

Kammeradvokaten

14. AUGUST 2017

7519039
RHO/DER/MOHA/LIMN

Notat om den danske regulering af udlændinges erhvervelse af udlejningsejendomme i Danmark og mulighederne for stramminger

1. INDLEDNING

Transport-, Bygnings- og Boligudvalget har den 17. maj 2017 udbedt sig Transport-, bygnings- og boligministerens besvarelse af udvalgsspørgsmål 513, der lyder som følger:

”Ministeren bedes oplyse, hvilke regler der regulerer udlændinges erhvervelse af udlejningsejendomme i Danmark og hvordan disse potentielt kan strammes. Ministeren bedes samtidig oplyse, hvor mange danske udlejningsejendomme, der idag er ejet af udlændinge, samt disse investoreres hjemlande.”

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har til brug for ministerens besvarelse af første del af udvalgsspørgsmålet bedt mig om kort at redegøre for

- 1) gældende danske regler, der regulerer udlændinges erhvervelse af udlejningsejendomme i Danmark, og
- 2) de relevante EU-retlige regler om fri bevægelighed, og de begrænsninger som følger heraf.

Efter aftale med ministeriet omfatter redegørelsen vedrørende punkt 1) alene de danske regler om udlændinges erhvervelse af udlejningsejendomme, der indeholder boliger, der anvendes til helårsbeboelse, ligesom notatet alene behandler regler om erhvervelse ved køb.¹

¹ Ved erhvervelse ved arv, overtagelse til hendsiden i uskiftet bo eller ved deling af fællesbo, eller ved gave fra slægtning i ret op- og nedstigende linje, finder erhvervelseslovens § 2 anvendelse.

2. GÆLDENDE DANSKE REGLER OM UDLÆNDINGES ERHVERVELSE AF UDLEJNINGSEJENDOMME TIL HELÅRSBEOELSE I DANMARK

2.1 Erhvervsloven

Erhvervelse af fast ejendom i Danmark er reguleret i bekendtgørelse nr. 265 af 21. marts 2014 af lov om erhvervelse af fast ejendom (erhvervsloven).

Ifølge erhvervslovens § 1, stk. 1 og 2, kan personer, der ikke har fast bopæl i Danmark, og som ej heller tidligere har haft fast bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, samt selskaber, foreninger m.v., der ikke har hjemsted i Danmark, kun erhverve fast ejendom i Danmark med justitsministerens tilladelse.

Justitsministeren kan i henhold til erhvervslovens § 1, stk. 3, fastsætte undtagelser fra tilladelseskravet, jf. stk. 1 og 2, i tilfælde hvor den faste ejendom skal tjene som fornøden helårsbolig for erhververen, eller erhvervelsen er en forudsætning for at udøve selvstændig virksomhed eller levere tjenesteydelser.

2.2 Erhvervsbekendtgørelsen

I bekendtgørelse nr. 764 af 18. september 1995 om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (erhvervsbekendtgørelsen) er der i medfør af § 1, stk. 3, i erhvervsloven fastsat undtagelser fra tilladelseskravet for statsborgere i EU- eller EØS-lande samt selskaber fra disse lande.

Af bekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 1-5, fremgår følgende:

”Stk. 1. Nedennævnte personer og selskaber mv. kan erhverve adkomst på fast ejendom her i landet uden Justitsministeriets tilladelse i medfør af § 1 i lov om erhvervelse af fast ejendom, jf. lovbekendtgørelse nr. 566 af 28. august 1986 som ændret ved lov nr. 1102 af 21. december 1994, selv om de ikke har bopæl eller hjemsted her i landet eller ikke tidligere har haft bopæl her i et tidsrum af i alt fem år:

- 1) Arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union (EF-statsborgere), og som er beskæftigede som lønmodtagere her i landet, eller har EF-opholdsbevis.*
- 2) Arbejdstagere, der er statsborgere i en stat, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som er beskæftigede som lønmodtagere her i landet, eller har EØS-opholdsbevis.*
- 3) EF-statsborgere eller statsborgere i en stat, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som har etableret eller vil etablere sig her i landet for at udøve selvstændig virksomhed.*

-
- 4) *EF-statsborgere eller statsborgere i en stat, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som har oprettet eller vil oprette agenturer eller filialer her i landet, eller som vil levere eller modtage tjenesteydelser her.*
 - 5) *Selskaber mv., der er stiftet i overensstemmelse med lovgivningen i en medlemsstat eller en stat, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som har oprettet eller vil oprette filialer eller agenturer eller vil levere tjenesteydelser her i landet.”*

For så vidt angår selskaber mv., jf. § 1, stk. 1, nr. 5, følger det af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, at sådanne selskaber for at være undtaget fra tilladelseskravet enten skal have hovedkontor eller hovedvirksomhed inden for EU eller EØS eller have vedtægtsmæssigt hjemsted der. I sidstnævnte tilfælde skal selskabets virksomhed have faktisk og vedvarende tilknytning til erhvervslivet i en medlemsstat eller en stat, der har tiltrådt EØS.

Udenlandske statsborgere og selskaber, herunder fra tredjelande, kan stifte selskaber i Danmark i henhold til dansk ret. Sådanne selskaber, der direkte eller indirekte er kontrolleret af udenlandske personer eller selskaber, men som er stiftet i henhold til dansk lovgivning og har hjemsted i Danmark, vil kunne erhverve fast ejendom i Danmark uden indhentelse af tilladelse, jf. erhvervslovens § 1, stk. 2 modsætningsvis. Udenlandske personer og selskaber har således også ved en sædvanlig og lovlig anvendelse af danske selskaber mulighed for – uden tilladelse – at erhverve udlejningsejendomme, der indeholder ejendomme, der anvendes til helårsbeboelse.

2.3 Sommerhusloven

Ud over betingelserne i erhvervslovens § 1, indeholder kapitel 3 i lovbekendtgørelse nr. 949 af 3. juli 2013 om sommerhuse og camping m.v. med senere ændringer (sommerhusloven) tillige bestemmelser om selskabers, foreningers og andre sammenslutningers erhvervelse af fast ejendom i Danmark. Reglerne i sommerhuslovens kapitel 3 gælder både for danske og udenlandske selskaber.

Ifølge sommerhuslovens § 8, stk. 1, må selskaber, foreninger, andre sammenslutninger mv. ikke erhverve fast ejendom uden miljøministerens tilladelse, medmindre den pågældende ejendom skal anvendes til helårsbeboelse eller i erhvervsøjemed. Selskaber mv. som nævnt i stk. 1 skal ved anmeldelse til tinglysning ledsage anmeldelsen af en tilladelse efter stk. 1 eller af en erklæring om, at betingelserne for at erhverve ejendommen uden sådan tilladelse er opfyldt, jf. stk. 2.

3. DE EU-RETLIGE REGLER OM FRI BEVÆGELIGHED

EUF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed sætter grænser for, hvilke lovgivningsmæssige tiltag (stramninger) der kan foretages med henblik på at regulere udlændinges erhvervelse af fast ejendom i Danmark.

Afhængigt af det nærmere indhold af og formål med en regulering af udenlandske erhververs adgang til at erhverve danske udlejningsejendomme vil både EUF-traktatens bestemmelser om den frie etableringsret, jf. artikel 49, tjenesteydelseernes fri bevægelighed, jf. artikel 56, og kapitalens frie bevægelighed, jf. artikel 63, kunne sætte begrænsninger for muligheden for at indføre sådanne nye tiltag.

3.1 Etableringsretten

Den frie etableringsret skal sikre både unionsborgere og EØS-borgere samt selskaber fra disse lande mulighed for at udøve virksomhed i andre medlemsstater. TEUF artikel 49 lyder:

”Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 54 anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.”²

Retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område som led i udøvelsen af etableringsfriheden anses ifølge EU-Domstolens praksis for et nødvendigt supplement til etableringsfriheden.³

3.2 Retten til fri udveksling af tjenesteydelser

Retten til fri udveksling af tjenesteydelser skal sikre både unionsborgere og EØS-borgere muligheden for at levere tjenesteydelser til personer, der er bosat i andre medlemsstater. TEUF artikel 56 lyder:

”Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i

² For så vidt angår borgere fra Norge, Island og Lichtenstein følger denne ret af artikel 31 i EØS-aftalen.

³ Jf. C-305/87, Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2000:205, præmis 22.

medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.

Europa-Parlamentet og Rådet kan efter den almindelige lovgivningsprocedure udstrække anvendelsen af bestemmelserne i dette kapitel til tjenesteydere, der er statsborgere i et tredjeland og bosat inden for Unionen.”⁴

Ifølge EU-Domstolens praksis er retten til at erhverve fast ejendom også beskyttet af TEUF artikel 56 om tjenesteydernes fri bevægelighed, for så vidt som denne erhvervelse tjener til at muliggøre den faktiske udøvelse af denne frihed.⁵

3.3 Kapitalens frie bevægelighed

Også EUF-traktatens bestemmelser om kapitalens frie bevægelighed kan sætte begrænsninger for mulige stramninger i den danske erhvervslovgivning. De centrale traktatbestemmelser vedrørende kapitalens frie bevægelighed er EUF-traktatens artikel 63-66.

Af disse er den grundlæggende bestemmelse EUF-traktatens artikel 63, som lyder:

”1. Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.

2. Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.”

Artikel 63, stk. 1, indeholder et forbud mod alle restriktioner af ”kapitalbevægelser”. Dette restriktionsforbud omfatter også foranstaltninger, som kan afholde personer og selskaber fra at foretage investeringer i fast ejendom i andre medlemsstater.⁶ EU-Domstolen har fastslået, at såvel ejerskabet til en udlejningsejendom som udnyttelsen heraf, herunder til erhvervs-mæssig udlejning, er omfattet af de frie kapitalbevægelser.⁷

Til forskel fra de andre grundrettigheder gælder restriktionsforbuddet i relation til kapitalbevægelser ikke kun mellem medlemsstaterne indbyrdes, men også mellem medlemsstaterne og tredjelande.

⁴ For så vidt angår borgere fra Norge, Island og Lichtenstein følger denne ret af artikel 36 i EØS-aftalen.

⁵ Jf. bl.a. C-305/87, Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2000:205, præmis 24 og 26.

⁶ Jf. i denne retning C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, præmis 24.

⁷ Jf. C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer mod Finanzamt München für Körperschaften, ECLI:EU:C:2006:568, præmis 23 og 24.

3.4 Betydningen af diskriminations- og restriktionsforbuddene i TEUF artikel 49, 56 og 63

I det omfang der er tale om unionsborgere, EØS-borgere eller selskaber stiftet inden for disse områder, vil en eller flere af bestemmelserne i TEUF artikel 49, 56 og 63 som udgangspunkt være til hinder for, at der fastsættes regler (restriktioner), der *direkte* forskelsbehandler (diskriminerer) sådanne erhververe på grundlag af deres nationalitet eller vedtægtsmæssige hjemsted. Sådanne direkte diskriminerende foranstaltninger vil efter vores vurdering ikke kunne retfærdiggøres.⁸

Enhver regel, der, selvom den *ikke direkte* forskelsbehandler danske og udenlandske erhververe, stadig hæmmer EU/EØS-borgeres og/eller -virksomheders mulighed for at opkøbe og udleje ejendomme indeholdende boliger til helårsbeboelse i Danmark, vil som udgangspunkt udgøre en restriktion omfattet af reglerne om den frie etableringsret, jf. artikel 49, tjenesteydelseernes fri bevægelighed, jf. artikel 56 og/eller kapitalens frie bevægelighed, jf. artikel 63.

For så vidt angår tredjelandsstatsborgere og selskaber med hjemsted uden for EU/EØS, vil sådanne foranstaltninger også kunne rejse spørgsmål i forhold til kapitalens frie bevægelighed, jf. artikel 63.

Det er imidlertid principielt muligt at indføre sådanne restriktioner, der ikke diskriminerer direkte på grundlag af nationalitet, hvis de er begrundet i EUF-traktatfæstede hensyn eller i et af de af EU-Domstolen anerkendte tvingende almene hensyn, og hvis restriktionerne er proportionale, dvs. at de er egnede til at varetage de omhandlede hensyn og ikke går videre end nødvendigt.⁹

Efter EU-Domstolens praksis omfatter de anerkendte tvingende almene hensyn bl.a. planlægningsmæssige¹⁰ og sociale hensyn, herunder hensynet til medlemslandets almene boligpolitik.¹¹

En ny regulering, der ikke direkte nationalitetsdiskriminerer, og som f.eks. har sigte på at sikre et tilstrækkeligt antal boliger til personer med lav indkomst, vil således formentlig principielt kunne indføres med henblik på at varetage et tvingende alment hensyn, såsom hensynet til den danske almene boligpolitik.

⁸ Jf. i denne retning sag C-423/98, Albore, EU:C:2000:401. ⁹ Se eksempelvis i forhold til EUF-traktatens artikel 63, EU-Domstolens dom af 22. oktober 2013 i de forenede sager C-105/12 – C-107/12, Essent, EU:C:2013:677, præmis 50 og 67. Se dom af 4. juni 2004 i

⁹ Se eksempelvis i forhold til EUF-traktatens artikel 63, EU-Domstolens dom af 22. oktober 2013 i de forenede sager C-105/12 – C-107/12, Essent, EU:C:2013:677, præmis 50 og 67. Se dom af 4. juni 2004 i sag C-503/99, EU:C:2002:328, Kommissionen mod Belgien, præmis 45 og 59, hvor både EUF-traktatens artikel 49 og 63 fandt anvendelse.

¹⁰ C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, præmis 27-28 (hensynet til fysisk planlægning i landdistrikter)

¹¹ C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, EU:C:2009:593, præmis 30 (hensynet til almen boligpolitik)

En sådan regulering vil skulle udformes på en måde, der er proportional, dvs., at reguleringen skal være egnet til at varetage det omhandlede hensyn, og at den ikke må gå videre end nødvendigt for at opfylde formålet.

3.5 Særligt om servicedirektivet

For så vidt angår tjenesteydere, som er etableret inden for EU eller EØS¹², vil servicedirektivet (direktiv 2006/123/EF), der fastsætter nærmere regler for tjenesteydernes frie bevægelighed og tjenesteyderes fri etableringsret, kunne medføre yderligere begrænsninger i muligheden for at indføre stramninger i udlændinges adgang til at erhverve udlejningsejendomme i Danmark.

Servicedirektivet oplister bl.a. i artikel 14 en række forbudte krav, som kan hindre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed, og som ikke kan begrundes. Direktivet pålægger endvidere i artikel 15 medlemsstaterne at foretage en evaluering af, om deres retssystem omfatter krav som nævnt i artikel 15, stk. 2, og i givet fald at påse, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3 om forbud mod forskelsbehandling, nødvendighed og proportionalitet.

Om en konkret foranstaltning er omfattet af servicedirektivets bestemmelser beror på, hvorledes foranstaltningen udmøntes.

København, den 14. august 2017
Kammeradvokaten



v/Rass Holdgaard
– Partner, Advokat (H)

¹² Norge, Island og Lichtenstein deltager gennem EØS i samarbejdet om det indre marked. Bilag X til EØS-aftalen indeholder særlige bestemmelser vedrørende anvendelsen af servicedirektivet inden for EØS.