blev i overensstemmelse med flertallet i Landstingets Infrastruktur- og Boligudvalg vedtaget på 2. behandling uden ændring af reglerne for prisfastsættelse af boligen.

## **4.2 Landsstyrets praksis**

### *4.2.1 Landsstyrets almindelige praksis*

Praksis i forbindelse med salg efter lejer til ejer-ordningen er beskrevet i "Redegørelse om Landstingsforordning om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger", der er udarbejdet af Landsstyreområdet for Boliger, Infrastruktur og Råstoffer. Heraf fremgår af s. 29ff.:

*"Fra 2002 til 1. marts 2007 er der i alt gennemført 80 overtagelser af Hjemmestyrets ejendomme efter lejer til ejer modellen. De 80 overtagelser er fordelt på 10 kommuner. Der er endnu ikke gennemført overtagelse af Hjemmestyrets flerfamiliehuse, men alene enfamilie- og dobbelthuse.*

*Hjemmestyret har modtaget ansøgninger om køb af lejligheder i flerfamiliehuse, men ansøgerne har ikke kunne opfylde kravet om 75 % tilslutning.*

*De 80 gennemførte overtagelser er sket i overensstemmelse med Landstingets og Landsstyrets politik og i henhold til gældende lovgivning. Forinden køb har lejerer i alle 80 tilfælde af boligens ejer modtaget en opgørelse, der viser boligens teknisk-økonomiske vurdering og den forventede salgspris ved offentligt salg (markedsvurderingen), jf. § 7, stk. 1, nr. 2, i landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger.*

*Boligens ejer har i det omfang det overhovedet har været fysisk muligt, fået en ejendomsmægler til at opgøre den forventede salgspris ved offentligt salg (markedsvurderingen). Alle markedsvurderinger i Nuuk er foretaget af en ejendomsmægler. Ejendomsmægleren har i alle tilfælde foretaget opgørelsen i overensstemmelse med § 7, stk. 3, i landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger. Hvor det ikke har været fysisk muligt at få en ejendomsmægler til at opgøre den forventede salgspris ved offentligt salg (markedsvurderingen), har boligens ejer fået en anden byggesagkyndig til at foretage vurderingen. Dette er navnlig sket på mindre lokaliteter på kysten, hvor der ikke er en ejendomsmægler til stede.*

*I alle 80 tilfælde har boligens ejer modtaget et konjunkturpant i overensstemmelse med § 11, stk. 1, i landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger, såfremt boligens teknisk-økonomiske værdi har været mere end 5 procent lavere end boligens markedsvurdering.*

*[...]*

### *7.3. Proceduren for salg*

*Ansøgningerne behandles i Direktoratet for Boliger og Infrastruktur i henhold til Landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger og Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002, om hvilke af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger, der ikke kan omdannes til ejerboliger.*

Endvidere behandles ansøgningerne efter retningslinjer udstukket af Landsstyret vedrørende salg af enfamiliehuse. Blandt andet vedtog Landsstyret den 29. august 2002 en administrationspraksis for lejere af enfamiliehuse, hvorefter alene lejere, der har beboet enfamiliehuse i mindst 5 år, kan opnå tilladelse til køb. Denne praksis blev dog ophævet igen i 2004.

#### 7.4 Eksempel på sagsforløb

Når direktoratet modtager en ansøgning fra en lejer om køb af bolig, indhentes lejemålsoplysninger fra A/S Boligselskabet INI. A/S Boligselskabet INI oplyser herefter, om lejer har restancer eller om der er tale om særlige anvisningsforhold.

[...]

I hovedparten af sagerne giver A/S Boligselskabet INI tilbagemelding om, at der er tale om et almindeligt lejeforhold, og at der ikke er nogle restancer.

I de tilfælde rekvireres en markedsvurdering af boligen fra en ejendomsmægler, og A/S Boligselskabet INI anmodes om at foretage en teknisk-økonomisk vurdering af huset.

Såfremt markedsvurderingen af huset overstiger den teknisk-økonomiske vurdering med mere end 5 %, sælges huset til den teknisk-økonomiske værdi, og der etableres et såkaldt konjunkturpant på differencen mellem den teknisk-økonomiske værdi og markedsvurderingen. Konjunkturpantet skal modvirke spekulation og nedskrives lineært over 10 år.

Såfremt markedsværdien er lavere end den teknisk-økonomiske værdi, sælges huset til markedsvurderingen.

##### 7.4.1 Særlige anvisningsforhold

Såfremt A/S Boligselskabet INI meddeler, at der er særlige anvisningsforhold for boligen, træder Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 om hvilke af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger, der ikke kan omdannes til ejerboliger, i kraft.

*A/S Boligselskabet INI kan eksempelvis oplyse om lejeforholdene, at boligen er reserveret til særligt formål. Rundt i hele landet er der eksempelvis reserveret særlige boliger til handikappede, ejendomsfunktionærer, læger, præster, lærere og elværksbestyrere og yderligere i Nuuk findes der chefboliger. Er boligen reserveret til særligt formål, kontakter Direktoratet institutionen for at høre, om institutionen vil opretholde reservationen af boligen. I nogle tilfælde ønsker institutionen at opretholde reservationen, i andre tilfælde bortfalder reservationen, og boligen kan dermed afhændes til lejer. I nogle tilfælde er der blot tale om en almindelig bolig, men med en reservation i form af, at boligen ved ledighed kan anvendes til særlige formål.*

#### 7.4.2 Særligt om chefboliger i Nuuk

*Tidligere fik alle kontorchefer og afdelingschefer i centraladministrationen samt institutionsledere og ledere i de nettostyrede virksomheder stillet en chefbolig til rådighed i forbindelse med ansættelsen. Hjemmestyret afsatte ikke tilstrækkelig med renoveringsmidler til rådighed til denne boligpulje og vedligeholdelsesniveauet kunne ikke leve op til begrebet "chefbolig", idet mange boliger var i rigtig dårlig vedligeholdelsesstand.*

*Af lejeforordningen fremgår nu, at det kun er Landsstyremedlemmer og direktører i centraladministrationen, der har krav på en chefbolig. Dermed kan Hjemmestyrets chefboligpulje reduceres til ca. 25 boliger.*

*I gennem de sidste år er der derfor sket en særlig vurdering af ledige enfamiliehuse og rækkehuse i Nuuk. Når en enfamiliebolig eller et rækkehus bliver meldt ledig, besigtiges boligen. Såfremt boligen er attraktiv og vedligeholdelsesniveauet er tilstrækkeligt, reserveres boligen som chefbolig.*

*Når der indkommer en ansøgning om køb af bolig fra en lejer i en bolig, der er anvist som chefbolig, besigtiges boligen ligeledes. Hvis boligen vurderes som vel vedligeholdt, gives der afslag på ansøgningen. Hvis boligens vedligeholdelsesniveau er for lavt og der ikke er afsat tilstrækkelige renoveringsmidler til istandsættelse, udtages boligen af chefboligpuljen og kan sælges efter lejer til ejer ordningen.*

*Chefboligpuljen evalueres løbende. Chefboligernes stand evalueres sammen med Hjemmestyrets behov for chefboliger. Især da lejeforordningen blev ændret, så*

*nogle chefer mistede adgang til chefboligpuljen, reducerede man chefboligpuljen. Beslutningen om, hvilke boliger der indgår i chefboligpuljen træffes af administrationen efter fast praksis, der er videreført efter Hjemmestyrets overtagelse af boligområdet."*

#### 4.2.2 Særligt om 5 års-kravet

Beslutningen om ved administration af lejer til ejer-ordningen at stille krav om, at lejere i enfamiliehuse, der ønskede at overtage deres lejebolig som ejerbolig, skulle have beboet lejemålet i 5 år eller mere, før der kunne gives tilladelse, blev vedtaget af Landsstyret den 29. august 2002.

Af oplægget fra Landsstyremedlemmet for Boliger og Infrastruktur af 21. august 2002 til Landsstyret, hvormed 5 års-kravet blev foreslået indført, fremgår:

*"I og med at lejere af enfamiliehuse ikke har krav på at kunne købe deres bolig, men alene kan ansøge om det, finder Landsstyreområdet, at sådanne tilladelser bør gives i de tilfælde, hvor lejeren og dennes husstand har en vis tilknytning til boligen. Helt konkret foreslås, at lejere, der har beboet det pågældende enfamiliehus i 5 år eller mere, kan opnå tilladelse til at købe huset.*

*Imidlertid bør bestemte boliger og boligtyper altid være undtaget fra lejerens ret til at købe sin bolig. Det er vigtigt, at Landsstyret som arbejdsgiver er i stand til at tilbyde en passende bolig til visse kategorier af ansatte. Derfor bør f.eks. øremærkede boliger og boliger, der er reserveret til bestemte formål, undtages fra lejerens adgang til at købe sin bolig."*

Denne praksis blev fulgt frem til 12. marts 2004, hvor Landsstyret besluttede at ophæve den. Af oplægget fra Landsstyremedlemmet for Boliger og Infrastruktur af 10. marts 2004 til Landsstyret, hvormed 5 års-kravet foreslås ophævet, fremgår:

*"Med hjemmel i ovennævnte bestemmelse (§ 1, stk. 1, i landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002) og for yderligere at sikre mod spekulation, vedtog Landsstyret den 29. August 2002 en administrationspraksis for lejere i enfamiliehuse, hvorefter alene lejere, der har beboet deres enfamiliehus i mindst 5 år, kan opnå tilladelse til køb. Denne praksis blev fastsat af forsigtighedshensyn. [...]*

*Landsstyreområdet har på baggrund af de hidtidige erfaringer vurderet, at 5 års begrænsningen bør ophæves, idet det er Landsstyreområdets vurdering, at konjunkturpantet i sig selv er tilstrækkelig værn mod spekulation."*

Ophævelsen af 5 års-reglen betød, at lejere, der var blevet anvist eller beboede en bolig, der ikke var øremærket til særlige formål i henhold til bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002, opnåede samme ret til at købe deres bolig, som de øvrige lejere i det offentlige udlejningsboliger.

Det blev videre besluttet at tilbyde de 11, der havde modtaget afslag på grund af 5 års-reglen, at deres ansøgninger om omdannelse blev genoptaget.

### **4.3 Fortolkning, skøn og afskæringsregler**

Når hjemlen for en afgørelse skal søges i en lovregel, er det almindelige udgangspunkt, at hjemlen fastlægges ved fortolkning af den pågældende regel. Fortolkningen er ikke bundet af faste fortolkningsprincipper. En række elementer kan afhængig af den konkrete fortolkningsituation indgå, og som oftest fastlægges fortolkningsresultatet ved en helhedsbedømmelse af disse elementer. De vigtigste faktorer vil normalt være reglens ordlyd, forarbejderne, reglens forhistorie, den hidtidige anvendelse i praksis hos domstolene og forvaltningen, sammenhængen med lovens øvrige regler, lovens formål og konsekvenserne af fortolkningen.

Ikke sjældent indeholder lovregler imidlertid kun en meget begrænset beskrivelse af reglens anvendelsesområde og overlader dermed et skøn til forvaltningen. Dette skøn kan være meget vidt eller mere begrænset, afhængig af hvor præcist lovreglen beskriver grænserne for skønnet.

På grund af lovreglens upræcise indhold kan fastlæggelsen af rammerne for skønnet ikke ske ved almindelig fortolkning. I stedet må rammerne for skønnet søges fastlagt gennem fastlæggelse af de lovlige kriterier eller hensyn, som kan eller måske ligefrem skal indtages ved forvaltningens skøn, og ved fastlæggelse af den vægt, som de enkelte kriterier eller hensyn må indgå med. Denne fastlæggelse af lovlige kriterier for skønnet sker imidlertid ved inddragelse af de almindelige retskildefaktorer, dvs. ved inddragelse af de samme retskilder som ved fortolkning. Lovens ordlyd vil ofte ikke give megen vejledning,

men vægten må så lægges på reglens forarbejder, forhistorie, sammenhængen med den øvrige del af regelsættet, interne regler, praksis og lovens formål.

Når loven overlader forvaltningen et skøn, er udgangspunktet, at der skal foretages et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde. Det kan imidlertid være lovligt at fastlægge interne regler, der i større eller mindre grad begrænser skønnet eller i sjældne tilfælde helt afskærer dette. Om sådanne interne afvejningsregler er lovlige, beror på en nærmere undersøgelse af hjemmelsgrundlaget og den interne regel. Det almindelige udgangspunkt er dog, at regler, der helt afskærer skønnet, sjældent vil være lovlige, mens regler, der begrænser skønnet, kan være lovlige, når de fastlægges med henblik på varetagelse af lovlige hensyn, herunder både de hensyn, som kan fastlægges ved undersøgelse af den konkrete lovregel og almindelige hensyn f.eks. til ligebehandling, forudsigelighed og administrativ konvens.

De ovenfor omtalte emner er udførligt behandlet i den forvaltningsretlige teori. Der henvises her til Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave (2002), siderne 314, 321-328 og 356-365, Bent Christensen: Forvaltningsret, 2. udgave (1997), siderne 127-137, 163-166, 172-176, 178-180 og 215-220, og Garde m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), siderne 165-169, 219-223 og 267-275.

#### **4.4 Vurdering**

##### *4.4.1 § 1, stk. 1, i forordning nr. 5 af 21. maj 2002*

Efter forordning nr. 5 af 21. maj 2002 om lejer til ejer-ordningen har lejere af dobbelthuse og flerfamiliehuse et egentligt retskrav på at overtage deres bolig under de betingelser, som er angivet i forordningen.

For enfamiliehuse følger det derimod af forordningens § 1, stk. 1, at lejer

*"... ikke [har] et krav på at købe sit enfamiliehus, men kan søge boligens ejer herom."*

Hverken forordningen eller de egentlige forarbejder til denne indeholder nogen nærmere angivelse af, under hvilke betingelser ansøgninger fra lejere af enfamiliehuse kan eller



skal imødekommes. På dette punkt overlader forordningen derfor, således som den er vedtaget, Landsstyret et meget vidt skøn.

Det fremgår imidlertid af Lovkontorets notat af 28. februar 2002, at baggrunden for tilføjeisen i § 1, stk. 1, om, at lejere af enfamiliehuse ikke havde krav på at købe deres boliger, var at sikre, at lejere af klassificerede boliger ikke fik retskrav på at købe deres boliger med den virkning, at Landsstyret kunne komme til at stå med et boligforsyningsproblem. Sidste punktum i § 1, stk. 1, banede dermed vej for bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002, og har efter det foreliggende næppe haft andet formål.

Da det udtrykkeligt tilkendegivne formål med lejer til ejer-ordningen var at søge såvel enfamiliehuse som dobbelthuse og flerfamiliehuse omdannet fra lejerboliger til ejerboliger, må udgangspunktet herefter have været, at også enfamiliehuse har kunnet omdannes, når disse ikke var klassificerede til særlige boligformål eller andre særlige hensyn undtagelsesvis måtte tale imod omdannelse.

#### *4.4.2 Hensynet til Hjemmestyrets økonomi*

Med vedtagelsen af forordning nr. 5 af 21. maj 2002 traf Landstinget beslutning om, at boliger solgt under lejer til ejer-ordningen skulle sælges til den teknisk-økonomiske værdi.

Under behandlingen af forordningsforslaget blev det drøftet, både i Landstinget og i Landstingets Infrastruktur- og Boligudvalg, om det var hensigtsmæssigt at åbne adgang for et frasalg af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til den teknisk-økonomiske værdi i tilfælde, hvor denne af forskellige årsager lå væsentligt under markedsprisen.

Det fremgik klart af forordningsforslagets § 8, stk. 2, og bemærkningerne hertil, at basis for fastsættelsen af købesummen var ejendommens teknisk-økonomiske værdi.

Landstingets Infrastruktur og Boligudvalg rejste spørgsmålet over for Landsstyret, der udtrykkeligt tilkendegav over for udvalget, at forordningen skulle forstås således, at boligerne skulle sælges til den lavere teknisk-økonomiske værdi, idet man efter Landsstyrets opfattelse i modsat fald ville "udnytte en anden persons betydelige økonomiske eller per-

sonlige vanskeligheder til at opnå en pris, der står i væsentligt misforhold til modydelsen."

Denne tilkendegivelse tog flertallet af Landstingets Infrastruktur og Boligudvalg til efterretning og tilkendegav tilfredshed med, at forslaget vil være medvirkende til at tilskynde - de økonomisk velstillede - lejere til at overtage deres lejebolig.

Forslaget blev herefter vedtaget endeligt af Landstinget.

Det må på denne baggrund, samt på baggrund af formuleringen bestemmelserne i forordningsforslaget lægges til grund, at Landstinget med vedtagelsen af forordning nr. 5 af 21. maj 2002 tog endelig stilling til, at de af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger, der ville blive solgt i medfør af ejer til lejer-ordningen, skulle sælges til den teknisk-økonomiske værdi, også i de tilfælde, hvor den lå væsentligt under markedsprisen.

Dette har Landsstyret fulgt ved fastlæggelsen af den administrative praksis.

Landsstyret har således ikke ved administrationen af ejer til lejer-ordningen taget hensyn til, at der i flere tilfælde kunne være en betydelig forskel på den teknisk-økonomiske værdi og markedsprisen.

En sådan praksis ville heller ikke uden videre have været lovlig.

Spørgsmålet om, i hvilken udstrækning der ved en forvaltningsafgørelse, f.eks. en afgørelse om at sælge en offentligt ejet bolig, kan inddrages hensyn til de offentlige finanser, er beskrevet af Garde m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 239:

*"Varetagelse af hensynet til det offentlige finanser er ikke uden videre ulovlig. Om dette er tilfældet afhænger af, om hensynet er sagligt vedkommende inden for det pågældende forvaltningsområde og i relation til den afgørelse, der skal træffes. Ved f.eks. budgetbeslutninger er finansielle hensyn naturligvis oplagt relevante. Det samme vil ofte være tilfældet inden for forretningsmæssigt prægede områder. [...]"*

*I øvrigt er udgangspunktet med hensyn til udstedelse af forvaltningsakter, at finansielle hensyn ikke indgår i afvejningen inden for rammerne af den materielle hjemmel. [...]*

*Det kan dog ikke afvises, at en fortolkning af retsgrundlaget kan føre til, at bevillingsmæssige eller økonomiske hensyn kan være relevante for, hvordan en lovbestemmelse anvendes."*

Ligeledes er problemstillingen beskrevet af Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 335:

*"De her nævnte specialitetsprincipper har fået en nogenlunde fast udformning vedrørende kriteriet, det offentliges økonomi. Synspunktet, som ligger i forlængelse af det skærpede hjemmelskrav ved opkrævning af fiskale afgifter, går ud på at beføjelser, der ikke umiddelbart har med skatte- og afgiftsopkrævning at gøre, ikke uden særlige retskildemæssige holdepunkter må benyttes til at opnå økonomiske begunstigelser af den offentlige sektor."*

Selv om formålet med lejer til ejer-ordningen var at skaffe offentlige indtægter til forbedring af boligområdet, er beføjelserne i ordningen til at afhænde offentlige udlejningsboliger ikke et led i skatte- og afgiftsopkrævningen, og der må derfor kræves retskildemæssige holdepunkter for, at hensynet til offentlige finanser kan inddrages.

Der er heller ikke på baggrund af reglerne i forordning nr. 5 af 21. maj 2002 eller forarbejderne hertil grundlag for at fastslå, at Landsstyret burde have inddraget særlige hensyn til de offentlige finanser. Landstinget må som nævnt ovenfor antages at have taget endelig stilling hertil.

Det må derfor konstateres, at der ikke er grundlag for at mene, at Landsstyret ved administrationen af lejer til ejer-ordningen i relation til enfamiliehuse var forpligtet til at inddrage hensynet til Hjemmestyrets økonomi. For enfamiliehuse med en markedsværdi over den tekniske-økonomiske vurdering var Landsstyret således ikke forpligtet til at give afslag på omdannelse til ejerbolig med henblik på ved ledighed i stedet at udbyde disse boliger på det frie marked. En sådan praksis ville have været i strid med lovgrundlaget.

#### 4.4.3 Spekulationshensynet og 5-års reglen

Som ovenfor omtalt var Landstinget i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 5 af 21. maj 2002 opmærksom på, at omdannelse af lejerboliger til ejerboliger under ordningen kunne være økonomisk fordelagtig for de nye ejere. Det fremgår imidlertid også af forarbejderne, herunder især begrundelsen for reglen i forordningens § 11 om konjunkturpant, at Landstinget ønskede at undgå spekulation i ordningen med henblik på opnåelse af hurtige økonomiske gevinster.

Med reglen om konjunkturpant imødegik man risikoen for, at den nye ejer ved videresalg umiddelbart efter omdannelsen realiserede den økonomiske forskel mellem boligens teknisk-økonomiske værdi og markedsværdien.

I den udstrækning, det ville have været muligt at opnå tilsvarende fordele på anden måde, måtte det efter forarbejderne ved behandling af ansøgninger om omdannelse af enfamiliehuse have været lovligt at søge sådan spekulation undgået.

Det kan teoretisk tænkes, at der ville være en mulighed for at opnå en særligt gunstig økonomisk stilling ved køb til den teknisk-økonomiske værdi og umiddelbart efterfølgende udleje. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis køberen i forvejen råder over en anden bolig og kan opnå et afkast ved udleje af den købte bolig, som er gunstigt i forhold til den investerede kapital. I tilfælde, hvor købet alene havde til formål gennem en sådan fremgangsmåde at opnå en økonomisk fordel, måtte det således have været lovligt at give afslag på ansøgninger om omdannelser af enfamiliehuse alene begrundet i hensynet til at undgå spekulation.

Anvendelsesområdet for dette hensyn ville dog, som det fremgår, være begrænset til åbenbare omgåelser af formålet med ordningen og dermed være meget snævert.

Med baggrund særligt i dette spekulationshensyn gik landsstyret imidlertid den 29. august 2002 det skridt videre at stille krav om, at kun lejere, der havde beboet deres enfamiliehus i mindst 5 år, kunne opnå tilladelse til køb. Spekulationshensynet blev hermed brugt som grundlag for en begrænsningsregel, der medførte, at lejere af enfamiliehuse slet ikke kunne komme i betragtning som ejere under lejer til ejer-ordningen, før de havde boet i den pågældende bolig i mindst 5 år.

Selv om spekulationshensynet var lovligt, må det anses for yderst tvivlsomt, om dette hensyn kunne bære en regel, der indebar en sådan begrænsning af skønnet. Den mest oplagte risiko for spekulation var således imødegået ved reglen om konjunkturpant, og meget taler derfor for, at imødegåelse af spekulation i øvrigt måtte bero på en konkret vurdering i den enkelte sag.

Da der heller ikke i øvrigt i lovens forarbejder, formål eller i sammenhængen med lovens øvrige bestemmelser synes at være grundlag for et krav om, at lejere af enfamiliehuse skulle have beboet boligen i 5 år, før omdannelse kunne finde sted, har denne praksis næppe været lovlig.

#### *4.4.4 Andre lovlige hensyn*

Udover det ovenfor i pkt. 4.4.1 omtalte hensyn til Hjemmestyrets boligforsyning med klassificerede boliger og det i pkt. 4.4.2 omtalte spekulationshensyn kan man ikke umiddelbart af forordning nr. 5 af 21. maj 2002 med forarbejder udlede andre lovlige hensyn, som kunne begrunde afslag på ansøgninger om omdannelse af enfamiliehuse til ejerboliger.

Med forbehold for, hvad der følger af de forvaltningsretlige specialitetsprincipper, må det imidlertid antages, at planmæssige hensyn og andre hensyn til anden lovgivning eller hensynet til særlige samfundsmæssige interesser efter en konkret vurdering ville kunne begrunde afslag.

Tilsvarende ville det formentlig have været lovligt at anlægge en restriktiv praksis i relation til omdannelse af enfamiliehuse, såfremt man var nået frem til en situation, hvor målet for omdannelse af lejerboliger til privatboliger under ordningen var ved at være nået.

#### *4.4.5 Administrationen af lejer til ejer-ordningen*

Det fremgår af den ovenfor i pkt. 4.2 refererede "Redegørelse om Landstingsforordning om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger", at der pr. 1. marts 2007 alene var gennemført 80 omdannelser af Hjemmestyrets ejendomme under lejer til ejer-ordningen, og at der alene var sket omdannelse af enfamilie- og dobbelthuse. Det fremgår videre af redegørelsen, at omdannelserne var sket i overens-

stemmelse med den i forordning nr. 5 af 21. maj 2002 foreskrevne procedure og på de deri fastsatte vilkår.

Særligt for så vidt angår enfamiliehuse fremgår det, at adgangen til omdannelse af disse var begrænset, dels i perioden fra den 29. august 2002 til den 12. marts 2004 af det administrativt fastsatte 5-års krav, dels af § 1, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002, hvorefter boliger, der blev anvendt som chefboliger ikke kunne omdannes til ejerboliger.

Det følger således af de af Landsstyret administrativt fastsatte regler, at der ikke har bestået noget retskrav på omdannelse af enfamiliehuse til ejerboliger under lejer til ejerordningen svarende til det retskrav, som lejere i dobbelthuse og flerfamiliehuse havde under ordningen.

Det fremgår videre af ovennævnte redegørelse, at disse administrativt fastsatte begrænsninger blev respekteret i administrativ praksis.

Der er intet i den nævnte redegørelse, der tyder på, at ansøgninger om omdannelse af enfamiliehuse administrativt er blevet behandlet som om, der bestod et retskrav på omdannelse af disse boliger. Tværtimod er der, som det fremgår nedenfor i pkt. 5, givet afslag på omdannelse, når der var tale om boliger, som ikke burde tages ud af puljen med reserverede boliger.

Der er heller intet i den nævnte redegørelse, der tyder på, at tilladelse til omdannelse af enfamiliehuse til ejerboliger er givet i situationer, hvor der undtagelsesvis burde være givet afslag som følge af pligtmæssige hensyn, f.eks. hensynet til at undgå spekulation.

Det må således konstateres, at Direktoratet for Boliger og Infrastrukturs administration af lejer til ejerordningen i relation til enfamiliehuse har været lovlig. Dog har det i perioden fra den 29. august 2002 til den 12. marts 2004 fastsatte 5-års krav næppe har haft den fornødne hjemmel i forordning nr. 5 af 21. maj 2002.

#### *4.4.6 Konklusion*

Landsstyrets administration af lejer til ejerordningen i relation til enfamiliehuse må på det foreliggende grundlag anses for foretaget i overensstemmelse med reglerne i forord-

ning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger. Dog har det i perioden fra den 29. august 2002 til den 12. marts 2004 fastsatte 5-årskrav næppe har haft den fornødne hjemmel. De 11 lejere, som modtog afslag på deres ansøgninger om at erhverve deres boliger på grund af 5 årskravet, blev imidlertid ved ophævelsen af den ulovlige praksis tilbudt genoptagelse af deres ansøgninger.

Der er således ikke grundlag for den konklusion i Nuna Advokaters Notat I, at Hjemmestyret har behandlet ansøgninger om køb af enfamiliehuse efter samme kriterier som ansøgninger fra lejere af andre typer lejeboliger, og dermed som om lejere af enfamiliehuse i strid med § 1, stk. 1, i forordning nr. 5 af 21. maj 2002 havde et retskrav på at købe deres bolig.

Det er heller ikke korrekt, når Nuna Advokater i Notat I konkluderer, at Hjemmestyret ved administrationen af lejer til ejer-ordningen i relation til enfamiliehuse burde have inddraget hensynet til Hjemmestyrets økonomi ved at give afslag på ansøgninger om omdannelse, når "markedsværdien lå langt over den teknisk-økonomiske vurdering".

## **5. AFKLASSIFICERING AF DE OMHANDLEDE 11 CHEFBOLIGER**

### **5.1 Retsgrundlaget**

#### *5.1.1 Lejeforordningen*

Hjemmestyret overtog boligområdet fra den danske stat den 1. januar 1987 ved ikrafttræden af lov for Grønland nr. 944 af 23. december 1986 om boligforsyning, boligstøtte, leje af boliger m.v. samt Landstingsforordning nr. 11 af 22. december 1986 om Grønlands Hjemmestyres udlejningsboliger.

Reglerne for Landstyreets administration af ventelister og anvisning af boliger er fastsat i de forskellige landstingsforordninger om leje af boliger, der løbende er blevet fastlagt og ændret af Landstinget.

På tidspunktet for ikrafttræden af lejer til ejer-ordningen den 1. juli 2002 indeholdt landstingsforordningen om leje af boliger, jf. landstingsforordning nr. 5 af 31. maj 2001 om leje af boliger, følgende bestemmelser:

"§ 3. Ledige boliger i ejendomme ejet af Hjemmestyret eller kommunerne skal anvises til boligsøgende, der er optaget på en venteliste [...].

*Stk. 2.* Landsstyret fastsætter regler om anvisning og udlejning og om administration af ventelister, herunder om opkrævning og størrelse af gebyr i forbindelse med optagelse på venteliste og i forbindelse med årlige genbekræftelser af ventelisten.

[...]

§ 6. Den fælles personalepulje fordeles i hver kommune med et antal bolignumre, der fastsættes af Landsstyret."

Den 1. juni 2003 blev landstingsforordning nr. 5 af 31. maj 2001 ændret ved landstingsforordning nr. 3 af 15. april 2003 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger. Ved ændringen indførtes en nærmere regulering af personaleboligpuljen. Landstingsforordningen om leje af boliger indeholdt efter ændringen følgende bestemmelser:

"§ 1. Forordningen gælder for leje, herunder fremleje, af hus og husrum til beboelse, uanset om lejen betales med andet end penge, og uanset om boligen delvist udlejes til andet end beboelse.

*Stk. 2-4.* (udeladt)

*Stk. 5.* Hjemmestyret eller en kommune kan reservere boliger til bestemte formål.

[...]

§ 4. Hjemmestyrets personaleboliger er opdelt i 4 kategorier og anvises i følgende rækkefølge:

- 1) boliger til Landsstyremedlemmer og direktører i de enkelte Landsstyreområder,
- 2) boliger til afdelingschefer og tilsvarende i Hjemmestyrets centraladministration, der aflønnes efter lønramme 37 eller højere,
- 3) boliger til kontorchefer i Hjemmestyrets centraladministration, der aflønnes efter lønramme 36 eller højere,



4) boliger til øvrigt personale i Hjemmestyrets centraladministration, underliggende institutioner og virksomheder samt øvrige institutioner og virksomheder med ret til anvist bolig.

*Stk. 2.* Til opfyldelse af pligten til anvisning af boliger til de i stk. 1, nr. 1 nævnte, reserverer Hjemmestyret en række boliger. Til opfyldelse af pligten til anvisning af boliger til de i stk. 1, nr. 2 nævnte personale, kan Hjemmestyret reservere en række boliger."

Af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordning nr. 3 af 15. april 2003, fremgår:

"Hjemmestyret eller en kommune kan reservere en eller flere boliger fra udlejningsmassen med henblik på at anvende disse til særlige formål, f.eks. øremærkede boliger og chefboliger."

Og af bemærkningerne til § 4 fremgår:

"Bestemmelsen angiver, hvorledes personaleboliger anvises og konsekvensen af ikke at tage imod en anvist bolig. Hjemmestyrets personaleboliger er opdelt i 4 kategorier. Hjemmestyret kan reservere en pulje af boliger til anvisning til Landsstyremedlemmer og direktører for direktoratet i de enkelte Landsstyreområder.

Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at chefboliger, dvs. boliger til afdelingschefer, kontorchefer og tilsvarende, anvises før boliger til øvrige ansatte ved Hjemmestyret. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at denne fortrinsret alene gælder ansatte chefer ved Hjemmestyrets centraladministration.

Chefer eller lignende ved underliggende institutioner har således ikke adgang til denne fortrinsstilling, og Landsstyret kan fastsætte regler for anvisning af boliger til underliggende institutioner og virksomheder, herunder de af Hjemmestyrets aktieselskaber, der har bolignumre."

Antallet af personer, der havde ret til en chefbolig, blev således væsentligt indskrænket med ændringen af lejeforordningen.

Landstingsforordning nr. 5 af 31. maj 2001 med senere ændringer blev ophævet og erstattet af landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 om leje af boliger. Den nye landstingsforordning trådte i kraft den 1. juli 2005.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til landstingsforordning nr. 2 af 21. maj 2005, at formålet med forordningen blandt andet var at præcisere de gældende regler for anvisning af boliger til ansatte med ret til anvist bolig.

Landstingsforordning nr. 2 af 12. maj 2005 indeholder følgende bestemmelse om hjemmestyrets adgang til at reservere boliger:

**§ 5.** Ledige boliger i ejendomme ejet af Hjemmestyret eller kommunerne skal anvises til boligsøgende i nævnte rækkefølge, boliger:

- 1) - 5) (udeladt)
- 6) der er reserveret til bestemte formål, jf. stk. 3.

[...]

*Stk. 3.* Hjemmestyret eller en kommune kan reservere boliger til bestemte formål, herunder øremærke boliger til bestemte stillinger.

[...]

**§ 13.** Hjemmestyrets boliger, der anvises til ansatte med ret til anvist bolig, er opdelt i 4 kategorier og anvises i følgende rækkefølge:

- 1) boliger til Landsstyremedlemmer og direktører for de enkelte Landsstyreområder, jf. § 14,
- 2) boliger til afdelingschefer og tilsvarende i Hjemmestyrets centraladministration, der aflønnes efter lønramme 37 eller højere, jf. § 15,
- 3) boliger til kontorchefer i Hjemmestyrets centraladministration, der aflønnes efter lønramme 36 eller højere, jf. § 16,
- 4) boliger til øvrigt personale i Hjemmestyrets centraladministration, underliggende institutioner og virksomheder samt øvrige institutioner, virksomheder og de Hjemmestyreejede aktieselskaber med ret til anvist bolig, jf. § 17.

*Stk. 2.* Landsstyret kan fastsætte regler om anvisning af boliger til de i §§ 16 og 17 nævnte personer.

**§ 14.** Til anvisning af boliger til Landsstyremedlemmer og direktører for de enkelte Landsstyreområder reserverer Hjemmestyret en række boliger, der benævnes henholdsvis Landsstyremedlems- og direktørboliger.

[...]

**§ 15.** Til anvisning af boliger til afdelingschefer i Hjemmestyrets centraladministration, der aflønnes efter lønramme 37 eller højere, kan Hjemmestyret reservere en række boliger, der benævnes chefboliger.

Af de specielle bemærkninger til § 5 i forslaget til landstingsforordning nr. 3 af 15. april 2003, fremgår:

"Hjemmestyret eller en kommune kan reservere en eller flere boliger fra udlejningsmassen med henblik på at anvende disse til særlige formål, f.eks. øremærkede boliger og chefboliger."

Og af de specielle bemærkninger til § 13 i forslaget til landstingsforordning nr. 3 af 15. april 2003, fremgår:

"Hjemmestyret kan reservere en pulje af boliger til afdelingschefer og tilsvarende i centraladministrationen, der aflønnes efter lønramme 37 eller højere, men Hjemmestyret har ingen pligt hertil."

### *5.1.2 Lejer til ejer-ordningen*

Som redegjort ovenfor under punkt 4.1, er der i Landstingsforordning nr. 5 af 21. april 2002 § 1, stk. 5, hjemmel til, at Landsstyret kan fastsætte regler om, hvilke udlejningsboliger der ikke er omfattet af lejer til ejer-ordningen.

Hjemmestyret har i medfør af denne bestemmelse udstedt bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 om, hvilke af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger, der ikke kan omdannes til ejerboliger. Af bekendtgørelsen fremgår:

"§ 1. Følgende typer og grupper af udlejningsboliger er ikke omfattet af Landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger:

1) - 2) (udeladt)

3) boliger, der anvendes som Hjemmestyrets chefboliger eller vakantboliger,

4) - 9) (udeladt)"

## **5.2 Landsstyrets praksis**

Efter Hjemmestyrets overtagelse af boligområdet 1. januar 1987 blev den hidtidige praksis med reservation af udlejningsboliger til forskellige formål videreført.

Landsstyret har oplyst, at det ved administrationen af personaleboligpuljen var og fortsat er almindelig praksis, at Hjemmestyrets departementer og underliggende institutioner tildeles en række bolignumre, hvor hver bolignummer giver ret til at rekvirere en lejebolig. Derudover er der indgået aftaler med eksterne parter om ret til at rekvirere bolignumre til Hjemmestyrets udlejningsboliger.

En del af personaleboligpuljen er reserveret til anvendelse som landsstyre- og chefboliger. Ved administrationen af udlejningsboliger gennemføres der løbende reservationer og ophævelser af øremærkning af boliger til chefboliger. Tildelingen af landsstyre- og chefboliger er foregået efter instruks fra henholdsvis Landsstyreformanden og den administrerende direktør (nu Landsstyrets Departementchef).

Om den nærmere praksis ved administration af chefboligpuljen henvises til "Redegørelse om Landstingsforordning om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger", som også er citeret ovenfor under punkt 4.2. Følgende fremgår af redegørelsens punkt 7.4.2:

"I gennem de sidste år er der derfor sket en særlig vurdering af ledige enfamiliehus og rækkehus i Nuuk. Når en enfamiliebolig eller et rækkehus bliver meldt ledig, besigtiges boligen. Såfremt boligen er attraktiv og vedligeholdelsesniveauet er tilstrækkeligt, reserveres boligen som chefbolig.

Når der indkommer en ansøgning om køb af bolig fra en lejer i en bolig, der er anvist som chefbolig, besigtiges boligen ligeledes. Hvis boligen vurderes som vel vedligeholdt, gives der afslag på ansøgningen. Hvis boligens vedligeholdelsesniveau er for lavt og der ikke er afsat tilstrækkelige reoveringsmidler til istandsættelse, udtages boligen af chefboligpuljen og kan sælges efter lejer til ejer ordningen.

Chefboligpuljen evalueres løbende. Chefboligernes stand evalueres sammen med Hjemmestyrets behov for chefboliger. Især da lejeforordningen blev ændret, så nogle chefer mistede adgang til chefboligpuljen, reducerede man chefboligpuljen. Beslutningen om, hvilke boliger der indgår i chefboligpuljen træffes af administrationen efter fast praksis, der er videreført efter Hjemmestyrets overtagelse af boligområdet."

Landsstyret har således fulgt en praksis, hvorefter Landsstyret tog stilling til, om boliger, der hidtil havde været klassificeret som chefboliger, kunne blive afklassificeret, enten når boligen blev ledig, eller når Landsstyret modtog en anmodning om at overtage boligen efter lejer til ejer-ordningen.

Hjemmestyret har i alt modtaget 22 ansøgninger om køb af en bolig, der på tidspunktet for ansøgningen var øremærket som chefbolig. Af disse ansøgninger er 11 imødekommet, 10 er afslået og 1 er stillet i bero.

I hvert enkelt af de tilfælde, hvor ansøgningen enten er imødekommet eller afslået, har Direktoratet for Boliger og Infrastruktur foretaget en besigtigelse af den pågældende bolig med henblik på at vurdere, om boligen var i en sådan vedligeholdelsesmæssig stand, at den fortsat skulle være øremærket som chefbolig, eller om det ville kræve så betydelige økonomiske ressourcer at sætte boligen i stand, at den burde udgå af chefboligpuljen ved ledighed.

Landsstyret har ved denne vurdering også inddraget hensynet til det fremtidige behov for chefboliger.

Ved samtlige de 11 boliger, der på anvisningstidspunktet var registreret som chefbolig, og som efterfølgende er solgt, har Direktoratet vurderet, at boligerne i den vedligeholdelsesstandard, de fremstod i, ikke ville blive anvist som chefboliger ved ledighed, og at det

ville kræve betydelige ressourcer at føre disse op til "chefboligstandard", eller at boligen i øvrigt ikke fremstod som chefbolig, f.eks. pga. dens størrelse eller installationsniveau.

Disse boliger har man derfor godkendt til at blive afhændet til lejer.

For så vidt angår de 10 boliger, hvor ansøgningen om køb er blevet afslået, har Landsstyret i 8 tilfælde foretaget en besigtigelse af boligen. I 6 tilfælde fandt Landsstyret, at boligen fremstod i en sådan god vedligeholdelsesmæssig stand, at boligen burde blive i chefboligpuljen, mens man i 2 tilfælde fandt, at boligerne havde en sådan god beliggenhed, at boligen burde blive i chefboligpuljen på trods af fornødne renoveringsomkostninger. I de 2 tilfælde, hvor der ikke er foretaget en besigtigelse, er afslaget givet allerede på grund af, at boligen var øremærket som landsstyrebolig.

### **5.3 Klassificering af landsstyre- og chefboliger**

#### *5.3.1 Landsstyre- og chefboliger*

Det følger af lejeforordningens § 1, stk. 5, samt af den praksis, der er fulgt siden Hjemmestyrets overtagelse af boligområdet, at Landsstyrets har adgang til administrativt at reservere (øremærke) et antal af Hjemmestyrets udlejningsboliger til særlige formål, herunder til brug som landsstyre- og chefboliger.

En udlejningsbolig anses som reserveret til sådanne særlige formål, når Landsstyret træffer afgørelse herom.

Retsvirkningen af, at en udlejningsbolig reserveres til landsstyre- eller chefbolig, er, at den herefter ikke indgår i den almindelige personaleboligpulje, men i en særlig pulje forbeholdt landsstyremedlemmer og chefer.

Retsvirkningen er endvidere, at en reserveret landsstyre- eller chefbolig heller ikke uden videre vil kunne afhændes efter lejer til ejer-ordningen, jf. § 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 om, hvilke af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger, der ikke kan omdannes til ejerboliger.

En udlejningsbolig, der er reserveret til landsstyre- eller chefbolig vil dog kunne afhændes under lejer til ejer-ordningen, hvis boligen forinden afklassificeres, fordi den ikke

findes at burde indgå i den særlige chefboligpulje og derfor udgår af denne, eller hvis der gives dispensation fra bestemmelsen i bekendtgørelsen.

Der er ikke grundlag hverken i regelgrundlaget eller i administrativ praksis for at anse en "chefbolig" for at være en bolig, som ved indflytningen er klassificeret som landsstyre- eller chefbolig og som fortsat bebos af et landsstyremedlem eller en direktør.

### *5.3.2 Adgangen til af afklassificere landsstyre- og chefboliger*

Den ovenfor beskrevne hjemmel til at reservere et antal udlejningsboliger til særlige formål forudsætter, at Landsstyret gives adgang til såvel at klassificere som afklassificere udlejningsboliger. Adgangen til at reservere landsstyre- og chefboliger forudsætter endvidere, at der er et reelt behov, eller at der kan forudses et reelt behov for at opretholde reservationen.

Retsvirkningen af, at en udlejningsbolig reserveres til landsstyre- eller chefbolig, ophører på det tidspunkt, der træffes beslutning om, at boligen skal afklassificeres.

Ved såvel beslutningen om klassificering som afklassificering skal de almindelige forvaltningsretlige principper om skønsmæssige afgørelser overholdes.

Ved afgørelserne om, hvorvidt en klassificeret chefbolig skulle afklassificeres efter at Landsstyret havde modtaget en ansøgning om at overtage boligen i henhold til lejer til ejer-ordningen, har Landsstyret inddraget hensynet til, at behovet for reserverede chefboliger var blevet væsentligt reduceret efter vedtagelsen af Landstingsforordning nr. 3 af 15. april 2003 om ændring af landstingsforordning om leje af boliger.

Landsstyret har endvidere lagt vægt på at beholde de chefboliger, der fremstod som attraktive og godt vedligeholdte boliger, i chefboligpuljen. Formålet hermed var at sikre en høj standard af chefboliger, samt at udgifterne til vedligeholdelse af chefboligpuljen i fremtiden ville blive så lave som muligt.

### 5.3.3 Adgangen til at dispensere fra reglerne i bekendtgørelsen

Reglerne i bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 er fastsat af og kan løbende ændres af Landsstyret, jf. § 1, stk. 5, i landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger.

Om adgangen til at dispensere fra regler fastsat ved bekendtgørelse anføres følgende af Garde m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 4. udg., 2004, s. 181f:

"Som tidligere omtalt er regler, der fastsættes administrativt med hjemmel i loven, også bindende for forvaltningen selv, men da den regeludstedende myndighed jo selv har fastsat reglerne, kan man hævde, at der ikke er tale om noget rent trinfølgeproblem. Set ud fra et retssikkerhedssynspunkt (jf. lovtidendelovens regler om kundtgørelse) er det imidlertid betænkeligt, hvis der ikke gennem indsættelse af en dispensationsbestemmelse gøres opmærksom på dispensationsmuligheden. Det kan føre til ulighed derved, at nogen går ud fra, at der ikke kan dispenseres, og derfor ikke indgiver ansøgning. I praksis er disse indvendinger dog ikke blevet anset for afgørende. [...] Senere har ombudsmanden flere gange udtalt, at det anses for almindeligt anerkendt i forvaltningsretlig praksis, at en administrativ bestemmelse, f.eks. en ministeriel bekendtgørelse, kan fraviges af den myndighed, der har udstedt den, selv om hjemmel herfor ikke er fastsat i bekendtgørelsen. Det er dog også anført, at det af ordensmæssige grunde må foretrækkes, at der, når man kan forudse et behov for at dispensere, indsættes en udtrykkelig hjemmel hertil."

Og i Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 313, anføres det:

"Anordninger kan fraviges med hjemmel i loven eller med hjemmel i anordningen selv. Er der ikke indsat sådan dispensationshjemmel, er hovedreglen at forvaltningen er bundet til at følge reglen. Den regeludstedende myndighed anses dog i praksis for beføjet til at dispensere fra reglerne til fordel for borgerne selv om der ikke er indsat en dispensationshjemmel i anordningen. Den konkrete dispensation skal dog ligge inden for lovens rammer. Denne opfattelse bygger på det praktiske synspunkt at når myndigheden kan ændre reglen, må den også kunne foretage den mindre vidtgående ændring som en konkret dispensation udgør. Heroverfor kan dog anføres at ordensmæssige hensyn taler for at dispensationsadgangen fremgår af den kundgjorte regel, og at anerkendelse af en sådan adgang til dispensation kan



føre til ulighed idet borgere der sætter sig ind i reglerne, kan få det indtryk at et regelsæt der ikke omtaler dispensation, er indispensabelt.

I praksis er betænkelighederne ikke blevet anset for så tungtvejende at dispensationer fra anordninger er blevet anset for ulovlige."

Det bemærkes, at bekendtgørelsen er omfattet af begrebet "anordninger".

Sammenholdes dette med bestemmelserne i forordningen om lejer til ejer-ordningen og bekendtgørelsen udstedt i henhold hertil, må det konkluderes, at det ville være lovligt for Landsstyret at dispensere fra forbuddet i bekendtgørelsens § 1, nr. 3, når blot dispensationen overholdt de almindelige forvaltningsretlige regler for udstedelse af forvaltningsakter, jf. ovenfor.

#### **5.4 Vurdering**

Ved Landsstyrets afgørelser om, hvorvidt der skulle ske en afklassificering af de 22 chefboliger, vurderes det på baggrund af gennemgangen af de enkelte sagsforløb og Landsstyrets praksis i øvrigt, at de kriterier, som Landsstyret har anvendt ved afgørelserne om afklassificering, var lovlige i henhold til det i pkt. 5.1 beskrevne regelgrundlag.

Landsstyret har således i samtlige sager lovligt lagt vægt på det nuværende og fremtidige behov for chefboliger, boligens egnethed som chefbolig samt omkostningerne til vedligeholdelse og renovering af boligen.

Der er ikke ved gennemgang af sagerne grundlag for at konkludere, at Landsstyret skulle have inddraget usaglige hensyn, eller at afgørelserne om afklassificering skulle være udtryk for magtordrejning.

Det forhold, at afklassificering er sket forud for, at boligerne er afhændet under lejer til ejer-ordningen, gør ikke, at afklassificeringen må anses for ulovlig. Dette må bero på en selvstændig vurdering af, om afklassificeringen er sket under varetagelse af lovlige hensyn og i øvrigt i overensstemmelse med den fastlagte administrative praksis.

## **5.5 Konklusion**

Der er ikke grundlag for at konkludere, at Landsstyret har manglet hjemmel til at gennemføre afklassificeringen af de 11 chefboliger, eller at afklassificeringen i øvrigt er sket i strid med retsgrundlaget, herunder reglerne i landstingsforordningen om leje af boliger.

Der er heller ikke grundlag for at konkludere, at reglerne i bekendtgørelse nr. 25 af 11. september 2002 afskar boliger, der på ansøgningstidspunktet var rekvireret og anvendt som chefbolig, fra afklassificering. Om de 11 chefboliger kunne afklassificeres beroede derfor på Landsstyrets lovlige praksis. Da afklassificering blev gennemført lovligt i overensstemmelse med denne praksis, var den efterfølgende afhændelse efter lejer til ejerordningen heller ikke i strid med bekendtgørelsen.

## **6. SPØRGSMÅLET OM INHABILITET I FORBINDELSE MED BOLIGSALGET TIL ÓLAFUR P. NIELSEN**

### **6.1 Købet af Spindlers Bakke 16**

Ólafur og Martha Nielsen købte den 1. november 2004 bolig nr. 1915, Spindlers Bakke 16, 3900 Nuuk, under lejer til ejerordningen.

Det fremgår af det modtagne materiale, at salget skete efter ansøgning fra Ólafur P. Nielsen af 5. maj 2004 til Direktoratet for Boliger og Infrastruktur.

Da Ólafur P. Nielsen den 1. maj 2004 var blevet ansat som afdelingschef i afdelingen Bolig og Fysisk Planlægning, der varetog alle opgaver inden for boliglovgivningen, herunder lejer til ejerordningen, blev ansøgningen behandlet af Direktoratets direktør Dorthe Johannsen med sekretariatsbistand fra kontorchef Ruth Lindhardt, Ejendomssektionen, der varetog køb og salg af aktiver, samt kontorfuldmægtig Camilla Stenholt, som i 2004 stod for sagsbehandlingen af alle sager om salg af boliger under lejer til ejerordningen.

Den omhandlede bolig blev derfor den 1. juni 2004 besigtiget af direktør Dorthe Johannsen og kontorchef Ruth Lindhardt, der konstaterede, at boligen var normalt istandsat, men fremstod som dårligt vedligeholdt over mange år. Dorthe Johannsen og Ruth Lindhardt konkluderede, at boligen ikke fremstod som en chefbolig og indstillede derfor, at boligen blev udtaget af chefboligpuljen, hvorefter den ville kunne afhændes under lejer til ejerordningen.

I overensstemmelse med direktør Dorthe Johannsens indstilling blev boligen taget ud af chefboligpuljen, og Dorthe Johansen traf herefter den 9. juni 2004 afgørelse om, at ansøgningen om køb af boligen kunne imødekommes på sædvanlige, nærmere angivne vilkår.

Boligen blev herefter vurderet af ejendomsmægler. Da markedsværdien lå betydeligt over den teknisk-økonomiske vurdering, indstillede kontorchef Ruth Lindhardt og kontorfuldmægtig Camilla Stenholt den 25. august 2004, at boligen blev afhændet til den teknisk-økonomiske vurdering med tillæg af udgifter i forbindelse med handlen og konjunkturpant op til markedsværdien, hvorefter Ólafur og Martha Nielsen modtog købstilbud af 6. september 2004 i overensstemmelse hermed.

Dette købstilbud accepterede Ólafur og Martha Nielsen i det hele.

## **6.2 Myndighedsinhabilitet**

Speciel inhabilitet foreligger efter § 3, stk. 1., nr. 1, i den grønlandske forvaltningslov, hvis den, der virker inden for den offentlige forvaltning, selv har en personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Da Ólafur P. Nielsen ikke deltog i behandlingen af sagen om salget af hans lejebolig i anden egenskab end lejer af boligen, har der imidlertid ikke af denne grund foreligget inhabilitet.

Spørgsmålet er, om hele Direktoratet for Boliger og Infrastruktur som myndighed var inhabilt ved behandlingen af sagen på grund af Ólafur P. Niensens stilling som afdelingschef i direktoratet.

Myndighedsinhabilitet er ikke reguleret hverken i den grønlandske eller den danske forvaltningslov. Principperne for bedømmelse heraf skal søges i den almindelige forvaltningsret. Det antages her, at personlig inhabilitet hos lederen af en hierarkisk forvaltningsmyndighed som refleksvirkning kan medføre myndighedsinhabilitet, hvis der ikke inden for myndigheden findes en stedfortræder for lederen. Synspunktet er det, at selv om lederen ikke deltager i afgørelsen af sagen, kan der bestå et sådant afhængighedsforhold mellem lederen og de underordnede medarbejdere, at der er risiko for, at dette kan påvirke sagens afgørelse.

Spørgsmålet er navnlig opstået i sager, hvor en minister har haft personlige interesser i en sag, som vedkommende ministerium skulle afgøre. Selv i denne situation er udgangspunktet dog, at sagen kan behandles af embedsmændene i det pågældende ministerium, men med reference til en anden ad hoc udpeget minister. Hensynet til, at sagen behandles med den fornødne sagkundskab, medfører således som altovervejende hovedregel, at sagen ikke bør overføres til behandling af embedsmænd i et andet ministerium. Der kan herom henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 280f, Vogter: Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 157ff, Garde m.fl.: Forvaltningsret - Sagsbehandling, 6. udgave (2007), side 124ff, Jørgen Steen Sørensen: Myndighedsinhabilitet og ministres personlige inhabilitet i UfR 2005B, side 205ff samt til Folketingets Ombudsmands udtalelser refereret i FOB 2003, side 289, og FOB 2004, side 226.

### **6.3 Vurdering**

Da den foreliggende sag om Ólafur og Martha Nielsens overtagelse af deres lejebolig blev behandlet af Ólafur P. Nielsens foresatte, direktør Dorthe Johannsen, der var øverste leder for Direktoratet for Boliger og Infrastruktur, har der efter de ovenfor omtalte almindelige forvaltningsretlige regler ikke foreligget myndighedsinhabilitet.

Efter det oplyste bestod der således mellem Dorthe Johannsen og Ólafur P. Nielsen et almindeligt over-underordningsforhold, og der er ikke fremkommet oplysninger om andre særlige forhold, der kan give anledning til at rejse tvivl om direktør Dorthe Johannsens habilitet.

Der er videre under hensyntagen til, at afgørelsen blev truffet af direktør Dorthe Johannsen, ikke grundlag for at antage, at kontorchef Ruth Lindhardt og kontorfuldmægtig Camilla Stenholt i deres sagsbehandling kan befrygtes at have været påvirket af underordningsforholdet i forhold til Ólafur P. Nielsen. Hertil kommer, at de pågældendes sagkundskab med hensyn til behandling af sager under lejer til ejer-ordningen med styrke talte imod at overføre sagen til behandling i et andet direktorat under Landsstyret.

Der ses således ikke at være grundlag for at antage, at der skulle have foreligget inhabilitet i forbindelse med afgørelserne i sagen om Ólafur og Martha Nielsens overtagelse af deres lejebolig under lejer til ejer-ordningen.

#### **6.4 Konklusion**

Da daværende afdelingschef Ólafur P. Nielsen ikke selv deltog i behandlingen af sagen om erhvervelse af Spindlers Bakke 16 i anden egenskab end som lejer, har der ikke på grund af dennes personlige interesse i sagen foreligget speciel inhabilitet.

Da overtagelsen af boligen blev behandlet af direktør Dorthe Johannsen, der var øverste leder for Direktoratet for Boliger og Infrastruktur, har der videre efter almindelige forvaltningsretlige regler og principper heller ikke foreligget myndighedsinhabilitet.

### **7. DEN SKATTEMÆSSIGE VURDERING AF EJER TIL LEJER-ORDNINGEN**

#### **7.1. Ordningens udformning**

Indledningsvis bemærkes, at der - da Nuna Advokater i øvrigt ikke har anset ordningen for at have skattemæssige konsekvenser - alene tages stilling til Nuna Advokaters konklusion i pkt. 5.5.2. i Notat II om, at køberen efter indkomstskattelovens § 13, stk. 1, er skattepligtig af det etablerede konjunkturpant på det tidspunkt, hvor der indgås en endelig og bindende aftale om køb af boligen.

Idet der henvises til oplysningerne om ordningen ovenfor i pkt. 1-4 og i Nuna Advokaters Notat I-II, skal særligt fremhæves følgende:

Landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2005 om omdannelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger til ejerboliger etablerede en ordning med salg af det offentlige udlejningsboliger til private lejere.

Ordningen var ifølge de almindelige bemærkninger til forordningsforslaget fremsat som "et led i de igangværende bestræbelser på at øge forsyningen af privatejede boliger" og "for at imødekomme kommunernes ønske om salg af deres udlejningsboliger i forbindelse med projektet "lejer til ejer" samt borgernes ønske om at købe deres nuværende lejerbolig som ejerbolig."

I bemærkningerne anføres, at det på baggrund af estimater fra Landsstyreområdet for Bolig- og Infrastruktur og de finansielle institutioner forventes

*"... at det i de første 5 år på landsplan er muligt at sælge ca. 375 boliger (30.000 m<sup>2</sup>) omfattende såvel enfamilie- og dobbelthuse, rækkehuse samt mindre etageejendomme. Aktiviteten vil dog være afhængig af den konkrete interesse, muligheden for ekstern finansiering og den generelle økonomiske politik."*

Efter ordningen havde lejere af enfamilieshuse mulighed for at søge om køb af deres bolig, mens lejere i dobbelt- og flerfamilieshuse havde et retskrav på, under nærmere fastsatte betingelser, at købe deres lejebolig.

Landstingsforordningen fastlægger direkte i § 8, stk. 2, den pris, som lejeren kan erhverve boligen til. Bestemmelsen er sålydende:

*"En ejendoms eller en boligs købesum omfatter ejendommens eller boligens teknisk-økonomiske vurdering tillagt samtlige udgifter i forbindelse med købet, herunder udgifter til landinspektør, ejendomsmægler, teknisk og økonomisk rådgivning, advokat, finansiel rådgiver og stempelafgifter."*

Efter § 8, stk. 5, som blev indsat ved Landstingsforordning nr. 6 af 15. april 2003 kan Landsstyret dog beslutte,

*"at en ejendom kan sælges til en anden og lavere pris end den, der er fastsat i stk. 2, såfremt markedsf forholdene tilsiger dette."*

Om baggrunden for reglen i § 8, stk. 2, om anvendelsen af den teknisk-økonomiske vurdering som købesum anføres det i de almindelige bemærkninger:

***"Hvorledes skal prisen fastsættes?"***

*Skal en bolig sælges for hvad den er værd, altså den teknisk-økonomiske værdi, eller for hvad ejeren kan få for den, dvs. markedsprisen. Det offentlige skal være opmærksom på, at sælges boligerne til markedsprisen, som formentlig er noget højere, end hvad de er værd, så har det offentlige scoret gevinst på en boligmangel, som det offentlige selv har været med til at skabe."*

Desuden er i de specielle bemærkninger til § 8 anført følgende:

*"Købesummen skal indeholde alle de omkostninger, der relaterer sig til omdannelsen og salget af boligerne. Bestemmelsen indebærer tillige, at basis for fastsættelsen af købesummen er ejendommens teknisk-økonomiske værdi. Derved undgås, at en eventuel boligmangel kan få indflydelse på boligens pris."*

Efter forordningens § 7, stk. 4, kan Landsstyret fastsætte regler om, hvordan den teknisk-økonomiske vurdering skal foretages. Sådanne regler blev fastsat ved bekendtgørelse nr. 9 af 12. maj 2003 om teknisk-økonomiske vurdering af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsboliger. Efter de ved bekendtgørelsen udstedte retningslinier er den teknisk-økonomiske vurdering lig genanskaffelsesprisen for boligen efter fradrag for vedligeholdelse og afskrivninger.

Ifølge forordningens § 7, stk. 1, nr. 2, skulle der ved indgåelsen af købsaftale foreligge oplysninger om boligens teknisk-økonomiske vurdering, boligens værdi og den forventede salgspris ved offentligt salg. Af § 7, stk. 3, fremgår endvidere følgende:

*"Ejendommens eller boligens værdi og forventede salgspris ved offentligt salg skal opgøres af en ejendomsmægler og indeholde forudsætningerne for opgørelse af henholdsvis værdien og salgsprisen, jf. § 11. Det højeste af disse to beløb er udtrykket for markedsvurdering."*

Som allerede nævnt fremgår det af de almindelige bemærkninger, at det var bevidst, at købesummen blev fastsat til en pris, der kunne være lavere end markedsprisen. Om baggrunden herfor anførte landsstyremedlemmet Jørgen Wæver Johansen i et samråd den 29. april 2002 endvidere følgende:

*"Jeg har i forbindelse med overvejelserne under udarbejdelse af denne nye forordning taget i betragtning, hvordan det kan være, at markedsprisen afviger fra boligernes materielle værdi, det vil sige deres teknisk-økonomiske værdi?"*

*Svaret er desværre ligetil. Knaphed, dvs. en for stor efterspørgsel efter boliger i forhold til det begrænsede udbud. Hvem har så været med til at skabe denne knaphed? Det har det offentlige, der både i det væsentlige har stået for den direkte boligforsyning, og samtidig har forhindret andre i at etablere sig på markedet, idet det offentlige alene har opkrævet en symbolsk husleje, som ingen andre investorer ville kunne leve af.*

*Jeg finder det ikke korrekt, såfremt boligerne skulle sælges til opskruede priser, der skyldes boligmangel m.v."*

Desuden er det i de specielle bemærkninger til § 11 (jf. i øvrigt om denne bestemmelse umiddelbart nedenfor) anført:

*"Såfremt en boligs markedsværdi er betydeligt højere end boligens genopførelsespris, og boligen tilbydes lejerne til denne betydeligt højere pris, kan det frygtes, at kun de færreste lejere har økonomi til at købe deres bolig.*

[...]

*I betragtning af den generelle økonomiske risiko en lejer løber ved at købe sin lejerbolig, samt risikoen for prisfald på markedet for ejerboliger, finder Landsstyret ikke, det vil være i overensstemmelse med Landsstyrets generelle politik at udnytte den overophedning, der hersker på boligmarkedet i flere lokaliteter i landet."*

For at modvirke spekulation i forbindelse med videresalg af boliger, der var blevet omdannet til ejerboliger, skulle der i henhold til forordningens § 11, stk. 1, gives sælgerne et konjunkturpant, såfremt købesummen var 5 pct. lavere end boligens markedsvurdering. Det bestemmes i § 11, stk. 3, at dette konjunkturpant nedskrives over 10 år med 1/10 hvert år, og pantet forfalder efter § 11, stk. 4, til betaling ved ejerskifte og ved afståelse i forbindelse med skiftebehandling, bortset fra ejerskifte ved arv.

Ethvert salg af boligen i 10-års perioden til et beløb, der er lavere end købesummen (den teknisk-økonomiske vurdering) med tillæg af konjunkturpantets restpålydende, vil påføre ejeren et reelt økonomisk tab.

Som begrundelse for, at der over en 10-årig periode sker en lineær nedskrivning af konjunkturpantet, anføres det i de specielle bemærkninger til § 11:

*"Konjunkturpantet er udtryk for en skønnet øjebliksværdi, der forventelig ikke skal tilfalde sælgeren, men nedskrives eller frigøres over en periode."*



Ud af Hjemmestyrets samlede 7.500 boliger er der ifølge Nuna Advokaters redegørelse pr. januar 2008 gennemført 85 salg efter forordningen. I 58 tilfælde er der etableret et konjunkturpant. Det mindste er på kr. 24.501,- og det højeste på kr. 1.318.337,-. Samtlige disse konjunkturpant bestod fortsat pr. januar 2008.

## 7.2. Nuna Advokaters konklusion

Nuna Advokaters konklusion vedrørende beskatning af konjunkturpantet er følgende:

*"Samlet set vurderes køberen under lejer til ejer ordningen at være skattepligtig i henhold til indkomstskattelovens § 13, stk. 1, af det etablerede konjunkturpant, dvs. i alle de tilfælde, hvor der købes til under markedsprisen. Det skattepligtige beløb opgøres til konjunkturpantets værdi på etableringstidspunktet før nedskrivning.*

*Det vurderes ikke at have betydning for skattepligten, at ordningen er etableret ud fra et overordnet boligpolitisk hensyn, eller om konjunkturpantet betegnes som en gave, et tilskud eller noget andet. Det afgørende er, at køb af en bolig med konjunkturpant indebærer, at den pågældende person opnår en aktualiseret økonomisk fordel ved at overtage en bolig til under markedspris, idet konjunkturpantet alene er en betinget forpligtelse og ikke en gæld. Der er endvidere lagt vægt på, at der er tale om en tilsigtet begunstiggelse for at overtage ejer-risikoen, at der i udgangspunktet ikke skal ske tilbagebetaling af fordelene og at køber i udgangspunktet selv er herre over de omstændigheder, der kan udløse tilbagebetaling af fordelene.*

*Det fremhæves samtidig, at den herved opnåede økonomiske fordel ikke er fritaget for beskatning efter forordningen om lejer til ejer eller efter indkomstskatteloven.*

*Beskatningen finder sted i det indkomstår, hvori der indgås endelig bindende aftale om køb af boligen, jf. SDI meddelelse nr. 31 af 20.02.1975.*

*Resultater konjunkturpantet på et senere tidspunkt i en betaling, vurderes der at være krav på genoptagelse såvel ordinært som ekstraordinært, jf. §§ 47 og 48 i landstingslov nr. 11 af 2. november 2006 om forvaltning af skatter, således at skatteyderen kan få nedsat den skattepligtige værdi af konjunkturpantet med den efterfølgende betaling."*

Som det fremgår heraf, er det Nuna Advokaters vurdering, at selve den ved loven fastsatte købesum for boligen indebærer en skattepligtig økonomisk fordel for køberne i de tilfælde, hvor der er etableret et konjunkturpant.

### 7.3. Vurdering og konklusion

Der er hverken i Landstingsforordning nr. 5 af 21. maj 2002 eller i indkomstskatteloven udtrykkeligt taget stilling til mulige skattemæssige konsekvenser af lejer til ejerordningen. Hvorvidt den tilfører køberne af boligen en skattepligtig indtægt, beror derfor på en fortolkning af disse love.

Den grønlandske indkomstskattelovs §§ 13, 14, 24 og 34 bygger grundlæggende på samme principper som den danske statskattelovs §§ 4-6, og de mindre forskelle, der er mellem bestemmelserne, har ikke betydning for vurderingen af problemstilling i nærværende sag.

Det er derfor ubetænkeligt - og har også udtrykkeligt støtte i motiverne til den grønlandske indkomstskattelov - at lægge til grund, at de pågældende bestemmelser skal undergives en identisk fortolkning.

Den gældende grønlandske indkomstskattelovs § 13, stk. 1, der indholdsmæssigt svarer til den bestemmelse, der gjaldt i 2002, fastsætter følgende:

*"Den skattepligtige indkomst omfatter med de undtagelser og begrænsninger der følger af nærværende landstingslov, den skattepligtiges samlede årsindtægter uden hensyn til, om indtægterne stammer fra Grønland eller ikke, og om de består i penge eller formuegoder af pengeværdi."*

Denne bredt formulerede bestemmelse indebærer som udgangspunkt, at enhver modtaget økonomisk fordel er skattepligtig, medmindre fordelen er omfattet af undtagelserne i indkomstskattelovens bestemmelser, især § 34. Og det er uden betydning, om den økonomiske fordel består i penge eller formuegoder af pengeværdi. Men det er samtidig et krav, at den økonomiske fordel er endeligt erhvervet eller realiseret.

Den blotte mulighed for at oppebære en indkomst er ikke skattepligtig. Skatteyderen skal således have et retskrav på indkomsten.

Om de grundlæggende betingelser for, at indkomsten er realiseret, anføres i Jan Pedersen m.fl., Skatteretten 1, 4. udgave, side 153, følgende:

*"I begrebsmæssig henseende stilles krav om en umiddelbar økonomisk fordel, der forbedrer den økonomiske evne, og som kan omsættes til forbrug. Som det fremgår direkte af ordlyden, stilles intet krav om, at den økonomiske fordel indebærer en kontantbetaling, idet skattepligten også omfatter "Formuegoder af Pengeværdi", det vil sige fordringer af naturalgoder, naturalydelse m.v. Skattepligtige indkomster bestående af naturalgoder må i princippet opgøres til omsætningsværdien på indkomsttidspunktet" (understreget her).*

Det centrale spørgsmål er derfor, om den foreliggende ordning ikke blot er udtryk for en skattefri besparelse, men opfylder de nævnte krav til, at der foreligger en realiseret indkomst, som kan anses for skattepligtig.

Det er klart, at køberen i medfør af ordningen har opnået en besparelse i forhold til, hvad boligen kunne sælges til ved et frit salg på købstidspunktet. Men denne besparelse er en direkte følge af forordningens regler, og besparelser, der følger af offentligretlig regulering, er utvivlsomt skattefrie. Fra praksis kan nævnes de skattefrie besparelser, som beboerne i fjerntliggende bygder har haft - og i et vist omfang fortsat har - i kraft en én-prissystemet for en række varer. Nævnes kan endvidere den besparelse, som kan opnås ved køb af transportydelser, når billetpriserne er reduceret som følge af offentlige tilskud.

Kravet om, at indkomsten skal være realiseret, kan kun anses for opfyldt, hvis køberen økonomisk stilles bedre, fordi han køber et formuegode, der umiddelbart kan realiseres med fortjeneste.

Ser man på situationen på købstidspunktet, har køberen ikke opnået en økonomisk fordel. Dette skyldes, at det i alle de situationer, hvor den teknisk-økonomiske værdi er 5 pct. lavere end den skønnede markedsværdi, følger af forordningens § 11, stk. 1, at køberen skal give sælgeren et konjunkturpant, der fuldstændig modsvarer den potentielle økonomiske fordel.

Den indkomstmulighed, som følger af den lavere købesum, neutraliseres således i erhvervsåret af det beløbsmæssigt helt identiske konjunkturpant. Køberen har derfor ikke

mulighed for at realisere en gevinst, der forbedrer hans økonomiske situation. På erhvervelsestidspunktet har køberen således ikke i kraft af de lovbestemte overdragelsesvilkår i lejer til ejer-ordningen fået tilført en økonomisk fordel.

Under disse omstændigheder vil en beskatning af køberen på erhvervelsestidspunktet ikke være forenelig med det grundlæggende krav om, at indkomsten skal være realiseret.

På den baggrund og under hensyn til de yderligere fortolkningselementer, der omtales nedenfor, kan køberen på købstidspunktet ikke anses for - som antaget af Nuna Advokater - at være tilført et skattepligtigt beløb, der kan opgøres til konjunkturpantets værdi før nedskrivning.

Heller ikke konjunkturpantets nedskrivning over en 10-årig periode kan anses for at tilføre køberen en skattepligtig indkomst.

Konjunkturpantet neutraliserer enhver mulighed for at opnå en formuefordel på erhvervelsestidspunktet. Om der på et senere tidspunkt som følge af nedskrivningen opstår en sådan formuefordel, er det på grund af markedskræfternes betydning for boligpriserne ikke muligt at sige noget sikkert om.

Hvis boligpriserne er stabile eller stigende, vil nedskrivningen kunne indebære en økonomisk fordel. På den anden side hviler konjunkturpantet som en latent byrde på køberen, hvis boligen afstås inden for 10 års-perioden. Det skal herved fremhæves, at der som tidligere nævnt er den konsekvens af konjunkturpantet, at en afståelse af ejendommen til en pris, der er lavere end den teknisk-økonomiske vurdering med tillæg af konjunkturpantets pålydende, vil påføre ejeren et reelt tab.

Som det fremgår af forarbejderne, har ejer til lejer-ordningens regler om købesummens fastsættelse desuden haft til formål at sikre, at købesummen ikke skulle fastsættes under hensyn til den aktuelle situation på boligmarkedet, som blev vurderet til i høj grad at være præget af boligmangel skabt af det offentlige selv. Det offentlige burde ikke kunne drage (urimelig) fordel af denne selvskabte situation, hvor ikke blot den generelle økonomiske risiko, som køberne ville påtage sig, men også risikoen for prisfald på markedet for ejerboliger, måtte forventes i væsentligt omfang at afholde lejerne fra at købe deres boliger, hvis købesummen blev fastsat til den vurderede markedsværdi.

Man må forstå forarbejderne således, at vurderingen har været, at der var en reel mulighed for et prisfald på boligmarkedet - eventuelt også som følge af det yderligere boligudbud i kraft af lejer til ejer-ordningen.

Forarbejdernes beskrivelse af baggrunden for konjunkturpantet og nedskrivningen må desuden forstås således, at de i forordningen fastlagte købsvilkår har været resultatet af lovgivers overordnede afvejning af de gevinstmuligheder og tabsrisici, som køberne ville opnå/påtage sig, og at det har været den samlede vurdering, at det næppe ville være muligt i rimeligt omfang at sikre gennemførelsen af lejer til ejer-ordningen uden en nedskrivning af konjunkturpantet. Denne overordnede vurdering ville i betydelig grad blive påvirket af en eventuel beskatning af nedskrivningen.

En beskatning af den løbende årlige nedskrivning af pantet, uden at ejendommen er solgt, vil således reelt ikke tage hensyn til, at købsvilkårene er udtryk for en afvejning af købernes gevinstmuligheder og tabsrisici, og vil desuden føre til, at køberne til det offentlige altid betaler et "vederlag" i kraft af ordningen, som overstiger købesummen (nemlig med skatteværdien af konjunkturpantet). For køberen ville den reelle købesum derfor være den aftalte købesum med tillæg af et beløb svarende til skatten af konjunkturpantet.

I hvert fald når henses til, at dette resultat fremstår som værende i strid med både forordningens ordlyd og, navnlig, med forarbejdernes beskrivelse af, hvilken pris køberne skulle betale, og hvilket vederlag det offentlige skulle oppebære, er der ikke fornøden hjemmel til at gennemføre en sådan beskatning.

Om det i Nuna Advokaters Notat II anførte om, at køberne umiddelbart kan realisere en gevinst ved at udleje den bolig, der er overtaget til en pris under markedsprisen, bemærkes, at en skatteyder, der køber sin bolig, ganske vist kan vælge at fraflytte boligen for at udleje den. Men det fører jo blot til, at vedkommende vil skulle leje eller erhverve en anden bolig til markedslejen eller -prisen. Skatteyderens økonomiske evne vil derfor ikke blive forbedret ved at udleje boligen fremfor at blive boende.

Teoretisk er der dog den mulighed, at skatteyderen i forvejen råder over en anden bolig, f.eks. hvis der er tale om en person, der kun har haft til hensigt at bo i Grønland i en tidsbegrænset periode. I et sådant tilfælde kan der muligvis opnås et afkast ved udleje af boligen i Grønland, som er gunstigt i forhold til den ved købet investerede kapital.

Denne indkomstmulighed beror imidlertid på skatteyderens individuelle forhold og vil blot være udtryk for, at den pågældende - netop som følge af sine individuelle forhold - har mulighed for at "gøre en god handel" ved anvendelsen af de generelle købsvilkår, som forordningen fastsætter.

Desuden bemærkes, at muligheden for i sidste ende at opnå en salgsgevinst ved at bibeholde boligen i en årrække for derefter at sælge den, når konjunkturpantet helt eller i det væsentlige er nedskrevet, er størst i relation til de ejendomme, hvor forskellen mellem den teknisk-økonomiske vurdering og den vurderede markedspris forholdsmæssigt er størst. Den teknisk-økonomiske vurdering tager ikke højde for forskelle i prisniveauet i forskellige dele af Grønland, og den tager heller ikke højde for boligens konkrete beliggenhed (herunder såkaldt herlighedsværdi), hvilket medfører, at forskellen mellem denne vurdering og den vurderede markedspris vil variere fra bolig til bolig.

Lovgiver har imidlertid bevidst valgt at fastsætte ensartede, generelle regler om købesummens størrelse. Og når der generelt ikke er grundlag for at gennemføre en hel eller delvis beskatning af forskellen mellem den teknisk-økonomiske vurdering og den vurderede markedspris, ses der heller ikke at være hjemmel til at gennemføre en beskatning i de situationer, hvor muligheden for at drage økonomisk fordel af forordningens generelle ordning konkret forekommer mest sandsynlig.

---

Advokat H. C. Vinten

---

Advokat Sune Fugleholm