



Folketingets Indenrigs- og Boligudvalg

Stormgade 2-6
1470 København K
Telefon 72 28 24 00

Sagsnr.
2022 - 3481

Svar på spørgsmål fra Indenrigs- og Boligudvalget stillet den 20. september 2022.

Doknr.
554395

Spørgsmål nr. 129:

”Vil ministeren kommentere henvendelse af 20. september 2022 fra EjendomDanmark vedrørende indførelse af et huslejeloft, jf. L 210 - bilag 4.”

Dato
21-09-2022

Svar:

I det følgende kommenteres udvalgte dele af professor dr. jur. Peter Mortensens notat af 19. september 2022 ”Udgør lovforslag nr. 210 af 15. september 2022 om loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset ekspropriation i henhold til Grundlovens § 73?”

I notatets konkluderes, at *det vurderes for ikke usandsynligt, at en domstol vil finde lovforslaget – hvis det vedtages og gennemføres – i strid med Grundlovens § 73, fordi det i almindelighed er ekspropriativt.*

I relation til vurderingen af formålet med den foreslåede ordning synes forfatteren helt grundlæggende at indlægge en forudsætning om bl.a. nødvendighed, egnethed og, at det skal godtgøres, at formålet ikke kan nå ved andre, mindre indgribende midler, som der ikke umiddelbart ses at være grundlag for at opstille krav om i forbindelse med, at lovgivningsmagten foretager indgreb i ejendomsretten.

Uanset ovenstående vil der nedenfor blive gennemgået de tre primære forhold, som professor dr. jur. Peter Mortensen i notatet fremhæver til støtte for sin konklusion. Herefter beskrives kort, hvorfor nettoprisindekset ikke afspejler udviklingen i driftsudgifterne, og hvorfor huslejeloftet sikrer en regulering, der bedre afspejler udviklingen i driftsudgifterne. Slutteligt i notatet kommenteres direkte på lovforslagets forhold til grundloven i relation til notatet.

1) Forhold 1: ”... det ikke kan udelukkes, at lovforslaget i almindelighed ikke er egnet eller nødvendigt til at nå lovforslagets formål...”

Professor dr. jur. Peter Mortensen anfører bl.a. til støtte for sin konklusion:

”Det vurderes, at der ikke i lovforslagets bemærkninger er tilstrækkelig grad er dokumentation for, at lovforslaget: ”...ikke i almindelighed vil udgøre ekspropriation (afståelse) efter grundlovens § 73.” Tværtimod bygger lovforslaget og de virkninger, der følger heraf – ifølge bemærkningerne til lovforslaget – på et så begrænset datagrundlag, at det ikke kan udelukkes, at lovforslaget i almindelighed ikke er egnet til og ikke er nødvendigt for at nå lovforslagets formål om ”at sikre, at folk ikke mister deres bolig som følge af de høje stigninger...” i nettoprisindekset.”



Det anføres hertil, at lovforslagets formål er bredere og formuleret anderledes end dét, der nævnes i artiklen.

Med hensyn til lovforslagets baggrund og formål står der i indledningen af bemærkningerne til lovforslaget at: *Nettoprisindekset som reguleringsfaktor blev indført, idet der var en forventning om, at det er retvisende i forhold til udlejerens driftsomkostninger. Gennem 2022 har der imidlertid kunnet konstateres meget store stigninger i nettoprisindekset set i forhold til indekset for 2021. Fx var der en stigning i nettoprisindekset på 8,8 pct. fra juli 2021 til juli 2022. Stigningen skal ses i lyset af en gennemsnitlig årlig stigning på 1 pct. over de seneste 10 år. Aftalepartierne er enige om at indføre et loft over de huslejestigninger, som stigningerne i nettoprisindekset kan medføre for dermed at undgå, at lejere ikke længere har råd til at betale huslejen.*

Det fremgår, at lovforslagets baggrund er den seneste tids udvikling i nettoprisindekset, som ikke vurderes at afspejle udviklingen i driftsomkostningerne. Derfor lægger lovforslaget et loft over huslejestigningerne. Det angives samtidigt, at hvis lejerne kan dokumentere en udvikling i driftsomkostningerne, som overstiger huslejeloftet, så kan de gøre brug af undtagelsesbestemmelsen. Derudover indgår det i lovforslaget, at der skal udarbejdes et nyt prisindeks specielt målrettet udlejningsejendomme. Formålet med dette indeks er, at det skal afspejle udviklingen i driftsudgifterne i private udlejningsejendomme.

Misvisende nettoprisindeks

Nettoprisindekset findes misvisende, idet nettoprisindekset afspejler prisudviklingen på en gennemsnitlig dansk husholdnings forbrug, og er sammensat af andre varer end de, som udlejer i gennemsnit anvender på driften af deres ejendom. Der indgår f.eks. ikke fødevarer i driften af en udlejningsejendom og kun relativt lidt energi sammenlignet med forbruget hos en gennemsnitlig husholdning i Danmark. Derfor afspejler udviklingen i nettoprisindekset på ingen måde udviklingen i udgifterne til drift af en udlejningsejendom.

At man alligevel har brugt nettoprisindekset til regulering af huslejerne kan hænge sammen med, at udviklingen i nettoprisindekset i mange år har været moderat, at der kunne argumenteres for at huslejudviklingen blev koblet til den almindelige prisudvikling, og at Danmarks Statistik udarbejder og offentliggør indekset hver måned (stabil offentliggørelse).

Da man indførte nettoprisindeksering af huslejerne var én af begrundelserne, at det var en administrativ forenkling for udlejerne.

De seneste måneders kraftige stigninger i indekset har sat fokus på, om nettoprisindekset forsat er velegnet til at regulere huslejerne.

4 pct. loft

Professor dr. jur. Peter Mortensen anfører om huslejeloftets niveau på 4 pct. bl.a.:

”Dertil kommer, at størrelsen af det foreslåede huslejeloft er fastsat til 4 pct., uden at dette niveau er nærmere begrundet i lovforslaget, bortset fra at det i de almindelige bemærkninger, afsnit 5, side 7, 2. spalte, uden nærmere dokumentation anføres:

”Derfor vurderes det, at stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen i stort set alle private udlejningsejendomme vil være under 4 pct.” For at afgøre, om huslejeloftet reelt er nødvendigt, må det imidlertid også dokumenteres



eller i hvert fald som minimum sandsynliggøres, at lejere ikke må fraflytte deres lejligheder med en stigning på 4 pct., men først ved en stigning på 4,1 pct. eller mere.”

Det kan hertil bemærkes, at det er et politisk valg, at loftet over stigningerne i de nettoprisregulerede huslejer er sat til 4 pct.

Huslejeloftets niveau har været en afvejning mellem to hensyn. På den ene side, vil et for lavt loft indebære, at undtagelsesbestemmelsen vil blive anvendt for ofte. På den anden side vil et for højt loft indebære, at der fortsat vil være stor diskrepans mellem stigningen i henholdsvis husleje og ejendommens driftsudgifter.

Det vurderes endvidere, at udlejernes driftsudgifter i langt de fleste tilfælde maksimalt vil stige med 4 pct., og dermed forventes det, at undtagelsesbestemmelsen kun vil blive anvendt i få tilfælde.

En række væsentlige udgiftsposter i udlejernes driftsbudget har et stort lønindhold. Det gælder fx administration, vicevært, reparationer, vedligeholdelse mv. Ifølge Finansministeriet forventes lønnen i den private sektor at stige med mindre end 4 pct.: 3,6 pct. i både 2022 og 2023, jf. Økonomisk redegørelse, august 2022.

Samtidig har stigningen i nettopriserne – og dermed huslejestigningerne i de nettoprisregulerede lejemål – siden 2015, hvor nettoprisindeksering blev gennemført ligget væsentligt under lønstigningstakten. Isoleret set taler disse forhold for, at stigningen i driftsudgifterne vil være under 4 pct.

Nettoprisstigningerne er i meget høj grad drevet af stigninger i prisen på fødevarer, el og gas – 3,8 pct. point af stigningen i nettoprisindekset på 9,1 pct. fra august 2021 til august 2022 skyldes disse varegrupper. Fødevareprisstigningerne repræsenterer ikke prisstigningerne på udlejningsejendommens udgiftsposter, og lejerne betaler særskilt for el- og varmekonsum.

I medierne har der været eksempler på en række udlejere, som har valgt ikke at ville regulere fuldt ud med nettoprisindekset. De begrundet det med, at der er en stor diskrepans mellem stigningen i deres udgifter og den stigning i huslejerne som reguleringen med det aktuelle nettoprisindeks tilsiger.

Nedenfor vises et illustrativt eksempel med følgende antagelser om en ejendoms driftsudgifter:

- 25 pct. af udgifterne består af reparation og vedligeholdelse. Prisen herpå antages at stige med 10 pct.
- 25 pct. af udgifterne antages at stige med lønindekset (3,6 pct. jf. FM' skøn)
- 25 pct. antages at stige med 2 pct.
- Resterende udgifter antages uændrede

I dette eksempel på en ejendoms driftsudgifter fås en samlet stigning i udgifterne på ca. 4 pct. I gennemsnit vil reparation og vedligeholdelse formentlig vægte mindre end 25 pct. i de samlede driftsudgifter – blandt andet fordi de nettoprisindekserede lejemål og ejendomme er relativt velrenoverede. Formentlig vil det være højt sat, at en andel på 25 pct. af driftsudgifterne stiger med lønningerne.

Alt i alt skønnes stigningen i udlejningsejendommens driftsudgifter på baggrund af ovenstående meget grove skøn typisk at ville ligge under loftet på 4 pct. – givet de nuværende skøn for de fremtidige priser.



Opsummerende

Lovforslaget er således centreret om, at reguleringen af huslejerne i højere grad skal afspejle udviklingen i driftsudgifterne end det aktuelle nettoprisindeks, og lovforslagets formål er således bredere end angivet i dr. jur. Peter Mortensens notat.

2) Forhold 2: "Endvidere synes huslejeloftet på det foreliggende grundlag at stride med proportionalitetsprincippet..."

Professor dr. jur. Peter Mortensen anfører bl.a. til støtte for sin konklusion:

"Endvidere synes huslejeloftet på det foreliggende grundlag at stride med proportionalitetsprincippet, da lovforslagets formål formentlig vil kunne nås med mindre indgribende foranstaltninger."

Denne slutning ser bort fra, at lovforslagets hensigt *også* er at korrigere en nettoprisregulering, som opfattes at være misvisende målt i forhold til at afspejle udviklingen i udlejernes driftsudgifter.

Både med hensyn til argumentet om en eventuel manglende opfyldelse af proportionalitetsprincippet, og med hensyn til det i notatet angivne formål om *"at sikre, at folk ikke mister deres bolig som følge af de høje stigninger..."* lægger notatet vægt på manglende dokumentation af husstandenes trængte økonomi.

Som det fremgår af forarbejderne til lovforslaget har der gennem 2022 kunnet konstateres meget store stigninger i nettoprisindekset set i forhold til indekset for 2021. Fra august 2021 til august 2022 har der været en stigning i nettoprisindekset på 9,1 pct. Udgiftsposter som *fødevarer* og *elektricitet* er steget med hhv. 15,2 pct. og 118,1 pct. fra juli 2021 til juli 2022. Fødevarer, elektricitet, transport og opvarmning er tunge poster i husholdningsbudgetterne, og stigninger i udgifterne hertil har derfor stor betydning for husholdningernes økonomi.

Uden et loft over huslejerne vil de nettoprisindekserede huslejer stige med omkring 9 pct. Mange husstande bruger en relativt stor andel af deres indkomst på husleje (det kan også være tilfældet for husstande i de dyrere lejemål). Især for disse husstande kan en huslestigning på 9 pct. lægge et alvorligt pres på økonomien. Kombineret med andre væsentlige prisstigninger, jf. ovenfor, kan det betyde, at husstanden ikke har råd til at bo i pågældende lejemål. At husstandens økonomi ikke er holdbar behøver ikke i første omgang at betyde, at den mister sin bolig, men der vil være et kraftigt pres for, at der skal ske tilpasninger i udgifterne.

Tabel 1 viser, at en årlig huslejeudgift på ca. 122.000 kr. (10.140 kr. pr. md.) medfører en boligbyrde i de private udlejningsboliger opført efter 1991 på 32,4 pct. for husstande med en gennemsnitlig disponibel indkomst på 375.490 kr. En huslestigning på 8,8 pct. vil øge boligbyrden med omkring 2,9 procentpoint til 35,3 pct., mens et huslejeloft på 4 pct. vil øge boligbyrden med 1,3 procentpoint til 33,7 pct. Til sammenligning lå boligbyrder for boligejere på landsplan i 4. kvartal 2019 på 18,1 pct.

**Tabel 1****Boligbyrde i private udlejningsboliger opført efter 1991**

	Gennemsnitlig årlig leje ved bolig på 93 m ²	Gennemsnitlig disponibel husstandsindkomst	Boligbyrde
Nuværende lejeniveau	121.644 DKK		32,4 pct.
Ved 4 pct. huslejestigning	126.510 DKK	375.490 DKK	33,7 pct.
Ved 8,8 pct. huslejestigning	132.349 DKK		35,3 pct.

Anm.: I tabellen fremgår ikke beboere i § 5, stk. 2-lejemål for sig (som kan være omfattede af husleje reguleret ved nettoprisindeksering), da disse boliger ikke kan udskilles statistisk.

Kilde: Danmarks Statistik og Bolig- og Planstyrelsens egne beregninger.

Det er på ovenstående baggrund, at lovforslagets bemærkninger om, at ”*lejere ikke længere har råd til at betale huslejen.*” skal ses.

3) Forhold 3: ”... den foreslåede undtagelsesordning ... formentlig vil have ingen eller så ringe betydning for mange udlejere...”

Professor dr. jur. Peter Mortensen anfører bl.a. til støtte for sin konklusion:

”Endelig vurderes det, at den foreslåede undtagelsesordning, der skal medvirke til, at ingen udlejere rammes unødigt hårdt af huslejeloftet, formentlig vil have ingen eller så ringe betydning for mange udlejere, at ordningen kun har ringe betydning for, om lovforslaget udgør ekspropriation.”

Det bemærkes hertil, at det er korrekt, at det er vurderingen, at de fleste udlejere ikke vil kunne bruge undtagelsesreglen, så den ikke generelt vil kunne bruges til at hæve huslejerne og dermed reducere udlejernes tab.

Baggrunden for, at det vurderes, at undtagelsesordningen vil blive benyttet i få tilfælde, er, at udviklingen i de berørte udlejningsejendommers driftsudgifter vurderes at ville ligge under 4 pct. i langt de fleste tilfælde.

5) Lovforslagets forhold til grundlovens § 73

Indenrigs- og Boligministeriet kan først og fremmest henholde sig til den vurdering af forholdet til grundlovens § 73, som fremgår af pkt. 3 i bemærkningerne til lovforslaget.

Det er fast antaget, at en vurdering af, om et indgreb i ejendomsretten må anses for at være ekspropriation, beror på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, kan navnlig peges på indgrebets formål og begrundelse (causa), i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel ret-tighed, og om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden. Det er endvidere antaget, at hvis et gene-relt indgreb rammer enkelte af de berørte ejere særligt hårdt, vil det tale for, at der i forhold til disse særligt hårdt ramte foreligger ekspropriation. En tilsvarende tilgang er lagt til grund for notatet.

Hvad særligt angår formålet med indførelsen af det foreslåede huslejeloft, bemærkes det, at det af lovforslagets pkt. 3 fremgår, at der ved vurderingen af den foreslåede ord-nings forhold til grundlovens § 73 er lagt vægt på, at den foreslåede ordning har til for-mål at sikre en samfundsmæssigt forsvarlig udvikling i lejeniveauet. I relation til vur-deringen af formålet med den foreslåede ordning – der af professor, dr.jur. Peter Mor-



tensen angives som at sikre, at folk ikke mister deres bolig – synes forfatteren at indlægge en forudsætning om bl.a. nødvendighed, egnethed og at det skal godtgøres, at formålet ikke kan nås ved andre, mindre indgribende midler, som der ikke umiddelbart ses at være grundlag for at opstille krav om i forbindelse med, at lovgivningsmagten foretager indgreb i ejendomsretten.

For så vidt angår betydningen af, i hvilket omfang den foreslåede undtagelsesordning, der giver mulighed for en højere lejestigning end 4 pct., i praksis vil kunne anvendes af udlejerne, bemærkes det, at selv hvis en udlejer måtte blive ramt så intensivt af den foreslåede ordning, at der vil være tale om ekspropriation over for den pågældende, fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets pkt. 3, at den pågældende i så fald vil have krav på erstatning i medfør af grundlovens § 73.

Med hensyn til den foreslåede ordnings varighed (at loftet indføres midlertidigt i en toårig periode) bemærkes det, at dette forhold er tillagt betydning ved vurderingen af forholdet til grundlovens § 73, idet den forholdsvist korte varighed af ordningen begrænser indgrebets intensitet. For så vidt angår det på side 20 anførte om, at husleje-loftet vil kunne have en vedvarende effekt, bemærkes det – som anført ovenfor – at hvis en udlejer måtte blive ramt så intensivt af den foreslåede ordning, at der vil være tale om ekspropriation over for den pågældende, fremgår det af bemærkningerne til lovforslagets pkt. 3, at den pågældende i så fald vil have krav på erstatning i medfør af grundlovens § 73.

Som det fremgår af lovforslaget, har det på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke helt kunnet udelukkes, at nogle udlejere vil blive så atypisk hårdt ramt, at de vil kunne få medhold i en påstand om, at der foreligger et ekspropriativt indgreb, men der foreligger heller ikke konkrete oplysninger, som giver anledning til at formode, at dette skulle være tilfældet. Det kan i den forbindelse i øvrigt oplyses, at tilsvarende forbehold for, at et indgreb ikke i almindelighed vil være ekspropriativt, men at det ikke kan udelukkes, at enkelte personer vil blive atypisk hårdt ramt, er almindeligt forekommende i forbindelse med initiativer, der giver anledning til overvejelse om ekspropriation. Der kan eksempelvis henvises til lovforslag nr. L 39 af 5. oktober 2006 om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Partikelfiltre på køretøjer i kommunalt fastlagte miljøzoner mv.), lovforslag nr. L 214 af 29. marts 2006 om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Producentansvar for person- og varebiler) og lovforslag nr. L 39 af 23. oktober 2019 om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, lov om naturgasforsyning og lov om elforsyning (Ændring af støtteordninger til anvendelse af biogas).

Med venlig hilsen

Christian Rabjerg Madsen