

Københavns Kommune
Borgerrepræsentationens Sekretariat
Rådhuset - Rådhuspladsen 1
1599 København V

Dato: 09-09-2015

Tilsynet

Vedrørende jeres sagsnummer 2014-0270223

Statsforvaltningen har i dag tilskrevet Lars Börner således:

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

**”Henvendelse vedrørende Københavns Kommunes
behandling af sagen om Andelsboligforeningen
Grøndalsvænge**

Sagsnummer.: 2014 - 193369
SAGSBEHANDLER: Ann-Britt Møller

Du har den 9. september 2014 rettet henvendelse til Statsforvaltningen vedrørende Københavns Kommunes behandling af sagen om Andelsboligforeningen Grøndalsvænge. Kommunen har i denne sag ved brev af 7. marts 2014 oplyst, at andelsværdierne er ansat ca. 393 millioner kroner højere, end de skulle være i henhold til de seneste vedtægter godkendt af kommunen og skødernes punkt 6, der er tinglyst på samtlige af foreningens ejendomme, og som indeholder et forbud mod fortjeneste ved videresalg.

Telefon: 7256 7866
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

EKSPEDITIONS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/tider

Du har henvist til, at du mener, at Københavns Kommunes handlen er helt urimelig og muligvis tillige magtfordrejning.

Statsforvaltningen har valgt at tage stilling til, hvorvidt Københavns Kommune lovligt kan håndhæve skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved videresalg af andele i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge med henblik på, at de pågældende boliger kan vedblive med at være billige haveboliger.

Resumé

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Københavns Kommune ikke har en saglig kommunal interesse i at sørge for, at der ikke opnås fortjeneste ved videresalg af andele i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge for at sikre, at der bliver ved med at være billige haveboliger. Efter Statsforvaltningens opfattelse kan Københavns Kommune

således ikke lovligt, efter de regler som Statsforvaltningen påser overholdelsen af, håndhæve bestemmelsen i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved videresalg af andele i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge.

Statsforvaltningen har ved sagens behandling ikke fundet anledning til undersøge nærmere, hvorvidt bestemmelsen i skødernes punkt 6 i sin tid er blevet indsat i overensstemmelse med dagældende regler og retsgrundsætninger.

Endvidere har Statsforvaltningen ikke ved denne sags behandling taget stilling til, hvorvidt bestemmelsen i skødernes punkt 6 er faldet bort efter privatretlige regler.

Statsforvaltningen har anmodet Københavns Borgerrepræsentation om inden to måneder at oplyse, hvad Statsforvaltningens udtalelse giver borgerrepræsentationen anledning til.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund

Du har den 9. september 2014 rettet henvendelse til Statsforvaltningen i anledning af Københavns Kommunes brev af 7. marts 2014 vedrørende Andelsboligforeningen Grøndalsvænge. Du har i dit brev blandt andet anført følgende:

"Københavns Kommune (i det følgende KK) fremsender vedhæftede skrivelse til AB Grøndalsvænge (i det følgende GRV) dateret 7. marts 2014. I skrivelsen fremføres det bla. at de efter at have fundet en oprindelig skødeklausul frem, har erfaret at der i denne står anført, at der ingen fortjeneste må være ved salg eller overdragelser af de enkelte andele.

Det fremføres endvidere at foreningen skulle have overtrådt foreningens egne vedtægter, som efter KK's påstand skulle indeholde en § som beskrev at foreningen skulle sende eventuelle vedtægter/vedtægtsændringer til godkendelse i KK.

KK fremfører at vedtægterne fra 2004, således skulle være ulovlige.

KK er af den opfattelse, at værdiansættelserne i vedtægterne er for høje, idet grundværdierne er tillagt de enkelte andele.

[...]

Det er efter min bedste overbevisning en helt urimelig, og måske tillige ulovlig magtfordrejning fra KK's side af. KK har selv gennem tiden, tilladt at der både må tages fortjeneste af de enkelte andele, og ligeledes at vedtægtsændringer mm. ikke længere skulle godkendes i kommunen. Ikke engang da GRV i 2004 betaler sig fra en hjemfaldspligt for 80 millioner, gjorde INGEN i KK foreningen opmærksomme på at de i fremtiden ville "stille tiden tilbage", og inddrage de tilladelse de tidligere har givet GRV.

Da sagen får konsekvenser for mere end 600 familier, som mister ca. 1 million hver af deres opsparede midler, har sagen som de nok ved, fået en del presseomtale."

Du har anført, at Københavns Kommune ved godkendelsen af vedtægterne i 1995 har tilladt, at Andelsboligforeningen Grøndalsvænge kan forme egne vedtægter, at andelsboligforeningen i 1972 købte sig fri af tilskudsdeklarationen, at Københavns Kommune derved har godkendt, at der kan ske overdragelse af andele med fortjeneste for så vidt angår husene, og at det ikke er korrekt, at andelsboligforeningen har handlet imod gældende vedtægter.

Det fremgår af brev af 7. marts 2014 fra Københavns Kommune til Andelsboligforeningen Grøndalsvænge, at bestemmelsen i skødernes punkt 6 er tinglyst på samtlige af foreningens ejendomme, at andelsboligforeningen ikke kan omdannes til ejerboliger, eftersom formålet – billige boliger – hermed forvanskes, at kommunen ifølge servitutterne skal godkende vedtægtsændringer for andelsboligforeningen, at dette senest er sket i 1995, og at blandt andet vedtægtens § 6 om opgørelsen af andelsværdien er blevet ændret siden 1995 uden kommunens godkendelse.

Det fremgår endvidere af brevet af 7. marts 2014 fra Københavns Kommune, at andelsværdierne er ansat ca. 393 millioner kr. højere, end de ville kunne fastsættes i henhold til de seneste vedtægter godkendt af kommunen, at andelsforeningen anmodes om at fremsende et udkast til vedtægter, der fastsætter andelsværdierne i overensstemmelse med de tidligere godkendte bestemmelser, dog tillagt frikøbsvederlaget, at det bør fremgå af vedtægterne, at kommunen skal godkende vedtægterne, at der skal henvises til de tinglyste skødebestemmelser, og at kommunen anmoder om andelsboligforeningens tilkendegivelse af, hvordan overprisproblematikken i forhold til de overdragelser, der er sket, efter de ikke godkendte regler om prisfastsættelse, agtes håndteret.

Statsforvaltningen har ved brev af 17. december 2014 anmodet Københavns Borgerrepræsentation om en udtalelse. Borgerrepræsentationen er af Statsforvaltningen anmodet om særligt at redegøre for 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 boligforsyning ved at sikre håndhævelsen af forbuddet mod fortjeneste ved videresalg.

Ved brev af 23. marts 2015 har du indsendt yderligere materiale til sagen.

Ved brev af 30. marts 2015 har Københavns Kommune fremsendt en af borgerrepræsentationen vedtaget udtalelse med bilag til Statsforvaltningen.

Der fremgår følgende af siderne 1 – 3:

"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.

Servituten 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 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 det enkelte grundsalg blev der tillagt kommune 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. Dette 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 forelægges dem for Københavns Kommune til godkendelse.

Teknik- og Miljøforvaltningen sendte på den baggrund et brev af 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 opnåede overprisproblematik.”

Herudover fremgår der følgende af side 8:

”Københavns Kommune har i forbindelse med den indsatte bestemmelse i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved videresalg ønsket at varetage hensyn 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 *”billige, sunde og smukke haveboliger”*, hvilket jf. ovenfor er legale kommunale formål.”

Og videre side 10 fremgår følgende:

”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.”

Endelig fremgår der følgende af konklusionen side 12:

”Det er kommunens opfattelse, at en kommune kan købe og sælge fast ejendom, såfremt det sker med henblik på varetagelse af lovlige 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 skrevet 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.”

Vedlagt brevet af 30. marts 2015 fra Københavns Kommune var, foruden den ovennævnte af borgerrepræsentationen vedtagne udtalelse til Statsforvaltningen,

blandt andet en utrykt dom af 6. februar 1986 fra Østre Landsret. Der fremgår følgende af domme siden 16:

"Der findes ikke 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 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."

Af samme dom fremgår side 5 følgende vedrørende deklarationen af 11. februar 1918:

"Deklarationen må endvidere ses på baggrund af den da herskende bolignød, og ønsket om at bevare disse ejendomme som billige ejendomme for ejerne og lejerne."

Videre i samme dom har sagsøgerne gjort følgende gældende side 13:

"En opretholdelse af deklarationerne efter handlen i 1977 er i strid med de oprindelige forudsætninger for 1918-deklarationerne, der ikke blot var at få del i grundværdistigningen, men også havde det sociale sigte at skabe bedre boliger for folk. Sagsøgtes dispositioner i dag er alene baseret på økonomiske overvejelser og har karakter af økonomisk spekulation på ejernes bekostning."

Og sagsøgte – Københavns Kommune – er side 14 i dommen taget til indtægt for at have anført følgende:

"Sagsøgte har til støtte for sin frifindelsespåstand anført, at der bag de omhandlede 2 deklarationer, der blev lyst på sagsøgerens ejendom i 1918, lå hvert sit formål. Maksimalprisdeklarationen blev pålagt ejendommen til gengæld for de lempelser, sagsøgte havde indrømmet køberen, grosserer Albert Svendsen, medens tilbagekøbsdeklarationen havde til formål at inddrage jordværdistigningen i kommunekassen. Begge deklarationer blev ændret ved 1956-deklarationen, hvor maksimalprisbestemmelsen blev afløst af en fri prisfastsættelse. Det var klart lovligt i 1918 at betinge et kommunalt grundsalg af en tilbagekøbsret, en ret der i øvrigt hviler på 2.200 ejendomme i Københavns Kommune, og der er ikke i den forvaltningsretlige teori og praksis holdepunkter for at fastslå at 1918-deklarationerne eller 1956-deklarationen, der ændrede 1918-deklarationerne på en række punkter, skulle være ulovlige."

Endvidere var Højesterets dommene U.1991.429/2 H og U.2001.2493 H vedlagt brevet af 30. marts 2015 fra Københavns Kommune.

Den 7. april 2015 har Statsforvaltningen fra Københavns Kommune modtaget referat fra borgerrepræsentationens møde den 26. marts 2015.

Statsforvaltningen har ved breve af 23. marts, 24. marts og 29. april 2015 modtaget bemærkninger til sagen fra henholdsvis Torsten Asmund Sørensen, Niklas Olsen og Bjarne Jepsen, sidstnævnte på vegne af Andelsboligforeningen Grøndalsvænge.

Den 2. juli 2015 har advokat Lene Hartvigsen fra Advokatfirmaet Nielsen Nørager på vegne af Andelsforeningen Grøndalsvænge sendt advokat Birgitte Grubbes redegørelse af 4. oktober 2014 med bilag 1-139.

Herudover har Københavns Kommune ved brev af 5. august 2015 efter anmodning fremsendt supplerende oplysninger i sagen.

Endelig har Statsforvaltningen ved brev af 12. august 2015 fra Advokatfirmaet Nielsen Nørager modtaget advokatfirmaets udkast til stævning mod Københavns Kommune på vegne af blandt andet Andelsboligforeningen Grøndalsvænge, og ved brev af 26. august 2015 har Statsforvaltningen fra Københavns Kommune modtaget kopi af stævning mod Københavns kommune indgivet af Advokatfirmaet Nielsen Nørager på vegne af blandt andet Andelsboligforeningen Grøndalsvænge til Retten på Frederiksberg.

Statsforvaltningens kompetence

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller unndelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter.

Statsforvaltningen vil imidlertid altid – også når en kommune handler på privatretligt grundlag – kunne påse, at lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger overholdes. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 2010, side 406-407.

Statsforvaltningens udtalelse

A. Grundsætningen om saglig forvaltning ved privatretlige dispositioner

I det ikke helt ubetydelige omfang forvaltningen gør brug af aftaler med borgere eller med andre myndigheder, omfattes forvaltningens aftaler som udgangspunkt af de almindelige privatretlige aftaleregler, men i større eller mindre omfang modificeres disse af offentligretlige krav.

Der fremgår følgende af Forvaltningsret Almindelige emner af Jens Garde m.fl., Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2009, side 101:

”Den retligt set enkleste del af forvaltningens aftaler er dem, som vedrører den pågældende myndighed i dens egenskab af grundejer, bygherre etc. På dette område kan der f.eks. være tale om kontrakter vedrørende køb og salg af grunde eller om leverancer. Sådanne aftaler kan betegnes privatretlige aftaler, idet det offentlige her handler på samme måde som en privat, og forholdet i alt væsentligt må bedømmes efter privatrettens regler. Dog med den modifikation, at forvaltningen også ved beslutningen om indgåelse af en sådan aftale er bundet af forvaltningsrettens regler om inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 2, og grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen) mv.”

Se også Kommunernes opgaver Kommunalfuldmagten m.v. af Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015, side 100:

”Som nævnt ovenfor er kommunerne en del af den offentlige forvaltning (se ovenfor afsnit 3.1), hvorfor de er undergivet de almindelige forvaltningsretlige regler. Dette gælder som udgangspunkt også, hvor kommunerne handler inden for rammerne af den uskrevne kommunalfuldmagt. Et af de almindelige forvaltningsretlige krav består i, at en myndighed er forpligtet til at træffe afgørelser samt beslutninger vedrørende faktisk forvaltningsvirksomhed udelukkende på grundlag af saglige hensyn (grundsætningen om saglig forvaltning eller magtfordrejningsgrundsætningen).”

Kommunerne er således ved deres indgåelse af privatretlige aftaler underlagt grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsgrundsætningen).

B. Kommunalfuldmagten - boligforsyning

Kommunerne har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning.

Karsten Revsbech skriver i bogen om Kommunernes opgaver Kommunalfuldmagten m.v., Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015, følgende side 41:

”Alt i alt kan det på ovenstående baggrund hævdes, at kommunalfuldmagten, der oprindeligt er baseret på forholdets natur, efterhånden også har en form for et lovhjemmelslignende grundlag i lovgivningsmagtens forudsætninger gennem mange år. Der kan muligvis siges at foreligge en stiltiende lovhjemmel.

[...]

Kommunalfuldmagten og de retsgrundsætninger, der afgrænser den, er i den retlige trinfølge placeret på lovs niveau. Det er derfor principielt korrekt, at Indenrigsministeriet i en konkret sag har udtalt, »at ministeriet ikke har nogen beføjelser til i konkrete tilfælde at fravige de ovenfor beskrevne kommunalfuldmagtsregler«.

Det forhold, at kommunalfuldmagten med tilhørende retsgrundsætninger er på lovs niveau, betyder på den anden side, at kommunalfuldmagtsreglerne kan gennembrydes ved lov, således at der enten sker en indskrænkning eller en udvidelse af kommunernes dispositionsadgang i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne.”

En kommune kan kun udføre eller støtte en aktivitet i det omfang, der er en kommunal interesse i aktiviteten. Hvad der er en kommunal interesse beror i høj grad på traditionen. Byplan- og byudviklingsmæssige forhold anses traditionelt for en kommunal interesse og har kunnet begrunde, at kommunen køber og sælger jord til byggegrunde. Den kommunale interesse er imidlertid ikke en fast størrelse. Der sker til stadighed en udvikling af de samfundsmæssige behov og dermed også af, hvad der er relevante fælles behov i et lokalsamfund. Se Kommunernes opgaver kommunalfuldmagten mv. af Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015, side 69-73.

Af side 74, samme forfatter, fremgår følgende:

”Det kan imidlertid også forekomme, at en hidtidig kommunal interesse i en aktivitet forsvinder, således at aktiviteten ikke længere kan varetages eller støttes. Dette vil

ofte skyldes lovgivningsmæssige forhold, der betyder, at den kommunale interesse ikke længere er til stede.”

Oprindeligt var det antagelsen, at kommuner uden udtrykkelig lovhjemmel kunne bygge boligejendomme, i hvert fald arbejderboliger, og at kommuner lovligt kunne yde lån til boligbyggeri. Efterhånden udviklede der sig imidlertid den opfattelse, at lovgivningen om boligbyggeri er udtømmende i henseende til kommunernes støtte, hvilket kom til udtryk ved boligstøtteleven af 1958. Se Kommunernes opgaver Kommunalfuldmagten mv. af Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015, kapitel 28.

At kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyning, medmindre der er lovhjemmel 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. Der fremgår blandt andet følgende af bemærkninger til lovforslag nr. 336 af 27. maj 1993:

”På baggrund af den praksis vedrørende kommunernes deltagelse i boligforsyning, der har udviklet sig, siden man i 1958 gennemførte boligstøttelevgivningen, er kommunerne afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til den almindelige forsyning af borgerne med boliger, medmindre der foreligger hjemmel i skreven ret hertil, som det f.eks. er tilfældet inden for ældrelovgivningen.

Det antages dog, at kommuner, der før gennemførelsen af boligstøttelevgivningen havde erhvervet udlejningsejendomme, fortsat kan eje disse. Kommuner kan også med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne tilvejebringe boliger til visse persongrupper, der må antages at have specielle behov – forudsat at kommunerne i anden sammenhæng har særlige forpligtelser over for disse persongrupper.

Da kommunerne ikke har særlige forpligtelser over for udlændinge – forpligtelser, som kommunerne ikke også har over for kommunernes øvrige borgere – kan kommunerne ikke på ulovbestemt grundlag påtage sig opgaver i forhold til udlændinges integration på det bolig-mæssige område.”

Hovedreglen om at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyning, medmindre der er lovhjemmel hertil, blev fastholdt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 29. juni 2007 (Kommunaljuridisk kontor, j. nr. 2007-21122/101-3) vedrørende Københavns Kommunes ønske om i forbindelse med salg af kommunens byggegrunde at stille et vilkår om, at der skulle opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en lejlighed på ca. 85 m² om måneden til familier med mellemindkomster, det vil sige uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. og 600.000 kr. Ministeriet fandt et sådant vilkår ulovligt, idet der ikke forelå lovhjemmel, og idet kommunen ikke havde nogen særlige forpligtelser efter lovgivningen over for uformuende familier med de nævnte årsindkomster.

Kommunerne kan dog med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne fortsat tilvejebringe boliger, herunder yde støtte til tilvejebringelse af boliger til visse persongrupper, der må antages at have specielle boligbehov, og som på grund af særlige forhold må anses for at have svært ved selv at tilvejebringe egnede boliger. Dette forudsætter dog, at kommunerne i anden sammenhæng har særlige forpligtelser over for disse persongrupper, det vil sige forpligtelser, som

kommunerne ikke har over for kommunens øvrige borgere. Se Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis af Inger Mogensen og Dario Silic, Nyt Juridisk Forlag 2004, side 133-134.

C. Vurdering

På baggrund af den foreliggende sag har Statsforvaltningen fundet anledning til at vurdere lovligheden af, at Københavns Kommune håndhæver bestemmelsen i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved videresalg af andele i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge med henblik på, at de pågældende boliger kan vedblive med at være billige haveboliger.

Københavns Kommune har under sagen oplyst følgende:

Københavns Kommune har i brev af 7. marts 2014 til Andelsboligforeningen Grøndalsvænge, som svar på foreningens forespørgsel til kommunen om muligheden for at omdanne andelsboligerne til ejerboliger, oplyst, at kommunen på baggrund af bestemmelsen i skødernes punkt 6 ikke kan godkende, at andelsboligerne omdannes til ejerboliger, da formålet – billige boliger – hermed forvanskes.

Endvidere har Københavns Kommune i udtalelsen af 30. marts 2015, side 8, oplyst følgende:

"Københavns Kommune har i forbindelse med den indsatte bestemmelse i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved videresalg ønsket at varetage hensyn 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 *"billige, sunde og smukke haveboliger"*, hvilket jf. ovenfor er legale kommunale formål."

Og videre side 10 fremgår følgende:

"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."

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Københavns Kommune ikke har en saglig kommunal interesse i at sørge for, at der ikke opnås fortjeneste ved videresalg af andele i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge for at sikre, at der bliver ved med at være billige haveboliger. Efter Statsforvaltningens opfattelse kan Københavns Kommune således ikke lovligt, efter de regler som Statsforvaltningen påser overholdelsen af, håndhæve bestemmelsen i skødernes punkt 6 om forbud mod fortjeneste ved videresalg af andele i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge.

Statsforvaltningen har lagt afgørende vægt på, at det ikke kan antages at være Københavns Kommunes opgave at varetage hensynet til, at boligerne i Andelsboligforeningen Grøndalsvænge kan vedblive med at være billige haveboliger. Det skyldes, at det antages, at kommunerne er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til den almindelige forsyning af borgerne med (billige) boliger, medmindre der foreligger hjemmel i skrevet ret. Kun i det omfang der er tale om persongrupper, som kommunen i anden sammenhæng har særlige forpligtelser overfor, kan kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne engagere sig i

boligforsyning, og Københavns Kommune har ingen særlige forpligtelser til generelt at forsyne borgere i Københavns Kommune med billige boliger, hvorfor dette kun kan ske ifølge lov.

Herudover har Statsforvaltningen lagt vægt på, at eftersom et vilkår om forbud mod fortjeneste ved videresalg med henblik på at sikre billige boliger, efter den nugældende lovgivning og de gældende retsgrundsætninger, ikke lovligt ville kunne indgå i en aftale vedrørende kommunens salg af jord, vil der tilsvarende ikke lovligt kunne ske en håndhævelse af et sådant allerede aftalt vilkår.

Det bemærkes, at det forhold, at der er tale om en deklaration, som er tinglyst som led i en privatretlig aftale, ikke indebærer en adgang for kommunen til at varetage det omhandlede hensyn. Kommunerne er således som nævnt ovenfor ved deres indgåelse af privatretlige aftaler underlagt grundsætningen om saglig forvaltning.

Det bemærkes endvidere, at det forhold, at der er tale om allerede opførte bygninger – og at der således ikke er tale om påtænkte opførelser af nye bygninger – ikke kan føre til et andet resultat. Det skyldes, at når det er fast antaget, at kommuner ikke på ulovbestemt grundlag kan påtage sig opgaver i relation til den almindelige forsyning af borgerne med (billige) boliger, så vil kommunen efter Statsforvaltningens opfattelse være afskåret fra opgavevaretagelsen, uanset om denne vedrører eksisterende eller fremtidige boliger.

Statsforvaltningen har ved sagens behandling ikke fundet anledning til undersøge nærmere, hvorvidt bestemmelsen i skødernes punkt 6 i sin tid er blevet indsat i overensstemmelse med dagældende regler og retsgrundsætninger. Det skyldes, at dette spørgsmål ikke ses at være af relevans for spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune i dag har mulighed for lovligt at varetage det pågældende hensyn, som en udnyttelse af deklarationen er udtryk for.

Endvidere har Statsforvaltningen ikke ved denne sags behandling taget stilling til, hvorvidt bestemmelsen i skødernes punkt 6 er faldet bort efter privatretlige regler eller til spørgsmål i øvrigt vedrørende Københavns Kommunes godkendelse af vedtægterne for andelsboligforeningen.

Endelig har Statsforvaltningen ikke taget stilling til spørgsmål vedrørende tilbagekøbsret for Københavns Kommune i overensstemmelse med tinglyste deklarationer.

Efter Statsforvaltningens opfattelse har Højesterets dom i U.2001.2493 H, hvortil Københavns Kommune har henvist, dermed heller ikke betydning for det spørgsmål, som Statsforvaltningen har udtalt sig om.

Endvidere har Højesterets dom i U.1991.429/2H, om håndhævelse af en servitutbestemmelse mellem to kommuner, efter Statsforvaltningens opfattelse heller ikke betydning for det spørgsmål, som Statsforvaltningen har udtalt sig om.

Endelig har den utrykte Østre Landsrets dom af 6. februar 1986, hvor Københavns Kommune blev sagsøgt af to husejere, efter Statsforvaltningens opfattelse ikke betydning for denne sag, uanset der fremgår følgende af dommen:

”Der findes ikke 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 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 er Statsforvaltningens opfattelse, at Østre Landsret ved dommen af 6. februar 1986, hvor der blev taget stilling til, hvorvidt der var grundlag for at tilsidesætte 1918-deklarationerne eller den ved deklarationen af 1956 aftalte ordning, ikke har taget stilling til, om Københavns Kommune i denne situation har en saglig kommunal interesse i at sikre, at de pågældende ejendomme bevares som billige ejendomme.

Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at sagsøgerne – de to boligejere – ifølge det oplyste i dommen side 13 (som refereret ovenfor) har gjort gældende, at kommunens håndhævelse af deklarationerne efter 1977 alene var baseret på økonomiske overvejelser og havde karakter af økonomisk spekulation på ejernes bekostning, og heroverfor har Københavns Kommune gjort gældende, som det fremgår af dommen side 14 (som refereret ovenfor), at maksimalprisdeklarationen blev pålagt ejendommen til gengæld for de lempelser, som kommunen havde indrømmet køberen, og at tilbagekøbsdeklarationen havde til formål at inddrage jordværdistigningen i kommunekassen.

Hverken sagsøgerne eller sagsøgte har således henvist til, at deklarationerne blev håndhævet af hensyn til at bevare ejendommene som billige boliger.

Af de ovennævnte grunde er det således Statsforvaltningens opfattelse, at Østre Landsrets dom af 6. februar 1986 ikke kan tages til indtægt for den opfattelse, at en kommune har en saglig interesse i – gennem udnyttelse af en deklaration – at sikre billige boliger.

Statsforvaltningen har anmodet Københavns Borgerrepræsentation om inden to måneder at oplyse, hvad Statsforvaltningens udtalelse giver borgerrepræsentationen anledning til.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af dette brev til Københavns Kommune, Torsten Asmund Sørensen, Niklas Olsen, Bjarne Jepsen på vegne af Andelsboligforeningen Grøndalsvænge, Advokatfirmaet Nielsen Nørager ved advokaterne Eigil Lego Andersen og Lene Hartvigsen på vegne af Andelsboligforeningen Grøndalsvænge m.fl., Ret & Råd Advokaterne ved advokat Steen Petersen på vegne af et dødsbo og Retten på Frederiksberg.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.statsforvaltningen.dk i anonymiseret form.”

Dette til orientering og med anmodning om, at Københavns Borgerrepræsentation inden to måneder oplyser Statsforvaltningen om, hvad denne udtalelse giver

borgerrepræsentationen anledning til.

Med venlig hilsen



Hanne Villumsen
Kontorchef



Ann-Britt Møller