



Grundejerforeninger og lokalplanen

Finn Kjær Christensen^a og Michael Tophøj Sørensen^b

^aLandinspektør, ph.d., Viborg Kommune

^bLandinspektør, ph.d., lektor, Institut for planlægning, Aalborg Universitet

ABSTRACT

Grundejerforeninger er sparsomt beskrevet i planlitteraturen, og dette, kombineret med at grundejerforeningsinstrumentet i lokalplansammenhænge i 2003 med planlovsændringen blev udvidet til også at omfatte byomdannelsesområder, har dannet baggrund den foreliggende artikel. Artiklen indeholder en sammenfattende analyse af grundejerforeningsinstrumentet på baggrund af den eksisterende planlitteratur, domme og afgørelser på området, samt en spørgeskemaundersøgelse.

Keywords:

Grundejerforening, lokalplan, grundejerforeningens opgaver, fællesareal og fællesanlæg, medlemspligt

DOI: <http://dx.doi.org/10.5278/ojs.tka.vli1.710>

1. Introduktion

Kommuner har siden kommuneplanlovens ikrafttræden i 1977 kunnet optage bestemmelser i lokalplaner om etablering af grundejerforeninger i haveboligområder, erhvervsområder og områder for fritidsbebyggelse, herunder om deres forpligtelser og medlemspligt. Før dette blev grundejerforeninger etableret på baggrund af servitutter lyst på områdets ejendomme.¹ I 2003 blev det med en planlovsændring (lov nr. 440/2003) endvidere muligt at optage bestemmelser i en lokalplan om etablering af grundejerforeninger i byomdannelsesområder.² I lovens forarbejder udtryktes en vis bekymring: "Det må imidlertid påregnes, at det kan være vanskeligere at få en grundejerforening til at fungere i et byområde med forskellige bebyggelsesarter, anvendelser og ejerformer end i et homogent parcelhusområde".³ Dette forbehold har, sammen med tilføjelsen af muligheden i planloven og det faktum at emnet er sparsomt beskrevet i planlitteraturen, rejst nogle spørgsmål: Hvor anvendes bestemmelserne om grundejerforeninger? Hvad anvendes bestemmelserne til? I hvilken udstrækning anvendes bestemmelserne?

Der blev af forfatterne gennemført en internetbaseret spørgeskemaundersøgelse blandt

kommunernes planafdelinger. 68 af de 98 kommuner svarede på spørgeskemaet. Der blev i undersøgelsen spurgt ind til, om grundejerforeningsbestemmelserne anvendes i henholdsvis byomdannelsesområder og haveboligområder/erhvervsområder/områder for fritidsbebyggelse. I forbindelse hermed blev der tillige spurgt ind til, om bestemmelserne blev brugt til etablering af og/eller drift og vedligehold af fællesanlæg og -arealer m.v. Sidst men ikke mindst blev der spurgt ind til, hvorvidt kommunerne oplevede problemer med bestemmelsernes anvendelse i praksis. Undersøgelsen viste, at 37 % af kommunerne anvender grundejerforeningsbestemmelser i byomdannelsesområder, mens hele 90 % anvender grundejerforeningsbestemmelse i haveboligområder, erhvervsområder og områder for fritidsbebyggelse.

Grundejerforeningsbestemmelserne i lokalplanerne anvendes typisk til at sikre drift og vedligehold af fællesanlæg og -arealer, mens de kun i nogen grad anvendes til at sikre etableringen af dem. Spørgeskemaundersøgelsen viste, at 82/92 % af kommunerne (82 % i byomdannelsesområder / 92 % i haveboligområder, erhvervsområder og områder for fritidsbebyggelse) anvender bestem-

møder om drift og vedligehold af fællesanlæg og -arealer ofte eller altid. Bestemmelser om etablering af fællesanlæg og -arealer anvendes kun ofte eller altid af 47/33⁴ % af kommunerne, og etableringsbestemmelser anvendes derved oftere i byomdannelsesområder. I 42/39⁵ % af kommunerne anvendes grundejerforeningsbestemmelser i forbindelse med ibrugtagningsbestemmelser efter planlovens § 15 stk. 2 pkt. 11 i lokalplanen, hvorved grundejerforeningen opfylder de, eller dele af de krav, som skal opfyldes inden området ibrugtages. Omkring 70 % svarede, at de aldrig bruger muligheden i planlovens § 21 for at delegerer dispensationskompetencen for lokalplanen til grundejerforeningen.

De nye muligheder om grundejerforeninger i byomdannelsesområder er altså taget i brug, omend ikke i samme omfang som i haveboligområder, erhvervsområder og områder for fritidsbebyggelse. På samme vis er det fortrinsvis muligheden for at pålægge grundejerforeninger pligt til drift og vedligehold af fællesareal og -anlæg, der udnyttes af kommunen fremfor muligheden for at få grundejerforeningen til at etablere fællesareal og -anlæg.

Udover udarbejdelsen af spørgeskemaundersøgelsen er grundlaget for denne artikel en gennemgang af planlitteraturen samt domme og afgørelser på området.⁶ Både spørgeskemaundersøgelsen og gennemgangen af domme og afgørelser viser, at der kan opstå en række forskellige problemer i forbindelse med grundejerforeningers afgrænsning og opgaver. Grundejerforeninger som virkemiddel er stort set ubeskrevet i nyere planlitteratur, og er generelt sparsomt beskrevet. Det er derfor aktuelt og relevant at undersøge de retlige muligheder og begrænsninger med hensyn til at benytte grundejerforeninger som realiseringsmiddel generelt, og særligt da bestemmelserne er blevet udvidet til også at gælde byomdannelsesområder. Artiklen sigter derfor imod en sammenfattende analyse af grundejerforeningsinstrumentet.

Indledningsvis analyseres grundejerforeninger generelt med hensyn til, hvor der kan etableres en grundejerforening, dens tilblivelsesgrundlag og dens medlemmer. Dernæst analyseres de grundejerforeningsopgaver, der kan pålægges af kom-

munen. Herefter analyseres grundejerforeningens mulighed for eventuelt selv at udvide sine opgaver og dermed påtage sig forpligtelser udover dem, den er blevet pålagt. Grundejernes ønsker om grundejerforeningens opgaver kan ændre sig over tid, hvorfor der kan opstå et behov for at tilpasse grundejerforeningens opgaver. Men hvad er grundejerforeningens muligheder for dette? Et afledt spørgsmål heraf er grundejerforeningens mulighed for at klage over en afgørelse på egne eller medlemmers vegne. Disse spørgsmål analyseres nærmere for at afklare, hvad forudsætningerne for en grundejerforeningens klageberettigelse er. Til sidst analyseres muligheden for, at grundejerforeningen kan optræde som dispensationsmyndighed. Det er blandt andet interessant, fordi det ifølge spørgeskemaundersøgelsen kun sjældent benyttes af kommunerne.

2. Grundejerforeningen

En grundejerforening er, som navnet antyder, en forening af grundejere, hvilket adskiller den fra lejer- og beboerforeninger, som ikke har grundejere som medlemmer.⁷ Lejer- og beboerforeninger har i højere grad karakter af at være frivillige interesseorganisationer. Grundejerforeningens medlemmer er oftest private grundejere, men andelsboligforeninger, ejerlejlighedsforeninger, boligudlejningsselskaber og lignende, der er grundejere, kan også være medlemmer. Grundejerforeningers medlemmer diskuteres nærmere nedenfor.

Det forhold, at grundejerforeningen er en forening, indebærer, at den har et formål, en ledelse (med beslutningskompetence), egen formue og vedtægter blandt andet omhandlende de nævnte forhold samt organisationsforholdene i øvrigt. Hertil kommer, at en grundejerforening er en juridisk person. Kravene for at en forening er en juridisk person er udover ovennævnte også kravet om, at medlemmerne selv skal være fysiske eller juridiske personer, hvilket de i deres egenkab af ejere af fast ejendom normalt vil opfylde.⁸ Som forening vil grundejerforeningen desuden i sine aktiviteter skulle efterleve de foreningsretlige regler og principper i øvrigt – se mere om disse i Hasselbalch (2011).

Med grundejerforeninger følger normalt forpligtelser og normalt også medlemspligt. Netop medlemspligten er central, da den sikrer, at alle bidrager til den fælles forpligtelse med for eksempel vedligeholdelse af et fælles friareal. Hvis der ikke er medlemspligt, kan den enkelte grundejer melde sig ud og lade de øvrige bære byrden for vedligeholdelsen, hvilket vil medføre ulighed og sandsynligvis konflikter.

Grundejerforeninger etableres primært med afsæt i lokalplaners bestemmelser om sådanne, men etableringen af en grundejerforening med medlemspligt kan også ske gennem en servitut.⁹ I Planstyrelsen (1983, ss. 20-21) anbefales lokalplanen dog som stiftelsesgrundlag. Der er hjemmel til som myndighed at bestemme i en lokalplan, at en grundejerforening skal etableres, mens servitutten som etableringsgrundlag kræver, at kommunen er grundejer eller at de pågældende grundejere samtykker, da der ikke er hjemmel til, at kommunen kan kræve en sådan servitut tinglyst på privates ejendom. Lokalplanen vil derfor ofte være en lettere tilgængelig vej til oprettelse af en grundejerforening, hvor hele områdets grundejere er medlemmer, end en forening etableret gennem en servitut. Herudover er der ikke noget i vejen for at oprette grundejerforeninger på frivillig basis i områder, hvor sådanne ikke findes.¹⁰ Oprettelse på eget initiativ, hvor der er en fælles interesse i drift og administration af fællesanlæg, er ikke væsentlig forskellig fra vejlaug, der oprettes med henblik på vedligeholdelse af private fællesveje – et formål der i øvrigt også kan varetages af en grundejerforening. Konkret vil en grundejerforening stiftes ved, at der indkaldelse til og afholdes stiftende generalforsamling, hvor der vedtages et sæt vedtægter.¹¹ Typisk vil lokalplanen eller forslaget til vedtægter indeholde en bestemmelse om at vedtægterne skal godkendes af kommunen, herved har kommunen mulighed for at kontrollere om vedtægterne stemmer overens med de i lokalplanen vedtagne forpligtelser.

I det følgende analyseres nærmere, hvor det er muligt at etablere grundejerforeninger ved hjælp af lokalplaner, herunder også hvornår et område er nyt og hvad foreningens geografiske udstrækning er.

Grundejerforeningens anvendelsesområde og tilblivelsesgrundlag

I lokalplaner kan der optages bestemmelser om oprettelse af grundejerforeninger for ”...nye haveboligområder, erhvervsområder, områder for fritidsbebyggelse eller byomdannelsesområder...”, jf. planlovens § 15 stk. 2 pkt. 13. Men hvad er omfattet af disse områder?

Haveboligområder blev i den tidligere kommuneplanlov ifølge Planstyrelsen (1983, s. 11) og Andersen & Christiansen (1989, s. 239) fortolket som ”parcelhuse til helårsbeboelse”, der var nævnt i kommuneplanlovens § 42. ”Parcelhuse til helårsbeboelse” blev i kommuneplanloven forstået som fritliggende eller helt eller delvist sammenbyggede beboelsesbygninger med en helårsbolig. Denne forståelse er stadig aktuel, og haveboligområder må altså skulle forstås som helårsbeboelse i form af åben-lav eller tæt-lav.¹²

Erhvervsområder dækker bredt og omfatter ifølge Planstyrelsen (1983, s. 11) ”...enhver form for erhverv”. Der er altså ikke i denne forbindelse begrænsninger på specielle former for erhverv.

Områder for fritidsbebyggelse dækker over sommerhuse, ferieejligheder m.v. og kolonihavebebyggelse.¹³ I forhold til kolonihavebebyggelse er det værd at notere sig, at det er en forudsætning for at kolonihaveejerne kan være medlem af grundejerforeningen, at området er udstykket, og parcellerne er ejet af de individuelle kolonihaveejere. Desuden er der i planlovens § 15 stk. 2 pkt. 20 hjemmel til at optage bestemmelser om kolonihaveforeninger i lokalplanen, som ofte er mere oplagt at anvende end grundejerforeningsbestemmelser – og navnlig i udstykkede kolonihaveområder. Det skyldes, at kolonihaveforeninger ofte ligger på kommunalt ejet jord, som foreningen lejer, og hverken en kolonihaveforening eller den enkelte kolonihaveejer er derved grundejer, hvilket udelukker medlemskab af en grundejerforening i modsætning til en kolonihaveforening.

Begrebet *byomdannelsesområder* blev tilføjet planloven i 2003 med intentionen om bl.a. at gøre det muligt at etablere grundejerforeninger i områder med etageboliger.¹⁴ Byomdannelsesområder skal her forstås på den måde, som de er defineret i planlovens § 11b stk. 1 nr. 5 (jf. ovenfor), hvor

havne- og erhvervsarealer skal omdannes til boligformål og formål, der er forenelige med boligformål.¹⁵

Med muligheden for grundejerforeninger i byomdannelsesområder åbnes der også op for at etablere grundejerforeninger i deciderede blandede områder.¹⁶ I de øvrige områdetyper er det desuden muligt, at enkeltejendomme anvendt til for eksempel detailhandel i haveboligområder og områder for fritidsbebyggelse kan indgå i grundejerforeninger for disse områder, uden at de ændrer status fra at være haveboligområder eller områder for fritidsbebyggelse.¹⁷ Uanset områdetype er det dog stadig en forudsætning, at områderne er nye.

Hvad er nye områder?

At områderne skal være *nye*, fremgår af planlovens § 15 stk. 2 pkt. 13, og det kan enten betyde, (a) at det er et nyt areal, der tages i brug til bymæssig bebyggelse, eller (b) at et eksisterende område skifter anvendelse til en ny anvendelse. Der ses i det følgende nærmere på begrebet *nye* (områder).

Kilderne er lidt diffuse omkring den første situation (a), altså et nyt areal, der tages i brug til bymæssig bebyggelse. Ifølge Planstyrelsen (1983, ss. 11-12) og Andersen & Christiansen (1989, s. 239) er det afgørende, om området er udstykket og bebygget. Betydningen af om området er udstykket var nedtonet i Andersen & Christiansen (1979, s. 193), hvor der i højere grad var lagt vægt på, om det første salg af parcellerne efter udstykningen havde fundet sted. Et eksempel på, at der lægges vægt på, om området er udstykket og bebygget, er NKO49/1994, hvor et bebygget – men endnu ikke udstykket – sommerhusområde overføres fra landzone til sommerhusområde. Området blev vurderet til ikke at være et ”nyt” område, fordi området allerede var bebygget, selvom om det ikke var udstykket. Boeck (2002, s. 188) formulerer spørgsmålet om, hvornår et areal er nyt, som et spørgsmål om, hvorvidt området er taget i brug. Et område kan stadig betragtes som nyt, hvis der er enkelte eksisterende bygninger, men hvis den overvejende del af området er udstykket/bebygget, er området ikke at betragte som nyt.¹⁸ Det er derimod uden betydning for, om området er nyt, at området tidligere er planlagt ved byplanvægt eller

lokalplan.¹⁹ Ovenstående peger på, at det afgørende er, om udviklingen af området er påbegyndt i form af enten udstykning, salg og/eller byggeri eller ej.

Ovenstående indebærer, at hvis et område er lokalplanlagt og etableret, men man ”glemte” at få grundejerforeningsbestemmelserne med i første omgang, så hjælper det normalt ikke at vedtage en ny lokalplan med grundejerforeningsbestemmelser, da området normalt ikke længere vil være ”nyt”. Grunden til og formålet med at området skal være ”nyt” må ligge i et hensyn om at sikre, at grundejere ikke pludseligt og uforudset bliver tvunget ind i en (mere) bebyrdende situation, som de ikke har haft mulighed for at sige nej til, for eksempel ved ikke at købe ejendommen.

Den anden situation (b), hvor der er tale om et nyt område, er som nævnt når et område skifter anvendelse, for eksempel fra sommerhusområde til område til helårsbeboelse i byzone eller erhvervsområde til boligområde.²⁰ I Planstyrelsen (1983, s. 12) og Andersen & Christiansen (1989, s. 240) fokuseres der på, at skiftet i anvendelse sker til en af de i planlovens § 15 stk. 2 pkt. 13 nævnte anvendelser; haveboligområder, erhvervsområder, områder for fritidsbebyggelse, underforstået at den hidtidige anvendelse er forskellige fra den nye anvendelse. Tilsvarende er den senest tilføjede mulighed for at etablere grundejerforeninger i byomdannelsesområder et eksempel på et skift i anvendelse, hvorefter der er tale om et nyt område, idet det er et skift fra havne- eller erhvervsareal til anvendelse til boligformål m.v. I det ovennævnte eksempel NKO49/1994, om et eksisterende sommerhusområdes zoneoverførsel fra landzone til sommerhusområde, blev det vurderet at zoneændringen ikke i sig selv var nok til at udgøre et skift i anvendelse. Havde der været et skift i anvendelse, ville det have været et nyt område.

Det peger i retningen af at et område er nyt, når der sker et tydeligt skifte i anvendelse som følge af lokalplanen. Men hvor tydelig skal dette skifte i anvendelse være? Der må her kunne trækkes en parallel til fortolkningen af planlovens § 18, hvorefter der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med en lokalplan. I den forbindelse fortolker Tegner (2013, ss. 443-444) grænsen

for hvornår faktiske anvendelsesændringer er i strid med lokalplanen sådan, at disse skal være ”planlægningsmæssig relevante” før de kræver en ændret lokalplan. Set i forhold til den nævnte NKO49/1994 er en ændring fra sommerhusområde til sommerhusområde ikke ”planlægningsmæssig relevant”, ligesom ganske mange typer af erhverv ofte vil kunne rummes indenfor den samme lokalplanbestemmelse, der bestemmer anvendelsen til erhverv eller industri. Omvendt er byomdannelsesområder et eksempel på en ”planlægningsmæssig relevant” ændring i anvendelse, da en sådan ændring i anvendelse kræver en lokalplan. Med det udgangspunkt kan der argumenteres for at skiftet i anvendelse skal være så tydeligt, at det kræver en ny lokalplan.

Grundejerforeningens geografiske udstrækning

Afgrænsningen af det geografiske område, som grundejerforeningen dækker, kan være hele eller dele af et lokalplanområde.²¹ En eksisterende grundejerforening, hvis forpligtelser ligger inden for rammerne af planlovens § 15 stk. 2 pkt. 13, kan herudover få sin geografiske udstrækning udvidet.²² Det forudsætter dog, at der for arealet, hvormed foreningen udvides, vedtages lokalplanbestemmelser om grundejerforening, og arealet i øvrigt opfylder kravene for at være et ”nyt” område. Dette er et alternativ til at oprette en ny grundejerforening og er meningsfuldt, hvis det er mere hensigtsmæssigt at have én stor grundejerforening i området fremfor to mindre.

I KFE2005.269 vedtog en kommune en lokalplan for et mindre udstykningsområde. Lokalplanen indeholdt bestemmelser om grundejerforening, herunder at den eventuelt kunne kræves sammensluttet med den tilstødende grundejerforening. Den mulighed valgte kommunen og krævede, at grundejerne i det nye område blev medlem i nabogrundejerforeningen, hvis område så ville blive udvidet. Kommunen blev imidlertid underkendt i Naturklagenævnet, fordi der var markant forskel på opgaverne i den eksisterende forening og opgaverne i det nye område. I det nye område indeholdt lokalplanen ikke bestemmelser om foreningens formål og opgaver, og derfor ikke bestemmelser om drift og vedligehold af fællesarea-

ler, hvilket var en del af den eksisterende forenings opgaver. Det nye område indeholdte heller ikke fællesarealer, og det ville derfor heller ikke have været muligt at optage bestemmelser om drift og vedligehold af fællesarealer i det nye område, da der ikke var områder at vedligeholde. Lokalplanen opfyldte i øvrigt heller ikke kravet om at angive grundejerforeningens formål og opgaver, se mere om dette i afsnittet ”Grundejerforeningens pålagte opgaver”. Det principelle i sagen er, at der er krav til ensartethed i formål og opgaver ved udvidelse af eksisterende grundejerforeninger. Denne ensartethed i grundejerforeningens opgaver, og herigenom byrder pålagt grundejerne, er nødvendig, da der ellers opstår en situation, som tilfældet i sagen, hvor grundejerne i det nye område pålægges byrder udover dem, de har haft mulighed for at sige fra overfor ved at undlade at købe grunden efter at have læst lokalplanens forpligtigelser for grundejerforeningen.

Tilsvarende problematikker opstår, såfremt en eksisterende grundejerforening, hvis område udvides, bliver pålagt opgaver i det nye område, der rækker ud over de eksisterende opgaver. Det kunne for eksempel være etablering af fællesanlæg i det nytilkomne område. Her er ensartetheden i byrder heller ikke tilstede, og sammenlægningen/udvidelsen vil medføre en påtvungen udvidelse af byrder for en etableret grundejerforening, og dette er ikke tilladt. Det må antages, at denne ensartethed både angår arten af opgaver og omfanget af opgaver målt i forhold til de byrder, grundejerne vil være pålagt.

Når grundejerforeningen er sikret i en privatretlig servitut kan kommunen med hjemmel i planlovens § 43 sikre servituttens overholdelse med hensyn til bestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan, herunder en grundejerforenings opretholdelse og udstrækning. Det ses for eksempel i MAD2012.1034N-MK, hvor en grundejerforening ønsker at dele sig i to foreninger, henholdsvis en parcelhusdel og en rækkehusdel. Det modsatte kommunen sig, da det ikke mentes, at de to nye foreninger ville kunne varetage de pålagte forpligtelser, blandt andet fordi der ikke var enighed blandt medlemmerne om opsplittningen. For at kommunen kan anvende

de håndhævelsesbestemmelsen i planlovens § 43, skal den varetage saglige planlægningsmæssige hensyn, i dette tilfælde sikring af grundejerforeningens vedligeholdelse af fællesarealer.²³ Det må antages, at kommunen kan bringe planlovens § 43 i spil både ved opsplitning af en forening, som tilfældet her, men også ved nedlæggelse af en grundejerforening og ændring af foreningens formål, hvorved foreningen afstår fra dele af sine forpligtigelser. Det forudsætter dog, at grundejerforeningen er sikret i en privatretlig servitut, og at kommunen kan sandsynliggøre varetagelsen af saglige planlægningsmæssige hensyn.

3. Grundejerforeningens medlemmer og medlemspligt

Det naturlige udgangspunkt for en grundejerforening er som nævnt, at det er grundejere, der er medlemmer af grundejerforeningen. For det almindelige parcelhus er det klart, hvem der er grundejeren og derved medlem. Er der tale om en udlejet bolig, vil grundejeren stadig være identificerbar, omend forskellig fra beboerne. På samme måde kan et boligudlejningsselskab være ejer af en eller flere ejendomme som udlejes, hvor boligselskabet som grundejer har medlemspligten. Er en ejendom opdelt i ejerlejligheder eller ejet af en andelsboligforening ”...er det ejerlejlighedsforeningen og andelsboligforeningen, der repræsenterer ejendommen i grundejerforeningen med det antal stemmer, som ejendommen er berettiget til”.²⁴ Antallet af stemmer pr. grundejer kan være et spørgsmål, når en del af grundejerne udgøres af boligudlejningsselskaber, ejerlejlighedsforeninger og/eller andelsboligforeninger, som ejer en større andel af området end de øvrige. Den enkelte grundejers forholdsmæssige andel af rettigheder og pligter fastsættes i grundejerforeningens vedtægter. I standardvedtægterne i Planstyrelsen (1983, ss. 25-28) lægges der op til, at der tages udgangspunkt i antallet af boligheder. Ifølge MAD2006.1496NKN kan det i specielle situationer være de enkelte lejligheder, der har medlemspligten. Her var et butikscenter ombygget til 9 ferielejligheder og en erhvervslejlighed. Det specielle i denne situation var, at grunden ikke var ejet af foreningen, men hver lejlighed havde ting-

lyst adkomst og ejerskab til en andel af grunden, og hertil kom, at den enkelte lejlighed betalte ejendomskat og renovation fremfor foreningen. Det blev i dette tilfælde vurderet, at den enkelte lejlighed havde medlemspligt. Det er altså, som navnet antyder grundejerne, der er medlem.

Lejere falder uden for gruppen af medlemmer af grundejerforeningen. Det fastslås bl.a. i NKO57/1995 hvor Naturklagenævnet udtaler, at der ikke er hjemmel til at pålægge lejere medlemspligt, samt at det i stedet vil være ejendommens ejer, som vil kunne pålægges medlemspligt. Af andre grupper som falder udenfor gruppen, der kan pålægges medlemspligt, er ejere af bygninger på lejet grund.²⁵

Det er muligt med hjemmel i planlovens § 15 stk. 2 nr. 13 i en lokalplan at optage bestemmelser om medlemspligt i grundejerforeningen, og for et nyudstykket haveboligområde betyder det, at køberne af parcellerne har pligt til medlemskab, når foreningen oprettes.²⁶ Efterhånden som parcellerne bliver solgt og bebygget, vil pligten til medlemskab opstå. Er der derimod tale om et eksisterende område, der gennem lokalplanen har ændret anvendelse, indtræffer pligten til medlemskab for den oprindelige ejer ikke umiddelbart. Så længe grundejere ikke ændrer på deres ejendom, hverken retligt eller faktisk, er der ikke handlepligt i forhold til lokalplanen jf. planlovens § 18, herunder medlemspligt til grundejerforeningen.²⁷ Da der ikke er handlepligt, kan de eksisterende forhold fortsætte, såfremt de i øvrigt er lovlige. I et sådant tilfælde vil der i en kortere eller længere periode kun være medlemspligt for en del af grundejerne i området. Denne situation vil især gøre sig gældende i byomdannelsesområder, hvor der i en overgangsperiode ofte er både eksisterende anvendelse og ny anvendelse. Det vil betyde, at den del af grundejerne, der har medlemspligt, i modsætning til områdets øvrige grundejere, er pålagt forpligtelser og byrder.

I forbindelse med medlemspligt er det relevant at komme omkring begrebet negativ foreningsfrihed. Hasselbalch (2011, s. 56) opsummerer den som ”...friheden til uden hindringer fra staten eller private at vælge mellem flere organisationer eller til helt at holde sig uden for organisationsvæsenet”.

Den negative foreningsfrihed er indfortolket i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²⁸ Hasselbalch (2011, s. 68) anfører, at borgerne ikke er beskyttet imod, at staten ved lovgivning, og deraf følgende forvaltning, tvinger borgere i et organiseret samvirke, samt at forekomsten af dette ikke er ualmindeligt. Bestemmelserne om grundejerforeninger er et eksempel herpå. Selvom den negative foreningsfrihed ikke som sådan beskytter imod medlemspligt, viser EMD 29/4 1999²⁹ dog, at det ikke er helt uden begrænsninger. Dommen handler om en jagtforening i Frankrig, hvortil der efter lov var medlemspligt og herunder afgivelse af ejendommenes jagtret til foreningen. Man var medlemspligtig, når man ejede mindre landejendomme, og dette var uafhængig af ejerens eventuelle jagtinteresser. Dommen siger i denne sammenhæng, at det tvungne medlemskab skal være ”nødvendigt” for at opnå det angivne mål. Det mente man ikke var tilfældet i EMD 29/4 1999, hvor målet var at sikre og styre jagttrettigheder. I forhold grundejerforeninger er formålet at varetage fælles forpligtigelser, som netop kræver at alle bidrager, og dette kan medlemspligten sikre. Friheden til ikke at være medlem består i denne sammenhæng mest i muligheden for ikke at købe ejendommen, som medlemspligten knytter sig til. Der vil dog være grænser for, hvad der ud fra planloven kan pålægges en grundejerforeningen, da det skal ses i forhold til formålet med foreningen. Det er derfor interessant at se på grundejerforenings opgaver, både de af kommunen pålagte opgaver men også de på eget initiativ påtagne frivillige opgaver.

4. Grundejerforeningens pålagte opgaver

Grundejerforeningens forpligtelser variere, og skal variere jf. ovenfor, alt efter behovet i området. Planlovens § 15 stk. 2 pkt. 13 gør det muligt i en lokalplan at bestemme en grundejerforenings ”... ret og pligt til at forestå etablering, drift og vedligeholdelse af fællesarealer og fællesanlæg”. Når der optages bestemmelser om en sådan forening i lokalplanen, er det et krav, at der i lokalplanen både optages bestemmelser om grundejerforeningens formål og dens opgaver.³⁰ Hvis en grundejerforening vælges i forbindelse med en lokalplan,

skal det derfor også afgøres, hvad dens formål og opgaver er.

Lokalplanbestemmelsernes udformning af grundejerforeningens formål og opgaver er en balancegang mellem præcision og fleksibilitet. I Andersen & Christiansen (1989, ss. 240-241) og Planstyrelsen (1983, s. 20) anbefales det at udforme bestemmelserne så bredt, at der efterfølgende er mulighed for at ændre foreningens opgaver, da det, som nævnt ovenfor, ikke er uproblematisk at ændre opgaverne via en efterfølgende lokalplan. På den anden side er MAD2004.401NKN et eksempel på, at bestemmelserne ikke var præcise nok omkring udpegningen af fællesarealer, og disse kunne derfor ikke kræves overtaget. De var i lokalplanen beskrevet som: ”...fællesarealer og fællesanlæg, såsom fælles friarealer, fælles parkeringsarealer, interne stier, vandløb, søer, fælles bilvask- og affaldssorteringsarealer m.v.”³¹ Dette blev i sammenhæng med lokalplanens kortbilag vurderet til ikke at være tilstrækkelig tydeligt angivet hvilke fællesarealer og fællesanlæg, der var tale om. Veje og stier fremgik dog tydeligt af kortbilagene, og for denne del må bestemmelsen kunne håndhæves. Grundejerforeningens opgaver og de arealer, de skal vedligeholde, skal altså være klart beskrevet i lokalplanen. Udstrækningen af vedligeholdelsespligten diskuteres i Tegner (2013, s. 407), og det konkluderes, at den ”...formentlig vil være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at sikre fællesarealer og -anlægs opretholdelse”. Den øvrige planlitteratur og praksis kommer ikke nærmere ind på dette.

Det vil altså sige, at de opgaver, en grundejerforening skal have, skal fastlægges i lokalplanen med en præcision, hvormed det er muligt at identificere opgaver og forpligtigelser, og der er ikke pligt til at varetage opgaver ud over dem, der kan identificeres klart i lokalplanen. Det er altså i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse, at kommunen skal bestemme sig med hensyn til, hvilke opgaver grundejerforeningen skal have.

Tilsvarende hvis man ønsker at vedtage en ny lokalplan for et område, hvor der allerede er en grundejerforening etableret på baggrund af og med medlemspligt efter bestemmelserne i den eksisterende lokalplan, da kan kommunen ikke op-

tage nye bestemmelser om grundejerforeninger i den nye lokalplan, der er mere bebyrdende end de hidtidige bestemmelser, da området ikke længe er nyt (jf. ovenfor). En kommune kan derimod uden problemer ophæve – eller lempe – bestemmelser i en lokalplan gennem tilvejebringelse af en ny lokalplan. Kommunen kan altså gøre en eksisterende grundejerforenings forpligtigelser mindre bebyrdende, men ikke mere bebyrdende med en ny lokalplan. Det må dog være sådan, at de eksisterende bestemmelser kan videreføres i den nye lokalplan, hvis grundejerforeningens opgaver har samme omfang hvad angår type og størrelse. Det må tillige antages, at det fællesarealers afgrænsning kan præciseres i en efterfølgende lokalplan, i hvert fald i det omfang det ikke i nævneværdig grad er yderligere bebyrdende.

Hvad er fællesarealer og fællesanlæg?

Grundejerforeningens opgaver samler sig jf. planloven om *fællesarealer* og *fællesanlæg*, og afgrænsningen af deres indhold er derfor med til at afgrænse foreningens mulige opgaver. Planlovens § 15 stk. 2 pkt. 13 rummer ikke en definition eller eksemplificering af, hvad fællesarealer og fællesanlæg er, så svaret skal findes andet steds. Bestemmelsen er dog beslægtet med planlovens § 15 stk. 2 pkt. 11, der giver mulighed for lokalplanbestemmelser om tilvejebringelse og/eller tilslutningspligt til fællesanlæg som betingelse for ibrugtagning.³² I forbindelse med denne bestemmelse eksemplificeres fællesanlæg som for eksempel opholds- eller parkeringsarealer, tekniske anlæg, fælles garageanlæg, regnvandsbassiner, fælles vindmølle og kollektive varmforsyningsanlæg, samt særlige bygninger til fællesformål som hobbyrum, vaskeri, beboerhus eller selskabslokaler.³³ Kollektive varmforsyningsanlæg er nok ikke så aktuelt som det har været, og kræver desuden store lokalplanområder, da anlæggets formål skal være at forsyne området, før det kan kategoriseres som fællesanlæg.

Andersen & Christiansen (1989, s. 233) og lovforsarbejder til Lov nr. 168 af 09/05/1975 omtaler tillige børneinstitutioner, som vuggestue og børnehave, som et fællesanlæg, men set i forhold til at bestemmelserne om udbygningsaftaler i plan-

lovens § 21b er afgrænset til fysisk infrastruktur, og altså ikke omfatter social infrastruktur, er det tvivlsomt, om de er omfattet her.³⁴ Hertil kommer at børneinstitutioner, som vuggestue og børnehave, normalt er for betalende børn og derfor ikke åbne for området på samme måde som en legeplads. Legepladsen tiltaler måske heller ikke alle, men er principielt tilgængelig for alle i området.

Tv-fællesantenneanlæg har tidligere været omfattet, men er med planlovens § 15 stk. 10 fra 2011 eksplicit blevet nævnt som ikke værende et fællesanlæg. Hertil kommer planlovens § 15 stk. 11 fra 2013, der angiver, at eksisterende bestemmelser om tilslutningspligt til Tv-fællesantenneanlæg er uden virkning.³⁵ Det er ikke muligt at opstille en komplet liste over fællesarealer og anlæg som sådan; dels ændrer det sig i takt med den tekniske udvikling, hvad der ligger i begrebet fællesarealer og anlæg; dels flytter grænsen mellem fællesarealer og -anlæg og arealer til offentlige formål sig over tid og afhængigt af situationen. Det kan ses ved, at der med mellemrum stilles spørgsmålstegn ved, om noget er offentligt formål, eller om det er fællesareal/-anlæg. Det skete for eksempel i KFE2011.226, der handler om hvorvidt et regnvandsbassin var offentligt formål eller fællesanlæg, og det blev vurderet til at være fællesanlæg i det pågældende tilfælde. Den primære årsag til, at det blev vurderet til at være et fællesanlæg frem for offentlig formål, var, at det kun skulle opsamle vand fra det pågældende lokalplanområde. Havde situationen været en anden, kunne det have faldet ud til anden side.

Ovenstående peger i retningen af, at et bidrag til forståelsen af fællesanlæg og -arealer kan findes ved at se på, hvem fællesarealets brugere er. I KFE2010.174 krævede en ejer blandt andet et friareal overtaget efter planlovens § 48³⁶, men friarealet blev ikke overtaget og ikke vurderet som offentlig formål, fordi dets kommende brugere primært var tiltænkt at være områdets beboere og ikke offentligheden i øvrigt. Fællesarealer er altså anvendt og vedligeholdt af grundejerforeningen og dens medlemmer, hvis ellers der er bestemmelser om grundejerforeningens vedligeholdelsespligt i lokalplanen. Det skal dog nævnes, at et fællesareal, som alle andre arealer, kan have en geogra-

fisk placering, hvor det er underlagt for eksempel naturbeskyttelsesloven regler om adgang for offentligheden til fods og på cykel, og på den måde være tilgængeligt for offentligheden i et vist omfang.

Fællesarealer og fællesanlæg omtales også som arealer og anlæg, der er ejet i fællesskab af en gruppe grundejere, og her kædes muligheden for at pålægge vedligeholdelsesforpligtelse sammen med grundejerforeningens ejerskab.³⁷ Der er dog ingen indikationer af, at ejerskabet er et krav. I kommuneplanlovens forarbejder³⁸ stilles spørgsmål til, om grundejerforeninger skulle have retten til at få overdraget dispositionsretten til offentlige arealer, herunder både ret til disponering og pligt til vedligeholdelse. Det valgtes ikke at give denne ret. Diskussionen understreger, at et offentligt areal ikke er et fællesareal, og herudover peger diskussionen også på, at det centrale er brugsretten og ikke ejerskabet som sådant. Forskellen på, om grundejerforeningen har ejendomsretten over arealet eller alene brugsretten, består primært i, at grundejerforeningen ikke retligt disponerer over arealet og derved ikke kan belåne eller sælge arealet. Da arealet typisk ikke har en væsentlig værdi og formodentlig ikke er af interesse for andre end grundejerforeningen, udgør en eventuelt manglende retlig disponeringsret over arealet ikke den store forskel, da muligheden for salg og belåning er begrænsede. Brugsrettens relevans i forhold til ejendomsretten skal også ses i sammenhæng med, at det i kommuneplanlovens forarbejder fremhæves, at et af lovforslagets formål er at give beboerne direkte indflydelse på nærmiljøet, herunder anvendelse og udformning af fællesarealer.³⁹ Her fremhæves retten til at bruge arealet som centralt, og det centrale er med andre ord, at grundejerforeningen har brugsretten og ikke ejendomsretten.

Hvilke arealer kan grundejerforeningen blive pålagt at vedligeholde? Det må være de fællesarealer og -anlæg, som det i lokalplanen er bestemt, at grundejerforeningen skal vedligeholde, og som er indenfor lokalplanens område. Det er ikke afgørende, om grundejerforeningen er ejer eller alene har brugsretten. Er arealerne offentlige – i form af offentligt område eller offentlig vej – kan grundejerforeningen ikke pålægges vedligeholdelsespligten.

Overtagelse af arealer

Planstyrelsens vejledning om grundejerforeninger foreslår i standardbestemmelserne en lokalplanformulering om overdragelse af arealer til grundejerforeningen, der lyder: ”Grundejerforeningen er pligtig at tage skøde på de i §..., stk. ..., nævnte fællesareal og fællesanlæg”.⁴⁰ Heri ligger en mulighed for kommunen til at tvinge grundejerforeningen til at overtage de arealer, de skal drive og vedligeholde. En forudsætning for bestemmelsens gyldighed er, at fællesarealerne og fællesanlæggene er nærmere specificeret i lokalplanen, jf. også MAD2004.401NKN i afsnittet om Grundejerforeningens pålagte opgaver. Pligten for grundejerforeningen til at tage skøde på arealer, der anvendes til fællesareal, er ikke afhængig af hvem, der er den hidtidige ejer af arealet. Det kan være kommune eller en privat aktør.

Hvorvidt grundejerforeningen også har krav på at tage skøde på arealet, er derimod afhængig af, om den hidtidige ejer er kommunen eller en privat aktør. Hvis det er en privat aktør, har grundejerforeningen ikke krav på at få arealet tilskødet.⁴¹ Et sådant krav i den situation ville også være problematisk i forhold til den private udstykkers ejendomsret over arealet, da lokalplanbestemmelsen, hvis grundejerforeningen havde et sådan krav, ville fratage den private udstykkers ejendomsret over arealet med en form for tvang, der vil have karakter af ekspropriation. Kommunen vil, i de situationer, der ikke løser sig selv, kunne løse det ved at ekspropriere til lokalplanens gennemførelse med hjemmel i planlovens § 47.⁴²

I KFE2011.226 berøres kort, at det i sagen forudsættes, at fællesarealer og fællesanlæg overgår uden betaling til grundejerforeningen. Der er som sådan ikke noget i vejen for at kommunen kan overdrage fællesarealer til grundejerforeningen uden betaling. Kommunen skal som udgangspunkt købe og sælge jord til markedspris, men i forhold til fællesarealers ofte ringe værdi⁴³ i et etableret lokalplanområdet udgør det formodentlig ikke en hindring. Omvendt er der heller ikke noget der antyder, at det ikke skulle være muligt at kræve sig betalt for arealet. Ovenstående efterlader spørgsmål omkring etableringen af fællesanlæg og etablering af grundejerforeningen, hvilket planlitte-

raturen og praksis kun meget sparsomt bidrager til svarene på.

Særligt om private fællesveje

Når det kommer til private fællesveje (i byen) og deres vedligeholdelse, er det i udgangspunktet de grundejere, der grænser op til vejen og har vejret, der er forpligtiget til at vedligeholde den private fællesvej jf. privatvejslovens § 44. Denne forpligtigelse kan være overdraget til *andre* gennem servitutter, jf. privatvejslovens § 46, og forpligtigelsen kan for eksempel være overdraget til en grundejerforening.⁴⁴ Det vil da være grundejerforeningen, der står for vejens vedligeholdelse. Tilsvarende kan findes i privatvejslovens § 49 stk. 4, hvor kommunen kan vælge at fordele udgifterne til et samlet arbejde⁴⁵ efter grundejerforeningens vedtægter i stedet for til de forpligtigede grundejere. Dette ses også i Vejdirektoratets afgørelse 12-07844, hvor en kommune spørger Vejdirektoratet til råds om fordeling af udgifter i forbindelse med belysning, der gennemføres som et samlet arbejde. Hvor det i udgangspunktet er grundejerne, der er forpligtiget, er der altså gennem grundejerforeningsinstrumentet i planloven mulighed for at justere på privatvejslovens udgangspunkt om pligt til etablering og vedligehold af private fællesveje fra grundejerne til grundejerforeningen. For grundejeren betyder det, at der betales for udgifterne gennem medlemskabet i grundejerforeningen, mens det for kommunen betyder, at hele regningen⁴⁶ kan sendes direkte til grundejerforeningen fremfor at foretage en fordeling af udgifter. Sidstnævnte vil være administrativt væsentligt tungere for kommunen.

5. Grundejerforeningens frivillige opgaver

I det ovenstående har fokus været på, hvordan kommunen kan pålægge grundejerforeningen opgaver. Spørgsmålet er, om grundejerforeningen også selv kan påtage sig opgaver, altså opgaver udover de pålagte? Dette analyseres i det følgende.

Der er eksempler på, at grundejerforeninger har valgt, eller forsøgt, at udvide deres opgaver på eget initiativ. I U1968.381Ø ønskedes det at fremføre el til de enkelte parceller og fordele udgiften her til mellem medlemmerne af foreningen, hvor der i

den eksisterende servitut om grundejerforeningen kun var hjemmel til at iværksætte fremføringen. Det blev udtalt, at den udvidende deklaration kun kunne tinglyses på den enkelte grund med den enkelte grundejeres samtykke. I U1980.306Ø vedtoges det, ved simpel majoritet, på en ekstraordinær generalforsamling at udvide grundejerforeningens opgaver til at omfatte et TV-fællesantenneanlæg. Den udvidende servitut måtte efterfølgende aflyses på de ejendomme, der anlagde sagen. Det udtaltes i sagen at ”...*efter indholdet i øvrigt af deklarationen og vedtægterne findes anlæg og drift af en TV-fællesantenne at falde uden for foreningens formål ikke at kunne gennemføres af foreningen uden samtykke af alle dens medlemmer*”.⁴⁷ Har en grundejerforening bl.a. til formål at forestå anlæg og drift af en TV-fællesantenne kan den godt på generalforsamlingen ved simpelt majoritet vælge at opdatere anlægget til den for tiden sædvanlige standard, såfremt udgiften hertil er begrænset, det var tilfældet i U1962.621B. Seneste skud på stammen i den teknologiske udvikling kan findes i U2010.2073Ø, hvor en grundejerforening ved 2/3 flertal ændrede foreningens formålsparagraf, der muliggjorde en efterfølgende truffet beslutning om at grave tomme rør til fibernet ned i forbindelse med renovering af dens veje. Rørene blev efterfølgende overdraget vederlagsfrit til en til formålet nyoprettet medieforening. Landsretten udtalte, dels at det kun var brugsretten til rørene, der kunne overlades vederlagsfrit til foreningen, og dels at grundejerforeningsbeslutningen om at nedlægge rørene ville have krævet enstemmighed.

Der tegner sig dermed et billede af, at det er muligt at udvide en grundejerforenings formål og opgaver med frivillige aktiviteter, men det forudsætter, at alle medlemmerne er enige om udvidelsen af grundejerforenings formål og opgaver. Netop dette er det centrale argument i U1984.657Ø, hvor en grundejerforening ville påtage sig opgaven at få udarbejdet et ingeniørprojekt omkring udbedring af grundejerens tage.⁴⁸ Det fastslås, at grundejerforeningen ikke uden enstemmighed her kunne udvide foreningens opgaver udover foreningens formål. Der kunne ikke opnås enstemmighed, da nogle grundejere (sagsøgte) på eget initiativ havde fået skiftet tag, og de ønskede derfor

ikke at stemme for og bidrage økonomisk. De blev frikendt i sagen og skulle ikke bidrage økonomisk.

Omvendt krævede det i U2003.763Ø ikke enstemmighed at udvide rammerne for grundejerforeningens normale opgaver. I sagen skete der vedtægtsændringer om bl.a. fordeling af udgifter, da foreningen havde overtaget vedligeholdelse af områdets veje, ”... og vedtægtsændringen findes ikke at medføre sådanne ekstraordinære ændringer i medlemmernes forpligtelser, at vedtagelsen har krævet enstemmighed”.⁴⁹

Det centrale i dette er beskyttelsen af mindretallet, når et flertal beslutter at påtage sig frivillige opgaver. Omkring minoriteters beskyttelse ligger der i foreningsretten nogle principper, herunder ”... at et flertal kan ikke gennem vedtægtsændring kan sætte sig ”aldeles udover foreningens formål””⁵⁰, og dette gælder særligt ved tvungen medlemskab.⁵¹ Ved enstemmighed undgås behovet for at beskyttet mindretallet, da der ikke er noget mindretal at beskytte. Der ligger i nævnte også en indikation af, at noget kan gennemføres ved flertal, da det først er når ændringer går aldeles ud over foreningens formål, at problemet opstår. I U1962.621B, om opgradering af TV-fællesantenneanlæg, slås det fast, at udgiftens størrelse også er afgørende for, om grundejerforeningen ved simpelt majoritet kan påtage sig at opgradere anlægget. Heri ligger en indikation, som også antydes i det ovenstående, at der er en nedre grænse for, hvad der kræver enstemmighed at vedtage. En grænse der dog ikke umiddelbart kan fastslås, men det må for eksempel antages, at det ved almindelig flertal kan vælge at afholde sommerfest, selvom alle ikke stemmer for og selvom alle ikke deltager i festen.

Aktiviteter som sommerfester, vejfester, julefrokoster, drive hjemmeside m.v., som for alle mulige andre foreninger kan være helt naturlige aktiviteter, må på grund af medlemspligten også overvejes en ekstra gang. Ikke dermed sagt at grundejerforeningen ikke kan indgå i den slags, det må dog forudsættes, at aktiviteten er i medlemmernes interesse, men også at alle principielt har adgang til at deltage. Eksempelvis vil en grundejerforening godt kunne købe et telt, som foreningens medlemmer kan låne eller leje, når de holder fest i deres haver. Tilsvarende vil en petanquebane

kunne anlægges, hvis den er åben for alle grundejerne, også selvom den kun anvendes af en mindre del.

Der er altså muligt at udvide foreningens opgaver med frivillige nye opgaver, men dommene viser også, at der ikke er pligt til at tilslutte sig de ekstra opgaver, som det kræver enstemmighed at vedtage, og opgaver, der kræver enstemmighed, må antages at være tilfælde, hvor der er tale om ”ekstraordinære ændringer i medlemmernes forpligtelser”, som går aldeles udover foreningens formål.

Hvis en grundejerforening har udvidet sine aktiviteter (i enstemmighed), vil medlemmerne efterfølgende være bundet af den aftale, de har indgået og være pligtige til at forblive engagerede i disse aktiviteter. Der kan være enkelte situationer, hvor dette ikke vil være tilfældet. For eksempel ved ejerskifte kan den nye ejer være i god tro (ikke kender de frivillige opgaver) og fortrænge forpligtelsen for den ene ejendom.

6. Klageberettigelse

Der er flere eksempler på, at en grundejerforening med varierende succes forsøger at klage over en afgørelse. Er grundejerforeningen direkte part i en sag ved at være afgørelsens adressat vil den ligesom andre adressater til en afgørelse være klageberettiget efter de klageregler, der vil være knyttet til den pågældende afgørelse. Herudover kan en grundejerforening også være klageberettiget, fordi den som juridisk person eller grundejer har en ”væsentlig individuel interesse”. Det kræver ifølge Garde et. al (2009, ss. 307-313), at afgørelsen, der ønskes at klage over, har retlige eller faktiske konsekvenser for grundejerforeningen udover den påvirkning øvrige rammes af. Konsekvensen skal ligeledes have en vis størrelse.

Grundejerforeningen kan også repræsentere en eller flere af sine medlemmer i en sag jf. forvaltningslovens § 8, og foreningen skal da have en fuldmagt fra de pågældende medlemmer.⁵² På den måde kan grundejerforeningen repræsentere medlemmernes interesser.

Hvorvidt en grundejerforening i øvrigt er klageberettiget og har en væsentlig individuel interesse vægtes ifølge Garde et. al (2009, ss. 310-312) ud fra to ting. For det første om et betydeligt an-

tal medlemmer i foreningen er berørt i en grad, hvor de selv vil være klageberettiget. For det andet om det ud fra foreningens navn, formål m.v. kan sandsynliggøres, at foreningen med klagen vil varetage sin opgave/interesser. Det var delvist tilfældet i MAD2009.1277NKN, hvor en grundejerforening klagede over dels en afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens skovbyggelinje og dels en landzonetilladelse. Naturklagenævnet fandt grundejerforeningen klageberettiget i forhold til landzonetilladelsen, men ikke i forhold til dispensationen fra skovbyggelinjen. Efter naturbeskyttelseslovens § 86 er naboer ikke som udgangspunkt klageberettigede, mens lokalforeninger med en væsentlig interesse i afgørelsen godt kan være klageberettiget⁵³, men grundejerforeningen i MAD.2009.1277NKN havde ikke en sådan væsentlig interesse i forhold til skovbyggelinjen. I MAD.2006.409NKN, der også omhandlede dispensation fra naturbeskyttelseslovens skovbyggelinje, var grundejerforeningen, der klagede over afgørelsen, klageberettiget. I dette tilfælde var grundejerforeningens formål bl.a. at bevare det landlige miljø i området, og dette var medvirkende til, at der var en væsentlig interesse i afgørelsen. I KFE.2008.36 om en grundejerforening, der klager over en dispensation fra strandbeskyttelseslinjen (Naturbeskyttelseslovens § 15) til terrænregulering, diskuteres Naturklagenævnets praksis. Dets praksis beskrives sådan, at grundejerforeninger anerkendes som klageberettiget, når den trufne afgørelse på en væsentlig måde berører foreningens område. Der lægges i den forbindelse vægt på overensstemmelse mellem de interesser, naturbeskyttelsesloven varetager og foreningens formål, samt i hvilket omfang foreningens interesser berøres af afgørelsen. Ovenstående viser, at foreningens formål og opgaver, som de er bestemt i lokalplanen, kan få indflydelse på deres klageadgang.

7. Grundejerforeningen som dispensationsmyndighed

Der er hjemmel i planlovens § 21 til, at kommunen kan delegerede dispensationskompetencen i planlovens § 19 om dispensation fra lokalplaner til en grundejerforening. Det gælder ikke nødvendigvis hele planen, da kommunen kan vælge kun

at delegerede dispensationskompetencen til udvalgte lokalplanbestemmelser. Det kunne for eksempel være bestemmelser om udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer.⁵⁴ Grundejerforeningen er dog ikke forpligtiget til at modtage kompetencen.

Da lokalplankataloget i planlovens § 15 stk. 2 ikke indeholder noget om at delegerede dispensationskompetencer til grundejerforeningen, kan der ikke optages bestemmelser om det i lokalplanen, men det kan eventuelt nævnes i redegørelsesdelen. Selve bemyndigelsen gives særskilt til grundejerforeningen efterfølgende.⁵⁵

Grundejerforeningen skal, hvis den har modtaget dispensationskompetence, ligesom kommunen, forholde sig til planlovens § 20 med hensyn til orientering af naboer m.fl. og give dem mindst 2 uger til at fremkomme med bemærkninger, når der træffes en afgørelse. Hvor en dispensation givet af kommunen kan påklages til Naturklagenævnet og kun angående retlige spørgsmål, jf. planlovens § 58 stk. 1, skal en klage over en dispensation givet af en bemyndiget grundejerforening ske til kommunen, jf. planlovens § 58a. En sådan klage kan omfatte hele afgørelsen og ikke kun retlige spørgsmål.

Som nævnt i introduktionen anvender omkring 70 % af de kommuner, der svarede i spørgeskemaundersøgelsen, ikke muligheden for at delegerede dispensationskompetencen til grundejerforeningen. Det kan da også være problematisk af flere årsager. Kommunen er underlagt forvaltningsloven og herunder de forvaltningsretlige regler, i sin administration, men det er grundejerforeningen ikke. Der er altså ikke et regelsæt til at sikre sagsbehandlingen, hvilket kan være grunden til, at hele grundejerforeningsafgørelsen om dispensation kan påklages til kommunen, mens en tilsvarende afgørelse fra kommunen kun kan påklages hvad angår retlige spørgsmål. I modsætning til forvaltningsloven så gælder offentlighedsloven og persondataloven for grundejerforeningen, og det stiller krav til grundejerforeningens håndtering af personoplysninger i elektronisk form og registre i analog form. Det stiller krav til grundejerforeningens medlemmers kompetencer og kendskab til reglerne. Delegationen af dispensationskompetencen kan også være problematisk for det gode nabo-

skab i området, dels kan beslutningstagerne stå med modstridende interesser i forhold til foreningens hensyn, hensyn til naboen osv., og dels kan beslutninger føles urimelige, når dele af foreningens medlemmer har direkte indflydelse på andre medlemmers råderum.

8. Konklusion

Bestemmelser om grundejerforening forekommer ganske ofte i lokalplaner og i de traditionelle områder – haveboligområder, erhvervsområder og områder til fritidsbrug – er der nærmest konsekvent bestemmelser om grundejerforeninger. Bestemmelsen omhandler primært pligter i form af drift og vedligehold af fællesanlæg og -arealer, mens muligheden for at stille krav til grundejerforeninger om etablering af fællesanlæg og -arealer kun sker i nogen grad, og muligheden for at uddelegere dispensationskompetencen anvendes sjældent.

Kommunen kan i en lokalplan stille krav om etablering af grundejerforeninger i haveboligområder, erhvervsområder, områder for fritidsbebyggelse eller byomdannelsesområder, og med muligheden for også at stille krav om etablering af grundejerforeninger i byomdannelsesområder er det nu muligt i alle typer boligområder, idet etageboliger er kommet med. For etageboliger kræves det dog, at de er placeret i byomdannelsesområder. For at kommunen kan stille krav om etablering af grundejerforening i en lokalplan, skal området imidlertid være nyt, hvilket vil sige, at område ikke er udviklet eller påbegyndt med henblik på bymæssig bebyggelse/sommerhusbebyggelse. Området er også nyt, hvis der sker et skift i anvendelse, for eksempel fra sommerhusområde til helårsbeboelse. Skiftet i anvendelse skal dog være tydeligt, som for eksempel i en byomdannelsessituation, hvor anvendelsesændringen fra havne/erhverv til bolig eller lignende er lokalplanpligtigt.

Kravet om, at området skal være nyt, åbner for udfordringer, når et allerede etableret område genplanlægges med en ny lokalplan. Området er da ikke længere nyt, og der kan derfor ikke optages yderligere bebyrdende gyldige bestemmelser i den nye lokalplan om grundejerforeningen – de eksisterende må på dette punkt fastholdes. Det er dog muligt med den nye lokalplan, at ophæve dele

af den tidligere lokalplan, og derfor er det også muligt at ophæve dele af den eksisterende grundejerforenings forpligtigelser. I et allerede etableret område med lokalplanbestemt grundejerforening er det altså med en ny lokalplan alene muligt at gøre grundejerforeningens opgaver og forpligtigelser mindre.

Grundejerforeninger kan pålægges opgaver i form af etablering, drift og vedligehold af fællesanlæg og -arealer. Det er ikke muligt præcist at angive, hvad et fællesanlæg eller fællesareal er, men det er et areal, som stilles til rådighed for foreningen og dens medlemmer, og det vedligeholdes af foreningen.⁵⁶ Det skal bemærkes, at børneinstitutioner og lignende social infrastruktur næppe er et fællesanlæg eller -areal, til trods for at det anføres som sådan i bl.a. kommuneplanlovens forarbejder. Samspelet mellem grundejerforeninger og etablering og vedligeholdelse af private fællesveje er et emne med plads til yderligere fordybelse, da denne type fællesanlæg/-areal reguleres i flere love uden en helt klar afgrænsning imellem dem. En grundejerforening kan påtage sig frivillige opgaver, det kræver dog enstemmighed, hvis der er tale om ekstraordinære ændringer, eller hvis ændringerne ligger udover hvad foreningen, ellers vil kunne blive pålagt.

Et emne, der fordrer et yderligere empirisk studie, er, hvordan begreberne etablering, drift og vedligehold udmøntes i praksis. Det kunne være ønskelig, da hverken domspraksis eller planlitteraturen berører dette.

Grundejere skal have brugsretten over de arealer, den skal vedligeholde, men der kan i lokalplanen optages bestemmelser om pligt til overtagelse af arealerne og deraf følgende overdragelse af ejendomsret. Den pligt, der skabes ved sådanne bestemmelser, gælder uanset om udstykkeren/udvikleren er kommunal eller privat. Hvis den pågældende ejer er privat, har grundejerforeningen dog ikke et krav på at få arealet, og kommunen kan blive nødt til at ekspropriere arealet for at virkeliggøre lokalplanen. Grundejerforeningen som grundejer er også et emne, hvor et empirisk studie af praksis kunne være interessant, specielt omkring hvordan overdragelse af arealet til foreningen forgår i praksis.

Noter

- ¹ (Planstyrelsen, 1983, s. 9).
- ² Et byomdannelsesområde defineres som et område, hvor anvendelsen til erhvervsformål, havneformål eller lignende aktiviteter skal ændres til boligformål, institutionsformål, centerformål, rekreative formål eller erhvervsformål, der er forenelige med anvendelse til boligformål, jf. planlovens § 11b stk. 1 pkt. 5.
- ³ Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag)
- ⁴ Samme princip som nævnt ovenfor.
- ⁵ Samme princip som nævnt ovenfor.
- ⁶ Forskningen, der ligger bag artiklen, er en del af forskningsprojektet ”Lokalplaners virkeliggørelse, konsekvenser og samspil med anden regulering”, som er et forskningsprojekt, der er gennemført på Aalborg Universitet og Aarhus universitet, finansieret af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv.
- ⁷ (Boeck, 2002, s. 188; Miljøministeriet, 2009, s. 69).
- ⁸ (Hasselbalch, 2011, ss. 26-28).
- ⁹ (Planstyrelsen, 1983, s. 11).
- ¹⁰ Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag).
- ¹¹ (Hasselbalch, 2011, ss. 92-95)
- ¹² (Tegner, 2013, s. 406; Boeck, 2002, s. 188; Miljøministeriet, 2009, s. 69).
- ¹³ (Tegner, 2013, s. 406; Boeck, 2002, s. 188; Miljøministeriet, 2009, s. 70).
- ¹⁴ Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag) & (Tegner, 2013, s. 406).
- ¹⁵ (Tegner, 2013, s. 406; Miljøministeriet, 2009, s. 70).
- ¹⁶ Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag).
- ¹⁷ (Planstyrelsen, 1983, s. 11).
- ¹⁸ (Boeck, 2002, s. 188; Andersen & Christiansen, 1989, s. 239).
- ¹⁹ (Planstyrelsen, 1983, s. 11; Andersen & Christiansen, 1989, s. 239).
- ²⁰ (Boeck, 2002, s. 188; Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag)).
- ²¹ (Tegner, 2013, s. 406; Boeck, 2002, s. 188; Planstyrelsen, 1983, s. 15).
- ²² (Tegner, 2013, s. 406; Planstyrelsen, 1983, s. 15).
- ²³ (Tegner, 2013, ss. 698-703).
- ²⁴ Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag).
- ²⁵ (Boeck, 2002, s. 188).
- ²⁶ For områder med grundejerforeninger skabt før 1977, hvor bestemmelserne om grundejerforeninger i lokalplaner blev muliggjort, vil kravet om medlemspligt findes i dokumenter tinglyst på de enkelte ejendomme.
- ²⁷ (Tegner, 2013, s. 407; Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 (kommentarer til § 1 pkt. 4 i fremsættelsen af lovforslag)).
- ²⁸ (Hasselbalch, 2011, ss. 67-69).
- ²⁹ Chassagnou m.fl. mod Frankring i sag nr. 25088/94, 28331/95 og 28443/95
- ³⁰ (Andersen & Christiansen, 1989, s. 240; Planstyrelsen, 1983, ss. 20-21).
- ³¹ MAD2004.401NKN.
- ³² (Andersen & Christiansen, 1989, s. 231).
- ³³ (Miljøministeriet, 2009, s. 66; Andersen & Christiansen, 1989, ss. 232-236).
- ³⁴ (Tegner, 2013, s. 408; Sørensen, 2007, s. 283).
- ³⁵ Denne paragraf er indsat i planloven med Lov nr. 358/2013 og træder jf. lovens § 2 stk. 2 i kraft senest 1. april 2015.
- ³⁶ Se i øvrigt mere om overtagelsespligten i Mølbeck & Flensborg (2007, ss. 34-36) samt Jensen (2010 og 2012).
- ³⁷ (Tegner, 2013, s. 407; Miljøministeriet, 2009, s. 70; Andersen & Christiansen, 1979, s. 194).
- ³⁸ Lovforarbejder til Lov nr. 168 af 09/05/1975 Kommuneplanloven (I 1. behandlingen samt i spørgsmål 21 til ministeren vedlagt som bilag til betænkning om forslag til lov om kommuneplanlægning).
- ³⁹ Lovforarbejder til Lov nr. 168 af 09/05/1975 Kommuneplanloven (kommentarer til § 18 stk. 1 pkt. 13 i fremsættelsen af lovforslag).
- ⁴⁰ (Planstyrelsen, 1983, s. 22).
- ⁴¹ (Planstyrelsen, 1983, s. 23; Andersen & Christiansen, 1989, s. 240).
- ⁴² (Planstyrelsen, 1983, s. 23; Andersen & Christiansen, 1989, s. 240).
- ⁴³ Arealer udlagt til fællesareal, i områder hvor etableringen af fællesareal er en betingelse for ibrugtagning, vil private grundejere formodentlig i realiseringsfasen kunne få en højere pris, svarende til markedsprisen/brugsværdien, da arealet er nødvendigt for realisering af planen. Omvendt vil det være svært at få mere end markedsprisen/brugsværdien, da det er muligt at ekspropriere arealet for at sikre lokalplanens realisering og her vil erstatningen tage udgangspunkt i markedsprisen/brugsværdien.
- ⁴⁴ (Larsen, 2003, s. 51).
- ⁴⁵ Et samlet arbejde er i privatvejslovens § 10 defineret som ”et arbejde, der udføres ved kommunens foranstaltning for de vedligeholdelsesforpligtedes regning, og som omfatter en vej, en strækning af en vej eller flere veje under et, der udgør en færdselsmæssig enhed.” Det vil sige, hvor hele veje(n) vedligeholdes samlet, som skal ses i modsætning til, at den enkelte grundejer vedligeholder den del af vejen, som ligger ud for den enkelte ejendom.
- ⁴⁶ Det forudsætter dog, at grundejerforeningen dækker det samme område, som det samlede arbejde. Er det ikke tilfældet, vil der skulle ske en fordeling mellem grundejerforeningen og de øvrige, der er omfattet af det samlede arbejde.
- ⁴⁷ U1980.306Ø.
- ⁴⁸ Grundejerforeningen dækkede et område bestående af ca. 350 ejendomme, der var opført af samme bygherrer.

Der var et generelt problem med tagene på de enkelte ejendomme.

⁴⁹ U2003.763Ø.

⁵⁰ (Hasselbalch, 2011, s. 101)

⁵¹ (Hasselbalch, 2011, ss. 98-109)

⁵² (Garde et. al, 2007, ss. 218-221; Vogter, J, 2001, ss. 240-243).

⁵³ (Koester, 2009, s. 1329-1332).

⁵⁴ (Andersen & Christiansen, 1989, s. 517).

⁵⁵ (Miljøministeriet, 2009, s. 70).

⁵⁶ Det er klart, at fællesarealer også kan eksistere i områder uden grundejerforeninger, da vil området være stillet til rådighed for områdets beboere, når det er et boligområde, fremfor som udtrykt her foreningen og dens medlemmer.

Referencer

Litteratur

Andersen, B. & Christiansen, O., 1979. Kommuneplanloven. 2 udg. Juristforbundets Forlag.

Andersen, B. & Christiansen, O., 1989. Kommuneplanloven. 3 udg. Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Boeck, A. B., 2002. Lov om planlægning: kommenteret af Anne Birthe Boeck. 2 udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hasselbalch, O., 2011. Foreningsret. 4 udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Garde J., Jensen, J. A., Jensen, O. F., Madsen, H. B., Mathiassen, J., & Revsbech, K., 2009. Forvaltningsret. Almindelige emner. 5. udg. Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Garde J., Nørgaard, C.A., & Revsbech, K., 2007. Forvaltningsret. Sagsbehandling. 6. udg. Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, O. F., 2010. Lokalplaners betydning ved udmåling af ekspropriationserstatning. Ugeskrift for retsvæsen, 2010(42), ss. 355-364.

Jensen, O. F., 2012. Overtagelse på begæring ved lokalplanpålæg. Ugeskrift for retsvæsen, 2012(4), ss. 27-36.

Koester, V., 2009. Naturbeskyttelsesloven med kommentarer af Veit Koester. 1st. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Larsen, L. G., 2003. Vedligeholdelse af private fællesveje. Dansk Vejtidskift 2003(3), ss. 50-52.

Mølbeck, H. & Flensborg, J., 2007. Ekspropriation i praksis. 1st Jurist- og Økonomforbundes Forlag.

Tegner, H. A. & Flensborg, J., 2013. Planloven med kommentarer. 1st. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Sørensen, M.T., 2007. I Ramhøj, L. red. Fast ejendomsret: Synsvinkler & synspunkter. Jurist- og Økonomforbundets forlag, ss. 269-290.

Vogter, J, 2001, Forvaltningsloven med kommentarer, 3 udg., Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Love

Byfornyelsesloven, Lbk nr. 504 af 16/05/2013 lov om byfornyelse og udvikling af byer.

Forvaltningsloven, Lbk nr. 988 af 09/10/2012 Forvaltningsloven

Grundloven, Lov nr. 169 af 05/06/1953 Danmarks Riges Grundlov (Grundloven).

Kommuneplanloven, Lbk nr. 918 af 22/12/1989 lov om kommuneplanlægning.

Naturbeskyttelsesloven, Lbk nr. 951 af 03/07/2013 lov om naturbeskyttelse.

Offentlighedsloven, Lov nr. 606 af 12/06/2013 Lov om offentlighed i forvaltningen

Persondataloven, Lov nr. 429 af 31/05/2000 Lov om behandling af personoplysninger

Planloven, Lbk nr. 587 af 27/05/2013 lov om planlægning.

Privatvejsloven, Lov nr. 1537 af 21/12/2010 Lov om private fællesveje.

Lov om ændring af lov om planlægning, Lov nr. 358 af 09/04/2013

Ændring af lov om planlægning (Byomdannelse), Lov nr. 440 af 10/06/2003 Ændring af lov om planlægning (Byomdannelse).

Forarbejder

Forarbejder til Lov nr. 440 af 10/06/2003 Ændring af lov om planlægning (Byomdannelse)

Forarbejder til Lov nr. 168 af 09/05/1975 Kommuneplanloven.

Vejledninger

Miljøministeriet, 2009. Vejledning om lokalplanlægning - Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning (Vej nr. 9922 af 28/09/2009).

Planstyrelsen, 1983. Vejledning i kommuneplanlægning nr. 7 - Grundejerforeninger og lokalplanlægning (Vej nr. 14014 af 31/12/1983).

Domme og afgørelser

U2010.2073Ø

U2003.763Ø

U1984.657Ø

U1980.306Ø

U1968.381Ø

U1962.621B

MAD2012.1034NMK

MAD2010.2989MKN

MAD2009.1277NKN

MAD2006.1496NKN

MAD2006.409NKN

MAD2004.401NKN

EMD 29/4 1999

NKO57/1995

NKO49/1994

KFE2011.226

KFE2010.174

KFE2008.36

KFE2005.269

Vejdirektoratets afgørelse 12-07844

