



KØBENHAVNS KOMMUNE

Teknik- og Miljøforvaltningen

Byens Udvikling

Statsforvaltningen, Tilsynet
Storetorv 10
6200 Aabenraa

23-02-2015

Sagsnr.
2014-0270223

Dokumentnr.
2014-0270223-8

Udtalelse om Andelsboligforeningen Grøndalsvænge

Indledning

I skrivelse af 17. december 2014 har Statsforvaltningen udbedt sig en udtalelse fra Københavns Kommune i anledning af en fra Lars Börner den 9. september 2014 fremsendt klage over håndhævelsen af de servitutter, der i forbindelse med kommunens salg af 12 grunde til andelsboligforeningen i perioden 1915-1926 blev pålagt ejendommene.

Lars Börners klage går ud på, at Københavns Kommune søger at håndhæve rettigheder, som kommunen tidligere skulle have frafaldet i forhold til foreningen.

Statsforvaltningen ønsker som led i behandlingen af den konkrete klage kommunens udtalelse om nogle forvaltningsretlige spørgsmål, idet Statsforvaltningen citerer konklusionen fra en vejledende udtalelse af 10. januar 2007, som Statsforvaltningen Hovedstaden afgav i en anden tilsynssag om kommunernes adgang til efter kommunalfuldmagten at engagere sig i boligforsyningen.

Statsforvaltningen udbeder sig med henvisning hertil navnlig en stillingtagen til *"med hvilken begrundelse og med hvilken lovhjemmel bestemmelsen i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste blev pålagt Grøndalsvænge, og med hvilken lovhjemmel Københavns Kommune i dag vil påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen ved håndhævelsen af forbuddet mod fortjeneste ved videresalg"*. Som et led i sagens behandling har Statsforvaltningen endvidere inddraget udvalgte dele af advokat Birgitte Grubbes redegørelse af 4. oktober 2014.

Københavns Kommune har følgende bemærkninger til sagen:

Historisk baggrund

I forbindelse med Andelsboligforeningen Grøndalsvænges køb af grunde af Københavns Kommune i 1915, 1917, 1919 og 1926 blev der tinglyst en servitut, som blandt andet fastsætter, at der ikke må opnås fortjeneste på andelene.

Servitutten lyder:

"De ved salget og ved senere bebyggelse fremkommende ejendomme samt lejlighederne i disse må ikke ved overdragelse af brugsretten eller anden ret, ved foreningens opløsning eller på anden måde

Almene boliger

Njalsgade 13, 5. sal
Lok. 5025
Postboks 348
2300 København S

Telefon
3366 1200

E-mail
jorste@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009493149

fordyres for de til enhver tid værende ejere eller brugere derved, at de forrige ejere eller brugere beregner sig nogen fortjeneste ved afhændelsen af deres ret eller ved nogen anden fremgangsmåde.

Intet ejerskifte eller brugerskifte må finde sted uden magistratens samtykke, som bl.a. kan ventes gjort betinget af, at det oplyses eller om fornødent dokumenteres, at fortjeneste ikke er opkrævet ved afhændelsen.

Magistraten skal til enhver tid være kendt med, hvem der er brugere af ejendommene eller lejlighederne.

Foreningen må ikke opløses eller omdannes, således at dens nuværende formål "tilvejebringelse af billige, sunde og smukke haveboliger" forvanskes.

Magistraten har godkendelsesret med hensyn til foreningens vedtægter (love), der navnlig aldrig vil kunne respekteres, f.s.v. de kommer i strid med dette dokument og de dertil sig sluttende andre med kommunen oprettede dokumenters indhold, selv om en uoverensstemmelse mulig skulle forblive upåagtet ved kommunens gennemsyn og godkendelse af de nævnte vedtægter.

Foreningens medlemmer forudsættes stadig alle at være solidarisk forpligtede overfor "Grøndalsvænge" og således i realiteten også overfor kommunen.

Et eksemplar af foreningens i overensstemmelse med vedtægterne reviderede regnskaber bliver hvert år at tilstille magistraten."

I forbindelse med de enkelte grundsalg blev der tillagt kommunen tilbagekøbsret til grundene i år 2000 for den oprindelige pris tillagt værdien af bygningerne. I henhold til servitutten blev værdien af de enkelte andele frem til 1975 fastsat til anskaffelsessummen for grundene og bygningerne med tillæg af forbedringer.

I slutningen af 1960'erne påpegede foreningen det uholdbare i, at den, der var andelshaver i år 2000, i forbindelse med tilbagekøbet ville få en pris fra kommunen på den oprindelige købesum for grunden + bygningens værdi efter vurdering, medens alle tidligere ejere af andelen helt frem til 1999 kun ville få en pris svarende til den oprindelige købesum for grunden + anskaffelsessummen for bygningen.

I 1972 blev det efter forhandling mellem kommunen og andelsboligforeningen aftalt, at bygningsværdien efter den offentlige ejendomsvurdering kan indgå i værdiansættelsen af de enkelte andele. Denne værdiansættelsesmetode blev vedtaget af foreningen i 1975 og en herpå sigtende vedtægtsændring blev godkendt af kommunen og var gældende frem til 2004.

I 1991 betalte andelsboligforeningen ca. 35 mio. kr. for udskydelse af den kommunale tilbagekøbsret til år 2025. I den forbindelse blev vederlaget for udskydelsen af hjemfaldet tillagt anskaffelsessummen for grunden, når andelsværdien skulle fastsættes. Dette er senest

bekræftet mellem kommunen og andelsboligforeningen i 1995, hvor andelsboligforeningen senest har indsendt og fået godkendt sine vedtægter hos kommunen i overensstemmelse med servitutten. Heller ikke på det tidspunkt fremgik det af vedtægterne, at kommunen skulle godkende vedtægtsændringer, men foreningens daværende advokat Niels Grubbe anmodede om godkendelse med henvisning til servitutten.

I 2004 ændrede andelsboligforeningen sine vedtægter, så andelsværdien sættes til 95 pct. af den offentlige vurdering af både grundværdi og bygningsværdi. Det skete i forbindelse med foreningens frikøb fra hjemfald til Københavns Kommune. De ændrede vedtægter blev ikke forelagt kommunen til godkendelse.

Københavns Kommune blev, efter en henvendelse fra en landinspektør (på vegne af nogle andelshavere) om muligheden for udstykning af andelsboligforeningen til ejerboliger, opmærksom på, at foreningen har ændret sine vedtægter i 2001, 2003, 2004 og 2013 uden at forelægge dem for Københavns Kommune til godkendelse.

Teknik- og Miljøforvaltningen sendte på den baggrund et brev den 7. marts 2014 til foreningen og anmodede andelsboligforeningen om at bringe værdiansættelsen i overensstemmelse med de senest godkendte principper samt redegøre for, hvordan foreningen vil håndtere den dermed opståede overprisproblematik.

Lars Börners klage.

Med henvisning til ovenstående historiske redegørelse bestrides det, at kommunen skulle have givet afkald på godkendelsesretten med hensyn til foreningens vedtægter

Advokat Birgitte Grubbes redegørelse

Nedenfor kommenterer kommunen de fire afsnit fra Advokat Birgitte Grubbes redegørelse, som Statsforvaltningen har citeret i høringskrivelsen.

Det fremgår ikke direkte af sagens akter, hvilket forløb der har ført til den konkrete aftale med foreningen, hvori servitutpålægget var et element. Advokat Grubbe antager, at servitutpålægget skyldes en foregribelse af bestemmelserne i lov nr. 84 af 21. april 1914. Efter kommunens opfattelse er denne antagelse ikke underbygget af akterne i sagen. Imod antagelsen taler, at skødebestemmelserne videreføres uændret ved overdragelserne i 1919 og 1926, da den nævnte lov var ophævet. Imod taler ligeledes, at servitutterne ikke fastlægger, at boligerne skal forbeholdes en bestemt personkreds som loven kræver.

Det er kommunens opfattelse, at foreningen overfor kommunen i forbindelse med forhandlingerne om muligt køb har lagt vægt på at fremtræde som idealistisk og fri for spekulation. Ikke mindst denne

omstændighed har motiveret kommunen til at sælge grunde til opførelse af 47 huse til netop Grøndalsvænge frem for andre mulige købere samt til at give foreningen option på købet af grunde til opførelse af yderligere 342 boliger. Denne opfattelse underbygges af udateret brev fra stifteren, H. Lundbæk til borgmester Jensen, hvori han anfører:

”Vore Medlemmer kommer ikke til at staa som Ejere. De er det vel i Realiteten, men formelt er de det ikke. De beholder deres Huse for Livstid, naar de overholder deres Forpligtelser, og det kan gaa i Arv til deres Børn eller Slægtninge. Men Foreningen staar som Medlemmernes Repræsentant overfor Kommunen og overfor Pengeinstitutter.

Er der nu et Medlem, der på Grund af indtrufne Forhold ikke ønsker at beholde sit Hus, skal han henvende sig til Foreningens Bestyrelse med Anmodning om at faa det afhændet. Foreningen lader det da vurdere og overdrage det til Vurderingssummen til den første Mand paa Ekspetancelisten, der ønsker at overtage det. Den Mand, som fratræder det, vil da faa en Del af Forskellen mellem Vurderingssummen og den på det hvilende Gæld udbetalt, medens Resten overføres til Foreningens Reservefond.

Det er nemlig Foreningen magtpåliggende, at disse Huse skal være Medlemmernes Hjem. Derfor vil den på ovenanførte og også paa anden maade sætte en Stopper for al Spekulation. Derfor bygger vi kun Huse med en lejlighed, og den maa kun benyttes af Medlemmet med Familie.”

Endvidere fremgår det af betænkning af februar 1914 fra Fællesudvalget angaaende Bebyggelse af Kommunens Jorder i de ydre Distrikter:

”Naar Betingelserne, der tilbydes af denne Forening, er af en noget ekstraordinær Karakter, maa det ikke glemmes, at Foreningen er baseret paa det heller ikke almindelige Grundlag, at de enkelte Medlemmer ikke bliver Ejere af de enkelte Ejendomme, saaledes at de kan sælge, saa snart der byder sig en Lejlighed for en større eller mindre Avance. Man staar saaledes ikke overfor et Spekulationsforetagende.”

Det bestrides således i det hele, at servitutpålægget skulle være begrundet i nogen form for lovgivning, støttetildeling eller andet, der ligger uden for parternes aftale.

Hjemmelsspørgsmålet i forbindelse med servitutpålægget

Når en kommune agerer som grundsælger og i den forbindelse indgår aftale med en privat part om salg af fast ejendom, er det Københavns Kommunes opfattelse som udgangspunkt alene de aftaleretlige regler, der regulerer forholdet, idet retshandlen hverken helt eller delvist

erstatte en forvaltningsakt¹. Kommunen optræder i denne situation derfor som udgangspunkt som enhver anden sælger af fast ejendom. I det omfang kommunen i forbindelse med grundsalget varetager interesser, som ikke tilsvarende ville blive varetaget af en privat ejendomssælger, bevæger kommunen sig dog ind i grænselandet mellem aftaleretten og den offentligretlige regulering, herunder de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

For så vidt angår bestemmelsen i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste, er der her tale om et vilkår i forbindelse med grundsalget, som typisk ikke ville blive varetaget af en privat part. Kommunen kan som privatretligt agerende grundsalger fastsætte et sådant vilkår, hvis det tjener en saglig kommunal interesse og ikke strider mod gældende ret. Der gælder ikke et krav om lovhjemmel for vilkåret.

Karsten Revsbech udtrykker det i "Kommunernes opgaver, kommunalfuldmagten mv." således:

"Hvis en kommune sælger en ejendom, er det lovligt, at der i købsaftalen indsættes en bestemmelse om, at en eventuel fortjeneste ved videresalg skal tilfalde kommunen. En kommune må ikke disponere med henblik på at opnå en profit, men skal på den anden side også varetage et hensyn til, at kommunens værdier ikke forspildes. Når kommunen sælger sine grunde og ejendomme i øvrigt, er formålet at sikre en kommunal interesse, og ikke at give en køber mulighed for en fortjeneste. Det er derfor nærliggende, at kommunen kan indgå aftale om, at den skal have (andel i) en eventuel fortjeneste. Dette giver endvidere kommunen en vis sikkerhed for, at hvis en grund ved en fejl eller som følge af en fejlvurdering skulle være blevet solgt til under markedsprisen, kan der eventuelt rettes op på dette efterfølgende (ved et eventuelt videresalg). Forbeholdet kan også udtrykkes således, at der er tale om, at kommunen indgår en privatretlig aftale, hvor den som udgangspunkt står frit med hensyn til aftalens indhold, medmindre der er retlige forhold, som taler imod – og det er der ikke i dette tilfælde."²

Af ovenstående citat, kan endvidere udledes, at kommunen i en købsaftale lovligt kan indsætte vilkår om, at en eventuel fortjeneste ved videresalg skal tilfalde kommunen. Kommunen vil tilsvarende også kunne fastsætte vilkår om, at videresalg skal ske uden fortjeneste for køberen af grunden, når dette sker med henblik på varetagelsen af en lovlig kommunal interesse.

Domspraksis på området er på linje med dette.

Det fremgår således af Østre Landsrets dom af 6. februar 1986 (11. afd. nr. 378/82), at der i forbindelse med et kommunalt ejendomssalg

¹ Lennart Lyng Andersen med flere "Aftaler og mellemmand" (6. udgave), s. 249-250.

² Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver (2. udgave), 2010, s. 158.

ikke var grundlag for at tilsidesætte hverken en tilbagekøbsdeklaration fra 1918 eller en deklaration om maksimeret salgspris fastsat af kommunen.

Følgende fremgår af dommens præmisser:

"Der findes hverken ud fra forvaltningsretlige synspunkter, grundbyrdeloven eller dennes analogi eller ekspropriationsretlige betragtninger noget grundlag for at tilsidesætte 1918-deklarationerne, hvis formål det var henholdsvis at bevare værdistigningen på jorden for sagsøgte og at sikre billige boliger, eller den ved deklarationen af 1956 aftalte ordning, der må antages indført ud fra et ønske fra såvel beboernes som kommunens side om legalisering af ejendomshandel i området. Det bemærkes herved, at deklarationerne ved deres pålæg må anses at have været fuldt lovlige, og at den ved 1956-deklarationen indførte ordning ikke kan anses for at være en grundbyrde." (vores understregning).

Det skal i parentes bemærkes, at kommunen fuldt ud er opmærksom på, at dommen som er nævnt og de øvrige domme nedenfor angår servitutter med økonomisk betydning for kommunen, hvorimod servitutterne på Grøndalsvænge hjemler kommunen rettigheder af en anden karakter. Det er dog kommunens opfattelse, at der ikke er belæg for at antage, at et vilkår der giver kommunen rettigheder uden økonomisk værdi skulle bedømmes anderledes.

Dommen er ikke trykt, men vedlægges som bilag 1.1.

Kommunens ret til at fastsætte vilkår i forbindelse med en ejendomsoverdragelse er på tilsvarende vis blevet accepteret af Højesteret bl.a. i dom af 29. april 1991 (U.91.429/2H) om lovligheden af en servitutbestemmelse fastsat i forbindelse med Københavns Kommunes salg af en række grønne arealer til Lyngby-Taarbæk Kommune. I henhold til servituten kunne køber (Lyngby-Taarbæk Kommune) efter overdragelsen kun bebygge arealerne efter samtykke fra Københavns Kommune, ligesom det måtte påregnes, at et samtykke ville blive gjort betinget af betaling af en tillægskøbesum. Højesteret slår i dommen fast, at det af Københavns Kommune fastsatte vilkår om samtykke og tillægsbetaling er lovligt, herunder fordi vilkåret ikke pålægger Lyngby-Taarbæk Kommune nogen forvaltningsretlige bindinger.

Højesteret lægger altså vægt på aftalens privatretlige karakter. Dommen er således et udtryk for, at kommunen – på samme måde som i sagen mellem Københavns Kommune og Grøndalsvænge – lovligt kan pålægge og håndhæve vilkår, der relaterer sig til jord- og boligforsyning, og som fastlægger en række begrænsninger for køberen af ejendommen.

Dommen er vedlagt som bilag 1.2.

Af Højesterets dom U.2001.2493H om en tilbagekøbsdeklaration fremgår følgende:

"Deklarationen om kommunens tilbagekøbsret blev aftalt og tinglyst på ejendommen i 1918-1919, og Højesteret tiltræder, at kommunen ikke herved tilsidesatte kommunalfuldmagten eller andre offentligretlige regler."

Den pågældende dom er vedlagt som bilag 1.3

Ud over den deklaration, der er omfattet af nærværende sag, blev Grøndalsvænge ved salget som anført ovenfor pålagt servitutter om kommunal tilbagekøbsret.

Deklarationerne, der blev tinglyst på samtlige de af AB Grøndalsvænge købte grunde, havde principielt følgende indhold:

"Kommunen skal være berettiget til efter mindst 5 Aars forudgående Varsel at overtage Ejendommen eller fremtidige Parceller deraf i April Maaned i Aaret 2000. Dersom Kommunen ikke gør Brug af sin Ret til at overtage Ejendommen i det nævnte Aar, skal dette kunne ske hvert tiende Aar derefter i samme Maaned og med samme Varsel. – Overtagelsen sker med den Sum – eller ved delvis Overtagelse – i Forhold til den Sum, der ved Salget fra Kommunen er bleven betalt for den hele Grund med Tillæg af Værdien af Bygningerne paa det pågældende Areal."

I øvrigt var der på sektion 3 i AB Grøndalsvænge tinglyst en såkaldt tilskudsdeklaration, som blev pålagt denne del af ejendommen som betingelse for nogle offentlige tilskud til opførelsen i henhold til den dagældende lovgivning herom.

Indholdet af denne deklaration var (forenklet), at såfremt der ved salg af ejendommen eller andele heri blev opnået en fortjeneste i forhold til den godkendte anskaffelsessum, da tilkommer en sådan fortjeneste kommunen. Højesteret har ved dom af 14. maj 2014 opretholdt en sådan tilskudsdeklaration i en anden sag.

Den deklaration, som Grøndalsvænge ønsker fjernet i nærværende sag, giver ikke kommunen økonomiske rettigheder, idet den som det fremgår af deklarationsteksten regulerer forholdet mellem sælgere og købere i den hensigt at fastholde de pågældende boliger som *"billige, sunde og smukke haveboliger"*.

Tilbagekøbsdeklarationen tilsigter, som det fremgår af teksten, at en værdistigning på de ejendomme, der oprindeligt blev solgt til andelsboligforeningen, skal tilfalde kommunen. Det afgørende formål

med at frikøbe sig fra tilbagekøbsretten for foreningen må antages at have været at kunne beholde ejendommen.

Endelig er tilskudsdeklarationen pålagt som betingelse for, at man til sektion 3 opnåede offentlig støtte.

Deklarationerne om tilbagekøbsret og den af nærværende sag omfattede deklaration om forbud mod fortjeneste ved videresalg er karakteriseret ved, at der ikke er lovhjemmel for pålæg af deklARATIONERNE, som må anses for pålagt ejendommene af kommunen som privat grundsælger med henblik på opfyldelse af, jf. ovenfor, dels ønsket om at værdistigningen tilfalder kommunen (tilbagekøbsdeklarationen), dels ønsket om at sikre fastholdelsen af foreningens oprindelige koncept: Tilvejebringelse af "*billige, sunde og smukke haveboliger*"(den foreliggende deklaration).

Samlet udleder kommunen, at kommunen i forbindelse med ejendomssalget til Grøndalsvænge lovligt som privatretligt agerende sælger kunne fastsætte og senere kræve opretholdt et vilkår om tinglysning af servitutter som de foreliggende med henblik på at tilvejebringe og fastholde billige boliger.

Hjemmelsspørgsmålet i forbindelse med den aktuelle håndhævelse af bestemmelserne.

I tilknytning til den foreliggende klage har Statsforvaltningen særligt udbedt sig en stillingtagen til: "*med hvilken lovhjemmel Københavns Kommune i dag vil påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen ved håndhævelsen af forbuddet mod fortjeneste ved videresalg*"

Der ligger heri dels underforstået, at det kan kræves, at der vedvarende skal foreligge lovhjemmel til, at en kommune kan håndhæve tidligere lovligt indgåede aftaler, dels en præmis gående ud på, at håndhævelse af tidligere indgåede aftaler om bestående bebyggelse kan opfattes som "*opgaver i relation til boligforsyningen*".

Som anført ovenfor kan kommunen som ejendomssælger uden lovhjemmel fastsætte vilkår af en karakter som de foreliggende i forbindelse med ejendomssalg og senere håndhæve det, i hvert fald hvis kommunen med det fastsatte vilkår varetager en lovlig kommunal interesse.

Som lovlige kommunale interesser i forbindelse med en kommunes køb og salg af fast ejendom anses eksempelvis sikring af tilstrækkelig jordforsyning i kommunen, varetagelse af planmæssige interesser og hensyn til byudvikling.

Københavns Kommune har i forbindelse med den indsatte bestemmelse i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved

videresalg navnlig ønsket at varetage hensynet til sikring af grundlaget for salget til foreningen, nemlig at foreningens ejendomme skulle være fri for spekulation, således at de pågældende boliger kunne vedblive med at være af ”billige, sunde og smukke haveboliger”, hvilket jf. ovenfor er legale kommunale formål.

Der fremhæves i den forbindelse, at kommunen ikke ved at fastsætte det pågældende vilkår over for Grøndalsvænge har handlet i strid med sin forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

Det er i henhold til ovennævnte retspraksis lovligt for kommunen at fastsætte og håndhæve vilkår vedrørende køberens videresalgspris, hvis kommunen har fastsat vilkåret med henblik på fx at sikre billige boliger, jfr. Østre Landsrets dom af 6. februar 1986.

Diskussionen om kommunens adgang til at påtage sig ”opgaver i relation til boligforsyning” kræver en definition af begrebet ”boligforsyning”.

Fælles for de sager, der har været omtalt, er, at sagerne angår egentlig tilførsel af boliger. Fx i sagen om ”Projekt 5 x 5”, der angik ydelse af tilskud til opførelse af nye boliger, anførte Indenrigs- og Sundhedsministeriet i brev af 29. juni 2007 (side 11, 3.), således også:

”Det antages i kommunal tilsynspraksis, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen.

Hovedreglen om, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjælp hertil, har endvidere støtte i forarbejderne til lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration, jf. Folketingstidende 1992-1993, tillæg A, sp. 10476 (bestemmelsen er nu optaget i integrationslovens § 13).”

I henhold til disse forarbejder (citeret på side 12 i Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 29. juni 2007) er kommunerne afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til ”... den almindelige forsyning af borgere med bolig...”.

I henhold til lovens § 1 kan kommuner ”... erhverve, indrette og leje ejendomme med henblik på gennem udlejning til beboelse...”

Loven er således en undtagelse fra den almindelige regel om, at kommuner ikke kan deltage i den almindelige forsyning med boliger.

I forarbejderne til lovens § 1 er det fremhævet, at loven ikke giver kommunerne mulighed for at ”...opføre boliger...”, hvilket for så

vidt følger ordlyden, men formuleringen giver også et bidrag til, hvad man fra lovgivers side har anset for at være indholdet af det overordnede forbud mod at deltage i boligforsyning.

Det er herefter Københavns Kommunes opfattelse, at meningen med udtrykket "den almindelige boligforsyning" er opførelse, støttetildeling, erhvervelse, indretning og leje med henblik på videreudlejning af boliger.

Kommunens adgang til at håndhæve servitutten indskrænkes således ikke ved fortolkning af begrebet "boligforsyning" eftersom kommunens kontrol og tilsyn med bestående boliger, som i denne sag har til hensigt at opretholde status quo, ikke tilfører yderligere boliger til kommunens borgere.

Skrivelse af 10. januar 2007 fra Statsforvaltningen Hovedstaden.
I det følgende redegøres der for, hvordan Grøndalsvængesagen adskiller sig fra sagen om "Projekt 5 x 5".

Statsforvaltningen og det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium har i sagen om "Projekt 5 x 5" taget stilling til, hvorvidt Københavns Kommune i forbindelse med et eventuelt fremtidigt salg af kommunens byggegrunde kunne stille vilkår om opførelse af billige boliger. Der henvises til Statsforvaltningens brev af 10. januar 2007 og Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev til kommunen af 29. juni 2007.

Den aktuelle sag om Grøndalsvænge handler om et vilkår om forbud mod fortjeneste ved videresalg indsat i skøderne til en række ejendomme i perioden 1915-1926. Der er således tale om et vilkår, der er fastlagt ved aftale for 100 år siden, og som aftaleparten har levet op til indtil 2004.

I sagen om "Projekt 5 x 5" ville kommunen opføre billige boliger til familier med mellemindkomster, dvs. en afgrænset kreds af borgere uden formuer og med årsindkomster på mellem 400.000 kr. og 600.000 kr. Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium anførte herom i sin udtalelse:

"Efter det oplyste har Københavns Kommune ikke nogen særlige forpligtelser efter lovgivningen over for uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. og 600.000 kr., det vil sige forpligtelser, som kommunen ikke har over for kommunens øvrige borgere."

Den bestemmelse om forbud mod fortjeneste, der i Grøndalsvængesagen er indsat i skødernes punkt 6, tager i modsætning hertil ikke sigte på at skaffe billige boliger til en begrænset kreds af brugere. Bestemmelsen har derimod til formål generelt at sikre, at der

overhovedet er billige boliger til rådighed i kommunen. Forbuddet kan således principielt komme alle borgere i kommunen til gode og er derfor i overensstemmelse med princippet om, at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Hvis kommunen modsat opgav at håndhæve dette vilkår, ville en fortjeneste på grundene derimod tilkomme en afgrænset kreds af borgere i kommunen (andelshaverne i Grøndalsvænge).

Det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium har i sagen om "Projekt 5 x 5" lagt stor vægt på, at kommunen ved et salg af byggegrunde med vilkår om opførelse af billige boliger, ville sælge grundene til en pris under markedsprisen, og at kommunen derfor ikke ville handle økonomisk forsvarligt.

Følgende fremgår herom i ministeriets udtalelse:

"Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler – har kommuner en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, jf. afsnit 7.1. i udbudsvejledningen.

Det fremgår videre af udbudsvejledningen, at dette i forbindelse med salg af kommunal fast ejendom indebærer, at kommunen skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen ved varetagelse af en saglig, kommunal interesse kan sælge ejendommen til en pris, der er lavere end markedsprisen.

I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale interesser, kan kommunalbestyrelsen således fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne rådighedsindskrænkninger vil typisk påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen må derfor sikre, at de kommunale interesser, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset.

I den foreliggende sag er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det omhandlede vilkår om opførelse af boliger til en bestemt husleje vil påvirke markedsprisen for de udbudte grunde i nedadgående retning."

I sagen om Grøndalsvænge er der ikke tale om, at kommunen med det indsatte vilkår har handlet i strid med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning. Begrundelsen for dette er navnlig, at kommunen med salgsaftalerne og den deri indeholdte tilbagekøbsret havde sikret sig ret til værdistigningerne på grundene.

Også af denne grund er det kommunens opfattelse, at der må sondres mellem den situation, som gjorde sig gældende i sagen om "Projekt 5 x 5", og den situation, der foreligger i sagen om Grøndalsvænge.

Henset til de betydelige forskelle, der er på de to sager, er det kommunens opfattelse, at tilsynsmyndighedernes udtalelse i sagen om "Projekt 5 x 5" således ikke gør op med Københavns Kommunes mulighed for at håndhæve forbudsdeklarationen over for Grøndalsvænge.

Som anført ovenfor er det tilsvarende kommunens opfattelse, at det ikke kræver selvstændig hjemmel for kommunen at håndhæve et vilkår, der lovligt er indsat i en aftale tilbage i tid.

Konklusion

Det er kommunens opfattelse, at en kommune kan købe og sælge fast ejendom, såfremt det sker med henblik på varetagelse af lovlig kommunale formål.

Det lovlige kommunale formål, der lå bag salget til AB Grøndalsvænge i 1915 – 1927, var hensynet til jordforsyningen, altså konkret til, at det skulle være muligt at opføre spekulationsfrit, billigt boligbyggeri i kommunen.

Formålet med at sikre billige boliger blev fremmet dels ved at sikre, at det var en andelsboligforening, man solgte til, dels ved at pålægge videreoverdragelsen af andele restriktioner i form af den foreliggende servitut.

Salget af ejendommene og servitutpålægget skete ikke med hjemmel i skreven lov, men må uanset dette anses for at have været lovligt, jf. også udtalelsen i den ovenfor nævnte Højesteretsdom U.2001.2493H, som vedrører et ligeledes ikke lovhjemlet servitutpålæg med det formål at sikre kommunen konjunkturstigningen af værdien af en solgt fast ejendom.

Når etableringen af retstilstanden må anses for at have været lovlig, må håndhævelse af de pågældende rettigheder som udgangspunkt også anses for lovlig.

I henhold til en praksis, der har udviklet sig siden slutningen af 1950'erne lægger tilsynsmyndighederne til grund, at kommunerne ikke kan påtage sig opgaver i forhold til den almindelige forsyning af borgerne med boliger uden hjemmel i skreven ret. Københavns Kommune er ikke enig i, at man kan slutte herfra til, at kommunen skulle være afskåret fra at håndhæve sine rettigheder over etablerede boliger, da slutningen ikke har offentligretligt grundlag.