



Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2



Indhold

Indhold	3
1 Indledning.....	6
1.1 Baggrund for ekspertgruppens nedsættelse.....	6
1.2 Kommissoriet	6
1.2.1 Baggrund	6
1.2.2 Formål.....	7
1.2.3 Sammensætning.....	8
1.2.4 Tidsplan	8
1.3 Sammensætning	8
1.4 Afrapportering.....	9
1.5 Sammenfatning	9
1.6 Mindretalsudtalelser	17
2 Boligreguleringslovens § 5, stk. 2	22
2.1 Baggrunden for boligreguleringslovens § 5, stk. 2	22
2.2 Forarbejderne til de nuværende regler	23
2.3 Begrebet »gennemgribende forbedret«	30
2.3.1 Opgørelse af forbedringsudgiften	31
2.3.2 Væsentlig forøgelse af det lejedes værdi.....	33
2.4 Gennemført inden for 2 år	34
2.5 Særligt om bevisbyrde.....	34
2.6 Krav om vedligeholdelse af ejendommen/lejemålet.....	35
2.7 Bytte	37
2.8 Lejeregulering	38
2.9 Relationen til boligreguleringslovens § 5, stk. 1, og reglerne om småhusleje mv.	40
2.10 Udvalgte afgørelser fra de seneste års retspraksis	41
3 Det private udlejningsmarked i tal	45
3.1 Indledning	45
3.2 Boligerne	45
3.2.1 Bestand og udvikling.....	45
3.2.2 Opførelsesår og geografi	49
3.2.3 Boligomsætning og botid	51
3.2.4 Huslejefastsættelsen fordelt på reguleringsform	52
3.2.5 Husleje og huslejudvikling.....	55
3.3 Beboersammensætning.....	59
3.3.1 Aldersfordeling.....	59
3.3.2 Øvrige karakteristika	60
3.3.3 Indkomst.....	61
3.3.4 Udviklingen siden 1986	62
3.4 Spørgeskemaundersøgelse vedr. anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.....	64
3.4.1 Indledning.....	64
3.4.2 Datagrundlag	64

3.4.3	Antallet af boliger forbedret efter § 5, stk. 2.....	65
3.4.4	Geografisk mv. fordeling af § 5, stk. 2-boliger	66
3.4.5	Forbedringsudgiftens størrelse	68
3.4.6	Huslejervirkninger af genudlejning efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.....	70
Bilag 3.A	Metode til opdeling af den private udlejningssektor efter reguleringsform.....	73
Bilag 3.B	Metode til populationsopregning.....	75
4	Anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 1 og 2.....	77
4.1	Indledning.....	77
4.2	Vedligeholdelse og forbedringer.....	79
4.3	Huslejereregimer	79
4.4	Forbedringsforhøjelser efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1.....	81
4.5	Forbedringsforhøjelser efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2	83
4.6	Geografiske forskelle i effekter af boligreguleringslovens § 5, stk. 2	86
4.7	Om afkast af § 5, stk. 1- og § 5, stk. 2-forbedringer	88
4.7.1	Ydelser, huslejestigninger og intern rente	89
4.7.2	Investorer og lånefinansiering	92
4.7.3	Faktorer som påvirker afkastet af investeringen	93
4.7.3	Afkastet set i forhold til risikoprofil og den risikofrie rente	95
4.8	Sammenligning med DREAMs reguleringsgevinster	96
4.9	Hvor økonomisk attraktive er § 5, stk. 1-investeringer for udlejer?.....	97
4.10	Konsekvenser for andelsboligmarkedet.....	101
4.10.1	Maksimalpriser for andelsboliger	101
4.10.2	Valuarvurdering	102
4.10.3	Konsekvenserne af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.....	103
4.11	Forskellige indkomstgruppers betalingsevne hvad angår husleje	106
4.12	Boligstøtte og § 5, stk. 2-forbedringer.....	108
Bilag 4.A	Beregning af ejendomsværdien ved brug af DCF-metoden ..	111
5	Mulige modeller for justering af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.	115
5.1	Indledning.....	115
5.2	Modeller.....	115
5.2.1	Model A - Afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2..	115
5.2.2	Model B - Skærpet krav til energistandard ved § 5, stk. 2-moderniseringer	126
5.2.3	Model C - Forhøjelse af beløbsgrænser i boligreguleringslovens § 5, stk. 2.....	134
5.2.4	Model D - Forhøjelse af afkastet, som anvendes for forbedringer i forbindelse med lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1	143
5.3	Alternative modeller	150

5.3.1 Alternativ Model 1 - Lovbestemt tillæg til gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2	150
5.3.2 Alternativ Model 2 – Omkostningsbestemt leje med en forhøjet afkast for energiforbedringer.....	155
5.3.3 Alternativ Model 3 – Justering af margin for det lejedes værdi	159
6 Konklusion	162
6.1 Formålet med ordningen og opnåelse af hensigten	162
6.2 Generelle overvejelser	163
6.3 Konkrete modeller	164

1 Indledning

1.1 Baggrund for ekspertgruppens nedsættelse

Den 11. juni 2014 indgik den daværende regering (Socialdemokraterne og Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten et forlig om forenkling og modernisering af lejelovgivningen m.v. Lejelovsforliget binder parterne således, at der skal være enighed i forligskredsen, hvis der skal laves ændringer i lejeloven og boligreguleringsloven, herunder i Boligreguleringslovens § 5, stk. 2, om gennemgribende moderniseringer af lejemål.

Den 27. februar 2019 blev parterne bag lejelovsforliget dog enige om, at der på baggrund af flere måneders offentlig debat om udenlandske virksomheders opkøb af boligudlejningsejendomme i Danmark skulle igangsættes en undersøgelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Derfor var parterne enige om at nedsætte en ekspertgruppe, som skulle undersøge omfanget og virkningerne af § 5 stk. 2, og komme med anbefalinger til eventuelle ændringer af loven.

Undersøgelsen har haft til formål at skabe et sagligt grundlag for de efterfølgende politiske drøftelser om behovet for at ændre de gældende regler.

Det blev aftalt, at boligministeren vil indkalde parterne i aftalen til politiske drøftelser, efter Ekspertgruppen har afleveret deres rapport.

Parterne var ligeledes enige om, at forligsparterne stilles frit i forhold til § 5, stk. 2, efter arbejdsgruppens afrapportering og således ikke er bundet af forliget på dette punkt, når der skal tages stilling til ekspertgruppens anbefalinger.

1.2 Kommissoriet

1.2.1 Baggrund

Der har de seneste måneder været en offentlig debat om udenlandske virksomheders opkøb af boligudlejningsejendomme i Danmark. I den forbindelse har der været fremført et synspunkt om, at den stigende interesse hos udenlandske investorer blandt andet skyldes boligreguleringslovens regler om gennemgribende forbedringer af ældre boligudlejningsejendomme i regulerede kommuner.

Reglerne giver mulighed for, at huslejen efter forbedringsarbejdet fastsættes efter reglerne om det lejedes værdi i stedet for omkostningsbestemt leje. Som konsekvens heraf bliver flere boliger omfattet af reglerne om det lejedes værdi, som typisk er højere end omkostningsbestemt leje.

Der foreligger imidlertid ikke nærmere undersøgelser om problemstillingen, herunder omfanget af reoveringer og huslejestigninger.

På lejelovgivningsområdet gælder aftale af 11. juni 2014 om forenkling og modernisering af lejelovgivningen indgået mellem den daværende SR-regering, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. LA og Konservative har tiltrådt forliget ved deres indtræden i regeringen.

Ifølge aftalen er det et vigtigt hensyn, at den retlige og økonomiske balance mellem udlejere og lejere samlet set ikke forrykkes.

Aftalepartierne finder, at det vil være hensigtsmæssigt at undersøge problemstillingen nærmere med henblik på at skabe et fagligt grundlag for politiske drøftelser om et eventuelt behov for justeringer af reglerne. Aftalepartierne er enige om at nedsætte en ekspertgruppe, som skal undersøge ovennævnte problem og udarbejde en rapport med konkrete anbefalinger.

1.2.2 Formål

Ekspertgruppen har til formål at belyse omfanget og effekten af gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, med udgangspunkt i en opdatering af 2009-undersøgelsen udarbejdet af det daværende Velfærdsministerium.

Desuden skal ekspertgruppen beskrive virkningerne af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen har til formål at sikre, at den ældre boligmasse vedligeholdes og moderniseres gennem et incitament til udlejere til at foretage investeringer i ejendommen samtidig med at sikre en rimelig husleje. Desuden skal det belyses, om omfanget af anvendelsen af § 5, stk. 2, er passende i forhold til formålet med ordningen, og hvordan omfanget afviger fra forventningerne, da ordningen blev indført. I denne forbindelse skal ekspertgruppen afdække eventuelle problemer eller u hensigtsmæssigheder i reglerne.

Undersøgelsen skal afdække konsekvenserne/udviklingen i forhold til huslejeniveau før og efter modernisering. Ekspertgruppen skal desuden vurdere, om lejelovgivningens almindelige regler om forbedringer og lejeforhøjelse for forbedringer giver et tilstrækkeligt incitament for udlejer til at foretage forbedringer.

Såfremt der identificeres problemer med § 5, stk. 2, skal ekspertgruppen komme med konkrete anbefalinger til, hvordan ordningen vedrørende gennemgribende forbedringer kan justeres. Anbefalingerne skal tage hensyn til, at:

- den ældre boligmasse skal vedligeholdes og moderniseres,
- udlejere skal have et incitament til at lave forbedringer, således at den del af boligmassen, som anvendes til privat udlejning, følger boligstandarden i resten af boligmassen.

Ekspertgruppen skal i forbindelse med udarbejdelsen af anbefalinger have for øje, at lejelovsforliget fra 2014 har til formål at modernisere og forenkle lejeloven og boligreguleringsloven og skal derfor overveje, om anbefalinger-

ne vil gøre boligreguleringslovens regler om huslejeafsettelse mere indviklede.

Økonomiske konsekvenser af anbefalingerne, herunder konsekvenser for andelsboligsektoren, private udlejningsejendomme og investorer, samt økonomiske konsekvenser for staten og kommuner skal belyses. Desuden skal behovet for eventuelle overgangsordninger belyses. Ydermere skal ekspertgruppen i forbindelse med deres anbefalinger belyse konsekvenserne i forhold til, om der fortsat vil være en rimelig andel private lejeboliger i de store byer, som det er muligt at betale for mennesker med gennemsnitlige indkomster.

1.2.3 Sammensætning

Ekspertgruppen består af følgende medlemmer:

- universitetsprofessor (kendskab til lejelovgivningen)
- dommer (kendskab til reglernes anvendelse i praksis)
- boligøkonom (kendskab til boligøkonomi- og finansiering)
- repræsentant for udlejere (EjendomDanmark)
- repræsentant for lejere (LLO)

Ekspertgruppen sekretariatsbetjenes af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet med inddragelse af ekstern bistand. Ekspertgruppen kan efter behov inddrage én eller flere relevante myndigheder.

1.2.4 Tidsplan

Ekspertgruppen påbegynder sit arbejde i april 2019 og forventes at have en endelig rapport klar i oktober 2019.

Det bemærkes, at det, på grund af Folketingsvalget den 5. juni 2019, ikke har været muligt for ekspertgruppen at arbejde med rapporten før en ny regering var tiltrådt. Derfor har ekspertgruppen kun haft få måneder til at gennemføre arbejdet. Det betyder, at der har været et stort tidspres, og at det ikke har været muligt at lave samfundsøkonomiske beregninger på konsekvenserne af de forskellige modeller.

1.3 Sammensætning

Udvalget består af tre eksperter og én repræsentant fra hhv. udlejere og lejere:

- Jens Bech Stausbøll, byretsdommer, Københavns Byret
- Hans Henrik Edlund, professor i jura, Aarhus Universitet
- Michael Møller, professor i økonomi, CBS
- Anders Serup Svendsen, chefjurist, LLO
- Morten Østrup Møller, juridisk direktør, EjendomDanmark

1.4 Afrapportering

Ekspertgruppen har afholdt 6 møder. Det bemærkes, at ekspertgruppen har haft mulighed for at komme med flertals- og mindretalsudtalelser i forbindelse med den endelige rapportering.

Ekspertgruppen er blevet sekretariatsbetjent af Transport- og Boligministeriet.

1.5 Sammenfatning

Aftalepartierne bag lejelovsforliget (2014) (Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, SF, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance) blev den 27. februar 2019 enige om nedsættelse af en Ekspertgruppe, der har til formål at undersøge boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Baggrunden herfor var flere måneders debat om udenlandske virksomheders opkøb af boligudlejningsejendomme i Danmark. Det har været fremført, at den stigende interesse hos investorer blandt andet skyldes boligreguleringslovens regler om gennemgribende forbedringer af ældre boligudlejningsejendomme i regulerede kommuner. Reglerne giver mulighed for, at huslejen, efter at forbedringsarbejdet er gennemført, fastsættes efter reglerne om det lejedes værdi i stedet for som omkostningsbestemt leje. Lejeniveauet i forbindelse med det lejedes værdi er typisk højere.

Ekspertgruppens afrapportering skal bl.a. belyse omfanget og effekten af gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og, såfremt Ekspertgruppen finder uhensigtsmæssigheder med den eksisterende ordning, komme med anbefalinger til, hvordan ordningen kan justeres.

Samlet set skal afrapporteringen skabe et sagligt grundlag for de efterfølgende politiske drøftelser om behovet for at ændre de gældende regler.

Baggrunden for boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Ordnningen med en særlig favorabel lejefastsættelse for gennemgribende forbedrede lejemål indførtes i boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 1996. Forud for lovændringen havde der udviklet sig en praksis, hvorefter forbedrede lejemål blev sammenlignet med andre forbedrede lejemål, og ikke sammenlignet med ikke-forbedrede lejemål i ejendommen, når det skulle vurderes, om sådanne lejemål var udlejet på mere byrdefulde vilkår. Det indebar, at lejen for forbedrede lejemål ikke skulle beregnes omkostningsbestemt, men alene med det lejedes værdi som overgrænse. Lovgiver fandt denne retstilstand uhensigtsmæssig og ønskede at sikre, at hovedprincippet ved genudlejning også fremover var omkostningsbestemt leje.

Fra lovgivers side vurderede man, at der var behov for at opretholde incitamenter for udlejere til at foretage gennemgribende moderniseringer af utidssvarende lejemål. Samtidig fandt man behov for at præcisere den gæl-

dende ordning med det formål at gøre ordningen gennemsigtig og operationel. På denne baggrund indførtes i boligreguleringslovens § 5, stk. 2, en ordning, som nærmere fastlægger de krav, der skal være opfyldt, for at et lejemål kan udlejes til det lejedes værdi i stedet for med omkostningsbestemt husleje.

Gennemgribende forbedret

Ordnningen omfatter gennemgribende forbedrede lejemål. Det fremgår af bestemmelsen, at gennemgribende forbedrede lejemål er lejemål, hvor udlejeren har opfyldt visse investeringskrav. Investeringskravene reguleres efter udviklingen i nettoprisindekset og udgør i 2019 2.255 kr. pr. m² bruttoetageareal eller 257.894 kr. i alt for lejemålet. Det er alene de rene forbedringsudgifter, som kan medtages i investeringskravet, og der vil derfor skulle ske fradrag i det omfang, der indgår vedligeholdelselementer i arbejderne efter de almindelige regler herom.

I forlængelse af investeringskravene gælder som selvstændigt krav, at de udførte forbedringer efter principperne i lejelovens § 58 *væsentligt* har forøget det lejedes værdi. Vurderingen skal ske i forhold til lejemålet under ét og indebærer dermed, at lejemålet samlet set fremstår med en væsentligt forøget lejeværdi i forhold til den hidtidige tilstand.

Det er tillige en betingelse, at forbedringerne er udført inden for en periode på 2 år. Det er ikke et krav, at perioden ligger umiddelbart forud for udlejningen, og der kan således være tale om en 2-års periode, som ligger tilbage i tid.

Ved en lovændring i 2014 indførtes yderligere det krav, at ejendomme, hvori lejemål udlejes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, skal have en energiramme på mindst D. Som alternativ hertil kan udlejeren inden for en periode på 2 år udføre energiforbedringer for 427 kr. pr. m² bruttoetageareal i ejendommen.

Krav om vedligeholdelse af ejendommen/lejemålet

Som et led i ordningen er det fastsat, at udlejeren skal varsle lejerne om en påtænkt udlejning efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Beboerrepræsenterne eller lejerne kan inden 14 dage herefter indbringe sag om vedligeholdelsesmangler for huslejenævnet med den virkning, at såfremt nævnet afgiver påbud om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, vil der ikke gyldigt kunne ske udlejning efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, før de pågældende arbejder er udført.

Hertil kommer, at det følger af ordningen, at udlejeren skal opretholde den gennemgribende forbedring af lejemålet. Lejeren kan indbringe sag for huslejenævnet og få afgjort, om udlejeren opfylder denne pligt. Er dette ikke tilfældet, skal lejen fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Når karakteren af et gennemgribende forbedret lejemål er genetableret, kan lejen igen fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Lejeregulering

Der er ikke fastsat nærmere regler om huslejeregulering i lejeperioden. Det må derfor antages, at lejeregulering i lejeperioden kan ske efter reglerne om omkostningsbestemt husleje og dermed efter stigningerne i driftsudgifterne.

Før ordningens indførelse var det sædvanligt, at der for de gennemgribende moderniserede lejemål var aftalt lejeregulering med bestemte beløb til bestemte tidspunkter (trappeleje). Dette er formentlig også tilfældet i dag, og fremgangsmåden er anerkendt i retspraksis. Muligheden for at aftale trappeleje blev dog ved en lovændring i 2015 erstattet af lejeregulering efter udviklingen i nettoprisindekset.

Udlejningssektoren i tal

Rapportens analyser peger på, at der i 2019 er et potentiale for forbedringer af 74.600 udlejningsboliger efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Af de 74.600 boliger er ca. 60 pct. (ca. 45.000 boliger) beliggende i én af de store bykommuner København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg.

På baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse konkluderes, at ca. 57.000 lejemål i dag udlejes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og at de afholdte forbedringsomkostninger i forbindelse hermed har været ca. dobbelt så store som den nuværende beløbsgrænse. Undersøgelsens gennemgribende forbedrede lejemål efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, har en husleje, der er 81 pct. højere end de omkostningsbestemte lejemål.

Boligbestanden i Danmark udgør ca. 2,9 mio. boliger. Af disse er ca. 1,2 mio. boliger udlejet (private og almene), hvoraf halvdelen (ca. 600.000 boliger) skønnes at være udlejet efter lejelovens eller boligreguleringslovens bestemmelser. Det svarer til 21 pct. af den samlede bestand på knap 2,9 mio. boliger. Resten af boligmarkedet består af knap 50 pct. ejerboliger og 7 pct. andelsboliger.

Karakteristisk for den private udlejningssektor er, at boligerne er relativt gamle. Dertil er de private udlejningsboliger overvejende beliggende i de store bykommuner. Næsten 40 pct. af alle private udlejningsboliger ligger i København, Frederiksberg, Odense, Aarhus eller Aalborg. Andelen af private udlejningsboliger udgør i disse kommuner mellem 26 pct. (Aalborg) og 37 pct. (Frederiksberg) af boligmassen.

Priserne på private udlejningsejendomme er siden midten af 1980'erne steget langt mere end forbrugerpriserne, og mere end priserne på enfamiliehus og ejerlejligheder. Prisstigningen på udlejningsejendomme er specielt markant i perioden fra slutningen af 1990'erne og frem til 2007, hvor finanskrisen bryder ud. Fra 1997 til 2007 steg de reale priser på private udlejningsejendomme med gennemsnitligt 12 pct. om året, mod 4 pct. set over hele perioden 1973 til 2018. Efter finanskrisen er de reale ejendomspriser igen steget (ca. 4 pct. årligt for private udlejningsejendomme fra 2014 og frem).

Den markante prisstigning på private udlejningsejendomme fra slutningen af 1990'erne og frem hænger givetvis sammen med omfanget af nybyggeri samt de to væsentlige lovændringer af huslejefastsættelsen i det private udlejningsbyggeri: Indførslen af fri huslejefastsættelse for byggeri opført efter 1991 og indførslen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fra 1. juli 1996. Indførslen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, har formentlig relativt stor betydning, da bestemmelsen – alt andet lige – gør det mere rentabelt for udlejer at foretage investeringer i ældre beboelsesejendomme, hvilket øger værdien af ældre beboelsesejendomme.

Huslejeudvikling

I løbet af de sidste knap 30 år har der været en betydelig ændring i huslejestrukturen i den private udlejningssektor. Den årlige huslejestigning i de private udlejningsboliger har i gennemsnit været 3,6 pct. i perioden 1991-2019. Til sammenligning er huslejerne i almene boliger – som er omkostningsbestemt – i samme periode steget med 2,4 pct. p.a., mens det generelle prisniveau i samfundet er steget med i gennemsnit 1,8 pct. p.a.

Huslejeudviklingen beror på en række forhold. Særligt for private udlejningsboliger er der sket betydelige bestandsændringer gennem for eksempel nybyggeri, nedlæggelser/ sammenlægninger af boliger, til- og afgang af udlejede ejerlejligheder og afgang til andelsboliger. Hertil kommer, at der er gennemført betydelige moderniseringer og forbedringer i de ældre private udlejningsboliger som følge af såvel almindelige forbedringsarbejder, byfornyelse og 5.2-forbedringer. Endelig har indførslen af den frie huslejefastsættelse i det private udlejningsbyggeri for boliger opført efter 1991 haft en stor betydning for huslejeudviklingen.

Huslejeudviklingen i det private boligudlejningsbyggeri dækker over geografiske forskelle. Huslejestigningen har været kraftigere i Hovedstadsregionen sammenlignet med det øvrige Danmark.

Potentiale for § 5, stk. 2, forbedringer

Der er skønsmæssigt 74.600 private lejeboliger med omkostningsbestemt leje, som er beliggende i større ejendomme opført før 1964, og hvor der ikke er foretaget en såkaldt § 5, stk. 2-forbedring. Det er i denne type ejendomme, hvor der er mulighed for at gennemføre § 5, stk. 2-forbedringer i fremtiden, og hvor en stor del af ejerne formentlig også vil have økonomiske incitamenten til at foretage § 5, stk. 2-forbedringer. Af de 74.600 boliger er ca. 60 pct. beliggende i én af de store bykommuner København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg. Det er vurderingen, at ca. 57.000 lejemaal allerede udlejes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Et stigende antal § 5, stk. 2-boliger vil bevirke, at flere boliger vil få fastsat leje efter det lejedes værdi, og færre ejendomme vil have omkostningsbestemt leje.

Der er dog store geografiske forskelle. I gennemsnit har 12 pct. af de private

lejeboliger i de regulerede kommuner en leje fastsat efter det lejedes værdi. Andelen er størst i København og Frederiksberg Kommuner (21 pct.). Det er primært en § 5, stk. 2-forbedring, som har givet mulighed for, at lejeboligen i en reguleret kommune kan udlejes til det lejedes værdi.

Spørgeskemaundersøgelsen

I forbindelse med Ekspertgruppens arbejde har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen gennemført en undersøgelse af omfanget af gennemgribende forbedringer af private udlejningsboliger i forbindelse med anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Undersøgelsen viser, at omkring 57.000 private udlejningsboliger i dag er forbedret efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Det svarer til en årlig nettotilgang af § 5, stk. 2-boliger på ca. 2.875 i perioden 2006-2019. I de undersøgte ejendomme er der i ca. 60 pct. af ejendommene mindst ét lejemål, som er udlejet med en leje fastsat efter § 5, stk. 2.

Omkring 38 pct. af boligerne i de undersøgte udlejningsejendomme er forbedret efter denne paragraf med en gennemsnitlig forbedringsudgift på 4.675 kr. pr. m². I gennemsnit er det aktuelle niveau af forbedringsomkostninger dermed ca. dobbelt så stort som den nuværende beløbsgrænse på 2.255 kr. pr. m² (2019-priser).

Spørgeskemaundersøgelsen finder desuden, at boliger med gennemgribende forbedrede lejemål har en årlig gennemsnitlig husleje på 1.407 kr. pr. m². Det kan sammenlignes med en husleje på i gennemsnit 779 kr. pr. m² for de lejemål i samme ejendomme, som er udlejet med omkostningsbestemt leje. Det svarer til en huslejeforskel på 628 kr. pr. m² eller i gennemsnit 81 pct.

Man skal være opmærksom på, at de 81 pct. i huslejeforskel *ikke* er ”§ 5, stk. 2-huslejestigninger”: Undersøgelsen afdækker *ikke*, hvad huslejen var for konkrete § 5, stk. 2-lejemål, *før* de blev gennemgribende forbedrede. Det, der sammenlignes, er således § 5, stk. 2, huslejen for de forbedrede lejemål i en ejendom og den omkostningsbestemte husleje for ejendommens resterende lejemål.

Den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje på 779 kr. pr. m² (årlig husleje) i ejendommene er inkl. eventuelle forbedringer af det lejede på svartidspunktet, det vil sige lejen pr. 1. jan. 2019. Lejemål, der fremstår uden forbedringer (f.eks. lejemål med originalt køkken og badeværelse), kan være udlejet til en leje, som er betydeligt lavere end gennemsnitslejen på 779 kr. pr. m².

Hvis det således er lejemålene med de laveste omkostningsbestemte huslejer, der er blevet forbedret, vil de gennemsnitlige § 5, stk. 2-huslejeforøgelser være højere end de 81 pct.

Huslejerne for § 5, stk. 2-lejemålene er højest i København og Frederiksberg kommuner samt resten af hovedstadsområdet. Hvor de omkostningsbe-

stemte huslejer er relativt ens på tværs af geografi, ses § 5, stk. 2-huslejerne i højere grad at variere med geografien.

Mulige modeller for justering af boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Model A: Afskaffelse af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven

Initiativet indebærer, at muligheden for anvendelse af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven bortfalder. Fremadrettet beregnes forbedringsforhøjelser efter de almindelige regler, jf. § 5, stk. 1, i boligreguleringsloven.

Har udlejeren således udført gennemgribende forbedringer, vil udlejeren kunne fastsætte huslejen som den omkostningsbestemte husleje med et forbedringstillæg, som opgøres efter lejelovens almindelige regler herom.

Forbedringstillægget opgøres på grundlag af ydelsen på et sædvanligt langsigtet realkreditlån til finansiering af det pågældende forbedringsarbejde.

Model B: Skærpet krav til energistandard ved § 5, stk. 2-forbedringer

Initiativet indebærer, at energimærkningskravet for ejendomme, hvori der kan foretages moderniseringer efter § 5, stk. 2, skærpes fra minimum D til minimum C.

Ifølge de gældende regler, jf. boligreguleringslovens § 5, stk. 3, kan en udlejer ikke foretage en § 5, stk. 2-modernisering, medmindre ejendommen har energimærke A-D.

Det betyder, at (hele) ejendommen skal bringes op på mindst energimærke D, for at der kan foretages en § 5, stk. 2-modernisering i det enkelte lejemål i ejendommen. Energimærket skal foreligge og være dateret, før der kan ske genudlejning til det lejedes værdi. Alternativt skal udlejer dokumentere at have foretaget rene energiforbedringer i boligdelen af ejendommen for 427 kr. pr. m² (2019-niveau). De 427 kr. pr. m² anses af ekspertgruppen for at være et relativt lille beløb målt i forhold til gevinsten ved § 5, stk. 2-forbedringer.

Model C: Forhøjelse af beløbsgrænser i boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Initiativet indebærer, at muligheden for at anvende boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fastholdes, men fremadrettet hæves investeringsgrænserne.

Ved lejemål, som er gennemgribende forbedret, forstås lejemål, hvor de gennemførte forbedringer væsentligt har forøget det lejedes værdi. Ifølge de gældende regler skal forbedringsudgiften enten overstige 2.255 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 257.894 kr. (2019-priser). Forbedringerne skal være gennemført inden for en periode på 2 år, jf. § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven.

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse viste, at den gennemsnitlige forbedringsudgift ligger på 4.675 kr. pr. m². I gennemsnit er det aktuelle niveau af forbedringsomkostninger dermed ca. dobbelt så højt som den nuværende beløbsgrænse på 2.255 kr. pr. m² (2019-priser).

I forbindelse med initiativet vil det skulle overvejes, om der ønskes en geografisk differentiering af beløbsgrænserne, idet en forhøjelse af beløbsgrænserne vil have en meget forskellig effekt, alt efter om der er tale om f.eks. en af de største bykommuner eller mindre kommuner uden for hovedstadsområdet.

Model D: Forhøjelse af afkastet, som anvendes for forbedringer i forbindelse med lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1

Initiativet indebærer en afskaffelse af muligheden for at anvende boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Udlejer kompenseres med et højere afkast af forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1.

Forbedringsforhøjelsens størrelse efter § 5, stk. 1, beregnes med udgangspunkt i ydelsesprocenten på et langfristet realkreditlån til dækning af de afholdte omkostninger til forbedringsarbejderne.

Ydelsesprocenten på et 20-årigt realkreditlån var april 2019 på 6,6 pct. Det er denne ydelsesprocent, der foreslås forhøjet. Derved sker der en afkobling fra den markedsbestemte ydelsesprocent på den valgte lånetype i form af et ekstra tillæg.

I arbejdet med modellerne A-D har der været drøftelser af andre mulige justeringer af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. På den baggrund er der nedenfor præsenteret tre yderligere modeller, som der inden for tidsrammen ikke har været tid til at konsekvensvurdere på samme niveau som modellerne A-D. Derfor er de kun kort skitseret nedenfor. Hvis der skal arbejdes videre med modellerne, vil det kræve, at der bliver gået mere i dybden med konsekvenserne ved deres indførelse.

Alternativ model 1: Lovbestemt tillæg til gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Denne model vil betyde, at § 5, stk. 2, afskaffes, idet huslejen ikke fastsættes til det lejedes værdi. I stedet vil huslejen ved genudlejning efter gennemgribende forbedringer blive fastsat med udgangspunkt i de regler, der gælder for huslejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, men med en tilføjelse af et lovbestemt fast procentvist tillæg hertil.

Hermed vil udlejere få et højere afkast, når de gennemfører gennemgribende forbedringer, end det afkast de kan få i forbindelse med almindelige forbedringer efter § 5, stk. 1. Som udgangspunkt fastholdes alle krav, der i dag skal opfyldes for at kunne fastsætte husleje efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Alternativ model 2: Omkostningsbestemt leje med et forhøjet afkast for energiforbedringer

Denne model indebærer en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Samtidig forhøjes afkastet for energiforbedringer i forbindelse med lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1.

Modellen indebærer, at husleje ved gennemgribende forbedringer vil blive fastsat på samme måde, som den bliver fastsat ved almindelige forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt., men for den del af forbedringerne, der kan betragtes som energiforbedringer, vil udlejeren kunne beregne et højere afkast, end det der gælder for resten af forbedringerne.

Alternativ model 3: Justering af margin for det lejedes værdi

Efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, må lejen ved lejeaftalens indgåelse for lejemål, som er gennemgribende forbedrede, ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi.

Denne model afskaffer den skønsmargin, der i dag kan bruges, når huslejen fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Hermed fjernes muligheden for at fastsætte en husleje, som er højere end det lejedes værdi, hvilket – ifølge almindelig anerkendt praksis – kan føre til en husleje, som er op til 10 pct. højere end det lejedes værdi.

Konklusion

Hovedformålet med ekspertgruppens arbejde har været at afdække brugen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og at belyse mulige modeller for ændring af reglerne.

Ekspertgruppen finder ikke, at der er en bestemt model for ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, som imødekommer de forskellige (og modsatte) hensyn og interesser, som ligger bag boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Hvis der politisk ønskes et indgreb, vil valget mellem de skitserede modeller (eller en kombination af modeller) afhænge af afvejninger mellem de økonomiske gevinster og tab for lejere og udlejere, og de afledte konsekvenser for omfanget af investeringer i forbedringer, for investeringer i f.eks. energiforbedringer og konsekvenserne for andelsboligforeninger.

Når der er tale om indgrebets konsekvenser, skal ekspertgruppen bemærke, at ekspertgruppen i rapporten har søgt at belyse den enkelte models konsekvenser for andelsboligsektoren og private udlejningsejendomme. Konsekvenserne vil i høj grad afhænge af indgrebets intensitet. For så vidt angår andelsboligsektoren skal ekspertgruppen bemærke, at ekspertgruppen har foretaget sine vurderinger på baggrund af de gældende regler om valuarvurderinger.

Reglerne om huslejefastsættelse er resultat af en lang række justeringer med en række overgangsordninger, som gør regelsættet svært overskueligt. Uan-

set hvilken model man vælger, vil en eventuel ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, forudsætte etablering af overgangsordninger, herunder forskellige regler for forskellige ejendomme, hvilket vil gøre regelsættet endnu mere kompliceret. Dette er i konflikt med det overordnede politiske ønske om at forenkle lejelovgivningen.

I forbindelse med fastsættelse af overgangsordninger vil der være behov for en nærmere undersøgelse af, om et indgreb har en ekspropriativ karakter. Denne vurdering vil altid forudsætte, at der foreligger en præcis beskrivelse af det konkrete indgreb.

Ekspertgruppen finder, at spørgsmålet om, hvorvidt det aktuelle huslejeniveau for lejemaal omfattet af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, er rimeligt, er et politisk spørgsmål, som ekspertgruppen ikke vil forholde sig til. Det samme gør sig gældende for spørgsmålet om, hvorvidt der er en rimelig andel af private lejeboliger, der er til at betale for borgere med almindelige indkomster. I stedet er husleje- og indkomstniveauerne beskrevet og sammenholdt.

1.6 Mindretalsudtalelser

Følgende to medlemmer af ekspertudvalget har ønsket at komme med mindretalsudtalelser: Anders Serup Svendsen, chefjurist, LLO, og Morten Østrup Møller, juridisk direktør, EjendomDanmark. Mindretalsudtalelserne er gengivet nedenfor.

Mindretalsudtalelse fra Anders Serup Svendsen, LLO

En lov med utilsigtede konsekvenser - store huslejestigninger og mange betalelige lejemaal forsvinder.

En fastholdelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i sin nuværende form vil på sigt være en de facto ophævelse af huslejereguleringen for boliger i regulerede storhuse, da disse OMK boliger forsvinder ved omdannelserne.

Rapporten viser, at huslejen for 5,2-lejemål og for ejendomme med fri husleje er næsten ens¹, og at 5,2-huslejen er steget med 63% siden Velfærdsministeriet i 2009 undersøgte spørgsmålet (fra 860 kr. i 2007² til 1407 kr. i 2019). Dette er en stigning på 63% på 12 år, eller 5,3 % om året.

Rapporten konkluderer, at langt flere betalelige boliger omdannes til 5,2-boliger, end man antog ved lovens vedtagelse, og at 2.875 boliger er omdannet fra betalelige boliger til 5,2-boliger om året siden 2006.

LLO mener, at denne udvikling bør bremses.

¹ 5,2 lejen for Hovedstadsområdet er 1.456 kr. pr. m² pr. år, imens ejendomme opført med fri huslejefastsættelse (opført 2000 og frem) har en husleje på gennemsnitlig 1454 kr. pr. m² pr. år, jf. boligstat.dk

² Jf. Velfærdsministeriets notat Anvendelsen af §5, stk. 2, i boligreguleringsloven (2009)

Tre årsager til at 5,2 er samfundsmæssigt problematisk

For det første viser rapporten, at 5,2-lejen bliver så høj³, at singler med mellemindkomster og par med lave indkomster ikke har råd til at betale 5,2-leje i landets største byer. Dette er et stort samfundsmæssigt problem, da dette bidrager til ubalance imellem land og by.

For det andet så blokerer 5.2. for andre tiltag, da starthuslejerne ved 5.2. bliver så høje, at kun en mindre del af lejerne vil have råd til at kunne betale huslejestigninger for større arbejder på ejendommen, som fx energirenoveringer.

Endeligt så skaber ordningen en betydelig utryghed for de eksisterende beboere, idet udlejer kun kan opnå den øgede økonomiske gevinst, hvis lejer flytter. LLO anser det for en usund dynamik, at udlejer dermed får et klart incitament til, at eksisterende lejemål opsiges. Gevinsten er desuden kun blevet større siden 2007, hvor spændet imellem omkostningsbestemt husleje og 5,2 udgjorde 354 kr. pr. M²⁴, til i dag hvor spændet udgør 616 kr. pr. M²⁵.

Modellerne har meget forskellige konsekvenser.

Rapporten beskriver syv forskellige modeller. LLO understreger, at det faktisk, at en model er beskrevet i rapporten, ikke er ensbetydende med, at LLO støtter modellerne. Modellernes konsekvenser er nemlig vidt forskellige lige fra virkningsfulde tiltag som afskaffelse af 5,2 til reelt virkningsløse tiltag som fordobling af beløbsgrænsen.

LLO vil f.eks. ikke finde det hensigtsmæssigt, hvis de politiske forhandlinger ender med, at lejefastsættelsen "det lejedes værdi" fortsætter, da denne har været den primære årsag til, at 5,2 i sin nuværende form er problematisk.

Afledte konsekvenser for andelshavere og pensionskasser

LLO havde ønsket, at en række yderligere forhold vedrørende 5.2. problematikken ville blive undersøgt, men dette har ikke været muligt henset til udvalgets meget korte deadline.

Eksempelvis ville vi gerne have kigget på afledte konsekvenser, f.eks. andelshavernes faktiske gældssætning, så vi kunne vurdere, hvilke andelshavere der ville kunne risikere at blive insolvente ved en lovændring. Ligeledes ville vi gerne have kigget på flere af andelsboligforeningernes økonomi, for at se i hvilken grad et eventuelt værditab vil blive ramt af en "buffer" imel-

³ Ift. OECD's anbefalinger på at folk med almindelige indkomster maksimalt bør bruge 30% af deres indtægt på husleje.

⁴ Den gennemsnitlige omkostningsbestemte husleje var 506 kr. pr. m², og den gennemsnitlige 5,2-leje var 860 kr., jf. Velfærdsministeriets notat Anvendelsen af §5, stk. 2, i boligreguleringsloven (2009)

⁵ Dette baseret på denne rapportes landsgennemsnit for hhv. omkostningsbestemt husleje: 791 kr., og 5,2-leje 1407 kr.

lem maksimalprisen og valuarvurderingen, om den ville ramme friværdien, eller om det vil medføre en teknisk insolvens.

På samme måde ville vi gerne have undersøgt påvirkningen af pensionskassernes formue.

Der har i forbindelse med udvalgets arbejde været flere kritiske pressehistorier om de afledte konsekvenser af et eventuelt indgreb, og selvom disse historier efter vores opfattelse er overdrevne, ville vi gerne have set forholdene belyst af udvalget.

Uanset manglende dokumentation af ovenstående forhold, mener LLO ikke, at det vil være rimeligt at fastholde en urimelig lejefastsættelse med henvisning til, at man ikke ønsker at forringe udlejernes indtjeningsmuligheder, påvirke andelshavernes værdiansættelse eller pensionskassernes fremtidige formuer. Særligt da lejerne i forvejen har en langt lavere gennemsnitsindkomst end boligmarkedets øvrige grupper - både andelshaverne og ejerne.

Ekspropriation.

I rapporten henvises spørgsmålet om ekspropriation til Justitsministeriets vurdering af et konkret forslag.

Det er vores opfattelse, at rapporten på visse punkter er for hurtig til at antage, at der som udgangspunkt vil forelægge ekspropriation.

Dette gælder i de tilfælde, hvor udlejeren har foretaget en forbedring i forventning om, at lejemålet vil kunne lejes ud efter § 5, stk. 2, men loven ændres således, at han ikke vil kunne opkræve 5,2-leje ved indgåelsen af nye lejeaftaler.

Muligheden for at lave boligpolitik begrænses selvsagt, hvis loven ikke må afvige fra udlejers nuværende forventninger til leje og lejevilkår i al fremtid, uden at dette medfører statslige udgifter til erstatning ifm. ekspropriation.

Desuden anses det i dag ikke som ekspropriation, når kommuner overgår fra at være "uregulerede" til "regulerede" og dermed overgå fra leje fastsat efter det lejedes værdi til omkostningsbestemt husleje for fremtiden.

Relationen imellem 5,2 og regulerede småhuse.

Rapporten behandler relationen imellem 5,2-huslejen og huslejen for småhuse (BRL § 29c). Spørgsmålet er, om der må sammenlignes med 5,2-lejemål eller ej, når den korrekte småhusleje skal fastsættes. Der bliver dog ikke truffet en fast konklusion om spørgsmålet.

Efter LLO's opfattelse er der tale om et meget vigtigt spørgsmål, som vedrører huslejefastsættelsen for 232.100 lejemål. Rapporten giver ikke et klart svar på om der må sammenlignes eller ej, men det er vores anbefaling, at

dette spørgsmål afgøres fra politisk side i forbindelse med de politiske drøftelser af 5,2.

Vedligeholdelse af ejendommene

LLO ville gerne have undersøgt spørgsmålet om vedligeholdelse af ejendommene mere grundigt, end rapportens deadline tillod. Herunder hvordan 5,2-moderniseringer påvirker ejendommenes vedligeholdelseskonti.

Det er LLO's opfattelse, at en stor del af de negative konti i Grundejernes Investeringsfond kan forklares ved, at de penge, der skal bruges på ejendommens generelle vedligeholdelse, i høj grad bruges i forbindelse med enkeltstående 5,2-moderniseringer.

Samlet vurdering af eventuelle indgreb.

Samlet set er det LLO's anbefaling, at man bliver nødt til at gå bort fra leje fastsat efter skøn (det lejedes værdi), men i stedet må overgå til leje fastsat efter en rimelig beregning på baggrund af de afholdte og dokumenterede udgifter.

Mindretalsudtalelse fra Morten Østrup Møller, EjendomDanmark

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse dokumenterer, at der investeres så betydelige summer i løbende modernisering af de ældre lejeboliger, at det kan udelukkes, at der ikke i almindelighed gennemføres moderniseringer spekulativt mod beløbsgrænserne i loven.

Antallet af moderniseringer skønnes i forhold til tidligere undersøgelser at være passende. Henset til, at realværdien af kapitalafkastet i den omkostningsbestemte leje er faldende, forekommer det naturligt, at flere lejligheder over tid overgår til lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

På den baggrund finder jeg, at boligreguleringslovens § 5, stk. 2 fortsat lever op til sit formål om at tilskynde til, at boligforbedringer gennemføres for private midler, og at der derfor ikke eller kun i meget begrænset omfang er behov for at gennemføre ændringer i bestemmelsen.

Ekspertgruppens de facto korte funktionsperiode efterlader væsentlige emner i forhold til kommissoriet underbelyst, herunder er der ikke gennemført egentlige økonomiske analyser af konsekvenserne for udlejere, lejere og andelsboligforeninger – men alene enkeltstående beregninger - i forhold til de i kapitel 5 beskrevne modeller for justering af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Ligeledes er der heller ikke foretaget analyser af modellernes økonomiske konsekvenser for stat og kommuner.

For enkelte modellers vedkommende, herunder "lejebremsemodellen" beskrevet i kapitel 5.3.3, har der kun været tid til at lave ganske summariske beskrivelser af virkninger og konsekvenser.

Centralt for udvalgets kommissorium har været, at der skal opretholdes tilstrækkelige økonomiske incitamerter til, at den ældre boligmasse vedligeholdes og moderniseres, således at private lejeboliger følger boligstandarden i resten af boligmassen.

Spørgeskemaundersøgelsen demonstrerer, at BRL § 5, stk. 2 indeholder tilstrækkelige incitamerter til at opfylde denne målsætning, men problemstillingen er underbelyst i rapporten i forhold til de almindelige regler, fordi der i relation til forbedringslejeforhøjelser efter BRL § 5, stk. 1 alene opereres med meget simple beregninger, som slet ikke tager højde for alle de væsentlige detaljer (bl a. anført på side 164), der påvirker det langsigtede afkast på almindelige forbedringslejeforhøjelser. Særligt følgende to forholds betydning for det langsigtede afkast på BRL § 5, stk. 1-forbedringer kunne med fordel være bedre belyst i rapporten:

- A. Forbedringslejeforhøjelser efter Brl. § 5, stk. 1, er faste og indeksreguleres ikke. På sigt udhules værdien af forbedringerne i forhold til, hvad det koster at vedligeholde og/eller udskifte forbedringen. Dette påvirker afkastet negativt.
- B. Overalt i rapporten opereres alene med forbedringsomkostninger, mens der helt ses bort fra den del af investeringen, der lejeretligt henregnes til vedligeholdelse. Man regner altså afkast efter, at vedligeholdelsesandelen ikke betales af udlejer. Imidlertid har vedligeholdelseskontiene (BRL §§ 18 & 18 b) samlet set en negativ saldo på ca. 3,5 mia. kr. svarende til ca. 3 års hensættelser for de bindingspligtige ejendomme. Udlejerne må derfor i vidt omfang finansiere hele bruttoinvesteringen (også vedligeholdelsesdelen) selv, hvilket påvirker afkastet negativt.

2 Boligreguleringslovens § 5, stk. 2

2.1 Baggrunden for boligreguleringslovens § 5, stk. 2

I 1996 indførtes ved lov nr. 461 af 12. juni 1996 et særligt regelsæt i boligreguleringsloven § 5, stk. 2, for lejefastsættelse i lejemål, som inden genudlejning er blevet gennemgribende forbedret.

Før ordningens indførelse pr. 1. juli 1996 indgik det i reglerne for omkostningsbestemt husleje, at lejen ved lejeaftalens indgåelse ikke måtte fastsættes til et beløb, der væsentligt oversteg det lejedes værdi. Formålet med bestemmelsen var især at forhindre, at der kunne beregnes omkostningsbestemte huslejer, som væsentligt oversteg det lejedes værdi. Denne sammenhæng gjaldt (og gælder) ligeledes i forbindelse med omkostningsbestemt huslejeregulering,⁶ hvor lejen som hovedregel ikke kan bringes til væsentligt at overstige det lejedes værdi. Samtidig gjaldt (og gælder), at der ikke kan aftales en leje eller lejevilkår, som efter en samlet bedømmelse er mere byrdefulde for lejeren end de vilkår, der gælder for de øvrige lejere i ejendommen.⁷

Denne lighedsregel fik den virkning, at huslejen for nye lejere i ejendomme, hvor huslejen for de øvrige lejere var fastsat omkostningsbestemt, ved lejeaftalens indgåelse – som udgangspunkt – ligeledes skulle beregnes omkostningsbestemt. Kort sagt var den altovervejende hovedregel, at huslejen for lejemål i ejendomme omfattet af boligreguleringsloven i praksis fastsattes til den leje, som kunne beregnes efter reglerne om omkostningsbestemt husleje.

Som undtagelse hertil gjaldt dog den praksis, at der for lejemål, hvor der ikke var grundlag for at sammenligne med de øvrige lejemål i ejendommen, kunne fastsættes en leje, som ikke væsentligt oversteg det lejedes værdi. En sådan leje udgjorde ikke et mere byrdefuldt vilkår, da den forudsatte sammenlignelighed i følge denne praksis ikke antoges at foreligge. Den manglende sammenlignelighed kunne være et resultat af forbedringer, som tilsammen medførte, at lejemålet fremstod som gennemgribende moderniseret i forhold til ejendommens øvrige lejemål.

Dette forhold påkaldte sig særlig interesse, da en husleje med det lejedes værdi som overgrænse typisk var højere end den omkostningsbestemte leje for samme lejemål med tillæg for forbedringerne. Forud for lovændringen havde det daværende Boligministerium gennemført en spørgeskemaundersøgelse for årene 1994 og 1995 blandt ejere af ejendomme omfattet af reglerne om omkostningsbestemt husleje. Undersøgelsen viste, at andelen af le-

⁶ Altså ved varsling af omkostningsbestemt huslejeforhøjelse, jf. boligreguleringslovens § 7.

⁷ Jf. boligreguleringslovens § 5, stk. 9.

lemål med en husleje fastsat efter det lejedes værdi var stigende. Af lovforslagets forarbejder⁸ fremgår, at vurderingen af den dagældende praksis var, at kravet til omfanget af forbedringer, der gjorde det enkelte forbedrede lejemål usammenligneligt, med tiden var reduceret. På denne baggrund besluttedes det at ændre boligreguleringslovens § 5 med det formål at fastsætte særlige regler for lejefastsættelsen for gennemgribende forbedrede lejemål, således at hovedreglen ved genudlejning også fremover er den omkostningsbestemte husleje samtidig med, at der opretholdes incitamentet for udlejerne til at gennemføre større moderniseringer.

Ordningen blev således oprindeligt indført med det formål at begrænse en dagældende fortolkning af retstilstanden vedrørende lejefastsættelse efter boligreguleringsloven. Denne fortolkning blev imidlertid efterfølgende afvist af Højesteret i dommene U 1997.1037 H og U 1997.1042 H med det resultat, at den indførte ordning i realiteten indebar en udvidelse i forhold til den retstilstand, som Højesteret fastslog.

2.2 Forarbejderne til de nuværende regler

Ved lov nr. 461 af 12. juni 1996 fik boligreguleringslovens § 5, stk. 1 og 2, følgende ordlyd:

»§ 5. Ved lejeaftalens indgåelse må lejen ikke fastsættes til et beløb, som overstiger det beløb, der kan dække ejendommens nødvendige driftsudgifter, jf. § 8, og afkastningen af ejendommens værdi, jf. § 9. For lejemål, som er forbedret, kan der til lejen efter 1. pkt. lægges en beregnet forbedringsforhøjelse, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Ved lejeaftalens indgåelse må lejen for lejemål, som er gennemgribende forbedret, ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi efter § 47, stk. 2, i lov om leje, jf. dog stk. 3. Ved lejemål, som er forbedret gennemgribende, forstås lejemål, hvor forbedringer væsentligt har forøget det lejedes værdi, og hvor forbedringsudgiften enten overstiger 1.500 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 170.000 kr. Forbedringerne skal være gennemført inden for en periode på 2 år ... Det påhviler udlejer at godtgøre, at lejemålet er gennemgribende forbedret, og at den aftalte leje ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi. ...«

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget⁹ følger bl.a.:

»Dette lovforslag omfatter følgende elementer:

1. Ændring af lejefastsættelsen ved lejeaftalens indgåelse for beboelseslejemål beliggende i regulerede kommuner

⁸ FT 1995-96, tillæg A, s. 5217.

⁹ FT 1995-96, tillæg A, s. 5217 f.

Ad 1. Efter de gældende regler i boligreguleringslovens § 5, stk. 1, må lejen ved lejeaftalens indgåelse (i de regulerede kommuner) ikke væsentligt overstige det lejedes værdi efter § 47 i lejeloven. Det vil sige, at lejen ikke må overstige det beløb, der betales for en tilsvarende lejlighed med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand. Der kan dog heller ikke aftales en leje eller lejevilkår, som efter en samlet bedømmelse er mere byrdefulde for den pågældende lejer end de vilkår, der gælder for andre lejere i ejendommen, jf. § 5, stk. 4. Det vil sige, at der som hovedregel ikke kan aftales en leje, som overstiger den omkostningsbestemte leje. Kun når der er tale om lejligheder, der f.eks. som følge af forbedringer ikke er sammenlignelige med de andre lejligheder i ejendommen, kan der aftales en leje, som svarer til det lejedes værdi...

Grundlaget for denne praksis med at genudleje forbedrede lejemål til det lejedes værdi har typisk været, at lejemålene er forbedret i et sådant omfang, at der ikke længere er grundlag for at sammenligne med de øvrige ikkeforbedrede lejemål i ejendommen, således at den aftalte leje ikke kan anses at være et mere byrdefuldt vilkår. Der har i retspraksis vist sig en tendens til, at der ikke behøver at være gennemført så omfattende en forbedring som tidligere, førend lejemålet ikke længere er sammenligneligt med de andre lejemål i ejendommen, hvorfor det i videre omfang end tidligere er blevet muligt at aftale en leje svarende til det lejedes værdi.

Lejerne kan indbringe lejeaftalen for huslejenævnet, hvis de finder den aftalte leje for høj. Nævnet vil herefter nedsætte lejen, hvis den efter nævnets opfattelse ligger væsentligt over det lejedes værdi. Hvis udlejer indbringer en sådan afgørelse for boligretten, viser retspraksis, at lejerne har bevisbyrden for, at den aftalte leje overstiger det lejedes værdi. Tendensen i retspraksis synes at være, at parterne skal føre bevis i form af sammenligningslejemål. Lejerne har ofte problemer med at skaffe sig viden om sammenligningslejemål og lejens størrelse i disse lejemål samt adgang til lejemålene, hvilket ifølge de senere års retspraksis kan betyde, at lejerne taber sagen på grund af bevismangel.

På denne baggrund er det fundet nødvendigt via en ændring af boligreguleringslovens § 5 at sikre, at hovedprincippet ved genudlejning også fremover er omkostningsbestemt leje. Lovændringen må imidlertid udformes på en sådan måde, at de private udlejere også fortsat vil være interesseret i at forbedre deres ejendomme, og princippet om, at der skal gælde en særlig lejefastsættelse for lejemål, som er gennemgribende forbedret, fastholdes derfor...

Økonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser...

Ifølge lovforslaget kan en udlejer, der i en to-årig periode har gennemført væsentlige forbedringer af et lejemål, i forbindelse med genudlejning af lejemålet fastsætte en leje, der ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi.

Ved en gennemgribende forbedring forstås en forbedring, hvor den samlede forbedringsudgift i en to-årig periode overstiger enten 1.500 kr. pr. m² eller 170.000 kr. i alt. Forbedringen skal på genudlejningstidspunktet medføre en forøgelse af det lejedes værdi.«

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 5, stk. 2,¹⁰ hedder det bl.a.:

»For lejemål, som er gennemgribende forbedret, foreslås, at lejen må fastsættes til et beløb, som ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi. Der skal således sammenlignes med den leje, som er almindeligt gældende i kvarteret eller området for tilsvarende lejemål med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand.

Lejemål, som er gennemgribende forbedret, foreslås defineret som lejemål, hvor forbedringen væsentligt har forøget det lejedes værdi, og hvor forbedringsudgiften enten overstiger 1.500 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 170.000 kr. Beløbene er incl. moms. Ved »forbedringsudgift« forstås den »rene« forbedringsudgift - det vil sige investeringen med fradrag af sparet vedligeholdelse. Der kan være tale om en meget omfattende forbedring eller flere enkelte forbedringer. Arbejdet skal dog være udført inden for en periode på 2 år. ... Der kan være tale både om forbedringer, som er fælles for hele ejendommen, og om individuelle forbedringer ...

I sammenhæng med udlejers mulighed for ved genudlejning at aftale en leje svarende til det lejedes værdi foreslås det at indføre en regel, som pålægger udlejeren bevisbyrden for, dels at den pågældende lejlighed er gennemgribende forbedret, dels at den aftalte leje ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi. Der er med reglen om udlejers bevisbyrde ikke tilsigtet nogen ændring af huslejenævnens behandling af sager om lejens størrelse efter det lejedes værdi, herunder huslejenævnens praksis omkring besigtigelse af sammenligningslejemål.«

Ved lov nr. 406 af 31. maj 2000 blev boligreguleringslovens § 5 ændret og fik bl.a. følgende ordlyd:

»§ 5. Ved lejeaftalens indgåelse må lejen ikke fastsættes til et beløb, som overstiger det beløb, der kan dække ejendommens nødvendige driftsudgifter, jf. § 8, og afkastningen af ejendommens værdi, jf. § 9. For lejemål, som er forbedret, kan der til lejen efter 1. pkt. lægges en beregnet forbedringsforhøjelse, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Ved lejeaftalens indgåelse må lejen for lejemål, som er gennemgribende forbedret, ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi efter § 47, stk. 2, i lov om leje, jf. dog stk. 3 og § 73, stk. 3, i lov om leje. Ved lejemål, som er forbedret gennemgribende, forstås lejemål, hvor forbedringer efter principperne i § 58 i lov om leje væsentligt har forøget det lejedes værdi, og hvor forbedringsudgiften enten overstiger 1.600

¹⁰ FT 1995-96, Tillæg A, s. 5221.

kr. pr. m² eller et samlet beløb på 183.000 kr. Forbedringerne skal være gennemført inden for en periode på 2 år ... Beløbene i 2. pkt. er fastsat i 2000-niveau og reguleres én gang årligt efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoppris-indeks i en 12-måneders-periode sluttende i juni måned året før det finansår, reguleringen vedrører. Beløbene afrundes til nærmeste hele kronebeløb. Ved genudlejning er det de beløb, som var gældende ved forbedringernes gennemførelse, der finder anvendelse...

Stk. 4. Ved tvister om lejefastsættelse efter stk. 2 skal udlejeren fremlægge dokumentation for forbedringsudgiften og for, at forbedringerne er gennemført inden for en periode på 2 år. Kan sådan dokumentation ikke fremlægges, kan stk. 2 alene finde anvendelse, såfremt det utvivlsomt må anses godtgjort, at forbedringer er udført i tilstrækkeligt omfang og inden for en periode på 2 år. Ved indbringelse for boligretten påhviler det udlejeren at godtgøre, at den aftalte leje ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi.

Stk. 5. Det påhviler udlejeren at opretholde den gennemgribende forbedring af lejemålet. Såfremt der opstår tvist herom, kan lejereren indbringe spørgsmålet for huslejenævnet, dog tidligst 5 år efter, at en sådan sag senest har været forelagt huslejenævnet af denne lejer. Anses udlejer ikke at have opfyldt sin pligt til at opretholde den gennemgribende forbedring, skal lejen for fremtiden beregnes efter stk. 1...«

Loven trådte i kraft den 1. januar 2001, jf. ændringslovens § 11, stk. 1. Den dokumentationspligt for udlejeren, der er fastsat i boligreguleringslovens § 5, stk. 4, gælder ikke for lejemål, hvor forbedringerne er udført inden lovens ikrafttræden, jf. ændringslovens § 11, stk. 7. Udlejers pligt efter boligreguleringslovens § 5, stk. 5, til at opretholde den gennemgribende forbedring gælder alene for udlejere af lejemål, som er udlejet i henhold til boligreguleringslovens § 5, stk. 2, efter lovens ikrafttræden, jf. ændringslovens § 11, stk. 8.

I lovforslagets specielle bemærkninger til § 5¹¹ hedder det bl.a.:

»Det foreslås endvidere, at der indsættes en henvisning til forbedringsbegrebet i § 58 i lov om leje for derved at præcisere, at de forbedringer, som efter ordningen i § 5, stk. 2, kan give adgang til den særlige lejefastsættelse, er forbedringer i lejelovgivningens almindelige forstand, som tager udgangspunkt i den lejeretlige sondring imellem forbedring og vedligeholdelse. Princippet er herefter, at alene arbejder, som indebærer en forøgelse af det lejedes værdi for lejemålet, kan medtages i opgørelsen over forbedringsudgiften.

Ligeledes skal der være en rimelig sammenhæng mellem arbejdet og den dertil knyttede udgift. Er dette ikke tilfældet, må udgiften sættes ned. Er der eksempelvis tale om, at den opgjorte udgift overstiger den sædvanlige og rimelige udgift for forbedringsarbejder, der indebærer en tilsvarende forøgel-

¹¹ FT 1999-2000, Tillæg A, s. 6271 ff.

se af det lejedes værdi, må udgiften reguleres ned til et niveau, der vurderes at være sædvanligt og rimeligt for sådanne forbedringer.

I de tilfælde, hvor der ikke i forbindelse med forbedringen sker udskiftninger, vil den fulde - sædvanlige og rimelige - forbedringsudgift dermed som udgangspunkt kunne medtages.

Såfremt der som et led i forbedringen sker udskiftning af eksisterende indretninger, indebærer princippet bag det lejeretlige forbedringsbegreb, at der skal foretages et fradrag i forbedringsudgiften for den lejeværdi, som de eksisterende indretninger modsvarer. Vurderingen af denne værdi skal tage udgangspunkt i, at der er tale om en god vedligeholdelsesstand.

Den del af udgiften, som skal fradrages, fordi der ikke herved sker en forøgelse af det lejedes værdi, omfatter også sparet vedligeholdelse.

Det er af central betydning for ordningen, at vurderingen af forøgelsen af det lejedes værdi tager udgangspunkt i en vurdering af den hidtidige tilstand sammenlignet med den efter forbedringen opnåede tilstand.

Med den hidtidige tilstand forstås lejemålets tilstand, som det var forud for forbedringen, hvormed forstås alle de ændringer, som indgik i det samlede forbedringsprojekt. Har projektet således indebåret, at der er nedtaget indretninger i det lejede som et led i forbedringen, skal vurderingen tage udgangspunkt i den tilstand, som var til stede forud for nedtagningen. Der kan således ikke i denne vurdering ses bort fra eksistensen af de indretninger, som var til stede - ej heller indretninger, som var udført og bekostet af en tidligere lejer - før projektet sættes i værk, med mindre fjernelsen sker som følge af, at lejeren ikke har overholdt retableringspligten.

Som eksempel kan nævnes den situation, at udlejerer fjerner et af den tidligere lejer bekostet nyt køkken og installerer et nyt tilsvarende køkken for egen regning for at opnå en tilstrækkelig stor investering for at være omfattet af § 5, stk. 2. I denne situation vil det af udlejerer installerede køkken ikke have tilført lejemålet en væsentlig forøgelse af det lejedes værdi i forhold til lejemålet med det af lejeren installerede nye køkken.

Sådanne modifikationer i sammenligningsgrundlaget harmonerer ikke med det bærende hensyn bag ordningen, som er at skabe incitament for gennemførelse af gennemgribende forbedringer af den eksisterende boligmasse.

Det er ikke i overensstemmelse med ordningen, at den skal kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor udskiftning af indretninger sker af hensyn til investeringens størrelse, og hvor ingen eller kun en ringe forøgelse af lejeværdien opnås.

Ovennævnte principper er generelle i forbindelse med anvendelsen af det lejeretlige forbedringsbegreb, men er af særlig betydning i relation til ordningen i § 5, stk. 2, idet det typisk har stor betydning for den endelige lejefastsættelse, om den i ordningen krævede beløbsstørrelse opnås, og lejen kan

fastsættes efter § 5, stk. 2, eller skal fastsættes efter § 5, stk. 1, som omkostningsbestemt leje med forbedringstillæg....

I stk. 4 foreslås indført en pligt for udlejeren til at opretholde den gennemgribende forbedring af lejemålet.

Det bemærkes i denne forbindelse, at stk. 2 indeholder et krav om, at der er sket en gennemgribende forbedring af lejemålet, og dette krav har en selvstændig betydning i relation til vurderingen af, om vilkårene for at være omfattet af ordningen er opfyldt.

Første led i vurderingen af, om vilkårene for at være omfattet af § 5, stk. 2, er opfyldt, indebærer en vurdering af, om de i ordningen fastsatte beløbsstørrelser for forbedringsinvesteringen er opnået, og om arbejderne er gennemført inden for en 2-årig periode.

Dernæst kommer en selvstændig vurdering af, hvorvidt forbedringsudgifterne har indebåret, at lejemålet samlet set kan anses at være gennemgribende forbedret med en deraf følgende væsentlig forøgelse af det lejedes værdi.

Er der således tale om, at de forbedringer, som er gennemført, alene knytter sig til enkelte og mindre væsentlige dele af lejemålet, eller er der fortsat efter forbedringen forhold ved lejemålet, som forringer det lejedes værdi, kan dette begrunde, at vurderingens resultat er, at lejemålet ikke kan anses at være gennemgribende forbedret.

I forlængelse heraf er det foreslået, at der påhviler udlejeren en pligt til at opretholde den gennemgribende forbedring af lejemålet for at bevare adgangen til at fastsætte lejen efter det lejedes værdi og ikke efter hovedreglen om omkostningsbestemt leje med forbedringstillæg.

Forslaget indebærer et krav om, at de lejemål, som er omfattet af ordningen, også fremover bevarer karakteren af gennemgribende forbedrede lejemål, således som det er intentionen med ordningen.

Opstår der tvist imellem lejeren og udlejeren om, hvorvidt dette krav er opfyldt, gives der med forslaget lejeren mulighed for at få huslejenævnets vurdering af forholdet såvel i forbindelse med genudlejningen som i lejeperioden.

Manglende opretholdelse af den gennemgribende forbedring kan ske ved, at udlejeren ikke udfører den løbende vedligeholdelse og fornøden fornyelse af de udførte forbedringer, eller ved at udlejeren foretager ændringer, hvorved lejemålet samlet set mister karakteren af fortsat at være gennemgribende forbedret...

Resultaterer sagen i, at det vurderes, at kravet om, at lejemålet kan anses for at være gennemgribende forbedret, ikke længere er opfyldt, skal lejen herefter

ter beregnes og fastsættes efter § 5, stk. 1, det vil sige som omkostningsbestemt leje med forbedringstillæg.

Pligten til at opretholde den gennemgribende forbedring gælder alene for lejemål, der udlejes efter § 5, stk. 2, efter lovens ikrafttrædelse. Der henvises i denne forbindelse til den i § 11, stk. 8, foreslåede overgangsregel.

Udlejeren kan ved næste genudlejning på ny anvende § 5, stk. 2, hvis betingelserne herfor er opfyldt...«

Under Folketingets behandling af lovforslaget har by- og boligministeren besvaret en række spørgsmål fra Folketingets Boligudvalg og har i svar på spørgsmål 12 af 11. maj 2000 bl.a. udtalt:

»Jeg vil gerne samtidig understrege, at det ikke har været min hensigt at ændre i fastlæggelsen af det lejeretlige forbedringsbegreb. En sådan ændring ville da også forudsætte en ændring af formuleringen af § 58.

I bemærkningerne til den foreslåede henvisning til lejelovens § 58 er der foretaget en kort gennemgang af de principper, som det lejeretlige forbedringsbegreb bygger på. Af denne gennemgang fremgår, at sondringen imellem forbedring og vedligeholdelse, som er et af de helt fundamentale principper i dansk lejeret, er baseret på vurderingen af, om og i givet fald i hvilket omfang et arbejde modsvarer af en forøgelse af det lejedes værdi.

Med andre ord er der, når forbedringsandelen af et arbejde skal vurderes, tale om at opgøre brugsværdien af den udførte forbedring.

Der er i sagens natur tale om en skønsmæssig afgørelse på grundlag af de konkrete forhold omkring forbedringen. De to yderpunkter for skønnet udgøres dels af arbejder, der ingen brugsværdiforøgelse indeholder, dels af arbejder, som indebærer en brugsværdiforøgelse, der modsvarer den samlede udgift.

Som eksempler på sådanne arbejder kan nævnes vinduesudskiftninger, hvor de eksisterende vinduer udskiftes med nye identiske vinduer og etablering af badeværelse i en lejlighed, der ikke forud for forbedringen indeholdt et badeværelse.

Ved vinduesudskiftningen udskiftes gammelt med nyt, uden at der samtidig tilføres nye kvaliteter. I dette tilfælde er forskellen alene, at vinduerne nu, som da de eksisterende vinduer blev isat, er nye, og arbejdet dækker derfor kun over den vedligeholdelse, som lejereren i forvejen over lejen betaler for. I et sådan tilfælde vil der derfor ikke være grundlag for at beregne en lejeforhøjelse efter reglerne i lejelovens § 58.

I tilfældet med etablering af badeværelse omfatter arbejdet som udgangspunkt fuldt ud en brugsværdiforøgelse, idet den kvalitet, som ligger i et badeværelse, ikke tidligere har været en del af det lejede. I dette tilfælde vil den samlede udgift, forudsat at den er sædvanlig, almindeligvis modsvarer af en

brugsværdiforøgelse. I dette tilfælde vil der således efter lejelovens § 58 være grundlag for at beregne en lejeforhøjelse for den fulde udgift.

For de mest almindelige arbejders vedkommende er der tale om, at der indgår elementer af både forbedring og vedligeholdelse, vurderingen af brugsværdiforøgelsen kommer i sådanne tilfælde til udtryk ved et fradrag i udgiften, som svarer til vedligeholdelsesandelen.«

Ved lov nr. 439 af 6. maj 2014 om ændring af bl.a. boligreguleringsloven blev den nugældende bestemmelse i [boligreguleringslovens § 5, stk. 3](#), indsat. Af denne bestemmelse, der ikke gælder for fredede ejendomme, fremgår, at det er et vilkår for, at udlejeren kan fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, ved genudlejning, at ejendommen energimæssigt har en nærmere angivet minimumsstandard. Ejendommen skal således på udlejningstidspunktet have opnået en energiramme på A-D i energimærkningen eller inden for en periode på 2 år have foretaget og afholdt udgifter til energiforbedringer svarende til mindst 427 kr. pr. m² (2019-niveau). Den nye bestemmelse i § 5, stk. 3, finder kun anvendelse på lejemål, hvor lejeperioden for den første udlejning af lejemålet efter en gennemgribende forbedring begynder efter lovens ikrafttræden den 1. juli 2014. Indsættelsen af § 5, stk. 3, indebærer, at den tidligere bestemmelse i § 5, stk. 4, er blevet til § 5, stk. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 810 af 1. juli 2015.

Det fremgår af forarbejderne til ændringsloven¹², at en gennemgribende forbedring efter [boligreguleringslovens § 5, stk. 2](#), typisk omfatter forbedringer af køkken og bad samt installationer.

2.3 Begrebet »gennemgribende forbedret«

Et af hovedformålene med lovændringen i 1996 var at afklare, hvad der skulle til for, at et lejemål kunne anses for at være gennemgribende forbedret. Helt centralt er det derfor for ordningen, at den afgrænser anvendelsesområdet til et bestemt investeringsniveau for den enkelte bolig. Ordningen blev oprindeligt indført med faste investeringskrav på 1.500 kr. pr. m² eller 170.000 kr. i alt. Ved en ændring af ordningen i 2000 blev der indført årlig regulering af beløbsgrænserne efter nettoprisindeks¹³. Ved siden af investeringskravet er det ligeledes et selvstændigt vilkår, at forbedringerne væsentligt har forøget det lejedes værdi.¹⁴

¹² L 219, folketingsåret 2013-2014, almindelige bemærkninger punkt 2.1.2

¹³ Endvidere blev beløbsgrænserne forhøjet til hhv. 1.600 kr. og 183.000 kr. I 2019 er beløbene reguleret op til 2.255 kr. og 257.894 kr.

¹⁴ Hertil kommer som en yderligere betingelse, at der ved lov nr. 439/2014 med ikrafttrædelse pr. 1. juli 2014 i boligreguleringslovens § 5, stk. 3, blev indsat krav om, at ejendommen, medmindre den er fredet efter bygningsfredningsloven, på udlejningstidspunktet skal have opnået en energiramme på A-D i energimærkningen eller være gennemført nærmere specificerede energibesparende foranstaltninger.

2.3.1 Opgørelse af forbedringsudgiften

I forarbejderne til lovændringen¹⁵ er det angivet, at der ved »forbedringsudgift« forstås den »rene« forbedringsudgift – det vil sige investeringen med fradrag af »sparet vedligeholdelse.«¹⁶ Det synes på denne baggrund at have været lovgivers hensigt, at forbedringsudgiften i denne sammenhæng skal opgøres efter de sædvanlige regler for beregning af en forbedringsforhøjelse i lejelovens § 58. I tiden efter ordningens indførelse viste en uensartet praksis alligevel, at der var uklarhed om grundlaget for opgørelse af forbedringsinvesteringen, herunder særligt om fradrag for såkaldt sparet vedligeholdelse.

Dette blev yderligere konstateret ved en rundspørge til de 5 største huslejenævne foretaget af det daværende Boligministerium. På dette grundlag besluttedes det at foretage visse præciseringer af ordningen.

Ved ændringen af § 5, stk. 2, i 2000 indsattes derfor en henvisning til lejelovens § 58 med det formål at præcisere, at kun udgifter, som modsvarer en forøgelse af det lejedes værdi, kan medtages. Formålet med ændringen var således at understrege, at forbedringsudgiften skal opgøres på sædvanlig vis efter reglerne i lejelovens § 58, stk. 1 og 2.

Af forarbejderne til lovændringen¹⁷ fremgår bl.a.: »Såfremt der som et led i forbedringen sker udskiftning af eksisterende indretninger, indebærer principperne bag det lejeretlige vedligeholdelsesbegreb, at der skal foretages et fradrag i forbedringsudgiften for den lejeværdi, som de eksisterende indretninger modsvarer. Vurderingen af denne værdi skal tage udgangspunkt i, at der er tale om en god vedligeholdelsesstand. Den del af udgiften, som skal fradrages, fordi der ikke herved sker en forøgelse af det lejedes værdi, omfatter også sparet vedligeholdelse...«

Det må på denne baggrund antages, at det ikke har været lovgivers hensigt, at forbedringsinvesteringen skal opgøres på anden måde end efter de gældende principper bag den lejeretlige sondring imellem forbedring og vedligeholdelse, således som denne ligger til grund for lejelovens § 58, stk. 1 og 2, samt den nævns- og retspraksis, der knytter sig hertil. Ligeledes må det antages, at det hele tiden har været intentionen bag ordningen, at forbedringsudgiften, som er afgørende for, om den særlige ordning kan anvendes, skal opgøres fuldt ud på det samme grundlag, som det gøres ved beregning af sædvanlige forbedringstillæg.

Problemstillingen vedrørende fradrag for såkaldt sparet vedligeholdelse i forbedringsudgifterne er særlig central i forhold til § 5, stk. 2-ordningen, fordi et fradrags størrelse konkret kan være afgørende for, om en forbedret

¹⁵ FT 1995-96, tillæg A, s. 5221

¹⁶ Det må supplerende tilføjes, at der ved vurderingen af det lejedes værdi i medfør af boligreguleringslovens § 5, stk. 8, skal bortses fra en række lejeforhøjelser, som er offentligt påbudt og støttet især i forbindelse med byfornyelse og lign.

¹⁷ FT 1999-2000, tillæg A, s. 6272.

bolig er omfattet af § 5, stk. 2-ordningen og dermed have betydelig indflydelse på huslejens størrelse. Det var dette synspunkt, som førte til beslutningen om at præcisere ordningen ved en lovændring i 2000, hvor der indsattes en udtrykkelig henvisning til »principperne i § 58 i lov om leje«.

Efter lejelovens § 58, stk. 1, kan udlejeren, når det lejede er forbedret, forlange lejen forhøjet med et beløb, som modsvarer forøgelsen af det lejedes værdi. Beløbet opgøres efter § 58, stk. 2, hvori det er bestemt, at lejeforhøjelsen skal kunne give en passende forrentning af den *udgift, der med rimelighed er afholdt*. Der er således den klare sammenhæng imellem de to bestemmelser, at lejeforhøjelsen beregnes på grundlag af den rimelige udgift, som lejeværdiforøgelsen har bevirket.

Det grundlæggende og principielle udgangspunkt for huslejeafmålingen kan beskrives således, at der via huslejen – i hvert fald den maksimale – betales for den lejeværdi, som det lejede repræsenterer, og som udlejeren er forpligtet til stedse at opretholde. Hvis denne leje skal forhøjes som følge af ændringer i det lejede, følger det af § 58, stk. 1, at der skal være sket en forøgelse af det lejedes værdi i forhold til den lejeværdi, der allerede betales for via den gældende husleje. Dette princip kan relativt enkelt udmøntes i forbindelse med ændringer, som tilfører det lejede kvaliteter, som det ikke havde – eller efter retsforholdet burde have. Problemstillingen viser sig i højere grad, når eksisterende indretninger erstattes med nye, idet det i praksis kan være vanskeligt at udmønte det teoretiske udgangspunkt.

I den ene ende af spekteret findes de tilfælde, hvor f.eks. vinduerne udskiftes med helt identiske, men nye vinduer. Her følger det af den lejeretlige sondring imellem vedligeholdelse og forbedring, at der ikke foreligger en ændring, der indebærer en forøgelse af det lejedes værdi, og der er dermed som hovedregel ikke tale om en forbedring i lejeretlig forstand, men derimod om vedligeholdelse. I den anden ende af spekteret findes de tilfælde, hvor eksisterende indretninger fjernes i forbindelse med nyindretning i det lejede, men hvor de eksisterende indretninger repræsenterer en minimal lejeværdi i forhold til den nye tilstand. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor et mindre toilet erstattes med et moderne badeværelse. Her vil der i praksis kunne være tale om forbedring fuldt ud. I virkelighedens verden befinder vi os som regel i mellem disse to yderpunkter, når der udføres forbedringer i lejeboliger, og her gælder det så om at udmønte lejeværdibetragtningen i lejelovens § 58, stk. 1, når der skal skelnes imellem arbejder, som forøger lejeværdien, og arbejder der ikke gør det. Det er oplagt, at sondringen må bero på en konkret vurdering af de pågældende arbejder.

Sondringen er i praksis kommet til udtryk i, at der i ombygningsudgifterne foretages et fradrag, der er benævnt som vedligeholdelsesfradrag, fornyelsesfradrag eller kakkellovnsfradrag. Fradraget er udtryk for det synspunkt, at udlejeren ved ombygningen spares for kommende udgifter til vedligeholdelse – og i sidste ende fornyelse – af eksisterende indretninger, som fjernes ved ombygningen. Det såkaldte »kakkellovnsfradrag« har begrebsmæssig tilknytning til de dagældende regler om hensættelse til fornyelse af tekniske installationer, som blev ophævet ved en lovændring pr. 1. januar 1995.

Efter dagældende retspraksis kunne der ikke på samme tid opkræves henlæggelse til fornyelse af tekniske installationer og i forbedringsforhøjelsen for den pågældende installation medregnes den del af ydelsen, som udgør afdrag på den lånefinansiering, som danner grundlag for beregningen af forbedringsforhøjelsen. Baggrunden herfor var, at afdragsdelen antoges at modsvare henlæggelserne til fornyelse. Det vil sige, at lejerens betaling til afskrivning, som indregnes i forbedringsforhøjelsen via afdragsdelen, udgør betaling til vedligeholdelse og fornyelse af installationen. Denne vedvarende betaling af forbedringsforhøjelsen modsvarer i princippet udlejerens pligt til stedse at opretholde (vedligeholde og forny) den øgede lejeværdi, som er opnået ved forbedringen.

Hvis en tidligere udført forbedring på et senere tidspunkt erstattes af en ny forbedring, forekommer det på denne baggrund logisk, at det gældende forbedringstillæg opretholdes under den forudsætning, at der i forbedringstillægget for den seneste forbedring gøres fradrag for den løbende vedligeholdelse og i sidste ende fornyelse af den tidligere forbedring, som udlejerens sparer. Det samme må også gælde i tilfælde, hvor der ikke er tale om, at en tidligere forbedring erstattes af en senere forbedring.

I sådanne tilfælde, som er det normale, betales der ikke alene for lejeværdien af det lejedes indretninger via huslejen, men også for retten til, at denne lejeværdi stedse opretholdes. Vedligeholdelsesfradraget er således udtryk for, at der ikke længere skal betales for udlejerens pligt til stedse at opretholde lejeværdien af en bestemt indretning, når indretningen i forbindelse med en forbedring fjernes og erstattes af noget andet. Det typiske eksempel herpå er, når et eksisterende gammelt køkken erstattes af et nyt, moderne køkken. Det vil ikke være i overensstemmelse med ovennævnte udgangspunkt at udelukke et vedligeholdelsesfradrag i dette tilfælde, men når fradraget konkret skal fastsættes, kan det selvsagt ikke afvises, at køkkenets lejeværdi må anses at være så ringe, at fradraget skønnes at være nul. Der er i sagens natur tale om en skønsmæssig værdi, som må ansættes inden for visse marginer.

Der foreligger en omfattende praksis om vedligeholdelsesfradrag både generelt og i tilknytning til opgørelse af forbedringsudgiften i henhold til boligreguleringslovens § 5, stk. 2. I forlængelse af det ovenfor anførte er det i denne praksis interessant at skelne imellem afgørelser, hvorved det statueres, at bestemte vedligeholdelsesfradrag forudsætningsvist er udelukket, og afgørelser, der vurderer relevansen af vedligeholdelsesfradrag på et konkret grundlag.

2.3.2 Væsentlig forøgelse af det lejedes værdi

Udover kravet om, at forbedringsudgiften skal være af en bestemt størrelse, følger det af § 5, stk. 2, at der for at være tale om et »gennemgribende forbedret lejemål« skal være udført forbedringer efter principperne i § 58 i leje-loven, som *væsentligt* har forøget det lejedes værdi. Det fremgår af forarbejderne, at der er tale om et selvstændigt krav, hvilket også fremgår af retspraksis.

Med anvendelse af begrebet »gennemgribende forbedret« forekommer det naturligt at forstå dette krav således, at der skal være tale om, at det lejede i sin helhed fremstår moderniseret. Det ligger i ordningen, at den væsentlige forøgelse af lejeværdien typisk vil kunne opnås ved at modernisere køkken og badeværelse, men med den ovenfor anførte fortolkning vil det tillige kunne kræves, at den øvrige del af det lejede ikke fremstår som værende af ringe lejeværdi. Det samme synspunkt kunne føre til, at et lejemål, hvor kun badeværelset er forbedret, og køkkenet fremstår som det oprindelige nu forældede køkken, ikke ville være omfattet af § 5, stk. 2.¹⁸

Det må antages, at kravet indebærer, at der ved moderniseringen skal være opnået en tilstand, som konkret vurderes at indebære en væsentlig forøgelse af det lejedes værdi i forhold til den hidtidige tilstand. Der er dermed ikke tale om, at der skal være opnået en bestemt højere brugsværdi som f.eks. svarende til nybyggeri. Med bestemmelsen må det lægges til grund, at lovgiver har ønsket, at ordningens anvendelse ikke alene skal baseres på kravet til forbedringsudgiftens størrelse, men ligeledes på et mere generelt krav til forbedringernes samlede virkning.

Det fremgår ikke nærmere af lovforslagets forarbejder, hvilken betydning væsentlighedskravet skal tillægges, men det må antages at være lovgivers ønske, at der i ordningen findes en nedre grænse for den samlede effekt af forbedringerne.

2.4 Gennemført inden for 2 år

Det er ifølge § 5, stk. 2, en betingelse, at de arbejder, som medtages i den samlede forbedringsudgift, er udført indenfor en periode på 2 år. Der er ikke tale om, at perioden skal ligge umiddelbart op til genudlejningen, og der vil derfor kunne være tilfælde, hvor arbejderne er udført længe før genudlejningen. Dette forhold er helt i overensstemmelse med ordningen, da det er hensigten, at boliger, som én gang er under ordningen, skal kunne vedblive med at være omfattet ved fremtidige genudlejninger. Det er ikke et krav, at der alene er tale om særforbedringer i det pågældende lejemål, og der kan således medregnes en relevant andel i fælles forbedringer for hele eller dele af ejendommen. Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen, at den afgørende sats er satsen i det år, hvor den sidste af de forbedringer, som indgår i den samlede modernisering, er færdiggjort.

2.5 Særligt om bevisbyrde

Til den særlige lejefastsættelse efter § 5, stk. 2, knytter der sig nærmere regler om fordeling af bevisbyrden, som supplerer de almindelig bevisbyrderegler. Det fremgår således af § 5, stk. 4, at udlejeren ved tvister om lejefastsættelse efter § 5, stk. 2, skal fremlægge dokumentation for forbedringsudgiften og for, at forbedringerne er udført indenfor en periode på 2 år. I mangel af

¹⁸ U 2016.2446 H, der omtales nedenfor i afsnit 10, omhandler denne problemstilling.

sådan dokumentation kan bestemmelsen kun anvendes, hvis det utvivlsomt må anses for godtgjort, at forbedringerne er udført i det fornødne omfang og indenfor en periode på 2 år.

Bestemmelsen blev indført ved lovændringen i 2000, og det fremgår af forarbejderne [FT 1999-2000, tillæg A, s. 6273], at det for at skabe klarhed over lejefastsættelsen er fundet hensigtsmæssigt, at der tilvejebringes en egentlig dokumentation for forbedringsudgiften og udførelsesperioden, og at denne dokumentationspligt pålægges udlejerens den, der har forestået gennemførelsen af forbedringerne. Det fremgår, at dokumentationen normalt skal bestå i fremlæggelse af håndværkerregninger og kun undtagelsesvist vil kunne bestå i fremlæggelse af anden dokumentation som f.eks. kontoudskrifter. En af udlejerens indhentede erklæring fra en bygningssagkyndig anses ifølge forarbejderne ikke i sig selv at kunne tjene som dokumentation.

Undtagelsen til hovedreglen om dokumentation indebærer, at udlejerens gives mulighed for at godtgøre, at kravene er opfyldt på anden måde end ved dokumentation med en sådan vægt, at det må anses at være utvivlsomt, at det er tilfældet. Der tillægges således ifølge forarbejderne udlejerens procesuel skadevirkning som følge af den manglende dokumentation med den virkning, at der stilles skærpede krav til godtgørelsen for, at kravene er opfyldt. Godtgørelse vil efter omstændighederne kunne ske i form af besigtigelse, uvildig udtalelse fra en sagkyndig, forklaring fra involverede og lignende.

Endvidere følger det af § 5, stk. 4, at det ved indbringelse for boligretten påhviler udlejerens at godtgøre, at den aftalte leje ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi. Bestemmelsen var indeholdt i lovændringen fra 1996, hvorved den nugældende ordning i § 5, stk. 2, indførtes.

Bestemmelsen er ikke nærmere omtalt i forarbejderne bortset fra, at det konstateres, at det hidtil i tilfælde af en retssag om lejens størrelse har påhvilet lejeren at bevise, at den aftalte leje væsentligt overstiger det lejedes værdi. Da et sådan bevis fortrinsvist skal føres ved fremlæggelse af sammenligningslejemål, som lejeren kun vanskeligt kan fremskaffe, viser dagældende retspraksis ifølge forarbejderne, at lejeren risikerer at tabe sagen på grund af bevismangel. Den omvendte bevisbyrde er dermed begrundet i den af lovgiver konstaterede betydelig forskel i parternes mulighed for at løfte bevisbyrden.

2.6 Krav om vedligeholdelse af ejendommen/lejemålet

Efter § 5, stk. 3, har beboerne mulighed for at forlange, at vedligeholdelsesmangler på ejendommen (uden for de enkelte lejemål) bliver afhjulpet, inden der kan ske udlejning efter § 5, stk. 2. Bestemmelsen blev indført ved en ændring af boligreguleringsloven i 2000 i form af en ændring af lovforslaget under forslagens behandling i Folketinget. Formålet med lovændringen er

ifølge forarbejderne¹⁹ at hindre, at den særlige lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, bliver benyttet i nedslidte ejendomme med vedligeholdelsesmangler.

Bestemmelsen indebærer, at udlejeren over for beboerrepræsentanterne eller lejerne skal varsle (orientere), når et lejemål i ejendommen påtænkes udlejet efter § 5, stk. 2. Bestemmelsen gælder alene, når det er første gang, at det pågældende lejemål udlejes efter § 5, stk. 2. Har lejemålet således tidligere været udlejet efter § 5, stk. 2, er udlejeren ikke forpligtet til at varsle den aktuelle udlejning. Udlejeren skal i varslingen oplyse om den påtænkte udlejning og om beboernes mulighed for at forlange vedligeholdelsesmangler afhjulpet efter denne bestemmelse. Overholder udlejeren ikke kravet om varsling, bliver udlejningen efter § 5, stk. 2, ugyldig, og lejen skal i stedet fastsættes efter § 5, stk. 1.

Udlejeren kan varsle lejerne om den påtænkte udlejning efter § 5, stk. 2, når det hidtidige lejeforhold er opsagt eller ophævet. Når udlejeren har varslet at ville udleje efter § 5, stk. 2, kan beboerrepræsentanterne eller lejerne inden 14 dage herefter indbringe sag om vedligeholdelsesmangler for huslejenævnet med den virkning, at såfremt nævnet afgiver påbud om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, vil der ikke gyldigt kunne ske udlejning efter § 5, stk. 2, før de pågældende vedligeholdelsesarbejder er udført.

Såfremt udlejeren efter varsling af lejerne vælger ikke at afvente huslejenævnets afgørelse, men gennemfører udlejningen i henhold til § 5, stk. 2, vil huslejen ifølge forarbejderne²⁰ skulle beregnes efter § 5, stk. 1, hvis huslejenævnet efterfølgende giver udlejeren påbud om udførelse af vedligeholdelsesarbejder, indtil arbejderne er udført.

Helt centralt for bestemmelsen er kravet om udlejerens varsling (orientering) af udlejning efter § 5, stk. 2. Der er ikke i bestemmelsen fastsat formkrav til udlejerens varsling. Det fremgår af forarbejderne²¹, at varslingen vil kunne ske ved opslag i ejendommens udhængsskab. Af hensyn til sikring af bevis ved en eventuel senere sag må det imidlertid være mest hensigtsmæssigt at varsle skriftligt på en sådan måde, at det senere kan bevises, at varslingen er kommet frem til beboerrepræsentanterne eller lejerne.

Ifølge § 5, stk. 5, påhviler det udlejeren at opretholde den gennemgribende forbedring af lejemålet. Lejeren kan indbringe sag for huslejenævnet og få afgjort, om udlejeren opfylder denne pligt; dog ikke oftere end hvert 5. år. Begrænsningen gælder alene for den enkelte lejer og bevirker, at en ny lejer kan indbringe sag for huslejenævnet, selv om en tidligere lejer har indbragt en sådan sag for huslejenævnet senere end 5 år tidligere. Findes udlejeren ikke at have opfyldt pligten til at opretholde den gennemgribende forbed-

¹⁹ FT 1999-2000, tillæg B, s. 1353.

²⁰ FT 1999-2000, tillæg B, s. 1354.

²¹ FT 1999-2000, tillæg B, s. 1353.

ring, skal lejen fastsættes efter § 5, stk. 1. Det fremgår ikke udtrykkeligt af bestemmelsen, men ud fra sammenhængen med ordningen i øvrigt må det antages, at ændringen af huslejberegningen kun gælder så længe, at udlejeren ikke overholder denne pligt. Når karakteren af et gennemgribende forbedret lejemål er genetableret, må lejen således igen kunne fastsættes efter § 5, stk. 2.²²

Ejendommen må ikke være mangelfuldt vedligeholdt, forstået således, at der ikke må foreligge påbud om udbedring af vedligeholdelsesmangler, som ikke er opfyldt, jf. § 5, stk. 4, 5. pkt. For at sikre, at spørgsmålet om utilstrækkelig vedligeholdelse overvejes i forbindelse med udlejningen, skal beboerrepræsentationen eller lejerne orienteres om, at der skal ske udlejning af et gennemgribende moderniseret lejemål, idet de derved får anledning til at påtale mangelfuld vedligeholdelse af ejendommen, jf. § 5, stk. 4, 1.-3. pkt.

2.7 Bytte

Især med henblik på at tilgodese den byttende lejers interesse er i § 73, stk. 3 og 4, indsat særlige regler om muligheden for at indhente en forhåndsgodkendelse af lejens størrelse i det tilfælde, hvor en lejer bytter sig til et lejemål beliggende i en ejendom omfattet af boligreguleringslovens § 5, og hvor udlejer efter udførelse af en gennemgribende modernisering ønsker at udleje lejemålet i overensstemmelse med boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Umiddelbart efter modtagelsen af bytteanmodningen er udlejer forpligtet til at meddele »lejerens«, at han agter at lade udføre en gennemgribende modernisering af lejligheden, inden den bliver til disposition for den tilflyttende lejer. Med »lejerens« er her ment den nuværende lejer af lejligheden (lejer 1), hvor også orienteringen om bytteaftalen må formodes at komme fra. Der er således ingen udtrykkelig forskrift om, at den eventuelt kommende lejer (lejer 2) skal orienteres om udlejers hensigt. Endvidere skal udlejer 1, inden der er gået en måned efter modtagelsen af orienteringen om byttet, anmode det stedlige huslejenævn om en forhåndsgodkendelse af den leje, der forventes opkrævet ved genudlejningen. Den nuværende lejer (lejer 1) skal orienteres om, at anmodning er fremsendt til nævnet, ligesom udlejer 1 skal oplyse om størrelsen af den leje, der anmodes om forhåndsgodkendelse af.

Ingen af de involverede byttepartnere er parter i behandlingen af sagen ved huslejenævnet. Det er kun udlejer. Så snart nævnets afgørelse²³ foreligger, skal den imidlertid forelægges for den nuværende lejer (lejer 1). Herefter har lejer 1, der således selv må kommunikere resultatet til den indflyttende lejer (lejer 2), 14 dage til at indhente sin bytteaftaleparts stilling til, om byttet fortsat ønskes gennemført, jf. § 73, stk. 4.

²² Dette blev også udfaldet af TBB 2017.383 Ø omtalt nedenfor i afsnit 10.

²³ Afgørelsen har gyldighed i to år, jf. § 73, stk. 4, 3. pkt., og kan indhentes eller genbruges, førend en konkret bytteaftale er indgået mellem lejerne.

Svarer lejer 1 (og dermed også lejer 2) bekræftende, kan den gennemgribende modernisering udføres, og den tilflyttende lejer 2 må afvente arbejdernes afslutning, inden indflytning kan ske, og byttet kan være fuldstændig gennemført. Om det er den fraflyttende eller den tilflyttende lejer, der således – pga. udførelsen af moderniseringsarbejderne – ikke kan disponere over en lejlighed i en periode, må de involverede lejere selv tage stilling til. Udlejer 1 er her ud fra almindelige loyalitetsprincipper alene forpligtet til at lade arbejderne udføre hurtigst muligt.

Meddeler lejer 1 inden udløbet af 14-dages fristen, at byttet ikke længere ønskes effektueret, må retsvirkningen være, at det hidtidige lejeforhold fortsætter uændret, også selv om det kan anses for at være opsagt ved tidligere meddelelser fra lejer 1. Loven er dog på dette punkt ikke aldeles klar.

Iagttager udlejer ikke – i hvert fald nogle af – de forskrifter, der er indeholdt i § 73, stk. 3, mister han retten til at kræve lejen fastsat til det lejedes værdi efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. I stedet kan han alene kræve en leje beregnet efter § 5, stk. 1, med tillæg af konkret fastsatte forbedringstillæg. De bestemmelser, der således er vigtigst for udlejer at overholde, er § 73, stk. 3, 1. og 3. pkt., dvs. kravet om at lejer straks, når meddelelse om byttet er nået frem til udlejer, skal orienteres om, at lejemålet agtes moderniseret gennemgribende (1. pkt.), at udlejer skal indbringe sag om forhåndsgodkendelse for nævnet (1. pkt.), og at huslejenævnets forhåndsgodkendelse straks efter modtagelsen skal sendes til lejer (3. pkt.). Derimod fortaber udlejer ikke sin ret til at kræve lejen fastsat efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, hvis udlejeren forsømmer at give lejeren kopi af indbringelsesskrivelsen til nævnet samt oplysning om størrelsen af den leje, udlejeren ønsker forhåndsgodkendt. Denne forskrift står i bestemmelsens 2. pkt. og nævnes *ikke* i § 73, stk. 3, 4. pkt., hvorfor der må kunne sluttes modsætningsvist.

Bortfald af retten til at kræve lejen fastsat efter § 5, stk. 2, må indtræde, uanset om udlejer helt undlader at iagttage forskrifterne, eller om han blot gør det for sent. Ved »straks« må her nok forstås en periode på ganske få (arbejds)dage.

Endvidere skal udlejer iagttage alle de andre betingelser, der stilles, for at kunne opkræve leje i overensstemmelse med boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Der skal dog ikke foretages opslag i ejendommen efter § 5, stk. 3, i forbindelse med indhentelse af *forhåndsgodkendelsen*, jf. § 73, stk. 3, 5. pkt., men det er nødvendigt i overensstemmelse med § 5, stk. 3, at bekendtgøre arbejdernes udførelse, inden (*bytte*)*lejeaftalen* mellem udlejer og den tilflyttende lejer indgås.

2.8 Lejeregulering

Boligreguleringslovens § 5, stk. 2, indeholder alene regler om lejefastsættelse ved lejeforholdets begyndelse. Der er ikke i bestemmelsen eller andre steder i loven fastsat særlige regler om den løbende lejeregulering i lejeperioden for disse lejemål. Forholdet er heller ikke omtalt i forarbejderne. Det må på denne baggrund lægges til grund, at lovgiver har forudsat, at der ikke har

været brug for særlige lejereguleringsregler for disse lejemål, og at reguleringen dermed vil skulle ske efter lovens gældende regler herom. Dette udgangspunkt støttes også af, at bestemmelsen rent systematisk er indsat som ét af to alternativer for startlejen i det system, som den omkostningsbestemte husleje udgør. På denne måde fremstår § 5, stk. 2, som et integreret element i det omkostningsbestemte huslejesystem, der alene vedrører lejefastsættelsen.

På dette grundlag må det antages, at det har været hensigten, at lejereguleringen i lejeperioden skal ske efter boligreguleringslovens § 7. Den opfattelse, at den fremtidige lejeregulering er omfattet af lejelovens regler om det lejedes værdi og dermed skulle kunne reguleres med udviklingen i det lejedes værdi, ville kræve en særlig regel, som undtager disse lejemål fra boligreguleringslovens almindelige lejereguleringsregler.

Efter boligreguleringslovens § 7, stk. 1, kan lejen forhøjes, når den ikke længere kan dække ejendommens driftsudgifter og kapitalafkast. Spørgsmålet er, hvordan man i denne relation skal forholde sig med lejen for § 5, stk. 2-lejemål, som udadtil ikke består af enkeltelementer, men af et samlet beløb, der modsvarer det lejedes værdi. Det er imidlertid utvivlsomt, at denne leje i det omkostningsbestemte system dækker den del af budgetudgifterne, som kan henføres til lejemålet. I modsat fald ville ordningen medføre lejeforhøjelser for de øvrige lejemål i ejendommen. Den resterende del af lejen må herefter anses som et særligt lejetillæg for den gennemgribende forbedring.

Spørgsmålet er, om det lejeoverskud, der er for § 5, stk. 2-lejemål som følge af, at det nævnte lejetillæg overstiger et sædvanligt forbedringstillæg for de pågældende forbedringer, skal »spises op« af fremtidige stigninger i budgetudgifterne, før en lejeforhøjelse efter § 7 kan gennemføres. Hvis dette lægges til grund, ville § 5, stk. 2-lejemål have en midlertidig karakter, da lejetillægget med tiden vil blive reduceret til det beløb, som udgør et sædvanligt forbedringstillæg for de pågældende forbedringer. En sådan forudsætning er i modstrid med ordningens grundlag, som klart forudsætter, at § 5, stk. 2-lejemål skal kunne have en permanent karakter, når udlejeren opfylder betingelserne herfor, og er da også afvist af retspraksis.

En anden model for lejeregulering er at anse lejetillægget som et særligt forbedringstillæg og regulere de budgetudgifter, som efter de almindelige regler kan henføres til lejemålet, efterhånden som disse stiger. Denne model forekommer at være i overensstemmelse med det ovenfor anførte om forudsætningerne for ordningen, således at den indgår som et led i lejefastsættelsen i det omkostningsbestemte huslejesystem. Denne model er antaget i retspraksis, om end der kun foreligger ganske få domme herom.

Før ordningens indførelse var det sædvanligt, at der for de gennemgribende moderniserede lejemål var aftalt en trappelejeklausul. Dette er formentlig også tilfældet i dag, og fremgangsmåden er anerkendt i retspraksis. Trappelejeklausulen må dog ikke bringe lejen til at overstige den maksimale lovlige leje for lejemålet, som udgøres af den relevante andel af budgetudgifterne samt det særlige lejetillæg for den gennemgribende forbedring. Hvis trappen

for lejestigninger udløber i lejeperioden, er udlejeren afskåret fra at forhøje lejen yderligere, medmindre der er taget forbehold herom.

Ved en lovændring i 2015 ophævedes reglerne om trappeleje og erstattedes af regler om lejeregulering efter udviklingen i nettoprisindeks, jf. lejelovens § 53, stk. 2. Gældende lejeaftaler med vilkår om trappeleje kan dog videreføres indtil genudlejning.

Lighedsreglen i § 5, stk. 9, som udelukker, at der ved lejeaftalens indgåelse aftales lejevilkår, der efter en samlet bedømmelse er mere byrdefulde for lejeren end de, der gælder for andre lejere i ejendommen, gælder også for gennemgribende forbedrede lejemål. Sammenligning kan dog alene ske med andre gennemgribende forbedrede lejemål.²⁴

2.9 Relationen til boligreguleringslovens § 5, stk. 1, og reglerne om småhusleje mv.

Som omtalt i det forrige afsnit kan der alene varsles lejeforhøjelse i gennemgribende moderniserede lejemål i medfør af reglerne herom i boligreguleringslovens kapitel II, såfremt der er sket en stigning i de udgifter, der omfattes af boligreguleringslovens § 8. I så fald må den oprindeligt aftalte difference mellem § 5, stk. 1-lejen (den rent omkostningsbestemte) og den aftalte startleje udgøre det særlige § 5, stk. 2-tillæg, der i hvert fald i kommuner med høj efterspørgsel efter lejeboliger vil kunne konstateres. I andre kommuner med mindre efterspørgsel må der formodes ikke at kunne aftales en § 5, stk. 2-leje, der markant overstiger den leje, der vil kunne fastsættes i medfør af boligreguleringslovens § 5, stk. 1; altså den omkostningsbestemte leje med tillæg beregnet som afkast af de forbedringer, som er udført på ejendommen generelt og individuelt i de respektive lejemål.

Udlejer kan ikke opsige et lejemål med henblik på at udføre en gennemgribende modernisering, da der ikke længere findes hjemmel hertil i lejelovens § 83, stk. 1, litra b. Derimod kan der under iagttagelse af varslingsreglerne i lejelovens kapitel IX ske en sådan ombygning, mens lejemålet består. Udlejer er ikke berettiget til at foretage fysiske ændringer af lejemålet i et sådant omfang, at lejligheden efter ombygningen, f.eks. som følge af sammenlægning med en anden lejlighed, ikke længere kan siges at være identisk med det oprindelige lejemål, men bevares identiteten, vil sådanne arbejder, trods deres omfattende karakter kunne gennemføres mod lejers protest evt. med tvungen genhusning af den pågældende.²⁵

Efter afslutningen af sådanne arbejder vil udlejer ikke kunne forlange, at lejeren fremover skal betale en leje fastsat i medfør af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. I stedet vil udlejer under iagttagelse af varslingsreglerne kunne opkræve en forbedringsforhøjelse for de udførte forbedringer fastsat i overens-

²⁴ Jf. således U 2018.1142 H omtalt nedenfor i afsnit 10.

²⁵ Jf. således TBB 2016.792 V og den efterfølgende sag i U 2018.1004 V om de tilsvarende regler i almenlejeloven.

stemmelse med reglen i lejelovens § 58.

For småhuslejemål gælder reglen i boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ikke, jf. lovens § 4, stk. 5. Dette har bl.a. som konsekvens, at der til brug ved fastsættelse af det lejedes værdi, jf. boligreguleringslovens § 29 c, for gennemgribende moderniserede lejemål i småhuse alene kan sammenlignes med lejen i lejemål, hvor lejen er reguleret (dvs. varslet forhøjet) i medfør af boligreguleringslovens § 7. Gennemgribende moderniserede lejemål i store ejendomme kan derfor – om overhovedet - udelukkende anvendes til sammenligning, hvis der for lejemålet er varslet omkostningsbestemt lejeforhøjelse.²⁶

En udlejer kan i medfør af lejelovens § 59 a, stk. 2, anmode huslejenævnet om en forhåndsgodkendelse af den leje, et lejemål vil kunne udlejes til, såfremt der gennemføres en gennemgribende modernisering.

2.10 Udvalgte afgørelser fra de seneste års retspraksis

U 2016.2446 H:²⁷ Udlejerne havde moderniseret en lejlighed for ca. 460.000 kr. Der opstod uenighed mellem parterne om, hvorvidt lejen kunne fastsættes medfør af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Huslejenævnet, huslejeankenævnet, boligretten og landsretten fandt, at lejligheden ikke var gennemgribende forbedret og fastsatte lejen efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Højesteret bemærkede, at der i § 5, stk. 2, er opstillet to betingelser for, at en lejlighed må anses for gennemgribende forbedret; dels en betingelse om, at udgifterne til forbedringer mindst skal udgøre et nærmere angivet beløb, dels en betingelse om, at forbedringerne væsentligt skal have forøget det lejedes værdi. Den første betingelse var opfyldt, idet Højesteret lagde til grund, at lejligheden var blevet forbedret for et beløb på ca. 338.000 kr., altså langt over mindstebeløbet. Med hensyn til den anden betingelse om en væsentlig forøgelse af det lejedes værdi fandt Højesteret, at der ikke skal stilles strenge krav for at anse betingelsen for opfyldt, hvis udgifterne til de arbejder, der anerkendes som forbedringer af lejemålet, overstiger det mindstebeløb, der er fastsat i bestemmelsen. Højesteret bemærkede, at de arbejder, som var udført i lejligheden, vedrørte væsentlige dele af lejligheden, idet bl.a. køkken og bad var blevet udskiftet og indrettet på en mere hensigtsmæssig måde. Højesteret fandt herefter, at lejligheden var gennemgribende forbedret.

U 2017.65 H. Sagen vedrørte spørgsmålet, om en udlejers manglende orientering af lejerne eller deres repræsentanter efter boligreguleringslovens § 5, stk. 4, forud for første udlejning af et lejemål i ejendommen, hvor lejen blev fastsat efter lovens § 5, stk. 2, alene kunne medføre, at lejefastsættelsen

²⁶ Jf. Edlund og Grubbe: Boliglejeret, 2. udg. (2015), s. 333, men synspunktet er ikke klart bekræftet i retspraksis.

²⁷ Afgørelsen er kommenteret af Jakob Juul-Sandberg i TBB 2016.600.

efter § 5, stk. 2, ved den første udlejning var ugyldig, eller om den manglende orientering også kunne medføre, at lejeafsetsættelsen ved efterfølgende udlejninger af det samme lejemål var ugyldig. Højesteret bemærkede, at der hverken i ordlyden eller i bestemmelsens forarbejder er taget stilling til, hvordan en lejer af et lejemål med lejeafsetsættelse efter § 5, stk. 2, er stillet i den situation, hvor det pågældende lejemål tidligere har været udlejet med lejeafsetsættelse efter bestemmelsen, men uden at der på noget tidspunkt forud for den aktuelle lejeaftale er sket orientering efter § 5, stk. 4. Højesteret fandt, at ugyldighedsvirkningen af, at en udlejer ikke havde opfyldt sin orienteringspligt forud for den første udlejning efter § 5, stk. 2, ikke kunne udstrækkes til også at omfatte lejeafsetsættelsen ved efterfølgende udlejninger af det pågældende lejemål. I den forbindelse blev lagt vægt på, at en udlejer ellers ville miste adgangen til at fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, hvis ikke det til enhver tid kunne bevises, at der forud for indgåelsen lejemål med lejeafsetsættelse måske adskillige år tilbage og måske før mellemliggende ejerskifte af ejendommen var givet orientering efter § 5, stk. 4. Højesteret lagde desuden vægt på, at beboerne ikke var afskåret fra til enhver tid at bringe en sag om udlejers manglende opfyldelse af sin vedligeholdelsespligt for huslejenævnet.

U 2018.1142 H omhandlede fastsættelse af lejen for et boliglejemål, som blev udlejet med henvisning til boligreguleringslovens § 5, stk. 2, til en årlig leje på ca. 57.000 kr. Den foregående lejers årlige leje var ca. 42.000 kr. og var fastsat efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Lejeren gjorde gældende, at hendes leje skulle nedsættes i medfør af § 5, stk. 9, idet der ved lejeaftalens indgåelse gjaldt en lavere husleje for andre lejemål i ejendommen, hvori der var udført de samme forbedringer. Højesteret udtalte, at § 5, stk. 9, skal anvendes således, at der ved indgåelse af en lejeaftale efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ikke kan aftales en leje eller lejevilkår, der efter en samlet bedømmelse er mere byrdefulde for lejeren end for andre lejere i ejendommen, der har indgået lejeaftale i henhold til § 5, stk. 2. Lejeren kunne således ikke kræve, at der ved den sammenligning, der skulle foretages efter stk. 9, skulle inddrages lejemål i ejendommen, hvor lejen var fastsat i henhold til § 5, stk. 1.

TBB 2015.385 Ø: En gennemgribende moderniseret lejlighed blev udlejet til en årlig leje på 69.600 kr. svarende til ca. 1.420 kr. pr. m². Ved indbringelse af sag om lejens størrelse for huslejenævnet blev lejen nedsat, hvorefter udlejer indbragte sagen for boligretten. Her blev det lejedes værdi fastlagt til 1.300 kr. pr. m², og den aftalte leje godkendtes. Lejeren ankede til landsretten med påstand om, at lejen skulle nedsættes til 63.700 kr. årligt svarende til den værdi af det lejede, som boligretten havde fastlagt. Landsretten fandt ikke, at forskellen mellem gældende leje og det lejedes værdi på 5.900 kr. svarende til 9,2 % var væsentlig. Da landsretten tillige ikke fandt, at den aftalte leje var mere byrdefuld og kunne nedsættes med henvisning til boligreguleringslovens § 5, stk. 9, blev den aftalte leje godkendt.

TBB 2017.383 Ø: Udlejeren foretog løbende gennemgribende modernisering af lejemålene i sin ejendom ved lejeledighed. I hvert tilfælde blev udførelse af arbejderne i de enkelte lejligheder meddelt til ejendommens beboere

i medfør af reglen i boligreguleringslovens § 5, stk. 4. Som konsekvens heraf blev der indledt adskillige huslejenævnsager, som endte med, at udlejer blev pålagt at udføre bestemte vedligeholdelsesarbejder. I oktober 2010 indgik udlejer lejeaftaler vedrørende to lejemål med lejerne L1 og L2. I begge kontrakter blev aftalt, at lejeafståttelsen skete i overensstemmelse med boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Imidlertid verserede på aftaleindgåelsestidspunkterne for de to lejemål en huslejenævnsag vedrørende udførelse af vedligeholdelsesarbejder, og denne endte med, at udlejer blev pålagt at udføre visse arbejder. Udlejer stillede L1 og L2 i udsigt, at lejen for deres lejemål blev fastsat efter § 5, stk. 1, indtil de påbudte vedligeholdelsesarbejder var afsluttet, hvad de blev med virkning fra 1. oktober 2012. Lejerne protesterede mod udlejers lejekrav og gjorde gældende, at lejen for deres lejemål i hele lejeperioden skulle beregnes efter § 5, stk. 1. Der henvistes til ordlyden af § 5, stk. 4, hvori det står, at afgiver huslejenævnet påbud om vedligeholdelse, »kan der ikke indgås lejeaftale efter stk. 2, før de konstaterede vedligeholdelsesmangler er udbedret.« Landsretten fandt med henvisning til motiverne til bestemmelsen i § 5, stk. 4, at bestemmelsen ikke skulle fortolkes efter sin ordlyd, men efter sit formål. Således var det berettiget, at udlejer opkrævede leje fastsat efter § 5, stk. 2, fra det tidspunkt, hvor det påbud om vedligeholdelsesarbejder, der var foranlediget af meddelelsen vedrørende udlejning af L1's og L2's lejligheder, var tilendebragt.

TBB 2017.490 Ø: En lejer lejede en beboelseslejlighed for en årlig leje på 87.600 kr. Lejeren indbragte sag om lejens størrelse for huslejenævnet, der ikke fandt det dokumenteret, at lejemålet var gennemgribende moderniseret. Udlejer indbragte nævnets afgørelse for boligretten. Under boligretssagen blev udmeldt syn og skøn over forbedringer i lejemålet udført i en tidligere ejers tid. Boligretten lagde til grund, at der var udført visse forbedringer i perioden 1995-98, men det kunne ikke anses for utvivlsomt bevist, at forbedringsudgifterne var udført samtidigt og havde oversteget den beløbsgrænse, der krævedes i § 5, stk. 2. Lejen blev derfor i medfør af § 5, stk. 1, beregnet til 70.103 kr. For landsretten blev fremlagt yderligere oplysninger om den kommunale byggesag i forbindelse med moderniseringen af lejemålet, hvorefter det blev anset for tilstrækkeligt godtgjort, at arbejderne i køkken og bad var udført på samme tid. Endvidere konstateredes med baggrund i skønsmandens overslag over de udgifter, der var medgået til forbedringerne, at disse langt oversteg de daværende mindstebeløb i § 5, stk. 2. Den oprindeligt aftalte leje blev derefter godkendt.

TBB 2017.840 V: En udlejningsejendom med ca. 200 lejemål opført i 1984-86 blev i 2000 overtaget af en andelsboligforening stiftet af et flertal af lejerne. Et mindretal på ca. 50 af de daværende lejere (GL) blev ikke medlemmer af andelsboligforeningen og fortsatte deres lejemål på uændrede vilkår, herunder en leje på ca. 730 kr. pr. m² årligt. I 2006 solgte andelsboligforeningen ejendommen til en investor, der ville udleje ejendommen. Ved overdragelsen boede der i ejendommen ca. 34 af de oprindelige GL-lejere samt 105 tidligere andelshavere (AL), der ikke var fraflyttet ved salget, og som havde indgået lejekontrakter med investoren til en leje på ca. 1.050 kr. pr. m² årligt. Efter overtagelsen udlejede investoren de ledige lejligheder til en ny gruppe lejere (NL) til samme leje, som var aftalt med AL-lejerne. En

korrekt beregnet omkostningsbestemt leje udgjorde på dette tidspunkt over 1.500 kr. pr. m² årligt. Flere af NL-lejerne rejste sag om lejens størrelse og gjorde i den forbindelse gældende, at de var berettigede til at få nedsat lejen, da de boede på mere byrdefulde lejevilkår end lejerne tilhørende kategorien GL. Heri fik de medhold i boligretten, men landsretten lagde vægt på, at et stort flertal af lejerne i ejendommen på tidpunkterne for udlejning til sagsøgerne betalte en leje, svarende til den, der var aftalt med de sagsøgende lejere. At et mindretal (GL-lejerne) betalte en betydelig mindre leje, kunne ikke tillægges betydning ved afgørelsen af, om de lejevilkår, der gjaldt for sagsøgerne, efter en samlet bedømmelse var mere byrdefulde end de, der gjaldt for de øvrige lejere i ejendommen.

GD 2017/23 V: En lejer anlagde sag ved boligretten om nedsættelse af lejen i fortsættelse af en huslejenævnsafgørelse, som var indbragt af ejendommens beboerrepræsentation på vegne af ejendommens lejere. Efter besigtigelsen af det omhandlede lejemål lagde boligretten til grund, at lejemålet var gennemgribende forbedret. Sagen var for boligretten sambehandlet med syv andre sager, og boligretten traf afgørelse på grundlag af besigtigelse af de omhandlede lejemål og en række af lejerens påberåbte sammenligningslejemål. Udlejeren havde ikke påberåbt sig sammenligningslejemål. Boligrettens flertal forudsatte ved sagens afgørelse, at det påhvilede lejerens at godtgøre, at den aftalte leje væsentligt oversteg det lejedes værdi. Da boligrettens flertal således har anvendt bevisbyrdereglen i boligreguleringslovens § 5, stk. 5, forkert, fandt Landsretten, at boligrettens skøn over det lejedes værdi ikke kunne tillægges betydning. Lejemålene i de lejekontrakter, som udlejeren havde fremlagt for landsretten, havde ikke været påberåbt som sammenligningslejemål for boligretten og var ikke blevet besigtiget. Derfor var det ikke muligt for Landsretten at vurdere, om disse lejemål afspejlede det lejedes værdi, jf. LL § 47, stk. 2. På denne baggrund havde udlejeren ikke løftet bevisbyrden for, at den aftalte leje ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi. Derfor fik lejerens medhold i sin påstand.

3 Det private udlejningsmarked i tal

3.1 Indledning

I dette kapitel gives en overordnet beskrivelse af den private boligudlejningssektor. I afsnit 3.2 belyses sektoren fra udbudssiden. Der ses på bestanden af private lejeboliger, og hvordan denne har udviklet sig de sidste knap 40 år. Desuden belyses boligomsætningen, regulering af huslejefastsættelsen og niveauet for huslejen i de private udlejningsboliger.

I afsnit 3.3 belyses sektoren fra efterspørgselssiden og beboersammensætningen i den private udlejningssektor, herunder hvordan den har udviklet sig de sidste godt 30 år, beskrives. Der ses på beboernes forskellige karakteristika, herunder deres alder og indkomst.

I kapitlet benyttes resultatet af § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen vedrørende antallet af de såkaldte § 5, stk. 2-boliger. Analyserne i dette kapitel viser, at der skønsmæssigt er 74.600 private lejeboliger med omkostningsbestemt leje, som er beliggende i større ejendomme opført før 1964. Det er boliger, hvor der ikke er foretaget en såkaldt § 5, stk. 2-forbedring.

Af de 74.600 boliger er ca. 60 pct. (ca. 45.000 boliger) beliggende i én af de store bykommuner København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg. Det er sandsynligt, at ejerne vil have et økonomisk incitament til at § 5, stk. 2-forbedre en væsentlig del af disse boliger.

3.2 Boligerne

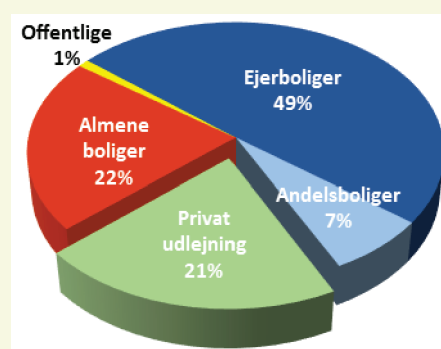
3.2.1 Bestand og udvikling

Boligbestanden i Danmark udgør ca. 2,9 mio. boliger, jf. tabel 3.1. Af disse er ca. 1,2 mio. boliger udlejet (private og almene), hvoraf halvdelen (ca. 600.000 boliger) skønnes at være udlejet efter lejelovens eller boligreguleringslovens bestemmelser. Det svarer til 21 pct. af den samlede bestand på knap 2,9 mio. boliger. Resten af boligmarkedet består af knap 50 pct. ejerboliger og 7 pct. andelsboliger.

En forholdsvis stor del af den private udlejningssektor kan relativt nemt skifte ejerform. Fx kan ejerlejligheder og fritliggende enfamiliehuse udlejes mere eller mindre permanent. De udlejede ejerlejligheder udgør ca. 147.000 boliger, mens de udlejede fritliggende enfamiliehuse udgør ca. 91.000 boliger, jf. tabel 3.1. Det svarer i alt til ca. 40 pct. af alle private udlejningsboliger.

Tabel 3.1 Boligbestanden, primo 2019

	Antal (1.000)	Pct.
Ejerboliger	1.412	49,4
Andelsboliger	204	7,1
Privat udlejning	601	21,0
- Ikke ejerlejligheder	331	11,6
- Ejerlejligheder	147	5,1
- Fritliggende enfamiliehuse	91	3,2
- Kollegier	31	1,1
Almene boliger ¹⁾	616	21,5
Offentlige boliger	27	1,0
I alt	2.860	100,0

Figur 3.1 Boligbestanden fordelt efter boligform, primo 2019

Anm.: Tabellen indeholder alle boliger; egentlige boliger (boliger med eget køkken) og enkeltværelser.

Tallene er afrundet til nærmeste 1.000 boliger. Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellen afvige fra totalen

¹⁾ Inklusiv kommunalt ejede almene ældreboliger

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database

I tabel 3.2 er vist udviklingen i antal *egentlige boliger* siden 1980. Egentlige boliger er defineret som boliger med eget køkken, hvilket indebærer, at der er færre boliger end i tabel 3.1. Antallet af egentlige boliger er steget med ca. 700.000 boliger fra godt 2,1 mio. i 1980 til knap 2,8 mio. i 2019. Det vil sige, at boligbestanden de sidste knap 40 år er steget med en tredjedel, svarende til en gennemsnitlig årlig nettotilgang på ca. 17.000 boliger.

Tabel 3.2 Egentlige boliger (antal, 1.000), 1980-2019

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Ejerboliger	1.099	1.181	1.217	1.224	1.273	1.284	1.302	1.365	1.383
Andelsboliger ¹⁾	45	60	105	124	155	179	201	205	203
Privat udlejning	466	443	432	454	415	433	535	515	565
Almene boliger	304	356	395	445	463	482	573	594	607
Offentlige boliger	65	66	61	53	31	33	23	19	18
Ikke benyttet	131	122	143	126	86	111			
I alt	2.109	2.228	2.353	2.427	2.423	2.522	2.634	2.697	2.776

Anm.: I tabellen indgår alene egentlige boliger – det vil sige boliger med eget køkken. Mellem årene 2005 og 2010 er der et databrud. Databrudet skyldes dels, at fra 2010 er de kommunale almene ældreboliger klassificeret som almene boliger i stedet for som offentlige boliger. Dels skyldes det, at boliger uden personer tilmeldt på adressen i CPR-registret før 2010 klassificeret som ikke benyttede boliger.

¹⁾ Skønnede tal for 1980 og 1985

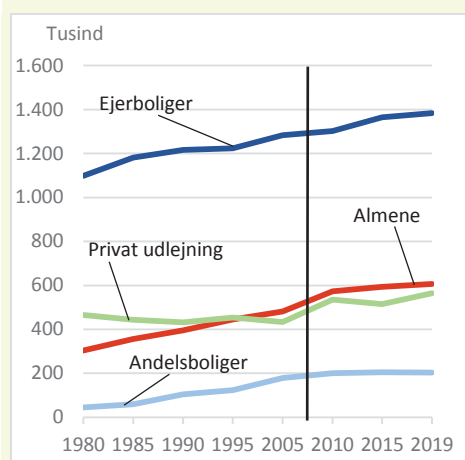
Kilde: By og Boligministeriet (1999), Bygge- og boligpolitisk oversigt 1998-1999 (for årene 1980-1995), Bygnings- og Boligregistret (BBR) (for årene 2000-2005) og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database (for årene 2010-2019).

Stigningen i antal boliger kan i høj grad tilskrives udbygningen af ejerboligsektoren og den almene boligsektor, jf. figur 3.2. Mens antallet af ejerboliger siden 1980 er steget med 280.000 boliger, er antallet af almene boliger steget med 300.000 boliger.

Antallet af private udlejningsboliger har derimod været svingende. Fra 1980 til 2000 faldt antallet af private udlejningsboliger med 51.000 boliger; fra 466.000 boliger i 1980 til 415.000 boliger i 2000. Efter 2000 er antallet af private udlejningsboliger til gengæld steget, således at der i dag er ca. 565.000 (egentlige) private udlejningsboliger.

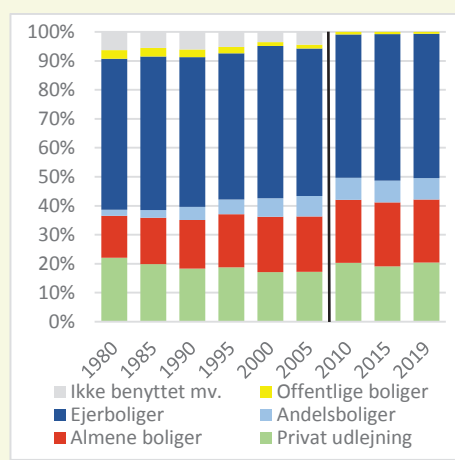
I 1980 udgjorde de private udlejningsboliger ca. 22 pct. af boligmarkedet, hvilket faldt til 17 pct. i 2000, jf. figur 3.3. I dag udgør de private udlejningsboliger som nævnt ca. en femtedel af boligmarkedet.

Figur 3.2 Udviklingen i antal egentlige boliger fordelt på boligform, antal



Kilde: Se tabel 3.2

Figur 3.3 Udviklingen i fordelingen af egentlige boliger efter boligform, andel pct.



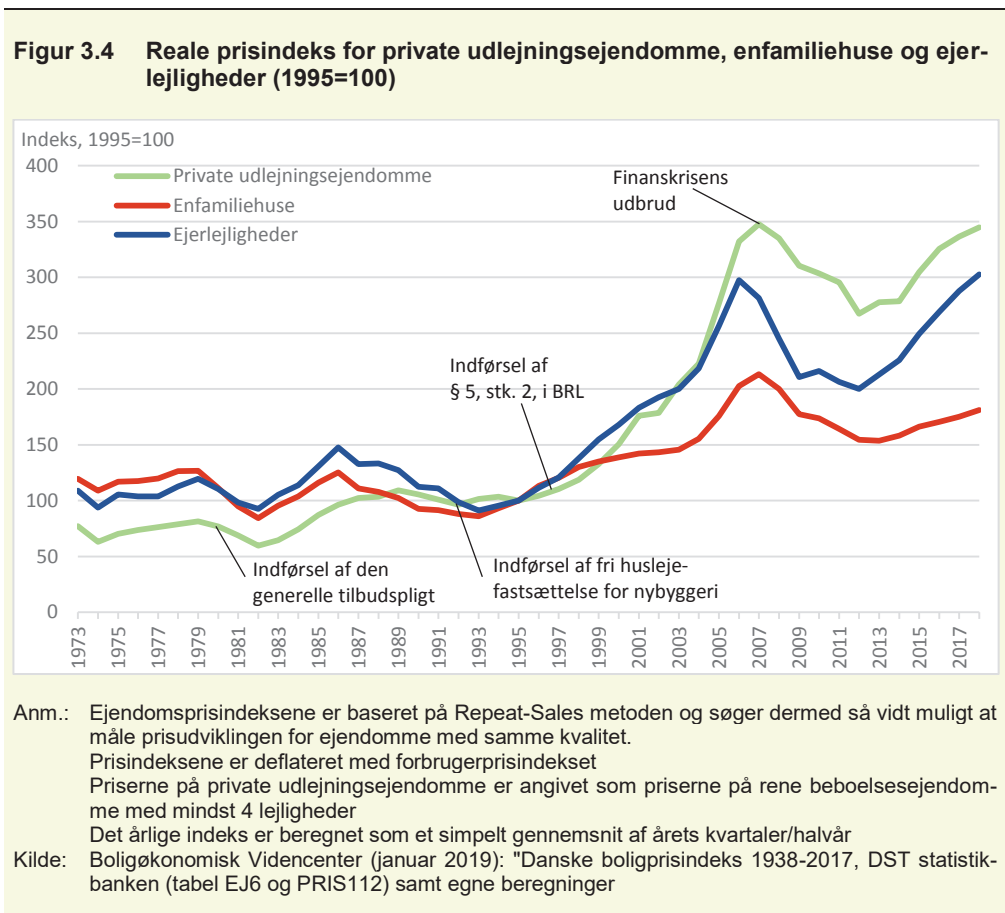
Antallet af andelsboliger er i perioden mere end firedoblet; fra ca. 45.000 andelsboliger i 1980 til godt 200.000 andelsboliger i 2019. En væsentlig del af disse er fremkommet ved omdannelse af private udlejningsejendomme til andelsboligejendomme, jf. nedenfor.

De betydelig nettoudsving i bestanden af private udlejningsboliger dækker over nogle modsatrettede tendenser. Dels er bestanden reduceret som følge af nedlæggelser, sammenlægninger og ændring i ejerformen (udlejede ejerlejligheder og enfamiliehuse som bliver solgt samt omdannelse til andelsboliger). Dels har der været en tilgang via nybyggeri, omdannelse af erhverv til boliger, etablering af tagboliger og endelig ændring i ejerformen fra eje til leje.

Omdannelse af private lejeboliger til andelsboliger – det vil sige etablering af traditionelle andelsboliger – har været særlig højt fra 1980 og frem til finanskrisens udbrud i 2007-2009. I 1996-1998 blev ekstraordinært mange boliger omdannet, grundet Københavns Kommunes afhændelse af beboelsesejendomme (de såkaldte TOR-ejendomme). I perioden 1980-2007 blev der årligt etableret ca. 3.400 traditionelle andelsboliger (ca. 2.800 boliger eksklusiv TOR-ejendommene), svarende til i alt 94.000 boliger. Efter fi-

nanskrisen har omdannelse af private lejeboliger til andelsboliger været forholdsvist begrænset (i gennemsnit ca. 500 boliger årligt).

Figur 3.4 viser den reale prisudvikling for private udlejningsejendomme sammenholdt med prisudviklingen på ejerboligmarkedet (enfamiliehuse og ejerlejligheder) i perioden fra 1973 til 2018. Som udtryk for prisudviklingen på private udlejningsejendomme er prisindekset for rene beboelsesejendomme med mindst 4 lejligheder benyttet. I figuren er der desuden angivet tidspunkt for regelændringer og begivenheder, som vurderes at have særlig betydning for markedet for udlejningsejendomme.



Det fremgår af figuren, at prisen på private udlejningsejendomme siden midten af 1980'erne er steget langt mere end forbrugerpriserne, og mere end priserne på enfamiliehuse og ejerlejligheder. Prisstigningen på udlejningsejendomme er specielt markant i perioden fra slutningen af 1990'erne og frem til 2007, hvor finanskrisen bryder ud.

Fra 1997 til 2007 steg de reale priser på private udlejningsejendomme med gennemsnitligt 12 pct. om året, mod 4 pct. set over hele perioden 1973 til 2018.

Den markante prisstigning på private udlejningsejendomme fra slutningen af 1990'erne og frem til 2007 hænger givetvis sammen med omfanget af nybyggeri samt de to væsentlige lovændringer af huslejefastsættelsen i det private udlejningsbyggeri: Indførelsen af fri huslejefastsættelse for byggeri op-

ført efter 1991 og indførslen af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven fra 1. juli 1996.

Indførslen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, har formentlig relativt stor betydning, da bestemmelsen – alt andet lige – gør det mere rentabelt for udlejer at foretage investeringer i ældre beboelsesejendomme, hvilket øger værdien af ældre beboelsesejendomme.

Begge de nævnte ændringer medvirker til at gøre markedet for udlejningsejendomme mere konjunkturfølsomt.

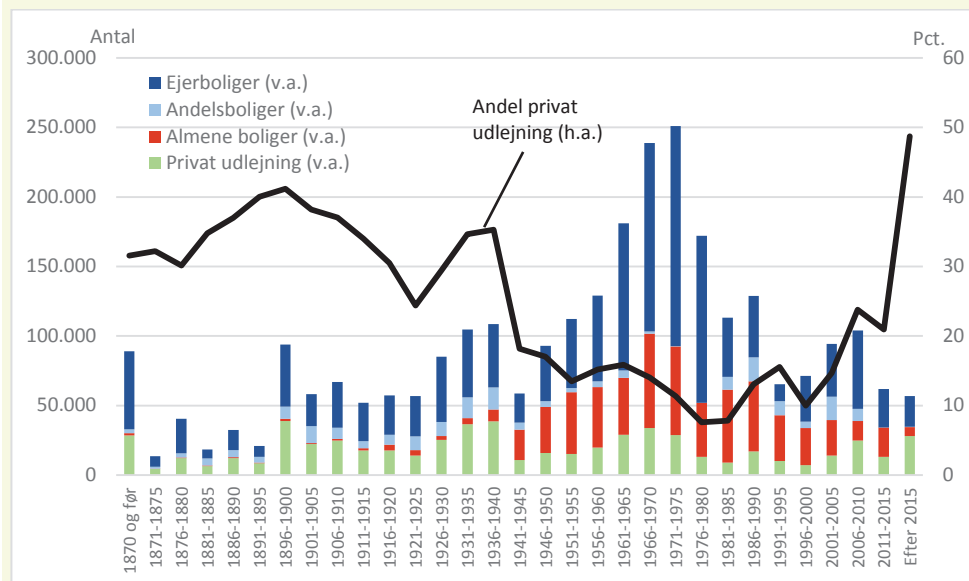
Efter finanskrisen er de reale ejendomspriser igen steget betydeligt (fra 2014 og fremefter). Særligt priser på ejerlejligheder, hvor priserne (realt) er steget med i gennemsnit 7 pct. årligt, mens priserne på private udlejningsejendomme årligt er steget med gennemsnitligt godt 4 pct.

3.2.2 Opførelsesår og geografi

I figur 3.5 er vist boligmassen fordelt efter opførelsesår. Karakteristisk for den private udlejningssektor er, at boligerne er relativt gamle. Mens 56 pct. af de private udlejningsboliger er opført før 1951, er 44 pct. af boligerne opført efter. I den øvrige boligmasse er 32 pct. af boligerne opført før 1951, mens 68 pct. er opført efter. I modsætning til de private udlejningsboliger er de almene boliger forholdsvis nye; 14 pct. af de almene boliger er opført før 1951, mens 86 pct. er opført efter 1951.

Figuren viser, at andelen af private udlejningsboliger i det nyeste boligbyggeri er forholdsvis høj. Det gælder særligt de boliger, som er opført de sidste fire år; her udgør det private udlejningsbyggeri omkring halvdelen af de nyopførte boliger.

Figur 3.5 Boliger fordelt efter opførelsesår, 2019



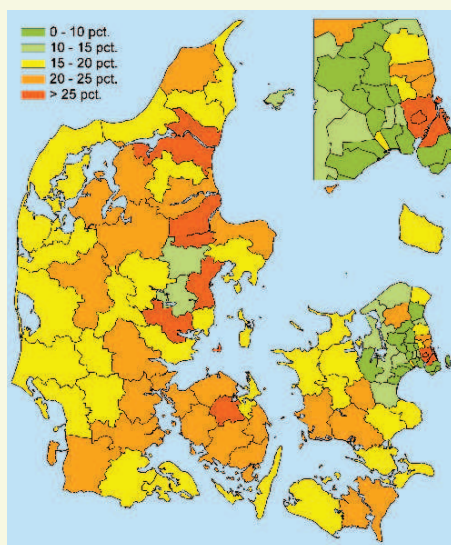
Anm.: I figuren er der set bort fra de offentlige boliger
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database

Generelt er der store geografiske forskelle i boligbestandens sammensætning. Der er således en relativ tæt sammenhæng mellem ejerform og kommune. Generelt set er andelen af ejerboliger aftagende med stigende bymæssighed, mens andelen af lejeboliger (private og almene) er stigende med stigende bymæssighed.

De private udlejningsboliger er overvejende beliggende i de store bykommuner jf. figur 3.6. Næsten 40 pct. af alle private udlejningsboliger ligger i København, Frederiksberg, Odense, Aarhus eller Aalborg. Andelen af private udlejningsboliger udgør i disse kommuner mellem 26 pct. (Aalborg) og 37 pct. (Frederiksberg) af boligmassen. Videre ses af figur 3.6, at kommunerne Randers og Horsens ligeledes har en forholdsvis høj andel private udlejningsboliger (25-27 pct.), og at andelen af private udlejningsboliger er forholdsvis lav (under 10 pct.) i flere af Københavns forstadskommuner.

Tabel 3.3 Private udlejningsboliger fordelt på landsdele, 2019

	Antal (1.000)	Andel, Pct.
København by	118	29
Københavns omegn	33	13
Nordsjælland	29	14
Østsjælland	12	11
Vest- og Syd- sjælland	59	20
Bornholm	3	16
Fyn	62	25
Syddjylland	72	20
Østjylland	105	24
Vestjylland	41	19
Nordjylland	67	22
Hele landet	601	21

Figur 3.6 Private udlejningsboliger i pct. af boligmassen, 2019

Anm.: Tabellen og figuren er opgjort på baggrund af alle boliger og ikke kun egentlige boliger. Tallene er afrundet til nærmeste 1.000 boliger. Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellen afvige fra totalen

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database

3.2.3 Boligomsætning og botid

I det følgende belyses boligomsætningen i det private udlejningsbyggeri. Der anvendes begrebet 'total boligfraflytning'. Ved en total boligfraflytning forstås en flytning, hvor alle personer, der er tilmeldt samme adresse, fraflytter samtidigt. Herved bliver boligen ledig, hvorefter den kan overtages af en ny husstand. Derudover belyses den gennemsnitlige botid, som afspejler, hvor længe en bolig bebos før den fraflyttes og frigives til en ny husstand.

Af tabel 3.4 fremgår, at *fraflytningsfrekvensen* (det årlige antal fraflytninger i procent af antallet af boliger) i stor udstrækning afhænger af boligformen.

Fraflytningsfrekvensen er klart lavest i ejerboligerne (4,9 pct.). Den lave fraflytningsfrekvens i ejerboligerne hænger formentlig sammen med, at der er forholdsvis store transaktionsomkostninger forbundet med at fraflytte en ejerbolig.

Omvendt forholder det sig med private udlejningsboliger, hvor transaktionsomkostningerne ved fraflytning er forholdsvis små. Fraflytningsfrekvensen for private lejeboliger er næsten fire gange så stor som for ejerboligerne. Dermed fraflyttes knap hver femte private udlejningsbolig mindst én gang i årets løb. Fraflytningen fra billige, attraktivt beliggende, private udlejningsboliger vil formentlig være lavere.

Den private udlejningssektor er dermed et vigtigt bidrag til et fleksibelt boligmarked.

Tabel 3.4 Totale fraflytninger, fraflytningsfrekvens og botid, 2018

	Antal totale fraflytninger	Fraflytningsfrekvens, pct. ¹⁾	Gns. botid, år
Ejerboliger	69.600	4,9	19,1
Andelsboliger	17.700	8,7	11,1
Privat udlejning i alt	110.300	18,4	6,5
- Ikke ejerlejligheder	58.200	17,6	6,7
- Ejerlejligheder	28.800	19,6	5,5
- Fritliggende enfamiliehuse	13.100	14,4	8,6
- Kollegier	10.100	32,3	1,8
Almene boliger ²⁾	81.400	13,2	9,4
Offentlige boliger	3.800	13,9	6,8
Boligbestanden i alt	282.800	9,9	13,6

Anm.: Tallene er afrundet til nærmeste 100 boliger. Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellen afvige fra totalen

¹⁾ Fraflytningsfrekvensen er beregnet som antal fraflytninger i 2018 divideret med antal boliger primo 2019.

Der er en sammenhæng mellem fraflytningsfrekvens og botid, men den er ikke én-til-én. Det skyldes, at fraflytningsfrekvensen måler antal fraflyttede boliger *i et givent år*, mens botiden måler, *antallet af år* boligen er beboet indtil den frigives til en ny husstand.

²⁾ Inklusiv kommunalt ejede almene ældreboliger

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database

Af tabellen ses desuden, at *botiden* på samme måde i høj grad afhænger af boligformen. Særligt ejerboliger, der generelt har en lav fraflytningsfrekvens, er der en væsentlig længere botid end de øvrige boligformer. Ejerboliger bebos således i gennemsnit godt 19 år, før der sker en total fraflytning, mens private udlejningsboliger i gennemsnit bebos 6,5 år. For andelsboliger og almene boliger er botiden i gennemsnit henholdsvis 11,1 år og 9,4 år.

3.2.4 Huslejefastsættelsen fordelt på reguleringsform

I det følgende fordeles de private udlejningsboliger efter, hvilket regelsæt der gælder for huslejefastsættelsen. Der er tre hovedprincipper for lejefastsættelsen i private udlejningsboliger. Disse er:

- Omkostningsbestemt leje,
- det lejedes værdi og
- fri leje (markedsleje).

I ejendomme med omkostningsbestemt leje udgør kapitalafkastet som hovedregel 7 pct. af den 15. almindelige vurdering fra april 1973. Dog kan kapitalafkastet i ejendomme opført i perioden 1964-1991 beregnes af forskellige grundlag og med højere afkastprocent. I det følgende er ejendommene med omkostningsbestemt leje derfor behandlet i to grupper, omkostningsbestemt leje I og II.

I nedenstående tabel 3.5 er de 564.900 private udlejningsboliger (primo 2019) fordelt efter hvilket princip, der gælder for lejefastsættelsen. Tabellen er afgrænset til *egentlige* boliger – det vil sige boliger med eget køkken. Fordelingen på reguleringsprincip er baseret på en række skøn. I bilag 3.A er der en beskrivelse af metoden, som ligger til grund for skønnene.

Tabel 3.5 Antal private udlejningsboliger (egentlige boliger) under forskellige reguleringsformer, primo 2019

	Regulerede kommuner	Ikke-regulerede kommuner	Hele landet
Omkostningsbestemt leje, i alt:	343.400		343.400
- Omkostningsbestemt leje I (store ejendomme opført før 1964)	74.600		74.600
- Omkostningsbestemt leje II (store ejendomme opført 1964-1991)	36.700		36.700
- "Det lejedes regulerede værdi" (småejendomme opført før 1992)	232.100		232.100 ¹⁾
Det lejedes værdi, i alt:	60.500	46.400	106.900
- Ejendomme opført før 1992		46.400	46.400
- § 5, stk. 2 – lejemål	57.000		57.000 ²⁾
- 80:20-ejendomme	3.500		3.500 ³⁾
Markedsleje, i alt:	105.900	8.600	114.600
- Ejendomme opført efter 1991	83.600	6.300	90.000
- Erhverv, som efter 1991 er omdannet til beboelse	18.600	2.000	20.600 ⁴⁾
- Tagetage, som efter 1/9 2002 er indrettet til beboelse	3.700	300	4.000 ⁴⁾
Alle private udlejningsboliger	509.900	55.000	564.900
Anm.: Tallene er afrundet til nærmeste 100 boliger. Som følge af afrundinger kan summen af tallene i tabellen afvige fra totalen			
^{1), 2), 3),} Se bilag 3.A			
⁴⁾			
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database og egne skøn. Se bilag 3.A for en beskrivelse af den anvendte metode.			

Det fremgår af opgørelsen i tabel 3.5, at 20 pct. af boligerne – svarende til ca. 111.300 boliger – udlejes med omkostningsbestemt leje (I/II). Af disse ligger omkring to tredjedele – svarende til 74.600 boliger – i store ejendomme opført før 1964, dvs. ejendomme hvor fastsættelsen af kapitalafkastets størrelse følger lovens hovedregel (I).

Analyserne peger således på, at der skønmæssigt er 74.600 private lejeboliger med omkostningsbestemt leje, som er beliggende i større ejendomme opført før 1964, og hvor der ikke er foretaget en såkaldt 5.2-forbedring.

Det er i denne type ejendomme, hvor der er mulighed for at gennemføre 5.2-forbedringer i fremtiden, og hvor en stor del af ejerne formentlig også vil have økonomiske incitamentter til at foretage 5.2-forbedringer. Af de 74.600 boliger er ca. 60 pct. beliggende i én af de store bykommuner København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg.

Småejendommene (højst 6 boliger), hvor lejen fastsættes efter det lejedes ”regulerede” værdi, er med omkring 232.000 boliger dobbelt så udbredt som førnævnte ejendomme med omkostningsbestemt leje (I/II). Lejefastsættelsen i disse ejendomme er tilsigtet at ”skygge” udviklingen i den omkostningsbestemte leje, dvs., at lejen i småejendommene i praksis kan betragtes som omkostningsbestemt.

De omkostningsbestemte og de ”næsten” omkostningsbestemte boliger (i alt 343.400 boliger) dækker altså godt 60 pct. af alle private udlejningsboliger.

Derudover skønnes ca. 107.000 boliger at være udlejet efter princippet om det lejedes værdi svarende til knap en femtedel af bestanden.

Endelig skønnes knap 115.000 boliger at være udlejet på frie markedsvilkår, hvilket svarer til 20 pct. Disse boliger tæller 90.000 boliger opført efter 1991 og skønsmæssigt 25.000 boliger, der er etableret i ældre ejendomme. De 25.000 boliger er primært etableret ved omdannelse af erhvervsarealer (knap 21.000 boliger), men også ved udnyttelse af tagetage (omkring 4.000 boliger).

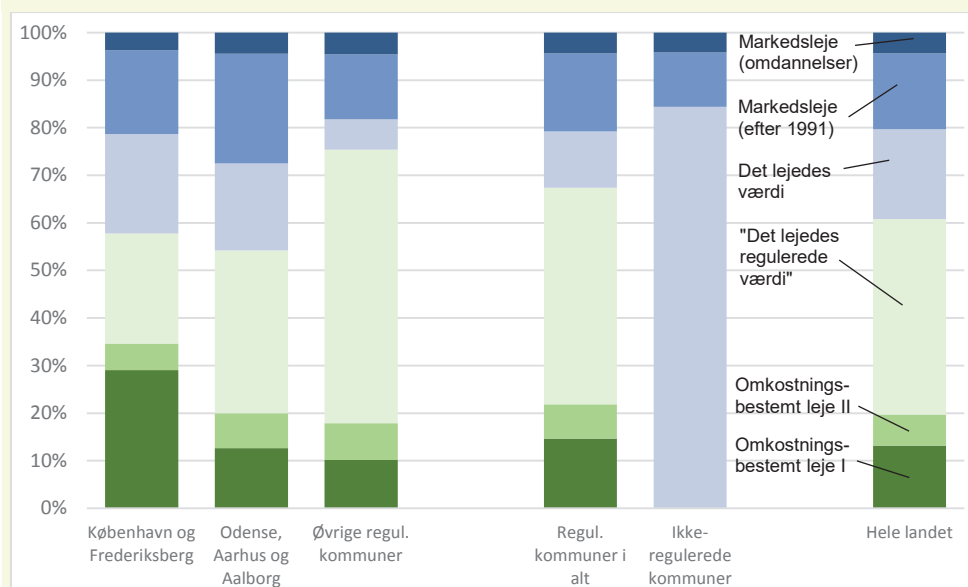
Det er vigtigt at være opmærksom på, at tabel 3.5 er et øjebliksbillede, og at flere forskellige faktorer vil påvirke, hvordan tabellen ser ud over tid.

Et stigende antal § 5, stk. 2-boliger vil bevirke, at flere boliger vil få fastsat leje efter det lejedes værdi og færre ejendomme vil have omkostningsbestemt leje.

Der er store geografiske forskelle for så vidt angår reguleringsform. I figur 3.7 er de private udlejningsboliger fordelt efter reguleringsform og kommunegrupper. *Omkostningsbestemt leje (I/II)* er mest udbredt i de store byer. I København og Frederiksberg udgør andelen af private lejeboliger med omkostningsbestemt leje (I/II) således 35 pct., mens den tilsvarende andel i Odense, Aarhus og Aalborg i gennemsnit er ca. 20 pct. I de øvrige regulerede kommuner udgør omkostningsbestemt leje (I/II) i gennemsnit 18 pct.

Småejendomme med husleje fastsat efter ”*det lejedes regulerede værdi*” er til gengæld mest udbredt i de øvrige regulerede kommuner (i gennemsnit 57 pct. af den private udlejningssektor).

Figur 3.7 Private udlejningsboliger under forskellige reguleringsformer fordelt på kommune-grupper, primo 2019



Kilde: Se tabel 3.5

Lejefastsættelse efter *det lejedes værdi* er klart mest udbredt i de ikke-regulerede kommuner. Således har i gennemsnit 84 pct. af de private lejeboliger i disse kommuner en leje fastsat efter dette princip. Omvendt er det blot i gennemsnit 12 pct. af de private lejeboliger i de regulerede kommuner, som har en leje fastsat efter det lejedes værdi. Andelen er størst i København og Frederiksberg Kommuner (21 pct.). Det er primært en 5,2-forbedring, som har givet mulighed for, at lejeboligen i en reguleret kommune kan udlejes til det lejedes værdi.

Det ses af figuren, at andelen af lejeboliger med fri lejefastsættelse er størst i Odense, Aarhus og Aalborg, hvor andelen i gennemsnit er 27 pct. I København og Frederiksberg er det i gennemsnit 21 pct. af de private lejeboliger, som har fri lejefastsættelse.

3.2.5 Husleje og huslejudvikling

Nedenfor gives en overordnet beskrivelse af huslejestrukturen og huslejudviklingen de sidste knap 30 år for de private udlejningsboliger.

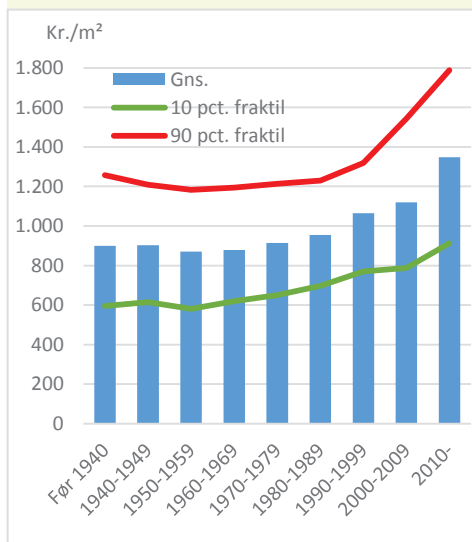
Huslejerne for den private udlejningssektor er baseret på huslejeoplysninger fra Boligstøtterejstret primo 2019 samkørt med BBR og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database. Huslejerne for private udlejningsboliger er opgjort for rene beboelsesejendomme med mindst 3 lejligheder (ekskl. enkeltværelser). Huslejerne i 2019 er opregnet på baggrund af huslejeoplysninger fra godt 156.000 boligstøtthejendomme, som bor i beboelsesbygninger med i alt knap 328.600 private udlejningsboliger (dækningsgraden er omkring 85 pct.). Opgørelsen af huslejen i private udlejningsboliger

er således opgjort med en vis usikkerhed. (Der henvises til boligstat.dk for en nærmere forklaring af usikkerheden).

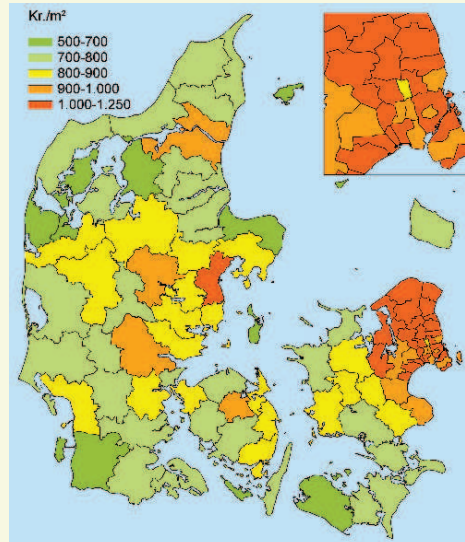
I figur 3.8 er vist huslejen (den årlige m²-leje) fordelt efter byggeriets opførelsesår. Der er desuden angivet 10- og 90-procentsfraktilen.

Det fremgår af figuren, at huslejen er lavest i det ældre byggeri og højest i det nyere byggeri. I byggeri opført før 1980 ligger den gennemsnitlige husleje på ca. 870-910 kr./m², mens huslejen i byggeri opført i 1990'erne og 2000'erne ligger på ca. 1.060-1.120 kr./m². I det helt nye udlejningsbyggeri (byggeri opført i 2010 og efter) udgør m²-lejen i gennemsnit ca. 1.350 kr./m². Huslejen er dermed ca. halvanden gang så høj, som i byggeri opført før 1980.

Figur 3.8 Huslejen i private udlejningsboliger fordelt efter opførelsesår, 2019



Figur 3.9 Huslejen i private udlejningsboliger fordelt efter kommuner, 2019



Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database

Endelig viser figur 3.8, at der er en forholdsvis stor spredning inden for de enkelte opførelsesårgange (10- og 90-procentsfraktilen) – primært som følge af geografisk beliggenhed. Inden for de fleste årgange ligger 90 procentfraktilen (de dyreste boliger) på en husleje, som er omkring dobbelt så høj, som huslejen for 10 procentfraktilen (de billigste boliger).

En stor del af spredningen kan – som nævnt – forklares ved de betydelige geografiske forskelle i huslejerne. Figur 3.9 viser den gennemsnitlige leje fordelt på kommuner. Det fremgår af figuren, at m²-lejen i de private udlejningsboliger ligger over 1.000 kr./m² i stort set hele hovedstaden. Huslejeniveauet ligger ligeledes relativt højt i de 3 tre store bykommuner vest for Storebælt (Odense, Aarhus og Aalborg) samt i Silkeborg og Vejle. De laveste huslejer findes i flere af de sønderjyske og nordjyske kommuner, hvor huslejeniveauet i gennemsnit er under 800 kr./m².

I løbet af de sidste knap 30 år har der været en betydelig ændring i huslejestrukturen i den private udlejningssektor. Tabel 3.6 viser huslejen (kr./m²) i private udlejningsboliger i 1991 og 2019 fordelt på opførelsesår. I tabellen er endvidere angivet den gennemsnitlige årlige procentvise huslejestigning (årets priser) i perioden.

Den årlige huslejestigning i de private udlejningsboliger har i gennemsnit været 3,6 pct. i perioden 1991-2019. I sagens natur er det ikke huslejen i boliger med samme kvalitet i 1991 og 2019, som sammenlignes. Men til sammenligning er huslejerne i almene boliger – som er omkostningsbestemt – i samme periode steget med 2,4 pct. p.a., mens det generelle prisniveau i samfundet er steget med i gennemsnit 1,8 pct. p.a., jf. figur 3.10.

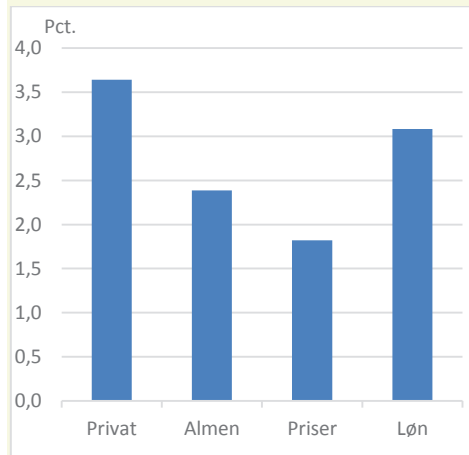
Tabel 3.6 Husleje i private udlejningsboliger (kr./m²) fordelt efter opførelsesår, 1991 og 2019 (kr./m², løbende priser)

	1991	2019	Gns. årlig stigning, pct.
Før 1940	312	899	3,9
1940-1949	324	903	3,7
1950-1959	318	870	3,7
1960-1969	342	879	3,4
1970-1979	448	914	2,6
1980-1989	558	955	1,9
1990-1999		1.064	
2000-2009		1.119	
2010-		1.348	
Alle	349	950	3,6

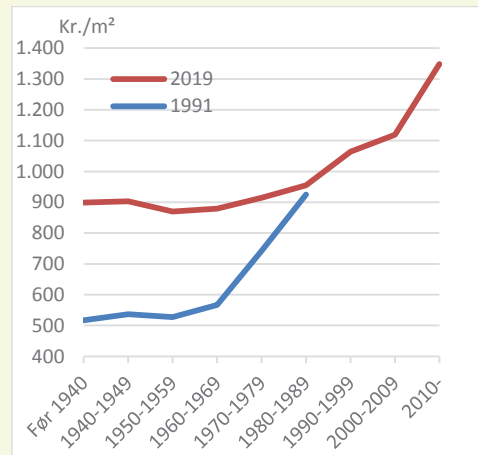
Kilde: Huslejen for 2019 er baseret på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database, mens huslejen for 1991 er baseret på et BBR-udtræk for 1992

Desuden ses af tabel 3.6, at det – udover huslejeudviklingen i nybyggeriet efter 1991 – særligt er huslejeudviklingen i det ældste byggeri, der har bidraget til den samlede stigning. Der ses således en vis sammenhæng mellem huslejestigning og opførelsesår; jo ældre byggeri, jo højere huslejestigning, jf. tabel 3.6 og figur 3.11.

Figur 3.10 Gennemsnitlig årlig huslejstigning for private og almene udlejningsboliger, 1991-2019



Figur 3.11 Huslejen i private udlejningsboliger fordelt efter opførelsesår, 1991 og 2019 (kr./m², 2019-priser)



Anm.: Huslejerne i **figur 3.11** er deflateret med nettoprisindekset

Kilde: Huslejen for 2019 er beregnet på data fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database, mens huslejen for 1991 er beregnet på data fra et BBR-udtræk for 1992.

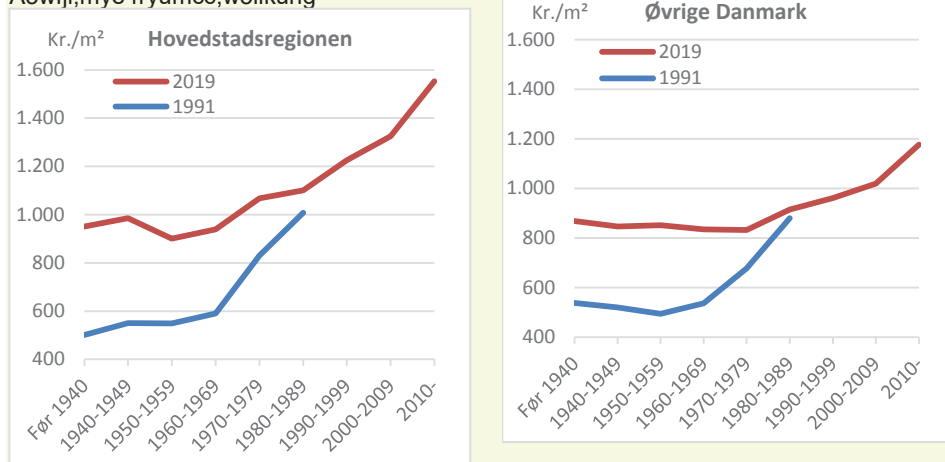
I **figur 3.10** er angivet den gennemsnitlige årlige stigning i hhv. DST's nettoprisindeks og DST's lønindeks for industrien.

Som nævnt er huslejen i private udlejningsboliger de sidste knap 30 år steget markant mere end huslejen i almene boliger. Denne forskel i huslejeudviklingen beror på en række forhold. Særligt for private udlejningsboliger er der sket betydelige bestandsændringer, gennem for eksempel nybyggeri, nedlæggelser/ sammenlægninger af boliger, til- og afgang af udlejede ejerlejligheder og afgang til andelsboliger. Hertil kommer, at der er gennemført betydelige moderniseringer og forbedringer i de ældre private udlejningsboliger som følge af såvel almindelige forbedringsarbejder, byfornyelse og § 5, stk. 2-forbedringer. Endelig har indførslen af den frie huslejefastsættelse i det private udlejningsbyggeri for boliger opført efter 1991 haft en stor betydning for huslejeudviklingen.

Huslejeudviklingen i det private boligudlejningsbyggeri dækker over geografiske forskelle. Huslejstigningen har været kraftigere i Hovedstadsregionen sammenlignet med i det øvrige Danmark, jf. figur 3.12.

Figur 3.12 Huslejen i private udlejningsboliger fordelt efter opførelsesår, 1991 og 2019 (kr./m², 2019-priser)

Å3wfjl,mye4ryumcc,w3iikuhg



Anm.: Huslejerne i figurene er deflateret med nettoprisindekset
Hovedstadsregionen er Københavns og Frederiksberg Kommune samt alle kommuner i det tidligere København, Frederiksberg og Roskilde Amt

Kilde: Se figur 3.11

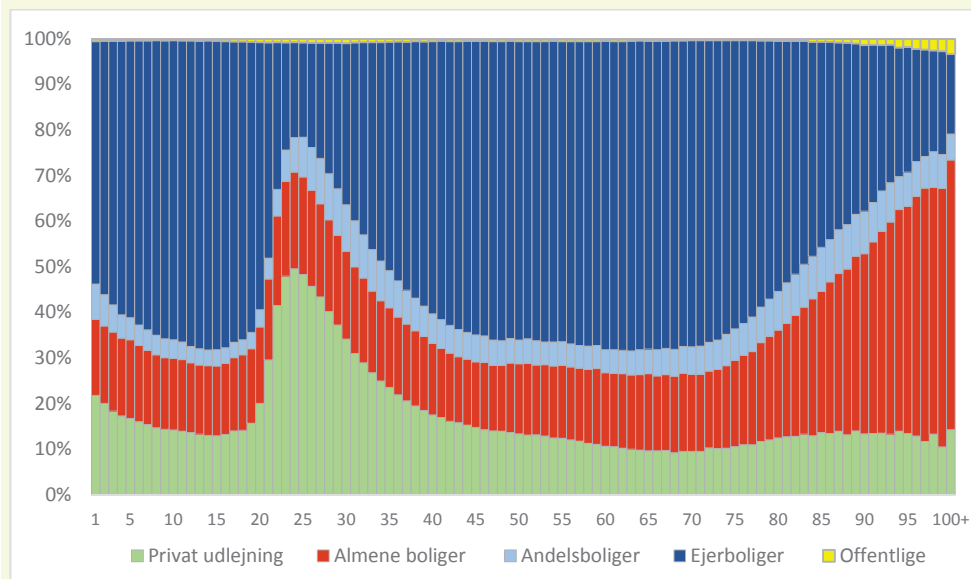
3.3 Beboersammensætning

I dette afsnit belyses efterspørgselssiden af det private boligudlejningsmarked. Der bor knap 1,1 mio. personer i den private udlejningssektor. Det svarer til 18 pct. af Danmarks befolkning. 57 pct. – eller i alt 3,3 mio. personer – bor i ejerboliger, mens henholdsvis 18 pct. og 6 pct. af befolkningen bor i almene boliger og andelsboliger.

3.3.1 Aldersfordeling

Hvilken type bolig man bor i afhænger af ens alder, jf. figur 3.13. Børn bor hos forældrene – og når forældrene flytter fx i ejerbolig, flytter børnene med. Unge, der flytter hjemmefra, flytter i høj grad til private udlejningsboliger og almene ungdomsboliger og kollegier. Når de unge bliver ældre og stifter familie, bosætter de sig i høj grad i ejerboliger. De ældste borgere bor i høj grad i almene ældre- og plejeboliger.

Beboernes aldersfordeling varierer således fra boligform til boligform. Variationen ses særligt for ejerboliger og private udlejningsboliger, mens andelen af beboere i almene boliger ligger forholdsvis stabilt på omkring 17-20 pct. af de beboere, som er yngre end ca. 75 år. For beboere, som er fyldt 75 år stiger andelen af beboere, som bor i almen bolig i takt med, at en større og større andel af aldersgruppen bor i en almen ældre-/plejebolig.

Figur 3.13 Beboere fordelt efter alder og boligform, primo 2019

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske database

Andelen af befolkningen, der bor i ejerboliger, er høj for familier med børn og personer i starten af 40'erne og frem til midten af 70'erne. Det modsatte gælder for de private udlejningsboliger. Her er der en særlig høj andel unge beboere i 20'erne og i starten af 30'erne.

De private udlejningsboliger fungerer således i høj grad som boliger for unge, hvorefter man flytter i ejerbolig, når man har etableret sig arbejds- og familiemæssigt.

3.3.2 Øvrige karakteristika

Tabel 3.7 giver et mere detaljeret billede af, hvem der bor i de forskellige boligformer. Det fremgår af, at der er betydelige forskelle mellem de fire boligformer.

I de private udlejningsboliger er der, sammenlignet med de øvrige boligformer, forholdsvis få børnefamilier, alderspensionister og personer med en faglært uddannelse. Omvendt er der forholdsvis mange enlige, unge (18-25-årige), studerende og ufaglærte (to tredjedele af studerende er kategoriseret som ufaglærte).

Tabel 3.7 Udvalgte karakteristika af beboerne (procentandel), primo 2018

	Privat udlejning	Almene boliger	Andelsboliger	Ejerboliger	Alle
Børnefamilier	22	25	21	38	31
Enlige	58	58	50	21	38
Alderspensionister	14	26	25	23	22
Førtidspensionister	4	10	2	2	4
Efterlønsmodtagere	0	1	1	2	1
18-25-årige	24	11	11	3	9
Studerende	13	6	8	1	5
Ufaglærte ¹⁾	42	51	31	24	33
Faglærte	26	30	27	39	34
Videregående udd.	32	19	43	37	33
Beskæftigede	59	41	60	66	59
Ledige	3	4	2	1	2
Ikke-vestlige indv.	7	19	5	3	7

Anm.: Udvalgte karakteristika er opgjort for beboere, der er fyldt 18 år (andel personer, pct.). Der er i tabellen set bort fra beboere i offentlige boliger.

¹⁾ Beboeren er klassificeret som ufaglært, hvis den højeste fuldførte uddannelse enten er en grundskoleuddannelse, gymnasial uddannelse eller er uoplyst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata fra Danmarks Statistiks ministerieordning

Sammenlignet med den almene boligsektor ses det, at der fx bor mindre end halvt så mange førtidspensionister i de private udlejningsboliger sammenlignet i de almene boliger (4 pct. mod 10 pct.). Der bor desuden væsentlig flere indvandrere fra ikke-vestlige lande i de almene boliger (19 pct. i de almene lejeboliger mod 7 pct. i de private).

3.3.3 Indkomst

Beboersammensætningen er selvsagt afgørende for det gennemsnitlige indkomstniveau for beboerne i de enkelte boligformer.

Tabel 3.8 viser beboerne i de fire boligformer fordelt efter størrelsen af den disponible ækvivalensindkomst. Ækvivalensindkomsterne tager højde for forskelle i husstandens størrelse ved, dels af fordele indkomsten ud på alle medlemmer af husstanden, og dels at tage højde for stordriftsfordele ved at være flere personer i en husholdning (jf. boks 3.1). Personerne er fordelt på deciler, hvor eksempelvis 1. decil (D1) viser den største ækvivalensindkomst for de 10 pct. af beboerne, der har den laveste ækvivalensindkomst, 2. decil (D2) viser højeste ækvivalensindkomst for de næste 10 pct. af beboerne osv.

Boks 3.1 Ækvivaleret disponibel indkomst

For at tage højde for stordriftsfordele ved at være flere personer i samme familie opgøres den disponible indkomst pr. husstandsmedlem, idet de enkelte familiemedlemmer dog ikke tæller lige meget. Rent teknisk benyttes her den såkaldte "modificerede OECD-skala", der tillægger den første voksne i familien vægten 1. Øvrige voksne tillægges vægten 0,5, mens hvert barn (under 15 år) tildeles vægten 0,3. Summen af disse vægte for en given husstand udgør husstandens ækvivalensfaktor. En husstand med 2 voksne og 2 børn vil således have en ækvivalensfaktor på 2,1. Familiens ækvivalerede indkomst opgøres herefter som familiens disponible indkomst divideret med ækvivalens-faktoren. Tallet udtrykker, hvor stor disponibel indkomst hvert familiemedlem – voksen som barn – skulle have for at opretholde nuværende forbrugsmuligheder, hvis de rent hypotetisk flyttede hver for sig.

Det ses af tabel 3.8, at beboerne i den private udlejningssektor i gennemsnit har en ækvivaleret disponibel indkomst på 198.000 kr. Den private udlejningssektor er således den boligform, hvor beboerne i gennemsnit har den næstlaveste indkomst (i den almene sektor er den disponible ækvivalensindkomst i gennemsnit 182.000 kr.). For alle beboere er den gennemsnitlige ækvivalensindkomst 268.000 kr., hvilket er 35 pct. højere end indkomsten for beboerne i den private udlejningssektor.

Tabel 3.8 Beboerne fordelt på boligformer og på indkomstdeciler, primo 2018

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10 ¹⁾	Alle ¹⁾	90/10-ratio
	Maksimumindkomst i decilen, 1.000 kr.											
Ejerbolig	175	210	238	264	290	319	353	400	485	770	328	2,8
Andelsbolig	110	139	159	184	208	233	260	296	352	461	223	3,2
Privat udlejning	76	115	141	161	179	200	225	259	317	477	198	4,2
Almen bolig	100	130	152	165	175	187	204	228	269	330	182	2,6
Alle	119	159	182	208	235	266	301	347	424	648	268	3,5
Forskel mellem privat og almen	-24	-15	-11	-4	3	13	21	31	49	147	16	1,5

Anm.: Decil-opdelingen er foretaget separat for de enkelte boligformer. Det anvendte indkomstbegreb er den ækvivalerede disponible indkomst, jf. boks 3.1. Der er i tabellen set bort fra beboere i offentlige boliger. 90/10-ratio måler forholdet mellem 90 pct. percentilen og 10 pct. percentilen i indkomstfordelingen

¹⁾ For 10. decil og "Alle" er angivet gennemsnittet

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata fra Danmarks Statistiks ministerieordning

I de laveste indkomstdeciler er der en forholdsvis lille forskel mellem indkomstniveauet for beboere i den private udlejningssektor og beboerne i almene boliger og andelsboliger. Set i forhold til alle de øvrige boligformer – herunder de almene boliger – har beboerne i privat udlejning en lavere indkomst i de første 4 deciler. Det skyldes blandt andet en overrepræsentation af særligt unge og studerende i den private udlejningssektor. Fra og med 5. decil er indkomsterne i den almene sektor lavere end i alle øvrige sektorer.

Til gengæld har beboerne i privat udlejning den næsthøjeste indkomst i det 10. decil (i gennemsnit 477.000 kr.). Den største indkomstspredning findes således blandt beboerne i den private udlejningssektor. Det kommer til udtryk ved, at forholdet mellem højeste indkomst i 9. og 1. decil (den såkaldte 90/10 ratio) er 4,2 for beboere i privat udlejning (mod 2,8 i ejerboliger, 3,2 i andelsboliger og 2,6 i almen bolig).

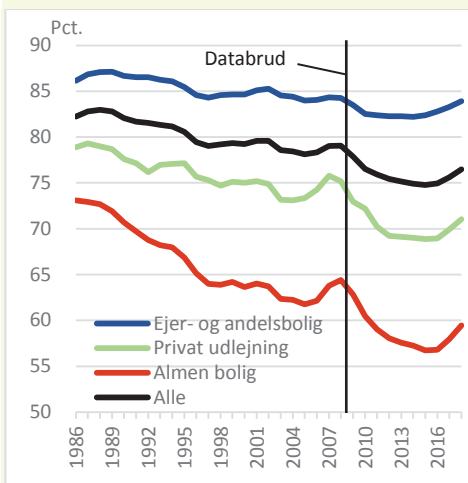
Beboerne i den private udlejningssektor har således både en forholdsvis lav gennemsnitsindkomst – især set i forhold til ejerboligsektoren – og en relativt større indkomstspredning sammenlignet med de øvrige boligformer (på grund af den forholdsvis store andel unge og studerende).

3.3.4 Udviklingen siden 1986

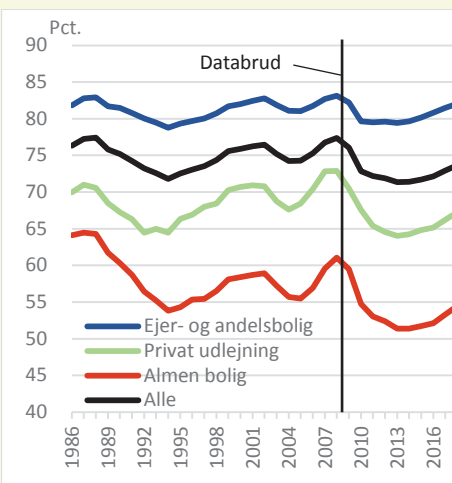
I figur 3.14 er vist udviklingen i erhvervsfrekvensen for beboerne siden 1986 fordelt på boligform. Erhvervsfrekvensen er defineret som andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder (16-64 år), som er i arbejdsstyrken. Generelt har erhvervsfrekvensen for beboerne været faldende fra 82,2 pct. i 1986 til 79,1 pct. i 2008. Herefter falder erhvervsfrekvensen yderligere

blandt andet på grund af den økonomiske krise. Faldet bliver dog ekstra stort, fordi Danmarks Statistiks RAS-statistik blev omlagt i 2009. Oplysningerne fra 2009 og frem er derfor ikke fuldt sammenlignelige med de tidligere år. Efter 2015 er erhvervsfrekvensen igen stigende; fra 74,8 pct. i 2015 til 76,5 pct. i 2018.

Figur 3.14 Udvikling i beboernes erhvervsfrekvens



Figur 3.15 Udvikling i beboernes beskæftigelsesfrekvens



Anm.: I 2009 blev Danmarks Statistiks Registerbaserede Arbejdsstyrkestatistik (RAS) omlagt, hvilket indebærer, at der er et databrud efter 2008

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata fra Danmarks Statistiks ministerieordning

Figuren viser, at spændet i erhvervsfrekvensen, for de der bor i almen bolig sammenlignet med de der bor i privat udlejning, har været stigende over tid. Mens forskellen i erhvervsfrekvens i 1986 var på knap 6 pct.point, er denne forskel i 2018 steget til knap 12 pct.point.

Figur 3.15 viser udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen. Beskæftigelsesfrekvensen er defineret som andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder (16-64 år), som er i beskæftigelse. Af figuren ses det, at beskæftigelsesfrekvensen er mere konjunkturfølsom sammenlignet med erhvervsfrekvensen.

Figuren viser, at spændet i beskæftigelsesfrekvensen, for de der bor i almen bolig, sammenlignet med de der bor i privat udlejning, også har været stigende over tid. Mens forskellen i beskæftigelsesfrekvensen i 1986 var på knap 6 pct.point, er denne forskel i 2018 steget til knap 13 pct.point.

Sammen med udviklingen i erhvervsfrekvensen indikerer det, at den private udlejningssektor – målt i forhold til den almene sektor – i mindre omfang end tidligere er bosted for personer udenfor arbejdsmarkedet og beskæftigelse.

3.4 Spørgeskemaundersøgelse vedr. anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

3.4.1 Indledning

I det følgende gennemgås resultaterne fra den gennemførte spørgeskemaundersøgelse vedr. omfanget af gennemgribende forbedringer af private udlejningsboliger i forbindelse med anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Undersøgelsen viser, at omkring 57.000 private udlejningsboliger i dag er forbedret efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Omkring 36 procent af boligerne i de undersøgte udlejningsejendomme er forbedret efter denne paragraf, hvor den gennemsnitlige forbedringsudgift ligger på 4.675 kr. pr. m².

Det følger af spørgeskemaundersøgelsen og opgørelsen af private udlejningsboliger i kapitel 3.2, at der er ca. 74.600 omkostningsbestemte boliger, hvor det i dag vil være potentielt muligt at forbedre efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Heraf er ca. 60 pct. af boligerne (det vil sige ca. 45.000 boliger) beliggende i én af de store bykommuner: København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg.

De gennemsnitlige huslejer efter den gennemgribende forbedring er ifølge undersøgelsen lig med 1.407 kr. pr. m². De gennemsnitlige omkostningsbestemte huslejer i samme ejendomme er 779 kr. pr. m². Det giver en huslejerforskel på 628 kr. pr. m², eller 81 pct. (Huslejerne kan kun stige i forbindelse med lejeledighed, med mindre de gennemføres som § 5, stk. 1-forbedringer i den forudgående lejeperiode).

Undersøgelsen viser, at der er store geografiske forskelle i anvendelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Spørgeskemaundersøgelsens datagrundlag beskrives kort i delafsnit. I de efterfølgende afsnit gennemgås undersøgelsens resultater med hensyn til det samlede skøn for antallet af boliger udlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, på landsplan (delafsnit 3), fordelingen af § 5, stk. 2-boliger på landsplan (delafsnit 4), størrelsen på forbedringsomkostninger i forbindelse med gennemgribende forbedringer (delafsnit 5) og huslejevirkningerne i forbindelse med genudlejning efter § 5, stk. 2, (delafsnit 6).

3.4.2 Datagrundlag

Undersøgelsen baserer sig på 2.336 udsendte spørgeskemaer. Frem til primo september 2019 er der i alt blevet besvaret eller returneret 783 skemaer. Det svarer til en bruttosvarprocent på godt 34 pct., jf. tabel 3.9.

147 ud af de 783 besvarede eller returnerede skemaer er frasorteret, da det har vist sig, at lejefastsættelsen i ejendommene ikke er omfattet af boligreguleringslovens kapitel II-IV. De frasorterede ejendomme er hovedsageligt småejendomme, som pr. 1. januar 1995 bestod af 6 eller færre beboelseslejligheder. Disse ejendomme er dermed ikke omfattet af reglerne om omkostningsbestemt leje.

Efterfølgende er stikprøven og populationen korrigeret for disse fejlagtigt udvalgte *småejendomme*. Den korrigerede effektive svarprocent er ca. 29 pct. på ejendomsniveau og ca. 35 pct. på boligniveau.

Til brug for udvælgelsen af stikprøven er følgende kriterier anvendt for at identificere private udlejningsboliger, som potentielt kan være omfattede af BRL §5, stk. 2.

- Boligen er i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen boligstatistiske database defineret som enten 'Privat udlejningsbolig (ikke ejerlejlighed)', 'Privat udlejningsbolig (ejerlejlighed)' eller 'offentligt ejet bolig'
- Boligen er ikke ejet af stat eller region
- Hvis boligen er kommunalt ejet, skal den være opført før 1980
- Boligen er en del af en ejendom med flere end 6 boliger (pr. 1 januar 1995)
- Der er tale om en egentlig bolig (dvs. en bolig med eget køkken)
- Boligen er beliggende i en reguleret kommune, hvor boligreguleringsloven er gældende
- Boligen er beliggende i en bygning opført før 1992, som enten en etageboligbebyggelse, række-, kæde-, eller dobbelthus
- I ejendomme, som er ejerlejlighedsopdelt, udgør andelen af udlejede boliger 80 pct. eller derover, og udlejeren ejer flere end 6 boliger i ejendommen

For at opnå en repræsentativ stikprøve er de private udlejningsejendomme (identificeret via ovenstående kriterier) inddelt i en række delpopulationer. Ejendommene er inddelt på baggrund af: kommunegruppe/geografi (5 grupper), ejendommens størrelse (4 grupper) og ejendommens opførelsesår (4 grupper). Det giver i alt $5 \times 4 \times 4 = 80$ delpopulationer – også kaldet strata.

For hver delpopulation er tilfældigt udtrukket ca. 26 pct. af ejendommene til stikprøven. Det giver i alt en stikprøve på 2.336 ejendomme.

3.4.3 Antallet af boliger forbedret efter § 5, stk. 2

Af oplysningerne i de 636 besvarede skemaer (vedrørende ejendomme, som er omfattet af boligreguleringsloven kap II-IV) fremgår, at ca. 5.200 boliger – svarende til 36 procent af boligerne i de 636 ejendomme – pr. 1. januar 2019 var udlejet med en leje fastsat efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Det er endvidere oplyst i skemaerne, at der i 61 pct. af ejendommene, hvor ejendommene er omfattet af BRL kap II-IV, mindst er ét lejemål, som er udlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, jf. tabel 3.9.

Tabel 3.9 Resultater fra 5.2-spørgeskemaundersøgelsen		
	Antal	Andel, pct.
Stikprøvestørrelse	2.336	26 ¹⁾
<i>Indkomne besvarelser</i>		
Besvarede skemaer, (ejendomme)	783	34
Besvarede skemaer, (ejendomme omfattet af boligreguleringslovens kap II-IV)	636	27
<i>Boliger udlejet efter § 5, stk. 2</i>		
Oplyste § 5 stk. 2-boliger i skemaerne	5.189	
§ 5, stk. 2 belægningsgrad, ejendomsniveau		61
Skøn af § 5, stk. 2-boliger på landsplan, pr. 1. jan. 2019	57.000	
<i>Skøn af Årlig nettotilgang af boliger udlejet efter § 5, stk. 2</i>		
Årlig nettotilgang af § 5, stk. 2-boliger, 2006-2018	2.850	
Årlig nettotilgang af § 5, stk. 2-boliger, 1996-2005	2.000 ²⁾	
¹⁾ Ud af den samlede bestand på 8.822 private udlejningsejendomme ²⁾ Skøn fra Velfærdsministeriet (2009) rapport – Anvendelse af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven – resultater af en spørgeskemaundersøgelse Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019		

Opregnes resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen til landsplan estimeres, at godt 57.000 boliger er udlejet med en leje fastsat efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, pr. 1. januar 2019, jf. tabel 3.9²⁸.

I opregningen er der korrigeret for skævheder i svarprocenten for geografiske områder, ejendommenes størrelse og ejendommenes opførelsesår.

Det skønnede antal § 5, stk. 2-boliger på 57.000 tyder på, at der det seneste årti har været en øget årlig nettotilgang af boliger, som for første gang udlejes med en leje fastsat efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Fra 2.000 boliger årligt i perioden 1996-2005, jf. den tidligere undersøgelse, til ca. 2.850 boliger årligt i perioden 2006-2018, jf. tabel 3.9.

3.4.4 Geografisk mv. fordeling af § 5, stk. 2-boliger

Figur 3.16a viser, at der er geografiske forskelle med hensyn til anvendelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Det ses, at omkring 76 pct. af alle boliger forbedret efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ligger i Hovedstadsområdet eller Aarhus, Odense eller Aalborg kommuner.

Hovedparten af § 5, stk. 2-boligerne, svarende til 74 pct., er opført før 1939. Kun 3 pct. er opført efter 1963. Det fremgår af figur 3.16b, som viser, hvordan § 5,2-boligerne fordeler sig på opførelsesårgange. Tabel 3.10 viser de tilhørende tal.

²⁸ I boks 3.2 i bilag 3.B findes en nærmere beskrivelse af, hvordan resultater fra spørgeskemaundersøgelsen er opregnet for at estimere et samlet skøn for antal § 5,2-boliger på landsplan.

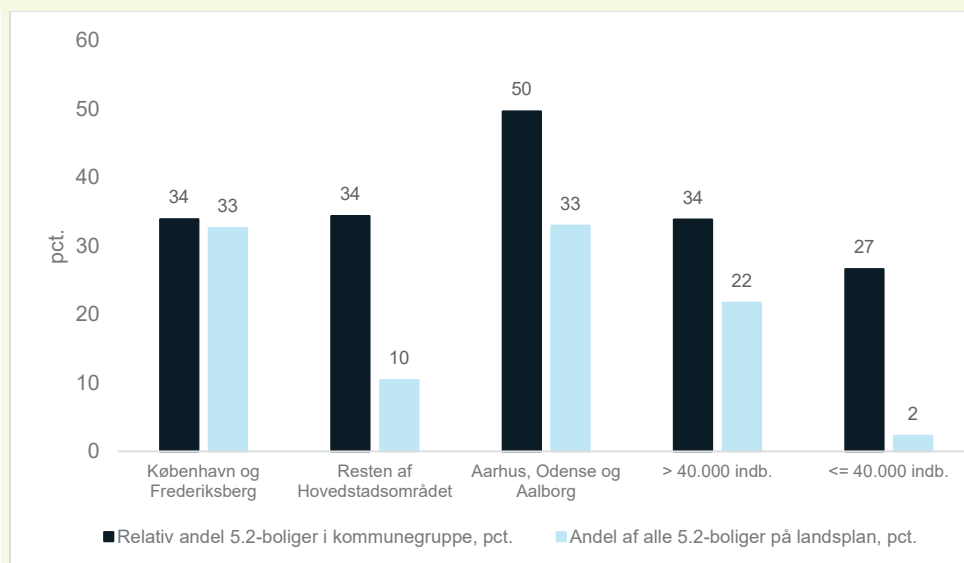
Tabel 3.10 Undersøgelsens § 5, stk. 2-boliger fordelt efter opførelsesår og kommunegruppe

	Samlede be- stand ¹⁾	Antal 5.2 boliger	Andel, pct.
<i>Opførelsesår:</i>			
-1919	52.600	19.200	37
1920-1939	50.000	22.600	45
1940-1963	28.200	13.200	47
1964-1991	20.500	2.000	10
I alt	151.300	57.000	38
<i>Kommunegruppe:</i>			
København og Frederiksberg	54.700	18.600	34
Resten af hovedstadsområdet	17.300	5.900	34
Aarhus, Aalborg og Odense	37.800	18.800	50
>40.000 indbyggere	36.600	12.400	34
=< 40.000 indbyggere	4.900	1.300	27
I alt	151.300	57.000	38

Anm.: Med udgangspunkt i undersøgelsen viser tabellen de opregnede niveauer for antallet af boliger, som er udlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fordelt efter geografi og opførelsesåregange. Tabellen viser desuden antallet af udlejningsboliger, som er udlejet efter boligreguleringslovens bestemmelser, fordelt efter geografi og opførelsesåregange, jf. kap 3.

Tallene er afrundet.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse, 2019

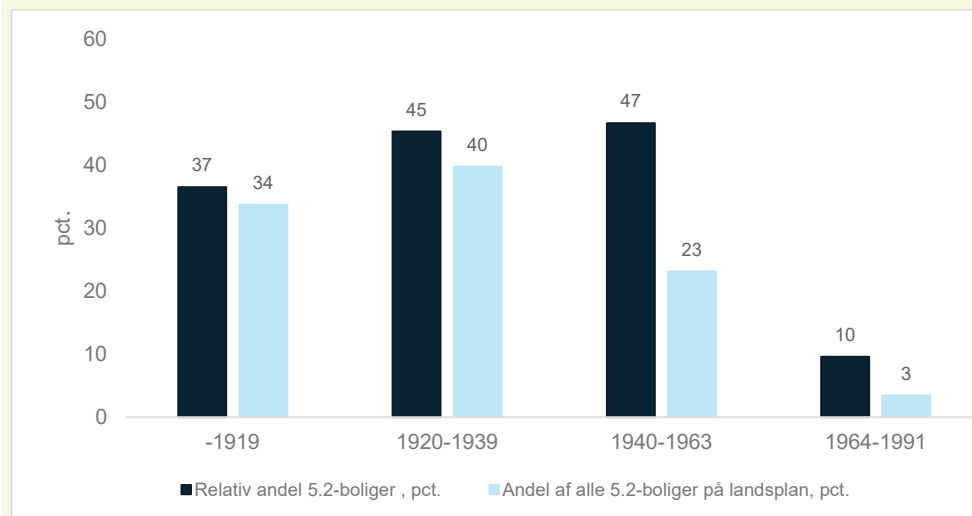
Figur 3.16a Andel 5.2-boliger fordelt efter kommunegruppe

Anm.: Den mørkeblå søjle viser, i hvor høj grad § 5, stk. 2, benyttes i de enkelte kommunegrupper. Det vil sige andelen af boliger, som er udlejet efter § 5, stk. 2.

Den lyseblå søjle viser, hvor meget § 5, stk. 2-boligerne i de enkelte kommunegrupper udgør af alle § 5, stk. 2-boliger på landsplan.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019

Figur 3.16b Andel 5.2-boliger fordelt efter boligernes opførelsesår



Anm.: Den mørkeblå søjle viser, hvor stor en andel af boligerne i en given årgang, der er udlejet efter § 5, stk. 2.
Den lyseblå søjle viser, andelen af § 5, stk. 2-boliger i de enkelte opførelsesårgange ift. alle § 5, stk. 2-boliger på landsplan uanset opførelsesår.
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019

Det lave antal § 5, stk. 2-boliger opført efter 1963, jf. tabel 3.10 og figur 3.16b, hænger sammen med, at det omkostningsbestemte lejeloft er højere for ejendomme opført efter 1963 og i nogle tilfælde overstiger markedslejen. Baggrunden for det er, at afkastet af ejendommens værdi, som indgår i det omkostningsbestemte lejeloft, er højere, jf. boligreguleringslovens § 9. Det betyder i praksis, at der er en del ejendomme opført i denne periode, der har markedsleje. For disse ejendomme vil forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ikke være relevante.

Det ses af figur 3.16b, at kun 10 pct. af boligerne, som er opført efter 1963, er udlejet med en leje fastsat efter § 5, stk. 2, i BRL. Til sammenligning er 45 pct. af boligerne, som er opført i perioden 1920-1939, udlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

3.4.5 Forbedringsudgiftens størrelse

Tabel 3.11 viser sammenhængen mellem de valgte kommunegrupper og den gennemsnitlige forbedringsudgift pr. m² ved gennemgribende forbedringer af boliger, som er genudlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Tabel 3.11 Forbedringsomkostning i kr. pr. m² fordelt efter kommunegrupper, 2019-priser

	25 pct. fraktil	Gns.	Median	75 pct. fraktil	Antal besvarelser (boliger)
<i>Kommunegruppe:</i>					
København/Frederiksberg	3.859	4.828	4.552	5.752	214
Resten af hovedstadsområdet	3.834	4.578	4.597	5.363	78
Aarhus, Aalborg og Odense	3.866	4.313	4.483	4.679	68
=> 40.000 indb.	2.985	3.211	3.194	3.502	25
<40.000 indb.	-	-	-	-	-
Alle	3.792	4.675	4.512	5.461	385

Anm.: Tallene i tabellen vedrører den rene forbedringsudgift i kr. pr. m² (dvs. den samlede investering med fradrag af sparet vedligeholdelse) i forbindelse med gennemgribende forbedringer. I det underliggende spørgeskema er bedt om husleje- og moderniseringsoplysninger for lejemål forbedret inden for de seneste 4 år, dog max 10 lejemål pr. ejendom. Der er ikke vist værdier for kommuner med under 40.000 indbyggere, da datamaterialet for denne kommunegruppe kun omfatter besvarelser fra én ejendom.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019

I undersøgelsen spørges både til den samlede investering i lejemålene, og til den rene forbedringsudgift (investeringen med fradrag af sparet vedligeholdelse) i forbindelse med gennemgribende forbedringer.

Det ses af tabel 3.11, at den gennemsnitlige forbedringsudgift pr. m² udgør 4.675 kr. på landsplan.

I gennemsnit er det aktuelle niveau af forbedringsomkostninger dermed ca. dobbelt så stort som den nuværende beløbsgrænse på 2.255 kr. pr. m² (2019-priser).

Sammenlignes medianen (50 pct. af besvarelserne ligger på hver side af denne værdi) for hver kommunegruppe adskiller kommuner med mellem 40.000 og 200.000 indbyggere (uden for Hovedstadsområdet) sig fra de øvrige kommunegrupper ved en relativ lav forbedringsudgift pr. m². De bemærkes, at datagrundlaget er relativt spinkelt. Medianen for forbedringsudgiften i kr. pr. m² i Hovedstadsområdet, Aarhus, Odense og Aalborg ligger stort set på samme niveau (omkring 4.500-4.600 kr. pr. m²).

Tabel 3.12 viser den gennemsnitlige forbedringsandel for 5.2-forbedringer for de valgte kommunegrupper. Forbedringsandelen er opgjort som andel af den samlede udgift til vedligeholdelse og forbedring.

Tabel 3.12 Forbedringsandel (pct.) ved 5.2-forbedringer fordelt efter kommunegrupper

	25 pct. fraktil	Gns.	Median	75 pct. fraktil	Antal besvarelser (boliger)
<i>Kommunegruppe:</i>					
København og Frederiksberg	67	75	75	83	214
Resten af hovedstadsområdet	68	70	76	80	78
Aarhus, Aalborg og Odense	72	80	81	85	68
=> 40.000 indb.	67	74	76	75	25
<40.000 indb.	-	-	-	-	-
Alle	67	75	76	82	385

Anm. I det underliggende spørgeskema er bedt om husleje- og moderniseringsoplysninger for lejemaal forbedret inden for de seneste 4 år, dog max for 10 lejemaal pr. ejendom.

Der er ikke vist værdier for kommuner med under 40.000 indbyggere, da datamaterialet for denne kommunegruppe kun omfatter besvarelser fra én ejendom.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019

Det ses, at den gennemsnitlige forbedringsandel udgør 75 pct., og at niveauerne i de viste geografiske grupper ligger relativt tæt. Kommunerne i 'Resten af hovedstadsområdet' adskiller sig fra de øvrige kommunegrupper ved at have lidt lavere gennemsnitlige forbedringsandele, mens den gennemsnitlige forbedringsandel er lidt højere i Aarhus, Aalborg og Odense kommuner.

Der er ikke vist værdier for kommuner med under 40.000 indbyggere, da datamaterialet for denne kommunegruppe kun omfatter besvarelser fra én ejendom.

Sammenlignes medianen (50 pct. af besvarelserne ligger på hver side af denne værdi), ligger niveauerne af forbedringsandele mere ens på tværs af kommunegrupper.

3.4.6 Huslejevirkninger af genudlejning efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Tabel 3.13 viser sammenhængen mellem de valgte kommunegrupper og huslejen for private udlejningsboliger, der efter en gennemgribende forbedring er genudlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Datagrundlaget i tabel 3.13 omfatter kun ejendomme, hvor der både er lejemaal udlejet med en leje fastsat efter omkostningsbestemt leje, og lejemaal udlejet med en leje fastsat efter § 5, stk. 2, i boligreguleringslovens. Det er således ikke muligt at beregne huslejeforskelle i ejendomme, hvor samtlige boliger enten er udlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, (72 ejendomme) eller omkostningsbestemt leje (245 ejendomme). De 72 ejendomme, hvor samtlige boliger er udlejet efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, er relativt små og primært beliggende i kommuner uden for hovedstadsområdet. Ejendomme, hvor samtlige boliger er udlejet med en leje fastsat efter omkostningsbestemt leje fordeler sig mere ligeligt på landsplan.

Tabel 3.13 Gennemsnitlig årlig husleje pr. m² fordelt efter kommunegruppe, pr. 1. januar 2019

	Husleje, kr. pr. m ²			Huslejeforskel i pct.				Antal besvarelser
	Omkostningsbestemt	§ 5, stk. 2	Forsk. skel	25 pct. fraktil	Gns.	Median	75 pct. fraktil	
<i>Kommunegruppe:</i>								
København/ Frederiksberg	776	1.456	680	49	88	80	140	222
Resten af hovedstadsområdet	839	1.426	587	45	70	51	107	82
Aarhus, Aalborg og Odense	755	1.295	540	43	71	94	102	71
> 40.000 indbyggere	669	961	291	30	43	36	66	50
<= 40.000 indbyggere	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle	779	1.407	628	45	81	77	128	425

Anm. Huslejeoplysningerne er baseret på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse vedr. gennemgribende moderniseringer af private udlejningsboliger. Beregningsgrundlaget omfatter i alt 425 § 5, stk. 2-boliger. Huslejeforskellen er – for hver § 5, stk. 2-bolig – beregnet som forskellen mellem § 5, stk. 2-lejen og den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje i ejendommen, hvori de enkelte § 5, stk. 2-boliger er beliggende. Grundet fejl i indberetninger er ca. 100 boliger frasorteret. Det er således ikke muligt at beregne huslejeforskelle i ejendomme, hvor samtlige boliger er udlejet efter § 5, stk. 2, (72 ejendomme).

Der er ikke vist værdier for kommuner med under 40.000 indbyggere, da datamaterialet for denne kommunegruppe kun omfatter besvarelser fra én ejendom.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019

Det ses, at § 5, stk. 2-huslejerne er højest i København og Frederiksberg kommuner samt Resten af hovedstadsområdet. Hvor de omkostningsbestemte huslejer er relativt ens på tværs af geografi, ses § 5, stk. 2-lejerne i højere grad at variere geografisk.

Det bemærkes, at Aarhus vejer relativt tungt i de besvarelser, som der er indkommet for kommunegruppen (Aarhus, Aalborg og Odense).

Det ses endvidere af tabel 3.13, at gennemgribende forbedrede lejemål har en årlig gennemsnitlig husleje på 1.407 kr. pr. m², som skal sammenlignes med en husleje på i gennemsnit 779 kr. pr. m² for de lejemål, som er udlejet med omkostningsbestemt leje. Det svarer til en huslejeforskel på ca. 628 kr. pr. m² og dermed en huslejeforskel på 81 pct.

Ved læsningen af tabellen skal man være opmærksom på, at der *ikke* er tale om § 5, stk. 2-huslejestigninger. Undersøgelsen afdækker ikke, hvad huslejen var for de konkrete § 5, stk. 2-lejemål *før* de blev gennemgribende forbedrede. Det, der sammenlignes, er således § 5, stk. 2 huslejen for de forbedrede lejemål i en ejendom og den omkostningsbestemte husleje for ejendommens resterende lejemål.

Hvis det er lejemålene med de laveste omkostningsbestemte huslejer, der er blevet forbedret, vil de gennemsnitlige § 5, stk. 2-huslejestigninger være større end de 81 pct., jf. ovenfor.

Til sammenligning udgjorde den gennemsnitlige huslejeforskel i 2009-undersøgelsen 70 pct. Sammenlignes medianerne i de to undersøgelser lig-

ger huslejeforskellene på samme niveau – hhv. 77 pct. i 2019 og 76,8 pct. i 2009.

For kommunegrupperne med under 200.000 indbyggere (hvor kommunerne ikke indgår i 'Resten af Hovedstadsområdet'), gælder, at antallet af boliger, hvor der er oplyst § 5, stk. 2-huslejer, er begrænset. Oplysningerne er derfor behæftet med stor usikkerhed.

Tabel 3.14 viser sammenhængen mellem opførelsesåret for bygninger, hvori der findes § 5, stk. 2-boliger, og den gennemsnitlige husleje før (den omkostningsbestemte leje for hele ejendommen) og efter (§ 5, stk. 2-boligerne) en gennemgribende forbedring efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Tabel 3.14 Gennemsnitlig årlig husleje pr. m², pr. 1. januar 2019, fordelt efter opførelsesårgange

	Husleje, kr. pr. m ²			Huslejeforskel i pct.				Antal besvarelser
	Omkostningsbestemt	§ 5, stk. 2	Forsk. 2	25 pct. fraktil	Gns.	Median	75 pct. fraktil	
<i>Opførelsesår:</i>								
Før 1920	750	1.425	658	52	88	78	173	120
1920-1939	816	1.381	565	43	69	71	102	201
1940-1963	756	1.472	716	48	95	76	190	67
1964-1991	668	1.395	727	102	109	109	127	37
Alle	779	1.407	628	45	81	77	128	425

Anm. Huslejeoplysningerne er baseret på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse vedr. gennemgribende moderniseringer af private udlejningsboliger. Beregningsgrundlaget omfatter i alt 425 § 5, stk. 2-boliger. Huslejeforskellen er – for hver § 5, stk. 2-bolig – beregnet som forskellen mellem § 5, stk. 2-lejen og den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje i ejendommen, hvori de enkelte § 5, stk. 2-boliger er beliggende. Grundet fejl i indberetninger er ca. 100 boliger frasortet. Det er således ikke muligt at beregne huslejeforskelle i ejendomme, hvor samtlige boliger er udlejet efter § 5, stk. 2 (72 ejendomme).

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019

Det ses af tabel 3.14, at den omkostningsbestemte gennemsnitlige leje for boliger beliggende i ejendomme, som er opført i perioden 1920-1939 ligger på et relativt højt niveau i forhold til de øvrige opførelsesår.

Tabellen viser dog samtidig, at de gennemsnitlige § 5 stk. 2-huslejer ligger på stort set samme niveau på tværs af opførelsesårgangene, og at huslejeforskellen mellem § 5 stk. 2, og den omkostningsbestemte leje er lavere for boliger i ejendomme opført før 1940 end for boliger i ejendomme fra senere opførelsesår (alt sammen gennemsnitligt set).

Det bemærkes, at disse resultater i betydeligt omfang kan være båret af, hvor ejendommene er beliggende. Det fremgår indirekte ved at sammenligne tallene fra tabel 3.13 med tabel 3.14.

Bilag 3.A Metode til opdeling af den private udlejningssektor efter reguleringsform

For at fordele den private udlejningssektor efter reguleringsform, er der anvendt en række metoder til at bestemme, hvilket reguleringsprincip, der gælder for den enkelte lejebolig.

Udgangspunktet for opgørelsen er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens boligstatistiske register, der indeholder oplysninger om den danske befolkning og dens boligforhold. Kilderne til databasen er en række administrative registre, herunder Bygnings- og Boligregistret (BBR), Det Fælleskommunale Ejendomsstamregister (ESR), Det Centrale Personregister (CPR), Boligstøtregistret, Landsbyggefondens huslejerregister mv. I databasen er der foretaget en række korrektioner, der blandt andet gør det muligt at identificere boligformerne mere præcist og detaljeret. Endvidere er der foretaget korrektioner af private boliger, der på tællingstidspunktet ikke var beboet og dermed ikke umiddelbart var en ejer- eller privat udlejningsbolig.

Opgørelsen er afgrænset til *egentlige* boliger, det vil sige boliger med eget køkken. Der ses i øvrigt bort fra kollegieboliger og offentligt ejede boliger.

De 564.900 private udlejningsboliger i tabel 3.5 fordeles efter:

- Beliggenhed (reguleret, ikke-reguleret kommuner)
- Bygningens opførelsesår (før 1964, 1964-1991, 1992 og efter)
- Antal boliger i ejendommen (1-6 boliger, 7 boliger eller flere)²⁹

Disse kategorier er kun en første indikation af, hvilken reguleringsform boligen hører under. Nogle boliger beliggende i regulerede kommuner i ældre byggeri har fx fri lejefastsættelse (erhverv og tagetage som er omdannet til bolig). Dette er der korrigeret for, jf. nedenfor.

1) Omkostningsbestemt leje (småejendomme opført før 1992)

Der er 184.500 private udlejningsboliger i regulerede kommuner i ejendomme med færre end 7 boliger opført før 1992. Til disse er der lagt 47.500 udlejede ejerlejligheder beliggende i en store ejendomme (flere end 6 boliger), og hvor udlejer maksimalt ejer 6 udlejede ejerlejligheder i ejendommen. De 47.500 boliger er flyttet fra kategorien omkostningsbestemt leje (I/II).

2) Det lejedes værdi, § 5, stk. 2 – lejemål

Antallet af § 5, stk. 2-boliger er baseret på 5.2-spørgeskemaundersøgelsen, jf. afsnit 3.4. Det er forudsat, at de skønnede 57.000 § 5, stk. 2-boliger er be-

²⁹ I praksis er det antallet af boliger i ejendommen pr. 1/1 1995, som har betydning for, om ejendommen betragtes som en "mindre" ejendom eller ej. Der er forsøgt at skønne over antallet af boliger pr. 1/1 1995 i den enkelte ejendom ved dels at matche med det historiske BBR-register for 1995. Dels at benytte skønnet for antal boliger, som er etableret ved omdannelse af erhverv og tagetage. I en del tilfælde har det ikke været muligt at opnå et tilfredsstillende match med 1995-registret, og i disse tilfælde er der benyttet boligaltallet for 2019.

liggende i ejendomme opført før 1964 og er derfor flyttet fra kategorien omkostningsbestemt leje I.

3) Det lejedes værdi, 80:20-ejendomme

De såkaldte 80:20-ejendomme er ejendomme, hvor mere end 80 pct. af bruttoetagearealet den 1. januar 1980 anvendtes til andet end beboelse. Huslejen i disse boliger kan fastsættes til det lejedes værdi. Skønnet er fra tabel 4.1 i Socialministeriet (2004) ”Redegørelse fra Ekspertgruppen vedr. Lejelovskommissionens modererede lejelovsmodel” s. 27. Det er forudsat, at disse boliger er beliggende i ejendomme opført før 1964, og de er derfor flyttet fra kategorien omkostningsbestemt leje I.

4) Markedsleje, erhverv og tagetage omdannet til bolig

Erhverv, som efter 1991 er omdannet til beboelse, og tagetage, som efter 1/9 2002 er indrettet til beboelse, har fri lejefastsættelse. For at foretage skøn for disse omdannelser er den enkelte private udlejningsbygning primo 2019 sammenlignet med den samme bygning primo 1992 og primo 2003.

Ved at sammenligne bygningens opførelsesår og bebyggede areal på de tre tidspunkter (1992, 2003 og 2019) sikres det, at bygningen med rimelig sikkerhed kan siges, at være den samme i alle tre år. Sammenligningen deles op i to perioder:

1992 sammenlignet med 2003

Hvis antallet af boliger og boligkvadratmeter i bygningen er steget samtidigt med en tilsvarende reduktion af erhvervskvadratmeter, antages det, at disse nye boliger er etableret ved at omdanne erhverv til bolig.

2003 sammenlignet med 2019

Hvis antallet af boliger og boligkvadratmeter i bygningen er steget samtidigt med en tilsvarende reduktion af erhvervskvadratmeter, antages det, at disse nye boliger er etableret ved at omdanne erhverv til bolig.

Hvis antallet af boliger og boligkvadratmeter i bygningen er steget samtidigt med en tilsvarende forøgelse af kvadratmeter tagbolig, antages det, at disse nye boliger er etableret ved at etablere boligerne i tageetagen.

I nogle bygninger har der været en stigning i antal boliger samtidig med, at der både har været et fald i erhvervskvadratmeter og en stigning i kvadratmeter tagbolig. I disse bygninger fordeles boligerne med fri lejefastsættelse på de to kategorier efter, hvor mange kvadratmeter erhverv der er forsvundet, og hvor mange kvadratmeter tagbolig der er kommet til i perioden 2003-2019.

Bilag 3.B Metode til populationsopregning

Boks 3.2 Metode til populationsopregning – samlet skøn af 5.2-boliger

For at opnå et repræsentativt udsnit af private udlejningsejendomme er populationen af *relevante private udlejningsejendomme* valgt inddelt i en række delpopulationer. Ejendommene er inddelt efter henholdsvis kommunegruppe/geografi (5 grupper), ejendommenes størrelse (4 grupper) og ejendommens opførelsesår (4 grupper). Det giver i alt $5 \times 4 \times 4 = 80$ delpopulationer også kaldet strata.

Et eksempel på et stratum (strata i ental) er ejendomme beliggende i København og Frederiksberg kommuner, hvor ejendommene er opført før 1920, og hvor ejendommene omfatter mellem 7 og 12 beboelseslejemål. Dette stratum navngiver vi, for at simplificere, stratum 1. Stratum 1 omfatter i alt 807 ejendomme. Ud af de 807 ejendomme er 210 tilfældigt udvalgt som stikprøve. Det svarer til ca. 26 pct. af ejendommene i stratum 1. Samme procedure er foretaget for samtlige 80 strata. Det giver i alt en stikprøvestørrelse på 2.336 ejendomme, svarende til ca. 26 pct. af den samlede bestand af *relevante private udlejningsejendomme* (8.822 ejendomme).

Stikprøveresultater fra hvert stratum populationsopregnes med nedenstående opregningsfaktor, for et givet strata_j:

$$\text{opregningsfaktor}_j = \frac{N_j - \gamma_j - f_j}{b_j}, \text{ hvor}$$

N_j = landstal i BBR for strata_j (antal ejendomme)

b_j = brugbare besvarelser for strata_j (antal ejendomme)

f_j = frasorteringer i strata_j (antal ejendomme)

γ_j = identificerede småejendomme via en samkøring af BBR – registre (1995 og 2019)

I tælleren korrigeres opregningsfaktoren for identificerede *småejendomme*, som fratrækkes populationstallet af ejendomme i strata_j. *Småejendommene* er identificerede ved at samkøre BBR-registeret fra 1995 med 2019 registeret, eller ved at respondenterne har oplyst, at den pågældende ejendom er en *småejendom*.

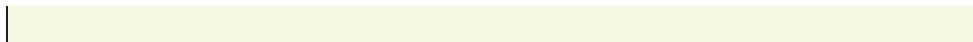
Det er i de indkomne besvarelser for strata 1 oplyst, at 204 boliger er udlejet efter § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven. For stratum 1 er spørgeskemaet besvaret for 57 ejendomme, hvoraf 4 ejendomme ikke er omfattet af boligreguleringslovens kap. II-IV. 51 ud af de 807 ejendomme i strata 1 er identificerede *småejendomme*. Ovenstående oplysningerne kan indsættes i opregningsfaktoren, således:

$$\text{opregningsfaktor}_1 = \frac{807 - 51 - 4}{53} = 14$$

Opregningsfaktoren for stratum 1 kan herefter anvendes til at opregne og herved estimere et populationsskøn af 5.2-boliger i stratum 1, således:

$$\begin{aligned} \text{5.2 boliger i strata}_j &= \text{opregningsfaktor}_j \cdot \text{besvarede 5.2 boliger i strata}_j \\ \text{skøn af 5.2 boliger stratum}_1 &= 14 \cdot 204 = 2.894 \end{aligned}$$

Fortages ovenstående procedure for samtlige 80 strata, opnås et samlet skøn på ca. 57.000 boliger, som er udlejet efter § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven.



4 Anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 1 og 2

4.1 Indledning

I dette kapitel beskrives anvendelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 1 og 2. I kapitlet præsenteres en række simple figurer og regneeksempler, og de videre effekter analyseres.

Kapitlet er et oplæg til diskussionen af de mulige alternative modeller for ændringer i regelsættet omkring boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af sondringen mellem vedligeholdelse og forbedringer af det lejede, og et afsnit der definerer de anvendte huslejeregimer.

Dernæst beskrives, hvordan forbedringsforhøjelser beregnes efter de almindelige bestemmelser, det vil sige efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Desuden belyses afkastet eller gevinsten af gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Boliger udlejet efter denne bestemmelse kan genudlejes til en leje, som ”ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi”.

De figurer og regneeksempler, som præsenteres i kapitlet, benytter 5.2-spørgeskemaundersøgelsens resultater med hensyn til niveauer for gennemsnitlige huslejeforskelle og forbedringsinvesteringer i forbindelse med 5.2-moderniseringer.

Kapitlet sammenligner huslevirkningerne af moderniseringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Analyserne viser blandt andet, at der er store geografiske forskelle på, hvor attraktivt det er at gennemføre investeringer efter stk. 2 i forhold til stk. 1 i boligreguleringslovens § 5. I de store bykommuner København, Frederiksberg, Aarhus, Aalborg og Odense vurderes at være omkring 45.000 omkostningsbestemte private lejeboliger, som potentielt kan § 5, stk. 2-forbedres. I de tre førstnævnte kommuner er det generelt meget attraktivt at § 5, stk. 2-forbedre lejemålene.

I vurderingen af konsekvenserne af mulige ændringer af boligreguleringslovens § 5, stk. 2 – herunder specielt af en afskaffelse af bestemmelsen – spiller det en rolle, hvor attraktivt det er at gennemføre forbedringer via boligreguleringslovens § 5, stk. 1: Vil det f.eks. være et sandsynligt scenarie, at en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil medføre, at det samlede omfang af investeringer i den ældre boligmasse stiger? Dette emne diskuteres kort i kapitlet, uden at der drages håndfaste konklusioner.

I sammenhæng hermed diskuteres kort, om det er muligt at sige noget om, om boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fører til ”overinvesteringer”. Boligreguleringslovens § 5, stk. 2, blev i sin tid (1996) indført blandt andet fordi

man mente, at der blev investeret for lidt i forbedringer af de ældre, private udlejningsejendomme. Den tidligere relativt omfattende statslige og kommunale byfornyelsesindsats kan muligvis ses som et udtryk for det samme.

På den anden side er der eksempler på og diskussioner af, om lejerne er interesserede i de huslejeforhøjelser, som forbedringsinvesteringerne er udtryk for. Investerer udlejerne i forbedringer, som lejerne dybest set ikke er interesserede i, for at opnå et højere huslejeniveau og et forbedret afkast? Er de tidligere ”for sparsomme” forbedringer afløst af ”alt for rigelige” forbedringer?

Kapitlet konkluderer ikke på denne problemstilling. Udgangssituationen er en politisk vedtaget reguleret leje, og spørgsmålet, om der er tale om ”over-” eller ”underinvesteringer”, er derfor i høj grad afhængigt af konteksten.

Eventuelle ændringer i boligreguleringslovens § 5, stk. 2, kan have afledte effekter på værdien af udlejningsejendomme. Hvor store effekterne er, vil blandt andet afhænge af, hvordan initiativet udformes og det uudnyttede potentiale for boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Der vil være ejendomme, hvor samtlige lejemål er § 5, stk. 2-forbedrede, eller hvor udlejningssituationen tilsiger, at lejen ikke kan hæves, og som derfor ikke vil blive påvirket. Omvendt vil der være ejendomme med mange omkostningsbestemte lejemål med lav leje, og som ligger i attraktive områder, hvor værdien af ejendommen – afhængigt af initiativets udformning – kan blive påvirket kraftigt.

Der vil ligeledes være effekter på værdien af andelsboligejendomme opført før 1992. Omkring 40 procent af andelsboligforeningerne (ca. 55 pct. af alle andelsboliger) har valuarvurdering som værdiansættelsesprincip, og dermed har valuarvurderingen betydning for fastsættelsen af den enkelte andelsboligs maksimalpris. Valuarvurderingerne inddrager ikke andelshavernes forbedringer af egne boliger, idet de er andelshavernes ejendom. Men valuaren skønner over potentialet for § 5, stk. 2-forbedringer, hvis en ejendomsinvestor købte ejendommen. Valuarvurderingen – og de antagelser og skøn, der udøves i forbindelse hermed – kan have stor betydning for andelsboligernes maksimalpriser og dermed også andelshavernes formue. I kapitlet gennemregnes forskellige scenarier.

Foreninger, som benytter den offentlige vurdering (35 pct.), vil ifølge Vurderingsstyrelsen også blive påvirket af ændringer i § 5, stk. 2, når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme fra 2021 og frem.

Foreninger, som benytter anskaffelsessummen, vil ikke opleve konsekvenser af en afskaffelse af § 5, stk. 2.

Ændringer i huslejerne har betydning for de statslige og kommunale udbetalinger af boligstøtte. Idet der er loft over, hvilken husleje der kan gives boligstøtte til, kan store huslejestigninger i givne lejemål betyde, at disse lejemål ikke længere er relevante for boligstøttemodtagerne.

4.2 Vedligeholdelse og forbedringer

Det er vigtigt, at der i investeringen i et lejemål skelnes mellem en *vedligeholdelsesdel* og en *forbedringsdel*.

Vedligeholdelse er det arbejde, som udlejereren gennemfører for at opretholde ejendommen i den stand, som lejerne efter lejeaftalen og lovgivningen har krav på.

Vedligeholdelse er altså de arbejder, der sletter sporene efter slid og ælde samt skader. Vedligeholdelse kan ikke medføre huslejestigninger.

Forbedringer er det arbejde, som udlejereren gennemfører, og som forøger boligens brugsværdi. Forbedringer kan resultere i huslejestigninger.

Forbedringer vil ofte være forbundet med, at der samtidig gennemføres vedligeholdelsesarbejder. Det er alene forbedringsdelen, der kan danne grundlag for en lejeforhøjelse

4.3 Huslejeregimer

I forbindelse med vurderingen af effekten af forskellige modeller for ændring af § 5, stk. 2-ordningen samt beskrivelse af incitamentstrukturer i de enkelte modeller er der taget udgangspunkt i tre huslejeregimer: § 5, stk. 1-lejefastsættelse, § 5, stk. 2-lejefastsættelse og fri lejefastsættelse (markedsleje). Nedenfor er foretaget en beskrivelse af indholdet i de tre huslejeregimer.

§ 5, stk. 1-lejefastsættelse

Denne huslejefastsættelsesmetode er baseret på den omkostningsbestemte husleje. Der er dermed tale om en beregnet husleje, der fastsættes som den andel af ejendommens driftsudgifter samt et fast afkast til udlejereren, som kan henregnes til det pågældende lejemål. Afkastets størrelse beregnes på en særlig måde for ejendomme opført efter 1963 og indebærer for visse ejendomme, at den omkostningsbestemte husleje overstiger markedslejen. Ved lejeaftalens indgåelse er lejen ikke begrænset af det lejedes værdi.

Den omkostningsbestemte husleje kan forhøjes i takt med stigninger i driftsudgifterne dog således, at lejen ikke hermed kan bringes til at overstige det lejedes værdi. Udgangspunktet for den omkostningsbestemte husleje er, at udlejereren kan opretholde den gældende leje, indtil der er grundlag for lejeforhøjelse. Huslejen skal som udgangspunkt ikke nedsættes ved fald i driftsudgifterne.

Har udlejereren udført forbedringer, kan der til den omkostningsbestemte husleje lægges et forbedringstillæg, som opgøres efter lejelovens almindelige regler herom. Tillægget skal modsvare den forøgelse af det lejedes værdi, som forbedringen har medført. Det er således den samlede ombygningsudgift fratrukket eventuelle vedligeholdelsesudgifter og dermed den rene for-

bedringsudgift, som kan danne grundlag for beregning af forbedringstillægget.

Forbedringstillægget opgøres på grundlag af ydelsen på et sædvanligt langsigtet realkreditlån til finansiering af det pågældende forbedringsarbejde. Udlejeren vil efter praksis kunne vælge imellem 10-årig, 20-årig og 30-årig belåning i forhold til en forventet levetid for forbedringen.

Forbedringstillægget er varigt, hvilket modsvares af udlejeren pligt til at vedligeholde og i fornødent omfang udskifte forbedringen fremover.

§ 5, stk. 2-lejefastsættelse

Det centrale element i lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, er, at lejen ved lejeaftalens indgåelse, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt, løftes ud af den omkostningsbestemte husleje, idet lejen i sin helhed fastsættes efter princippet om det lejedes værdi.

Det følger heraf, at lejen kan fastsættes til det beløb, der er rimeligt under hensyn til den leje, som er almindeligt gældende i kvarteret eller området for tilsvarende lejemål med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand.

Det lejedes værdi beskrives som en retlig standard, der fastsættes af huslejenævnet og boligretter. Heri ligger forskellen til markedsleje, som bestemmes af forholdene på markedet. Det forudsættes i lovgivningen, at der i sammenligningsgrundlaget ikke må indgå lejemål, der er omfattet af markedsleje. Det fremgår af reglerne om det lejedes værdi, at lejemål med en anden lejefastsættelse som udgangspunkt generelt er undtaget fra sammenligningsgrundlaget.

Det vil sige, at § 5, stk. 2-lejemål sammenlignes med § 5, stk. 2-lejemål. Ved huslejenævnet fastsættes det lejedes værdi oftest ud fra nævnsmedlemmernes generelle kendskab til lejeniveauer i sammenlignelige lejemål. Til forskel herfra bliver der ved Boligretten i praksis ofte foretaget en sammenligning med lejemål, hvor lejen ikke tidligere har været behandlet og reguleret af huslejenævnet.

§ 5, stk. 2-ordningen indeholder ikke særlige regler om lejeregulering i lejeperioden. På den baggrund kan det derfor aftales, at huslejen reguleres årligt i forhold til udviklingen i nettoprisindekset. I praksis tillades det endvidere, at huslejen reguleres i forhold til stigningen i ejendommens driftsudgifter. Ved sådanne reguleringer skilles lejen i en budgetlejedel, som kan reguleres, og et fast "§ 5, stk. 2- tillæg".

Ordnningen indførtes med det formål at øge incitamenterne til at udføre samledes, gennemgribende forbedringer i utidssvarende ejendomme.

Fri lejefastsættelse

Markedsleje kan som fravigelse af de almindelige regler aftales for lejemål i byggeri, der er taget i brug efter 1991 samt for visse lejemål, som er indrettet i tidligere erhvervslokaler og uudnyttede tagetager samt i nypåbyggede etager. For disse lejemål er det forholdet imellem udbud og efterspørgsel, som er bestemmende for huslejens størrelse. Det kan for sådanne lejemål aftales, at huslejen reguleres årligt efter udviklingen i nettoprisindekset.

Er der ikke indgået en gyldig aftale om fravigelse af de almindelige regler, er virkningen den, at huslejen skal beregnes efter lovgivningens almindelige regler.

Incitament

Det lægges til grund, at en udlejer vil søge at optimere de økonomiske forhold omkring udlejningsejendommen. Dette gælder såvel i forhold til ejendommens stand med det formål at minimere ejendommens vedligeholdelsesudgifter, som i relation til at opnå det størst mulige afkast af huslejeindtægten.

Dette indebærer, at udlejere må forventes at benytte de muligheder, der giver størst afkast af forbedringsinvesteringerne.

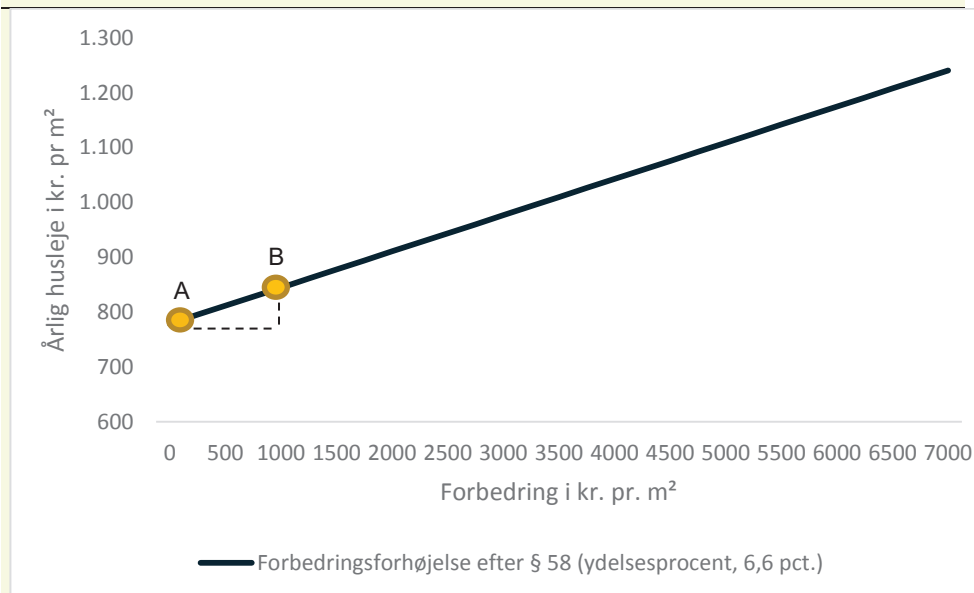
4.4 Forbedringsforhøjelser efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1

Udlejeren kan efter forbedringens gennemførelse forlange lejen forhøjet med et beløb, der modsvarer investeringens størrelse. Lejeforhøjelsen skal som udgangspunkt kunne give en passende forrentning af den udgift, der med rimelighed er afholdt til forbedringen, samt dække afskrivning og sædvanlige udgifter til vedligeholdelse, administration, forsikring og lignende. Det er den faktisk afholdte anlægsudgift, der danner udgangspunktet for vurderingen af, om udgiften er afholdt med rimelighed.

I udgifterne kan ud over rene håndværkerudgifter indgå honorarer til teknikere og anden sagkyndig bistand for bygherren, ligesom udgifter til bygge-lånsrenter kan medtages. Tilsvarende skal udgifterne reduceres med opnåede rabatter, tilskud til arbejdets gennemførelse og sparet vedligeholdelse af de indretninger, der udskiftes.

I praksis tager beregningen af forbedringsforhøjelsens størrelse udgangspunkt i ydelsen på et sædvanligt langfristet realkreditlån til finansiering af ombygningen på det tidspunkt, hvor belåning ville kunne gennemføres – dvs. typisk umiddelbart efter arbejdets afslutning. Ydelsen på et 20-årigt realkreditlån udgør april 2019 6,6 pct. (I det følgende anvendes denne ydelsesprocent i figurer mv.).

Figur 4.1 viser huslejeforhøjelser afledt af forbedringer af det lejede for en gennemsnitlig bolig udlejet efter omkostningsbestemt leje.

Figur 4.1 Årlig huslejestigning i kr. pr m² afledt af forbedringsforhøjelser i kr. pr. m² (omkostningsbestemt husleje)

Anm.: Forbedringsudgiften er opgjort som omkostningen til forbedringsarbejder med fradrag af sparet vedligeholdelse.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning

Den lodrette akse angiver den årlige husleje i kr. pr. m², og den vandrette akse angiver forbedringen af det lejede i kr. pr. m². Det ses, at lejemålet uden forbedringer udlejes til en årlig leje på ca. 779 kr. pr. m² (skæringen på den lodrette akse). Huslejeniveauet er taget fra 5.2- spørgeskemaundersøgelsen, som viser, at den gennemsnitlige omkostningsbestemte husleje på landsplan ligger på omkring 779 kr. pr. m² (2019-priser).

Den blå kurve viser sammenhængen mellem forbedringsforhøjelser af det lejede og den afledte ”nye” årlige husleje i kr. pr. m² som følge heraf. Hældningen på den blå kurve er derfor lig 6,6 pct. (førsteårs-ydelsesprocenten på et 20-årigt realkreditlån), som er udlejers tilladte husleje-forhøjelse, jf. ovenfor. De 6,6 pct. er en lejeforhøjelse og således ikke et afkast. En lejeforhøjelse på 6,6 pct. svarer til en intern rente af det investerede beløb på 2,8 pct., jf. afsnit 4.7. Den interne rente er heller ikke et udtryk for afkastet af forbedringsinvesteringen, idet der skal ske en korrektion i forhold til flere faktorer. Det bemærkes, at lejeforhøjelsen er permanent, og derfor også kan opkræves, når et eventuelt lån er tilbagebetalt. Der henvises til afsnit 4.7 om afkastet af forbedringer.

I figur 4.1 viser punkt A og B huslejevirkningen som følge af en forbedringsinvestering på 1.000 kr. pr. m². Punkt A er lig 779 kr. pr. m² (årlig husleje før forbedringsforhøjelsen), og punkt B er lig 845 kr. pr. m² (årlig husleje inkl. forbedringsforhøjelsen). Det svarer til en huslejestigning på 66 kr. pr. m² afledt af en forbedringsforhøjelse på 1.000 kr. pr. m². Huslejestigningen er på ca. 8 pct.

4.5 Forbedringsforhøjelser efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2

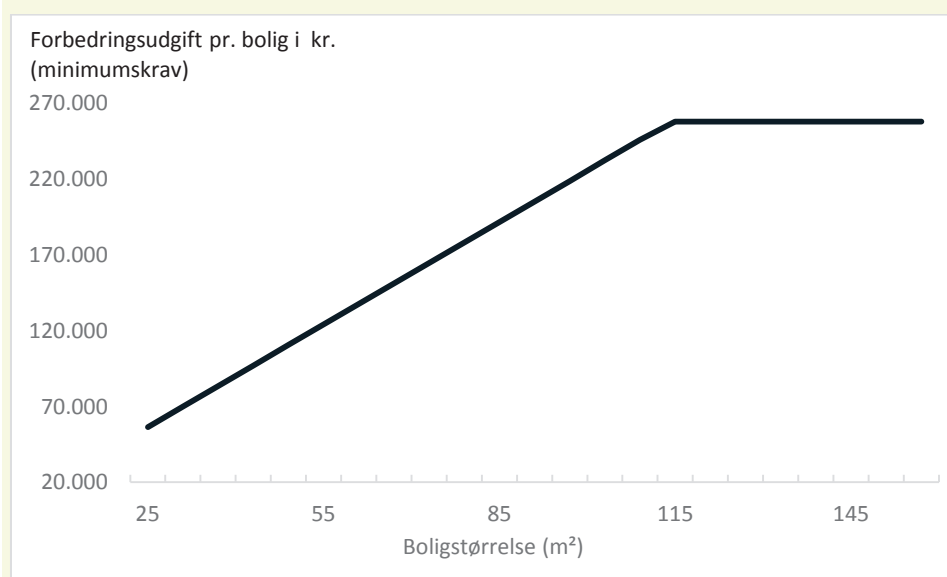
I dette afsnit fokuseres der på gennemgribende forbedringer af omkostningsbestemte lejeboliger, jf. boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Det er som nævnt ovenfor vigtigt, at der i investeringen i forbindelse med en gennemgribende forbedring af et lejemål skelnes mellem en *vedligeholdelsesdel* og en *forbedringsdel*. Det skyldes, at vedligeholdelsesdelen ikke kan danne basis for huslejeforhøjelser og dermed ikke medregnes i ”§ 5, stk. 2-regnestykket”. Ved forbedringsudgiften forstås den rene forbedring af lejemålet, det vil sige den samlede investering med fradrag af sparet vedligeholdelse.

Før et lejemål anses for gennemgribende forbedret, skal *forbedringsudgiften* enten overstige 2.255 kr. pr. m² eller et samlet beløb på minimum 257.894 kr. (2019-priser). Desuden er det et krav, at forbedringerne væsentligt har forøget det lejedes værdi. Det er ifølge boligreguleringslovens § 5, stk. 2, også en betingelse, at de arbejder, som medtages i den samlede forbedringsudgift, er udført inden for en periode på 2 år, men ikke nødvendigvis op til selve genudlejningen efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Figur 4.2 viser ”§ 5, stk. 2-kravet” til forbedringsudgiften fordelt på boligstørrelse. Såfremt kravet, jf. ovenstående, er opfyldt, kan lejemålet genudlejes efter bestemmelserne i boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Figur 4.2 Minimumskravet til forbedringsinvesteringen ved anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2 (2019-priser)



Anm.: Forbedringsudgiften er opgjort som omkostningen til forbedringsarbejder med fradrag af sparet vedligeholdelse. Den blå kurve viser minimumskravet til en § 5, stk. 2-forbedring i kr. fordelt på boligstørrelse i m².

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning

Det ses af figuren, at lejemål under 115 m² kan genudlejes jf. boligreguleringslovens § 5, stk. 2, når forbedringsudgiften udgør minimum 2.255 kr. pr. m². For lejemål over 115 m² er investeringskravet på minimum 257.894 kr., og dermed behøves kvadratmeterkravet på de 2.255 kr. pr. m² ikke at være opfyldt.

Nedenfor belyses huslejevårhøjelser afledt af gennemgribende forbedringer via simple figurer og regneeksempler. Figurer og regneeksempler bygger på tal fra § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen.

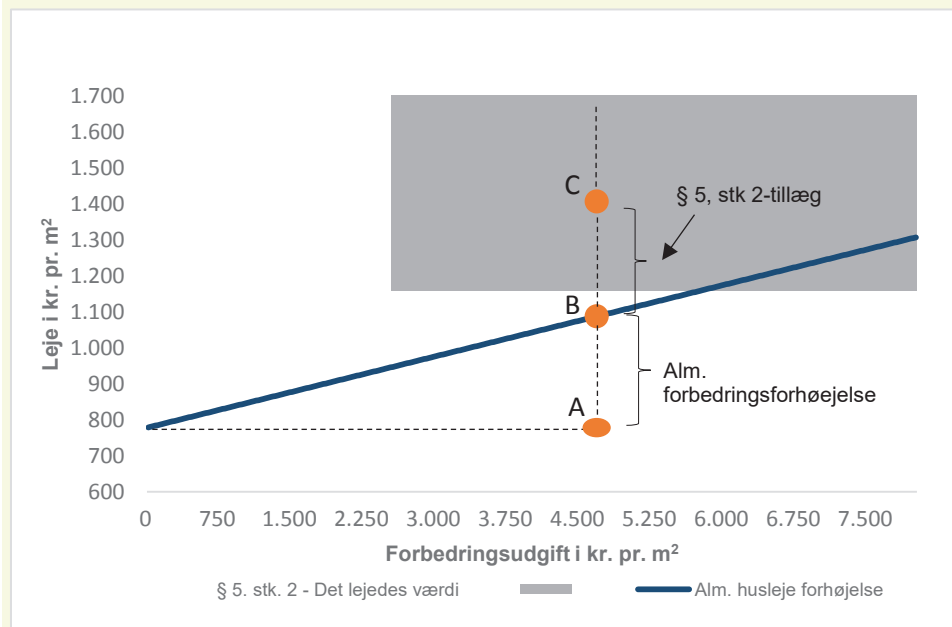
Figur 4.3 illustrerer huslejevårhøjelser afledt af en gennemgribende forbedring

i en omkostningsbestemt bolig. Der tages udgangspunkt i en omkostningsbestemt leje før den gennemgribende forbedring af lejemålet på 779 kr. pr. m², jf. spørgeskemaundersøgelsen.

Ifølge boligreguleringslovens § 5, stk. 2, kan huslejen hæves til en leje, der "ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi", givet, at udgiften til forbedringen overstiger 2.255 kr. pr. m² eller en samlet sum på 257.894 kr. Det lejedes værdi er en sammenligningsleje.

Det antages, at lejen fastsat efter det lejedes værdi vil ligge inden for det grå område. Placeringen af "det grå område" bygger på oplysninger fra 5.2-spørgeskemaundersøgelsen, som viser, at huslejen for 75 pct. af de gennemgribende forbedrede boliger stiger med mere end 45 pct., og at huslejen for 25 pct. af boligerne stiger med mere end 128 pct. Gennemsnitligt set svarer det til en huslejestigning fra 779 kr. pr. m² til mellem ca. 1.160 og 1.800 kr. pr. m². (Det grå område "starter" ved en forbedringsudgift på 2.255 kr. pr. m²).

Figur 4.3 Huslejekonsekvenser af forbedringsinvesteringer via boligreguleringslovens § 5, stk. 1, (omkostningsbestemt leje) og boligreguleringslovens § 5, stk. 2, (det lejedes værdi) (årlig husleje i kr. pr. m² set i forhold til investeringen i kr. pr. m²)



Anm.: Figuren tager udgangspunkt i en initial leje på 779 kr. pr. m². Hældningen på den blå kurve er lig den anvendte ydelsesprocent pr. april 2019 på et 20-årigt realkreditlån (6,6 pct.). Det lejedes værdi er angivet i det grå område fra 1.160 til 1.800 kr. (hvh. en stigning på 45 og 128 pct. ift. den omkostningsbestemte leje). Punktet B angiver den omkostningsbestemt leje efter forbedringsforhøjelse, når lejemålet forbedres med ca. 4.675 kr. pr. m².

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning på baggrund af spørgeskemaresultater

I figurens punkt B udgør forbedringsudgiften 4.676 kr. pr. m². Det svarer, jf. 5.2-spørgeskemaundersøgelsen, til de gennemsnitlige forbedringsinvesteringer i forbindelse med gennemgribende forbedringer. Det antages, som nævnt, at lejen fastsat efter det lejedes værdi vil ligge inden for det grå område.

Forbedres boligen med 4.675 kr. pr. m², vil den omkostningsbestemte leje stige til 1.087 kr. pr. m² (angivet i punkt B) som følge heraf. Da § 5, stk. 2-investeringskravet er opfyldt (2.255 kr. pr. m² i 2019-priser), kan lejemålet genudlejes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Tal fra spørgeskemaundersøgelsen indikerer, at den gennemsnitlige § 5, stk. 2-leje udgør ca. 1.407 kr. pr. m² (angivet i punkt C i figur 4.3). Dermed er afstanden mellem punkt B og C lig ”§ 5, stk. 2-tillægget”.

§ 5, stk. 2-tillægget er udlejers gevinst, når boligen – efter den gennemgribende forbedring – genudlejes til det lejedes værdi i stedet for til den omkostningsbestemte leje tillagt forbedringsforhøjelsen efter de almindelige regler, jf. § 5, stk. 1.

I kroner og øre udgør § 5, stk. 2-tillægget (gennemsnitligt set) ca. 320 kr. pr. m². Det svarer til en stigning på 29 pct. i forhold til, hvis lejen i stedet var fastsat efter reglerne om omkostningsbestemt leje (punkt B i figuren). § 5, stk. 2-tillægget fordobler stort set lejestigningen i forhold til, hvis samme

forbedringer var gennemført efter § 5, stk. 1 (afstanden C-A = 2 gange afstanden B-A).

Ovenstående regneeksempel (som figur 4.3 illustrerer) er opsummeret i nedenstående tabel 4.1.

Tabel 4.1 Gennemsnitlige huslejevirkninger og gevinster af gennemgribende forbedringer af private udlejningsboliger	
Årlig omkostningsbestemt m ² -husleje før forbedringer	779
Forbedringsinvestering i kr. pr. m ²	4.675
Omkostningsbestemt årlig m ² -leje efter gennemgribende forbedring	1.087
§ 5, stk. 2-leje i kr. pr. m ²	1.407
Samlet årlig huslejestigning af en gennemgribende forbedring (pct.)	81
Omkostningsbestemt huslejestigning (pct.)	40
§ 5, stk. 2-tillæg (pct. af omkostningsbestemte husleje efter forbedring)	29
Simpelt beregnet årligt afkast (pct.) (samlet lejestigning ift. forbedringsinvestering)	13
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens på baggrund af spørgeskemaresultater	

Det bemærkes, at i lejemål, som er udlejet efter § 5, stk.2, er huslejen sat op til det maksimale niveau. Det vil sige, at lejen er fastsat, så lejen ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi. Hvis udlejeren efterfølgende udfører forbedringer og vil varsle forbedringsforhøjelser, kan lejen forhøjes svarende til forøgelsen af lejeværdien efter de almindelige regler, jf. afsnit 4.4. Den samlede leje kan dog ikke overstige det lejedes værdi. Er der tale om en husleje i den høje ende, kan det i praksis indebære, at forbedringsforhøjelsen helt eller delvist vil bringe den samlede leje over det lejedes værdi. Det kan således være vanskeligt at gennemføre almindelige forbedringer af 5.2-lejemål med høj leje.

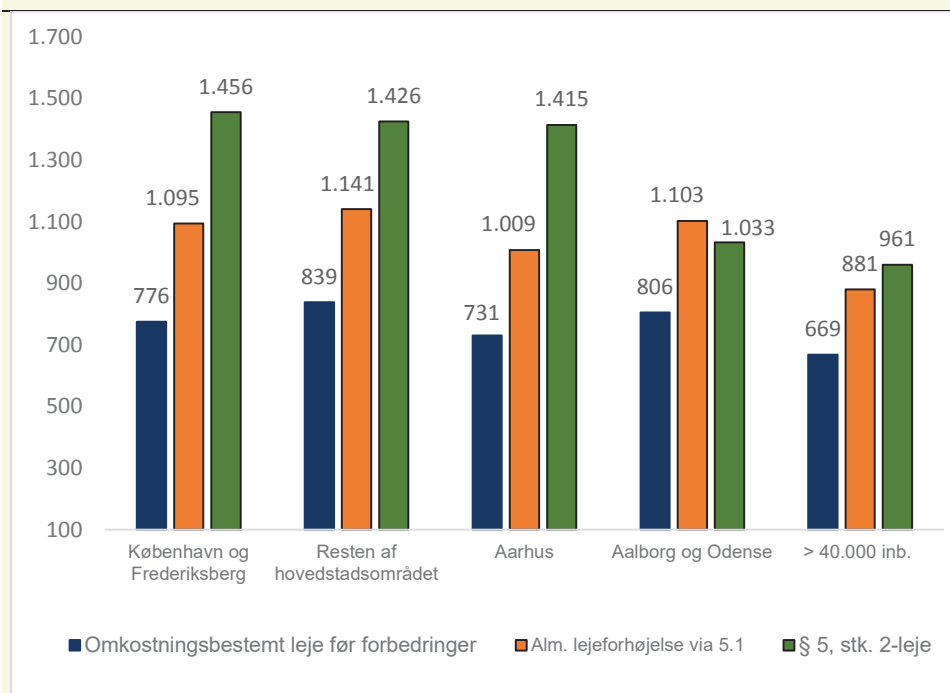
4.6 Geografiske forskelle i effekter af boligreguleringslovens § 5, stk. 2

Resultaterne fra § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen peger på, at der er store geografiske forskelle i forbindelse med gennemgribende forbedringer af private udlejningsboliger. Dels med hensyn til antallet af gennemgribende forbedringer, dels i huslejevirkninger afledt af gennemgribende forbedringer.

Huslejevirkningerne er størst i områder med stort efterspørgselspres på boligmarkedet.

Figur 4.4 viser de geografiske huslejeforskelle, jf. spørgeskemaundersøgelsen.

Figur 4.4 Geografiske forskelle i huslejevirkninger og gevinster afledt af gennemgribende forbedringer, 2019-priser, årlig husleje i kr. pr. m²



Anm.: Huslejerne er baseret på resultaterne af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse. Den lodrette akse angiver den gennemsnitlige årlige m²-husleje. Den omkostningsbestemte leje før forbedringer er lig den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje, jf. undersøgelsen. § 5, stk. 2-lejen er den gennemsnitlige leje afledt af en gennemgribende forbedring, jf. undersøgelsen. Den orange søjle er en beregnet § 5.1-leje baseret på de gennemsnitlige forbedringsinvesteringer pr. m² i hver kommune-gruppe, som udlejer har i oplyst spørgeskemaundersøgelsen.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning på baggrund af spørgeskemaresultater

De tre søjler (for hvert område) viser hhv. den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje for de ejendomme, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen, § 5, stk. 1-lejeforhøjelsen givet undersøgelsens oplyste gennemsnitlige forbedringsomfang (i forbindelse med § 5, stk. 2) og de oplyste gennemsnitlige § 5, stk. 2-lejer.

Det ses af figuren, at de gennemsnitlige omkostningsbestemte huslejer er relativt ens på tværs af geografi, mens § 5, stk. 2-lejerne er meget forskellige.

Det fremgår, at forskellen mellem § 5, stk. 2-lejen og den omkostningsbestemte leje er forskellig i forskellige dele af landet.

Det ses af figuren, at § 5, stk. 2-lejen (den grønne søjle) og den beregnede § 5, stk. 1-leje (den orange søjle), ligger relativt tæt på hinanden i kommuner udenfor Hovedstadsområdet samt København, Frederiksberg og Aarhus kommuner. Det illustrerer, at der i nogle egne af landet er et relativt lille, eller måske intet, § 5, stk. 2-forbedringstillæg.

4.7 Om afkast af § 5, stk. 1- og § 5, stk. 2-forbedringer

Dette afsnit belyser afkastet ved at investere i forbedringer efter § 5, stk. 1, og § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven.

Hvorvidt det er attraktivt for ejendomsinvestorer at investere i forbedringer efter såvel § 5, stk. 1, som § 5, stk. 2, afhænger af en lang række faktorer, og det er derfor vanskeligt at give entydige svar herpå.

Ved vurderingen af afkastet af forbedringer efter § 5, stk. 1, og § 5, stk. 2, har det været fremført, at disse afkast skal ses i sammenhæng, og herudover også skal vurderes i lyset af afkastet af den almindelige drift. Et højt afkast af fx § 5, stk. 2-forbedringer kan kompensere for (for) lave afkast i øvrigt.

Kompleksiteten i vurderingen og beregningen af afkastene kan illustreres af nedenstående eksempler.

§ 5, stk. 2-forbedringer

Forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, må generelt anses for attraktive. Men ikke i alle egne af landet – og ikke for alle omkostningsbestemte boliger – kan huslejerne stige så meget, at § 5, stk. 2-investeringen er attraktiv: Geografi (hvorvidt der er pres på udlejningsmarkedet) og boligernes standard og husleje før en eventuel § 5, stk. 2-forbedring (også i områder med pres på udlejningsmarkedet) spiller en afgørende rolle for afkastets størrelse, jf. de foregående afsnit.

I nogle egne af landet vil § 5, stk. 2-forbedringer overvejende være særdeles attraktive (dvs. give meget høje afkast), og i andre dele af landet vil det kun være attraktivt for få lejemaal (her kan § 5, stk. 2-forbedringer give negativt afkast).

§ 5, stk. 1-forbedringer

Mens en § 5, stk. 2-forbedring giver mulighed for at hæve huslejen til ”det lejedes værdi”, giver en § 5, stk. 1-forbedring mulighed for at hæve huslejen med en maksimal procentsats (som afhænger af en lovbestemt ydelse). Der er således en øvre grænse for huslejestigninger efter § 5, stk. 1.

Om det i praksis er muligt for udlejer at finde en lejer, som er villig til at betale den forhøjede § 5, stk. 1-husleje afhænger – ligesom en § 5, stk. 2-forbedring – af f.eks. udlejningsforhold og geografi.

Men herudover kan spørgsmålet om afkastets størrelse og attraktivitet afhænge af blandt andet investeringens levetid, forbedringsandelens størrelse i forhold til vedligehold, skatteforhold og hvilken type investor, der er tale om.

Kompleksiteten i afkastberegningerne – især for investeringer efter § 5, stk. 1, – gør det vanskeligt at vurdere, om især investeringer efter § 5, stk. 1, er attraktive for investorer.

I det følgende beskrives forskellige faktorer, som har betydning for afkastberegningerne af § 5, stk. 1- og § 5, stk. 2-forbedringer. Der indledes med et afsnit om sammenhængen mellem ydelser, huslejestigninger og intern rente.

4.7.1 Ydelser, huslejestigninger og intern rente

Hvis udlejer forbedrer boligen efter § 5, stk. 1, vil beregningen af den maksimale lejeforhøjelse tage udgangspunkt i den aktuelle førsteårs-ydelsesprocent på et langfristet realkreditlån (sædvanligvis et 20-årigt lån), jf. afsnit 4.4. Se boks 4.1 for en forklaring af fremkomsten af ydelsesprocenten.

I rapportens beregninger – og nedenfor – tages udgangspunkt i et 20-årigt lån og en ydelsesprocent på 6,6 pct. Lånet ”finansierer” forbedringsinvesteringen. For hver 100 kr. et lejemål § 5, stk. 1-forbedres, vil lejen maksimalt kunne hæves med 6,6 kr. årligt.

Boks 4.1 Forklaring af fremkomsten af ydelsesprocenten

I praksis tager beregningen af forbedringsforhøjelsens størrelse udgangspunkt i ydelsesprocenten på et sædvanligt langfristet realkreditlån, jf. afsnit 4.4.

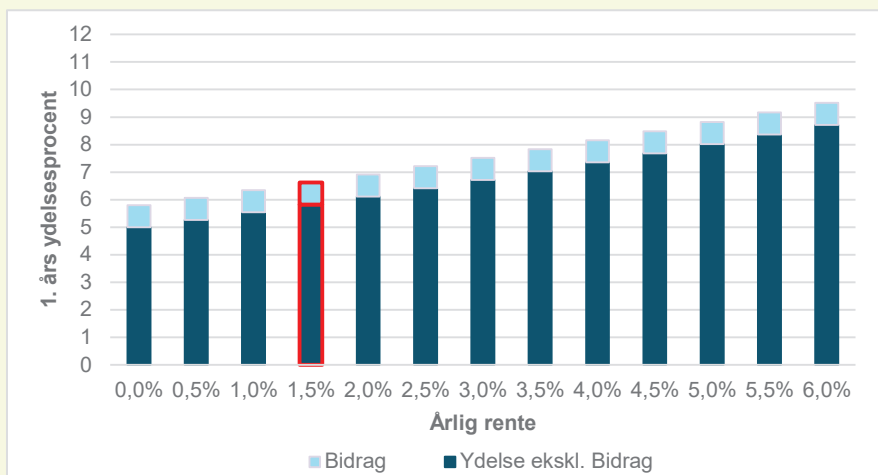
Ydelsesprocenten på et lån afhænger af pålydende og effektiv obligationsrente, lånets løbetid og bidraget til realkreditinstituttet. Bidragssatsen/bidraget tilfalder realkreditinstituttet, som til gengæld bærer risikoen for, at låneager ikke betaler lånet tilbage. Bidraget er en procentsats, hvor låntagers bidragsbetaling beregnes ud fra restgælden på lånet. Når låntager løbende afdrager på lånet, falder de årlige bidragsbetalinger derfor i lånets løbetid.

Antag et 20-årigt fastforrentede realkreditlån med en årlig rente på 0 pct. og en bidragssats på 0,8 pct. Her vil 1. års ydelsesprocenten udgøre 5,8 pct. Det vil sige, låntager afdrager årligt 5 pct. af hovedstolen og betaler 0,8 pct. af restgælden i gebyr til realkreditinstituttet. 2. års ydelsesprocenten vil derimod være 5,76 pct. pga. af faldende bidragsbetalinger. Det kommer af, at låntager forsat afdrager 5 pct. af hovedstolen, men låntager betaler et lavere bidrag, da restgælden er reduceret. Det vil sige, at bidragssatsen stadig er 0,8 pct., men bidraget beregnes af en lavere restgæld og derved et lavere beløb.

I rapportens beregninger tages der udgangspunkt i en ydelsesprocent på 6,6 pct. opgjort pr. april 2019 (på et 20-årigt fastforrentet realkreditlån).

Antages en bidragssats på 0,8 pct. fremkommer en ydelsesprocent på 6,6 pct. ved en årlig rente på ca. 1,45 pct. (årlige rentetilskrivninger). Det betyder, at en højere rente (som er markedsbestemt) giver en højere 1. års ydelsesprocent (sammenlignet med ovenstående eksempel). Dette er illustreret i nedenstående figur, der viser sammenhængen mellem 1.års ydelsesprocenten på et lån og den årlige rente på lånet. Der ses i beregninger bort fra låneomkostninger, eventuelle kurstab/gevinster og banklån.

Illustration af sammenhængen mellem renten og 1.års ydelsesprocenten på et 20-årigt realkreditlån (antaget bidrag på 0,8 pct.):



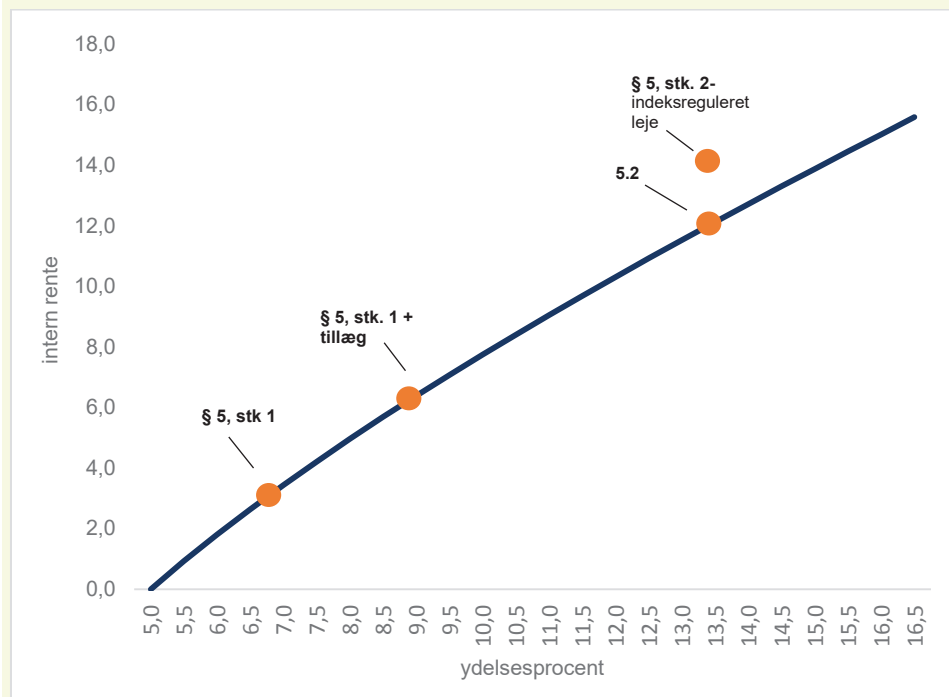
Når udlejer forbedrer det lejede, skal lejeforhøjelsen beregnes med den aktuelle ydelsesprocent på det tidspunkt, hvor belåningen ville kunne gennemføres – dvs. typisk umiddelbart efter arbejdets afslutning.

Det betyder, at huslejeforhøjelser som følge af forbedringer, og udlejers afkast heraf, afhænger af den aktuelle ydelsesprocent, som er markedsbestemt, og som derfor varierer.

I figur 4.5 viser den blå kurve sammenhængen mellem ydelsesprocenter på lån (det vil sige lejeforhøjelsen målt i forhold til investeringens størrelse) og den interne rente på lånet/investeringen (dvs. et simpelt beregnet afkast af forbedringsinvesteringen, hvor det antages, at investeringen har en levetid på 20 år, og afdragene derfor svarer til afskrivningen på forbedringen).

Den interne rente kan ses som et udgangspunkt for beregningen af udlejers faktiske afkast – som på grund af en lang række faktorer, jf. nedenfor, kan afvige væsentligt fra det simpelt beregnede.

Figur 4.5 Intern rente af § 5, stk. 1- og § 5, stk. 2 -forbedringer



Kilde: Trafik-, Bygge og boligstyrelsens egne beregninger

På figuren illustrerer y-aksen udlejers interne rente af forbedringsinvesteringen ved forskellige ydelsesprocenter (x-aksen) for et 20-årigt lån. Tabel 4.2 viser værdierne for udvalgte ”punkter” på kurven.

Tabel 4.2 Ydelsesprocent (lejeforhøjelsen) vs. Afkast

Huslejeprincip	Ydelsesprocent	Afkast, pct.
§ 5.1 ¹⁾	6,6	2,8
§ 5.1: højere ydelsesprocent	9,0	6,4
§ 5.2	13,4	12,1
§ 5.2: indekstrereguleret leje i 20 år	13,4	14,0

¹⁾ Afhænger af den aktuelle ydelsesprocent. Der er anvendt ydelsesprocenten for april 2019 (6,6 pct.) til beregningerne

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egne beregninger

Figur 4.5 viser, at ved en intern rente på 0 svarer ydelsen (huslejestigningen) til afdraget på lånet/afskrivningen af investeringen. (I tyve år afdrages 5 pct. af lånet om året).

Ved en ydelsesprocent (huslejestigning) på 6,6 (det vil sige ydelsen for 5.1-forbedringer) får udlejer en intern rente af sin investering på 2,8 pct. Det vil således gælde for forbedringer, der gennemføres efter § 5, stk. 1, i boligreguleringsloven.

Forhøjes ydelsesprocenten til f.eks. 9 pct. (se eksempel i model D i afsnit 5.2.4), får udlejer en intern rente af sin investering på 6,4 pct. Det vil sige, at

når ydelsesprocenten øges med 2,4 pct.point (fra 6,6 til 9,0 pct.), forøges afkastet med 3,6 pct.point. (fra 2,8 til 6,4 pct.).

Med udgangspunkt i resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, jf. kapitel 3.4, kan den gennemsnitlige lejestigning på landsplan (målt i forhold til den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje) ved en § 5, stk. 2-forbedring omregnes til en ydelsesprocent, som svarer til 13,4 pct. Ved en ydelsesprocent på 13,4 pct. får udlejer en forrentning af sin investering på 12,1 pct. Dertil kommer, at lejeforhøjelsen ved 5.2-forbedringer – i modsætning til § 5, stk. 1-forbedringer – årligt reguleres med udviklingen i nettoprisindekset.

Hvis § 5, stk. 2-forbedringstillægget indeksreguleres (med en antaget årlig udvikling i nettoprisindekset på 2,0 pct.), opnås et afkast på 14 pct., jf. figur 4.5 og tabel 4.2.

4.6.2 Investorer og lånefinansiering

Den lovbestemte maksimale huslejestigning svarer til *førsteårsydelsen* på et sædvanligt langfristet realkreditlån. For et 20-årigt realkreditlån har førsteårs-ydelsen under udarbejdelsen af denne rapport været fastsat til 6,6 pct. (pr. april 2019).

Den lovbestemte maksimale huslejestigning svarer i princippet (og under en række forudsætninger) til, at *hvis forbedringen lånefinansieres*, så vil overskuddet for ejendomsinvestoren i det første år efter lejeforhøjelsen være nul (huslejestigningen går til at betale for ydelsen (rente, afdrag og bidrag) på det lån, der har finansieret forbedringen).

I de efterfølgende år vil huslejen være konstant, mens ydelsen på lånet vil falde (på grund af faldende bidragsbetalinger), hvorfor der vil være et mindre, men stigende årligt overskud. Værdien af den faldende bidragsbetaling vil, ved en rente på nul og en bidragsbetaling på 0,8 svare, til et afkast på ca. 1.46 pct. af investeringen. Dette afkast falder når renten øges.

Hvis ejendomsinvestoren ”står med pengene i hånden”, vil afkastet af investeringen - set over en 20-årig periode - svare til den interne rente på investeringen (hele huslejestigningen går til at betale rente og afdrag til ejendomsinvestoren). Afkastet vil i dette tilfælde være 2,8 pct. (jf. figur 4.5 og tabel 4.2) ved en ydelse på 6,6 pct.

Hvis ejendomsinvestoren alternativt ville have investeret i obligationer, skal afkastet på 2,8 pct. sammenlignes med en obligationsrente, som ved en førsteårsydelse på 6,6 pct. og et bidrag på 0,8 pct. ligger omkring ca. 1,45 pct. Merrenten på § 5, stk. 1-investeringen vil således være godt 1,35 pct.point.

Afdragene på ovenstående investeringer svarer til, at man i princippet sparer op til, at forbedringsinvesteringen efter 20 års slid og ælde skal reetableres med samme beløb i kroner og øre som den oprindelige investering.

Ovenstående afkastberegninger hviler som nævnt på en række forudsætninger, og er derfor blot et grundlag for videre beregninger.

4.7.1 Faktorer som påvirker afkastet af investeringen

Nedenfor gennemgås en række af de faktorer, som vil påvirke investeringernes rentabilitet, og som der derfor skal tages højde for ved vurderingen af de faktiske afkast. De mange forskellige faktorer viser kompleksiteten i afkastberegningen. Faktorerne påvirker afkastet af både § 5, stk. 1- og § 5, stk. 2-investeringerne, men idet afkastet af § 5, stk. 1-investeringerne generelt er en del lavere, kan disse faktorer være udslagsgivende for, om § 5, stk. 1-investeringer er attraktive.

Ved vurderingen af afkastet af forbedringer efter § 5, stk. 1, og § 5, stk. 2, er det et overordnet synspunkt, at disse afkast skal ses i sammenhæng – og også skal vurderes i lyset af afkastet af den almindelige drift. Et højt afkast af f.eks. § 5, stk. 2-forbedringer kan kompensere for (for) lave afkast i øvrigt.

Samspillet mellem de forskellige afkast kan påvirke den samlede vurdering af, om ejendomsinvesteringer i ældre udlejningsejendomme er attraktive for investorerne.

Tabel 4.3 opsummerer nogle faktorer, som har betydning for beregningen af afkastet af en forbedring.

Tabel 4.3 Opsummering af forskellige elementer med betydning for investeringens afkast	
Faktorer	Afkast
1. Tomgang (tab af lejeindtægter)	↓
2. § 5, stk. 1-forbedringer indeksreguleres som udgangspunkt ikke	↓
3. Vedligeholdelse og/eller udskiftning	↓
4. Forbedringsarbejder har kort levetid	↓
5. Forbedringsarbejder har lang levetid	↑
6. Ufinansieret vedligeholdelsesdel af forbedringsarbejder	↓
7. For lave henlæggelser til vedligeholdelse	↓
8. Forbedringsarbejder lånefinansieres	↓
9. Konverteringsmulighed	↑
10. Skattemæssige fordele	-

Anm:

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Tomgang (tab af lejeindtægter)

Beregningerne i regneeksemplerne forudsætter, at lejemålet er udlejet i 20 år. I forbindelse med forbedringsarbejderne vil lejemålene i en periode stå tomme. I sådanne perioder får udlejer et tab af lejeindtægter. Medregnes 'risiko' for tomgang vil afkastet alt andet lige være mindre end angivet i ovenstående. Derudover er der risiko for tomgang, som ikke er knyttet til istandsættelsen.

Regulering af forbedringstillæg/lejeforhøjelsen

Forbedringstillæg efter § 5, stk. 1, i boligreguleringsloven, er faste og indeksreguleres ikke. På sigt udhules værdien af forbedringen i forhold til, hvad det koster at vedligeholde og/eller helt at udskifte forbedringen. Det påvirker afkastet negativt.

Vedligeholdelse og/eller udskiftning

Når udlejer gennemfører forbedringer, er lejeforhøjelsen permanent. Udlejer har herefter vedligeholdelsespligt til at opretholde forbedringen. I ovenstående regneeksempel udskiftes forbedringen efter 20 år. (Forbedringer kan dog have kortere eller længere levetid, jf. nedenfor). Kræver forbedringen løbende vedligeholdelse (indenfor levetiden på 20 år), vil afkast alt andet lige være mindre end i regneeksemplerne.

Forbedringsarbejders levetid

Afkastet vil i høj grad afhænge af forbedringsarbejdernes levetid. I ovenstående er antaget, at forbedringsarbejderne har en levetid på 20 år. Er levetiden på forbedringsarbejder højere, vil afkast alt andet lige også være højere, og vice versa.

Et køkken, som erstatter et oprindeligt køkken, er typisk en 75-procents forbedringsinvestering, hvor der i løbet af den stipulerede levetid på 20 år ofte kan forekomme vedligeholdelsesudgifter til fx udskiftning af bordplade, låger, skabe m.v. Lejeforhøjelse beregnes af 75 pct. af den investerede sum, og bliver køkkenet de facto udskiftet tidligere end 20 år efter installation, påvirker det yderligere afkastet negativt. I forbindelse med efterfølgende udskiftninger af køkken, vil forbedringsprocenten blive mindre.

Altaner er en 100-procents forbedringsinvestering med en meget lang levetid. At det er en 100-procents forbedringsinvestering betyder, at huslejestigningen kan beregnes på baggrund af hele den investerede sum. Huslejestigningen er permanent (men pristalsreguleres dog ikke). Idet altanerne har en meget længere levetid end 20 år, vil afkastet af en sådan investering være relativt højt.

Hvis omkostningerne til renovering efter 20 år er mindre end det oprindeligt investerede beløb (i kr.), vil dette virke i retning af et højere afkast, mens højere reetableringsomkostninger (i kr.) vil trække afkastet ned.

Hvis en varmemåler udskiftes efter 10 år, fordi den er udtjent, vil udgiften til en ny varmemåler, såfremt den er højere end det oprindeligt investerede beløb i den gamle varmemåler, føre til et lavere afkast og omvendt.

Ufinansieret vedligeholdelse som andel af forbedringen

Udlejer kan i forbindelse med forbedringsinvesteringer påtage sig ekstra vedligeholdelsesudgifter, der ikke kan finansieres af vedligeholdelseshenstillingerne.

Eksempler på dette kan være installation af hårde hvidevarer, der kan være reparationskrævende, navnlig hvis der skal kalkuleres med en 10 årig af-

skrivningsperiode. Ligeledes påtager udlejer sig en større løbende vedligeholdelsesudgift ved vinduesudskiftning, hvor der skiftes fra enkeltlagsglas til termovinduer.

For lave henlæggelser på vedligeholdelseskonti:

Lejerne betaler løbende over huslejen til ejendommens vedligeholdelseskonti, jf. boligreguleringslovens §§ 18 og 18 b. I ovenstående regneeksempler er antaget, at investeringens vedligeholdelsesdel (der ikke medfører lejeforhøjelser) er finansieret ved træk på ejendommens vedligeholdelseskonti. Det vil sige, at det er antaget, at udlejer ikke skal have ”penge op af lommen” til den del af investeringen.

Er saldoen på ejendommens vedligeholdelseskonti negativ, og afkastet af investeringen i stedet skal ses ud fra bruttoinvesteringen (vedligeholdelsesdelen og forbedringsdelen), vil afkastet alt andet lige være mindre.

Grundejernes Investeringsfond opgør løbende saldiene for ejendomme med vedligeholdelseskonti. De seneste tal for september 2019 viser, at kontiene samlet set er negative med ca. 3,5 mia. kr. Det svarer til summen af 3 års hensættelser.

Forbedringsarbejder lånefinansieres

En ejendomsinvestor, der finansierer sine forbedringer med fx realkreditlån, skal betale bidrag til kreditinstituttet. Bidraget er en omkostning, som forringer afkastet.

Konverteringsmulighed

En ejendomsinvestor, der finansierer sine forbedringer med f.eks. realkreditlån, kan ved faldende renteniveau nedbringe låneudgiften ved at konvertere sine lån. Derved øges afkastet.

Skattemæssige fordele

Der er ikke taget højde for skattemæssige forhold, da de har modsatrettede effekter og beregnes på baggrund af individuelle forhold.

4.7.3 Afkastet set i forhold til risikoprofil og den risikofrie rente

Vurderingen af et afkast afhænger af afkastets størrelse, men også af risikoen på afkastet. Om afkastet vurderes at være attraktivt afhænger af den enkelte investors risikoprofil og tidshorisont.

Ejendomsinvesteringer i ældre udlejningsejendomme i de store byer vurderes oftest som relativt sikre, langsigtede investeringer med et stabilt, men relativt lavt afkast.

Afkastkravet afhænger af afkastet på alternative investeringer. Den nuværende negative indlånsrente og det lave afkast på obligationer har gjort ejendomsinvesteringer mere attraktive og derved øget priserne på udlejningsejendomme.

Investeringer i ejendomme ud fra forventning om fremtidige 5.2-investeringer indebærer den usikkerhed, at lejestigningerne først kan realiseres i forbindelse med en genudlejning. Dermed afhænger investeringen og afkastet af lejernes fraflytningsfrekvens. Idet de potentielle § 5, stk. 2-lejemål er billige og i mange tilfælde har en god beliggenhed, kan fraflytningen være lav.

4.8 Sammenligning med DREAMs reguleringsgevinster

DREAM-gruppen er en uafhængig økonomisk institution, der har som hovedformål at foretage langsigtede modelbaserede strukturanalyser af den danske økonomi. Herudover udfører DREAM løbende diverse statistiske og beskrivende analyser.

DREAM undersøgte i 2012 konsekvenserne af at ophæve huslejereguleringen på det private udlejningsmarked.

Huslejereguleringen, herunder især reglerne om omkostningsbestemt leje, er årsagen til, at 5.2-forbedringer er attraktive. Når lejerne hæves i forbindelse med 5.2-forbedringer kommer de tættere på markedsløjen, og derved mindskes effekterne af huslejereguleringen (reguleringsgevinsterne mindskes).

DREAM (2012) skønner, at huslejekonsekvensen af fri lejefastsættelse vil være en gennemsnitlig huslejestigning på godt 62 pct. på landsplan.

I København samt Københavns omegn skønnes en huslejestigning på hhv. 101 og 87 pct., hvis huslejerne sættes fri. I kommuner uden for hovedstadsområdet, København og Københavns omegn skønnes huslejestigningerne at ville blive knap 33 pct. i gennemsnit.

I DREAMS rapport indgår ikke skøn for huslejestigningerne for de tre næststørste bykommuner (Aalborg, Aarhus og Odense). Der er til gengæld estimerede huslejestigninger for landsdele, som er vist i tabel 4.4.

Tabel 4.4 Estimerede gennemsnitlige huslejestigninger ved fri lejefastsættelse for udvalgte landsdele, DREAM 2012.

Gennemsnitlig huslejestigning i pct.	
Byen København	101
Københavns omegn	87
Nordjylland	44
Østjylland	52
Fyn	25
Hele landet	62

Anm.: Huslejestigningerne vedrører boliger i regulerede kommuner ved indførelse af en fri lejefastsættelse.

Kilde: DREAM 2012, Konsekvenser af huslejeregulering på det private udlejningsmarked – En mikroøkonomisk analyse for 2000'erne

En sammenligning af DREAMs huslejestigninger i forbindelse med fri leje-fastsættelse (tabel 4.4) med 5.2-undersøgelsens huslejestigningerne i forbindelse med § 5, stk. 2-forbedringer (tabel 4.5) viser overordnet stigninger, der følger samme mønster og er i nogenlunde samme størrelsesorden.

Det skal understreges, at DREAMs skøn belyser huslejevirkninger af fri leje-fastsættelse af omkostningsbestemte boliger og boliger udlejet efter det leje-des værdi *uden et forbedringsløft*. Tallene er dermed ikke direkte sammen-lignelige, da en gennemgribende forbedring må forventes at påvirke mar-kedslejen for forbedrede boliger.

Tabel 4.5 Estimerede gennemsnitlige huslejestigninger for gennemgribende forbedrede boliger fordelt efter kommunegrupper

Gennemsnitlig huslejestigning i pct.	
København og Frederiksberg	88
Resten af Hovedstadsområdet	70
Aarhus, Odense og Aalborg	71
>40.000 indbyggere	43
<= 40.000 indbyggere	-

Anm.: Huslejestigningen afledt af gennemgribende forbedrede boliger er beregnet som forskellen mellem gennemsnitlige § 5, stk. 2-lejen og den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje i det enkelte kommunegrupper.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelse

De geografiske forskelle i § 5, stk. 2-tillægget (som er relativt højt i hovedstadsområdet og relativt lavt i kommuner uden for de større byer) kan være et udtryk for, at § 5, stk. 2-lejen ligger relativt tæt på markedsløjen i kommuner uden for de større byer.

Den gennemsnitlige huslejestigning ved anvendelse af § 5, stk. 2 (stigningen er målt i forhold til den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje), er vist i tabel 4.5.

4.9 Hvor økonomisk attraktive er § 5, stk. 1-investeringer for udlejer?

De samlede effekter på investeringsomfanget er vanskelige at vurdere. En afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, kan således føre til både et højere og et lavere investeringsniveau for forbedringer.

Forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, giver generelt et højere afkast end forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Man kunne derfor tro, at en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ville føre til lavere investeringer.

I vurderingen af konsekvenserne af mulige ændringer af boligreguleringslovens § 5, stk. 2 – herunder specielt af en afskaffelse af bestemmelsen – spiller det imidlertid en rolle, hvor attraktivt det er at gennemføre forbedringer

via boligreguleringslovens § 5, stk. 1 – om udlejer finder, at den aktuelle ydelse på et 20-årigt realkreditlån (6,6 pct. pr. april 2019), svarende til en intern rente på det investerede beløb på 2,8 pct.) er en attraktiv forrentning af sin investering.

Vil det f.eks. være et sandsynligt scenarie, at det samlede omfang af investeringer i den ældre boligmasse stiger, hvis boligreguleringslovens § 5, stk. 2, afskaffes?

Den geografiske analyse ovenfor tyder på, at § 5, stk. 1-forbedringer i en række områder af landet i dag generelt set er ligeså attraktive som forbedringer efter § 5, stk. 2.

Hvor det er tilfældet må man gå ud fra, at omfanget af investeringer i forbedringer er relativt upåvirkede af f.eks. en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

§ 5, stk. 1-forbedringer kan f.eks. være mere attraktive end forbedringer efter § 5, stk. 2, hvis markedsløjen (og det lejedes værdi) i et område er lav og ikke kan "bære" så store investeringer, som § 5, stk. 2, kræver. Det samme gør sig gældende, hvis et omkostningsbestemt lejemål har en kvalitet og en leje, der er så tæt på § 5, stk. 2-lejen (det lejedes værdi), at det ikke kan betale sig at forbedre efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

I områder med store § 5, stk. 2-forbedringstillæg kan der imidlertid tænkes flere scenarier afhængigt af, hvor attraktive § 5, stk. 1-investeringer antages at være:

Afskaffes muligheden for anvendelse af § 5, stk. 2, kan udlejer, hvis forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, er tilstrækkeligt attraktive, vælge at øge forbedringsinvesteringerne efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1.

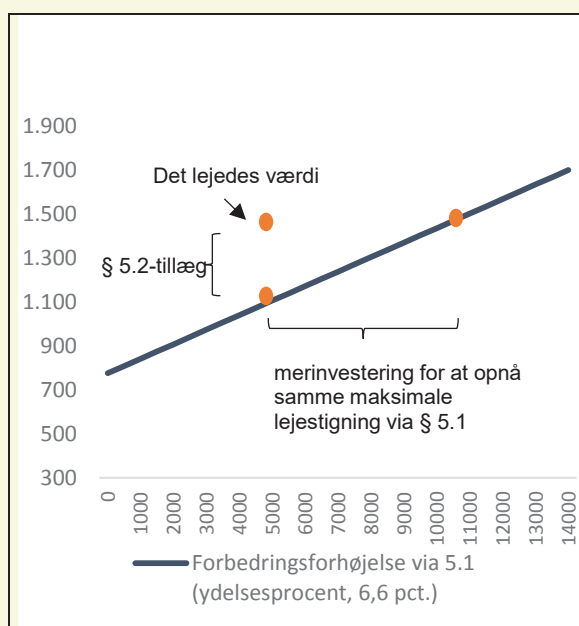
Effekten af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, kan således være højere investeringer efter § 5, stk. 1 end i forbindelse med boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Den øvre grænse for § 5, stk. 1-forbedringerne vil være en husleje lig det lejedes værdi. Ved lavere niveauer for § 5, stk. 1-forbedringer end dette, vil lejerne få lavere husleje som følge af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Figur 4.6 og 4.7 viser, at § 5, stk. 2-tillægget (udlejers gevinst ved anvendelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2) er størst i hovedstadsområdet sammenlignet med kommuner uden for hovedstadsområdet. § 5, stk. 2-tillægget udgør gennemsnitligt set ca. 33 pct. af den omkostningsbestemte husleje (inkl. forbedringsforhøjelsen) i hovedstadsområdet og 9 pct. i kommuner uden for hovedstadsområdet. Se tabel 4.6.

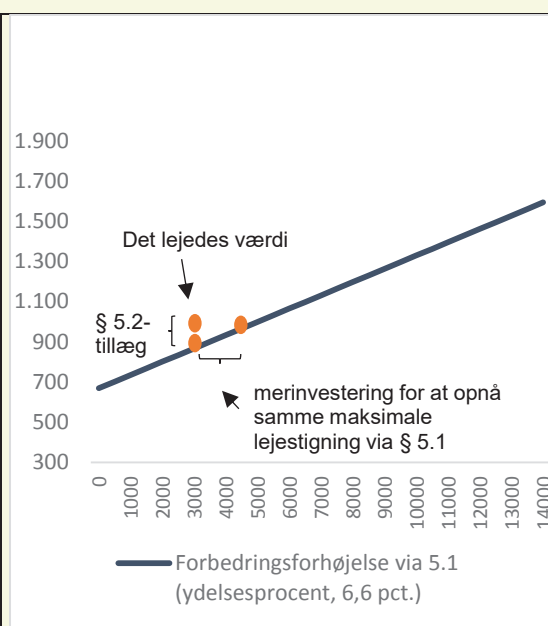
Figur 4.6 og 4.7 viser, hvor meget udlejer gennemsnitligt set skal forbedringsinvestere for at opnå § 5, stk. 2-lejen via de almindelige regler om beregninger af forbedringsforhøjelser jf. lejelovens § 5, stk. 1.

Det ses, at i hovedstadsområdet skal udlejer i gennemsnit forbedringsinvestere ca. 5.600 flere kr. pr. m² (i alt ca. 10.500 kr. pr. m²) for at opnå samme huslejestigning som § 5, stk. 2-lejen. Uden for de større byer kræver det merinvesteringer (gennemsnitligt set) på ca. 1.300 kr. pr m² (i alt ca. 4.500 kr. pr m²) for at opnå samme huslejestigning som § 5, stk. 2-lejen. Ved investeringsniveauer under dette beløb vil lejerne i gennemsnit få lavere huslejeleje som følge af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Figur 4.6 Huslejevirkninger i København og Frederiksbergs kommuner



Figur 4.7 Huslejevirkninger i kommuner udenfor de større byer



Anm.:

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning på baggrund af spørgeskemaresultater

Tabel 4.6 Geografiske forskelle i gennemsnitlige huslejevirkninger og afkast af gennemgribende forbedringer af private udlejningsboliger

	København og Frederiksberg kommuner	Kommuner udenfor de større byer
Årlig omkostningsbestemte m ² husleje før forbedringer	776	669
Forbedringsinvestering i kr. pr. m ²	4.828	3.211
Beregnet omkostningsbestemt årlig husleje efter gennemgribende forbedring	1.095	881
§ 5, stk. 2-leje i kr. pr. m ²	1.456	961
Samlede årlig m²-leje huslejestigning afledt af en gennemgribende forbedring (pct.)	88	44
Omkostningsbestemt huslejestigning (pct.)	41	32
§ 5, stk. 2-tillæg (pct. stigning ift. omkostningsbestemte husleje efter forbedring)	33	9
Simpelt beregnet afkast (pct. af investering)	14	9

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens på baggrund af spørgeskemaresultater 2019

En forbedring efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, kan i princippet gennemføres uden, at der har været genudlejning. Lejeren har ikke vetoret i forhold til udlejerens forbedringer, men generelt kan udlejeren ikke ensidigt foretage ændringer, der væsentligt og varigt ændrer det lejedes identitet. Eksempler herpå er væsentlige arealændringer, uhensigtsmæssig placering af nyt badeværelse eller installation af elevator, som tager areal fra det lejede.

Hvis en forbedring medfører en lejeforhøjelse, der – sammen med lejeforhøjelser for forbedringer gennemført i de sidste 3 år – vil udgøre mere end 197 kr. pr. m² bruttoetageareal (2018), skal udlejeren oplyse lejeren om, at han kan kræve at få tilbudt en passende erstatningsbolig.

Videre kan huslejenævnet modsætte sig iværksættelsen af forbedringer, som må anses for uhensigtsmæssig under hensyn til ejendommens alder, beliggenhed og beskaffenhed. Det samme gælder, hvis den ikke skønnes at medføre en passende forøgelse af brugsværdien under hensyn til ejendommens og de pågældende husrums karakter, tilstand, indretning og udstyr, herunder om ændringerne i de enkelte udlejede rum, skønnes rimelige i forhold til disses hidtidige hensigtsmæssige anvendelse. Denne mulighed anvendes imidlertid meget sjældent af huslejenævnene.

Særligt lejerens ret til at få tilbudt en passende erstatningsbolig gør det i praksis vanskeligt for udlejer at gennemføre meget store forbedringsarbejder i allerede udlejede lejemål.

Boligreguleringslovens § 5, stk. 2, blev i sin tid (1996) indført blandt andet fordi man mente, at der blev investeret for lidt i forbedringer af de ældre, private udlejningsejendomme. Den tidligere relativt omfattende statslige og kommunale byfornyelsesindsats kan muligvis ses som et udtryk for det samme.

Indførelsen af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i 1996 har forbedret udlejers incitament til at forbedre deres ejendomme. Og den statslige byfornyelsesindsats – som traditionelt har gået til de store byer – har de senere år ligget på et meget lavt niveau.

Spørgsmålet er, om de tidligere ”alt for sparsomme” forbedringer er afløst af ”alt for rigelige” forbedringer?

Meget tyder på, at det er almindeligt, at udlejere i dag systematisk anvender 5.2 i forbindelse med genudlejning.

Spørgsmålet er, om lejerne generelt er interesserede i de huslejeforhøjelser, som forbedringsinvesteringerne er udtryk for. Om udlejerne investerer i forbedringer, som lejerne dybest set ikke er interesserede i, for at opnå et højere huslejeniveau og et forbedret afkast?

Om der er tale om ”overinvesteringer” eller ”underinvesteringer” er svært at afgøre. Det afhænger af, hvad der sammenlignes med og hele den politiske kontekst, hvori investeringsomfanget vurderes.

4.10 Konsekvenser for andelsboligmarkedet

En ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, herunder en afskaffelse, vil have betydning for markedet for private udlejningsejendomme og dermed også – indirekte – for markedet for andelsboliger. I dette afsnit beskrives blandt andet konsekvenserne for værdien af andelsboligforeningers ejendomme, hvis § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven afskaffes.

Det fremgår nedenfor, at en ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, i første omgang vil have betydning for andelsboliger, som valuarvurderes. Omkring 40 procent af foreningerne (ca. 55 procent af andelsboligerne) anvender valuarvurdering som værdiansættelsesprincip. En stor del af andelsboligerne ligger i Københavns, Frederiksberg eller Aarhus kommune.

Beregningseksemplerne nedenfor viser, at værdiansættelsen er meget følsom overfor forudsætningerne. Der tages udgangspunkt i en branchenorm fra 2018 om værdiansættelse efter DCF-metoden.

Beregningseksemplerne viser effekten af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, på værdien af en konkret andelsboligejendom, under forskellige antagelser vedrørende ejendommens lejemål.

I gennemgangen af de konkrete initiativer i kapitel 5 (model A-D) anvendes DCF-modellen beskrevet nedenfor til at belyse effekterne af initiativerne på værdien af hhv. private udlejningsejendomme og andelsboligejendomme.

4.10.1 Maksimalpriser for andelsboliger

Handlen med andelsboliger er reguleret af en maksimalprisbestemmelse, jf. andelsboliglovens § 5, stk. 1. Bestemmelsen fastsætter, at værdien af andelsboligforeningens formue som udgangspunkt skal opgøres efter nettoformueprincippet, dvs. som forskellen mellem foreningens aktiver og passiver. Endvidere fastsætter bestemmelsen, at den enkelte andels maksimalpris fastsættes til en værdi svarende til en andel af andelsboligforeningens formue. Det væsentligste aktiv i foreningens formue er foreningens ejendom.

Efter andelsboliglovens § 5 stk. 2, litra a – c, kan andelsboligforeningen fastsætte ejendommens værdi som én af følgende værdier:

- a) Anskaffelsesprisen
- b) Den kontante handelsværdi som udlejningsejendom (valuarvurdering)
- c) Den offentlige ejendomsvurdering

Ved brug af metoden ”valuarvurdering” opgøres værdien af ejendommen som udlejningsejendom. Vurderingen skal følge Dansk Ejendomsmæglerforenings branchenorm for vurdering af andelsboligforeningsejendomme, jf. § 1, stk. 2, i bekendtgørelse om vurdering af ejendomme tilhørende private andelsboligforeninger ved valuar.

Ifølge regelsættet for vurdering af andelsboligforeningers ejendom ved valuar, skal værdiansættelsen blandt andet tage højde for mulige fremtidige lejeindtægter for ejendommen, herunder lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Det vil sige, at hvis andelsboligforeningen anvender valuarvurdering som værdiansættelsesprincip, kan en ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, have konsekvenser for værdien af foreningens ejendom og dermed maksimalprisen for den enkelte andelshavers bolig.

Omkring 40 pct. af foreningerne benytter valuarvurdering. De 40 pct. af foreningerne har ca. 55 pct. af andelsboligerne. Skønnet er opgjort pr. september 2019 og er baseret på et udtræk af 6.100 nøgleoplysningsskemaer indberettet til andelsboliginform.dk, svarende til omkring to tredjedele af alle andelsboligforeninger.

For de andelsboligejendomme, som benytter *ejendommens anskaffelsespris* som værdiansættelsesprincip (ca. 25 pct.), har en ændring af reglerne vedrørende boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ingen betydning for andelsboligerne maksimalpris. Det kan dog have en konsekvens for andelsboligforeningen, hvis foreningen på et tidspunkt nedlægges, og ejendommen skal sælges.

Endelig udgør de foreninger, som benytter den offentlige ejendomsvurdering, ca. 35 pct. Vurderingsstyrelsen har oplyst, at de offentlige ejendomsvurderinger af andelsboligforeningsejendomme frem til 2021 vil ske efter den tidligere lov om vurdering af landets faste ejendomme. Disse offentlige ejendomsvurderinger vil ikke blive påvirket af en evt. ændring af BRL § 5, stk. 2, da de seneste vurderinger efter den tidligere lov automatisk videreføres, og da evt. omvurderinger skal foretages i det dagældende 2012-prisniveau.

Efter 2021 vil offentlige ejendomsvurderinger af andelsboligforeningsejendomme (i teknisk forstand) blive sidestillet med erhvervsejendomme. Selvom erhvervsejendomme som udgangspunkt er undtaget fra at få fastsat en ejendomsværdi, vil andelsboligforeningers ejendomme – netop af hensyn til fastsættelsen af andelskronen – fortsat få en offentlig ejendomsværdi. Ejendomsværdien vil blive fastsat på baggrund af ejendommens anvendelse som udlejningsejendom og dermed på baggrund af oplysninger om sædvanlige udlejningsforhold i området. Da en ændring af BRL § 5, stk. 2, forventes at påvirke udlejningsforholdene økonomisk og generelt, vil en ændring – som ejendomsvurderingsloven er formuleret i dag – ligeledes påvirke de fremtidige værdiansættelser af andelsboligforeningers ejendomme.

4.10.2 Valuarvurdering

Til at bestemme ejendommens værdi vil valuaren som hovedregel benytte en DCF-model (Discounted Cash Flow) til at beregne markedsværdien af ejendommen. Valuaren udarbejder et budget for ejendommens forventede, fremtidige pengestrømme, det vil sige indtægter og omkostninger. Disse pengestrømme tilbagediskonteres til nutidsværdi og kapitaliseres.

Ejendommens indtægter kan fx være husleje, merhusleje efter en § 5, stk. 2-forbedring, mens ejendommens omkostninger fx kan være almindelige drift,

5.2-forbedringsomkostninger, tomgang i forbindelse med § 5, stk. 2-forbedringen mv.

Valuaren skal i sin vurdering tage højde for, hvilke regler for lejefastsættelse, som vil gælde for ejendommens lejemål – fx omkostningsbestemt leje. Desuden skal valuaren forholde sig til de forbedringer, som andelsboligforeningen (eller en tidligere ejendomsejer) har foretaget, som øger brugsværdien af lejemålene, og som derfor har betydning for lejefastsættelsen af ejendommens lejemål.

De individuelle forbedringer (og særligt tilpasset inventar) som andelshaverne har installeret og bekostet tilhører andelshaverne (og dermed ikke andelsboligforeningen). Valuaren skal derfor forudsætte, at disse individuelle forbedringer *ikke* kan indregnes i lejefastsættelsen.

Ved fraflytning vil de individuelle forbedringer som regel overgå til investor. Disse kan være til hinder for, at investor kan gennemføre en 5.2-forbedring, idet det kan være vanskeligt at øge brugsværdien tilstrækkeligt, hvis der fx allerede er installeret nyt køkken og badeværelse i boligen. Til gengæld vil de individuelle forbedringer ofte øge brugsværdien af boligen, hvorfor udlejer vil kunne forlange en almindelig forbedringsforhøjelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1.

Valuaren skal inddrage den forventede fraflytningsfrekvens i sin vurdering. Det er klart, at hvis man fjerner muligheden for at foretage § 5, stk. 2-forbedringer, vil det – alt andet lige – reducere værdien af en række andelsboligforeningers ejendomme.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at DCF-modellen er meget følsom overfor forudsætningerne. I praksis vil ejendomsinvestorer, sandsynligvis indlægge usikkerhedsfaktorer, som nuancerer modellens resultater.

Foreningerne kan indlægge en buffer imellem valuarvurderingen og foreningens egen maksimalpris. En sådan buffer gør eksempelvis andelsboligerne mindre konjunkturfølsomme og kan stabilisere andelskronen.

4.10.3 Konsekvenserne af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2

I dette afsnit ses der på konsekvenserne for valuarvurderingen af andelsboligforeningers ejendom, hvis boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Der gennemgås princippet for værdiansættelse af andelsboligforeningsejendomme ved brug af en DCF-model. Udgangspunktet for analysen er en andelsboligforeningsejendom med 10 boliger, som vil kunne lejes ud til en omkostningsbestemt leje på 750 kr./m². Det forudsættes, at hvis der kan gennemføres en § 5, stk. 2-forbedring, vil lejen efter fraflytning kunne øges med 650 kr./m². Hvis der i stedet kun kan gennemføres en § 5, stk. 1-forbedring (en almindelig forbedringsforhøjelse), vil lejen efter fraflytning kunne øges med 350 kr./m².

Der forudsættes desuden, at der årligt fraflyttes én bolig, som derefter vil kunne forbedres. Omkostningerne i forbindelse med den enkelte forbedring, forudsættes at udgøre 500.000 kr. pr. bolig. I tabel 4.7 er forudsætningerne opsummeret.

Antal boliger i ejendommen	10 boliger
Gennemsnitlig boligstørrelse	70 m ²
Omkostningsbestemt leje	750 kr./m ²
§ 5.2-merleje	650 kr./m ²
§ 5.1-merleje (almindelig forbedring)	350 kr./m ²
Forbedringsomkostninger	500.000 kr./bolig
Almindelige driftsomkostninger	525 kr./m ²
Inflation	2 pct.
Afkastkrav	3 pct.
Diskonteringsrente	5 pct.

Med udgangspunkt i disse forudsætninger opstilles et budget for ejendommen. I tabel 4.8 er vist et budget for ejendommen (scenario 1), hvor der ved hver fraflytning foretages en § 5, stk. 2-forbedring. Budgetperioden (i dette tilfælde år 1 til 11) er perioden frem til det tidspunkt, hvor det vurderes, at ejendommens pengestrøm vil være stabil (kaldet terminalåret, her år 12). Pengestrømmen i budgetperioden tilbagediskonteres til nutidsværdi og kapitaliseres.

Fra terminalåret beregnes en kapitaliseret værdi ud fra den stabiliserede drift, som så tilbagediskonteres til nutidsværdi og lægges sammen med den kapitaliserede værdi for budgetperioden.

(1.000 kr.)	År											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Leje	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640	653
Merleje ved 5.2-forbedr.		46	95	145	197	251	307	366	426	489	555	566
Løbende omkostninger												
Tomgang ved forbedring	368	-375	-382	-390	-398	-406	-414	-422	-431	-439	-448	-457
Forbedringsomkostn.		-13	-14	-14	-14	-14	-15	-15	-15	-16	-16	
		-510	-520	-531	-541	-552	-563	-574	-586	-598	-609	
Cash flow	158	-316	-275	-233	-188	-141	-93	-43	-10	64	121	762
Cash flow, terminalværdi		0	0	0	0	0	0	0	0	0	25.38	6

Nutidsværdien af cash flowet vedr. budgetperioden (år 1 til 11) beregnes i dette tilfælde til -0,8 mio. kr. (med den forudsatte diskonteringsrente på 5 pct.).

Den kapitaliserede værdi af terminalværdien beregnes som det stabile cash flow (de 762.000 kr.) divideret med en faktor (afkastkravet), der afspejler

markedets afkastkrav for den pågældende ejendomstype i området, ejendommens karakter og sikkerheden for opretholdelse ejendommens indtægter. I dette eksempel er afkastkravet sat til 3 pct. Dermed fås $762.000 / 0,03 = 25,4$ mio. kr. Beregnes nutidsværdien af de 25,4 mio. kr. fås 14,8 mio. kr. Værdien af ejendommen beregnes dermed til $-0,8$ mio. + 14,8 mio. = 14,0 mio. kr.

En afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil have konsekvenser for ejendommens værdi. I tabel 4.9 er beregnet konsekvenserne af en afskaffelse under forskellige forudsætninger (se bilag 4.A for de bagvedliggende budgetter, som ligger til grund for tabellens resultater). Det bemærkes, at der i beregningerne ikke er taget højde for, at forbedringen kræver en geninvestering på et tidspunkt afhængigt af forbedringens levetid. I forhold til opgørelse af *niveaueet for værdien* af ejendommen er der således tale om et overkantsskøn.

Tabellen viser, at i scenario 1 – hvor alle boliger løbende § 5, stk. 2-forbedres – beregnes værdien af ejendommen til 14,0 mio. kr. En afskaffelse af § 5, stk. 2, betyder her, at værdien af ejendommen falder til 7,4 mio. kr., svarende til et fald på 47 pct. Det antages, at udlejerens udgifter til forbedringer er det samme i de to beregninger under scenario 1, det vil sige, at der er investeret 500.000 kr. pr. bolig i forbedringer i begge beregninger.

Tabel 4.9 Andelsboligejendommens værdi før og efter en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2 – forskellige scenarier

Scenario	Fraflytnings- frekvens	Ejendommens værdi		Ændring
		Med 5.2	Uden 5.2 ¹⁾	
	-- Pct. --	---- Mio. kr. ----		-- Pct. --
1) 5.2-forbedring af alle boliger	10	14,0	7,4	-47
2) 5.2-forbedring af alle boliger	5	13,1	6,8	-48
3) 5.2-forbedring af halvdelen af boligerne	10	12,9	9,5	-26
4) 5.2-forbedring af halvdelen af boligerne	5	11,8	8,6	-27

Anm.: I bilag 4.A er vist de bagvedliggende budgetter for de fire scenarier (før og efter en afskaffelse af BRL § 5, stk. 2), som ligger til grund for tabellens resultater

¹⁾ Hvis § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven afskaffes forudsættes det, at udlejer i stedet vil foretage forbedringer efter § 5, stk. 1, i boligreguleringsloven.

I tabel 4.9 er desuden vist et scenario 2, hvor der forudsættes en langsommere fraflytning – det vil sige en fraflytningsfrekvens på 5 pct. i stedet for 10 pct. Her fås et værditab ved afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, på 48 pct. Det vil sige et tab i samme størrelsesorden som i scenario 1.

Videre er der i tabel 4.9 vist et scenario 3, hvor det forudsættes, at det i praksis kun kan lade sig gøre at § 5, stk. 2-forbedre halvdelen af ejendommens boliger – fx fordi halvdelen af andelshaverne selv har investeret betydelige midler i forbedringer. Til gengæld forudsættes det, at når de boliger, som allerede er forbedret, fraflyttes, kan investor forlange en almindelig

forbedringsforhøjelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. (svarende til en forhøjelse på 350 kr./m² i stedet for de 650 kr./m² hvis boligen var forbedret efter § 5, stk. 2). Investor kan dermed kun øge lejen med 350 kr./m² i halvdelen af boligerne, men investor sparer til gengæld forbedringsomkostningerne på 500.000 kr. pr. bolig i forbindelse med disse boliger.

I dette scenario 3 beregnes værdien af ejendommen – med § 5, stk. 2-forbedringer – til 12,9 mio. kr. En afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, betyder, at ejendommens værdi falder til 9,5 mio. kr., svarende til et fald på 26 pct. Det vil sige, at hvis en del af andelsboligerne allerede er forbedret, vil en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, have en mindre betydning for andelsboligforeningens ejendomsværdi.

Endelig ses af tabellens scenario 4, at også i det tilfælde, hvor det kun kan lade sig gøre at § 5, stk. 2-forbedre halvdelen af ejendommens boliger, har en halvering af fraflytningsfrekvensen en forholdsvis lille betydning for størrelsen på ejendommens værdifald.

4.11 Forskellige indkomstgruppers betalingsevne hvad angår husleje

I tabel 4.10 ses den gennemsnitlige og den disponible årsindkomst for forskellige uddannelsesgrupper og forskellige familietyper, jf. indkomstoplysninger fra Danmarks Statistik. Det fremgår, at såvel uddannelse som familietype har stor betydning for husstandenes forbrugsmuligheder.

§ 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen viste, at der er store geografiske forskelle på huslejeeffekterne af § 5, stk. 2-forbedringer. Nedenfor er taget udgangspunkt i et regneeksempel for Hovedstadsområdet.

Ifølge § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen er den gennemsnitlige omkostningsbestemte husleje (for de ejendomme, der indgår i undersøgelsen) 811 kr. pr. kvadratmeter i hovedstadsområdet. De rapporterede § 5, stk. 2-forbedringer giver anledning til en husleje på 1.464 kr. pr m², men ville – hvis de samme forbedringer var blevet gennemført efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1 – have givet en husleje på i gennemsnit 1.133 kr. pr. m².

Tabel 4.10 Gennemsnitlig personlig indkomst for familietyper fordelt på uddannelsesniveau i 2017, kr.

	Indkomst i alt	Disponibel indkomst
<i>Enlige u. børn</i>		
Grundskole	223.454	169.573
Gymnasial uddannelse	192.806	140.432
Erhvervsuddannelse	308.222	224.309
Kort videregående uddannelse	334.626	239.315
Mellemlang videregående uddannelse	344.280	247.235
Lang videregående uddannelse	455.341	311.025
<i>Enlige m. børn</i>		
Grundskole	320.545	243.802
Gymnasial uddannelse	400.797	295.748
Erhvervsuddannelse	419.822	308.769
Kort videregående uddannelse	489.153	356.211
Mellemlang videregående uddannelse	486.411	351.902
Lang videregående uddannelse	652.571	455.804
<i>Par m. børn</i>		
Grundskole	534.351	389.828
Gymnasial uddannelse	654.804	467.282
Erhvervsuddannelse	810.458	574.524
Kort videregående uddannelse	928.622	652.697
Mellemlang videregående uddannelse	946.789	661.162
Lang videregående uddannelse	1.220.507	827.677

Anm.: I indkomsten indgår tilskud fra staten såsom børnetilskud og boligstøtte

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Dst_indkf107

Dette er markante huslejeforskelle, som især har betydning for personer og husstande med lav indkomst. Det illustreres af tabel 4.11, som viser andelen af den disponible indkomst, de forskellige familietyper vil bruge på huslejebetaling under forskellige antagelser om boligstørrelse og givet ovennævnte gennemsnitlige huslejeniveauer i hovedstadsområdet.

Til brug for tabel 4.11 er det antaget, at enlige uden børn bor i en bolig på 60 m², enlige med børn på bor i en bolig på 80 m², og par med børn har 100 m² til rådighed.

Tabellen viser, at forbedringer i den størrelsesorden, der fremgår af 5.2-spørgeskemaundersøgelsen, vil medføre, at særligt enlige uden uddannelse eller enlige med en faguddannelse vil få væsentligt højere § 5, stk. 2-huslejer, og at huslejens andel af den disponible indkomst i hovedstadsområdet (både med og uden § 5, stk. 2) vil blive meget høj.

Ved læsning af tabellen er det værd at bemærke, at OECD anser en sund udgiftsandel til husleje for at ligge på omkring 30 procent af den disponible indkomst (for almindelige indkomstgrupper).

Tabel 4.11 Procent af disponibel indkomst brugt på husleje, givet forskellige scenarier, for familietyper og uddannelsesgrupper. Hovedstadsområdet.

	Leje i dag (811 kr. m ²)	Leje § 5.1- forbedring (1.133 kr. m ²)	Leje § 5.2- forbedring (1.464 kr. m ²)
<i>Enlige u. børn (60 m² bolig)</i>			
Grundskole	28,7	40,1	51,8
Gymnasial uddannelse	34,7	48,4	62,5
Erhvervsuddannelse	21,7	30,3	39,2
Kort videregående uddannelse	20,3	28,4	36,7
Mellemlang videregående uddannelse	19,7	27,5	35,5
Lang videregående uddannelse	15,6	21,9	28,2
<i>Enlige m. børn (80 m² bolig)</i>			
Grundskole	26,6	37,2	48,0
Gymnasial uddannelse	21,9	30,6	39,6
Erhvervsuddannelse	21,0	29,4	37,9
Kort videregående uddannelse	18,2	25,4	32,9
Mellemlang videregående uddannelse	18,4	25,8	33,3
Lang videregående uddannelse	14,2	19,9	25,7
<i>Par m. børn (100 m² bolig)</i>			
Grundskole	20,8	29,1	37,6
Gymnasial uddannelse	17,4	24,2	31,3
Erhvervsuddannelse	14,1	19,7	25,5
Kort videregående uddannelse	12,4	17,4	22,4
Mellemlang videregående uddannelse	12,3	17,1	22,1
Lang videregående uddannelse	9,8	13,7	17,7

Kilde: Egne beregninger på basis af Danmarks Statistik og 5.2-spørgeskemaundersøgelsen.

Tabellen peger på, at det særligt er grupper med lav indkomst, der kan få et problem i forbindelse med § 5, stk. 2-forbedringer i hovedstadsområdet, mens familietyper med en længere uddannelse og par i højere grad har luft i deres budget til at kunne omprioritere, så de kan betale en højere husleje.

Som belyst i afsnit 3.3.2, er 42 pct. af beboerne i den private udlejningssektor ufaglærte, imens 26 pct. er faglærte og 32 pct. har en videregående uddannelse

Som nævnt ovenfor spiller geografien en rolle for effekten af § 5, stk. 2-forbedringer på huslejen. Hovedstadsområdet er et af de områder, hvor forbedringsinvesteringerne giver høje § 5, stk. 2-huslejer. Hvis der blev udarbejdet en tabel – tilsvarende tabel 4.11 – for kommuner med færre end 200.000 indbyggere, eller for f.eks. Odense eller Aalborg ville § 5, stk. 2-huslejernes andel af de disponible indkomster være væsentligt lavere og nærmere på niveau med § 5, stk. 1-forbedringslejerne (1.133 kr. m², jf. tabel 4.11).

4.12 Boligstøtte og § 5, stk. 2-forbedringer

Ændringer i huslejerne har betydning for de statslige og kommunale udbetalinger af boligstøtte. Idet der er loft over, hvilken husleje, der kan gives boligstøtte til, kan store huslejestigninger i givne lejemål betyde, at boligstøt-

ten vil dække en mindre del af huslejen, og at disse lejemaal ikke længere er relevante for boligstøttemodtagere.

Huslejen indgår op til et maksbeløb i beregningen af den individuelle boligstøtte. Dette betyder, at når § 5, stk. 2-forbedringer forhøjer huslejeniveauet, vil det ikke slå fuldt ud igennem i forhold til beregningen af boligstøtten.

Det er således kun huslejestigningen op til maksniveauet, der vil påvirke boligstøtteberegningen. Maksniveauet for, hvor meget af huslejen der kan indgå i boligstøtteberegningen, er i 2019 på 81.500 kr. om året, jf. boks 4.2.

Et loft på 81.500 kr. svarer til en husleje på 1.000 kr. pr. m², for en bolig på 81,5 m². Hvis der derudover husleje betales for el, vand og varme, samt er vedligeholdes pligt vil den dog stige til 1.121 kr. pr m² jf. boks 1. Det ligger væsentligt under de gennemsnitlige § 5, stk. 2-lejer i hovedstadsområdet og de større byer, jf. ovenfor.

Maksniveauet hæves med 5 pct. pr barn – op til 4 børn – således at den husleje, der vil indgå ved 4 børn, vil være på 97.800 kr. om året.

Hertil kommer diverse korrektioner pr kvadratmeter afhængigt af, om el, vand og varme indgår i huslejen eller betales separat, samt om lejeren har vedligeholdelses pligt.

Boks 4.2 Maksniveauet for husleje i boligstøtte beregning i 2019	
Maksbeløb for årlig leje	81.500 kr.
Forhøjelse pr barn op til 4 børn	5 %
Fradrag fra maksbeløb pr. kvadratmeter for inkluderede udgifter	
Varme	78 kr.
Vand	24,75 kr.
El	59 kr.
Tillæg til maksbeløb pr. kvadratmeter for egne afholdte udgifter	
Vandafgift	13 kr.
Vandafledningsafgift	18,75 kr.
Varme	30 kr.
Vedligeholdelses pligt	59 kr.
Vedligeholdelses pligt Delvist	29,25 kr.

Niveauerne i boks 4.2 for ændringen af makslejen ved lejersegne afholdte udgifter betyder, at en person eller et par uden børn, der bor i en lejlighed på 65 m² maksimalt kan få boligstøtte for en husleje på ca. 89.350 kr. årligt, svarende til ca. 7.446 kr. om måneden – også selvom huslejen reelt er højere.

En familie med 4 børn i en lejlighed på 100 m² vil maksimalt kunne få boligstøtte til en husleje på ca. 109.875 kr. om året, svarende til ca. 9.156 kr. om måneden.

En begrænsning af § 5, stk. 2, antages på sigt at give en lavere stigning i det generelle huslejeniveau, end vi ville se, hvis reglerne forsætter som de er i dag,

Det vurderes derfor at ville medføre en mindre udgift i boligstøtten på sigt, hvis § 5, stk. 2, begrænses. Det er dog vanskeligt at vurdere størrelsesordenen heraf.

Effekten skønnes at måtte være begrænset. For det første fordi det kun vil være ændringen op til maksniveauet, der vil påvirke den konkrete boligstøtteberegning.

For det andet kan de § 5, stk. 2-forbedrede boliger i eksempelvis København, komme op i et prisniveau, som personer, der på grund af lav indkomst er berettiget til boligstøtte, ikke har råd til at betale – og derfor ikke vil flytte ind i.

Indkomstgrænsen for boligstøtte er den nedre grænse for, hvornår at husstandsindkomsten indgår i beregningen af boligstøtten. Den er i 2019 niveau på 145.200 kr. og forøges med 38.300 kr. for hvert barn fra 2 til 4 børn. Boligstøtten udregnes ud fra forskellen på 18 pct. af den samlede husstandsindkomst over indkomstgrænsen og 60 pct. af den årlige boligudgift op til maksniveauet for huslejen. Der vil således ikke kunne gives boligstøtte, hvis 18 pct. af husstandsindkomsten over beløbsgrænsen overstiger 60 pct. af den årlige boligudgift.

Bilag 4.A Beregning af ejendomsværdien ved brug af DCF-metoden

Scenario 1:

Antal boliger i ejendom	10	boliger
Gns. boligstørrelse	70	m ²
Omkost.bestemt leje	750	kr./m ²
§ 5.2-merleje	650	kr./m ²
§ 5.1-merleje	350	kr./m ²
§ 5.2-forbedringsomkostn.	500.000	kr./bolig
Løbende driftsomkostn.	525	kr./m ²
Fraflytningsfrekvens	10,0%	
Inflation	2,0%	
Afkastkrav	3,0%	
Disk.rente	5,0%	

Scenario 1, budget for ejendommen med § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640	653
Merleje ved 5.2-forbedring		46	95	145	197	251	307	366	426	489	555	566
Løbende omkostninger	-368	-375	-382	-390	-398	-406	-414	-422	-431	-439	-448	-457
Tomgang ved forbedring		-13	-14	-14	-14	-14	-15	-15	-15	-16	-16	
Forbedringsomkostninger		-510	-520	-531	-541	-552	-563	-574	-586	-598	-609	
Cashflow	158	-316	-275	-233	-188	-141	-93	-43	10	64	121	762
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25.386	

Scenario 1, budget for ejendommen uden § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640	653
Merleje ved 5.1-forbedring		25	50	76	103	130	158	186	214	244	274	274
Løbende omkostninger	-368	-375	-382	-390	-398	-406	-414	-422	-431	-439	-448	-457
Tomgang ved forbedring		-13	-14	-14	-14	-14	-15	-15	-15	-16	-16	
Forbedringsomkostninger		510	520	531	541	552	563	574	586	598	-609	
Cashflow	158	338	320	301	282	263	243	223	202	181	-160	469
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.64	9

Scenario 1, NPV kalkulation

(mio. kr.)	Med 5.2	Uden 5.2
Budgetperioden	-0,8	-1,8
Terminalåret	14,8	9,1
I alt	14,0	7,4

Scenario 2:

Antal boliger i ejendom	10	boliger
Gns. boligstørrelse	70	m ²
Omkost.bestemt leje	750	kr./m ²
5.2-merleje	650	kr./m ²
5.1-merleje	350	kr./m ²
5.2-forbedringsomkostn.	500.000	kr./bolig
Løbende driftsomkostn.	525	kr./m ²
Fraflytningsfrekvens	5,0%	
Inflation	2,0%	
Afkastkrav	3,0%	
Disk.rente	5,0%	

Scenario 2, budget for ejendommen med § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640
Merleje ved 5.2-forbedring		46	47	97	99	151	154	209	213	272	277
Løbende omkostninger	-368	-375	-382	-390	-398	-406	-414	-422	-431	-439	-448
Tomgang ved forbedring		-13		-14		-14		-15		-16	
Forbedringsomkostninger		-510		-531		-552		-574		-598	
Cashflow	158	-316	211	-281	269	-242	331	-199	398	-153	469
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1.000 kr.)	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
OMK-lejeindtægter	653	666	679	693	707	721	735	750	765	780
Merleje ved 5.2-forbedring	339	346	412	420	490	500	573	585	663	676
Løbende omkostninger	-457	-466	-475	-485	-495	-504	-515	-525	-535	-546
Tomgang ved forbedring		-16		-17		-18		-18		-19
Forbedringsomkostninger		-622		-647		-673		-700		-728
Cashflow	-103	546	-48	628	11	716	75	810	145	910
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	30.338	

Scenario 2, budget for ejendommen uden § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640
Merleje ved 5.1-forbedring		25	25	51	51	78	78	106	106	135	135
Løbende omkostninger	-368	375	-382	390	398	406	-414	-422	-431	-439	-448
Tomgang ved forbedring		-13		-14		-14		-15		-16	
Forbedringsomkostninger		510		531		552		-574		-598	
Cashflow	158	338	189	326	221	315	255	-302	291	-290	327
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1.000 kr.)	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
OMK-lejeindtægter	653	666	679	693	707	721	735	750	765	780
Merleje ved 5.1-forbedring	166	166	198	198	231	231	265	265	301	301
Løbende omkostninger	-457	-466	-475	-485	-495	504	515	525	-535	-546
Tomgang ved forbedring		-16		-17		-18		-18		-19
Forbedringsomkostninger		-622		-647		-673		700		-728
Cashflow	-276	366	-262	405	-248	447	233	490	-217	535
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	17.821	

Scenario 2, NPV kalkulation

(mio. kr.)	Med § 5.2	Uden § 5.2
Budgetperioden	1,6	0,1
Terminalåret	11,4	6,7
I alt	13,1	6,8

Scenario 3:

Antal boliger i ejendom	10	boliger
Gns. boligstørrelse	70	m ²
Omkost.bestemt leje	750	kr./m ²
§ 5.2-merleje	650	kr./m ²
§ 5.1-merleje	350	kr./m ²
§ 5.2-forbedringsomkostn.	500.000	kr./bolig
Løbende driftsomkostn.	525	kr./m ²
Fraflytningsfrekvens	10,0%	
Inflation	2,0%	
Afkastkrav	3,0%	
Disk.rente	5,0%	

Der kan kun foretages § 5, stk. 2-forbedring af halvdelen af ejendommens boliger. Den anden halvdel kan udlejes til § 5, stk. 1 (inkl. forbedringstillæg på 350 kr./m²) efter fraflytning.

Scenario 3, budget for ejendommen med § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640	653
Merleje ved 5.2-forbedring		46	47	97	99	151	154	209	213	272	277	283
Merleje ved 5.1			25	25	52	52	80	80	108	108	138	138
Løbende omkostninger												
Tomgang ved forbedring	368	375	382	-390	398	406	414	422	431	-439	-448	-457
Forbedringsomkostninger		510		-531		552		574		-598		
Cashflow	158	316	237	-255	321	190	411	120	506	-45	607	617
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.562	

Scenario 3, budget for ejendommen uden § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640	653
Merleje ved 5.1-forbedring		25	50	76	103	130	158	186	214	244	274	274
Løbende omkostninger												
Tomgang ved forbedring	368	375	382	390	398	406	414	422	431	439	-448	457
Forbedringsomkostninger		510		531		552		574		598		
Cashflow	158	338	214	301	273	263	335	223	399	181	466	469
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.649	

Scenario 3, NPV kalkulation

(mio. kr.)	Med § 5.2	Uden § 5.2
Budgetperioden	0,8	0,3
Terminalåret	12,0	9,1
I alt	12,9	9,5

Scenario 4:

Antal boliger i ejendom	10	boliger
Gns. boligstørrelse	70	m ²
Omkost.bestemt leje	750	kr./m ²
§ 5.2-merleje	650	kr./m ²
§ 5.1-merleje	350	kr./m ²
§ 5.2-forbedringsomkostn.	500.000	kr./bolig
Løbende driftsomkostn.	525	kr./m ²
Fraflytningsfrekvens	5,0%	
Inflation	2,0%	
Afkastkrav	3,0%	
Disk.rente	5,0%	

Der kan kun foretages § 5, stk. 2-forbedring af halvdelen af ejendommens boliger. Den anden halvdel kan udlejes til § 5, stk. 1 (inkl. forbedringstillæg på 350 kr./m²) efter fraflytning.

Scenario 4, budget for ejendommen med § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640
Merleje ved 5.2-forbedring		46	47	48	49	100	102	105	107	163	166
Merleje ved 5.1				26	26	26	26	54	54	54	54
Løbende omkostninger	-368	-375	-382	-390	-398	-406	-414	-422	-431	-439	-448
Tomgang ved forbedring		-13				-14				-16	
Forbedringsomkostninger		-510				-552				-598	
Cashflow	158	-316	211	241	246	-266	306	340	345	-208	413
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1.000 kr.)	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
OMK-lejeindtægter	653	666	679	693	707	721	735	750	765	780
Merleje ved 5.2-forbedring	170	173	235	240	245	250	319	325	331	338
Merleje ved 5.1	85	85	85	85	118	118	118	118	153	153
Løbende omkostninger	-457	-466	-475	-485	-495	-504	-515	-525	-535	-546
Tomgang ved forbedring			-17				-18			
Forbedringsomkostninger			-647				-700			
Cashflow	450	457	-140	533	575	584	-62	667	714	725
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	24.179	

Scenario 4, budget for ejendommen uden § 5.2

(1.000 kr.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
OMK-lejeindtægter	525	536	546	557	568	580	591	603	615	627	640
Merleje ved 5.1-forbedring		25	25	25	25	52	52	52	52	81	81
Merleje ved 5.1				26	26	26	26	54	54	54	54
Løbende omkostninger	-368	-375	-382	-390	-398	-406	-414	-422	-431	-439	-448
Tomgang ved forbedring		-13				-14				-16	
Forbedringsomkostninger		-510				-552				-598	
Cashflow	158	-338	189	218	221	-315	255	287	291	-290	327
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1.000 kr.)	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
OMK-lejeindtægter	653	666	679	693	707	721	735	750	765	780
Merleje ved 5.1-forbedring	81	81	113	113	113	113	147	147	147	147
Merleje ved 5.1	85	85	85	85	118	118	118	118	153	153
Løbende omkostninger	-457	-466	-475	-485	-495	-504	-515	-525	-535	-546
Tomgang ved forbedring			-17				-18			
Forbedringsomkostninger			-647				-700			
Cashflow	362	366	-262	405	443	447	-233	490	530	535
Cashflow terminalværdi	0	0	0	0	0	0	0	0	17.821	

Scenario 4, NPV kalkulation

(mio. kr.)	Med § 5.2	Uden § 5.2
Budgetperioden	2,7	1,9
Terminalåret	9,1	6,7
I alt	11,8	8,6

5 Mulige modeller for justering af boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

5.1 Indledning

Ifølge den politiske aftale af 27. februar 2019 om nedsættelse af en ekspertgruppe, som skal undersøge boligreguleringslovens § 5, stk. 2, skal ekspertgruppen komme med anbefalinger til eventuelle ændringer af boligreguleringsloven. Af kommissoriet fremgår det endvidere, at anbefalingerne skal tage hensyn til, at den ældre boligmasse skal vedligeholdes og moderniseres, og at udlejere skal have incitament til at lave forbedringer, således at den del af boligmassen, som anvendes til privatudlejning, følger boligstandarden i resten af boligmassen.

Hertil skal vurderingerne og anbefalingerne tage højde for lejelovsforligets formål om at modernisere og forenkle lejelovgivning og boligreguleringsloven, hvorfor anbefalingerne skal indeholde overvejelser om, hvorvidt reglerne om huslejeafståelse gøres mere indviklede end på nuværende tidspunkt. Ligeledes skal anbefalingerne vurdere:

- De økonomiske konsekvenser for andelsboligsektoren, private udlejningsejendomme, investorer samt stat og kommuner.
- Behovet for eventuelle overgangsordninger.
- Konsekvenserne i forhold til, om der fortsat vil være en rimelig andel private lejeboliger i de store byer, som det er muligt at betale for mennesker med gennemsnitlige indkomster.

Ekspertgruppen har udarbejdet fire mulige modeller med vurderinger til justering af boligreguleringslovens § 5 stk. 2. Modellernes vurderinger tager udgangspunkt i huslejekonsekvenser alene ved justering af forbedringsudgifter, og dermed ikke den samlede forbedrings- og vedligeholdelsesinvestering.

Ekspertgruppen har desuden drøftet tre alternative modeller for mulige justeringer.

5.2 Modeller

5.2.1 Model A - Afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2

5.2.1.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Initiativet indebærer, at muligheden for anvendelse af § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven bortfalder. Fremadrettet beregnes forbedringsforhøjelser efter de almindelige regler, jf. § 5, stk. 1, i boligreguleringsloven.

Baggrunden for initiativet er et ønske om at begrænse huslejestigningerne i den ældre del af det private udlejningsmarked – særligt i de større byer, hvor § 5, stk. 2-tillæget (og dermed også huslejestigningerne afledt af gennemgribende forbedringer) er størst.

Effekterne af en afskaffelse af § 5, stk. 2-ordningen beskrives nedenfor. Effekterne afhænger blandt andet af initiativets påvirkning af udlejernes investeringsadfærd og af efterspørgselspresset efter udlejningsboliger. Initiativet har afledte effekter på andelsboligmarkedet, som blandt andet afhænger af andelsboligforeningernes valg af vurderingsprincip.

5.2.1.2 Nugældende regler

Boligreguleringslovens § 5, stk. 2, muliggør, at gennemgribende forbedrede lejemål kan genudlejes til en leje, som ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi.

For et lejemål som anses for gennemgribende forbedret gælder, at forbedringerne væsentligt har forøget det lejedes værdi, og at forbedringerne enten overstiger 2.255 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 257.894 kr. (2019-priser), jf. § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven.

I model A er det denne regel, som afskaffes.

5.2.1.3 Overgangsordninger

Ved en fuldstændig ophævelse af § 5, stk. 2-ordningen skal det overvejes, hvorledes ophævelsen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringers virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2 - husleje kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Der er således i forhold til ekspropriationssynspunkter en grundlæggende forskel på, om § 5, stk. 2-ordningen ophæves med virkning tillige for eksisterende § 5, stk. 2-lejemål eller alene for fremtidige § 5, stk. 2-lejemål. Udformes lovændringen, så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at beregne lejen efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2-boliger omfattes ved genudlejning, således at lejen herved skal beregnes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at nogle udlejere allerede kan have afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ved genudlejning.

Den endelige vurdering af lovændringens grundlovmæssighed beror på lovændringens endelige udformning mht. indfasning. Dette forhold vil skulle drøftes nærmere med Justitsministeriet.

5.2.1.4 Opsummering af effekter

I den resterende del af afsnittet kommenteres på det tilfælde, hvor nye regler om ophævelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, alene finder anvendelse på nye lejeaftaler.

En afskaffelse af de nugældende regler for boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil mindske udlejerens økonomiske fortjeneste i forbindelse med gennemgribende forbedringer af den ældre del af det private udlejningsmarked.

Det fremgår af gennemgangen nedenfor, at effekten på omfanget af forbedringsinvesteringer er vanskelig at afgøre. Omfanget kan stige eller falde – det afhænger blandt andet af, om udlejerne finder det attraktivt at investere i forbedringer efter § 5, stk. 1, når først § 5, stk. 2, er afskaffet, og i hvilket omfang de vil gøre det.

En afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil med stor sandsynlighed betyde, at huslejerne – især i de største byer – vil stige langsommere, og dermed også betyde lavere huslejer i disse dele af landet.

Der er generelt store geografiske forskelle på effekterne.

Ejere af udlejningsejendomme med et uudnyttet potentiale for § 5, stk. 2-forbedringer vil få et kapitaltab. Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende.

De afledte effekter på værdisætningen af andelsboliger for de 40 pct. af andelsboligforeningerne, der anvender valuarvurdering, kan være større end for sammenlignelige private udlejningsejendomme. Når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme fra 2021, kan de afledte effekter også påvirke de foreninger, som benytter den offentlige vurdering.

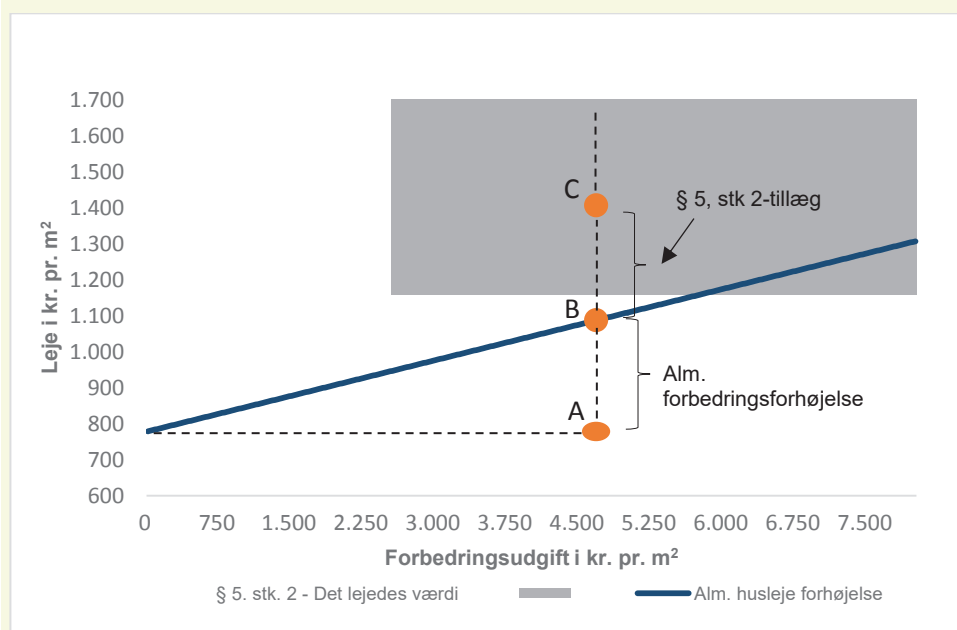
Nedenfor gennemgås effekterne i flere detaljer.

5.2.1.5 Effekten på huslejerne

Figur 5.1 illustrerer huslejekonsekvenser afledt af forbedringer af det lejede. Figuren anvender data fra § 5, stk. 2-undersøgelsen for gennemsnitlige forbedringsomkostninger, huslejeeffekter, mv.

Punkt C viser huslejen givet 5.2-undersøgelsens gennemsnitlige udgift til § 5, stk. 2-forbedringer (på over 4.500 kr. pr. m²). Investeringen opfylder kravet til en gennemgribende forbedring, og herved muliggøres genudlejning til det lejedes værdi, jf. de nugældende regler.

Figur 5.1 Huslejekonsekvenser af afskaffelse af § 5, stk. 2 (i situationer hvor der gennemføres forbedringsarbejder)



Anm.: Figuren tager udgangspunkt i en initial leje på 779 kr. pr. m². Hældningen på den blå kurve (som viser sammenhængen mellem lejeforhøjelse og forbedringsinvesteringens størrelse) er lig den anvendte ydelsesprocent pr. april 2019 på et 20-årigt realkreditlån (6,6 pct.). Forbedringsudgiften (på den horisontale akse) er opgjort som omkostningen til forbedringsarbejder med fradrag af sparet vedligeholdelse. Investeringskravet udgør aktuelt 2.255 kr. pr. m².

Punkt B angiver den omkostningsbestemte leje efter forbedringsforhøjelsen af det lejede, når lejemålet forbedres med ca. 4.675 kr. pr. m².

Punkt C angiver lejen, hvis boligen i stedet kunne udlejes til en leje, som ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi, jf. § 5, stk. 2.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Ved en afskaffelse af § 5, stk. 2, fastholdes lejemålets lejefastsættelse efter § 5, stk. 1, og dermed vil lejeforhøjelsen – afhængigt af forbedringsinvesteringens størrelse – følge den blå kurve.

Hvis det antages, at omfanget af forbedringer er uændret, vil huslejen være som i punkt B. Afstanden mellem punkt C og B i figur 5.1 viser § 5, stk. 2-tillægget. § 5, stk. 2-tillægget er et mål for, hvor meget ekstra huslejerne kan sættes op, når der anvendes § 5, stk. 2, i stedet for § 5, stk. 1, og er dermed

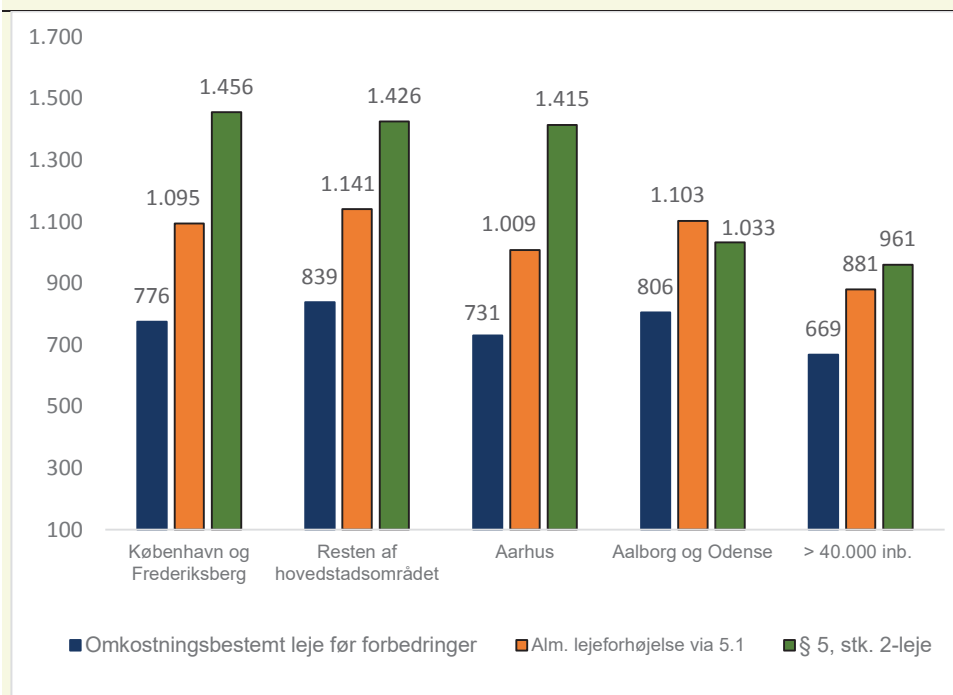
også et udtryk for, hvor meget udlejernes gevinst formindskes ved en afskaffelse af § 5, stk. 2.

Ved sammenligningen af punkt C og B skal man være opmærksom på, at der er tale om to forskellige huslejereregimer, hvor huslejerne over tid vil udvikle sig forskelligt. Værdien af den almindelige forbedringsforhøjelse (punkt B) indeksreguleres ikke og vil således over tid udhules. Huslejerne efter ”det lejes værdi” (punkt C) justeres ved genudlejning ift. sammenlignelige lejemål i området.

Udlejernes umiddelbare økonomiske gevinst af § 5, stk. 2, kan også aflæses af figur 5.2: Med udgangspunkt i data fra den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, vises huslejerne før og efter gennemførelsen af § 5, stk. 2-forbedringer og huslejerne, hvis de konkrete forbedringer var blevet gennemført via boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Formindskelsen af den økonomiske gevinst fås ved sammenligning af de orange og grønne søjler.

Som det fremgår af figur 5.2, viser resultaterne af § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen, at der er store geografiske forskelle i huslejeeffekterne af gennemgribende forbedringer af private udlejningsboliger:

De omkostningsbestemte ”før-huslejer” (de blå søjler) er relativt ens på tværs af geografi. Niveauet for de gennemførte forbedringer i forbindelse med boligreguleringslovens § 5, stk. 2, er også relativt ens – måske når ses bort fra kommuner med mellem 40.000 og 200.000 indbyggere (dette illustreres af de orange søjler).

Figur 5.2. Geografisk betinget huslejevirkninger og gevinster afledt af gennemgribende forbedringer, 2019 priser, årlig husleje i kr. pr. m²

Anm.: Den lodrette akse angiver den gennemsnitlige årlige m²-husleje. Den omkostningsbestemte leje før forbedringer er lig den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje. § 5, stk. 2-lejen er den gennemsnitlige leje afledt af gennemgribende forbedringer. Begge huslejer er baseret på resultater fra § 5, stk. 2-spørgeskemaundersøgelsen og bygger på huslejeoplysninger fra ca. 400 boliger.

Den orange søjle angiver, hvor meget gennemgribende forbedrede boliger kunne udlejes til (gennemsnitligt set), hvis de i stedet var udlejet efter omkostningsbestemt leje inkl. forbedringsforhøjelser. Forbedringsforhøjelserne er beregnet ud fra de gennemsnitlige forbedringsinvesteringer pr. m², som også bygger på spørgeskemaresultater.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af spørgeskemaresultater

Huslejeniveauet efter de gennemførte § 5, stk. 2-forbedringer – og således også § 5, stk. 2-tillægget (forskellen mellem de grønne og orange søjler) – varierer afhængig af, hvilket geografisk område der er tale om.

De geografiske forskelle i huslejeeffekterne af § 5, stk. 2-forbedringer, jf. figur 5.2, tyder på, at effekterne af en afskaffelse af § 5, stk. 2, kan være begrænsede i visse geografiske områder.

Årsagen hertil er, at den beregnede § 5, stk. 1-leje (beregnet på basis af spørgeskemaundersøgelsens § 5, stk. 2-forbedringsomfang) og den faktiske § 5, stk. 2-leje, som boligerne er udlejet til, ligger relativt tæt på hinanden i kommuner med over 40.000 indbyggere (uden for hovedstadsområdet) samt i Odense og Aalborg kommuner, jf. figur 5.2. Det bemærkes, at den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje med forbedringsforhøjelser beregnet via boligreguleringslovens § 5, stk. 1, reelt ligger over den gennemsnitlige § 5, stk. 2-leje i Aalborg og Odense kommuner. Det kan skyldes mange forhold, herunder skævheder i den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje og et spinkelt datagrundlag. Det kan muligvis også skyldes, at nogle udlejere alt andet lige foretrækker huslejeregimet "det lejedes værdi" frem for

omkostningsbestemt husleje. Blandt andet fastsættes huslejerne forskelligt ved genudlejning.

Det kan dermed med basis i spørgeskemaundersøgelsens resultater antages, at effekten af en afskaffelse af § 5, stk. 2, vil være relativt begrænset i kommuner uden for hovedstadsområdet og Aarhus.

Derimod tyder data fra spørgeskemaundersøgelsen på, at effekterne på huslejerne ved en afskaffelse af § 5, stk. 2, kan være betydelige i Københavns, Frederiksberg og Aarhus kommuner og i det øvrige Hovedstadsområde over tid i takt med at reglerne indføres for nye lejeaftaler.

Ved læsning af figur 5.2 skal man være opmærksom på, at data-grundlaget viser de tilfælde, hvor udlejerne har valgt at benytte § 5, stk. 2, fremfor § 5, stk. 1. Der vil derfor sandsynligvis være en del udlejere, som gennemfører § 5, stk. 1-forbedringer, fordi de finder, at det er ligeså fordelagtigt, som at gennemføre forbedringer efter § 5, stk. 2. Disse tilfælde indgår ikke i data-materialet.

5.2.1.6 Effekter på niveauet for forbedringsinvesteringer

I det følgende belyses, hvordan de samlede forbedringsinvesteringer i ældre private udlejningsejendomme påvirkes af en afskaffelse af § 5, stk. 2.

Effekterne afhænger af udlejernes adfærd og af incitamenterne til at investere i § 5, stk. 1. Der vil desuden være geografiske forskelle.

De geografiske forskelle betyder (jf. ovenfor), at der er områder i landet, hvor det i dag formentlig er ligeså attraktivt – eller mere attraktivt – at gennemføre forbedringer efter § 5, stk. 1, som efter § 5, stk. 2. I disse områder vil afskaffelsen af § 5, stk. 2, næppe have stor effekt på forbedringerne.

De samlede effekter på investeringsomfanget er vanskelige at vurdere. En afskaffelse af § 5, stk. 2, kan således føre til både et højere og et lavere investeringsniveau for forbedringer.

I for eksempel hovedstadsområdet er forbedringer efter § 5, stk. 2, mere fordelagtige end forbedringer efter § 5, stk. 1. Derfor kunne man umiddelbart tro, at omfanget af forbedringsinvesteringer hér ville blive enten uændret eller lavere ved en afskaffelse af § 5, stk. 2.

Hvis det imidlertid er sådan, at dér, hvor det kan betale sig at gennemføre § 5, stk. 2, kan det også betale sig at forbedre efter § 5, stk. 1 – så vil forbedringsomfanget samlet set kunne stige.

I den sammenhæng vil det være afgørende, om udlejerne finder, at den permanente stigning i huslejen, der kan kræves efter § 5, stk. 1, (6,6 pct. pr. april 2019) vil give et tilstrækkeligt afkast.

(Selv om udlejer investerer mere i forbedringer af de enkelte boliger, vil udlejers økonomiske gevinst af en foretaget gennemgribende forbedring reduceres som konsekvens af tabet af § 5, stk. 2-tillægget).

Der vil sandsynligvis være forskel på udlejernes investeringsadfærd, og man vil kunne forestille sig såkaldte ”hjørneløsninger”, hvor udlejere reagerer ved enten at øge forbedringerne ud over niveauet for § 5, stk. 2, eller ved at holde forbedringsinvesteringerne på et minimum.

Eksempler på den første gruppe kunne være udlejere, som prioriterer et langsigtet stabilt afkast, og som har kapital til rådighed (f.eks. pensionskasser). Eksempler på den sidste gruppe kunne være (mindre) udlejere, der f.eks. skal lånefinansiere investeringen.

Teoretisk set vil man kunne forestille sig, at nogle udlejere (med lave omkostningsbestemte lejer og stort § 5, stk. 2-tillæg) fandt det attraktivt at investere meget store beløb efter § 5, stk. 1. Lejeloven indeholder imidlertid regler, som gør det vanskeligere for udlejere at foretage meget store forbedringer, jf. kapitel 4.1.

Selv om forbedringerne som følge af en afskaffelse af § 5, stk. 2, samlet set kan stige, må man forvente, at huslejerne samlet set vil være lavere.

Der eksisterer ikke tal for, hvor mange fraflyttede omkostningsbestemte boliger, der forbedres inden genudlejning. (Huslejeudviklingen omtalt i kapitel 3 kan evt. være et indicium herfor).

Forbedringer efter § 5, stk. 2, er i høj grad en forbedring af det enkelte lejemål, og lejeforhøjelsen kan ske ved genudlejning. En afskaffelse af § 5, stk. 2, kan betyde, at udlejerne prioriterer og gennemfører forbedringerne anderledes.

5.2.1.7 Effekten for udlejere

Der vil være udlejere, der ikke påvirkes af en afskaffelse af § 5, stk. 2, og udlejere, for hvem det har stor virkning.

Ud over de geografiske forskelle på effekterne viser spørgeskemaundersøgelsen, at 72 ejendomme (besvarelser) har § 5, stk. 2-forbedret samtlige lejemål, og 61 pct. af ejendommene i undersøgelsen har gennemført mindst én § 5, stk. 2-forbedring. I gennemsnit er ca. 38 pct. af boligerne 5.2-forbedrede.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen og tabel 3.5 i kapitel 3 er der ca. 74.600 omkostningsbestemte boliger, hvor det i dag vil være potentielt muligt at forbedre efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Heraf er ca. 60 pct. af boligerne (dvs. ca. 45.000 boliger) beliggende i én af de store bykommuner København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg.

Det er sandsynligt, at en del af de ca. 45.000 boliger i København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg kommuner ikke kan forbedres efter § 5, stk. 2. For eksempel fordi ejendommene ikke kan bringes op på energimærke D, eller fordi andre forhold ikke gør forbedringerne rentable.

Ejere af udlejningsejendomme med huslejer fastsat efter omkostningsbestemt leje og potentiale for forbedringer efter § 5, stk. 2, får lavere fremtidige huslejer og et kapitaltab, hvis muligheden for § 5, stk. 2-forbedringer bortfalder.

Det bemærkes, at effekten af at afskaffe § 5, stk. 2, synes at være mindre betydelig i Aalborg og Odense kommuner sammenlignet med Københavns, Aarhus og Frederiksberg kommuner. Det skyldes lave § 5, stk. 2-tillæg i Aalborg og Odense, jf. figur 5.2.

Det lavere afkast af gennemgribende forbedringer kapitaliseres negativt i ejendomsværdien, som giver ejer/udlejer et kapitaltab.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende. I det følgende benyttes DCF-metoden, som er beskrevet i afsnit 4.10, til at illustrere konsekvenserne for værdien af en privat udlejningsejendom, hvis § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven afskaffes.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om eksempler, og at DCF-modellen er meget følsom over for forudsætningerne. I praksis vil ejendomsinvestorer sandsynligvis indlægge usikkerhedsfaktorer, som nuancerer modellens resultater.

Forudsætningerne bag regneeksemplet er de samme som i tabel 4.7 i afsnit 4.10. Det vil sige en ejendom med 10 boliger, som vil kunne lejes ud til en omkostningsbestemt leje på 750 kr./m², og hvor en 5.2-forbedring betyder, at lejen kan øges med 650 kr./m². I tabel 5.1 er vist konsekvensen af en afskaffelse af § 5, stk. 2 (scenario a-c). Det skal bemærkes, at DCF-modellen generelt er meget følsom over for forudsætningerne, herunder valg af diskonteringsrente.

I scenario a – som grundlæggende svarer til scenario 1 i afsnit 4.10 – har ejendommen i dag ingen 5.2-boliger. Her kan udlejer ved hver fraflytning investere fx 500.000 kr. pr. bolig i en 5.2-forbedring og derefter opkræve 1.400 kr./m². Indregnes dette potentiale ved brug af DCF-modellen fås en nuværende ejendomsværdi på 14,0 mio. kr. Hvis § 5, stk. 2, afskaffes, kan udlejer i stedet vælge at forbedre efter § 5, stk. 1. I beregningerne forudsættes det, at udlejer også her investerer 500.000 kr. pr. bolig og efterfølgende kan forlange en husleje på 1.100 kr./m² (i stedet for 1.400 kr./m² ved 5.2). I dette scenario vil en afskaffelse af § 5, stk. 2, betyde, at ejendommens værdi falder til 7,4 mio. kr., svarende til et fald på 47 pct.

Tabel 5.1 Privat udlejningsejendoms værdi før og efter en afskaffelse af BRL § 5, stk. 2 – forskellige scenarier

Scenario	Ejendommens værdi		Ændring
	Med 5.2	Uden 5.2 ¹⁾	
	-----	Mio. kr. -----	-- Pct. --
a) Ingen 5.2-boliger	14,0	7,4	-47
b) 50 pct. 5.2-boliger	17,3	13,9	-20
c) 100 pct. 5.2-boliger	20,4	20,4	0

Anm.: Til at opgøre ejendommens værdi er der benyttet en DCF-model, jf. afsnit 4.10

¹⁾ Hvis § 5, stk. 2, i BRL afskaffes forudsættes det, at udlejer i stedet vil foretage forbedringer efter § 5, stk. 1, i BRL.

Scenario b viser et eksempel, hvor udlejer er halvvejs med at 5.2-forbedre alle boliger i ejendommen. Her beregnes ejendommens værdi til 17,3 mio. kr., mens en afskaffelse af § 5, stk. 2, vil betyde et fald i ejendommens værdi til 13,9 mio. kr., svarende til et fald på 20 pct.

I det sidste scenario c – hvor udlejer allerede har 5.2-forbedret alle boliger – beregnes ejendommens værdi til 20,4 mio. kr. Her vil en afskaffelse af § 5, stk. 2, i sagens natur ingen konsekvenser have for ejendommens værdi.

5.2.1.8 Effekten for lejere

Lejerne vil opleve en effekt af en afskaffelse af § 5, stk. 2, i de tilfælde, hvor udlejerne oplever en effekt, jf. ovenfor.

Det betyder blandt andet, at lejerne formentlig (tilsvarende udlejerne) vil opleve størst effekt af en afskaffelse af § 5, stk. 2, i Københavns og Frederiksberg kommuner, Hovedstadsområdet og Aarhus kommune.

Lejere af genudlejede omkostningsbestemte boliger – hvor boligen kunne have været gennemgribende forbedret og herefter udlejet efter det lejedes værdi, men som ikke bliver det, fordi § 5, stk. 2, afskaffes, får en fordel i form af lavere husleje.

Den lavere husleje forudsætter, at udlejerne ikke finder det så attraktivt at investere i forbedringer efter § 5, stk. 1, at samme huslejestigning som efter § 5, stk. 2, realiseres. Eller alternativt at lejerne modsætter sig dette.

Nogle lejermål vil sandsynligvis blive forbedret mere som følge af afskaffelsen af § 5, stk. 2, og andre mindre.

Lejernes fordel i form af lavere husleje og/eller flere forbedringer afhænger af, hvordan udlejerne reagerer på en afskaffelse af § 5, stk. 2. Herunder om udlejer stadig har et økonomisk incitament til at investere i forbedringer og i givet at øge disse investeringer.

5.2.1.9 Afledede konsekvenser for andelsboliger

Afskaffes muligheden for anvendelse af § 5, stk. 2, kan andelsboliger værdisat efter valuarvurderingsprincippet falde i værdi.

Der henvises til afsnit 4.10 for en nærmere beskrivelse af konsekvenser for andelsboligsektoren af en afskaffelse af § 5, stk. 2. Nedenfor i tabel 5.2 er gengivet tabellen fra afsnit 4.10, som opsummerer resultaterne for valuarvurderede andelsboliger af en afskaffelse af § 5, stk. 2.

Scenario	Fraflytnings- frekvens	Ejendommens værdi		Ændring
		Med 5.2	Uden 5.2 ¹⁾	
	-- Pct. --	---- Mio. kr. ----		-- Pct. --
1) 5.2-forbedring af alle boliger	10	14,0	7,4	-47
2) 5.2-forbedring af alle boliger	5	13,1	6,8	-48
3) 5.2-forbedring af halvdelen af boligerne	10	12,9	9,5	-26
4) 5.2-forbedring af halvdelen af boligerne	5	11,8	8,6	-27

Anm.: I bilag 4.A er vist de bagvedliggende budgetter for de fire scenarier (før og efter en afskaffelse af BRL § 5, stk. 2), som ligger til grund for tabellens resultater.

¹⁾ Hvis BRL § 5, stk. 2, afskaffes, forudsættes det, at udlejer i stedet vil foretage forbedringer efter § 5, stk. 1.

Som det er nævnt ovenfor under effekten for værdisætningen af udlejningsboliger, er det vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om eksempler, og at DCF-modellen er meget følsom over for forudsætningerne. I praksis vil ejendomsinvestorer sandsynligvis indlægge usikkerhedsfaktorer, som nuancerer modellens resultater.

Omkring 40 pct. af andelsboligforeningerne – svarende til ca. 55 pct. af boligerne – er valuarvurderede. De fleste andelsboliger ligger i områder af landet, hvor en afskaffelse af § 5, stk. 2, har effekt.

Foreninger, som benytter den offentlige vurdering (35 pct.), vil ifølge Vurderingsstyrelsen også blive påvirket af ændringer i § 5, stk. 2, når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme fra 2021 og frem.

Foreninger, som benytter anskaffelsessummen vil ikke opleve konsekvenser af en afskaffelse af § 5, stk. 2.

5.2.2. Model B - Skærpet krav til energistandard ved § 5, stk. 2-moderniseringer

5.2.2.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Initiativet indebærer, at energimærkningskravet for ejendomme, der kan foretage moderniseringer efter § 5, stk. 2, skærpes fra minimum D til minimum C.

I dag findes en undtagelse til det nuværende energimærkningskrav A-D: Hvis ejendommen ikke lever op til energimærkningskravet, kan der alligevel foretages 5,2-moderniseringer, hvis udlejer kan dokumentere at have foretaget rene energiforbedringer i *boligdelen af ejendommen* for 427 kr./m² (2019-niveau).

Det er ekspertgruppens vurdering, at investeringskravet på 427 kr./m² er et beløb, som det er nemt for udlejer at leve op til i forbindelse med en § 5, stk. 2-forbedring.

For at få maksimal effekt af initiativet kan undtagelsen fra energikravet på de 427 kr./m² enten afskaffes eller forhøjes betydeligt.

5.2.2.2 Nugældende regler

Ifølge boligreguleringslovens § 5, stk. 3, kan en udlejer ikke foretage en 5,2-modernisering medmindre ejendommen har et energimærke på A-D.

Det betyder, at (hele) ejendommen skal bringes op på mindst energimærke D, for at der kan foretages en § 5, stk. 2-modernisering i det enkelte lejemål i ejendommen. Energimærket skal foreligge og være dateret, før der kan ske genudlejning til det lejedes værdi. Alternativt skal udlejer dokumentere at have foretaget rene energiforbedringer i *boligdelen af ejendommen* for 427 kr./m² (2019-niveau). Dette beløb anses af ekspertgruppen ikke for at være en barriere for at gennemføre 5,2-forbedringer.

De nugældende regler blev indført for at understøtte energiforbedringer og for at sikre, at ejendomme, hvori der foretages en § 5, stk. 2-modernisering, har en vis standard.

5.2.2.3 Overgangsordninger

Ved en ændring af § 5, stk. 2-ordningen, skal det overvejes hvorledes ændringen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringers virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2-husleje kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Udformes lovændringen så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at skulle opfylde nye krav fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2,-boliger omfattes ved genudlejning, således at nye krav skal være opfyldt vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at nogle udlejere allerede har afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, ved genudlejning.

Den endelige vurdering af lovændringens grundlovmæssighed beror på lovændringens endelige udformning mht. indfasning. Dette forhold vil skulle drøftes nærmere med Justitsministeriet.

5.2.2.4 Umiddelbare konsekvenser

I det følgende forudsættes det, at eventuelle nye regler om skærpet energi-krav i forbindelse med § 5, stk. 2, alene finder anvendelse på nye lejeaftaler.

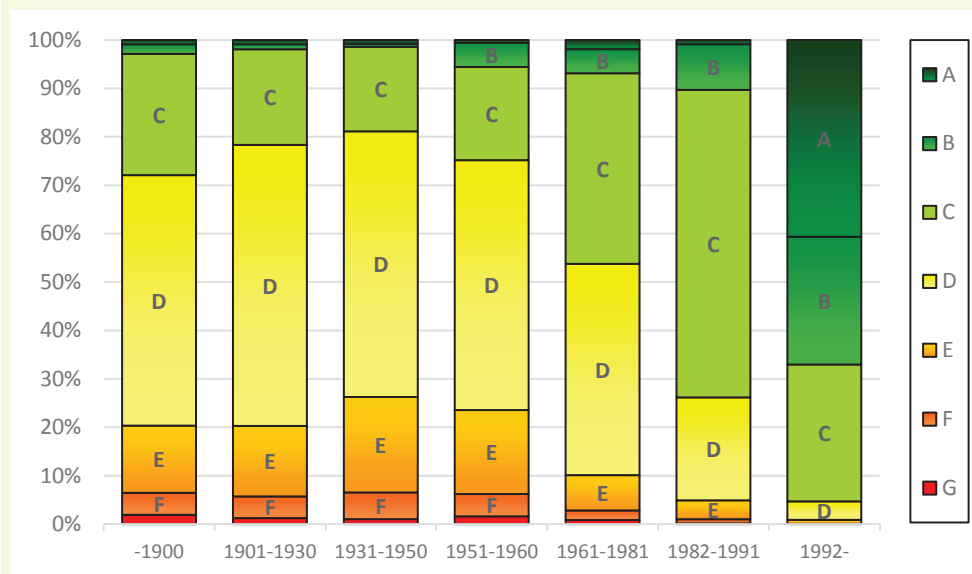
Helt overordnet er der størst energibesparelsespotentialer i energiforbedringer af ældre bygninger, som er opført før byggereglementet BR77, hvor der for alvor blev indført krav til isolering.

At der eksisterer et stort potentiale for energibesparelser i det private udlejningsbyggeri, især i boliger opført før oliekriserne i 1970'erne, understøttes af energimærkningen af det private udlejningsbyggeri.

Figur 5,3 viser private udlejningsboliger i større ejendomme (minimum 7 boliger) i regulerede kommuner fordelt efter opførelsesår og bygningernes procentvise fordeling på energimærke. Datagrundlaget er baseret på energimærker for 23.000 private udlejningsbygninger.

Det fremgår af figuren, at der er en klar sammenhæng mellem energimærke og opførelsesår. Jo ældre boligerne er, jo større er energibehovet generelt set. Det fremgår således, at 72-80 pct. af boligerne opført før 1960 har et energimærke på D eller dårligere. For de nyere private udlejningsboliger opført efter 1991 har 5 pct. af boligerne energimærke D eller dårligere.

Figur 5.3 Private udlejningsboliger i større ejendomme (minimum 7 boliger) i regulerede kommuner fordelt efter opførelsesår og energimærke - procentvis fordeling, 2019



Anm.: Opgørelsen er baseret på data om energimærker for 23.000 private udlejningsbygninger

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgørelse på baggrund af samkørsel af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens Boligstatistiske database og data fra Energistyrelsen (Diadem) om bygningers energimærker

I dag kan udlejer ikke foretage en § 5, stk. 2-modernisering, med mindre ejendommen har et energimærke A-D. Alternativt skal udlejer dokumentere at have foretaget rene energiforbedringer i *boligdelen af ejendommen* for 427 kr./m² (2019-niveau).

Figur 5.3 viser, at med de nuværende regler er det omkring 20-25 pct. af de private udlejningsboliger opført før 1961, som ikke opfylder energimærkningskravet A-D.

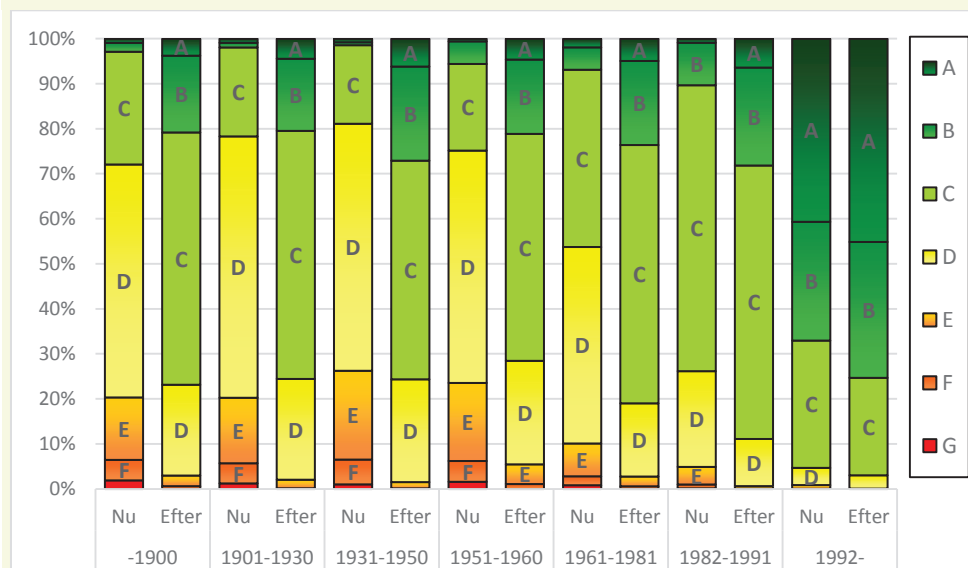
En skærpelse af energikravet, så ejendommene fx som minimum skal have energimærke C, vil betyde, at 72-80 pct. af boligerne (i større ejendomme med energimærke D eller dårligere beliggende i regulerede kommuner) ikke opfylder et sådant skærpet krav.

Af de energimærkningsrapporter, som udarbejdes af energikonsulenterne, fremgår imidlertid en række forslag til, hvordan energistandarden af boligerne kan forbedres.

I figur 5.4 er fordelingen af de private udlejningsejendommers energimærke sammenstillet med det energimærke, som bygningsmassen ville have, hvis de rentable energibesparelsesforslag, som energikonsulenten har peget på, gennemføres. Det fremgår heraf, at der – ikke overraskende – er tæt sammenhæng mellem opførelsesår (og dermed højt energibehov) og mulighed for rentable energibesparelser.

I private udlejningsboliger opført før 1961 vil andelen af boliger med energimærke D eller dårligere således blive reduceret fra 72-80 pct. til omkring 20-30 pct. efter gennemførelsen af de rentable energibesparelser.

Figur 5.4 Private udlejningsboliger i større ejendomme (minimum 7 boliger) i regulerede kommuner fordelt efter opførelsesår, samt energimærke før og efter rentable energibesparelsesinvesteringer - procentvis fordeling



Anm.: Opgørelsen er baseret på data om energimærker for 23.000 private udlejningsbygninger
 Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgørelse på baggrund af samkørsel af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens Boligstatistiske database og data fra Energistyrelsen (Diadem) om bygningers energimærker

Opgørelsen indikerer, at en skærpelse af energimærkningskravet fra minimum D til minimum C umiddelbart vil betyde, at andelen af boliger opført før 1960, som ikke opfylder energimærkningskravet stiger fra omkring 20-25 pct. til 72-80 pct. Vælger udlejer til gengæld at gennemføre de rentable energiinvesteringer vil denne andel kunne nedbringes til omkring 25 pct.

Det skal bemærkes, at i de energimærkningsrapporter, som energikonsulenterne udarbejder, er rentable energiinvesteringer defineret ved, at energibesparelsen kan tilbagebetale investeringen inden de komponenter, der indgår i investeringen, skal udskiftes igen. Det er ikke ensbetydende med, at investeringen er totaløkonomisk rentabel for det private udlejningsbyggeri, men beregningen kan med varsomhed anvendes som en indikation herfor.³⁰

Tabel 5.3 nedenfor viser den gennemsnitlige rentable investering – for ejendomme med energimærke D eller dårligere – som kan bringe ejendommen

³⁰ I opgørelsen af rentable energibesparelser i forbindelse med energimærket indgår ikke en kalkulationsrente, således som der bør gøre i en beregning af totaløkonomien for en investering med lang levetid med henblik på at gøre betalingsstrømmene sammenlignelige.

op på energimærke C eller bedre. Der er desuden angivet spredningen – inden for hvert energimærke – i form af 10- og 90-procentsfraktiler. Tabellen er i øvrigt afgrænset til ejendomme opført før 1964, idet resultaterne fra blandt andet 5,2-spørgeskemaundersøgelsen (se afsnit 3.4) viser, at 5.2-forbedringer primært er attraktive for disse ejendomme.

Tabel 5.3 Rentable energiinvesteringer for større private udlejningsejendomme (min. 7 boliger) opført før 1964 beliggende i regulerede kommuner fordelt efter nuværende energimærke. Investeringerne bringer ejendomme med energimærke D eller dårligere op på C eller bedre

	10 pct.fraktil	Gns.	90 pct.fraktil	Gns.
		Kr./m ²		-- Kr./bolig --
D	150	700	1.250	53.000
E	400	1.150	1.700	82.000
F	550	1.550	2.250	106.000
G	1.150	2.150	3.700	166.000
Alle	150	800	1.400	59.000

Anm.: Opgørelsen er baseret på data om energimærker for 4.000 private udlejningsbygninger. Investeringerne er opgjort pr. kvadratmeter og afrundet til nærmeste 50 kr., mens investeringerne opgjort pr. bolig er afrundet til nærmeste hele 1.000.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgørelse på baggrund af samkørsel af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens Boligstatistiske database og data fra Energistyrelsen (Diadem) om bygningers energimærker.

Tabellen viser, at for de ejendomme, hvor det er rentabelt, vil det i gennemsnit koste 800 kr./m² at bringe ejendommens energimærke op på C eller bedre. Det svarer til 59.000 kr./bolig.

Investeringsbeløbet varierer i forhold til det nuværende energimærke; fra i gennemsnit 700 kr./m² for ejendomme med energimærke D, til i gennemsnit 2.150 kr./m² for ejendomme med energimærke G.

Det fremgår desuden, at der også er en betydelig spredning inden for det enkelte energimærke. Ses eksempelvis på de 10 pct. energimæssigt "ringeste" ejendomme med energimærke G, vil det koste mindst 3.700 kr./m², at bringe ejendommene op på energimærke C eller bedre. For de 10 pct. energimæssigt "bedste" ejendomme med energimærke G, vil det til gengæld maksimalt koste 1.150 kr./m², at bringe ejendommene op på energimærke C eller bedre. De 1.150 kr./m² svarer til gennemsnitsniveauet for de ejendomme, som har energimærket E.

Det gennemsnitlige investeringsløb på 800 kr./m² svarer til godt en tredjedel af den nuværende § 5, stk. 2-beløbsgrænse på 2.255 kr./m², og er under en femtedel af den gennemsnitlige forbedringsomkostning på 4.675 kr./m², jf. afsnit 3.4.

Man skal dog være opmærksom på, at mens det er muligt at foretage en 5.2-forbedring af det enkelte lejemål, vil en energiinvestering, som bringer ejendommen op på mindst energimærke C, involvere en investering i hele ejendommen. Det er klart, at jo flere af ejendommens boliger, som allerede er § 5, stk. 2-forbedrede, jo mindre attraktivt vil det – alt andet lige – være at

bringe ejendommen op på fx energimærke C med henblik på at foretage 5.2-forbedringer. Hvis fx halvdelen af ejendommens boliger allerede er 5.2-forbedrede, vil det i gennemsnit kræve en investering på $2 \times 800 \text{ kr./m}^2 = 1.600 \text{ kr./m}^2$ (for den del af ejendommens boliger, som endnu ikke er 5.2-forbedrede) at bringe ejendommen op på energimærke C, og derved få adgang til at foretage 5.2-forbedringer af de resterende boliger.

Uanset dette skal omkostningerne ved at bringe ejendommen op på energimærke C dog sammenholdes med den mulige gevinst ved at gennemføre 5.2-forbedringen.

Skærpelsen af energimærkekravet vil – alt andet lige – betyde, at den årlige tilgang af § 5, stk. 2-boliger reduceres. Det skyldes, at udlejere af udlejnings-ejendomme med energimærke D-E vil skulle foretage forbedringer af selve ejendommen (på i gennemsnit 59.000 kr./bolig) for at hæve energimærket til C, førend der kan investeres i § 5, stk. 2-forbedringer af de enkelte lejemål.

Initiativet kan sætte gang i et større omfang af energiforbedringer i den ældre del af det private udlejningsbyggeri, hvilket vil forbedre energistandarden.

Det skal bemærkes, at et skærpet energikrav kan betyde, at nogle af udlejerne i princippet tilskyndes til *også* at foretage privatøkonomisk ikke-rentable investeringer for at få adgang til at foretage § 5, stk. 2-forbedringer i ejendommen.

5.2.2.5 Effekten for udlejere

Der vil være udlejere, der ikke påvirkes af en skærpelse af energikravet i forbindelse med § 5, stk. 2, og udlejere, for hvem det vil have en større virkning.

Udlejere, som har ejendomme med energimærke C eller bedre (skønsmæssigt 20-30 pct. af boligerne), vil ikke blive påvirket. Udlejere, der har ejendomme, som f.eks. ligger i områder af landet, hvor investeringer efter § 5, stk. 1, er ligeså attraktive, som efter § 5, stk. 2, vil heller ikke blive påvirket. (Andelen af boliger, hvor § 5, stk. 1, er ligeså attraktiv som § 5, stk. 2, kan stige som følge af forslaget).

Herudover er der store forskelle på, hvor stor en andel af ejendommens boliger (givet at det er økonomisk fordelagtigt) den enkelte udlejer har 5.2-forbedret.

Udlejere af ejendomme med § 5, stk. 2-potentiale, og som ikke lever op til det skærpede energimærkekrav, vil skulle foretage en energiinvestering, før der kan foretages § 5, stk. 2-forbedringer. Dette investeringskrav vil i et vist

omfang kapitaliseres negativt i ejendommens værdi og give udlejer et kapitaltab. Men en bedre energimærkning vil på sigt også påvirke huslejeindtægten gennem en forøgelse af det lejedes værdi.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte ejendomme og af ejendommens beliggenhed.

I det følgende benyttes DCF-metoden, som er beskrevet i afsnit 4.10, til at illustrere konsekvenserne af en skærpelse af energimærkekravet på værdien af en privat udlejningsejendom med energimærke D – det vil sige det energimærke, som er mest udbredt blandt de relevante ejendomme.

Forudsætningerne bag regneeksemplet er de samme som i tabel 4.7 i afsnit 4.10. Det vil sige en ejendom med 10 boliger, som vil kunne lejes ud til en omkostningsbestemt leje på 750 kr./m², og hvor en 5.2-forbedring betyder, at lejen kan øges med 650 kr./m².

I tabel 5.4 er vist konsekvensen af en skærpelse af energimærkekravet for tre typer af ejendomme (scenario A-C).

I scenario A har ejendommen i dag ingen § 5, stk. 2-boliger. Her kan udlejer ved hver fraflytning investere fx 500.000 kr. pr. bolig i en 5.2-forbedring og derefter opkræve 1.400 kr./m². Indregnes dette potentiale ved brug af DCF-modellen fås en nuværende ejendomsværdi på 14,0 mio. kr. Da ejendommen har energimærke D vil et skærpet energimærkekrav betyde, at ejendommen skal bringes op på energimærke C, før der kan foretages en 5.2-forbedring.

I tabellen er vist ejendommens værdi, hvis energiinvesteringsbehovet er henholdsvis 400 kr./m², 800 kr./m² og 1.600 kr./m². Tabellen viser, at afhængigt af investeringsbehovet vil værdien af ejendommen i scenario A falde med mellem 1,4 pct. og 7,1 pct. som følge af det skærpede energikrav. Der er imidlertid tale om et overkantsskøn, idet det i beregningerne forudsættes, at en bedre energiøkonomi ikke på sigt vil påvirke indtægterne fra huslejen positivt. En bedre energiøkonomi vil – alt andet lige – øge det lejedes værdi.

Tabel 5.4 Værdien af udlejningsejendom med energimærke D, før og efter der stilles krav om minimum energimærke C

Scenario	Værdi i dag	Ny værdi ved investeringsbehov på ...		
		400 kr./m ²	800 kr./m ²	1.600 kr./m ²
----- Mio. kr. -----				
A, ingen 5.2-boliger	14,0	13,8	13,5	13,0
B, 50 pct. 5.2-boliger	17,3	17,0	16,8	16,2
C, 100 pct. 5.2-boliger	20,4	20,4	20,4	20,4
----- Ændring i forhold til i dag, pct. -----				
A, ingen 5.2-boliger		-1,4	-3,6	-7,1
B, 50 pct. 5.2-boliger		-1,7	-2,9	-6,4
C, 100 pct. 5.2-boliger		0,0	0,0	0,0

Anm.: Til at opgøre ejendommens værdi er der benyttet en DCF-model, jf. afsnit 4.10

Scenario B viser et eksempel, hvor udlejer er halvvejs med at § 5, stk. 2-forbedre alle boliger i ejendommen. Her beregnes ejendommens værdi til 17,3 mio. kr., mens det skærpede energikrav vil betyde et fald i ejendommens værdi på mellem 1,7 pct. og 6,4 pct.

I det sidste scenario C – hvor udlejer allerede har 5.2-forbedret alle boliger – beregnes ejendommens værdi til 20,4 mio. kr. Her vil en skærpelse af energikravet i sagens natur ingen konsekvenser have for ejendommens værdi.

I ovenstående beregninger er det forudsat, at udlejer vælger *ikke* at benytte regelsættet fra 2014 vedrørende gennemførelse af totaløkonomisk rentable forbedringer. I forbindelse med energiinvesteringer giver dette regelsæt udlejer mulighed for – under visse betingelser – at opkræve en større lejeforhøjelse end efter de almindelige regler. Det betyder, at udlejer, indtil genudlejningen efter § 5, stk. 2, kan finde sted, kan forlange en højere leje end ellers.

Det må forventes, at et skærpet energikrav vedrørende § 5, stk. 2, vil øge udlejers tilskyndelse til at benytte disse bestemmelser. Det vil – alt andet lige – reducere udlejers kapitaltab.

5.2.2.6 Effekten for lejere

Lejerne vil opleve en effekt af en skærpelse af energikravet i de tilfælde, hvor udlejerne oplever en effekt, jf. ovenfor. Det betyder blandt andet, at lejerne formentlig (tilsvarende udlejerne) vil opleve størst effekt i Københavns og Frederiksberg kommuner, Hovedstadsområdet og Aarhus kommune.

Lejere i boliger, som er beliggende i ejendomme, hvor udlejer vælger at foretage en energiinvestering for at få adgang til at foretage 5.2-forbedringer, vil kunne opnå en reduktion i deres udgifter til el, vand og varme, som de ellers ikke ville have fået.

Lejere af genudlejede boliger med omkostningsbestemt leje, hvor boligen kunne have været § 5, stk. 2-forbedret, men som ikke bliver det, på grund af de skærpede energikrav, får en økonomisk gevinst i form af lavere husleje. Den lavere husleje forudsætter, at udlejeren ikke finder det så attraktivt at investere i forbedringer efter § 5, stk. 1, at samme huslejestigning som efter § 5, stk. 2, realiseres.

5.2.2.7 Afledede konsekvenser for andelsboliger

Andelsboliger værdiansættes som en privat udlejningsejendom. Andelsboligforeninger med valuarvurdering (40 pct.), som har energimærke D-E og potentiale for 5.2-forbedringer vil, tilsvarende de private udlejningsejendomme (jf. ovenfor) kunne opleve et kapitaltab som følge af et øget energimærkekrav. Størrelsesordnerne vil være de samme.

Omkring 35 pct. af foreningerne benytter den offentlige vurdering som værdiansættelsesprincip. Det er Vurderingsstyrelsens melding, at disse foreninger også vil blive påvirket af ændringer i § 5, stk. 2, når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme fra 2021 og frem.

Foreninger, som benytter anskaffelsesprisen som værdiansættelsesprincip, vil ikke opleve konsekvenser af de skærpede energikrav i forbindelse med § 5, stk. 2.

5.2.3. Model C - Forhøjelse af beløbsgrænser i boligreguleringslovens § 5, stk. 2

5.2.3.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Initiativet indebærer, at muligheden for at anvende boligreguleringslovens § 5, stk. 2, fastholdes, men fremadrettet hæves investeringsgrænserne.

Baggrunden for initiativet er et ønske om at begrænse anvendelsen af § 5, stk. 2, og at begrænse huslejestigningerne i den ældre del af det private udlejningsmarked.

I forbindelse med initiativet kan det overvejes, om der ønskes en geografisk differentiering af beløbsgrænserne, idet en forhøjelse af beløbsgrænserne vil have en meget forskellig effekt, alt efter om der er tale om f.eks. en af de største bykommuner eller mindre kommuner uden for hovedstadsområdet.

Effekterne af en forhøjelse af beløbsgrænserne i § 5, stk. 2, beskrives nedenfor. Effekterne afhænger blandt andet af, hvor meget beløbsgrænserne hæves, hvor tæt § 5, stk. 2-lejerne er på markedslejen og af initiativets påvirkning af udlejers investeringsadfærd.

5.2.3.2 Nugældende regler

Ved lejemål, som er gennemgribende forbedret, forstås lejemål, hvor gennemførte forbedringer væsentligt har forøget det lejedes værdi, og forbedringsudgiften enten overstiger 2.255 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 257.894 kr. (2019-priser). Forbedringerne skal være gennemført inden for en periode på 2 år, jf. § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven.

Det er disse beløbsgrænser, som hæves.

5.2.3.3 Overgangsordninger

Ved en ændring af § 5, stk. 2-ordningen, skal det overvejes, hvorledes ophævelsen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringers virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2 - husleje kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Udformes lovændringen, så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at skulle opfylde højere beløbskrav, fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2,-boliger omfattes ved genudlejning, således at højere beløbskrav skal opfyldes vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at nogle udlejere allerede har afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, ved genudlejning.

Den endelige vurdering af lovændringens grundlovmæssighed beror på lovændringens endelige udformning mht. indfasning. Dette forhold vil skulle drøftes nærmere med Justitsministeriet.

5.2.3.4 Opsummering af effekter

I den resterende del af rapporten kommenteres på det tilfælde, hvor de forhøjede beløbsgrænser i forbindelse med § 5, stk. 2, alene finder anvendelse på nye lejeaftaler.

I 2019 udgør investeringskravet 2.255 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 257.894 kr. Data fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse om anvendelse af § 5, stk. 2, viser, at den gennemsnitlige forbed-

ringsudgift pr. m² udgør godt 4.675 kr. pr. m², og dermed over det dobbelte af den nuværende beløbsgrænse på 2.255 kr. pr. m² (2019-priser) jf. tabel 5.5.

Tabel 5.5 Forbedringsomkostning i kr. pr. m² fordelt efter kommunegrupper, 2019-priser					
	25 pct. fraktil	Gns.	Median	75 pct. fraktil	Antal besva- relser (boliger)
<i>Kommunegruppe:</i>					
København/Frederiksberg	3.859	4.828	4.552	5.752	214
Resten af hovedstadsområdet	3.834	4.578	4.597	5.363	78
Aarhus	3.674	4.208	4.111	4.646	31
Aalborg og Odense	4.140	4.502	4.561	5.175	37
=> 40.000 indb.	2.985	3.211	3.194	3.502	24
<40.000 indb.	-	-	-	-	-
Alle	3.792	4.675	4.512	5.461	385
Anm.: Tallene i tabellen vedrører den rene forbedringsudgift i kr. pr. m ² (dvs. den samlede investering med fradrag af sparet vedligeholdelse) i forbindelse med gennemgribende forbedringer. I det underliggende spørgeskema er bedt om husleje- og moderniseringsoplysninger for lejemål forbedret inden for de seneste 4 år, dog max 10 lejemål pr. ejendom. Der er ikke vist værdier for kommuner med under 40.000 indbyggere, da datamaterialet for denne kommunegruppe kun omfatter besvarelser fra én ejendom.					
Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse 2019					

Beløbsgrænserne i § 5, stk. 2, skal dermed formentligt hæves betydeligt, før en forhøjelse af grænserne vil have en mærkbar effekt på den årlige tilgang af boliger, som gennemgribende forbedres og udlejes med en leje fastsat efter § 5, stk. 2.

Det fremgår af gennemgangen nedenfor, at effekten på omfanget af forbedringsinvesteringer er vanskelig at afgøre. Omfanget kan stige eller falde – det vil i høj grad afhænge af, hvor meget beløbsgrænserne hæves. Herudover vil det også afhænge af, om udlejerne finder det økonomisk attraktivt at investere mere i forbedringer, end det er tilfældet i dag, men til et mindre afkast.

Der vil være store geografiske forskelle på effekterne af en forhøjelse af beløbsgrænserne. Hvis beløbsgrænserne f.eks. fordobles, vil effekten, ifølge resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen, være betydelig i f.eks. Odense, Aalborg og mindre kommuner uden for hovedstadsområdet, hvor det på grund af relativt lave § 5, stk. 2-tillæg i så fald næppe vil være generelt attraktivt at forbedre efter § 5, stk. 2.

Derimod vil en fordobling af beløbsgrænserne (jf. spørgeskemaundersøgelsen) påvirke huslejerne i mindre grad i de største bykommuner, dvs. København, Frederiksberg og Aarhus.

Effekten på huslejerne kan både være huslejestigninger og huslejefald.

Hvis udlejerne vælger ikke at anvende § 5, stk. 2, vil huslejerne i disse lejemål sandsynligvis stige, hvis investeringsniveauet samlet set stiger, men ikke nær så kraftigt, som hvis lejen kunne fastsættes efter § 5, stk. 2.

Huslejestigninger kan forekomme, hvis udlejerne i områder med store § 5, stk. 2-tillæg forbedrer mere end de gør i dag, og derved når op på et højere niveau for det lejedes værdi.

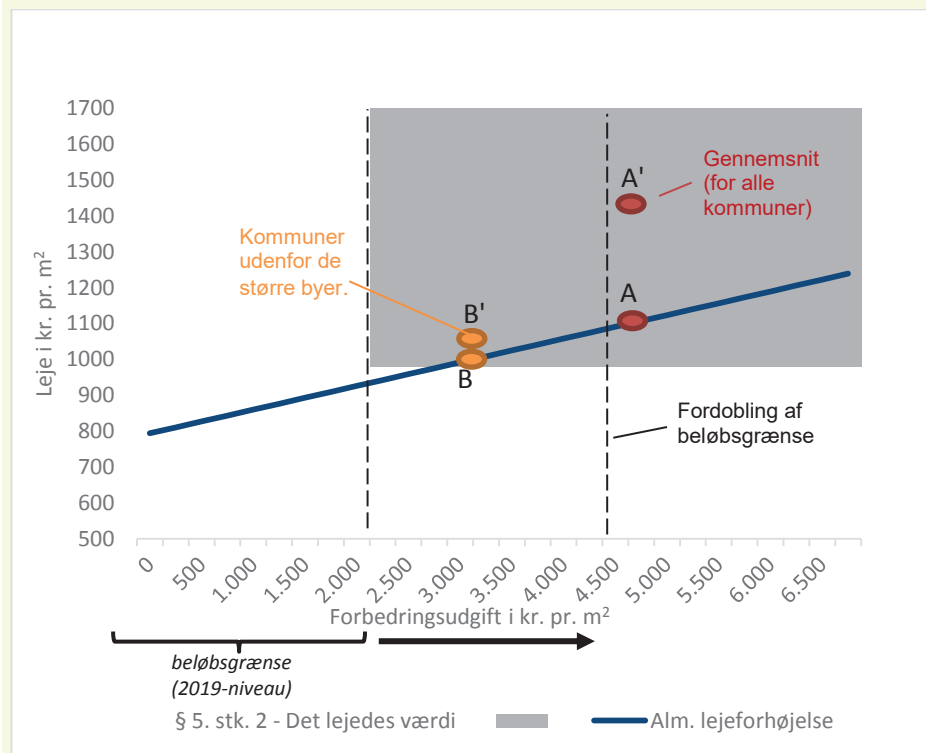
5.2.3.5 Umiddelbare konsekvenser for huslejerne

Figur 5.5 illustrerer de huslejekonsekvenser ved en fordobling af beløbsgrænsen i § 5, stk. 2, som et eksempel. Det ses af figuren, at hvis beløbsgrænsen fordobles (forskydning af den lodrette stiplede kurve til højre), skal udlejere forbedre lejemålet mere, før lejemålet kan udlejes efter § 5, stk. 2.

Det bemærkes, at jo lavere beløbsgrænsen sættes, desto nærmere kommer man på en situation, hvor udlejer vil kunne benytte 5.2 ved alle genudlejninger. Omvendt, hvis beløbsgrænsen sættes tilstrækkeligt højt, vil det reelt svare til at afskaffe boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Afstanden mellem punkt A og A' i figur 5.5 viser § 5, stk. 2-tillægget (det gennemsnitlige på landsplan), jf. spørgeskemaundersøgelsen. § 5, stk. 2-tillægget er et mål for udlejers økonomiske fortjeneste ved at gennemføre en gennemgribende forbedring efter § 5, stk. 2, fremfor efter § 5, stk. 1. Den gennemsnitlige forbedringsinvestering er på ca. 4.675 kr. pr. m² og "førlejen" på 779 kr. pr. m².

Figur 5.5. Huslejekonsekvenser af forbedringsinvesteringer via omkostningsbestemt leje eller § 5, stk. 2 – det lejedes værdi (årlig huslejestigning i kr. pr. m² set i forhold til investeringen i kr. pr. m²)



Anm.: Figuren tager udgangspunkt i en initial leje på 779 kr. pr. m². Hældningen på den blå kurve er lig den anvendte ydelsesprocent pr. april 2019 på et 20-årigt realkreditlån (6,6 pct.). Forbedringsudgiften (på den horisontale akse) er opgjort som omkostningen til forbedringsarbejder med fradrag af sparet vedligeholdelse. Investeringskravet udgør aktuelt 2.255 kr. pr. m. Det lejedes værdi er angivet i ligge inden for det grå område. Punkt A angiver den omkostningsbestemte leje ved forbedringsforhøjelse på 4.675 kr. pr. m². Punkt B angiver den omkostningsbestemte leje ved en forbedringsforhøjelse på 3.200 kr. pr m² (gennemsnittet for kommuner udenfor de større byer).

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning

Forhøjes beløbsgrænsen, som angivet i figuren, vil der målt i forhold til den gennemsnitlige forbedringsinvestering, jf. spørgeskemaundersøgelsen, ikke skulle investeres mere end i dag for at opnå husleje fastsættelse efter § 5, stk. 2.

Det betyder imidlertid ikke, at huslejerne vil være uændrede. Det er der flere grunde til, herunder en spredning i forbedringsomkostningerne, jf. afsnittet nedenfor, og forskelle på § 5, stk. 2-tillægget. Huslejerne vil både kunne stige og falde.

Figur 5.5 illustrerer, at f.eks. de mindre kommuner uden for hovedstadsområdet har lave gennemsnitlige forbedringsomkostninger og lavt § 5, stk. 2-tillæg (forskel mellem B og B'). Det betyder, at for disse kommuner som gennemsnit vil en fordobling af beløbsgrænserne betyde, at det vil være mere fordelagtigt at investere efter § 5, stk. 1, end efter § 5, stk. 2, og huslejerne vil formentlig være uændrede eller falde.

Generelt vil en forhøjelse af beløbsgrænserne betyde, at der vil blive flere tilfælde, hvor det vil være ligeså fordelagtigt (eller mere fordelagtigt) for udlejer at beregne lejeforhøjelsen efter § 5, stk. 1, som efter § 5, stk. 2. Det vil blandt andet gælde for omkostningsbestemte lejemål med en relativ høj leje eller ved omfattende forbedringsinvesteringer i områder med lave § 5, stk. 2-lejer. Jo højere beløbsgrænser, des større sandsynlighed for sådanne scenarier.

Herudover må man formode, at jo større investeringer, der kræves for at opnå en given husleje-forøgelse, des større sikkerhed vil udlejer kræve for at investeringen kan tjene sig hjem. I områder, hvor der kan være risiko for tomgang og hvor markedislejen måske er fluktuerende, vil en fordobling af beløbsgrænserne formentlig betyde, at man vil afstå fra denne investering.

Hvor en stigning i beløbsgrænserne betyder, at § 5, stk. 2, *ikke* anvendes, vil huslejerne formentlig falde.

Omvendt vil en fortsat anvendelse af § 5, stk. 2, efter den forhøjede grænse, formentlig medføre uændrede eller (lidt) højere huslejer, jf. afsnittet nedenfor.

5.2.3.6 Effekten på niveauet af forbedringsinvesteringer

I det følgende belyses, hvordan de samlede forbedringsinvesteringer i ældre private udlejningsejendomme påvirkes af en forhøjelse af beløbsgrænserne i § 5, stk. 2.

I 2019 udgør investeringskravet 2.255 kr. pr. m² eller et samlet beløb på 257.894 kr. Tabel 5.5 viser, at ifølge spørgeskemaundersøgelse om anvendelse af § 5, stk. 2, udgør den gennemsnitlige forbedringsudgift pr. m² godt 4.675 kr. pr. m², hvilket er over det dobbelte af den nuværende beløbsgrænse på 2.255 kr. pr. m² (2019-priser).

Beløbsgrænserne i § 5, stk. 2, skal dermed formentligt hæves betydeligt, før en forhøjelse af grænserne vil have en mærkbar effekt på den årlige tilgang af boliger, som gennemgribende forbedres og udlejes med en leje fastsat efter § 5, stk. 2.

Hvis man regner med f.eks. en fordobling af beløbsgrænserne, kan dette påvirke omfanget af udlejernes forbedringer efter § 5, stk. 2, på forskellig måde afhængig af, hvor meget de i forvejen investerer.

Tabel 5.5 viser, at der er relativt stor spredning mht. forbedringsomfanget. Medianen (50 pct. af forbedringsinvesteringerne er lavere og 50 pct. højere) for samtlige forbedringer ligger præcist på den dobbelte beløbsgrænse (4.512 kr. pr. m²). Det betyder, at i gennemsnit skal ca. 50 pct. af udlejerne overveje, om de fortsat skal benytte § 5, stk. 2, hvis beløbsgrænserne fordobles, og de skal i givet fald investere mere.

Udlejere, der i forvejen investerer meget mere end den fordoblede beløbsgrænse, vil sandsynligvis ikke ændre investeringsniveauet nævneværdigt.

Udlejere, der ligger lige omkring den fordoblede beløbsgrænse vil muligvis investere lidt mere for at undgå at eventuelle sager i huslejenævnene går dem imod. (Den øgede investering kan eventuelt give anledning til en lille huslejestigning, hvis det lejedes værdi herved øges).

Udlejere, der ligger under den fordoblede beløbsgrænse, kan reagere ved at investere op til over beløbsgrænsen, og dermed fortsat benytte § 5, stk. 2, eller at forbedre efter § 5, stk. 1. Forbedringsinvesteringerne kan stige eller falde i forhold til niveauet ved de nuværende regler. Hvis udlejerne vælger fortsat at benytte § 5, stk. 2, vil huslejerne kunne stige, hvis det lejedes værdi øges i forhold til efter de gamle regler. I øvrige tilfælde vil huslejerne med stor sandsynlighed falde.

Tabel 5.5 viser også den geografiske spredning i den gennemsnitlige forbedringsomkostning på tværs af kommunegrupper.

Det ses af at den gennemsnitlige forbedringsomkostning i kr. pr. m² er lavere i de mindre kommuner uden for hovedstadsområdet og også er relativt lav i Aarhus (der tages dog forbehold for et relativt spinkelt datagrundlag). Medianen (50 pct. af forbedringsinvesteringerne er lavere og 50 pct. højere) afhænger af geografi, men ligger dog for de fleste områder omkring den dobbelte beløbsgrænse (4.512 kr. pr. m²). Det betyder, at i gennemsnit skal ca. 50 pct. af udlejerne i de viste områder overveje, om de fortsat skal benytte § 5, stk. 2, hvis beløbsgrænserne fordobles, og de skal i givet fald investere mere.

Idet § 5, stk. 2-tillæget varierer betydeligt afhængigt af geografien, jf. kapitel 4.1 vil andelen af udlejere, der vælger ikke at forbedre efter § 5, stk. 2, med stor sandsynlighed variere geografisk.

Det må formodes, at omfanget af § 5, stk. 2-forbedringer vil blive reduceret i områder, hvor lejen ligger relativt tæt på markedslejen; Hvis det kræver større investeringer at opnå en relativt lille (og måske usikker) husleje-forhøjelse, så vil flere afstå fra denne investering. Det betyder, at der vil blive gennemført væsentligt færre § 5, stk. 2-forbedringer i Aalborg, Odense og mindre kommuner uden for hovedstadsområdet.

Omvendt tyder tabel 5.5 på, at der i et vist omfang fortsat vil blive gennemført § 5, stk. 2-forbedringer i alle egne af landet – selv ved en fordobling af beløbsgrænserne. (Der tages forbehold for det relativt spinkle datamateriale).

Som beskrevet ovenfor kan en forhøjelse af beløbsgrænserne bidrage til at begrænse den årlige tilgang af § 5, stk. 2-boliger.

Ændringen i den årlige tilgang af § 5, stk. 2-boliger afhænger blandt andet af, hvor meget beløbsgrænsen forhøjes i forhold de aktuelle faktiske forbed-

ringsinvesteringer pr. m²., jf. eksempelvis spørgeskemaundersøgelsens niveauer for forbedringsinvesteringer.

Hvis investeringerne i forbedringer af de enkelte boliger øges (uden § 5, stk. 2-lejen 'følger med'), vil udlejers økonomiske gevinst af en gennemført gennemgribende forbedring efter § 5, stk. 2, mindskes som konsekvens af et mindre § 5, stk. 2-tillæg. Det kan medføre, at omfanget af forbedringer efter § 5, stk. 2, mindskes.

5.2.3.7 Effekten for udlejere

Effekten af en forhøjelse af beløbsgrænsen i Hovedstadsområdet, Aarhus, Aalborg og Odense vil formentlig være begrænset, med mindre der sker en betydelig forhøjelse af beløbsgrænserne. Det skyldes at forbedringsinvesteringerne her er høje, og at § 5, stk. 2-lejen herudover ligger på et højt niveau.

I områder med omkostningsbestemte huslejer tæt på markedslejen vil incitamenterne til at forbedre efter § 5, stk. 2, reduceres eller bortfalde.

Udlejers eventuelle tab vil være helt afhængigt af, hvor meget beløbsgrænserne hæves i forhold til det nuværende niveau for faktisk gennemførte forbedringsinvesteringer.

En højere beløbsgrænse ved § 5, stk. 2-forbedringer kan betyde, at udlejer får et lavere afkast af § 5, stk. 2-forbedringer, hvis den højere beløbsgrænse ligger over de forbedringsomkostninger, som udlejer i dag afholder i forbindelse med en § 5, stk. 2-forbedring. Det vil i så fald kapitaliseres negativt i ejendomsværdien, som giver udlejer et kapitaltab.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger blandt andet af de potentielle 5.2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende. I det følgende benyttes DCF-metoden, som er beskrevet i afsnit 4.10, til at illustrere konsekvenserne for værdien af en privat udlejningsejendom, hvis beløbsgrænsen fordobles.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om eksempler, og at DCF-modellen er meget følsom over for forudsætningerne. I praksis vil ejendomsinvestorer sandsynligvis indlægge usikkerhedsfaktorer, som nuancerer modellens resultater.

Forudsætningerne bag regneeksemplet er de samme som i tabel 4.7 i afsnit 4.10. Det vil sige en ejendom med 10 boliger, som vil kunne lejes ud til en omkostningsbestemt leje på 750 kr./m², og hvor en 5.2-forbedring betyder, at huslejen kan øges med 650 kr./m².

Dog forudsættes det i disse beregninger, at udlejer i dag kun investerer 160.000 kr. pr. bolig (svarende til 2.286 kr./m²), således at udlejer kun lige akkurat opfylder beløbskravet på 2.255 kr./m². Dermed vil en fordobling af beløbsgrænsen tvinge denne udlejer til at investere et større beløb, hvis udlejer fortsat ønsker at foretage § 5, stk. 2-forbedringer.

Der ses i beregningerne bort fra den mulighed, at en forøgelse af beløbsgrænsen potentielt kan betyde, at § 5, stk. 2-huslejen stiger i nogle ejendomme.

Konsekvensen af en fordobling af beløbsgrænsen er vist i tabel 5.6 i form af tre scenarier (scenario X-Z).

I scenario X har ejendommen i dag ingen § 5, stk. 2-boliger. Før en fordobling af beløbsgrænsen investerer udlejer ved hver fraflytning 160.000 kr. pr. bolig i en § 5, stk. 2-forbedring og kan derefter forlange en husleje på 1.400 kr./m². Indregnes dette potentiale ved brug af DCF-modellen fås den nuværende ejendomsværdi på 16,8 mio. kr.

Hvis beløbsgrænsen fordobles, skal udlejer ved hver fraflytning investere det dobbelte beløb for fortsat at udleje efter § 5, stk. 2. I dette scenario vil en fordobling af beløbsgrænsen betyde, at ejendommens værdi falder til 15,5 mio. kr., svarende til et fald på 7,7 pct.

Tabel 5.6 Privat udlejningsejendoms værdi før og efter en fordobling af beløbsgrænsen – forskellige scenarier

Scenario	Ejendommens værdi		Ændring
	Nuværende beløbsgrænse	Fordobling af beløbsgrænsen	
	----- Mio. kr.	-----	-- Pct. --
X. Ingen § 5.2-boliger	16,8	15,5	-7,7
Y. 50 pct. § 5.2-boliger	18,7	18,0	-3,7
Z. 100 pct. § 5.2-boliger	20,4	20,4	0,0

Anm.: Til at opgøre ejendommens værdi er der benyttet en DCF-model, jf. afsnit 4.10

Scenario Y viser et eksempel, hvor udlejer er halvvejs med at § 5, stk. 2-forbedre alle boliger i ejendommen. Her beregnes ejendommens værdi til 18,7 mio. kr., og en fordobling af beløbsgrænsen vil betyde et fald i ejendommens værdi til 18,0 mio. kr., svarende til et fald på 3,7 pct.

I det sidste scenario Z – hvor udlejer allerede har § 5, stk. 2-forbedret alle boliger – beregnes ejendommens værdi til 20,4 mio. kr. Her vil en fordobling af beløbsgrænsen naturligvis ingen konsekvenser have for ejendommens værdi.

5.2.3.8 Effekten for lejere

Den årlige tilgang af § 5, stk. 2-boliger vil formentligt kun i begrænset omfang blive reduceret i forhold til den nuværende tilgang. Derfor vil det være et begrænset antal lejere af genudlejede omkostningsbestemte boliger, som får en fordel i form af, at lejen ikke vil stige så meget, som hvis boligerne var blevet gennemgribende moderniseret.

Lejere af boliger, som 5.2-forbedres efter de nye regler med forhøjede beløbsgrænser, vil formentlig have uændrede eller (lidt) højere huslejer.

5.2.3.9 Afledte konsekvenser for andelsboliger

Hvis beløbsgrænserne for anvendelse af § 5, stk. 2, hæves, kan andelsboliger værdiansat efter valuarvurderingsprincippet falde i værdi.

Der henvises til afsnit 4.10 for en nærmere beskrivelse af konsekvenser for andelsboligsektoren ved ændringer af § 5, stk. 2.

Effekterne af en forhøjelse af beløbsgrænserne svarer til effekterne for private udlejningsejendomme i de tilfælde, hvor alle andelsboligerne i ejendommen antages at kunne § 5, stk. 2-forbedres. Med de givne forudsætninger, jf. ovenfor, vil en fordobling af beløbsgrænserne for § 5, stk. 2, medføre et fald i valuarvurderingen, jf. DCF-metoden, på 7,7 pct.

Hvis det antages, at andelshaverne har forbedret halvdelen af boligerne så meget, at en fremtidig køber af ejendommen ikke kan § 5, stk. 2-forbedre disse, vil valuarvurderingen falde, dog mindre end de 7,7 pct., og mere end de private udlejningsboliger, jf. ovenfor.

Omkring 40 pct. af andelsboligforeningerne – svarende til ca. 55 pct. af boligerne – er valuarvurderede. De fleste andelsboliger ligger i områder af landet, hvor en afskaffelse af § 5, stk. 2, har effekt.

Omkring 35 pct. af foreningerne benytter den offentlige vurdering som værdiansættelsesprincip. Det er Vurderingsstyrelsens melding, at disse foreninger også vil blive påvirket af ændringer i § 5, stk. 2, når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme fra 2021 og frem.

Foreninger som benytter anskaffelsesprisen som værdiansættelsesprincip vil ikke opleve konsekvenser af de ændrede beløbsgrænser.

5.2.4. Model D - Forhøjelse af afkastet, som anvendes for forbedringer i forbindelse med lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1

5.2.4.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Initiativet indebærer en afskaffelse af muligheden for at anvende boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Udlejer kompenseres med et højere afkast af forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1.

Det skal vurderes, om forhøjelsen af afkastet ligeledes skal gælde for øvrige boliger udlejet efter lejelovens bestemmelser, herunder boliger beliggende i småejendomme og i uregulerede kommuner.

Baggrunden for initiativet er et ønske om at begrænse huslejestigningerne i den ældre del af det private udlejningsmarked – særligt i de større byer hvor § 5, stk. 2-tillæget (og dermed også huslejestigningerne afledt af gennemgribende forbedringer) er størst.

Der er samtidigt et ønske om at bevare et incitament til at forbedre de berørte private udlejningsboliger.

Effekterne af en afskaffelse af § 5, stk. 2, og justering af § 5, stk. 1, beskrives nedenfor. Effekterne afhænger blandt andet af det samlede initiativs påvirkning af udlejernes investeringsadfærd og af efterspørgselspresset efter udlejningsboliger. Initiativet har afledte effekter på andelsboligmarkedet, som blandt andet afhænger af andelsboligforeningernes valg af vurderingsprincip.

5.2.4.2 Nugældende regler

Boligreguleringslovens § 5, stk. 2, muliggør, at gennemgribende forbedrede lejemaal kan genudlejes til en leje, som ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi.

Ifølge boligreguleringslovens § 5, stk. 1, beregnes forbedringsforhøjelsens størrelse med udgangspunkt i ydelsesprocenten på et langfristet realkreditlån til de afholdte omkostninger til forbedringsarbejderne.

Ydelsesprocenten på et 20-årigt realkreditlån udgør april 2019 6,6 pct. Det er denne ydelsesprocent, der foreslås forhøjet. Derved sker der en afkobling fra den markedsbestemte ydelsesprocent på den valgte lånetype.

5.2.4.3 Overgangsordninger

Ved en fuldstændig ophævelse af § 5, stk. 2-ordningen, skal det overvejes hvorledes ophævelsen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringers virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2 - husleje kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Udformes lovændringen, så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at beregne lejen efter § 5, stk. 1, fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2,-boliger omfattes ved genudlejning, således at lejen herved skal beregnes efter § 5, stk. 1, vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at nogle udlejere allerede har afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, ved genudlejning.

Den endelige vurdering af lovændringens grundlovsmæssighed beror på lovændringens endelige udformning mht. indfasning. Dette forhold vil skulle drøftes nærmere med Justitsministeriet.

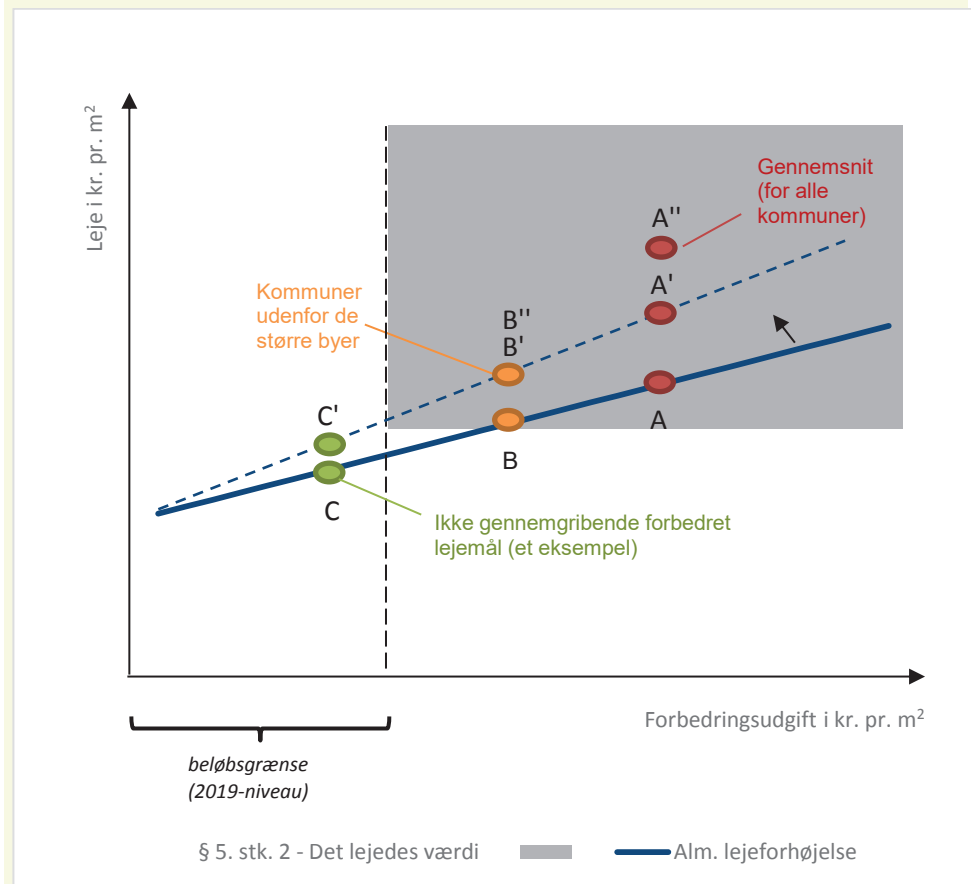
5.2.4.4 Umiddelbare konsekvenser

Initiativet ”sætter en stopklods” for gennemgribende moderniseringer, og herved for tilgangen af § 5, stk. 2-boliger som lejefastsættes efter det lejedes værdi.

En forhøjelse af udlejers afkast efter reglerne i § 5, stk. 1, vil betyde, at det for udlejer bliver økonomisk mere attraktivt at investere i forbedringer af private udlejningsboliger efter denne paragraf.

Figur 5.6 illustrerer initiativets umiddelbare konsekvenser for huslejerne. Figuren viser eksempler på lejeforhøjelser afhængigt af forbedringsinvesteringens størrelse og afhængigt af hvilket princip, der lægges til grund for beregningen af forbedringsforhøjelsen. (Se evt. anmærkninger til figuren for en beskrivelse af hvilke punkter, som angiver de forskellige forbedringsforhøjelsesprincipper).

Figur 5.6 Illustration af huslejevirkninger som følge af en forhøjelse af udlejers afkast af forbedringer for forskellige investeringsscenarier



Anm.: Forbedringsudgiften på den vandrette akse er opgjort som omkostningen til forbedringsarbejder med fradrag af sparet vedligeholdelse. Den blå kurve viser huslejekonsekvenser afledt af forbedringsforhøjelser (ydelsesprocent på 6,6 pct., april 2019). Den stiplede blå kurve viser huslejekonsekvenser afledt af forbedringsforhøjelser beregnet med en højere ydelsesprocent/afkast. Herved ændres hældningen på den blå kurve. Effekten er illustreret med et ydelsesprocent på 9 pct. som eksempel.

Punkt A, B og C viser den afledte huslejestigning for tre investeringsscenarier, hvor forbedringsforhøjelsen er beregnet via de almindelige regler jf. § 5, stk. 1.

Punkt A', B' og C' viser den afledte huslejestigning for tre investeringsscenarier, hvor lejeforhøjelsen er beregnet via § 5, stk. 1, men med en højere ydelsesprocent på 9 pct.

Punkt A'' og B'' viser den gennemsnitlige § 5, stk. 2-leje efter en gennemgribende forbedring af en bolig i hhv. kommuner uden for hovedstadsområdet (B'') og gennemsnitligt set på landsplan (A'').

Afstanden mellem punkt A' og punkt A'' illustrerer derfor udlejers nettotab, når § 5, stk. 2, afskaffes og udlejer kompenseres med et højere afkast af forbedringer (gennemsnitligt set på landsplan).

For kommuner uden for de større byer er § 5, stk. 2-lejen (punkt B'') og § 5, stk. 1-lejen, hvor lejeforhøjelsen er beregnet med en højere ydelsesprocent på 9 pct. (punkt B'), ens, hhv. 958 og 961 kr. pr. m².

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning

Initiativets konsekvenser beskrives i det følgende. Først for boliger, som berøres af afskaffelsen af § 5, stk. 2, og dernæst for øvrige private udlejningsboliger. Der refereres til ovenstående figur, når konsekvenserne belyses.

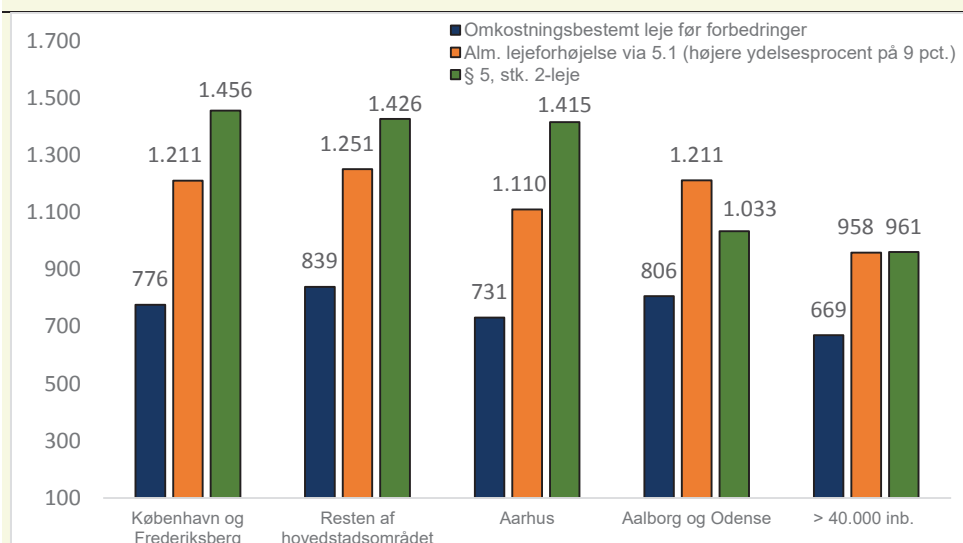
Gennemgribende forbedrede boliger

Boliger som gennemgribende forbedres kan ikke længere udlejes efter § 5, stk. 2. Derfor mister udlejer § 5, stk. 2-tilægget, som i figur 5.6 er illustreret som afstanden mellem punkt A' og A'' (forhøjes ydelsesprocenten til 9 pct., vil § 5, stk.1-lejen i kommuner uden for de større byer efter en gennemgribende forbedring svarer til det aktuelle lejeniveau for § 5, stk. 2).

Udlejer kompenseres til gengæld med et højere afkast af forbedringer, illustreret med den stiplede blå kurve, *for alle forbedringer*. For samme forbedringsniveau som ved § 5, stk. 2, vil udlejer derfor kun få reduceret gevinsten vedrørende disse forbedringer svarende til afstanden mellem A'' og A'. Til gengæld vil gevinsten på alle andre forbedringer i ejendommen stige.

Med udgangspunkt i data fra spørgeskemaundersøgelsen viser figur 5.7 huslejerne før og efter gennemførelsen af § 5, stk. 2-forbedringer og huslejerne, hvis de konkrete forbedringer var blevet gennemført via boligreguleringslovens § 5, stk. 1, *med et forbedret afkast*.

Figur 5.7 Sammenligning af § 5, stk. 2-lejer af gennemgribende forbedret lejemål og en beregnet § 5, stk. 1-leje med en højere ydelsesprocent (9 pct.), fordelt efter kommunegrupper



Anm.: Den lodrette akse angiver den gennemsnitlige årlige m²-husleje. Den omkostningsbestemte leje før forbedringer er lig den gennemsnitlige omkostningsbestemte leje. § 5, stk. 2-lejen er den gennemsnitlige leje afledt af gennemgribende forbedringer. Begge huslejer er baseret på resultater af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens spørgeskemaundersøgelse og bygger på huslejeoplysninger fra ca. 400 boliger.

De orange søjler angiver, hvor meget gennemgribende forbedrede boliger kunne udlejes til (gennemsnitligt set), hvis de i stedet var udlejet efter omkostningsbestemt leje inkl. forbedringsforhøjelser med en ydelsesprocent på 9 pct. Forbedringsforhøjelserne er beregnet ud fra de gennemsnitlige forbedringsinvesteringer pr. m², som også bygger på spørgeskemaresultater.

Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens egen tilvirkning på baggrund af spørgeskemaresultater

De orange søjler viser de beregnede huslestigninger ved forbedringer efter § 5, stk. 1, og en 'ydelsesprocent' på 9 pct.

Det fremgår af figur 5.7, at under disse forudsætninger vil lejen i kommuner uden for hovedstadsområdet og Aarhus kommune være på niveau med eller højere, end hvad boligerne faktisk er udlejet til efter § 5, stk. 2.

I Hovedstadsområdet, København, Frederiksberg og Aarhus vil den omkostningsbestemte leje stadig ligge under § 5, stk. 2-lejen.

Ikke gennemgribende forbedrede boliger

Det højere afkast af forbedringer efter § 5, stk. 1, vedrører alle boliger, også de boliger som ikke nødvendigvis gennemgribende forbedres.

Der vil således opstå et øget økonomisk incitament til at forbedre private udlejningsboliger som helhed pga. af et højere afkast. Dette er illustreret med de grønne punkter i figur 5.6.

En generel forhøjelse af afkastet for forbedringsinvesteringer kan medføre, at det bliver økonomisk attraktivt for udlejere at forbedre private udlejningsboliger (efter § 5, stk. 1) helt op til det lejedes værdi.

Forslaget kan derfor medføre en generel stigning i huslejerne, og medføre at den omkostningsbestemte leje og det lejedes værdi vil nærme sig markedsløjen.

(For boliger der i forvejen udlejes til en leje tæt på markedsløjen, kan det evt. medføre et lavere forbedringsniveau).

Hvis formålet med det samlede initiativ er at sikre ”flere billige private udlejningsboliger”, er balancen mellem afskaffelsen af § 5, stk. 2, og justeringen af afkastet af forbedringer efter § 5, stk. 1, derfor vigtig.

5.2.4.5 Udlejers gevinst/tab

Effekten af, at muligheden for anvendelse af § 5, stk. 2, bortfalder

Ejere af udlejningsejendomme med lejer fastsat efter omkostningsbestemt leje og potentiale for forbedringer efter § 5, stk. 2, får umiddelbart et kapitaltab, hvis muligheden for § 5, stk. 2-forbedringer bortfalder.

Det lavere afkast af gennemgribende forbedringer kapitaliseres negativt i ejendomsværdien, som giver ejer/udlejer et kapitaltab.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende.

Effekten af højere afkast af forbedringsinvesteringer

Omvendt øger et højere afkast på samtlige forbedringsinvesteringer (jf. § 5, stk.1) udlejers økonomiske incitament til generelt at forbedre omkostningsbestemte boliger.

Den ekstra gevinst ved at forbedre en omkostningsbestemt bolig – givet forbedringsudgiftens størrelse – svarer til forskellen mellem den blå kurve og den stiplede blå kurve i figur 5.6.

Et højere afkast i forbindelse med forbedringsinvesteringer vil kapitaliseres i en højere værdi af samtlige udlejningsejendomme med omkostningsbestemt leje.

Samlede effekt

Initiativet medfører, jf. ovenfor, at alle udlejere får en kapitalgevinst, hvis effekt dog for nogle udlejerens vedkommende tillige modvirkes af et værditab.

Den samlede effekt afhænger naturligvis af, hvor meget afkastet ved at foretage forbedringer øges.

Den samlede effekt afhænger derudover af mængden af ”tilbageværende” omkostningsbestemte boliger (hvor § 5, stk. 2, er relevant) og den samlede mængde af forbedringer i alle udlejningsboliger (hvor § 5, stk. 1, er relevant).

5.2.4.6 Lejers gevinst/tab

Muligheden for anvendelse af § 5, stk. 2, bortfalder

Lejere af nye gennemgribende forbedrede boliger (hvor boligen kunne have været udlejet efter § 5, stk. 2) får - for givne niveauer af forbedringer – en gevinst i form af lavere leje.

Højere afkast af udførte forbedringer af det lejede

Når udlejer kompenseres med et øget afkast af forbedringsinvesteringer, kan det som tidligere nævnt medføre flere forbedringer af alle private udlejningsboliger med huslejer under det lejedes værdi.

Forslaget kan således betyde en generel stigning i huslejerne, og at den omkostningsbestemte leje og det lejedes værdi vil nærme sig markedslejen.

5.2.4.7 Afledte konsekvenser for Andelsboliger

Andelsboligforeninger med valuarvurdering (40 pct.), vil generelt opleve en værdistigning som følge af et forbedret afkast på forbedringer. Nogle foreninger med potentiale for § 5, stk. 2-forbedringer vil opleve et modgående fald i valuarvurderingen.

Den samlede effekt for andelsboliger med valuarvurdering vil blandt andet afhænge af, hvor meget afkastet af almindelige forbedringer efter 5.1 sættes op.

”Grænsetilfældet” for de negative konsekvenser for andelsboliger med valuarvurdering er en afskaffelse af § 5 stk. 2, uden ændringer af § 5 stk. 1, jf. model A. Ved øget afkast af § 5 stk. 1-forbedringer vil de negative effekter på værdisætningen mindskes.

Foreninger, som benytter den offentlige vurdering (35 pct.), vil ifølge Vurderingsstyrelsen også blive påvirket af ændringer i § 5, stk. 2, når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme fra 2021 og frem.

Foreninger, som benytter anskaffelsesprisen, vil ikke opleve konsekvenser af ændringen.

I arbejdet med model A-D har der været drøftelser af andre mulige justeringer af § 5, stk. 2. På den baggrund er der nedenfor præsenteret tre yderligere modeller, som det inden for tidsrammen ikke har været muligt at konsekvensvurdere på samme niveau som model A-D. Derfor er de kort skitseret nedenfor. Hvis der skal arbejdes videre med modellerne, vil det kræve, at der bliver gået mere i dybden med konsekvenserne ved deres indførelse.

5.3 Alternative modeller

5.3.1 Alternativ Model 1 - Lovbestemt tillæg til gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2

5.3.1.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Som et alternativ til model D (ophævelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, med samtidig forhøjelse af forbedringstillæg efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1), som har virkning på alle lejemål, dvs. både lejemål, hvor huslejen fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, og lejemål, hvor husleje fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, kan det overvejes at sætte et "loft" for huslejestigningerne efter § 5, stk. 2-moderniseringer.

Det kunne eksempelvis ske ved, at husleje ved genudlejning efter gennemgribende forbedringer fastsættes med udgangspunkt i de regler, der gælder for huslejefastsættelse efter § 5, stk. 1, med en tilføjelse af et lovbestemt fast procentvist tillæg hertil. Denne procentsats vil kunne fastsættes politisk på baggrund af en nærmere beregning af forskellige scenarier. Husleje fastsat efter modellen vil således være afhængig af udlejerens investering i gennemgribende forbedringer.

Da tillægget fastsættes ved lov, kan niveauet for huslejestigninger i forbindelse med gennemgribende forbedringer reguleres direkte ved at skrue på tillæggets størrelse.

Tillæggets procentsats kan således gradueres for at sikre en balance mellem forsat interesse i at foretage moderniseringer af den ældre boligmasse og sikre en rimelig huslejestigning.

Modellen kan ydermere varieres ved at justere betingelserne for det nye tillæg, f.eks. ved at forhøje beløbsgrænsen eller ændre energikravet.

Effekterne af initiativet beskrives nedenfor. Effekterne af initiativet afhænger blandt andet af det samlede initiativs påvirkning af udlejernes investeringsadfærd og af efterspørgselspresset efter udlejningsboliger. Initiativet har afledte effekter på andelsboligmarkedet, som blandt andet afhænger af andelsboligforeningernes valg af vurderingsprincip.

5.3.1.2 Nugældende regler og uddybning af initiativet

Efter den gældende § 5, stk. 1, 1. pkt., i boligreguleringsloven må huslejen ikke overstige det beløb, der kan dække ejendommens nødvendige driftsudgifter, jf. § 8, og afkastet af ejendommens værdi, jf. § 9.

For ejendomme taget i brug før 1963 vil husleje efter § 5, stk. 1, 1. pkt. (omkostningsbestemt leje), fastsættes således:

Driftsudgifter (skatter, afgifter, renholdelse, administration, forsikring, vedligeholdelse m.v.)
+

Afkast af ejendommens værdi (op til 7 pct. af den ejendoms-værdi, der er fastsat pr. 1. april 1973 ved 15. almindelige vurdering)

Det bemærkes, at der gælder særlige regler for ejendomme taget i brug fra 1963, som indebærer, at afkastet beregnes som rimelige ydelser på realkreditlån med tillæg af forrentning af egen kapital mellem 8-14 pct.

For lejemål, som er forbedret, kan der til lejen efter 1. pkt. lægges en beregnet forbedringsforhøjelse., jf. § 5, stk. 1, 2. pkt., hvorefter husleje ser således ud:

Driftsudgifter (skatter, afgifter, renholdelse, administration, forsikring, vedligeholdelse m.v.)
+

Afkast af ejendommens værdi (op til 7 pct. af den ejendoms-værdi, der er fastsat pr. 1. april 1973 ved 15. almindelige vurdering)
+

Forbedringstillæg (almindeligvis ydelse på et 20-årig realkreditlån til afholdte omkostninger til forbedringerne, 6,6 pct. pr. april 2019)

Efter forslaget vil en § 5, stk. 2-modernisering fastsættes efter nedenstående model, hvor husleje ved gennemgribende forbedringer fastsættes med udgangspunkt i omkostningsbestemt husleje efter § 5, stk. 1, med et tillæg i form af en bestemt procent af udgifter forbundet med den gennemførte

gennemgribende forbedring. Dette tillæg vil kunne lægges oven på huslejen fastsat efter § 5, stk. 1.

En model til husleje fastsat ved genudlejning og efter gennemgribende forbedringer vil se således ud:

Driftsudgifter (skatter, afgifter, renholdelse, administration, forsikring, vedligeholdelse m.v.) +
Afkast af ejendommens værdi (op til 7 pct. af den ejendoms-værdi, der er fastsat pr. 1. april 1973 ved 15. almindelige vurdering) +
Forbedringstillæg (almindeligvis ydelse på et 20-årig realkreditlån til afholdte omkostninger til forbedringerne, 6,6 pct. pr. april 2019) +
Lovfastsat tillæg for gennemgribende forbedringer i form af en procentsats beregnet i forhold til forbedringsudgifter, hvis - udgiften enten over 2.255 kr. pr. m² eller samlet 257.894 kr. - gennemført inden for en periode på 2 år - energiramme på A-D eller 427 kr. pr. m²

5.3.1.3 Overgangsordninger

Ved en ændring af § 5, stk. 2-ordningen, skal det overvejes hvorledes ændringen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringers virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2 - husleje kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Udformes lovændringen, så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at nedsætte lejen fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2,-boliger omfattes ved genudlejning, således at lejen herved skal nedsættes, vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at nogle udlejere allerede har afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, ved genudlejning.

5.3.1.4 Umiddelbare konsekvenser

Initiativet vil kunne udligne størrelsen af forskellen mellem husleje fastsat efter § 5, stk. 1 og 2, da forslaget skaber en proportionalitet mellem de to huslejefastsættelser, som kun adskilles af det faste tillæg.

Boliger som gennemgribende forbedres kan ikke længere udlejes efter det lejedes værdi. Den fastsatte husleje vil derfor som udgangspunkt være lavere end det lejedes værdi, medmindre der foretages investeringer, som vil medføre et tillæg, der bringer husleje fastsat efter forslaget op til det niveau, der gælder for det lejedes værdi. Derfor er der risiko for at udlejere (gennemsnitligt set) taber et beløb, der svarer til forskellen med lejen efter forslaget og det lejedes værdi. Dette vil især gøre sig gældende i de større byer, herunder primært København, Frederiksberg og Aarhus.

Effekten afhænger af, hvor stort tillægget for gennemgribende forbedringer bliver og hvor niveauet for den aktuelle § 5, stk. 2, ligger.

Udlejer belønnes stadig økonomisk med et tillæg, som kommer oven på forbedringstillægget efter § 5, stk. 1, for at fastholde et vist økonomisk incitament til at foretage gennemgribende forbedringer.

Beregning af husleje efter forslaget vil svare til det, der i dag foretages i forbindelse med fastsættelse af husleje efter § 5, stk. 1. Den skønsmæssige model, som anvendes i dag i forhold til § 5, stk. 2, vil stadigvæk fungere som en overordnet ramme for huslejefastsættelse, dog vil forholdet mellem de gennemgribende forbedringer og almindelige forbedringer blive mere objektiv og dokumentbar. At der i alle tilfælde skal beregnes en omkostningsbestemt leje, medfører en forøget administrativ byrde for udlejerne.

5.3.1.5 Udlejers gevinst/tab

Ejere af udlejningsejendomme med potentiale for forbedringer efter § 5, stk. 2, får umiddelbart et kapitaltab i det omfang det fastsatte tillæg for gennemgribende forbedringer er lavere end svarende til det lejedes værdi efter de gældende regler.

Det lavere afkast af gennemgribende forbedringer kapitaliseres negativt i ejendomsværdien, som giver ejer/udlejer et kapitaltab.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende samt størrelsen af tillægget for gennemgribende forbedringer.

Jo højere tillæg, des mindre vil kapitaltabet være. Et højt tillæg for gennemgribende forbedringer øger udlejers økonomiske incitament til at forbedre omkostningsbestemte boliger.

Den samlede effekt afhænger således af, hvilken størrelse tillægget får.

Hvis husleje ved genudlejning af lejemål, som har været udsat for gennemgribende forbedringer, skal fastsættes på baggrund af beregninger svarende til den, der i dag anvendes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, om omkostningsbestemt leje, i stedet for den gældende skønsmode, vil det indebære en administrativ byrde for udlejere.

5.3.1.6 Lejers gevinst/tab

Lejere af nye gennemgribende forbedrede boliger får en gevinst i form af lavere leje, som svarer til forskellen af det lejedes værdi fastsat efter de gældende regler og den husleje, som vil blive fastsat efter forslaget. Dog kan forslaget også have den effekt, at der gennemføres færre gennemgribende moderniseringer, fordi den økonomiske gevinst reduceres med forskellen mellem det lejedes værdi og tillæggets størrelse.

Når udlejer kompenseres med et øget afkast af forbedringsinvesteringer i forhold til § 5, stk. 1-forbedringer, vil det formentlig medføre flere forbedringer af private udlejningsboliger med huslejer under markedslejen end ved en fuld afskaffelse af § 5, stk. 2.

5.3.1.7 Afledte konsekvenser for Andelsboliger

Prisdannelsen på andelsboliger i foreninger, som benytter valuarvurdering eller den offentlige vurdering (fra 2021 og frem), afhænger af prisdannelsen på private udlejningsejendomme. Det betyder, at hvis private udlejningsejendomme falder i værdi (pris), vil disse andelsboliger alt andet lige også falde i værdi (pris).

Afhængigt af tillægget størrelse, vil andelsboligforeninger, der benytter valuarvurderingen, i lighed med udlejerne få et kapitaltab, idet lavere fremtidige lejeindtægter kapitaliseres negativt i ejendomsværdien.

Endvidere afhænger kapitaltabets størrelse af potentielt for §5, stk. 2-forbedringer i det enkelte ejendomme og ejendommenes beliggenhed.

5.3.2 Alternativ Model 2 – Omkostningsbestemt leje med en forhøjet afkast for energiforbedringer

5.3.2.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Som en kombination mellem forslagene om henholdsvis afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og en forhøjelse af forbedringstillæg gennem en forhøjelse af afkast efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt., kan der overvejes en model, hvor boligreguleringslovens § 5, stk. 2, afskaffes, således at husleje ved genudlejning efter gennemgribende forbedringer fastsættes som husleje efter forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt., dog med et særligt tillæg for den del af forbedringerne, der har karakter af energiforbedringer.

Effekterne af initiativet beskrives nedenfor. Effekterne afhænger blandt andet af det samlede initiativs påvirkning af udlejernes investeringsadfærd og af efterspørgselspresset efter udlejningsboliger. Initiativet har afledte effekter på andelsboligmarkedet, som blandt andet afhænger af andelsboligforeningernes valg af vurderingsprincip.

5.3.2.2 Nugældende regler og uddybning af initiativet

Efter den gældende § 5, stk. 1, 1. pkt. i boligreguleringsloven, må huslejen ikke overstige det beløb, der kan dække ejendommens nødvendige driftsudgifter, jf. § 8, og afkastet af ejendommens værdi, jf. § 9.

For ejendomme taget i brug før 1963 vil husleje efter § 5, stk. 1, 1. pkt. (omkostningsbestemt leje), fastsættes således:

Driftsudgifter (skatter, afgifter, renholdelse, administration, forsikring, vedligeholdelse m.v.)

+

Afkast af ejendommens værdi (op til 7 pct. af den ejendoms-værdi, der er fastsat pr. 1. april 1973 ved 15. almindelige vurdering)

Det bemærkes, at der gælder særlige regler for ejendomme taget i brug fra 1963, som indebærer, at afkastet beregnes som rimelige ydelser på realkreditlån med tillæg af forrentning af egen kapital mellem 8-14 pct.

For lejemål, som er forbedret, kan der til lejen efter 1. pkt. lægges en beregnet forbedringsforhøjelse., jf. § 5, stk. 1, 2. pkt., hvorefter husleje ser således ud:

Driftsudgifter (skatter, afgifter, renholdelse, administration, forsikring, vedligeholdelse m.v.) +
Afkast af ejendommens værdi (op til 7 pct. af den ejendomsværdi, der er fastsat pr. 1. april 1973 ved 15. almindelige vurdering) +
Forbedringstillæg (almindeligvis ydelse på et 20-årig realkreditlån til afholdte omkostninger til forbedringerne, 6,6 pct. pr. april 2019)

Efter forslaget vil husleje ved genudlejning fastsættes efter nedenstående model, hvor husleje fastsættes med udgangspunkt i omkostningsbestemt husleje efter § 5, stk. 1, med et tillæg i form af et højere afkast for udgifter forbundet med den gennemførte energiforbedring.

En model til husleje fastsat ved genudlejning og efter gennemgribende forbedringer vil ser således ud:

Driftsudgifter (skatter, afgifter, renholdelse, administration, forsikring, vedligeholdelse m.v.) +
Afkast af ejendommens værdi (op til 7 pct. af den ejendomsværdi, der er fastsat pr. 1. april 1973 ved 15. almindelige vurdering) +
Forbedringstillæg (almindeligvis ydelse på et 20-årig realkreditlån til afholdte omkostninger til forbedringerne, 6,6 pct. pr. april 2019) +
Lovfastsat tillæg i form af et forhøjet afkast til energiforbedringsudgifter

Initiativet vil indebære en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Konsekvenserne vil derfor som udgangspunkt svare til de konsekvenser, der

er beskrevet for model A, dog med incitament for udlejere til at investere i forbedringer, som har karakter af energiforbedringer.

Boliger som gennemgribende forbedres vil ikke længere kunne udlejes efter det lejedes værdi. Derfor er der risiko for at udlejere (gennemsnitligt set) taber et beløb, der svarer til forskellen med lejen efter forslaget og det lejedes værdi. Dette vil især gøre sig gældende i de større byer, herunder primært København og Aarhus.

Effekten afhænger af, hvor stor tillægget for energiforbedringer bliver og hvor niveauet for den aktuelle § 5, stk. 2, ligger.

Udlejer belønnes stadigvæk økonomisk med et tillæg, som kommer oven på forbedringstillægget efter § 5, stk. 1, for at øge det økonomiske incitament til at foretage energiforbedringer.

Beregning af husleje efter forslaget vil svare til det, der i dag foretages i forbindelse med fastsættelse af husleje efter § 5, stk. 1. Den skønsmæssige model, som anvendes i dag i forhold til § 5, stk. 2, vil stadig fungere som en overordnet ramme for huslejefastsættelse, dog vil forskellen mellem de gennemgribende forbedringer og almindelige forbedringer forsvinde.

5.3.2.3 Overgangsordninger

Ved en fuldstændig ophævelse af § 5, stk. 2-ordningen skal det overvejes, hvorledes ophævelsen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringens virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2-husleje kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Udformes lovændringen, så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at beregne lejen efter § 5, stk. 1, fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2-boliger omfattes ved genudlejning, således at lejen herved skal beregnes efter § 5, stk. 1, vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at visse udlejere allerede har afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen efter § 5, stk. 2, ved genudlejning.

5.3.2.4 Udlejers gevinst/tab

Ejere af udlejningsejendomme med potentiale for forbedringer efter § 5, stk. 2, får umiddelbart et kapitaltab i det omfang det fastsatte tillæg for energiforbedringer sammen med den omkostningsbestemt leje er lavere end det lejedes værdi efter de gældende regler.

Det lavere afkast af gennemgribende forbedringer kapitaliseres negativt i ejendomsværdien, som giver ejer/udlejer et kapitaltab.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende samt størrelsen af tillægget for energiforbedringer.

Det ekstra tillæg øger udlejers økonomiske incitament til at energiforbedre omkostningsbestemte boliger. Udlejere vil således kunne opkræve en højere omkostningsbestemt husleje efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt., end de kan i dag i det omfang de gennemfører energiforbedringer. Et højere afkast på energiforbedringer vil formentlig skifte udlejerens fokus, således at investeringer vil handle mere om ejendommens ydre end selve lejemålets indre.

Den samlede effekt afhænger af, hvilken størrelse tillægget for energiforbedringer får.

Da udlejere vil få et højere afkast af investeringer i energiforbedringer, må det antages, at det vil indebære en forøgelse af investeringer af denne type.

5.3.2.5 Lejers gevinst/tab

Lejere af de lejemål, som efter de gældende regler vil være omfattet af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil som udgangspunkt få fordel af at skulle betale mindre leje, i det omfang det fastsatte tillæg for energiforbedringer sammen med den omkostningsbestemte leje er lavere end det lejedes værdi.

For lejere af de lejemål, som efter de gældende regler vil være omfattet af boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt., vil der derimod blive tale om et højere lejeniveau, end hvis der skulle betales omkostningsbestemt leje fastsat efter de gældende regler. Forøgelsen vil svare til det fastsatte tillæg for energiforbedringer.

Sammenlignet med det gældende regime for huslejefastsættelse vil initiativet derfor medføre en højere husleje for lejemål, hvor der gennemføres almindelige forbedringer (§ 5, stk. 1, 2. pkt.-lejemål) og en lavere husleje for lejemål, der vil udsættes for gennemgribende forbedringer. I praksis vil det kunne betyde, at en energiforbedrende investering (f.eks. udskiftning af vinduer), som medfører et forbedringstillæg på ca. 6,6 pct. (pr. april 2019), fremover vil give et højere afkast, således at lejere, hvis husleje vil fastsættes efter den nye boligreguleringslovs § 5, stk. 1, 2. pkt., vil opleve en husleje-

stigning sammenlignet med det husleje, som ville have været fastsat efter den gældende § 5, stk. 1, 2. pkt.

Når udlejer kompenseres med et øget afkast af forbedringsinvesteringer i forhold til § 5, stk. 1-forbedringer, vil det formentlig medføre flere forbedringer af private udlejningsboliger med huslejer under markedslejen end ved en fuld afskaffelse af § 5, stk. 2.

5.3.2.6 Afledte konsekvenser for Andelsboliger

Prisdannelsen på andelsboliger i foreninger, som benytter valuarvurdering eller den offentlige vurdering (fra 2021 og frem), afhænger af prisdannelsen på private udlejningsejendomme. Det betyder, at hvis private udlejningsejendomme falder i værdi (pris), vil valuarvurderede andelsboliger alt andet lige også falde i værdi (pris).

For de foreninger som benytter den offentlige vurdering (35 pct.) kan der være en effekt fra 2021 og frem, når vurderingssystemet er klar til at vurdere disse ejendomme.

5.3.3 Alternativ Model 3 – Justering af margin for det lejedes værdi

5.3.3.1 Beskrivelse af initiativ/lovændring

Den gældende ordning vedrørende gennemgribende forbedringer indeholder en mekanisme, som kan virke selvforstærkende i forhold til fastsættelsen af niveauet for det lejedes værdi. Der er tale om en skønsmargin, som kan udnyttes, når huslejen skal fastsættes. Efter gældende regler kan den husleje, som kan aftales ved genudlejning af et gennemgribende forbedret lejemål, ikke fastsættes til et beløb, der *væsentligt* overstiger det lejedes værdi. Det kan derfor overvejes, at ordningen justeres, således at den fastsatte husleje ikke må overstige det lejedes værdi.

Effekterne af initiativet beskrives nedenfor. Effekterne afhænger blandt andet af det samlede initiativs påvirkning af udlejernes investeringsadfærd og af efterspørgselspresset efter udlejningsboliger. Initiativet har afledte effekter på andelsboligmarkedet, som blandt andet afhænger af andelsboligforeningernes valg af vurderingsprincip.

5.3.2.2 Nugældende regler og uddybning af initiativet

Efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, må lejen for lejemål, som er gennemgribende forbedret, ved aftaleindgåelse ikke fastsættes til et beløb, der væsentligt overstiger det lejedes værdi.

Bestemmelsen giver således mulighed for, at den fastsatte husleje overstiger det lejedes værdi. Idet begrebet ”væsentligt” er en retlig standard, kan det ikke defineres som en præcis procentsats, men i praksis antages det, at det handler om en forskel på 10 pct. Det skal understreges, at husleje efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ikke må fastsættes som det lejedes værdi

med tillæg af f.eks. 10 pct. Der er alene tale om, at den fastsatte husleje – når lejemålet sammenlignet med den leje, som er almindeligt gældende i kvarteret eller området for tilsvarende hus og husrum med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand – ikke væsentligt må overstige det lejedes værdi.

Når huslejen eksempelvis overstiger det lejedes værdi med 6 pct., vil det sandsynligvis blive godkendt i huslejenævnet. Hvis flere sammenlignelige lejemål får en husleje, som overstiger det lejedes værdi med et vist procent, som dog er uvæsentlig, dvs. mindre end 10 pct., vil det kunne medføre, at disse huslejer udgør sammenligningsgrundlaget for huslejefastsættelse i et nyt gennemgribende forbedret lejemål, hvis huslejen fastsættes på baggrund af huslejer, som allerede har udnyttet den gældende skønsmargin.

Det bemærkes, at der i praksis altid udøves et skøn over, hvorvidt væsentlighedsbetingelsen er opfyldt, således at det altid beror på en samlet konkret bedømmelse, om huslejen væsentligt overstiger det lejedes værdi. Hvis sammenligningsgrundlaget er usikkert, vil det kunne tale for godkendelse af en større afvigelse, end hvis sammenligningsgrundlaget var relativt fast.

5.3.3.3 Overgangsordninger

Ved en ændring af § 5, stk. 2-ordningen, skal det overvejes, hvorledes ophævelsen skal indføres. Som udgangspunkt finder nye regler anvendelse på nye lejeaftaler, medmindre andet er fastsat f.eks. i form af overgangsordninger. Det helt centrale moment for lovændringens virkning er således, om lejeaftalen er indgået før eller efter lovændringens ikrafttræden.

Dette udgangspunkt indebærer, at eksisterende lejeaftaler med § 5, stk. 2 - huslejer fastsat over det lejedes værdi kan fortsætte, medmindre lovændringen fastsætter andet.

Udformes lovændringen, så den tillige omfatter eksisterende lejeforhold, som dermed pålægges at nedsætte lejen til det lejedes værdi fra lovændringens ikrafttræden, vurderes det, at lovændringen vil have ekspropriativ karakter.

En ændring, hvorefter eksisterende § 5, stk. 2-boliger omfattes ved genudlejning, således at lejen herved ikke må overstige det lejedes værdi, vurderes ligeledes at kunne have ekspropriativ karakter alt efter udformningen af indgrebet.

Indføres ordningen alene for lejemål, som endnu ikke har haft en leje efter § 5, stk. 2, antages, at lovændringen ikke vil have ekspropriativ karakter, selv om det konkret vil kunne indvendes herimod, at udlejerens har afholdt udgifter til modernisering af lejemål samt energiforbedring af ejendommen med henblik på at kunne fastsætte lejen ved genudlejning til et niveau der ikke væsentligt overstiger det lejedes værdi.

5.3.3.4 Umiddelbare konsekvenser

Boliger som gennemgribende forbedres vil fortsat udlejes efter det lejedes værdi. Det kan ikke konkluderes, om det vil føre til flere eller færre tvister.

Huslejenævnene og domstolene vil blive nødt til mere præcist at forholde sig til de enkelte lejemaal lejeværdi.

Initiativet vil fjerne den dynamiske effekt, som skyldes anvendelsen af en positiv skønsmargin.

5.3.3.5 Udlejers gevinst/tab

Ejere af udlejningsejendomme med potentiale for forbedringer efter § 5, stk. 2, får umiddelbart et kapitaltab, hvis huslejen alternativt ville overstige det lejedes værdi inden for den gældende skønsmargin.

Det lavere afkast af gennemgribende forbedringer kapitaliseres negativt i ejendomsværdien, som giver ejer/udlejer et kapitaltab.

Størrelsen af kapitaltabet afhænger af de potentielle § 5, stk. 2-forbedringsmuligheder i de enkelte udlejningsejendomme, og hvor udlejningsejendommene er beliggende.

Når huslejen ikke væsentligt må overstige det lejedes værdi, vil udlejers tab svare til det beløb, som huslejen overstiger det lejedes værdi

5.3.3.6 Lejers gevinst/tab

Lejere af de lejemaal, som efter de gældende regler vil være omfattet af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil som udgangspunkt kunne få en lavere husleje i det omfang, den fastsatte husleje overstiger det lejedes værdi.

5.3.3.7 Afledte konsekvenser for Andelsboliger

Prisdannelsen på andelsboliger i foreninger, som benytter valuarvurdering eller den offentlige vurdering (fra 2021 og frem), afhænger af prisdannelsen på private udlejningsejendomme. Det betyder, at hvis private udlejningsejendomme falder i værdi (pris), vil valuarvurderede andelsboliger alt andet lige også falde i værdi (pris).

At § 5, stk. 2-lejen ikke længere kan overstige det lejedes værdi vil kapitaliseres negativt i værdien af ejendomme med potentialer for § 5, stk. 2-forbedringer. Det bemærkes, at det umiddelbare værditab vil være begrænset.

6 Konklusion

6.1 Formålet med ordningen og opnåelse af hensigten

Den gældende § 5, stk. 2, i boligreguleringsloven, blev oprindeligt indført i 1996, da andelen af ejendomme, der anvendte aftalt leje (det lejedes værdi) var stigende. Man ønskede at sikre, at hovedprincippet ved genudlejning også fremover var omkostningsbestemt leje. Samtidig ønskede man at udføre lovændringen på en sådan måde, at de private udlejere også fortsat ville være interesseret i at forbedre deres ejendomme.

Inden ordningens indførelse var hovedreglen for huslejeafmåling ved lejeaftalens indgåelse, at lejen ikke væsentligt måtte overstige det lejedes værdi i lejelovens § 47. Som hovedregel skulle aftales en leje, som ikke overstiger omkostningsbestemt leje. Kun for lejemaal, som på grund af forbedringer ikke var sammenlignelige med de andre lejligheder i ejendommen, kunne der aftales en leje der svarer til det lejedes værdi.

Baggrunden for lovændringen var en praksis, som indebar, at flere og flere lejemaal fik godkendt husleje som aftalt leje, dvs. husleje som ikke overstiger det lejedes værdi, selv i tilfælde hvor forbedringerne var af yderst begrænset omfang.

Reglerne vedrørende boligreguleringslovens § 5, stk. 2, har efterfølgende været justeret dels i form af en forhøjelse af grænsebeløbene, som skal opnås, hvis husleje skal fastsættes efter § 5, stk. 2, dels af et yderligere krav vedrørende energifremmende forbedringer.

Hensigten bag boligreguleringslovens § 5, stk. 2, var således – set hver for sig – to potentielt modstridende hensyn. Lovgiver ville gerne sikre, at der findes private lejeboliger, som udlejes efter en lovreguleret og forholdsvis lav husleje, dels at private udlejere fortsat har et økonomisk incitament til at foretage gennemgribende forbedringer af den ældre boligmasse.

På baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse og på baggrund af udviklingen i huslejerne må det konkluderes, at første del af hensigten – at hovedprincippet ved genudlejning skulle være omkostningsbestemt leje – ikke er blevet opfyldt.

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen er der i dag ca. 57.000 gennemgribende forbedrede lejemaal, og den årlige tilvækst er på knap 3.000 boliger. Det skønnes, at der er ca. 74.600 potentielle § 5, stk. 2-boliger tilbage, heraf er ca. 60 pct. (ca. 45.000 boliger) beliggende i én af de store bykommuner København, Frederiksberg, Odense, Aarhus og Aalborg.

Det andet formål – at sikre moderniseringer og forbedringer af boligmassen – er lykkedes. Der er gennemført et stort antal gennemgribende forbedringer, efter § 5, stk. 2, siden midten af halvfemserne.

6.2 Generelle overvejelser

Det fremgår af kommissoriet, at ekspertgruppen - såfremt der identificeres problemer med § 5, stk. 2, - skal komme med konkrete anbefalinger, til hvordan ordningen vedrørende gennemgribende forbedringer kan justeres.

Anbefalingerne skal dels tage hensyn til, at den ældre boligmasse skal vedligeholdes og moderniseres, dels at udlejere fortsat skal have et incitament til at lave forbedringer og hermed sikre, at private udlejningsejendomme følger boligstandarden i resten af boligmassen.

Ekspertgruppen skal i den forbindelse bemærke, at problemstillingen vedrørende boligreguleringslovens § 5, stk. 2, er særdeles kompleks og rummer muligheder for utallige ændringer af reguleringen, som alle har sine fordele og ulemper.

Problemstillingens kompleksitet forstærkes yderligere af det forhold, at huslejerregulering i den private udlejningssektor vanskeligt kan vurderes uden at forholde sig til andre sammenhængende elementer i den offentlige regulering af boligforholdene såsom husleje fastsættelse i den almene boligsektor, beskatningen af ejerboliger og andelsboligsektorens samt systemet med boligsikring og boligydelse. Et indgreb i en af del af systemet, der regulerer boligforholdene, er derfor vanskeligt at isolere i forhold til andre elementer.

Selve det forhold, at huslejen fastsættes efter særlige regler, som skal sikre relativt billige boliger, indebærer, at problemstillingen også rummer en række spørgsmål af politisk karakter, som ekspertgruppen ikke kan forholde sig til.

En ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, ændrer på fordelingen af indkomst mellem lejere og udlejere. En lavere husleje for lejerne modsvarer af lavere indtjening for udlejerne.

Med hensyn til omfanget og effekten af gennemgribende § 5, stk. 2-forbedringer er hovedkonklusionen, at indtil nu er ca. 43 pct. af de mulige lejligheder blevet § 5, stk. 2-forbedret, men hastigheden synes at være let tiltagende.

På basis af de relativt beskedne krav til energiinvesteringer for at foretage § 5, stk. 2-forbedringer må det forudses, at den overvejende del af alle private udlejningsboliger i de store byområder på længere sigt bliver § 5, stk. 2-forbedret. Lejen vil formelt blive bestemt af det lejedes værdi, men reelt blive højere, på grund af reglen om, at huslejen kun nedsættes, hvis lejen "væsentligt overstiger det lejedes værdi".

Med hensyn til om lejelovgivningens almindelige regler om forbedringer og lejeforhøjelser giver tilstrækkeligt incitament til at foretage forbedringer, er der betydelig usikkerhed. I loven er der fastsat mulighed for en lejeforhøjelse, der kan forrente og afdrage et fastforrentet realkreditlån over investerin-

gens forventede levetid. Men den faktiske forrentning vil være påvirket af en lang række forhold. Herunder blandt andet:

- Lejeforhøjelsen er permanent men inflationsreguleres som udgangspunkt ikke
- Usikkerhed om forbedringens forventede ”levetid”
- Udlejer har pligt til at opretholde boligens værdi efter forbedringen. Den almindelige inflation kan bevirke, at udskiftning og vedligeholdelse af forbedringen vil ske til højere priser – mens lejen ikke kan sættes op
- Tomgang i forbindelse med forbedringen (og tomgang i øvrigt)
- Forskelle på ejere, hvor nogle kan finansiere investeringen med egenkapital, mens andre må lånefinansiere
- Boliginvesteringers likviditet er mindre end obligationers likviditet, og afkastkravet er derfor større
- Det forhold, at bidrag på lån er faldende over lånets løbetid, mens huslejeforhøjelsen er konstant, giver udlejer en vis fortjeneste
- Det forhold, at obligationslånet er konverterbart, giver udlejer mulighed for at øge afkastet gennem konverteringer

På grund af ovenstående forhold er det ganske svært at bedømme, om lovens generelle regler giver et tilstrækkeligt incitament til investere i forbedringer.

Ekspertgruppens generelle vurdering er, at der – såfremt det anses for at være nødvendigt – kan foretages en række meget forskellige indgreb, som vil have forskellige konsekvenser for de to vigtigste hensyn bag ordningen: en passende andel boliger med rimelig husleje og et økonomisk incitament for udlejere til at gennemføre gennemgribende forbedringer.

Ekspertgruppen har på den baggrund overvejet flere modeller, som vil kunne danne grundlag for en videre politisk drøftelse af behovet for eventuelle justeringer af ordningen.

Ekspertgruppen skal bemærke, at de tidsmæssige rammer for rapportens udarbejdelse har været meget snævre henset til problemstillingens kompleksitet, hvilket afspejles i en del forbehold, som ekspertgruppen har været nødt til at tage.

6.3 Konkrete modeller

Ekspertgruppen har taget udgangspunkt i fire grundmodeller.

Model A handler om en ren afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Uanset omfanget af forbedringerne indebærer modellen, at huslejen vil blive fastsat efter de regler, der i dag findes i boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt. Denne model er den mest vidtgående, og vil have størst virkning på huslejefastsættelsen,

Sammenlignet med de øvrige modeller vil denne model udfordre udlejerens økonomiske incitament til at foretage gennemgribende forbedringer mest. Konsekvenserne for priserne på private udlejningsejendomme samt andelsboligsektoren vil være større end de øvrige modeller.

Model B vil indebære et skærpet energikrav ved gennemgribende forbedringer. Modellen beholder således den gældende boligreguleringslovs § 5, stk. 2, men energikravet, hvorefter § 5, stk. 2-moderniseringer forudsætter, at ejendommen mindst har energimærke D, eller at der er foretaget rene energiforbedringer i boligdelen af ejendommen for 427 kr. (2019-niveau), vil blive skærpet til, at ejendommen som minimum skal have energiklasse C.

Modellen vil sandsynligvis indebære, at udlejere skifter fokus i deres investeringsadfærd og lægger større vægt på energiforbedringer. Lejere i ejendomme, hvor udlejer vælger at foretage en energiinvestering for at få adgang til at foretage en § 5, stk. 2-forbedring, vil kunne opnå en reduktion i deres forbrugsudgifter (til el, varme og vand), som de ellers ikke ville have fået. Huslejeniveauet vil ikke nødvendigvis blive påvirket i forhold til gældende regler, hvis udlejere foretager de rentable energiforbedringer og derefter forbedrer det enkelte lejemål med henblik på at fastsætte husleje efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2.

Grundlæggende vil modellen sætte fokus på energiforbedringer, mens problemstillingen, som ligger bag diskussionen om den gældende § 5, stk. 2, ikke vil blive berørt. Idet energikravet skærpes til energiklasse C, vurderes risikoen for at investere i energiforbedringer, som ikke er rentable, at være minimale.

Model C vil indebære en forhøjelse af beløbsgrænser i § 5, stk. 2, f.eks. en fordobling af investeringskravet.

En forhøjelse af beløbsgrænsen vil for en del af de moderniserede lejemål betyde, at huslejen forsat skal fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen ligger udlejers gennemsnitlige investeringer i forbedringer allerede i dag på omkring det dobbelte af investeringskravet. Modellen har derfor især betydning for den andel af lejemålene, der har lave § 5, stk.2-tillæg (det vil sige, hvor huslejerne ikke kan sættes meget op). Det gælder især i provinsen.

Model D indebærer en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og en samtidig forhøjelse af afkastet, som anvendes for forbedringer i forbindelse med lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Modellen vil indebære, at alle forbedringer vil blive fastsat efter den beregningsmodel, som

i dag gælder for almindelige forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt.

Til forskel fra model A vil man i model D forøge den tilladte huslejestigning og dermed udlejers afkast for forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, 2. pkt. Hermed vil huslejen stige for alle forbedrede lejemål, også de lejemål hvis husleje i dag fastsættes efter § 5, stk. 1, 2. pkt.

Udover ovennævnte fire modeller har ekspertgruppen overvejet flere alternative modeller, som varianter af disse grundmodeller.

Model 1 er et alternativ til ophævelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, med samtidig forhøjelse af forbedringstillæg efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1. Modellen vil betyde, at huslejen ved genudlejning efter gennemgribende forbedringer fastsættes med udgangspunkt i de regler, der gælder for huslejefastsættelse efter § 5, stk. 1, med en tilføjelse af et lovbestemt fast procentvist tillæg hertil.

Modellens betydning for huslejeniveauet og udlejerens økonomiske incitament til at foretage gennemgribende forbedringer vil afhænge af størrelsen af det procentvise tillæg. Ligesom andre modeller, som indebærer en afskaffelse af den gældende skønsmæssige fastsættelse af huslejen efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, vil denne model formentlig være administrativt set mere byrdefuld.

Model 2 er en variant af model A og model D, som indebærer en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, og en samtidig forhøjelse af afkastet, som anvendes for forbedringer i forbindelse med lejefastsættelse efter boligreguleringslovens § 5, stk. 1, i tilfælde af energiforbedringer.

Modellen vil have samme konsekvenser som en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, jf. model A, men med mulighed for at få et højere afkast på energiforbedringer.

Model 3 handler om at afskaffe den skønsmargin, da i dag kan bruges, når husleje skal fastsættes efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Hermed fjernes muligheden for at fastsatte husleje, som er højere end det lejedes værdi, hvilket –ifølge almindelig anerkendt praksis–, kan føre til en husleje, som er op til 10 pct. højere end det lejedes værdi.

Modellen udgør sandsynligvis det mindst intensive indgreb i boligreguleringslovens § 5, stk. 2, sammenlignet med andre modeller. Modelens konsekvenser både i forhold til huslejeniveauet og udlejerens økonomisk incitament til at gennemføre gennemgribende forbedringer vil derfor være overskuelige.

Generelt har alle de skitserede modeller også konsekvenser for markedet for andelsboliger. Effekten vil afhænge af, om der vælges et stort eller lille indgreb. For de foreninger, som benytter valuarvurdering (40 pct.) vil effekten være umiddelbar, mens effekten for de foreninger, som benytter den offent-

lige ejendomsvurdering (ca. 35 pct.), først vil indtræde fra 2021 (når det nye offentlige vurderingssystem er klar til at vurdere andelsboligejendomme).

Ekspertgruppen finder ikke, at der er en bestemt model, som imødekommer de forskellige og ofte modsatrettede hensyn og interesser, som ligger bag boligreguleringslovens § 5, stk. 2. Hvilken model – eller kombination af modeller – man vil vælge, afhænger af, om man mener, der er behov for at ændre reglerne, hvor intensivt et indgreb man ønsker og om indgrebet skal have til formål at stoppe - og i givet fald i hvilket omfang – huslejestigninger i den del af boligmassen, der er omfattet af boligreguleringslovens § 5, stk. 1.

Ekspertgruppen har derfor søgt at beskrive forskellige modeller, som enten kan anvendes enkeltvist eller kombineres, såfremt reglerne ønskes ændret. Modellerne strækker sig således over det mest intensive indgreb i form af en afskaffelse af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, til en mindre justering af bestemmelsen i form af en fjernelse af den skønsmargin, som kan anvendes i forbindelse med vurdering af det lejedes værdi.

Overordnet vil ekspertgruppen dog fremhæve at, model A med en fuld afskaffelse for alle nye lejeaftaler er det mest intensive indgreb, mens model C med en forhøjelse af beløbsgrænserne ikke forventes at have betydelig effekt i Hovedstadsområdet eller Aarhus C, hvor potentialet for at anvende § 5, stk. 2, er størst.

I forhold til model D vil ekspertgruppen fremhæve, at denne model indebærer, at alle huslejer, som i dag fastsættes efter § 5 stk. 1, 2. pkt., vil blive forhøjet i forhold til i dag. Dermed ændrer man med model D ikke kun husleje-fastsættelse efter § 5, stk. 2, men også på § 5, stk. 1.

I forhold til de tre alternative modeller kan det fremhæves, at model 1 med et ”loft” for huslejestigningen under § 5, stk. 2, af ekspertgruppen anses for at være komplicerende i forhold til gældende regler, hvilket også gør sig gældende for model 2 med et særligt energitillæg.

Reglerne om husleje-fastsættelse er resultat af en lang række justeringer med en række overgangsordninger, som gør regelsættet svært overskueligt. Uanset hvilken model man vælger, vil en eventuel ændring af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, forudsætte etablering af overgangsordninger, herunder forskellige regler for forskellige ejendomme, hvilket vil gøre regelsættet endnu mere kompliceret. Dette er i konflikt med det overordnede ønske om at forenkle lejelovgivningen.

Ekspertgruppen finder, at spørgsmålet om, hvorvidt det aktuelle huslejeniveau for lejemål omfattet af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, er rimeligt, er et politisk spørgsmål, som ekspertgruppen ikke vil forholde sig til. Det samme gør sig gældende for spørgsmålet om, hvorvidt der er rimelig andel af private lejeboliger, der er til at betale for borgere med almindelige indkomster.

Transport- og Boligministeriet
Frederiksholms Kanal 27F
1220 København K
Telefon 41 71 27 00
trm@trm.dkwww.trm.dk