

Professor, dr. jur.  
Peter Mortensen

## NOTAT

**Udgør lovforslag nr. 210 af 15. september 2022  
om loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset  
ekspropriation i henhold til Grundlovens § 73?**

19. september 2022

Professor, dr.jur.

Peter Mortensen

## Indhold

1.	Opdrag, materiale og sammenfatning af konklusioner.....	3
1.1.	Opdrag.....	3
1.2.	Materiale .....	3
1.3.	Sammenfatning af konklusioner .....	3
2.	Ekspropriation eller erstatningsfri regulering? .....	5
2.1.	Indebærer indgrebet overførelse af ret til andre (afståelse)?.....	6
2.2.	Er indgrebet begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn?.....	7
2.2.1.	Generelt om betydningen af indgrebets begrundelse.....	7
2.2.2.	Vurdering af formål med og begrundelse for lovforslagets huslejeloft.....	7
2.2.2.1.	Er huslejeloftet nødvendigt for at realisere lovforslagets formål? .....	8
2.2.2.2.	Vil lovforslagets formål kunne nås ved mindre indgribende foranstaltninger? .....	10
2.3.	Er indgrebet konkret eller generelt? .....	12
2.4.	Hvor intenst er indgrebet? .....	13
2.4.1.	Om intensitetsvurderingen.....	13
2.4.2.	Udgangspunktet for huslejeloftets intensitet .....	13
2.4.3.	Vurdering af lovforslagets undtagelsesordning .....	14
2.4.3.1.	Betydningen af, at huslejeloftet først får virkning efter tre måneder .....	14
2.4.3.2.	Betydningen af, at huslejeloftet kan fraviges, hvis udlejer kan godtgøre højere udgifter.....	16
2.4.3.3.	2-årig tidsbegrænsning af huslejeloftet.....	19
3.	Konklusion .....	20
4.	Hvad erstattes i tilfælde af ekspropriation? .....	21

## **1. Opdrag, materiale og sammenfatning af konklusioner**

### **1.1. Opdrag**

Regeringen, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Enhedslisten er den 26. august 2022 blevet enige om en aftale om at fremsætte et lovforslag om gennemførelse af et huslejeloft på 4 procent årligt for lejeaftaler, hvor lejen reguleres efter nettoprisindekset. Loftet skal ifølge aftalen gælde i to år fra lovforslagets ikrafttræden.

Som følge heraf er der den 15. september 2022 fremsat lovforslag nr. 210, 2021-2022, til lov om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset).

EjendomDanmark har anmodet mig om at foretage en juridisk vurdering af, om det fremsatte lovforslag generelt og/eller i forhold til bestemte udlejere vil udgøre ekspropriation efter Grundlovens § 73, hvis det vedtages i dets foreliggende udformning, samt af hvilke erstatningsretlige konsekvenser der kan følge af et ekspropriativt indgreb.

*Det bemærkes, at betydningen af huslejeloftet for lejeaftaler med lejeregulering efter nettoprisindekset, der indgås efter lovforslagets ikrafttræden, som udgangspunkt ikke behandles i dette notat.*

### **1.2. Materiale**

Til grund for min vurdering ligger følgende materiale:

- Indenrigs- og Boligministeriets Bilag 1-169 fra processen forud for lovforslagets fremsættelse.
- Lovforslag 210 med bemærkninger som fremsat for Folketinget.
- Materiale fra Folketingets Indenrigs- og Boligudvalgs behandling af lovforslag 210, som har været tilgængelig på FT.dk frem til og med den 17. september 2022.
- Statistiske beregninger modtaget fra EjendomDanmark.

### **1.3. Sammenfatning af konklusioner**

Min vurdering fremgår af afsnit 2-4 nedenfor. I dette afsnit sammenfattes kort mine væsentligste konklusioner:

### *Udgør lovforslaget ekspropriation?*

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

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

Endelig vurderes det, at den foreslåede undtagelsesordning, der skal medvirke til, at ingen udlejere rammes unødigt hårdt af huslejeloftet, formentlig vil have ingen eller så ringe betydning for mange udlejere, at ordningen kun har ringe betydning for, om lovforslaget udgør ekspropriation. At huslejeloftet først vil have effekt efter udløbet af den periode, hvor lejer kan bringe lejeaftalen til ophør ved opsigelse (typisk 3 måneder), vurderes endvidere ikke nødvendigvis at være tilstrækkeligt til at reducere indgrebets intensitet i en sådan grad, at det ikke udgør ekspropriation.

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

### *Erstatningsretlige konsekvenser, hvis lovforslaget udgør ekspropriation*

Hvis lovforslaget generelt må anses som ekspropriativt, og det vedtages og gennemføres, skal staten erstatte udlejernes samlede forventede økonomiske tab på 3,5 mia. kr. målt over de to år, som huslejeloftet ifølge lovforslaget skal gælde. Der er dog usikkerhed om det endelige beløbs størrelse, da nogle udlejere forventes frivilligt at gennemføre en mindre huslejeforhøjelse og derfor lider et mindre tab. Omvendt vil nogle udlejere kunne dokumentere yderligere tab end det rene huslejetab – f.eks. tab på udlejningsejendommenes værdi.

Hvis lovforslaget ikke generelt er ekspropriativt, men dog rammer et antal udlejere uforholdsmæssigt hårdt, skal alene disse udlejeres konkrete økonomiske tab erstattes af staten.

## 2. Ekspropriation eller erstatningsfri regulering?

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Bestemmelsen omfatter efter ordlyden kun direkte *afståelse* af ejendom, dvs. tilfælde, hvor ejendomsret overføres fra én ejer til en anden. Det er imidlertid i litteratur og retspraksis antaget, at et indgreb, der ikke medfører overførelse af ejendomsret (afståelse), men alene *en indskrænkning i ejerens råden eller udnyttelse af sin ejendom – herunder retten til at oppebære økonomisk udbytte af denne* – kan være omfattet af Grundlovens § 73, idet der i rådighedsindskrænkningen ligger en »afståelse« af visse af ejerbeføjelserne.

Det er imidlertid ikke alle rådighedsindskrænkninger, der er ekspropriative. *Afgrænsningen mellem ekspropriation og almindelige, erstatningsfrie reguleringer af ejendomsrettens grænser er uskarp.* Ifølge den juridiske litteratur og retspraksis er det *en samlet skønsmæssig vurdering*, om et indgreb udgør ekspropriation, og i vurderingen indgår navnlig følgende fire momenter:

- Indebærer indgrebet overførelse af ret til andre (afståelse)? (Se afsnit 2.1.)
- Er indgrebet begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn? (Se afsnit 2.2.)
- Er indgrebet konkret eller generelt? (Se afsnit 2.3.)
- Hvor intenst er indgrebet? (Se afsnit 2.4.)

Ingen af disse momenter – der i øvrigt samtidigt efter omstændighederne kan pege i hver sin retning – er isoleret set afgørende for, om et indgreb er ekspropriativt. Domstolene foretager en samlet konkret afvejning. De omtalte fire momenter rummer, hvad der i de fleste afgørelser primært lægges vægt på. Det er dog ikke udelukket, at andre momenter tillige kan indgå, men det er ikke muligt at give en samlet opregning af, hvilke momenter som kan indgå i vurderingen. Dette er næppe heller nødvendig, da de nævnte fire momenter som oftest er tilstrækkelige til at afgøre, om der foreligger ekspropriation eller erstatningsfri regulering.

## 2.1. Indebærer indgrebet overførelse af ret til andre (afståelse)?

Lovforslaget indebærer ikke direkte en overførelse af udlejeres ret til et formuegode til andre, som Grundlovens § 73, stk. 1, forudsætter. Men for så vidt angår lejeaftaler, der er indgået før forslagens ikrafttræden, indebærer forslaget, at udlejere ikke kan oppebære den fulde lejeindtægt, som de har berettigede forventninger om, og som de er berettigede til ifølge en gyldigt indgået lejeaftale, der er i overensstemmelse med den ved lejeaftalens indgåelse gældende lejelovgivning. Lovforslaget udgør således *et indgreb i udlejerens fordringsret* mod lejere på at opnå en bestemt aftalt huslejestigning. Det er almindeligt antaget, at fordringsrettigheder også er beskyttet mod ekspropriation efter Grundlovens § 73.

Hvis stigningen i nettoprisindekset berettiger udlejer til at hæve lejen med f.eks. 8 pct., indebærer forslaget, at udlejer som udgangspunkt alene kan hæve lejen med 4 pct. i en 2-årig periode. Tilsvarende indebærer forslaget, at lejere med en indeksreguleret lejeaftale fritages for at betale den fulde gyldigt aftalte leje, og alene skal betale en leje forhøjet med 4 pct. Ifølge tabel 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 5, side 7 nederst, forventer Indenrigs- og Boligministeriet, at lejerne umiddelbart vil opnå huslejenedsættelser for samlet 3,5 mia. kr., mens udlejerne tilsvarende vil lide et tab på 3,5 mia. kr.

På denne baggrund vurderes det, at udlejere ved lovforslaget fratages et formuegode (retten til forhøjet leje i overensstemmelse med nettoprisindekset ud over 4 pct.), hvilket samtidigt kommer lejerne til gode / overføres til lejerne, ved at de skal betale en lavere leje end aftalt.

Herefter må lovforslaget anses for at indebære et indgreb i udlejernes (ejendoms)ret til at udnytte deres faste ejendom ved udlejning og derved oppebære lejeindtægter. Et sådant indgreb kan som udgangspunkt ske ved lov og mod fuldstændig erstatning, jf. Grundlovens § 73. Det må dog vurderes, om der er forhold, der kan begrunde, at indgrebet alligevel har en sådan karakter, at der ikke udløses en ret til ekspropriationserstatning efter Grundlovens § 73, fordi der alene er tale om en almindelig erhvervsretlig regulering, som udlejere må tåle uden erstatning.

## **2.2. Er indgrebet begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn?**

### **2.2.1. Generelt om betydningen af indgrebets begrundelse**

Som et led i vurderingen af, om et indgreb er erstatningsfrit, indgår indgrebets begrundelse. Hvis indgrebet er begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn, peger det i retning af, at det ikke udløser erstatning. Dette er f.eks. tilfældet, hvis indgrebet skal forebygge eller afværge en særlig risiko for skadevirkning.

At begrundelsen for indgrebet skal være saglig, betyder bl.a., at *nødvendighedsbetingelsen* skal være opfyldt. Heri ligger, at det i hvert fald må sandsynliggøres, at indgrebet i sig selv er nødvendigt for at nå formålet, og at de konkrete foranstaltninger (huslejeloftet) er egnede til at realisere målet. Nødvendighedsbetingelsen rummer også det såkaldte *proportionalitetsprincip*, hvorefter et indgreb, der har fornøden hjemmel i lov og er sagligt begrundet i hensynet til almenvellet, *kan* udgøre en overtrædelse af Grundlovens § 73, hvis indgrebets formål kunne være nået med mindre indgribende foranstaltninger, ligesom indgrebet skal stå i rimeligt forhold til de interesser, der forfølges med indgrebet.

At *nødvendighedsbetingelsen* skal være opfyldt, indebærer, at der må stilles visse *dokumentationskrav* til de konkrete påbudte foranstaltninger og til deres egnethed til at opnå de for indgrebet fastsatte mål. Det bør i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet sandsynliggøres, at de konkrete påbudte foranstaltninger kan bidrage til at realisere den ønskede målsætning, jf. bl.a. U 1997.157 H.

### **2.2.2. Vurdering af formål med og begrundelse for lovforslagets huslejeloft**

Ifølge Indenrigs- og Boligministeriets Bilag 27 af 23. august 2022 (fra processen forud for lovforslagets fremsættelse) er lovforslaget begrundet i følgende formål: ”Huslejeloftet har til formål at sikre, at folk ikke mister deres bolig som følge af de høje stigninger, som ellers ville kunne ske som følge af de faktiske og forventede stigninger... i Danmarks Statistiks nettoprisindeks...”. Dette er ikke gentaget i det fremsatte lovforslag, men af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 1, fremgår, at: ”Aftalepartierne er enige om at indføre et loft over de huslejestigninger, som stigningerne i nettoprisindekset kan medføre *for dermed at undgå, at lejere ikke længere har råd til at betale huslejen.*” (Min fremhævelse).

At forhindre, at lejere ikke har råd til at betale huslejen og derfor mister deres bolig, må anses som et legitimt boligsocialt formål, der som udgangspunkt må anses begrundet i væsentlige og saglige samfundsmæssige hensyn.

Det afgørende er herefter, om det i forarbejder mv. til lovforslaget i tilstrækkelig grad er sandsynliggjort, at huslejeloftet i den foreslåede form er nødvendigt for og egnet til at realisere lovforslagets formål, og at dette i tilstrækkelig grad er dokumenteret. (Se afsnit 2.2.2.1) Endvidere er det afgørende, om lovforslagets formål ville kunne nås ved mindre indgribende foranstaltninger end huslejeloftet, da huslejeloftet i så fald er uproportionalt og formentlig udgør ekspropriation? (Se afsnit 2.2.2.2.)

### **2.2.2.1. Er huslejeloftet nødvendigt for at realisere lovforslagets formål?**

Tabel 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 5, indeholder en beregning af konsekvenserne for lejere og udlejere af det foreslåede huslejeloft på 4 pct. Ifølge tabellen forventes den gennemsnitlige besparelse for lejere henholdsvis tab for udlejere pr. lejlighed at blive mellem 6.000 kr. og 7.000 kr. om året svarende til mellem 500 og 583 kr. om måneden. Skønnet tager udgangspunkt i en nettoprisstigning på 8,6 pct. Da nettoprisstigningen på nuværende tidspunkt forventes at fortsætte, kan lejernes og udlejernes besparelse henholdsvis tab blive større.

Af de generelle bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4, om forslaget økonomiske konsekvenser fremgår endvidere, at "[f]orslaget forventes at reducere huslejerne med ca. 900 mio. kr. i 2023." Da lovforslaget ifølge de almindelige bemærkninger, afsnit 1, anslås at angå ca. 160.000 private lejligheder, må den gennemsnitlige årlige huslejereduktion som følge af lovforslaget i 2023 kunne anslås til ca. 900 mio. kr. / 160.000 lejemål = 5.625 kr. årligt svarende til 468,75 kr. pr. måned.

På denne baggrund må det vurderes, om lovforslaget i tilstrækkelig grad dokumenterer, at huslejeloftet er *nødvendigt* for at "sikre, at folk ikke mister deres bolig", herunder f.eks. at lejere, der betaler en leje på f.eks. 10.125 kr. pr. måned, jf. tabel 1, vil miste deres bolig, hvis huslejen stiger mellem 468 og 583 kr. pr. måned.

Lovforslaget indeholder ikke mange oplysninger herom, og det anføres generelt, at beregningerne i lovforslagets tabel 1 "...er forbundet med betydelig usikkerhed...". Beregningerne i tabel 1 angives



(side 7, 1. spalte) at tage "...udgangspunkt i en gennemsnitlig udlejningsbolig med fri leje efter lejelovens § 54 og en gennemsnitlig udlejningsbolig med leje fastsat efter lejelovens § 19, stk. 2. De bagvedliggende forudsætninger, som fremgår af tabellen, vedrører blandt andet huslejer, boligstørrelse, antal berørte boliger og antal år til lejernes fraflytning." Derimod indeholder lovforslaget ingen oplysninger om, f.eks. hvad det gennemsnitlige lejeniveau for lejeaftaler med indeksregulering er, eller hvilken husstandsindkomst eller økonomisk rådighed lejere med sådanne aftaler typisk har.

En nærmere analyse af sådanne data må imidlertid anses for afgørende for, om et huslejeloft reelt har nogen effekt i forhold til lovforslagets formål om, at lejere ikke må tvinges til at miste deres bolig pga. lejeforhøjelser som følge af indeksreguleringen. Ifølge oplysninger fra EjendomDanmark anvendes regulering efter nettoprisindekset i praksis navnlig i lejeaftaler, hvor lejen reguleres efter markedslejen eller efter det lejedes værdi ved gennemgribende moderniserede lejemål, jf. lejelovens (herefter: LL) § 19, stk. 2. Den gennemsnitlige leje pr. kvadratmeter pr. juli 2022 for sådanne lejeaftaler fremgår af følgende tabel (Kilde: EjendomDanmarks markedsstatistik):

	<b>Markedsleje</b>	<b>Det lejedes værdi</b> LL § 19, stk. 2-lejemål
Gennemsnitlig leje for hele landet	1.450 kr. pr. m <sup>2</sup>	1.275 kr. pr. m <sup>2</sup>
Gennemsnitlig leje for København	1.800 kr. pr. m <sup>2</sup>	1.500 kr. pr. m <sup>2</sup>

Af tabellen fremgår, at lejekontrakter, hvor der er aftalt indeksregulering, i gennemsnit har en høj eller den højeste leje pr. m<sup>2</sup> – navnlig i København. (Ifølge tal fra EjendomDanmark markedsstatistik er den gennemsnitlige husleje for alle boligtyper for hele landet 1.250 kr. pr. m<sup>2</sup>). Der er som nævnt ikke i lovforslaget fremlagt oplysninger om det økonomiske råderum for lejere, der indgår sådanne lejeaftaler. Men, det synes at have en vis formodning for sig, at allerede på grund af det høje lejeniveau, vil lejerne af disse lejligheder typisk have et større økonomisk råderum end lejere med lavere husleje, eller der vil være tale om, at større lejligheder lejes af et kollektiv/bofællesskab, hvor der er flere lejere om at bære en huslejestigning. Såfremt formodningen er korrekt, vil selv betydelige huslejeforhøjelser – også over de på 468-583 kr. pr. måned, som lovforslagets bemærkninger anfører – formentlig ikke være så væsentlige, at de vil tvinge disse typer af lejere til at miste deres bolig. Såfremt formodningen er korrekt, vil huslejeloftet ikke være nødvendigt – og det er i hvert fald ikke i bemærkningerne til lovforslaget sandsynliggjort, at det er nødvendigt – for at nå det

tilsigtede formål, hvorfor lovforslaget generelt set kan udgøre ekspropriation, selv med den foreslåede undtagelsesordning, jf. nedenfor.

Lovforslaget tager heller ikke højde for, *hvornår* lejeaftaler med indeksregulering er indgået. For lejere, der har indgået en lejeaftale med indeksreguleringen indenfor de seneste ca. 6 måneder før lovforslagets forventede ikrafttræden, kan det næppe komme som en stor overraskelse, at lejen vil kunne blive væsentligt højere end ved aftaleindgåelsen. At beskytte sådanne lejere mod huslejestigninger forekommer ikke at være et nødvendigt og sagligt samfundsmæssigt hensyn.

Om der er tale om ekspropriation, kan således ikke med sikkerhed afgøres på det foreliggende grundlag. Men lovforslagets manglende dokumentation for eller bare sandsynliggørelse af, hvilke lejere der opnår besparelser ved huslejestoppet, og for at disse lejere har et så snævert økonomisk råderum, at de ikke vil kunne betale den lejeforhøjelse, der ville være tilfældet uden huslejestoppet, betyder, at der i hvert fald *ikke* på det foreliggende grundlag er fornødent grundlag for at konkludere, "...at et sådant indgreb ikke i almindelighed vil udgøre ekspropriation (afståelse) efter grundlovens § 73.", som det er anført i de almindelige bemærkninger, afsnit 3, side 5. Tværtimod er der en sådan tvivl om nødvendigheden af huslejeloftet, *at det ikke på forhånd kan udelukkes*, at lovforslaget i almindelighed vil udgøre ekspropriation.

Dertil kommer, at størrelsen af det foreslåede huslejeloft er fastsat til 4 pct., uden at dette niveau er nærmere begrundet i lovforslaget, bortset fra at det i de almindelige bemærkninger, afsnit 5, side 7, 2. spalte, uden nærmere dokumentation anføres: "Derfor vurderes det, at stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen i stort set alle private udlejningsejendomme vil være under 4 pct." For at afgøre, om huslejeloftet reelt er nødvendigt, må det imidlertid også dokumenteres eller i hvert fald som minimum sandsynliggøres, at lejere ikke må fraflytte deres lejligheder med en stigning på 4 pct., men først ved en stigning på 4,1 pct. eller mere.

#### **2.2.2.2. Vil lovforslagets formål kunne nås ved mindre indgribende foranstaltninger?**

For at lovforslaget skal være proportionalt og ikke ekspropriativt, må formålet med lovforslaget (at sikre, at folk ikke mister deres bolig) ikke kunne nås ved mindre indgribende tiltag end det foreslåede huslejeloft.

Også denne vurdering vanskeliggøres af, at lovforslagets bemærkninger ikke indeholder nogen oplysninger om navnlig de økonomiske forhold hos de lejere, som lovforslaget tilsigter at beskytte, jf. ovenfor. Det fremgår dog (de almindelige bemærkninger afsnit 4, side 6, 2. spalte), at

”...de reducerede huslejer [vil] indebære færre offentlige merudgifter til individuel boligstøtte. Der er ikke detaljeret viden om, i hvilket omfang huslejestigningerne i den berørte del af lejeboligsektoren ville blive kompenseret af boligstøtte og dermed give anledning til højere offentlige udgifter til boligstøtte. Boligstøtteeffekten er beregnet på baggrund af oplysninger om andelen af boligstøttemodtagere og om husleje- og indkomstfordelingen i de berørte boliger. Med disse antagelser skønnes med betydelig usikkerhed et offentligt merprovenu på i størrelsesordenen 145 mio. kr. som følge af færre offentlige udgifter til individuel boligstøtte.”

Om lovforslaget vil medføre besparelser på de offentlige udgifter til boligstøtte, giver bemærkningerne således ikke entydigt svar på. Det oplyses, at ”Boligstøtteeffekten er beregnet på baggrund af oplysninger om andelen af boligstøttemodtagere og om husleje- og indkomstfordelingen i de berørte boliger.” Men, disse oplysninger er ikke medtaget i lovforslagets bemærkninger. Bemærkningen om boligstøtte viser dog, at der i hvert fald *eksisterer* andre måder at opnå lovforslagets formål på: Finansiering af de midlertidige huslejestigninger gennem boligstøtte. Når lovforslaget forventes at indbringe staten et provenu på 145 mio. kr. i sparet boligstøtte, må det anses for en mindre indgribende ordning end det foreslåede huslejeloft, at staten fortsat udbetaler disse 145 mio. kr. i boligstøtte, før der gøres indgreb i private udlejerens gyldigt eksisterende fordringsrettigheder. I den forbindelse kunne yderligere mindre indgribende alternativer til et huslejeloft være yderligere, midlertidig boligstøtte til lejere, som har aftaler med nettoprisindeksregulering, og som allerede oppebærer boligstøtte, eller en målrettet støtteordning i forhold til lejere, der ikke modtager boligstøtte, men som på grund af stigninger i nettopriserne og dermed huslejen måtte risikere at skulle fraflytte deres lejlighed. Det kunne f.eks. ske som en ansøgningsordning om midlertidig boligstøtte.

I lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4, side 6, 2. spalte, fremgår tillige, at ”Samlet set giver det [lovforslaget] et offentligt mindreprovenu i 2023 på 85 mio. kr.” Som det fremgår ovenfor, skønnes lovforslaget at kunne berøre ca. 160.000 lejemål med en gennemsnitlig årlig lejereduktion på 5.625 kr. Hvis Staten – i stedet for at vedtage lovforslaget og at inkassere tabet – anvender 85 mio. kr. i 2023 på boligstøtte, vil det gennemsnitligt hjælpe 85 mio. kr. / 5.625 kr. pr. lejemål = 15.111 lejere. Dette vil være udgiftsneutralt for staten og vil betyde, at udlejerne spares for et betydeligt tab. På baggrund det foreliggende sparsomme datagrundlag, kan det ikke udelukkes, at en

målrettet hjælp til ca. 15.000 lejere vil være tilstrækkeligt til at opnå lovforslagets formål, hvorefter huslejeloftet vil være unødvendigt.

I den *gældende lovgivning* findes desuden allerede regler, som giver lejere mulighed for at søge høje huslejer reguleret til et lavere niveau. *Lejere med gennemgribende moderniserede lejemål*, jf. LL § 19, stk. 2, har således muligheden for at få den indeksregulerede leje nedsat, hvis lejen overstiger det lejedes værdi, jf. LL § 19, stk. 2, jf. § 42, jf. § 45. *Lejere med markedsleje* vil desuden kunne få tilsidesat aftalevilkår i lejeaftalen, hvis det er urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre aftalevilkåret gældende, jf. aftalelovens § 36, stk. 1, hvorefter sådanne vilkår kan ændres eller tilsidesættes helt eller delvist. Dette gælder også, når urimeligheden skyldes senere indtrufne omstændigheder, som f.eks. stigninger i nettoprisindekset, jf. aftalelovens § 36, stk. 2. Hvis lejevilkåret ligefrem tvinger lejere til at fraflytte deres lejligheder, er det nærliggende, at aftalelovens § 36 kan finde anvendelse.

Endvidere bemærkes, at det i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 4, side 6, 2. spalte, anføres, at de som følge af huslejeloftet reducerede huslejer forventes at "...øge lejernes disponible indkomst (efter boligudgifter). Det vil betyde et øget forbrug og dermed en stigning i statens indtægter fra moms og afgifter." Dette udsagn harmonerer ikke med lovforslagets formål om at beskytte lejere, der *ikke længere har råd* til at betale huslejen. Hvis lejerne ikke har råd til at betale de 468,75 kr.-583 kr. om måneden, som huslejen forventes at stige med pga. stigende nettopriser, må det vel skyldes, at lejerne ikke har disse penge til rådighed? Formålet med huslejeloftet må derfor være, at lejerne ikke påføres lejeudgifter, som de ikke kan betale. Den anførte bemærkning antyder derimod, at lovforslaget ligefrem vil *øge lejernes disponible indkomst* på en beskatningsbar måde. Såfremt dette reelt er tilfældet, peger det i retning af, at lovforslaget går videre end nødvendigt for at undgå at lejere må fraflytte, og at lovforslaget derfor er i strid med proportionalitetsprincippet, hvilket peger i retning af, at lovforslaget i almindelighed udgør ekspropriation. Endvidere peger det i retning af ekspropriation, såfremt lovforslaget ligefrem beriger lejerne på udlejernes bekostning.

### **2.3. Er indgrebet konkret eller generelt?**

Et indgreb, som rammer en gruppe af ejere generelt og nogenlunde ligeligt, anses som udgangspunkt for at være et udslag af lovgivningsmagts beføjelse til at indføre almindelig (erhvervs-)regulering uden erstatning. Er et indgreb generelt, taler det imod ekspropriation. Det afgørende er ikke, hvor

mange eller få ejendomme som rammes, men derimod at afgrænsningen af de berørte ejendomme sker efter almene (generelle) kriterier. Er udvælgelsen af de berørte ejendomme mere vilkårlig (konkret), peger det imod ekspropriation.

Et indgreb kan være generelt (og erstatningsfrit), selv om det ikke omfatter alle ejendomme, men alene alle eller flere ejendomme *af en bestemt type*.

Ifølge de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 1, anslås, at der i ca. 160.000 private lejeboliger er indgået aftale om indeksregulering efter nettoprisindeks. Selv om der ifølge Ejendoms-Danmarks markedsstatistik i 2022 er i alt ca. 1,4 mio. lejeboliger i Danmark (inkl. andelsboliger), må lovforslaget anses for at omfatte så mange lejeboliger, at det må anses for at have karakter af en mere generel regulering. Lovforslaget omhandler generelt alle lejeboliger, hvor der er aftalevilkår om indeksregulering. Dette peger i retning af, at lovforslaget er en regulering, som rammer bredere, og derfor mindre oplagt vil være ekspropriation, end indgreb, der rammer nogle få.

## **2.4. Hvor intenst er indgrebet?**

### **2.4.1 Om intensitetsvurderingen**

Ved vurderingen af, om et indgreb er ekspropriation, har det væsentlig betydning, hvilken virkning indgrebet har for indgrebets adressater (udlejerne). En rådighedsbegrænsning, der har relativ beskednen virkning for ejerne, er sædvanligvis ikke ekspropriation, jf. U 1998.1669 H. Derimod vil et indgreb kunne ramme så intenst, at det vil være ekspropriation, selv om de øvrige kriterier peger i modsat retning. Intensitetsvurderingen kan siges at være en bedømmelse af *lovindgrebets gennemsnitlige virkning og en bedømmelse af, hvor store konkrete afvigelser, der må antages at blive fra dette gennemsnit*.

Selv om et indgreb generelt set ikke har en sådan intensitet, at det i almindelighed er ekspropriativt, kan indgrebet konkret og *i forhold til enkelte ejere* have en sådan intensitet, at disse ejere er berettiget til ekspropriationserstatning, jf. f.eks. U 1997.157 H, U 2006.1095 H og U 2006.1539 H. I intensitetsvurderingen indgår tillige, hvilke muligheder der er for at opnå *dispensation* fra indgrebet i tilfælde, hvor dette vil ramme atypisk hårdt, samt om indgrebet straks har konsekvenser for ejeren, eller om der er fastsat en *overgangs- eller indfasningsperiode*, hvor ejeren har mulighed for at tilpasse sin udnyttelse af ejendommen til indgrebets nye krav.

### **2.4.2. Udgangspunktet for huslejeloftets intensitet**

Indførelse af et huslejeloft, der indebærer, at udlejere, der ifølge en lovlig og gyldigt indgået lejeaftale har ret til en lejeforhøjelse på – for tiden – 8,6 pct. årligt, i stedet alene har ret til en lejeforhøjelse på 4 pct. årligt, er som udgangspunkt et indgreb, som rammer udlejerne ganske intenst, idet udlejernes forventede og berettigede højere lejeindtægt mere end halveres. Som udgangspunkt peger intensitetskriteriet derfor mod ekspropriation.

Lovforslaget indeholder imidlertid en undtagelsesordning, som tilsigter at gøre virkningen af huslejeloftet mindre intenst for udlejerne. Undtagelsesordningen har primært følgende virkemidler:

- 1) En udsættelse af huslejeloftets virkning i tre måneder for lejereguleringer, som er meddelt inden lovforslaget ikrafttræden, fra det tidspunkt, hvor lejeaftalen efter lovens ikrafttræden kunne være bragt til ophør ved lejers opsigelse. (Se afsnit 2.4.3.1.)
- 2) En adgang for udlejere til at kræve en særskilt lejeforhøjelse, hvis stigningerne i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen er steget i et omfang, som ikke kan dækkes af den ved huslejeloftet tilladte huslejestigning på 4 pct. Udlejeren vil i så fald kunne kræve en lejeforhøjelse, som sammen med huslejestigningen på 4 pct. sikrer, at udgiftsstigningen kan dækkes. (Se afsnit 2.4.3.2).
- 3) En begrænsning af huslejeloftets virkning til en periode på to år, således at huslejeloftet på 4 pct. årligt gælder, hvor det i lejeaftalen er fastsat, at lejeforhøjelse kan kræves én gang om året i 2023 og 2024 som følge af stigninger i nettoprisindekset. (Se afsnit 2.4.3.3.).

### **2.4.3. Vurdering af lovforslagets undtagelsesordning**

#### **2.4.3.1. Betydningen af, at huslejeloftet først får virkning efter tre måneder**

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3, side 5, 2. spalte nederst, anføres som begrundelse for, at huslejeloftet ikke vil udgøre ekspropriation bl.a.:

”Der er endvidere lagt vægt på, at for lejeforhold, hvor der på tidspunktet for de foreslåede ændrings ikrafttræden allerede er gennemført lejeforhøjelse efter de nuværende regler, vil de foreslåede ændringer *først få virkning efter udløbet af en periode, der svarer til lejerens sædvanlige opsigelsesvarsel* i det pågældende lejeforhold. Tilsvarende gælder, hvis der *inden for lejers opsigelsesvarsel* efter lejekontrakten kan gennemføres lejeforhøjelse efter de gældende regler, og udlejeren giver meddelelse til lejereren herom inden ikrafttrædelsen af de foreslåede ændringer.” (Mine fremhævelser).

Heraf – og ligeledes af bemærkningerne i øvrigt (jf. de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3, stk. 2) – fremgår forudsætningsvis, at huslejeloftet på 4 pct. gælder *straks* for huslejeforhøjelser, der meddeles *efter* lovforslagets ikrafttræden, uanset om der i øvrigt er aftalt længere opsigelsesvarsel end 3 måneder eller uopsigelighed for lejer. For sådanne forhøjelser har denne del af undtagelsesordningen således ingen virkning for udlejer og reducerer ikke indgrebets intensitet i forhold til en før lovforslaget gyldigt indgået aftale om indeksregulering.

Udsættelsen af virkningen af huslejeloftet i 3 måneder kan derimod have betydning for huslejeforhøjelse, der er meddelt *før* lovforslaget ikrafttræden. Huslejeloftet får for sådanne huslejeforhøjelser virkning fra det tidligste tidspunkt, hvor lejeaftalen efter lovforslagets ikrafttræden kunne være bragt til ophør ved lejers opsigelse. Dette vil i almindelighed sige 3 måneder efter lovforslagets ikrafttræden, jf. LL § 175, stk.1. Hvis der er aftalt uopsigelighed for lejer i mere end 3 måneder, jf. LL § 173, stk. 1, jf. § 181, får huslejeloftet først virkning, når lejers uopsigelighedsperiode er udløbet, og efter udløbet af lejers eventuelle opsigelsesvarsel efter uopsigelighedsperioden.

Som udgangspunkt sikrer lovforslaget således udlejere mulighed for at oppebære den fulde huslejestigning, som de er berettigede til, i den periode, hvor udlejerne har et retskrav herpå efter lejelovens og lejeaftalens regler om opsigelsesvarsel/uopsigelighed. Når huslejeloftet først får virkning efter, at lejer kunne have opsagt lejeaftalen, med den virkning at udlejer ikke havde noget lejekrav efter opsigelsesvarslets udløb, udgør indgrebet *som udgangspunkt ikke* ekspropriation, jf. f.eks. landsrettens præmisser i U 1987.1 H om betydningen af muligheden for opsigelse.

Den grundlæggende tanke er således, at lejer til enhver tid har mulighed for at opsigelse lejeaftalen med indeksreguleringen, hvorfor udlejer ikke kan forvente den højere leje længere end til udløb af lejerens opsigelsesvarsel. Men heraf må tillige følge, at hvis lejer kan opsigelse med – som udgangspunkt – tre måneders varsel, så er det forslåede huslejeloft klart ikke nødvendigt: Lejer må efter lovforslaget under alle omstændigheder ”tåle” den fulde lejeforhøjelse i 3 måneder, men kan herefter ved opsigelsen frigøre sig fra en for byrdefuld lejeforhøjelse. Når lejer selv kan ”løse” problemet, er der naturligvis ikke grundlag for at indføre et – for udlejer – byrdefuldt huslejeloft.

Men selvfølgelig kan de fleste lejere ikke bare opsige med tre måneders varsel pga. begrænset mobilitet på boligmarkedet. Det vil typisk tage længere tid end tre måneder for en lejer at finde en anden bolig med en billigere leje. Uanset, at den formelle retlige beskyttelse af udlejers retskrav på den højere leje som udgangspunkt kun gælder i tre måneder, betyder de særlige forhold på leje- og boligmarkedet, at udlejere alt andet lige må have en berettiget forventning om, at lejere, der modtager et gyldigt varsel om lejeforhøjelse, bliver boende længere end tre måneder efter lejeforhøjelsen. Generelt er der i markedet for boligudlejning en lav "tomgang", (periode med ledige lejligheder), hvilket tillige taler for at udlejer ville kunne genudleje til en højere leje, så snart eksisterende lejer er fraflyttet, jf. Indenrigs- og Boligministeriets Bilag 27 af 23. august 2022, hvoraf fremgår: "Huslejeloftet vil ... ikke have en direkte indvirkning på den husleje, som kan opkræves efter at en lejer fraflytter og en ny lejer flytter ind." Også dette giver udlejere en berettiget forventning om at kunne opnå den fulde aftalte leje – enten fra en nuværende lejer eller fra en ny lejer pga. muligheder for genudlejning.

Under alle omstændigheder forekommer det ikke juridisk holdbart, at et lovforslag – som middel til at begrænse indgrebets intensitet – på den ene side i forhold til udlejer lægger vægt på, at udlejer ikke er beskyttet, fordi lejer kan opsige med tre måneders varsel, men på den anden side i forhold til lejer ikke tillægger det betydning, at lejers mulighed for opsigelse tillige reelt gør huslejeloftet unødvendigt.

På grund heraf og af de helt særlige forhold på leje- og boligmarkedet sammenholdt med, at lejers opsigelsesmulighed reelt gøre forslaget om huslejeloft unødvendigt, vurderes det som nærliggende, at udlejerens berettigede forventning om beskyttelse af en lejeforhøjelse strækker sig længere end de tre måneder, som lovforslaget lægger op til, hvorfor der må forventes at være en periode ud over de tre måneder, hvor indgrebet rammer udlejere intensivt og kan begrunde ekspropriationserstatning.

#### **2.4.3.2. Betydningen af, at huslejeloftet kan fraviges, hvis udlejer kan godtgøre højere udgifter**

Undtagelsesordningen i forslaget til ny § 53 a i lejeloven giver udlejere mulighed for – trods huslejeloftet på 4 pct. årligt – at kræve stigninger i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen, som ikke kan dækkes af den tilladte lejeforhøjelse på 4 pct., svarende til differencen mellem stigningen i udgifterne knyttet til ejendommen i kalenderåret, og det beløb, som kan beregnes efter de foreslåede § 53, stk. 2 og 3, (4 pct. stigning).



Umiddelbart fremtræder dette som en undtagelsesordning, der kan betyde, at visse udlejere – med udgifter knyttet til ejendommen, som ikke dækkes af huslejeloftet på 4 pct. – rammes mindre intenst af huslejeloftet, da deres samlede tab bliver mindre, hvis de benytter sig af ordningen.

Der fremgår imidlertid af lovforslagets bemærkninger ingen oplysninger om, hvor mange udlejere der forventes at kunne få nytte af ordningen og ej heller i hvilket omfang, bortset fra, at det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget afsnit 5, side 7, 2. spalte øverst, uden nogen begrundelse forudsættes, ”... at undtagelsen for udlejer ... stort set ikke vil blive anvendt.”. Da ordningen er beskrevet som en undtagelse, må det dog formodes, at der vil være udlejere – og ifølge det netop nævnte citat et flertal af udlejere – som ikke kan benytte ordningen, og som derfor lider det fulde tab af en lejeindtægt, der følger af en gyldig og lovligt indgået aftale. Det må endvidere formodes, at der er udlejere, som kan benytte sig af ordningen, men som alligevel ikke får dækket den fulde husleje, som de er berettigede til efter lejeaftalen.

Flere steder i lovforslaget og bemærkningerne fremtræder det som om, at udlejerne kan gøre brug af undtagelsesordningen ved blot at give *meddelelse* herom til lejer, jf. bl.a. direkte forslaget til nyt § 53 a, stk. 1. Af forslaget til nyt § 53 a, stk. 2, fremgår imidlertid, at:

”[k]rav om lejeforhøjelse efter stk. 1 skal fremsættes skriftligt og indeholde oplysning om grunden til lejeforhøjelsen, en beregning af grundlaget for lejeforhøjelsen og dokumentation for stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen. Kravet skal endvidere indeholde oplysning om lejerens adgang til at gøre indsigelse, jf. stk. 3. Indeholder kravet ikke disse oplysninger, er det ugyldigt.”

Lovforslaget stiller således vidtgående formkrav til udlejer for at udnytte undtagelsesordningen, og konsekvensen af ikke at opfylde formkravene er, at kravet om højere leje end huslejeloftet er *ugyldigt*. Det må antages, at et nyt krav i givet fald kan fremsættes, men da det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5, (side 11, 2. spalte), at ”[r]eguleringen kan tidligst få virkning fra meddelelsetidspunktet.” vil udlejer dermed i en yderligere periode miste retten til at kræve højere leje.

Som følge heraf, og da det samtidigt fremsendte forslag til bekendtgørelse om opgørelse af stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen indeholder krav til en række detal-

jerede oplysninger, som en anmodning om højere leje skal indeholde, og da det ikke i bekendtgørelsen eller i øvrigt defineres, hvad der forstås ved ”rimelig og nødvendige udgifter”, er det nærliggende, at en række udlejere vil søge ekstern professionel hjælp til at udarbejde ansøgningen. Den gennemsnitlige timepris for ejendomsadvokater må i hvert fald forventes at ligge ikke under 1.800 kr. pr. time. Hvis der ikke gøres brug af undtagelsesordningen, forventes udlejernes årlige tab (inkl. depositum) ved huslejeloftet som nævnt at være 6-7.000 kr., jf. tabel 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 5. For udlejere med et mindre antal lejligheder vil udgifter til rådgivning om brug af undtagelsesordningen derfor ofte kunne udgøre en større omkostning end udlejerens samlede tab ved huslejeloftet, hvorfor udlejere med færre lejligheder vil blive ramt mere intenst af indgrebet. Det bemærkes, at udlejere for at anvende undtagelsesordningen skal foretage en ny opgørelse/anmeldelse for hvert af de to år med huslejeloft. For udlejere med større lejlighedsporteføljer vil rådgivningsudgifterne bedre kunne fordeles.

Der synes således ikke at være fuldt belæg for det i øvrigt udokumenterede udsagn i de almindelige bemærkninger til lovforslagets afsnit 5, hvorefter: ”Der vil være begrænsede administrative omkostninger for de udlejere, som i enkelte tilfælde vælger at benytte undtagelsesbestemmelsen og kan dokumentere, at udgifterne knyttet til ejendommens drift er steget med mere end 4 pct.” På det foreliggende grundlag er det vanskeligt at vurdere betydningen af undtagelsesordningen.

Dertil kommer, at lejere kan fremsætte skriftlig indsigelse uden at angive nogen begrundelse, jf. lovforslagets specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5, (nyt § 53 a, stk. 3), side 13, 1. spalte. Ønsker udlejer at fastholde den varslede stigning, skal udlejer indbringe sit krav i henhold til undtagelsesordningen for huslejenævnet (mod betaling af et gebyr på 319 kr. (2022) pr. lejemål og med risiko for et strafgebyr på 6.102 kr. (2022) pr. lejemål, hvis lejerer får fuldt medhold i sagen). Træffer huslejenævnet ikke afgørelse indenfor tre måneder, eller ønskes nævnets afgørelse prøvet, kan den derefter indbringes for Boligretten. Uanset det endelige udfald af sagen, vil udlejer derfor i mange tilfælde få yderligere sagsomkostninger til sagens førelse. Alene strafgebyret kan overstige udlejerens fulde tab ved huslejeloftet.

Det i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5, anførte, om at ”[r]eguleringen kan tidligst få virkning fra meddelelsetidspunktet.” vil for en række udlejere, der først har mulighed for at opgøre deres merudgifter efter kalenderårets udløb, og først derefter kan fremsende meddelelse,

endvidere kunne betyde, at de for en måske længere periode ikke kan gøre brug af undtagelsesordningen.

På denne baggrund er det nærliggende at vurdere, at den foreslåede undtagelsesordning har en sådan udformning og karakter, at den alene vil mindske intensiteten af huslejeloftet for en begrænset del af de berørte udlejere.

De almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 5, side 7, 2. spalte øverst, forudsætter da som nævnt også, ”... at undtagelsen for udlejer til at kræve en højere lejestigning end 4 pct. stort set ikke vil blive anvendt.” Da udlejere aftalemæssigt gyldigt er berettiget til at kræve en huslejestigning på – for tiden – 8,6 pct., men med huslejeloftet tvinges til at reducere stigningen til 4 pct., er der således tale om mere end en halvering af den af udlejere berettigede forventede huslejestigning, uden at den foreslåede undtagelsesordning stort set forudsættes at ville blive (kunne) anvendes. Dette peger yderligere i retning af, at undtagelsesordningen i realiteten ikke bidrager til at reducere indgrebets intensitet.

Undtagelsesordningen må endvidere holdes op mod det i afsnit 2.2.3.1. anførte om huslejeloftets nødvendighed. Hvis huslejeloftet ikke kan anses for nødvendigt og proportionalt, (jf. afsnit 2.2.3.2.), og undtagelsesordningen, der skal gøre indgrebets virkning mindre intenst, reelt kun har begrænset eller ingen betydning for de fleste udlejere, peger det ganske klart mod, at indgrebet udgør ekspropriation.

#### **2.4.3.3. 2-årig tidsbegrænsning af huslejeloftet**

Ifølge lovforslagets forslag til nyt § 53, stk. 3, er virkningen af huslejeloftet på 4 pct. årligt begrænset til at skulle gælde regulering af lejen efter udviklingen i nettoprisindekset for 2022 og 2023 – dvs. i to år. Et huslejeloft, der som nævnt ovenfor udgør et indgreb i udlejerens ejendomsret/forbringsret, er selvfølgelig alt andet lige mindre intensivt for udlejerne, hvis det kun gælder i 2 år og ikke for en længere periode eller uden tidsbegrænsning, fordi udlejernes samlede tab ved huslejeloftet bliver mindre over 2 år end over f.eks. 4 år. En sådan tidsbegrænsning kan imidlertid ikke tillægges vægt i forhold til vurderingen af, om huslejeloftet udgør ekspropriation eller ej. Hvis indgrebet i øvrigt må anses for ekspropriation, ændrer det ikke herved, at indgrebet tidsbegrænses. I den periode, hvor indgrebet er gældende, er der tale om ekspropriation. Hvis f.eks. ejendomsretten til et

jordareal helt eksproprieres i ét år, fordi arealet skal bruges som arbejdsareal i forbindelse med et anlægsprojekt, bliver indgrebet naturligvis ikke erstatningsfrit, fordi det er begrænset til kun et år.

Hertil kommer endvidere, at huslejeloftet vil betyde reduceret indtjeningsevne for udlejerne, hvilket vil føre til en reduceret værdi af udlejningsejendommene, som rækker ud over den 2-årige periode. Huslejeloftet vil således have en vedvarende effekt for de lejemål, der bliver direkte ramt af loftet, da forskellen mellem huslejeloftet og den kontraktmæssige husleje ikke efterfølgende må ”indhentes” ved f.eks. en yderligere optrapning. Endvidere må det forventes, at den ved huslejeloftet nedsatte leje, vil have en afsmittende effekt ved genudlejning – i hvert fald for de ca. 60.000 lejemål med lejefastsættelse efter det lejedes værdi – idet det lejedes værdi fastsættes på baggrund af den gældende leje for tilsvarende lejemål, jf. LL § 42, stk. 2.

### **3. Konklusion**

På ovenstående baggrund vurderes det, at der ikke i lovforslagets bemærkninger i tilstrækkelig grad er dokumentation for det i de almindelige bemærkninger, afsnit 3, anførte, at lovforslaget: ”...ikke i almindelighed vil udgøre ekspropriation (afståelse) efter grundlovens § 73.” Der er tværtimod i lovforslagets bemærkninger angivet et så begrænset datagrundlag, og der er beskrevet sådanne virkninger af lovforslaget, at det ikke på det foreliggende grundlag kan udelukkes, at lovforslaget og huslejeloftet må anses for ikke at være egnet til/ikke nødvendigt for at nå lovforslagets formål, samt at huslejeloftet endvidere er i strid med proportionalitetsprincippet, således at der generelt set er tale om ekspropriation.

Hertil kommer, at det på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke kan udelukkes, at den foreslåede undtagelsesordning vil have ingen eller så ringe betydning for udlejere i praksis, at den ikke er egnet til at afbøde indgrebets intensitet – hverken generelt eller i forhold til særlig hårdt ramte udlejere.

At huslejeloftet – for huslejeværdier meddelt før lovforslagets ikrafttræden – er begrænset til perioden efter, at lejer kan bringe lejeaftalen til ophør ved opsigelse med typisk 3 måneders varsel, er ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at reducere indgrebets intensitet i en sådan grad, at det ikke ud-

gør ekspropriation. Såfremt lejere reelt kunne opsige, var lovforslaget unødvendigt, og den begrænsede mobilitet på boligmarkedet m.v. betyder, at udlejer – uden lovforslaget – berettiget kunne forvente at oppebære den højere leje i mere end tre måneder.

#### **4. Hvad erstattes i tilfælde af ekspropriation?**

Såfremt lovforslaget generelt eller i forhold til konkrete udlejere udgør ekspropriation, kan indgrebet efter Grundlovens § 73, stk. 1, kun ske mod fuldstændig erstatning. Heri ligger, at udlejere, der rammes af det ekspropriative indgreb, har krav på fuld erstatning af deres lidte økonomiske tab.

Hvis lovforslaget *generelt* må anses som ekspropriativt, fremgår det som nævnt, af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 5, at udlejerne samlet forventes at lide et økonomisk tab på 3,5 mia. kr. målt over alle årene. Dette beløb vil som udgangspunkt skulle erstattes, hvis huslejeløftet gennemføres fuldt ud. Dog vil der skulle tages hensyn til, at nogle udlejere frivilligt vælger ikke at gennemføre den fulde mulige huslejeforhøjelse, hvilket vil reducere det samlede erstatningsbeløb. Omvendt skal der også tages hensyn til, at der i et vist omfang må kunne forventes dokumenteret yderligere tab for udlejerne end det rene huslejetab, f.eks. tab af udlejningsejendommens værdi.

Hvis lovforslaget ikke generelt er ekspropriativt, men rammer et antal enkelte udlejere uforholdsmæssigt intensivt, skal alene det konkrete økonomiske tab for disse udlejere erstattes.



*Peter Mortensen*

Professor, dr.jur.

19. september 2022