

Ved e-mail af 27. november 2002 har Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Boligstyrelsen, anmodet Justitsministeriet om et bidrag til besvarelsen af spørgsmål nr. 3 af 27. november 2002 fra Folketingets Boligudvalg (L 53 – bilag 10).

Spørgsmålet har følgende ordlyd:

”Ministerens betede redegørelse for Landsbyggefondens juridiske status, herunder hvorvidt lovforslagets bestemmelser om anvendelsen af Landsbyggefondens midler er i overensstemmelse med grundlovens § 73.”

BRÆVEKOPPI

I den anledning skal Justitsministeriet udtale følgende:

1. Lovforslag L 53, som blev fremsat af økonomi- og erhvervsministeren den 6. november 2002, er ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger en udmøntning af en affale, som regeringen den 15. oktober 2002 har indgået med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti, om flere og bedre boliger, der skal bidrage til at tilvejebringe en bedre balance på boligmarkedet. Som et led i finansieringen af foranstaltninger, der skal sikre sådanne boliger, foreslås det at aktivere midlerne i Landsbyggefonden.

Lovforslaget indeholder således bl.a. bestemmelser om aktivering af Landsbyggefondens midler til finansiering af nybyggeri, gennemførelse af forbedringer og renovering samt mulighed for at yde tilskud til ansættelse af beboerrådgivere. Ifølge lovforslagets almindelige bemærkninger er baggrunden herfor, at der over de kommende år vil blive opsamlet betydelige midler i fonden.

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

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K

Telefon: 33 92 33 40
Telefax: 33 93 35 10

E-post: jm@jm.dk
Internettet: <http://www.jm.dk>

Grundlovens ejendomsbegreb er vidt. Det omfatter ikke alene ejendomsret i traditionel forstand, men også andre rettigheder.

Det er imidlertid ikke enhver regulering i forhold til en ret, som er beskyttet af grundlovens § 73, der udgør ekspropriation.

Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsning i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsafståelse i grundlovens forstand, og for hvilke der derfor skal ydes ejeren erstatning, og på den anden side de indgreb, der kun indebærer en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan give anledning til tvivl.

Det er i forfatningsretlig litteratur og praksis almindeligt antaget, at afgørelsen af, om et indgreb i en beskyttet rettighed har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der må lægges vægt på i dette skøn, peges navnlig på begrundelsen for indgrebet, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en aktuel eller kun en fremtidig råden, og om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af rettigheden.

3. Det er i den forfatningsretlige litteratur almindeligt antaget, at beskyttelsen i grundlovens § 73 gælder, uanset hvem der er rettighedens subjekt.

Private selvejende institutioner, herunder fonde, hører således til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Selvejende institutioner med et alment formål nyder dog en ringere beskyttelse end andre private retssubjekter.

Det er ikke alle selvejende institutioner, der er private. Der findes således også *statslige institutioner*, som er selvejende. Disse institutioner betegnes som "særlige forvaltningssubjekter".

De særlige forvaltningssubjekter hører – i lighed med staten og kommunerne – til den kreds af rettighedshavere, der nyder beskyttelse efter grundlovens § 73. Ønsker f.eks. en kommune at råde over en ejendom, som tilhører et særligt forvaltningssubjekt, skal reglerne i grundlovens § 73 iagttages.

I lovgivningspraksis og i den statsretlige litteratur er det imidlertid lagt til grund, at *lovgivningsmagten* – uden at der er tale om ekspropriation – kan gennemføre indgreb i styrelses- og formueforhold m.v. hos en *statslig* institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt (selvejende institution inden for den statslige forvaltning). Dette synspunkt har domstolene også lagt til grund, jf. UfR 1994.29H om privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring og Østre Landsrets dom af 10. april 2002 om Københavns Havn.

Begrundelsen herfor kan i forenklet form udtrykkes således: Lovgivningsmagten bestemmer, om en samfundsopgave skal udføres som led i den almindelige statsforvaltning (f.eks. i et departement eller i en styrelse) eller i en statslig selvejende institution. Om den ene eller den anden organisationsform vælges, bør ikke have nogen betydning for lovgivningsmagtens frihed til at gennemføre en omorganisering. Udføres opgaven i en statslig selvejende institution (et særligt forvaltningssubjekt), kan det derfor ikke afskære lovgivningsmagten fra f.eks. at nedlægge institutionen og overføre opgaven til den almindelige statsforvaltning og institutionens formue til statskassen. En sådan råden fra lovgivningsmagts side over, hvad der er statens, udgør ikke ekspropriation. Situationen adskiller sig statsretligt set ikke fra den situation, hvor lovgivningsmagten overfører ejendom fra et ministerium til et andet, og hvor der heller ikke er tale om ekspropriation. I begge tilfælde sker der alene en omfordeling inden for statens eget regi. Overførslen skal selvsagt ske med respekt af eventuelle 3. mands rettigheder.

På den anførte baggrund er spørgsmålet, om Landsbyggefondens må anses for en *statslig* institution organiseret som et særligt forvaltningssubjekt. I vurderingen heraf må – i overensstemmelse med nyere statsretlig litteratur – bl.a. indgå Landsbyggefondens oprettelsesgrundlag, hvor Landsbyggefondens midler stammer fra, hvordan Landsbyggefondens overskud og underskud er dækket, hvordan Landsbyggefondens ledelse udpeges og Landsbyggefondens forhold til anden lovgivning.

4. Spørgsmålet er, om Landsbyggefondens må anses for en statslig institution organiseret som et særligt forvaltningssubjekt.

Ved vurderingen af dette spørgsmål har Justitsministeriet bl.a. lagt vægt på følgende forhold:

a. Landsbyggefondens – der er en videreførelse af Boligselskabernes Landsbyggefond – er ikke oprettet ved en privatretlig disposition, men derimod ved lov, jf. lov nr. 49 af 8. marts 1967. I den senere lov nr. 83 af 19. marts 1975 er fonden udtrykkeligt betegnet som en selvejende institution. Denne status er gentaget i de senere love, jf. senest lovebekendtgørelse nr. 662 af 8. august 2002.

b. Landsbyggefonden finansieres via indbetalinger fra de almene afdelinger i form af såkaldte pligtmæssige bidrag fra afdelinger taget i brug før 1970 samt indbetalinger af likvide midler fra udamortiserede lån. Sidstnævnte indbetalinger er beløb, som efter loven skal overføres fra de enkelte boligorganisationers dispositionsfonde til Landsbyggefonden.

De skiftende love på området har til stadighed indeholdt en forudsætning om, at der også kan ydes private frivillige bidrag. Sådanne bidrag ville i givet fald skulle anvendes til fondens formål. Økonomi- og Erhvervsministeriet har tidligere oplyst, at Landsbyggefonden har meddelt, at den ikke modtager sådanne frivillige bidrag. På den baggrund lægger Justitsministeriet i sin vurdering til grund, at ingen del af Landsbyggefondens aktiver kan henregnes til frivillige betalinger.

BREVKOPI

c. Efter 1967-loven skulle Landsbyggefondens midler anvendes til ydelse af lån til opførelse, om- og tilbygning eller modernisering af almennyttigt byggeri, ydelse af lån til bygninger med socialt eller kulturelt formål, ydelse af lån til erhvervelse af byggegrunde eller delvis dækning af projekteringsudgifterne ved byggeri samt til kapitalindskud i forbindelse med etablering af produktionsvirksomheder med henblik på at billiggøre boligbyggeriet. Der er i årene siden foretaget en lang række lovændringer, hvor der er sket reguleringer i forhold til anvendelsen af fondens midler, herunder hvilke formål fonden kan yde lån til samt overførsel af fondens midler til "datterfonde" (Moderniseringsfonden, Landsdispositionsfonden og Nybyggerifonden).

Efter 1967-loven udstedte Landsbyggefonden hvert år bevis for de beløb, der var indbetalt i det foregående kalenderår. Boligselskabet kunne ikke råde over beviset, og dette kunne heller ikke gøres til genstand for udlæg eller udpantning. Ved selskabets likvidation kunne de beløb, som var indbetalt før likvidationen, forlanges tilbagebetalt, såfremt likvidationsboets kreditorer ellers ikke ville kunne fyldestgøres. Det samme gjaldt beløb, der måtte blive indbetalt, indtil likvidationsboet var afsluttet. Denne bestemmelse svarer med enkelte ændringer til den nugældende bestemmelse i § 84 i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv.

Det har siden 1967-loven været gældende, at de pligtmæssige bidrag forrentes, når fondens driftsresultat tillader det. Andre indskud forrentes med mindst samme rentesats, som kan opnås ved indskud i banker og sparekasser. Opstår der ved fondens virksomhed tab, der ikke kan dækkes af de af fonden opsamlede reserver, dækkes tabet ved nedskrivning af indskuddene fra de pligtmæssige bidrag.

d. Det er lovgivningsmagten, der altid har bestemt, hvilken selvstændighed Landsbyggefondens ledelse skulle have, og en del af fondens ledelse har oprindeligt været udpeget af staten. Efter 1967-loven blev Landsbyggefonden ledet af en bestyrelse på 7 medlemmer, hvoraf 4 blev valgt af landsomfattende sammenslutninger af almennyttige boligselskaber, og 3 blev udpeget af bo-

ligministeren. Ved en lovændring i 1989 blev reglerne om fondens bestyrelse ændret således, at 5 medlemmer blev valgt af Boligselskabernes Landsforening og 2 medlemmer af Lejernes Landsorganisation. Ved en lovændring i 1998 blev bestyrelsen udvidet til 9 medlemmer, hvoraf 5 medlemmer vælges af Boligselskabernes Landsforening, 2 medlemmer vælges af Lejernes Landsorganisation, 1 medlem vælges af Kommunernes Landsforening og Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune vælger et medlem i fællesskab.

Landsbyggefondens vedtægter har altid skulle godkendes af ministeren (tidligere boligministeren, nu økonomi- og erhvervsministeren). Ministeren har endvidere altid skulle udpege fondens revisor.

Økonomi- og erhvervsministeren skal endvidere godkende de nærmere regler for fondens forskellige støtteområder, jf. § 95 i den nugældende almene boliglov

e. Landsbyggefonden anses efter det oplyste for omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og rigsrevisorloven.

4.1. Sammenfattende må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at Landsbyggefonden er en statslig institution organiseret som et særligt forvaltningssubjekt. Fonden er oprettet ved lov, og lovgivningsmagten har løbende foretaget ændringer i fondens organisation. Lovgivningsmagten har endvidere tilvejebragt fondens økonomiske grundlag ved at pålægge de almene boligorganisationer en bidragspligt. Efter det oplyste er der ikke indbetalt frivillige private bidrag. Lovgivningsmagten har endvidere løbende foretaget ændringer i reglerne om anvendelse af fondens midler.

Som nævnt ovenfor under pkt. 2 er det i den statsretlige litteratur samt i lovgivnings- og domstolspraksis lagt til grund, at *lovgivningsmagten* – uden at der er tale om ekspropriation – kan gennemføre indgreb i styrelses- og formueforhold m.v. hos en *statslig* institution, der er organiseret som et særligt forvaltningssubjekt (selvejende institution inden for den statslige forvaltning).

Da Landsbyggefonden som anført må anses for en statslig institution organiseret som et særligt forvaltningssubjekt, vil de indgreb i fondens formueforhold m.v., der er indeholdt i L 53, efter Justitsministeriets opfattelse ikke være ekspropriation efter grundlovens § 73 i forhold til Landsbyggefonden.

Lene Espersen

Lars Bay Larsen