

Arbejdsgruppen om udenlandsk ejerskab af landbrugsejendomme

Den 12. juli 2023

Udenlandsk ejerskab af landbrugsejendomme

1. Arbejdsgruppens baggrund

Folketinget behandlede den 12. maj 2020 beslutningsforslag B 268 (af Torsten Gejl (Alt.)) om at justere jordlove så udenlandske kapitalfondes indflydelse mindskes. Beslutningsforslaget havde følgende ordlyd:

”Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af folketingsåret 2021-2022 at fremsætte et lovforslag, der genetablerer kravet om, at en uddannet danske landmand skal have bestemmende indflydelse på en gård, som ejes af eksempelvis en udenlandsk kapitalfond. Desuden skal der i lovforslaget sættes et loft på 375 ha over, hvor meget jord en enkeltperson eller et enkelt selskab må eje.”

Miljø- og fødevarerudvalget afgav den 17. juni 2020 beretning over beslutningsforslaget. Det fremgår af beretningen, at:

”Et mindretal i udvalget (S, SF, EL, ALT og Susanne Zimmer (UFG)) anerkender at ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har tilkendegivet at ville etablere en tværministeriel arbejdsgruppe, der skal skabe overblik over gældende regler – nationale og internationale – for handel med landbrugsejendomme, og at arbejdsgruppen skal have særligt fokus på, og identificere eventuelle handlemuligheder og behov for disse i forhold til opkøb af landbrugsjord af udenlandske personer og selskaber. Mindretallet noterer, at ministeren forventer at en rapport fra arbejdsgruppen foreligger i første halvår af 2022, og at rapporten vil blive sendt til Miljø- og fødevarerudvalget. [...]”

På baggrund heraf nedsatte ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri i oktober 2021 nærværende arbejdsgruppe med følgende kommissorium:

”I forlængelse af fødevarerministerens tilkendegivelse i forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslag B 268 (om at justere jordlove, så udenlandske kapitalfondes indflydelse mindskes) og under henvisning til Miljø- og Fødevarerudvalgets beretning vedr. B 268 af 17. juni 2021 nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe.

Arbejdsgruppen skal beskrive og skabe overblik over gældende regler – nationale og internationale – for handel med landbrugsejendomme. Arbejdsgruppen skal have særligt fokus på og identificere eventuelle handlemuligheder og behov i forhold til udenlandske personers eller selskabers opkøb af landbrugsjord eller landbrugsejendomme.

Arbejdsgruppen kan indhente ekstern viden.”

Arbejdsgruppen ledes af enhedschef Lars Kolze, Landbrugsstyrelsen, og har endvidere deltagelse fra Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris departement.

Arbejdsgruppens rapport skal foreligge i løbet af første halvår af 2022. Arbejdsgruppen afleverer en status for arbejdet pr. 1. januar 2022.

Landbrugsstyrelsen er sekretariat for arbejdsgruppen.”

Arbejdsgruppens arbejde er blevet forsinket i forhold til den forudsatte afleveringsfrist, idet dele af materialet har vist sig vanskeligere at indhente og verificere end umiddelbart antaget, ligesom arbejdsgruppens arbejde har været stillet i bero i en periode på grund af udskrivelsen af nyvalg til folketinget.

2. Arbejdsgruppen

Arbejdsgruppen har haft deltagelse fra Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Arbejdsgruppens formand har været enhedschef Lars Kolze, Jura, Landbrugsstyrelsen.

Arbejdsgruppens sekretariat er blevet varetaget Landbrugsstyrelsen.

Arbejdsgruppen har afholdt 5 møder.

3. Oplysninger om de gældende ejerstrukturer i dansk landbrug

3.1. Selskabseje

Landbrugets struktur og økonomi blev analyseret i 2021 af en ekspertgruppe med fokus på landbrugets økonomi. Ekspertgruppen anfører i sin rapport¹, at

”Landbruget er karakteriseret ved en strukturudvikling med færre, men større og mere specialiserede bedrifter. Denne udvikling øger overordnet behovet for kapital på grund af større jordtilliggende og koncentration af de animalske produktionsanlæg. Den gennemsnitlige heltidsbedrift havde i 2019 aktiver i selveje for ca. 41 mio. kr. og den gennemsnitlige egenkapital udgjorde 10 mio. kr. Derudover omfatter heltidsbedriften tilforpantede aktiver med en værdi på 10 mio. kr.

Antallet af heltidsbedrifter er faldet med ca. 30 % i de seneste 10 år fra 12.400 bedrifter i 2010 til 8.800 bedrifter i 2019. Konsolideringen er stærkest inden for konventionel husdyrproduktion med en reduktion på ca. 35 pct. for mælkeproducenter og ca. 40 pct. for grisproducenter de seneste 10 år. SEGES har vurderet, at antallet af heltidsbedrifter vil falde yderligere til ca. 7.400 i 2025, dvs. op mod 16 pct. færre heltidsbedrifter i forhold til 2019.”

Selvejet har historisk været den dominerende ejerform i dansk landbrug. Det er det fortsat, idet ca. 88 procent af arealet er personligt ejet, hvortil kommer ca. 8 procent der er ejet i I/S form, medens ca. 4 procent er ejet i selskabsformer som A/S, ApS m.v.²

¹ Ekspertgruppe med fokus på landbrugets økonomi, maj 2021, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

² Strukturudvikling i dansk landbrug 2018-2025, SEGES 2019. Som følge af nedslagningen af mink i efteråret 2020 vurderer Landbrug & Fødevarer, at antallet af heltidsbedrifter vil være reduceret med yderligere 400 bedrifter i 2025.

Ejerskab gennem selskabskonstruktioner er dog forholdsmæssigt mere udbredt blandt heltidsbedrifterne, end det er tilfældet blandt de mindre ejendomme, der primært anvendes til beboelses- eller hobbyformål.

”Godt 12 procent af alle landbrug med mere end 200 ha er selskabsejede. Når det gælder de store og slagtesvineejendomme er det henholdsvis 28 og 37 pct., der er selskabsejet. Selskabseje er også relativt udbredt blandt landbrug med et lille areal, hvilket skyldes, at gartneriejendomme og pelsfarme, som typisk har et mindre arealtilliggende, også indgår i statistikkerne.”³

I 2019 er der således ud fra Danmarks Statistiks branchekoder identificeret 305 landbrugsaktive aktieselskaber og 1185 landbrugsaktive anpartsselskaber. Ved landbrugsaktive forstås, at disse selskaber har angivet landbrug som deres hovedaktivitet. Disse selskaber kan dog både være rene driftsselskaber og selskaber, der ejer landbrugsejendomme.

En meget stor del af disse selskaber har en enkelt person som enten eneejer eller majoritetsejer.⁴

3.2. Udenlandsk eje og registrering heraf

Landbrugsstyrelsen, der varetager administrationen af Landbrugsloven, jf. lbk. nr. 116 af 6. februar 2020, foretager i forbindelse med administrationen heraf ikke nogen registrering af ejerforholdene i danske landbrug. Der eksisterer således ikke nogen samlet registrering af ejere af landbrugsejendomme i Danmark baseret på ejerform eller ejerens nationalitet.

Fødevarerministeriet har derfor anmodet Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet, om ud fra tilgængelige statistiske data at udarbejde en opdateret statistik over omfanget af udenlandsk ejerskab af landbrug og landbrugsjord i Danmark.⁵ Undersøgelsen er foretaget på basis af grunddata fra Danmarks Statistik og er en opdatering af en tidligere tilsvarende undersøgelse fra 2021.⁶

Det skal understreges, at undersøgelsen er en syntese baseret på udtræk og bearbejdning af data fra en række forskellige registre i Danmarks Statistik. Der er derfor en vis usikkerhed i opgørelsen, som også reflekteres i undersøgelsens konklusioner, som angivet nedenfor.

Det konkluderes i undersøgelsen, at:

”Samlet set var der i 2019 mellem 65.070 ha og 148.813 ha GLR-areal ejet af udlændinge [...] På lignende vis var der i 2020 mellem 63.342 og 155.713 ha GLR-areal ejet af udlændinge [...].

Vurderingen er, at de fleste ejere (måske 75 procent) med ukendt organisering, ukendt statsborgerskab og ukendt bopælsland er udenlandske, medens en del (måske 50 procent) af dem, som er organiseret som A/S eller ApS, men med ukendt statsborgerskab og ukendt bopælsland er udlændinge. Det vurderes dog, at dem der er organiseret i A/S eller ApS *og er bosat eller formodet bosat i Danmark er danske*. Med disse forudsætninger, så er GLR-areal ejet af udlændinge steget fra 79.816 ha i 2019 til 81.940 ha i 2020.

³ Henning Otte Hansen i Tidsskrift for Landøkonomi nr. 1/2021

⁴ Ibid.

⁵ Olsen, Jakob V. (2022) Udenlandske ejere af landbrug og landbrugsjord i Danmark. IFRO udredning nr. 2022/1.

⁶ Olsen, Jakob V. og Michael F Pedersen (2021) Udenlandske ejere af landbrug og landbrugsjord i Danmark. IFRO Udredning nr. 2021/7.

Heraf vedrører de 51.274 ha GLR-areal i 2020 landmænd bosat i Danmark, hvor vi vurderer, at en stor andel af disse driver landbrug i selveje på lignende vis som danske landmænd. Det er i øvrigt en etableringsform, der ikke er blevet påvirket af liberaliseringerne af landbrugsloven, og som også forekom i 1990'erne. Der vil i tillæg til disse sandsynligvis være landmænd med udenlandsk oprindelse, som har valgt at blive danske statsborgere, da de alligevel er fuldt integreret i det danske samfund.

Samlet set svarer det til, at ca. 2,8 pct. i 2019 og 2,9 pct. i 2020 af den privatejede landbrugsjord i Danmark er ejet af udlændinge, heraf er ejerne af de 1,8 procentpoint i 2020 dog bosat i Danmark.

Dermed er ca. 1 pct. af den danske privatejede landbrugsjord ejet af udenlandske investorer bosat i udlandet. Det nedre og øvre interval svarer til 0,4⁷ til 1,4⁸ pct. af jorden som er ejet af udenlandske investorer bosat i udlandet. Denne investering kan betegnes som foreign direct investments i landbrugsjord i Danmark.”

Det skal dog bemærkes, at arbejdsgruppen er opmærksom på, at generationsskifterne synes at være gået langsommere i perioden siden finanskrisen med den konsekvens, at gennemsnitsalderen for danske landmænd er steget fra 49,8 år i 2010 til 53,6 år i 2020. I 2020 var halvdelen af danske landmænd således over 55 år, medens ca. 15 pct. var over 65 år⁹.

Der må derfor af helt naturlige årsager forventes et øget tempo i generationsskiftet inden for en overskuelig fremtid, hvorved et større antal bedrifter vil blive udbudt til salg, herunder mange store fuldtidsbedrifter.

Dette vil kunne forrykke billedet i forhold til den udvikling, der har kunnet konstateres indtil nu, idet disse ejendomme på grund af deres størrelse og dermed pris kun vanskeligt vil kunne erhverves i personligt eje af yngre, nyetablerede landmænd, der næsten udelukkende vil skulle basere sig på lånefinansiering.

4. Landbrugets økonomi

4.1. Generel økonomi

Landbruget er som erhvervsgræn præget af en række særlige risici og produktionsvilkår på både input- og outputsiden, som kombineret med den naturgivne driftscyklus gør, at den enkelte landbruger kun i meget begrænset omfang kan tilpasse sin produktion til bratte ændringer i efterspørgslen, og dermed gardere sig imod disse. Derudover betyder landbrugets store kapitalapparat i form af jord, maskiner og staldanlæg, der altovervejende er lånefinansieret, at man er meget afhængig af renteutviklingen.

Samlet betyder dette, at landbruget som helhed præges af lav indtjening og en høj gældsprocent.

Om landbrugets indtjening anfører Ekspertgruppen med fokus på landbrugets økonomi¹⁰ således i sin af-rapportering, at

”Selvom landbruget har haft indtjeningsfremgang i 2019, er det generelle billede, at landbrugsbedrifterne som helhed har haft svært ved at skabe overskud efter ejer aflønning, og dermed tjene penge på bedriften. [...]

⁷ Kendt udenlandsk ejet areal minus areal ejet af udlændinge bosat i Danmark.

⁸ Potentielt udenlandsk ejet areal minus areal ejet af udlændinge bosat i Danmark og areal ejet af udlændinge formodet bosat i Danmark.

⁹ Danmarks Statistik, DST Analyse 2022:9, Portræt af danske landmænd.

¹⁰ Ekspertgruppe med fokus på landbrugets økonomi, maj 2021, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Landbruget er karakteriseret ved udsving i indtjeningen som følge af svingende afregningspriser. Det gælder både for erhvervet som helhed og for de enkelte driftsgrene. Udsvingene i afregningspriserne ses som udsving i produktionsværdien. I de seneste 10 år har produktionsværdien varieret mellem 68 mia. kr. og 87 mia. kr., mens forbruget i produktionen har været nogenlunde konstant. Som en følge heraf, har der været udsving i sektorens samlede indkomst [...]

Derudover har det været svært for jordbruget som helhed at generere tilstrækkelig med indkomst til at aflønne både brugerfamilien og forrente egenkapitalen [...] Det er således kun i årene 2012, 2013, 2014, 2017 og 2019, at der har været et positivt overskud efter aflønning af brugerfamilien, som kan anvendes til at forrente egenkapitalen.”

Om landbrugets gælds- og finansieringsforhold anfører ekspertgruppen, at:

”Bankernes og realkreditinstitutternes samlede udlån og garantier til landbruget var ultimo 2019 ca. 345 mia. kr. fordelt på 76 mia. kr. fra pengeinstitutter og 269 mia. kr. fra realkreditinstitutter [...]

Heltidsbedrifternes gæld er ca. 235 mia. kr. ultimo 2019. Realkreditgælden udgør ca. 73 pct. af denne gæld. Landbrugets gæld steg særligt i årene op til finanskrisen som følge af et højt investeringsniveau og stigende jordpriser.

Omkring 80 pct. af realkreditinstitutternes udlån til landbrug er variabelt forrentet, og cirka halvdelen af disse er afdragsfrie. Det betyder, at landbrugets økonomi i høj grad påvirkes af rentestigninger. Samtidigt har landbruget med valget af variabelt forrentede lån kunnet drage fordel af det lave renteniveau igennem en årrække. Det lave renteniveau har medvirket til en betydelig besparelse i årene med lavt renteniveau.

Samtidigt har en stor del af bedrifterne vanskeligt ved at afvikle gælden. Dette understreges af, at både pengeinstitutternes og realkreditinstitutternes afskrivninger steg efter finanskrisen og fortsat ligger på et højt niveau. Pengeinstitutternes afskrivninger har været på et markant højere niveau end realkreditinstitutternes afskrivninger, da de står for den mere usikre del af lånene. Andelen af såkaldte misligholdte lån eller non-performing lån (NPL) for udlån til landbruget i pengeinstitutter er 22 pct., hvilket er højere end nogen anden branche [...]

Årsagen til, at landbruget har en høj andel NPL kan findes i, at mange bedrifter har en uholdbar økonomi i form af høj gæld og lav indtjening. SEGES vurderer, at 12 pct. af bedrifterne har en uholdbar økonomi i form af høj gæld (gældsprocent over 70 pct.) og negativ indtjening. Derudover har 17 pct. af bedrifterne negativ indtjening, men med lavere gæld. Københavns Universitet har tidligere vurderet, at ca. 10 pct. af bedrifterne er insolvente, dvs. med en gældsprocent over 100.”

4.2. Investeringskilder

Strukturudviklingen mod stadig færre og dermed større bedrifter medfører et øget behov for kapital på grund af større jordtilliggende og koncentration af de animalske produktionsanlæg. Den gennemsnitlige heltidsbedrift havde i 2019 aktiver i selveje for ca. 41 mio. kr. og en gennemsnitlig egenkapital på 10 mio. kr.

Ekspertgruppen med fokus på landbrugets økonomi anfører at:

”Som følge af strukturudviklingen er dansk landbrug karakteriseret ved et stort kapitalapparat med store investeringer i jord, bygninger og inventar/maskiner. Løbende investeringer i udvikling og vedli-

geholdelse af produktionsapparatet er en vigtig forudsætning for fastholdelse af produktivitet fremgang og konkurrenceevne. På trods af dette har der siden finanskrisen været negative nettoinvesteringer [...].

Der kan være flere årsager til, at investeringerne har stabiliseret sig i dette niveau. Mange landmænd har relativt høj gæld, og det kan derfor være vanskeligt for disse landmænd at få lån til nye investeringer. Derudover kan der være usikkerhed om investeringernes afkast, og i sammenhæng med en generelt lav forrentning i landbruget og bankernes skærpede investeringspraksis siden finanskrisen kan det være svært at fremskaffe en overbevisende og positiv businesscase.”

For landbrugsvirksomheder i personligt eje gælder endvidere, at generationsskifter udløser et betydeligt kapitalbehov, idet sælger tager sin friværdi med, hvorfor køber som oftest vil skulle refinansiere denne sum ud over at overtage eller refinansiere den indestående gæld i ejendommen.

I det omfang landbrugerne ikke kan dække kapitalbehovet til erhvervelse af eller investeringer i personligt ejede landbrugsbedrifter gennem opsparat egenkapital, løbende indtjening eller lånoptagelse, vil det således være nødvendigt at tilføre ekstra ekstern egenkapital.

Ekspertgruppen konstaterer således, at en af hovedudfordringerne for landbrugserhvervet er, at:

”Mange landbrugsvirksomheder er i dag baseret på selveje, der i dag er udfordret af et stort kapitalbehov for løbende investeringer og høje kapitalkrav i forbindelse med lån til etablering og udvidelse af bedriften. Der er derfor behov for, at landbrugsvirksomheder i højere grad baseres på andre ejerformer.”

Ekspertgruppen med fokus på landbrugets økonomi¹¹ vurderer endvidere i sin afrapportering, at:

”Selvom selskaber fortsat ejer en mindre del, har der i de seneste 25 år været en udvikling mod flere selskaber. Konstruktionen i selskaber kan have flere fordele og kan formentlig ses i sammenhæng med strukturudviklingen, hvor bedrifterne løbende bliver større, hvilket også sætter andre krav til indskud af (egen)kapital. Her kan selskabsdannelsen være fordelagtig sammenlignet med enkeltmandsejet ud fra flere aspekter. Dels kan risikoen i form af finansiell eksponering reduceres ved en selskabsdannelse frem for et enkeltmandseje, hvor ejeren hæfter personligt, og dels kan det være lettere ved en selskabsdannelse at tiltrække ekstern kapital og dermed give bedre mulighed for nye investeringer.”

Når omfanget af selskabseje med eksterne kapitalpartnere, jf. ovenfor under afsnit 3.1, alligevel er relativt begrænset, kan dette ifølge arbejdsgruppen skyldes, at investeringer i landbrugsvirksomheder har nogle særlige karakteristika:

”Det er ganske sandsynligt, at aktieselskaber de første mange år først og fremmest opstår som en ejerform for nogle få interessenter, for eksempel arvinger, der ejer en større ejendom i fællesskab. Virkningen af udvidet selskabsdrift vil så ikke være, at der kommer ny egenkapital til landbrugssektoren, men at der ikke forsvinder så meget kapital ved et generationsskifte.

De børsnoterede selskaber vil måske først komme på længere sigt, når de familieejede landbrug er blevet endnu større end i dag, og det herved bliver lettere at skabe et børsnoteret selskab af en vis størrelse gennem sammenlægning af nogle få store ejendomme.”¹²

¹¹ Ibid.

¹² Professor Michael Møller, Institut for finansiering, CBS, i Tidsskrift for Landøkonomi nr. 1/2021

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt landbrugsejendomme kan blive et investeringsobjekt for andre end landmænd eller arvinger hertil, er der ifølge arbejdsgruppen en række faktorer, der vil kunne begrænse interessen:

”Investorer vil foretrække meget store landbrug, og de er der ikke endnu. Og fordi landbrug ikke har de samme vækstpotentialer som så mange andre virksomheder, skal de børsnoterede landbrugsselskaber nok være meget store, for at der er efterspørgsel. Problemet er, at der ikke findes så store godser, og der er betydelig risiko for, at det ikke kan betale sig at samle sådanne storgodser for derefter at børsnotere dem. Det er besværligt og dyrt at samle et passende arronderet gods gennem opkøb, og der er risiko for et betydeligt spild på grund af køb af bygninger, der ikke passer til behovet og den optimale drift af et større landbrugsgods. Det besværliggøres yderligere af, at væksten skal ske gennem opkøb af landbrug efter landbrug, og optimalt set i et bestemt geografisk område. Sælgerne vil kende købers opkøbsønsker, og det fordyrer købet.

Aktieinvestorer, der vil investere i landbrug, vil sandsynligvis hellere investere i landbrug på ”ny jord”, hvor der er store vidder. Det er mere fristende at købe 30.000 ha uden bygninger, og så bygge de bygninger, der passer til den virksomhed, man vil drive, end det er at få en fornuftig drift ved at sammenlægge 100 landbrug af 300 ha, der hver har deres bygninger.”¹³

5. De juridiske rammer for erhvervelse af landbrugsejendomme

Erhvervelse af landbrugsejendomme i Danmark reguleres af erhvervelseslovgivningen, der administreres af Justitsministeriet, og landbrugsloven, der administreres af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Derudover skal reglerne for erhvervelse af landbrugsejendomme overholde bestemmelserne i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) om fri bevægelighed og EØS-aftalen.

5.1. De relevante bestemmelser i TEUF

De relevante bestemmelser i TEUF i relation til udlændinges erhvervelse af landbrugsejendomme er reglerne om den fri etableringsret i TEUF artikel 49 og kapitalens fri bevægelighed i TEUF artikel 63.

Hvilken bestemmelse, der er relevant, afhænger af, om investeringen sker med henblik på at etablere og drive landbrugsvirksomhed eller ej. Hvis der er tale om erhvervelse af ejendommen med henblik på at etablere og drive landbrugsvirksomhed (såkaldt ”aktiv” investering), skal begrænsninger i denne ret bedømmes efter TEUF artikel 49 om den fri etableringsret. En EU/EØS-borgers køb af en landbrugsejendom med henblik på at drive landbrugsvirksomhed er forbundet med en kapitalbevægelse og er et nødvendigt supplement til etableringsfriheden, jf. TEUF artikel 63 og artikel 40 i EØS-aftalen. Hvis der derimod er tale om erhvervelse i ren investeringsøjemed, dvs. uden at jorden drives som landbrugsvirksomhed (såkaldt ”passiv investering”), vil begrænsninger heri skulle bedømmes efter TEUF artikel 63 om kapitalens fri bevægelighed. Der vil være tale om en passiv investering, hvis en landbrugsejendom erhverves med henblik på braklægning.

De krav, der følger af disse to bestemmelser, gennemgås i det følgende:

Kapitalens fri bevægelighed i TEUF artikel 63

¹³ Ibid.

”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.”

Bestemmelsen foreskriver således som udgangspunkt et forbud mod alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne *indbyrdes* og mellem medlemsstaterne og *tredjelande*.

Bestemmelsen indeholder et forbud mod diskriminerende foranstaltninger over for andre medlemsstats statsborgere, jf. bl.a. C-302/97, Konle, hvor EU-Domstolen fastslog, at en østrigsk ordning, der fritog østrigske statsborgere fra at indhente tilladelse til erhvervelse af visse typer af faste ejendomme, udgjorde en diskriminerende begrænsning af kapitalbevægelserne mellem medlemsstaterne over for andre medlemsstats statsborgere.

Restriktionsbegrebet fortolkes bredt i EU-Domstolens praksis og omfatter udover egentlige forbud og begrænsninger også foranstaltninger, der blot har bebyrdende karakter såsom tilladelseskrav, jf. ovennævnte Konle-dom.

EU-Domstolen har specifikt fastslået, at kapitalbevægelser omfatter de transaktioner, hvorved udlændinge foretager investeringer i fast ejendom på en medlemsstats område, og at der foreligger en restriktion, når der er tale om en foranstaltning, som afholder en ikke-hjemmehørende person fra at foretage sådanne investeringer i en medlemsstat, jf. C-370/05 Festersen, præmis 23-24.

I denne sag har EU-Domstolen konkret forholdt sig til, hvornår en restriktion i retten til at erhverve en landbrugsejendom kan anses som lovlig.

Sagen omhandlede den dagældende danske landbrugslovs krav om bopælspligt som betingelse for erhvervelse af en mindre landbrugsejendom. Festersen, der var tysk statsborger, købte en landbrugsejendom, men opfyldte ikke kravet om bopælspligt og blev af de danske myndigheder påbudt at afhænde ejendommen, medmindre han inden for en frist på seks måneder havde lovliggjort ejerforholdet ved enten at ophæve landbrugspligten eller tage bopæl på ejendommen.

Festersen gjorde som følge heraf gældende, at den i landbrugsloven fastsatte bopælspligt var i strid med dels den fri etableringsret og dels kapitalens fri bevægelighed i den dagældende EF-traktat, som nu modsvares af TEUF artikel 49 og 63.

EU-Domstolen fastslog indledningsvist, at der er kapitalbevægelser forbundet med at gøre brug af retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område, hvilken ret udgør et nødvendigt supplement til etableringsfriheden, og valgte på den baggrund at undersøge bopælspligtens lovlighed i lyset af denne bestemmelse.

EU-Domstolen udtalte i sagen, at en bopælspligt udgjorde en restriktion af de frie kapitalbevægelser, og undersøgte herefter, om restriktionen var begrundet i et tvingende alment hensyn. Bopælspligten forfulgte tre formål, nemlig dels et ønske om at ville bevare selvejet af landbrugsjord, som tilsigter at landbrugsejendomme overvejende bebos og drives af ejerne, dels at opretholde en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne og endelig at fremme en fornuftig anvendelse af ledige arealer ved at bekæmpe presset på arealerne. Domstolen fastslog, at alle de nævnte formål udgør tvingende almene hensyn, jf. Festersen-dommen, præmis 27 og 28.

EU-Domstolen skulle dernæst tage stilling til, om bopælspligten kunne anses som proportional, dvs. egnet og nødvendig til gennemførelsen af det påberåbte formål, jf. Festersen-dommen, præmis 29.

EU-Domstolen fandt efter en konkret vurdering, at kravet om bopæl som betingelse for erhvervelse af en landbrugsejendom, ikke var egnet til at opfylde det påberåbte formål om at bevare den traditionelle selvejendrift, idet kravet til selv at drive en landbrugsejendom ikke gjaldt for landbrugsejendomme på under 30 hektar (som Festersens ejendom), jf. dommens præmis 30. Videre fandt EU-Domstolen, at kravet heller ikke opfyldte formålet om at opretholde en befolkning i landdistrikterne, idet kravet også gjaldt for landmænd, der allerede var bosiddende på en anden bedrift, jf. præmis 32.

Heraf kan udledes, at foranstaltninger, der forbyder eller begrænser købere fra andre medlemsstater i at erhverve landbrugsejendom, skal hænge sammen med den angivne begrundelse herfor på en *systematisk og sammenhængende* måde.

Det skal dog bemærkes, at denne praksis dog ikke gælder for Danmarks vedkommende i relation til de danske regler om erhvervelse af fast ejendom, når erhvervelsen ikke sker med henblik på at drive landbrugs-ejendommen og ejendommen blot skal ligge hen (såkaldt "passiv" investering). Det skyldes, at Danmark har en særordning, hvorefter Danmark på trods af kapitalens fri bevægelighed kan opretholde den lovgivning om erhvervelse af ejendomme, som var gældende den 1. november 1993 for så vidt angår ejendomme, der ikke er helårsboliger. Ordningen er fastlagt i den danske sommerhusprotokol, der blev tilknyttet Maastricht-traktaten af samme dato, jf. nærmere om protokolens betydning for erhvervelseslovgivningen nedenfor, afsnit 5.2.5.

EU-Domstolen gjorde det dog klart med Festersen-dommen, at sommerhusprotokollen alene omfatter Justitsministeriets erhvervelseslovgivning, og at protokollen således ikke finder anvendelse på den øvrige værnsløvgivning, herunder landbrugsloven, jf. dommens præmis 46.

Er der tale om køb af landbrugsejendomme med henblik på at drive disse som landbrug, skal forholdet som nævnt indledningsvist bedømmes efter TEUF artikel 49 om den fri etableringsret.

Den frie etableringsret i TEUF art. 49:

"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."

For så vidt angår personer og selskaber fra andre EU/EØS-lande følger det dog af den frie etableringsret, som fastsat i henholdsvis TEUF, artikel 49 og artikel 31 i EØS-aftalen, at de som udgangspunkt har adgang til at erhverve landbrugsejendom i Danmark med henblik på at etablere og drive landbrugsvirksomhed (såkaldte "aktive" investeringer). I den forbindelse er det uden betydning, om det er ejeren selv, der driver jorden, eller om ejeren vælger at lade andre drive landbrugsejendommen ved udlejning eller bortforpagtning. I disse tilfælde gælder der således ikke noget krav om tilladelse efter erhvervelseslovgivningen.

TEUF artikel 49 gælder dog ikke, hvis der er tale om virksomhed, som varigt eller lejlighedsvist er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, jf. TEUF, artikel 51. Endvidere følger det af TEUF, artikel 52, at der kan fastsættes særlige regler for fremmede statsborgeres etablering, såfremt dette er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Disse traktatfæstede undtagelser fremstår dog ikke umiddelbart relevante med hensyn til at begrunde begrænsninger i udenlandske ejeres opkøb af landbrugsejendomme.

I medfør af EU-Domstolens praksis kan restriktioner af reglerne om fri bevægelighed, herunder den fri etableringsret også begrundes i tvingende almenne hensyn, hvis der foreligger en national regel, der gælder uden forskel, og som er proportional, dvs. er egnet og nødvendig til gennemførelsen af det påberåbte hensyn.

I den forbindelse kan der f.eks. henvises til de forende sager C-159/12- C-161/12, Venturini m.fl.

Enhver restriktion i den fri etableringsret kan således kun tillades på betingelse af, at den forfølger et tvingende alment hensyn, at den anvendes på en ikke-diskriminerende måde, og at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. er egnet til at sikre virkeliggørelsen af de formål på en systematisk og sammenhængende måde og ikke går udover, hvad der er nødvendigt for at formålet opfyldes, jf. Venturini-dommens præmis 37.

5.2. 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). Af bemærkningerne til erhvervslovens § 1, stk. 1, fremgår det, at loven omfatter al fast ejendom. Erhvervsloven omfatter således fast ejendom af enhver art, herunder landbrugsejendomme og landbrugsjord.

5.2.1. Fysiske personers erhvervelse af fast ejendom

Ifølge erhvervsloven kan fysiske personer, der ikke har bopæl i Danmark, og som heller ikke tidligere har haft bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, kun med justitsministerens tilladelse købe fast ejendom her i landet, jf. erhvervslovens § 1, stk. 1. Kompetencen til at meddele tilladelse er delegeret til Civilstyrelsen.

Efter fast praksis kan der gives tilladelse til erhvervelse af fast ejendom, herunder landbrugsejendomme, der skal tjene som helårsbolig for erhververen, hvis den pågældende har lovligt ophold i Danmark, erklærer at ville anvende ejendommen som sin helårsbolig og tager bopæl, dvs. tilmelder sig CPR, på ejendommen. Der gælder dog særlige regler for EU-/EØS-borgere erhvervelse af fast ejendom, der skal tjene som helårsbebolig, jf. nedenfor afsnit 5.2.2.

Hvis en fast ejendom skal benyttes som sekundærbolig, dvs. som sommerhus mv., af erhververen, gives der efter praksis tilladelse, hvis erhververen har en særlig stærk tilknytning til Danmark.

5.2.2. Særligt om EU/EØS-borgeres erhvervelse af fast ejendom

Det følger af erhvervelsesbekendtgørelsen¹⁴, som har hjemmel i erhvervelsesloven, at EU-/EØS-borgere kan erhverve adkomst til fast ejendom i Danmark uden tilladelse, selv om de ikke har bopæl eller hjemsted her i landet eller ikke tidligere har haft bopæl her i et tidsrum af i alt 5 år, hvis ejendommen skal tjene som helårsbolig eller er en forudsætning for at udøve selvstændig virksomhed, f.eks. landbrugsdrift, eller levering af tjenesteydelser.

5.2.3. Selskabers, foreningers mv. erhvervelse af fast ejendom

Selskaber, foreninger mv., der ikke har hjemsted (hovedkontor) i Danmark eller et andet EU- eller EØS-land, kan ligeledes kun med Civilstyrelsens tilladelse købe fast ejendom, herunder landbrugsejendomme, her i landet, jf. erhvervelseslovens § 1, stk. 2. Det gælder også for udenlandske kapitalfonde, der vil købe fast ejendom i Danmark.

Der er ikke i erhvervelsesloven eller forarbejderne hertil fastsat nærmere retningslinjer for, hvornår tilladelse skal gives, og vurderingen heraf er overladt til Civilstyrelsens skøn. Efter praksis kan der gives tilladelse til, at udenlandske selskaber, foreninger mv. erhverver fast ejendom, hvis erhvervelsen er en forudsætning for, at selskabet mv. kan udøve sin virksomhed eller sine aktiviteter i Danmark. Der foretages i hver sag en konkret vurdering af, hvad selskabet mv. beskæftiger sig med i hjemlandet, herunder det vedtægtsmæssige formål, og om formålet med erhvervelsen af ejendommen i Danmark har sammenhæng hermed. Civilstyrelsen har oplyst, at styrelsen alene i begrænset omfang modtager ansøgninger om udenlandske selskabers, foreningers mv. erhvervelse af fast ejendom i Danmark. Dette skyldes formentlig, at udenlandske selskaber kan erhverve fast ejendom gennem et dansk datterselskab, jf. nedenfor.

Danske selskaber mv., der har deres hjemsted (hovedkontor) her i landet, skal ikke have tilladelse fra Civilstyrelsen for at købe fast ejendom i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke med afsæt i erhvervelseslovens regler kan stilles særlige krav f.eks. til nationaliteten af selskabets ejerkreds eller ledelse (aktionærer, bestyrelsesmedlemmer og direktører). Det indebærer, at hvis der etableres et dansk selskab med hjemsted i overensstemmelse med reglerne for etablering af selskaber i Danmark, vil selskabet frit kunne købe fast ejendom i Danmark, uanset om selskabets ejerkreds mv. består af udenlandske investorer. Udenlandske investorer vil således gennem et selskab med hjemsted i Danmark kunne erhverve landbrugsejendomme uden Civilstyrelsens tilladelse.

5.2.4. Særligt om erhvervelse af fast ejendom for selskaber, foreninger mv. stiftet i EU/EØS

Når der er tale om et selskab mv., der er stiftet i et EU- eller EØS-land, og som har oprettet eller vil oprette f.eks. en filial i Danmark, kan et sådant selskab under visse betingelser købe fast ejendom i Danmark uden Civilstyrelsens tilladelse, selv om det ikke har hjemsted her i landet, jf. erhvervelsesbekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 5.

Betingelserne for, at sådanne selskaber mv. kan købe fast ejendom i Danmark uden Civilstyrelsens tilladelse er bl.a., at selskabet enten har hovedkontor eller hovedvirksomhed inden for et EU- eller EØS-land eller har

¹⁴ 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.

vedtægtsmæssigt hjemsted der, jf. erhvervsbekendtgørelsen § 1, stk. 2. I sidstnævnte tilfælde skal selskabets virksomhed have faktisk og vedvarende tilknytning til erhvervslivet i et EU- eller EØS-land.

Herudover er det en betingelse, at købet af den faste ejendom er en forudsætning for at udøve selvstændig virksomhed eller levere tjenesteydelser, jf. erhvervsbekendtgørelsen § 3, nr. 2. Det skal således være hensigten med erhvervsen, at anvendelsen af ejendommen er erhvervs-mæssig. De såkaldte passive investeringer er kendetegnet ved, at der ikke sker en erhvervs-mæssig anvendelse af ejendommen, og erhvervsen kan derfor alene ske med Civilstyrelsens tilladelse, jf. ovenfor.

Tinglysning af et dokument om køb af fast ejendom uden særlig tilladelse er betinget af, at erhververen afgiver en erklæring under strafansvar, hvoraf det fremgår, at den pågældende opfylder de nævnte betingelser, jf. erhvervsbekendtgørelsen § 4, stk. 1.

5.2.5. Sommerhusprotokollens betydning for erhvervsloven

I forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Maastricht-traktaten blev der vedtaget en særlig protokol (sommerhusprotokollen)¹⁵, hvorefter Danmark, uanset bestemmelserne i traktaten, kan opretholde den lovgivning om udlændinges køb af fast ejendom, som var gældende den 1. november 1993, hvor Maastricht-traktaten trådte i kraft, for så vidt angår erhvervelse af ejendomme, der ikke er helårsboliger. Protokollen indebærer således, at erhvervslovgivningen, herunder kravet om tilladelse, også kan opretholdes i forhold til personer og selskaber med bopæl eller hjemsted i en anden EU-stat eller i et andet EØS-land.

Det følger af EU-Domstolens praksis om andre lignende undtagelsesordninger, at den pågældende lovgivning skal have udgjort en uafbrudt bestanddel af medlemsstatens retsorden siden indførelsen af undtagelsesordningen. Det følger endvidere af denne praksis, at begrebet "gældende lovgivning" skal fortolkes strengt, således at en lovgivning, som hviler på andre principper end den tidligere lovgivning – og som indfører nye procedurer – ikke kan betragtes som "gældende lovgivning"¹⁶.

"Gældende lovgivning" må antages ikke alene at omfatte love og administrative forskrifter udstedt i medfør heraf, men også retningslinjer mv. for den konkrete forvaltning af lovgivningen, da det ellers på denne måde ville være muligt at indføre en tilsvarende skærpelse af retstilstanden som ved en lovændring.

De ovennævnte regler i erhvervslovgivningen har været gældende, siden Maastricht-traktaten trådte i kraft.

Det er ikke muligt inden for rammerne af sommerhusprotokollen ved retningslinjer eller kriterier eller på anden måde at skærpe betingelserne for at få en tilladelse, herunder praksis for, hvornår en ansøger har den fornødne tilknytning til Danmark. En sådan skærpelse vil derfor ikke være i overensstemmelse med EU-retten. Hvis skærpelsen – uanset at den ikke vil være i overensstemmelse med EU-retten – alligevel indføres, vurderes det, at det vil medføre sommerhusprotokollens bortfald, og at Danmark dermed vil miste muligheden for at opretholde den særlige danske sommerhusprotokol.

Det bemærkes, at sommerhusprotokollen alene finder anvendelse på Justitsministeriets erhvervslovgivning og derfor ikke omfatter den øvrige værnslvgivning, dvs. landbrugsloven, planloven, sommerhusloven,

¹⁵ Protokol (nr. 32) om ejendomserhvervelse i Danmark.

¹⁶ Jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 1. juni 1999, C-302/97, Klaus Konle mod Østrig, præmis 52-53.

campingreglementet, mv., jf. Festersen-dommen, præmis 46. Den øvrige værnsløvgivning skal således fortsat være i overensstemmelse med reglerne om fri bevægelighed.

Sommerhusprotokollen gør det muligt – på trods af kapitalens fri bevægelighed – at opretholde erhvervslovgivningens krav om tilladelse til erhvervelse af ejendom, der ikke udgør en helårsbolig. Kravet om tilladelse kan således opretholdes for de såkaldte ”passive” investeringer, herunder opkøb af landbrugsjord uden at ejendom og jord drives, da ejendommen i et sådant tilfælde ikke anvendes som helårsbolig eller som led i en erhvervsvirksomhed i sommerhusprotokollens forstand.

Det skal dog bemærkes, at det kun er et mindretal af de landbrugsnoterede ejendomme, der er fuldtidsbedrifter, medens resten erhverves til hobby- eller beboelsesformål. Ligeledes er landbrugslovens driftskrav¹⁷ overordentligt rummeligt, hvorfor sondringen mellem aktive og passive investeringer kan være vanskelig at drage.

5.3. Landbrugsloven

Erhvervelse af landbrugsejendomme i Danmark er endvidere reguleret af landbrugsloven, jf. lbk. nr. 116 af 6. februar 2020. Landbrugsloven regulerer definitionen af og reglerne for erhvervelse af landbrugsejendomme i Danmark. Landbrugsloven er en ren national regulering, idet området ikke er EU-reguleret.

Det følger af landbrugslovens § 8, at der ved erhvervelse af landbrugsejendomme (dvs. ejendomme, der er noteret som sådan i Geodatastyrelsens matrikelregister) indtræder en bopælspligt, som skal opfyldes af erhververen i en periode på 10 år. Bopælspligten opfyldes ved, at erhververen tager fast bopæl på ejendommen eller på en anden landbrugsejendom, som den pågældende eller dennes ægtefælle er ejer eller medejer af. Bopælen skal være hovedbopæl i skattemæssig forstand.

Bopælspligten kan dog også opfyldes ved, at en anden person end erhververen tager fast bopæl på ejendommen eller på en anden landbrugsejendom, som erhververen er ejer eller medejer af..

Bopælspligten har haft forskelligt omfang gennem tiden. Oprindeligt var der tale om en driftsbopælspligt, dvs. et krav om sammenfald mellem den, der drev ejendommen, og den, der boede på ejendommen.

Med Danmarks tiltrædelse til EF 1. januar 1973 fik også EF borgere adgang til frit at kunne erhverve landbrugsejendomme i Danmark. Den gældende driftsbopælspligt blev ved lovændringen i 1971 fastholdt ud fra følgende betragtning:

”Der vil allerede heri kunne være et vist værn mod udlændinges opkøb af landbrugsjord efter en eventuel indtræden i fællesmarkedet, og bopælskravet vil formentlig være en forudsætning for en eventuel videregående lovgivning med dette sigte.”¹⁸

Driftsbopælspligten ved ændringen af loven i 1978 skærpet til en egentlig, fast bopælspligt.

Som følge af EU-Domstolens afgørelse i Festersen-dommen, jf. afsnit 5.1 ovenfor, ændredes bopælspligten til en upersonlig bopælspligt, dvs. en pligt til at sikre, at ejendommen bebos enten af ejeren eller gennem

¹⁷”En landbrugsejendom skal drives på forsvarlig måde under hensyn til de erhvervsmæssige jordbrugsmæssige udnyttelsesmuligheder, til natur og miljø og til bevarelse af de landskabelige værdier. Anvendelse til naturformål betragtes også som forsvarlig drift.” Lov om landbrugsejendomme, jf. lbk. nr. 116 af 6. februar 2020, § 11, stk. 1.

¹⁸ Landbokommissionens 8. betænkning, nr. 556 af 1970, p. 60

udlejning af beboelsen, i første omgang for ejendomme under 30 ha¹⁹, senere for alle ejendomme, idet varigheden af den upersonlige bopælspligt samtidigt forlængedes til 10 år.²⁰

Den grundlæggende præmis i landbrugsloven har traditionelt været dels at sikre produktionsgrundlaget for fødevareforsyningen ud fra en betragtning om, at landbrugsjord er en begrænset ressource, dels at sikre opretholdelsen af et stort antal selvstændige bedrifter i selveje.

Med den teknologiske og strukturmæssige udvikling mod større og større bedrifter er dette fokus skiftet til at sikre, at erhvervet fortsat kan tiltrække den nødvendige eksterne investeringskapital, idet dette er af afgørende betydning for fastholdelsen af landbrugserhvervets konkurrenceevne. Dette problem blev meget synligt under og efter finanskrisen i 2007-09 i forhold til spørgsmål som refinansiering, gældsbyrde og generationsskifteproblematik. Landbrugets finansieringssituation er nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 4.

Landbrugslovens erhvervsregler er derfor liberaliseret ad flere omgange, senest med en ændring i december 2014²¹ med henblik på at øge muligheden for selskaberhvervelser af landbrugsejendomme ved at fjerne særregler om en landmands bestemmende indflydelse i selskabet. Derved kan investorer i landbrug – indenlandske såvel som udenlandske – have almindelig indflydelse i forhold til deres investering.

For personer (herunder personfællesskabers) erhvervelse er det derfor tilstrækkeligt at afgive erklæring om, at bopælspligten opfyldes ved, at ejeren selv eller en anden fysisk person tager bopæl på landbrugsejendommen.

Erhververens nationalitet og i det sidste tilfælde opholdsland spiller ingen rolle i forhold til landbrugsloven, men udenlandske statsborgere vil samtidigt skulle opfylde erhvervslovens regler for at erhverve fast ejendom i Danmark, jf. ovenfor.

Aktieselskaber, anpartsselskaber, partnerskaber, europæiske selskaber (SE), erhvervsdrivende fonde, alternative investeringsfonde eller forsikringselskaber kan erhverve adkomst på en eller flere landbrugsejendomme, såfremt virksomheden afgiver bekræftet erklæring om, at bopælspligten vil blive opfyldt.

Visse andre selskabsformer, der ofte anvendes i landbruget som I/S, K/S og P/S, kan også erhverve landbrugsejendomme ved opfyldelse af bopælspligten, men dette forudsætter en forudgående tilladelse fra Landbrugsstyrelsen.

I bekendtgørelsen til landbrugsloven, bkg. nr. 561 af 6. maj 2022, har ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsat nærmere regler for virksomheders erhvervelse af landbrugsejendomme og indberetningspligt i forbindelse hermed.

Det fremgår heraf blandt andet, at virksomheder registreret i EU- eller EØS-lande kan erhverve landbrugsejendomme i Danmark, forudsat at virksomheden kan sidestilles med de nævnte virksomheder i loven, og virksomheden er registreret i Erhvervsstyrelsens CVR-register.

Alle andre virksomheder, dvs. virksomheder registreret i tredjelande, vil kun kunne erhverve adkomst på en landbrugsejendom i Danmark med forudgående tilladelse fra Landbrugsstyrelsen.

Landbrugsstyrelsen har ikke eksempler på, at virksomheder registreret i tredjelande har søgt om erhvervsestilladelse på landbrugsejendomme.

¹⁹ Lov nr. 509 af 6. juni 2007 om ændring af lov om landbrugsejendomme

²⁰ Lov nr. 243 af 22. marts 2010 om ændring af lov om landbrugsejendomme

²¹ Lov nr. 1372 af 16. december 2014 om ændring af lov om landbrugsejendomme

5.4. Internationale aftaler

I forhold til international regulering ved handel og investeringer (dvs. uden for EU's indre marked, hvori EØS-landene Island, Norge og Liechtenstein også deltager) er det som udgangspunkt EU, der har kompetencen til at forhandle og indgå aftaler på vegne af EU-medlemslandene. Det gælder både i forhold til bilaterale aftaler mellem EU og tredjelande og i multilaterale sammenhænge som WTO.

5.4.1. WTO-bestemmelser

WTO-aftalerne regulerer den globale handel mellem de 164 medlemmer. Udgangspunktet for WTO-reglerne er principperne om nationalbehandling (ligebehandling af egne og aftalepartens virksomheder, NT kaldet) og mestbegunstigelse (behandling af aftaleparten lige så gunstigt som en tredjepart, MFN kaldet). Det gælder dog kun i det omfang, der ikke er indbyrdes frihandelsaftaler, der indebærer endnu gunstigere handelsregler for aftalernes deltagere. Dette betyder i praksis, at WTO-reglerne ikke finder anvendelse i forhold til samhandel og investering inden for EU/EØS-området. Der gælder således den væsentlige generelle undtagelse fra WTO-reglerne, at begunstigelser, som er tildelt i rammen af tæt økonomisk integration, der bygger ovenpå WTO-reglerne (f.eks. EU's indre marked) ikke automatisk skal udstrækkes til lande uden for denne ramme.

I WTO-regi findes der ingen specifikke aftaler om investeringer. To WTO-aftaler, GATS (General Agreement on Trade in Services) og TRIMS (Trade Related Investment Measures), indeholder dog bestemmelser med visse restriktioner for investeringer, der relaterer sig til handel med hhv. tjenesteydelser og varer.

I GATS-aftalen fra 1995 har WTO's medlemmer, herunder Danmark og EU, påtaget sig en forpligtelse til, at udenlandske investorer kan etablere en kommerciel tilstedeværelse (jf. artikel I.2 c), når etableringen af virksomhed retter sig mod at levere tjenesteydelser (såkaldt "mode 3 supply"). Dette kan i visse tilfælde være relevant ved regulering af erhvervelse af landbrugsejendomme. Forpligtelserne i GATS kan fraviges af generelle hensyn til f.eks. offentlig orden og nationale sikkerhedsinteresser, og de enkelte WTO-medlemmer (både EU og EU-medlemslandene i national kapacitet) kan fastlægge specifikke reservationer (såkaldte *schedules*), som kan begrænse udenlandske investorers tilstedeværelse.

Danmark har foretaget en reservation i GATS, der afspejler loven om erhvervelse af fast ejendom med følgende formulering:

"DK: Limitations on real estate purchase by non-resident physical and legal entities. Limitations on agricultural estate purchased by foreign physical and legal entities".

Med TRIMS-aftalen reguleres investeringstiltag relateret til varehandel igennem princippet om nationalbehandling, dvs. ikke-diskrimination mellem lokal produktion og import (f.eks. krav om lokalt indhold), og forbud mod kvantitative restriktioner på import og eksport (f.eks. eksportforbud eller balanceringsstiltag).

TRIMS-aftalen indeholder, ligesom GATS, generelle og sikkerhedspolitiske og public policy-begrundede undtagelser. Aftalen vurderes dog ikke at være direkte relevant ved regulering af erhvervelse af landbrugsejendomme.

5.4.2. OECD

Danmark har i medfør af sit OECD-medlemskab tilsluttet sig OECD *Code of Liberalisation of Capital Movements*, som er juridisk bindende og har været gældende siden 1961. Kodekset, som har til formål at fremme fri etablering og frie kapitalbevægelser (inklusive direkte investeringer), indeholder bl.a. bestemmelser om ikke-diskrimination og krav om ikke-tilbagerulning af allerede foretagne liberaliseringer. Forpligtelserne i kodekset kan fraviges gennem generelle hensyn til bl.a. offentlig orden, sundhed og sikkerhed. Det kan endvidere fraviges gennem nationale reservationer. Danmark har foretaget en sådan reservation for erhvervelse af fast ejendom. Reservationen afspejler grundreglen i erhvervsloven og gælder derfor ikke for personer, som har haft bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, jf. afsnit 5.2.1.

5.4.3. EU's bilaterale aftaler vedr. investeringer

EU har indgået en lang række bilaterale aftaler med tredjelande, som direkte eller indirekte vedrører investeringer. Da EU som nævnt har enekompetence på handels- og investeringsområdet, er disse aftaler gældende for EU-medlemslandene, herunder Danmark. Udenrigsministeriet har til brug for udarbejdelsen af denne rapport gennemgået en række af disse aftaler. Selvom der er en vis variation i aftalernes indhold og omfang, er der en række elementer, som ofte indgår, af relevans for adgangen til at foretage investeringer i f.eks. landbrugsejendomme i Danmark.

I aftalerne gives der som udgangspunkt adgang til, at investorer fra det ene land, kan investere og etablere sig i det andet. De to aftalparter forpligter sig i den sammenhæng bl.a. til at overholde WTO-principperne om nationalbehandling (ligebehandling af egne og aftalpartens virksomheder, NT) og mestbegünstigelse (behandling af aftalparten lige så gunstigt som en tredjepart, MFN). I praksis er adgangen dog begrænset af en række undtagelser/reservationer i aftalernes annekser, typisk betegnet som "schedules of specific commitments". Disse reservationer kan både være gældende for hele EU eller de enkelte EU-medlemslande. Aftalerne indeholder endvidere ofte såkaldte "stand still"-klausuler, der betyder, at de reservationer, der måtte være taget i aftalernes annekser, ikke kan begrænses yderligere. En række af aftalerne indeholder også såkaldte "ratchet"-klausuler, der betyder, at man ikke kan rulle lempelser af sine reservationer tilbage. De aftaler, hvori adgang til investeringer omtales, indeholder i deres annekser nationale reservationer, der for Danmarks vedkommende henviser til erhvervsreglerne i erhvervsloven og landbrugsloven.

Fælles for handelsaftalerne er også en generel undtagelsesbestemmelse, som tillader aftalens parter at fravige forpligtelserne i aftalen af hensyn til legitime offentlige hensyn eller interesser, så længe fravigelsen ikke i realiteten sigter på kommerciel forskelsbehandling af den anden part i strid med aftalens indhold.

5.4.4. Danmarks bilaterale investeringsbeskyttelsesaftaler

Danmark har endvidere indgået bilaterale investeringsbeskyttelsesaftaler med ca. 50 tredjelande. Disse aftaler tildeler investorer fra de pågældende lande særlig gunstig beskyttelse mod f.eks. statslige indgreb, der kan forringe deres investerings værdi. Aftalerne regulerer som udgangspunkt ikke markedsadgangen – dvs. adgangen til faktisk at foretage en investering – men derimod alene forholdene efter at en investering er foretaget. En eventuel begrænsning for erhvervelse af fast ejendom i Danmark, som går ud over de nuværende regler i erhvervs- og landbrugslovene, antages kun at angå fremtidige investeringer og derfor ikke påvirke investeringer, der allerede er foretaget ved de nye reglers ikrafttræden.

Det vurderes derfor, at Danmarks nuværende bilaterale investeringsbeskyttelsesaftaler ikke er relevante i den konkrete sammenhæng, medmindre der ændres i vilkårene for eksisterende investeringer i landbrugs-ejendomme.

6. Mulighed for at kontrollere en landbrugsejendoms reelle ejer

Ved selskabsejede landbrugsejendomme og virksomheder opstår spørgsmålet om, hvorledes det kan kontrolleres, hvem den eller de egentlige fysiske ejere bag et givent selskab eller selskabskonstruktion er, herunder vedkommendes nationalitet.

Reglerne herom findes i Lov nr. 262 af 16. marts 2016 om indførelse af et register over reelle ejere,²² der gennemfører dele af skattelypakken fra 19. december 2014²³ og implementerer det 4. hvidskdirektivs²⁴ bestemmelser om registrering af reelle ejere i selskaber og andre juridiske enheder. Denne registrering af reelle ejere skal sikre, at Danmark lever op til sine internationale forpligtelser.

Formålet med reglerne er at skabe øget gennemsigtighed i danske virksomheders ejerstrukturer, så det fremover bliver sværere at sløre ejerskabet af en virksomhed gennem udviklede selskabskonstruktioner. Gennemsigtigheden skal modvirke, at midler skjules i skattelylande, og være med til at forhindre hvidvask og terrorfinansiering. Det forbedrer samtidig de offentlige myndigheders efterforskningsmuligheder i forbindelse med økonomisk kriminalitet.

Det er relevant at få kendskab til de ejere, som er reelle ejere i økonomisk forstand, men også de ejere, som er reelle ejere i forvaltningsmæssig forstand. Dette skyldes, at begge typer af reelle ejere er vigtige i relation til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, da de kan påvirke det konkrete selskab samt få andel i virksomhedernes midler. Reglerne vil imidlertid også kunne anvendes til at kontrollere ejerskabet, herunder nationaliteten, bag selskaber, der ejer landbrugsejendomme.

De virksomhedsformer, der er omfattet af reglerne om registrering af reelle ejere, er finansielle virksomheder, ikke-erhvervsdrivende fonde, visse foreninger, aktie- og anpartsselskaber, interessentskaber, partnerskaber mv. Derimod er bl.a. enkeltmandsvirksomheder og personligt ejede mindre virksomheder undtaget.

De omfattede virksomheder er forpligtede til efter anmodning at stille oplysninger om deres reelle ejere samt forsøg på at identificere deres reelle ejere til rådighed for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) og andre offentlige myndigheder.

Med implementeringen af reglerne om reelle ejere, er alle virksomheder, der er omfattet af reglerne om reelle ejere, forpligtet til at registrere oplysninger om deres reelle ejere. Registeret over reelle ejere i CVR.dk indeholder en oversigt over alle danske virksomheder, der har registreret oplysninger om deres reelle ejere samt legale ejere. Det er ledelsens ansvar at sikre sig, at de registrerede oplysninger om de reelle ejere er korrekte, samt at dokumentationen for de indhentede oplysninger om de reelle ejere er opbevaret

²² Reelle ejere er den eller de fysiske personer, danske eller udenlandske, der i sidste ende ejer eller kontrollerer en virksomhed ved direkte eller indirekte ejerskab over en tilstrækkelig del af ejerandelene eller stemmerettighederne, eller som udøver kontrol ved hjælp af andre midler.

²³ Aftale mellem regeringen (S og RV) og V, DF, SF, EL og KF

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849/EU af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF.

og kan udleveres til SØIK og andre offentlige myndigheder, såfremt der anmodes herom. Den, der registrerer oplysningerne om reelle ejere, er underlagt anmelderansvar, dvs. at anmelder, der registrerer oplysningerne om reelle ejere, indestår for, at registreringen eller anmeldelsen er lovligt foretaget, og at oplysningerne om de reelle ejere er korrekte.

En virksomhed, der er omfattet af reglerne om reelle ejere, skal opbevare dokumentation for de indhentede oplysninger om dens reelle ejere i 5 år efter det reelle ejerskabs ophør. Virksomheden skal endvidere opbevare dokumentation for de indhentede oplysninger om forsøg på identifikation af de reelle ejere i 5 år efter gennemførelsen af identifikationsforsøget. Virksomheden er endvidere forpligtet til mindst en gang årligt at undersøge, om der er ændringer af de registrerede oplysninger om virksomhedens reelle ejere. Resultatet af den årlige undersøgelse skal fremlægges på det møde, hvor det centrale ledelsesorgan godkender årsrapporten.

Med implementeringen af hhv. 4. og 5. hvidvaskdirektiv, er der således indført en række skridt mod at sikre sig, at det er sværere for virksomheder at skjule deres reelle ejerskab i en kompliceret selskabskonstruktion. Reglerne medfører dog ikke, at det er umuligt at skjule ejerskabet, og der er derfor aldrig en garanti for, at oplysningerne om de registrerede reelle ejere i CVR.dk er korrekte, og at selskabet ikke har forsøgt at sløre ejerskabet bag en kompliceret ejerkonstruktion, hvor den reelle ejer gemmer sig.

For at sikre at oplysninger om reelle ejere mest muligt er korrekte, har Erhvervsstyrelsen implementeret en række datadrevne kontroller i registreringsløsningen, der hjælper med at udtage registreringer til manuel kontrol og behandling hos Erhvervsstyrelsen.

Derudover foretager Erhvervsstyrelsen af egen drift løbende stikprøvekontroller af virksomheder og fører løbende indsatser mod forskellige slags virksomheder med henblik på kontrol af det reelle ejerskab, herunder kontrol af dokumentation som selskabet er forpligtet til at opbevare. Det skal bemærkes, at Erhvervsstyrelsen alene kan føre kontrol af, hvorvidt reglerne om reelle ejere er overholdt, og udfører således ikke en "efterforskning" af forholdet.

Styrelsen har i kontrollen af oplysningerne om reelle ejere særligt fokus på de virksomheder, der har registreret, at de ikke kan identificere virksomhedens reelle ejere samt virksomheder med ejerskab i et skatteflyland, da det er styrelsens erfaring, at en række af disse virksomheder aktivt forsøger at skjule det reelle ejerskab. Hvis selskabet ikke kan udlevere den anmodede dokumentation for det reelle ejerskab, herunder dokumentation for, hvordan det danske selskab har forsøgt at identificere de reelle ejere, kan Erhvervsstyrelsen oversende selskabet til tvangsopløsning.

Erhvervsstyrelsen modtager ligeledes løbende henvendelser fra tredjeparter vedrørende forkert registrerede oplysninger om reelle ejere, og styrelsen har ligeledes, i medfør af implementeringen af det 5. hvidvaskdirektiv, implementeret en indberetningsløsning for uoverensstemmelse ift. de registrerede oplysninger om reelle ejere.

Folketinget vedtog den 4. maj 2021 Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringscreeningsloven). Formålet med loven er at forhindre, at udenlandske direkte investeringer og særlige økonomiske aftaler kan udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed eller offentlige orden i Danmark. Reglerne medfører, at visse investeringer og aftaler kræver tilladelse fra Erhvervsstyrelsen, herunder i tilfælde, hvor der er tale om kritisk infrastruktur.

Udlændinges erhvervelse af fast ejendom i Danmark er ikke omfattet af investeringscreeningsloven, fordi der allerede er fastsat regler herom i medfør af erhvervsloven, jf. afsnit 5.2.1 ovenfor.

7. Identificerede reguleringsmuligheder

Arbejdsgruppen har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet en række handlemuligheder i forhold til udenlandske personers eller selskabers opkøb af landbrugsjord eller landbrugsejendomme, herunder i forhold til de begrænsninger, der følger af reglerne om fri bevægelighed. Arbejdsgruppen har i den sammenhæng inddraget de forslag, der fremgik af beslutningsforslag B 268 af 9. marts 2021.

7.1. Bopælspligt

En personlig bopælspligt vil i praksis fjerne muligheden for fjerneje, idet både inden- og udenlandske investorer, der erhverver en landbrugsejendom i Danmark vil skulle bosætte sig på ejendommen, og det vil således være et ikke-diskriminerende krav.

Som det imidlertid fremgår ovenfor af afsnit 5.1, herunder Festersen-dommen, følger det af reglerne om kapitalens frie bevægelighed, at et bopælskrav vil kunne udgøre en hindring og kun kan tillades, såfremt kravet forfølger et tvingende alment hensyn og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. at det er egnet til at sikre virkeliggørelsen af de formål, det forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet, jf. Festersen-dommens præmis 26. Der stilles ligeledes krav om, at foranstaltninger, der forbyder eller begrænser købere fra andre medlemsstater i at erhverve en landbrugsejendom, skal hænge sammen med den angivne begrundelse herfor på en systematisk og sammenhængende måde.

EU-Domstolen har i Festersen-dommen anerkendt, at de hensyn, der lå bag bopælspligten, nemlig ønsket om at bevare selvejet, opretholde en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne og bekæmpe prispresset på jordarealerne, udgør tvingende almene hensyn.

Det er dog overvejende sandsynligt, at EU-Domstolen vil finde, at indførelse af en bopælspligt, uden samtidigt at indføre en pligt for erhververen til også selv at drive jorden, dvs. ophæve muligheden for bortforpagtning af jorden, vil være uproportionalt i forhold til de angivne hensyn, og således være i strid med TEUF artikel 49 og 56.

Det bemærkes ligeledes, at EU-Domstolen i Festersen-dommen har peget på øvrige foranstaltninger, der efter omstændighederne må forventes at kunne opnå samme formål på mindre indgribende vis. Det drejer sig om krav vedrørende statslig prisregulering af landbrugsjord, højere beskatning ved videresalg af jord efter kort tid samt krav om en væsentlig minimumsvarighed for lejekontrakter af landbrugsjord.

I forhold til argumentet om fastholdelse af en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne må det forventes, at EU-Domstolen vil anse det for et element, at Danmark i en årrække ikke har fundet det nødvendigt med en personlig bopælspligt, endsige nogensinde en bopælspligt på alle ejendomme, samt at der i en lang årrække har foregået en udstrakt strukturudvikling i landbruget med en stor reduktion af det samlede antal af ejendomme til følge.

7.2. Generel regulering af adgangen til at erhverve landbrugsejendomme i selskabsform

En generel lovændring, der fjerner eller reducerer muligheden for at erhverve landbrugsejendomme i selskabsform vurderes principielt at kunne gennemføres inden for EU-retten, hvis kravet er begrundet i et tvingende alment hensyn og er egnet og nødvendigt med henblik på at opfylde formålet.

I praksis vil en sådan fjernelse af adgangen til at erhverve landbrugsejendomme i selskabsform formentlig i betydeligt omfang kunne reducere sandsynligheden for opkøb af landbrugsejendomme med investeringsformål, herunder udenlandske opkøb, idet i hvert fald de større opkøb må formodes sjældent at blive foretaget i en personlig ejerform.

Her gælder det dog, at den udvidede adgang til selskabseje netop blev indført for at lette landbrugets adgang til ansvarlig investeringskapitalen, hvorfor en sådan stramning af erhvervsbetingelserne nødvendigvis må forventes at få en væsentlig afledt negativ effekt på landbrugets finansieringsmuligheder og derigennem på erhvervets konkurrenceevne og i sidste ende på jordprisen, jf. afsnit 4 ovenfor.

En afledt negativ effekt på jordprisen vil have konsekvenser såvel i forhold til de nuværende ejeres friværdi, og dermed deres muligheder for fremadrettet at rejse kapital til fornyelser af produktionsapparat m.v., som i forhold til sikkerheden i eksisterende pantsætninger af jorden (bankkredit og realkredit).

7.3. Krav om uddannet landmand med bestemmende indflydelse ved selskabseje

Der er i beslutningsforslag B 268 indeholdt et forslag om at genetablere ”kravet om, at en uddannet dansk landmand skal have bestemmende indflydelse på en gård, som ejes af eksempelvis en udenlandsk kapitalfond”.

Der har tidligere i landbrugslovgivningen været et krav om, at ejendomme kun måtte ejes i selskabsform, såfremt der var en person med en landbrugsfaglig uddannelse, der havde den bestemmende indflydelse i selskabet. Formålet hermed var at sikre, at ejendommene blev drevet på et landbrugsfagligt grundlag.

Kravet blev ophævet ved lov nr. 1372 af 16. december 2014 om ændring af lov om landbrugsejendomme på baggrund Natur- og landbokommissionens anbefaling, idet det vurderedes at være til hinder for landbrugserhvervets adgang til ekstern investeringskapital.²⁵

En genindførelse af et krav om, at ejendomme kun må ejes i selskabsform, såfremt der er en person med en landbrugsfaglig uddannelse, der har den bestemmende indflydelse i selskabet, vil principielt kunne gennemføres inden for de gældende retlige rammer.

Det vil dog ikke være muligt at stille krav om denne persons nationalitet, idet dette vil være i konflikt med diskriminationsforbuddet i TEUF art. 18 samt reglerne om fri bevægelighed. Det vil ligeledes være en forudsætning for genindførelse af et sådant krav, at landbrugsfaglige uddannelser fra de øvrige EU/EØS-lande anerkendes på lige fod med danske landbrugsfaglige uddannelser.

Et sådant krav vil primært udgøre en begrænsning i forhold til såvel indenlandsk som udenlandsk opkøb af landbrugsejendomme til investeringsformål, medens det ikke vil virke umiddelbart begrænsende i forhold

²⁵ Natur- og landbokommissionens rapport af 18. april 2013, anbefaling nr. 29: ”Landbrugsloven indeholder barrierer for selskabers erhvervelse af landbrugsejendomme og derved også for kapitaltilførsel til erhvervet. Det skyldes krav i landbrugsloven om, at et selskab kun kan erhverve en landbrugsejendom, hvis selskabet har tilknyttet en landmand, der har bestemmende indflydelse. For eksterne investorer står deres indflydelse dermed ikke mål med deres investering i landbrug [...]”

til aktive landbrugeres erhvervelse af landbrugsejendomme i selskabsform. Kravet vil ikke i sig selv udgøre en nationalitetsdiskrimination.

Et sådant krav vil imidlertid kunne gøre investeringer i landbrugsejendomme mindre attraktive for eksterne investorer, idet kontrollen over driften afkobles fra investeringen og dermed risikoen. Dette vil samtidigt kunne få en afledt negativ effekt på landbrugets finansieringsmuligheder og derigennem på erhvervets konkurrenceevne og i sidste ende på jordprisen.

7.4. Maksimal ejendomsstørrelse på 375 ha

Der er i beslutningsforslag B 268 indeholdt et forslag om, at der "i lovforslaget [skal] sættes et loft på 375 ha over, hvor meget jord en enkeltperson eller et enkelt selskab må eje"

Der har tidligere i landbrugsloven været lofter for såvel ejendomsstørrelse som for antallet af ejendomme, en enkeltperson måtte eje eller drive. Disse regler er gennem tiden blevet lempet i takt med strukturudviklingen, og blev endeligt ophævet ved lovændringen i 2010²⁶.

Et loft over ejendomsstørrelse, eksempelvis 375 ha, for selskabers og enkeltpersoners samlede erhvervelse vil udgøre en begrænsning for kapitalens fri bevægelighed, der skal være begrundet i et tvingende alment hensyn og være egnet og nødvendigt med henblik på at opfylde formålet. En sådan foranstaltning vil eksempelvis kunne begrundes i hensynet til at bekæmpe prispresset på landbrugsjord, som EU-Domstolen har anerkendt som et tvingende alment hensyn i Festersen-dommen. Dog vurderes en sådan foranstaltning vanskeligt at kunne opfylde kravet til proportionalitet, dvs. at tilsvarende formål kan opnås med mindre indgribende foranstaltninger. Dette skal ses i lyset af, at EU-Domstolen i Festersen-dommen netop har pegt på foranstaltninger af mindre indgribende karakter, jf. afsnit 7.1.

Hertil kommer, at der vil kunne være kontrolproblemer forbundet med administrationen af et sådant loft, både i forbindelse med personligt ejede ejendomme og med ejendomme ejet i selskabsform, lige som kontrollen med de tidligere størrelseslofter var relativt ressourcetung.

Arbejdsgruppen har ikke foretaget nogen vurdering af de driftsøkonomiske og finansielle konsekvenser af et sådant loft, da dette ligger uden for gruppens kommissorium.

7.5. Prisregulering

EU-Domstolen udtalte i Festersen-dommen, præmis 39, at en statslig regulering af priserne på landbrugsejendomme kunne være en mindre indgribende foranstaltning end en bopælspligt, og en sådan model vurderes, afhængigt af dens nærmere udformning, at kunne gennemføres i overensstemmelse med EU-retten.

En prisregulering vil, alt efter hvilket niveau, den lægges på, kunne gøre erhvervelsen af landbrugsejendomme billigere, men vil samtidigt kunne hindre, at der kan hjemtages spekulationsgevinster ved handel med landbrugsejendomme, og dermed gøre erhvervelse af landbrugsejendomme som investeringsobjekter mindre attraktivt. Dette gælder dog kun for kortsigtede investeringer, idet en prisregulering ikke vil have nævneværdig indflydelse på langsigtede investeringer, hvor formålet er at opnå et løbende overskud på driften af ejendommen.

²⁶ Lov nr. 243 af 22. marts 2010 om ændring af lov om landbrugsejendomme

Indførelse af en prisregulering vil, alt efter hvilket prisniveau, der lægges, kunne indebære spørgsmål af ekspropriationsretlig karakter, ligesom det vil kunne have konsekvenser i forhold til sikkerheden i eksisterende pantsætninger af jorden (bankkredit og realkredit). Løsningen vil i givet fald kræve nærmere analyser.

7.6. Anvendelse af direktivet om kritisk infrastruktur

EU har i 2020 offentliggjort et forslag til et direktiv om kritisk infrastruktur.²⁷ Forslaget omfatter alle systemer, som er afgørende for at kunne udføre vigtige økonomiske og sociale funktioner, og formålet er at beskytte disse områder mod forstyrrelser som følge af naturkatastrofer og menneskeskabte trusler. Herunder er fjendtligt udenlandsk ejerskab også anført.

Hele diskussionen om kritisk infrastruktur er imidlertid siden da kun blevet mere aktuel og relevant i lyset af de senere års internationale begivenheder, der har medført til dels ganske voldsomme forstyrrelser af forsyningskæderne. Senest har den russiske invasion af Ukraine og den deraf følgende blokade af kornhandelen via Sortehavet tydeliggjort, hvor stor betydning kontrollen med den nationale fødevarerproduktion og forsyningskæderne har for det enkelte lands nationale sikkerhed, helt som det gælder for andre essentielle produktioner og infrastrukturelementer.

Det kunne derfor være et spørgsmål, om det vil være hensigtsmæssigt at søge dette initiativ udvidet til også mere generelt at medtage spørgsmålet om ejerskab og kontrol over fødevarerproduktionen som sådan.

En sådan udvidelse af begrebet kritisk infrastruktur vil i givet fald kunne muliggøre en mere præcis og selektiv tilgang til spørgsmålet om kontrol med udenlandske erhvervelser af landbrugsjord.

Det skal dog bemærkes, at landbrugsjord adskiller sig fra mange andre investeringsområder ved, at produktionsapparatet, dvs. jorden, ikke kan udflyttes, og at værtslandet dermed bevarer den fulde lovgivningsmæssige højhed over jorden i relation til anvendelse og produktion, herunder også i forhold til spørgsmålet om afsætningen af produktionen. Det kan derfor argumenteres, at risiciene i form af tab af aktivitet, teknologi eller forsyningsikkerhed er mindre ved udenlandske erhvervelser af landbrugsjord end ved udenlandske erhvervelser af andre typer af produktionsapparater.

8. Sammenfattende konklusion

Det skal indledningsvist fremhæves, at det aktuelle omfang af udenlandsk ejerskab af dansk landbrug, jf. afsnit 3.2, aktuelt er relativt beskedent og formentlig befinder sig i størrelsesordenen 80-90.000 ha, hvoraf omkring de 50.000 ha er ejet af herboende udlændinge. Disse er langt overvejende EU-borgere. Det egentlige fjerneje, dvs. ejendomme ejet af personer eller virksomheder hjemmehørende enten i andre EU-lande eller i tredjelande udgør således under 50.000 ha.²⁸ Dette skal ses i relation til et samlet landbrugsareal i Danmark på aktuelt godt 2,6 mio. ha.

Der har derfor ikke hidtil været tegn på noget akut opkøbspres på dansk landbrugsjord fra udlandet (dvs. EU/EØS-lande og tredjelande).

²⁷ Kom (2020)829

²⁸ Danske landbrugere ejer modsat ca. 460.000 ha landbrugsjord i udlandet, jf. Agriwatch af 13. januar 2021

Arbejdsgruppen noterer dog, at der i en årrække har været en stigende gennemsnitsalder blandt ejerne af heltidslandbrug, hvorfor der vil kunne forventes en forholdsmæssigt større omsætning af disse ejendomme i de kommende år.

Arbejdsgruppen har gennemgået de nationale regelsæt, der regulerer erhvervelsen af landbrugsejendomme, samt reglerne om fri bevægelighed efter EU-retten og bi- og multilaterale rammer for, hvilke begrænsninger i erhvervelsen af landbrugsejendomme, der kan gennemføres.

Arbejdsgruppen har på den baggrund identificeret følgende handlemuligheder, der gengives i en ikke-prioriteret rækkefølge. Det skal understreges, at identificeringen af disse handlemuligheder alene er baseret på arbejdsgruppens vurdering af den rent juridiske gennemførlighed:

- En generel ophævelse af adgangen til fremadrettet at erhverve landbrugsejendomme i selskabsform vurderes principielt at kunne gennemføres inden for EU-retten, hvis kravet er begrundet i et tvingende alment hensyn og er egnet og nødvendigt med henblik på at opfylde formålet jf. afsnit 7.2, men denne løsning vil have negative konsekvenser for erhvervslandbrugets generationsskifte og finansieringsmuligheder.
- Genindførelse af reglerne om, at der i selskaber, der ejer landbrugsejendomme, skal være en landmand, der har bestemmende indflydelse, vil være juridisk mulig, jf. afsnit 7.3 ovenfor. En sådan løsning vil dog kunne have negative konsekvenser for landbrugets muligheder for at tiltrække eksterne investorer.
- En statslig prisregulering vurderes afhængig af dens nærmere udformning at kunne gennemføres, jf. afsnit 7.5, men vil kunne indebære spørgsmål af ekspropriationsretlig karakter, lige som det vil kunne have konsekvenser i forhold til sikkerheden i eksisterende pantsætning af jorden (bankkredit og realkredit).
- En udvidelse af rækkevidden af den kommende EU-regulering af kritisk infrastruktur til også at omfatte spørgsmålet om ejerskab og kontrol over landbrugets primærproduktion vil principielt kunne muliggøre en præcis og selektiv tilgang til spørgsmålet om kontrol med udenlandske erhvervelser af danske landbrugsejendomme. En sådan ændring vil imidlertid skulle gennemføres på unionsniveau og vil dermed være en mere langsigtet løsning, jf. afsnit 7.6 ovenfor. Argumentationen for en anvendelse af reglerne om kritisk infrastruktur vil dog være svækket af, at landbrugsjord modsat de fleste andre investeringsgoder ikke kan flyttes, hvorfor værtslandet altid bevarer den fulde regulatoriske overhøjhed over anvendelsen af jordressourcen.