



ØSTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 27. marts 2026

Sag BS-29919/2023-OLR
(9. afdeling)

Boda Holding ApS
(advokat Karsten Thomas Henriksen)

mod

Social- og Boligministeriet
(tidligere Social-, Bolig- og Ældreministeriet og Indenrigs- og Boligministeriet)
(advokat Sune Fugleholm)

Landsdommerne Line Bjørklund, Ulrich Vorstrup Rasmussen og Signe Andersen (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 11. december 2022. Ved byrettens kendelse af 16. juni 2023 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1. Landsretten har den 25. marts 2024 tiltrådt, at betingelser for henvisning er opfyldt, og at sagen derfor behandles af landsretten i 1. instans.

Sagen angår, hvorvidt lov nr. 1311 af den 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset) udgør et ekspropriativt indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73.

Påstande

Sagsøgeren, Boda Holding ApS, har nedlagt følgende påstande:

”ANERKENDELSESPÅSTAND

Påstand nr. 1: Social- og Boligministeriet skal anerkende, at lov nr. 1311 af den 27. september 2022, om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset) er grundlovsstridig og dermed ugyldig.

KUMULATIV PÅSTAND OM FULDBYRDELSE

Påstand nr. 2 (principalt): Social- og Boligministeriet skal til BODA HOLDING ApS betale 573.741,96 kr., subsidiært et mindre beløb efter rettens skøn, med tillæg af procesrenter principalt fra sagens anlæg til betaling sker, subsidiært med tillæg af procesrenter af 266.963 kr. fra sagens anlæg den 11. december 2022 til den 18. december 2025 og af 573.741,96 kr. fra den 19. december 2025 til betaling sker.

Påstand nr. 2 (subsidiært): Til fastsættelse af erstatningens størrelse skal Østre Landsret henvise sagen til en ekspropriationskommission i henhold til ekspropriationsprocesloven, jf. senest lovbekendtgørelse nr. 386 af den 13. april 2023, subsidiært til Social- og Boligministeriet.

FRIFINDELSESPÅSTAND

Overfor ministeriets afvisningspåstand nedlægges påstand om frifindelse.

Social- og Boligministeriet har over for Boda Holding ApS' påstand nr. 1 nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse, og over for Boda Holding ApS' påstand 2 nedlagt påstand om frifindelse.

Sagsfremstilling

Sagen blev oprindeligt anlagt af Mirabellegrenen Middelfart ApS (CVR-nummer 32788432), der blev opløst ved fusion den 25. oktober 2024 med Boda Holding ApS (CVR-nummer 30708431) som det fortsættende selskab. Der har været enighed om, at den sagsøgende part efterfølgende blev ændret til Boda Holding

ApS. Der har endvidere været enighed om, at den sagsøgte part, Indenrigs- og Boligministeriet (CVR-nummer 42107190), blev ændret til Social- og Boligministeriet (CVR-nummer 33962452).

Boda Holding ApS ejer 54 udlejningsboliger beliggende på Mirabellegrenen i Middelfart, hvoraf 46 er udlejet på vilkår om lejeregulering efter ændringen i nettoprisindekset, jf. lejelovens § 53.

Årsgennemsnittet og årsstigningen for nettoprisindekset efter hovedtal og tid i perioden 1980 – 2022 er oplyst til følgende:

Nettoprisindeks (2015=100) efter hovedtal og tid

Enhed: Indeks

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Årsgennemsnit	35,8	39,8	43,9	46,6	49,4	51,7	52,1	53,7	56,4	59,4	61,2
Årsstigning	10,8	11,2	10,4	6,2	6	4,7	0,7	3,1	5	5,3	3,1

Prisindeksene for april - december 2020 er mere usikre end normalt, da bortfaldet har været større end normalt og nogle brancher har været helt nedlukkede. Læs mere på www.dst.dk/doku/forbrugerprisindeks.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	62,8	64,2	65,1	66,2	67,4	68,8	70,3	71,3	72,8	75,1	76,9	78,8	80,6	81,7	83,3	85	86,7
	2,6	2,1	1,4	1,7	1,9	2	2,2	1,4	2,1	3,2	2,4	2,5	2,3	1,4	2	2	1,9

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	89,9	91,7	93,6	96	97,8	98,6	99,4	100	100,5	101,7	102,6	103,5	103,9	105,4	113,5
	3,8	2	2	2,5	1,9	0,9	0,8	0,7	0,5	1,2	0,9	0,9	0,4	1,5	7,7

Lov nr. 1311 af 27. september 2022, der indeholdt et midlertidigt loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset, trådte i kraft den 30. september 2022. I lovforslaget til loven er det anført bl.a., at baggrunden for loftet var, at der gennem 2022 havde været meget store stigninger i nettoprisindekset set i forhold til indekset for 2021. Aftalepartierne ønskede på den baggrund at indføre et loft over de huslejestigninger, som stigningerne i nettoprisindekset kunne medføre, for at undgå at lejere ikke længere havde råd til at betale huslejen.

Det blev i lovforslaget anslået, at der i ca. 160.000 private lejeboliger var indgået aftaler om, at lejeforhøjelse kunne kræves på grundlag af regulering af huslejen én gang om året efter nettoprisindekset.

Det midlertidige loft indebar konkret, at regulering af huslejen, som blev foretaget som følge af udviklingen i nettoprisindekset for 2022 og 2023, ikke kunne overstige 4 pct. pr. år. Der blev samtidig indført en undtagelsesbestemmelse, som gav udlejere mulighed for at hæve huslejen med mere end 4 pct., hvis udlejeren kunne dokumentere, at lejen inklusive lejestigningen på 4 pct. ikke kunne dække en stigning i ejendommens driftsudgifter sammenlignet med året før.

Boda Holding ApS har fremlagt de lejekontrakter, der var gældende for de nettoprisindeksregulerede lejemål på Mirabellegrenen på tidspunktet for lovens ikrafttræden den 30. september 2022. Det er ubestridt, at det i samtlige disse lejekontrakter var bestemt, at den gældende leje ekskl. acontobetaling blev reguleret hvert år den 1. januar med stigningen i nettoprisindekset fra oktober måned året før til oktober måned forud for reguleringstidspunktet.

Stigningen i nettoprisindekset fra oktober måned 2021 til oktober måned 2022 udgjorde 10,3093 %, mens stigningen fra oktober måned 2022 til oktober måned 2023 udgjorde 0,5098 %.

Boda Holding ApS har udarbejdet en "Tabsopgørelse for Mirabellegrenen for årene 2023, 2024 og 2025 fordelt per lejemål", hvor det samlede tab for de angivne år er opgjort til 573.741,96 kr. Tabet er opgjort under forudsætning af, at Boda Holding ApS den 1. januar 2023 ville have reguleret lejen i de 46 lejemål med nettoprisregulering med den fulde stigning i nettoprisindekset fra oktober måned 2021 til oktober måned 2022 på 10,3093 %, hvis loven ikke var trådt i kraft. I de tilfælde, hvor der den 1. januar 2023 eller senere er sket et lejerskifte, er tabet alene opgjort til dette tidspunkt.

Social- og Boligministeriet har ikke bestridt de talmæssige opgørelser i tabsopgørelsen, men ministeriet har bestridt den indlagte forudsætning om, at Boda Holding ApS ville have reguleret lejen i lejemålene med den fulde stigning i nettoprisindekset, hvis loven ikke var trådt i kraft. Social- og Boligministeriet har endvidere ikke bestridt oplysningerne om indflytningsdatoer ved lejerskifte efter den 1. januar 2023.

Forklaringer

[Direktør AMVestkoncernen -red.], [Direktør AMBO Ejendomsservice -red.] og [tidl. Bestyrelsesformand for AMVest-koncernen -red.] har afgivet forklaring.

[Direktør AMVestkoncernen -red.] har forklaret, at han er reel ejer af og direktør for AMVestkoncernen, der ejer i alt ca. 600 boliglejemål. Mirabellegrenen blev bygget i 2007-2008, og koncernen overtog Mirabellegrenen i 2018, hvor der var det samme antal lejemål som i dag.

Da han købte anparterne i Mirabellegrenen, blev værdien af anparterne opgjort på baggrund af ejendommenes afkast, hvilket svarer til den oppebårne leje fratrukket driftsudgifterne. Da der er tale om udlejningsejendomme, er der en klar sammenhæng mellem ejendommenes værdi og lejens størrelse, idet man for udlejningsejendomme ligesom andre aktiver kan opnå en højere pris, jo højere indtægt man kan oppebære på aktivet.

Han ved ikke, hvorfor lejen pr. kvadratmeter ikke er angivet for alle lejemålene i det fremlagte budget over lejeindtægter for Mirabellegrenen i 2022. Forskellene på kvadratmeterlejen i de enkelte lejemål skyldes blandt andet forskelle i stand og beliggenhed, og at store lejemål typisk har en lavere kvadratmeterleje end små lejemål.

Koncernen regulerer hvert år lejen i samtlige lejemål, hvor det er aftalt, at lejen reguleres på baggrund af ændringen i nettoprisindekset fra oktober til oktober. Lejestigningen varsles, når indekset for oktober måned offentliggøres. Koncernen regulerer lejen efter de muligheder, som loven tillader dem, og de har derfor ikke på noget tidspunkt undladt at lade en stigning slå fuldt igennem. Koncernen havde derfor også reguleret lejen efter stigningen i nettoprisindekset pr. 1. januar 2023, hvis lov nr. 1311 af 27. september 2022 ikke var blevet vedtaget.

Før 2015 regulerede koncernen lejen ved trappelejeregulering, hvor lejen hvert år blev reguleret med et fast beløb, men det blev i 2015 afløst af nettoprisregulering, hvor man læner sig op ad inflationen. Denne lovændring skete sandsynligvis, fordi inflationen havde været meget lav i en årrække efter finanskrisen. Regulering af lejen på baggrund af nettoprisindekset har den virkning, at udlejerens købekraft af den oppebårne leje fastholdes.

Når en lejer fraflytter et af deres lejemål, fastsætter de den nye leje ud fra markedet. Helt konkret kigger de på boligportalen, hvor de kan se det generelle lejeniveau i området, og så fastsætter de lejen for lejemålet på baggrund af udbud og efterspørgsel under hensyn til lejemålets beliggenhed, indretning og stand. Springet i lejen ved genudlejning varierer en del, da det også er afhængigt af, hvor længe den tidligere lejer har boet i lejemålet, og dermed af forskellen på den tidligere leje og markedslejen.

I de tilfælde, hvor der den 1. januar 2023 eller senere er sket genudlejning af de omhandlede lejemål, har de også fastsat lejen ud fra markedslejen. Loven om loft over nettoprisindeksreguleringen påvirkede imidlertid hele markedet, og markedslejen var derfor også lavere, end den ville have været, hvis loftet ikke var blevet vedtaget.

De kan ikke sige, hvor længe lejerne bliver boende i de 27 lejemål, hvor der ikke har været et lejerskifte efter den 1. januar 2023. Det er deres forventning, at lejerne bliver boende længere, end de ville have gjort uden loftet, da lejerne bor billigere, end de ellers ville have kunnet.

[Direktør AMBO Ejendomsservice -red.] har forklaret, at hun er administrerende direktør for AMBO Ejendomsservice, der administrerer alle AMVest-koncernens omtrent 600 lejemål. Hun har arbejdet med ejendomsadministration i 15 år, og hun har derfor også beskæftiget sig med nettoprisindeksregulerede lejemål, siden det blev indført i 2015.

Beregning og varsling af lejestigninger i deres nettoprisregulerede lejemål sker automatisk. De har et system, der selv indhenter nettopristallene fra Danmarks Statistik og herefter sender varslinger om lejestigninger på baggrund af vilkårene i lejekontrakterne om beregningsperioden, som de også har indtastet i systemet. De har aldrig overvejet ikke at lade lejen stige med den regulering, som de havde mulighed for efter stigningen i nettoprisindekset.

Det er hende, der har trukket det fremlagte budget over lejeindtægter for Mirabellegrenen i 2022 fra deres administrationssystem. Budgettet viser deres forventning i januar måned 2022 over lejeindtægterne i det pågældende år på baggrund af oplysningerne i administrationssystemet. Når der for nogle af lejemålene er angivet en årlig kvadratmeterleje på 0 kr., skyldes det, at antallet af kvadratmeter ikke er indtastet for alle lejemålene.

Forskellene i kvadratmeterlejen for de enkelte lejemål skyldes bl.a., at der var nogle lejemål, hvor den tidligere ejer havde fastsat en markant lavere leje, ligesom der også er forskel på kvadratmeterlejen afhængigt af lejemålets størrelse, stand mv. Når de fastsætter lejen ved genudlejning, gør de det ud fra markedslejen i området og typen af lejemål.

I de tilfælde, hvor der den 1. januar 2023 eller senere er sket et lejerskifte i de nettopprisregulerede lejemål på Mirabellegrenen, har de også fastsat den nye leje ud fra markedslejen. 4 %-reglen trykkede dog hele markedet, så hvis de havde sat lejen højere, end de gjorde, ville de være kommet til at ligge over markedslejen. I de tilfælde, hvor der har været en stor stigning af lejen ved lejerskifte, skyldes det mest sandsynligt, at den tidligere lejer havde boet i lejemålet i mange år og betalt en lav leje, hvorefter de selvfølgelig regulerede lejen op til markedslejen.

Hun har været med til at udarbejde tabsopgørelsen. Det er kun de nettoprisindekserede lejemål på Mirabellegrenen, der er medtaget i opgørelsen. Lejemål, hvor lejen reguleres på anden måde, er således ikke medtaget i opgørelsen. Derudover er de enkelte lejemål kun medtaget for en periode indtil et eventuelt lejerskifte.

Der har ikke været tomgang i lejemålene bortset fra de perioder, hvor lejemålene har stået ledige i forbindelse med istandsættelse eller forbedringsarbejder. De overtog administrationen af lejemålene i 2012, hvor der var betydelig tomgang, men efter koncernens overtagelse af ejerskabet i 2018, hvor der blev foretaget omfattende forbedringer, har der ikke været tomgang.

[bestyrelsesformand for AMVest-koncernen -red.] har forklaret, at han tidligere har været bestyrelsesformand for AMVest-koncernen. Han kan ikke på stående fod huske den præcise periode, men det kan godt passe, at det var fra 2018 og indtil 2025. Loven om loft over nettopprisregulering blev nævnt, mens han var bestyrelsesformand i AMVestkoncernen, idet [Direktør AMVestkoncernen -red.] ikke brød sig om loven. Som han husker det, opfattede Dan loven som en indblanding i aftaler mellem private parter.

Når der i årsrapporten for Mirabellegrenen for 2022 er angivet et afkastkrav på 4,75 %, er det kravet til, hvad nettoafkastet skal være af ejendommenes værdi. Nettoafkastet er bruttolejeindtægterne fratrukket udgifterne. Hvis man havde haft en højere lejeindtægt i 2022, ville værdiansættelsen af ejendommene i regnskabet også have været højere.

Han sad ikke i ledelsen for Mirabellegrenen, og han kan derfor ikke huske, hvorfor værdien af Mirabellegrenens ejendomme blev nedreguleret i årsrapporterne for 2022 og 2023.

Han kan heller ikke sige, hvorfor afkastkravet i årsrapporten for 2023 er steget til 5 %. Ud fra det, der er anført i årsrapporten, må han lægge til grund, at det var ledelsen for Mirabellegrenen, der fastsatte afkastkravet, men han sad ikke selv i den ledelse.

Han kan ikke huske, om de i bestyrelsen for AMVest-koncernen så budgetter for Mirabellegrenen. Han går ud fra, at de så dem på koncernbasis.

Retsgrundlaget

Grundlovens § 73 lyder:

”Stk. 1. 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.

Stk. 2. Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en trediedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til folketinget har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.”

I 2015 blev muligheden for at trappelejeregulering af lejen for boliglejemål afskaffet, idet der i stedet blev indført en mulighed i lejelovens § 53, stk. 2, for at regulere lejen efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

”§ 53

...

Stk. 2. Der kan ikke træffes aftale om, at lejen skal reguleres på anden måde end fastsat i §§ 47-52. Det kan dog aftales, at lejen én gang årligt reguleres efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks. Lejeforhøjelse kan gennemføres alene ved udlejerens skriftlige meddelelse herom til lejer.

...”

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 310 af 30. marts 2015 om ændring af lov om leje, lov om midlertidig regulering af boligforholdene, lov om tvungen administration af udlejningsejendomme og lov om byfornyelse og udvikling af byer (Forenkling og modernisering af lejelovgivningen). Af forarbejderne til

lovforslaget fremgår i de almindelige bemærkninger bl.a. følgende om baggrunden for indførelse af bestemmelsen (Folketingstidende 2014-15, lovforslag nr. L 97 af 17. december 2014, side 19):

"3.7.2. Trappeleje erstattes af nettoprisindeksregulering af lejen

3.7.2.1. Gældende regler

Både efter lejelovens og boligreguleringslovens regler har parterne ved lejeaftalens indgåelse mulighed for at træffe aftale om, at lejen skal udvikle sig på en bestemt måde. Det vil sige, at der er mulighed for at aftale lejeforhøjelser med bestemte beløb til bestemte tidspunkter – de såkaldte trappelejeklausuler.

Trappelejeforhøjelser skal efter de gældende regler ske med et bestemt beløb, hvilket anses for opfyldt, hvis aftalen angiver lejestigningen eller den forhøjede leje som et bestemt beløb.

...

En trappelejeaftale skal altid holdes inden for de rammer, lejelovgivningens lejefastsættelsesregler angiver. Aftalen kan således være ugyldig, i det omfang lejen kommer til at overstige den omkostningsbestemte leje eller det lejedes værdi.

Trappelejekonstruktionen har derfor visse ulemper. Fastsætter udlejer lejen udvikling over en periode for højt, kan lejerne kræve lejen sat ned, og udlejer risikerer at skulle tilbagebetale leje. Fastsætter udlejer lejen for lavt for at undgå lejenedsættelser, mister udlejer lejeindtægter.

Hertil kommer, at der i retspraksis er uklarhed om de nærmere gyldighedsbetingelser for trappelejeklausuler, herunder om den nærmere forståelse af kravene om, at der skal foreligge aftale om »bestemte beløb« til »bestemte tidspunkter«.

Efter de gældende regler, kan det ikke aftales, at husleje reguleres i takt med udviklingen i nettoprisindekset, medmindre der er tale om en ejendom, hvor lejen kan fastsættes frit, jf. lejelovens § 53, stk. 3–5, og boligreguleringslovens § 15 a, stk. 1-3.

3.7.2.2. Lovforslaget

Som et led i forenklingen af lejelovgivningen foreslås, at muligheden for at indsætte en trappelejeklausul i lejeaftalen afskaffes og erstattes af en

mulighed for at regulere lejen én gang årligt efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks. Med forslaget om indførelse af regulering af lejen efter nettoprisindeks indføres mulighed for at anvende et almindelig kendt reguleringsprincip, som er i trit med den generelle prisudvikling.

Med forslaget om at udbrede muligheden for at nettoprisindeksregulere husleje til alle lejeaftaler uanset lejefastsættelsesprincip, sikres, at værdien af den aftalte leje fastholdes.

Udlejerne får med forslaget og uanset lejefastsættelsesprincip mulighed for at indgå aftale med lejerens om at regulere lejen på en nem og overskuelig måde.”

Den 1. juli 2022 trådte den nye lejelov i kraft, og i denne blev lejelovens § 53, stk. 2, bibeholdt med den ændring, at bestemmelsens første punktum udgik af bestemmelsen.

Den 30. september 2022 trådte et midlertidigt loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset i kraft. Dette skete ved en ændring af ordlyden af bl.a. lejelovens § 53, stk. 2, og indsættelse af nye bestemmelser i lejelovens §§ 53, stk. 3, og § 53 a, stk. 1. De nævnte bestemmelser fik herved følgende ordlyd:

”§ 53

...

Stk. 2. Det kan dog aftales, at lejen én gang årligt reguleres efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks, jf. dog stk. 3. Lejeforhøjelse kan gennemføres alene ved udlejerens skriftlige meddelelse herom til lejerens.

Stk. 3. Regulering af lejen, som foretages som følge af udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks for 2022 og 2023, kan ikke overstige 4 pct. pr. år. Udlejerens har ikke pligt til at yde rabatter, som udlejerens har meddelt eller aftalt med lejerens inden den 30. september 2022, når det er sket i direkte tilknytning til en regulering af lejen efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks for 2022. Udlejerens er dog fortsat forpligtet til yde rabatter som nævnt i 2. pkt., i det omfang de overstiger den reduktion i reguleringen i huslejen, som loftet efter 1. pkt. medfører.

...

§ 53 a

Er der for det kalenderår, som udviklingen i nettoprisindekset aflæses i ved regulering af lejen, jf. § 53, stk. 2, sket stigninger i rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen, som ikke kan dækkes af

den lejeforhøjelse, som kan beregnes efter § 53, stk. 2 og 3, kan udlejeren ved meddelelse uanset § 53, stk. 3, ud over regulering efter § 53, stk. 2 og 3, kræve lejen reguleret med et beløb, som svarer til differencen mellem stigningen i udgifterne knyttet til ejendommen i kalenderåret og det beløb, som kan beregnes efter § 53, stk. 2 og 3. Den lejeforhøjelse, som kan kræves efter 1. pkt., kan ikke sammen med den begrænsede regulering efter § 53, stk. 3, overstige den lejeforhøjelse, som ville kunne kræves ved regulering af lejen efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks for den måned, som der er aftalt regulering efter, jf. § 53, stk. 2, fratrukket rabatter, som udlejeren har meddelt eller aftalt inden den 30. september 2022, og som udlejeren har ydet i direkte tilknytning til en regulering af lejen efter udviklingen i nettoprisindekset for kalenderåret. Regulering af lejen efter 1. pkt. kan tidligst få virkning sammen med reguleringen efter § 53, stk. 2 og 3.

...

Stk. 6. Indenrigs- og boligministeren fastsætter nærmere regler om opgørelse af stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter, som knytter sig til ejendommen, jf. stk. 1, 1. pkt."

Bestemmelserne blev indsat ved lov nr. 1311 af 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset). Af forarbejderne til lovforslaget fremgår af de almindelige bemærkninger (Folketingstidende 2021-22, tillæg A, lovforslag nr. L 210 af 15. september 2022, side 3 og 5) bl.a.:

"1. Indledning

Nærværende lovforslag udmønter den del af den boligpolitiske aftale om "Initiativer til modvirkning af store lejestigninger", som den 26. august 2022 blev indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet), Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Enhedslisten, som med et huslejeloft skal begrænse huslejestigningerne som følge af en regulering af lejen efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks for 2022 og 2023.

Efter lejeloven kan det aftales, at lejeforhøjelse kan kræves på grundlag af aftale om regulering af huslejen én gang om året efter nettoprisindeks.

Det anslås, at en sådan aftale er indgået for ca. 160.000 private lejeboliger. Det er typisk i lejeaftaler om gennemgribende moderniserede lejemål og om nyopførte og nyindrettede boliger, at huslejen årligt reguleres efter nettoprisindeks.

Nettoprisindekset som reguleringsfaktor blev indført, idet der var en forventning om, at det er retvisende i forhold til udlejerens driftsomkostninger. Gennem 2022 har der imidlertid kunnet konstateres meget store stigninger i nettoprisindekset set i forhold til indekset for 2021. Fx var der en stigning i nettoprisindekset på 8,8 pct. fra juli 2021 til juli 2022. Stigningen skal ses i lyset af en gennemsnitlig årlig stigning på 1 pct. over de seneste 10 år.

Aftalepartierne er enige om at indføre et loft over de huslejestigninger, som stigningerne i nettoprisindekset kan medføre for dermed at undgå, at lejere ikke længere har råd til at betale huslejen.

Aftalen indeholder følgende initiativer:

I en 2-årig periode kan huslejer, hvor det i lejeaftalen er fastsat, at lejeforhøjelse kan kræves én gang om året som følge af stigninger i nettoprisindekset, maksimalt stige med 4 pct. årligt som følge af nettoprisregulering.

Der indføres en undtagelsesbestemmelse, som giver udlejer mulighed for at hæve huslejen med mere end 4 pct., hvis udlejer kan dokumentere, at lejen inklusive lejestigningen på 4 pct. ikke kan dække en stigning i ejendommens driftsudgifter sammenlignet med året før. Huslejen vil dog aldrig kunne overstige nettoprisindekset.

...

Der indføres en overgangsordning, således at lejeforhold, hvor der allerede er meddelt og ikrafttrådt huslejestigninger, omfattes af reglerne.

Det bemærkes, at det af aftalen fremgår, at undtagelsesbestemmelsen skal forudsætte, at lejen inklusive lejestigningen på 4 pct. ikke kan dække en stigning i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen sammenlignet med året før. Hensigten blandt aftalepartierne under forhandlingerne og med aftalen har været, at undtagelsesbestemmelsen skal kunne anvendes, såfremt lejestigningen på 4 pct. i sig selv ikke vil kunne dække stigningen i udgifterne tilknyttet ejendommen.

Der er på sigt behov for, at der udvikles et nyt og mere retvisende indeks for regulering af huslejer. Der vil blive igangsat et analysearbejde med henblik på drøftelse mellem parterne i aftalekredsen om udarbejdelse af et nyt indeks, som kan træde i kraft fra den 1. januar 2025.

...

3. Forholdet til grundloven

Med lovforslaget foreslås der indført en ordning, der vil indebære en begrænsning i regulering af husleje efter udviklingen i Danmarks Statistiks nettoprisindeks, således at huslejen for de omfattede lejeforhold som udgangspunkt maksimalt vil kunne stige med 4 pct. Det foreslås desuden, at udlejeren herudover under nærmere angivne betingelser vil kunne kræve en yderligere lejeforhøjelse, såfremt der er sket stigninger i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen i et omfang, som overstiger den lejeforhøjelse, som kan opkræves efter det foreslåede loft på 4 pct. Den samlede lejeforhøjelse vil ikke kunne overstige den almindelige regulering af lejen efter nettoprisindekset.

Det følger af grundlovens § 73, stk. 1, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Det er Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning vil kunne udgøre et indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73, for så vidt angår kontrakter, der er i kraft på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse. Det er endvidere Indenrigs og Boligministeriets vurdering, at et sådant indgreb ikke i almindelighed vil udgøre ekspropriation (afståelse) efter grundlovens § 73.

Der er herved navnlig lagt vægt på den foreslåede undtagelse, der giver mulighed for en højere huslejestigning, hvis udlejer kan dokumentere stigninger i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen i et omfang, som overstiger den lejeforhøjelse, som kan opkræves efter det foreslåede loft på 4 pct. Der er endvidere lagt vægt på, at for lejeforhold, hvor der på tidspunktet for de foreslåede ændringer 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 lejeren herom inden ikrafttrædelsen af de foreslåede ændringer. Der er endvidere lagt vægt på, at den foreslåede ordning vil blive indført i en midlertidig periode, og at der er tale om en generel ordning, der har til formål at sikre en samfundsmæssigt forsvarlig udvikling i lejeniveauet.

Det vurderes imidlertid, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at der i særlige tilfælde kan være enkelte udlejere, som vil kunne blive ramt så intensivt, at der vil være tale om ekspropriation over for de pågældende. Det vil bero på en konkret vurdering, om der i det enkelte

tilfælde foreligger ekspropriation. Er et indgreb ekspropriativt, vil den pågældende have krav på erstatning i medfør af grundlovens § 73. Kan der ikke opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.

4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

...

Forslaget forventes at reducere huslejerne med ca. 900 mio. kr. i 2023. De reducerede huslejer forudsættes at have følgende tre afledte effekter for de offentlige udgifter.

Reduktionen i udlejernes huslejeindtægter betyder for det første reducerede overskud i ejendomslejernes udlejningsvirksomhed, og dermed går det offentlige glip af skatter og afgifter. Det kan være selskabsskat eller anden form for skat afhængigt af virksomhedsform.

...

Ved genudlejning kan udlejer fastsætte lejen til enten fri leje eller det lejedes værdi afhængigt af, hvilke regler lejen fastsættes på baggrund af.

Fraflytningsfrekvensen er relativ høj i disse boliger (mellem 25-30 pct.)

På baggrund af ovenstående skønnes det, at mindreprovenuet vil udgøre 85 mio. kr. i 2023 faldende gradvist til 65 mio. kr. i 2024, 45 mio. kr. i 2025 og ca. 10 mio. kr. i 2030. Den varige virkning skønnes at udgøre 5 mio. kr. Det bemærkes, at de økonomiske konsekvenser for det offentlige er forbundet med betydelig usikkerhed.

...

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Forslaget om et midlertidigt huslejeloft forventes at have økonomiske konsekvenser for erhvervslivet. Forslaget indebærer, at udlejere af private lejeboliger, hvis husleje reguleres med nettoprisindekset, maksimalt må hæve lejen med 4 pct. Der indføres dog en undtagelse, idet udlejer kan sætte huslejen op svarende til stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen, hvis udlejer kan dokumentere, at udgifterne knyttet til ejendommens drift er steget med mere end 4 pct., dog maksimalt hvad der svarer til stigningen i nettoprisindekset.

Det midlertidige loft over huslestigninger gælder for regulering af huslejen efter udviklingen i nettoprisindekset for 2022 og 2023.

Det forventes, at det midlertidige huslejeloft betyder, at udlejerne vil tabe huslejeindtægter. I det følgende skønnes over disse tab. Det bemærkes, at beregningerne er forbundet med betydelig usikkerhed blandt andet som følge af adfærdsmæssige virkninger af forslaget.

...

Stigningen i nettoprisindekset er i meget høj grad drevet af stigninger i priserne på fødevarer og energi. Omkring 4 pct. point af nettoprisstigningen fra juli 2022 til juli 2023 skyldes således stigende priser på disse varegrupper. Priser på fødevarer har ikke betydning for udgifterne knyttet til udlejningsejendommen, og lejerne betaler som oftest særskilt for el- og varmemeforbrug. 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. På den baggrund forudsættes det, at undtagelsen for udlejer til at kræve en højere lejestigning end 4 pct. stort set ikke vil blive anvendt.

Tabel 1 viser, at udlejer umiddelbart (med de givne forudsætninger) i gennemsnit årligt taber huslejeindtægter i størrelsesordenen 6.000-7.000 kr. pr. bolig afhængigt af, om der er aftalt fri leje, eller lejen er fastsat efter § 19, stk. 2. På tværs af boliger vil der være stor spredning i huslejetabets størrelse.

Udlejernes samlede tab afhænger af, hvor lang tid der går, før lejeren fraflytter boliger. Det skyldes, at udlejer ved genudlejning kan udleje boligen til enten fri leje eller det lejedes værdi afhængigt af, hvilke regler lejen er fastsat efter. I beregningerne er der forudsat en resterende botid på henholdsvis 3 og 4 år afhængigt af husleje fastsættelsen, jf. tabel 1.

Med de givne forudsætninger skønnes et loft over lejestigningerne på 4 pct. umiddelbart at give udlejerne et samlet huslejetab målt over alle år i størrelsesordenen 3,5 mia. kr. (2,1 mia. kr. + 1,4 mia. kr.). Det forventes imidlertid, at en betydelig del af udlejerne – uden huslejeloftet – ville vælge ikke at regulere deres husleje med nettoprisindekset. Grunden kan være, at udlejer vurderer, at der er for stor forskel mellem stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen, og den stigning i huslejerne som reguleringen med det aktuelle nettoprisindeks tilsiger. En anden grund kan være, at huslejen efter en regulering med den høje stigning i nettoprisindekset vil overstige den fri leje og potentielt medføre mange fraflytninger. På grund af relativ stor flyttehyppighed vil mange lejemaal for nyligt være "markedsprøvede".

...

På den baggrund skønnes det samlede tab af huslejeindtægter at udgøre i størrelsesorden 2,7 mia. kr. (1,6 mia. kr. + 1,1 mia. kr.).

Udlejernes tab på 2,7 mia. kr. skal fordeles på i gennemsnit 3,5 år (gennemsnittet af 3 og 4 års restbotid). Omregnet til et års huslejetab svarer det til ca. 0,8 mia. kr. De 0,8 mia. kr. kan sammenholdes med udlejernes samlede huslejeindtægter fra de omfattede ca. 160.000 boliger på anslået ca. 18,5 mia. kr. Det svarer til mistede huslejeindtægter på godt 4 pct.

Det skal understreges, at udlejernes tab af husleje som nævnt er midlertidigt, idet genudlejning i gennemsnit finder sted efter 3,5 år, jf. ovenfor, og begrænsningen i huslejen forsvinder ved en genudlejning. Herudover skal det ses i lyset af, at der er en mistanke om, at de seneste stigninger i nettoprisindekset, rammer skævt i forhold til udviklingen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen.

Idet der er tale om midlertidige indtægtstab for udlejerne, vurderes forslaget ikke at have nævneværdig betydning for værdisætningen af de private udlejningsejendomme. Værdisætningen af disse ejendomme sker i høj grad på baggrund af ejendommens indtjeningsevne i fremtiden.

Der vil være begrænsede administrative omkostninger for de udlejerne, som i enkelte tilfælde vælger at benytte undtagelsesbestemmelsen og kan dokumentere, at udgifterne knyttet til ejendommens drift er steget med mere end 4 pct.

..."

I medfør af den indførte bestemmelse i lejelovens § 53 a, stk. 6, udstedte Indenrigs- og boligministeren bekendtgørelse nr. 1325 af 28. september 2022 om opgørelse af stigningen i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen. Denne bekendtgørelse trådte ligeledes i kraft den 30. september 2022, og bekendtgørelsens § 2, stk. 1, lyder således:

"§ 2

De samlede udgiftsstigninger for ejendommen opgøres ved en summering af stigningerne i de rimelige og nødvendige udgifter til skatter og afgifter, forsikring, vedligeholdelse, administration, forbrugsudgifter, udarbejdelse af forbrugsregnskaber, vicevært, renholdelse, finansieringsomkostninger og øvrige udgifter beregnet efter reglerne §§ 3-11, jf. dog stk. 2-4.

..."

Anbringender

Boda Holding ApS har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med det sammenfattende processkrift af 21. januar 2026 og har derudover gjort gældende, at Boda Holding ApS har haft en stigning i rimelige og nødvendige udgifter knyttet til selskabets udlejningslejemål i form af øgede finansieringsomkostninger. Af det sammenfattende processkrift af 21. januar 2026 fremgår bl.a.

(henvisninger til ekstrakt er udeladt):

"C. HOVEDANBRINGENDER

Boda Holding har retlig interesse i at få prøvet påstand nr. 1.

Ejendomsretten er ukrænkelig, jf. Grundlovens § 73. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Indgreb i Boda Holdings lovligt indgåede, gensidigt forpligtende lejekontrakter er et ekspropriativt indgreb, der opfylder kriterierne for at være afståelse i § 73-forstand, idet en reduceret indtægt hos udlejer for et specifikt lejemål, er identisk, krone for krone, med den besparelse, som kommer lejeren til gode i det samme lejemål.

Nødvendigheds- og proportionalitetskravet er ikke opfyldt. Formålet med indgrebet kunne være tilgodeset bedre på anden måde.

Undtagelsen, om at udlejer havde mulighed for at kræve en særskilt lejeforhøjelse, hvis udlejer kunne dokumentere stigninger i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen, var ikke en reel undtagelse, idet ministeriet forventede, at undtagelsen ikke ville finde anvendelse. Boda Holding kan ikke dokumentere sådanne stigninger i udgifterne.

Det er uden betydning, at reguleringsmekanismen for reduktion af huslejestigningerne først fik virkning for reguleringer, der ville indtræde efter udløbet af en periode svarende til lejerens opsigelsesvarsel over for udlejer. Indgrebet reducerer udlejningsværdien af Boda Holdings lejemål. Boda Holding har ikke haft nogen tomgang i lejemålene siden før 2020. Boda Holding, og før det Mirabellegrenen Middelfart ApS, har derfor berettiget kunnet forvente fortsat at have lejere i alle lejemål uden tomgang. Boda Holding har haft en retligt beskyttet forventning om at kunne udleje sine boliglejemål til markedsværdien af lejemålene.

Loven er ugyldig, fordi den efter sin ordlyd ikke angiver at være ekspropriativ, og fordi forarbejderne generelt benægter, men trods alt ikke udelukker, at den skulle være ekspropriativ. Hvis en ekspropriativ lov skal være gyldig, skal det i lovtæksten være angivet, at der skal udbetales erstatning til dem, der er berørt af lovens indgreb.

Erstatningen skal fastsættes af retten, subsidiært af en ekspropriationskommission, idet indgrebet har karakter af et statsligt indgreb i fast ejendom, og mere subsidiært af ministeriet selv.

Mirabellegrenen Middelfart ApS ville med virkning per den 1. januar 2023 automatisk have reguleret huslejen op i overensstemmelse med stigningen i nettoprisindekset. Mirabellegrenen Middelfart ApS ville ikke have reduceret stigningen til 4 pct. Der har ikke været tomgang i de mange lejemål siden før 2020; de er populære som lejemål og eftertragtede, hvilket fraværet af tomgang bevidner. Det ministeriets bevisbyrde, at Mirabellegrenen Middelfart ApS ikke automatisk ville have forhøjet lejen med stigningen i nettoprisindekset ligesom det altid automatisk var sket tidligere.

Boda Holdings tab er som anført i påstand nr. 2 (principalt), idet den matematisk er beregnet som summen per lejemål af reduktionen i huslejestigningen.

D. BODA HOLDING HAR RETLIG INTERESSE I AT FÅ PRØVET PÅSTAND NR. 1

Ministeriet gør gældende, at Boda Holding ikke har *"retlig interesse i at få prøvet, hvorvidt lov nr. 1311 af 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold indebærer et ekspropriativt indgreb over for andre end sagsøgeren."* Dette bestrides.

Lov om loft over huslejestigning berører et emne, der er af afgørende betydning for Boda Holdings erhvervsvirke, og det følger af Grundlovens § 63, at enhver kan få prøvet øvrighedsmyndighedens grænser ved domstolene. Måtte Boda Holding få medhold i, at loven er ugyldig, ville dette gælde for alle ud fra almindelige retskraftbetragtninger.

Det følger i øvrigt af Grundlovens § 73, stk. 3, at ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed (og erstatningens størrelse) kan indbringes for domstolene. Der er således en udvidet adgang til prøvelse af alle spørgsmål om konsekvenserne af en lov, der påstås at være ekspropriativ. Boda Holdings adgang til at få prøvet grundlovsmæssigheden af loven og den deraf følgende gyldighed kan ikke begrænses til kun at vedrøre lovens gyldighed i forhold til Boda Holding.

I afgørelsen U.1987.1H (Lægehonorarsagen) kunne Praktiserende Lægers Organisation få prøvet, om en lov om regulering af lægers overenskomst var ekspropriativ.

E. LOV OM LOFT OVER HUSLEJESTIGNINGER ER EKSPROPRIATIV

E.1 INDLEDNING

Ministeriet har ikke bestridt, at retten til huslejeindtægter ved udleje af fast ejendom er et økonomisk gode beskyttet af Grundlovens § 73. Boda Holding ejer 46 udlejningsejendomme, der anvendes som udlejning til beboelse, hvor reguleringer af lejen følger udviklingen i nettoprisindekset. Boda Holding har som udlejer ret til at nyde de indtægter, der kan opnås ved lovligt indgåede lejekontrakter, som lejerne frivilligt har indgået.

Grundlovens § 73 har blandt andet følgende beskyttelsesformål, jf. Jens Peter Christensen i Dansk Statsret, 2024, 4. udg., side 353:

"Synspunktet kan mere principielt beskrives som en beskyttelse mod, at den enkelte borger tilfældigvis kommer til at bære særlige (økonomiske) byrder ved foranstaltninger, som gennemføres i helhedens interesse." Afgørelsen U.1987.1H (Lægehonorarsagen), som også nævnt ovenfor i afsnit D, handlede om, hvorvidt en lov om regulering af lægers overenskomst var ekspropriativ. Det fremgik af forarbejderne til loven, citeret i dommen, at baggrunden for suspensionen af de automatiske honorarreguleringer var: *"dels at dyrtidsreguleringen generelt suspenderes for alle lønmodtagere, og at en af de væsentlige årsager til stigning i praksisomkostninger m.v. dermed udelukkes, dels at yderne selv har afgørende indflydelse på udviklingen i deres praksisomkostninger."* Højesteret fandt efter en samlet vurdering, at der ikke var tale om ekspropriation, da: *"indgrebet efter det foreliggende [må] ses som et led i lovgivningsmagtens almindelige lønpolitik."* Det har spillet en rolle, at de højere honorarer også skulle dække omkostningerne afholdt til at opretholde lægepraksis, og at lægerne selv kunne påvirke omkostningsniveauet. I den foreliggende sag har Boda Holding ikke selv kunnet påvirkning ændringerne i nettoprisindekset og ordningen, hvorved udlejerne skal betale for billigere huslejer til lejerne, er ikke del i en generel ordning i samfundet om at reducere boligomkostninger for alle.

Ministeriet gør gældende, at huslejeloftets formål (causa) må betragtes som alment saglige. Boda Holding er som nævnt enig i, at det er et vigtigt formål at sikre familier i økonomisk nød. Hertil henvises der dog til det ovenfor i tekstafsnit 18 anførte citat fra professor, dr.jur. Peter Mortensens vurdering i det juridiske responsum udarbejdet for EjendomDanmark.

Det bestrides derfor, at huslejeloftet er nødvendigt, hvilket er en betingelse efter Grundlovens § 73, stk. 1, hvorefter ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det.

I forlængelse heraf og til støtte for frifindelsespåstanden har Ministeriet i svarskriftet, side 7 og 10, henvist til en undersøgelse foretaget af LLO, jf. bilag C. Det synes være i strid med proportionalitetsprincippet, såfremt LLO's undersøgelse, en organisation der repræsenterer lejere, er blevet tillagt særlig vægt. Dette er tillige i strid med officialmaksimen. LLO's bemærkninger er et uimodsagt partsindlæg som i strid med proportionalitetsprincippet ikke afvejer alle virkninger på samfundet og slet ikke for udlejerne. Der er ingen rimelig argumentation for, at problemet ikke snarere kunne løses med inflationshjælp til familier, der rammes hårdt og konkret har brug for hjælp, og at denne inflationshjælp finansieres via skatteopkrævninger.

Jens Peter Christensen anfører i Dansk Statsret, 2024, 4. udg., side 359, at der er fire kriterier, der er centrale for vurderingen af, om der foreligger afståelse i § 73-forstand. De fire kriterier gennemgås nedenfor.

E.2 OVERFØRSELSKRITERIET

Ministeriet anfører, at *"Lovændringen om et huslejeloft medfører ingen overførsel til hverken lejerne eller til det offentlige, hvilket taler imod, at der skulle foreligge ekspropriation"*, jf. svarskriftet side 7. Boda Holding er enig i, at klassiske ekspropriationssituationer kan indebære afståelse af fast ejendom, eksempelvis til offentligt brug.

Det gøres principalt gældende, at der ikke i Grundlovens § 73 er hjemmel til at fratage én befolkningsgruppe, udlejerne, indtægter fra udleje af fast ejendom, hvilke fratagede indtægter overføres, krone for krone til en anden befolkningsgruppe, lejerne, som en økonomisk besparelse i lejeudgifter. Den mistede indtægt fra ét lejemål, overføres fra udlejeren til lejeren af det selvsamme lejemål.

E.3 KRITERIET GENERELT-KONKRET

Lov om loft over huslejestigninger rammer alle landets udlejere generelt. I forhold til at loven antages at vedrøre lejebesparelser vedrørende 160.000 boliglejekontrakter, så vil antallet af udlejere udgøres af en ganske begrænset skare af udlejere, typisk professionelle med mange lejemål. Boda Holding er således en del af Amvest-koncernen, der har i alt ca. 400 boliglejemål omfattet lov om loft over huslejestigninger.

Amvest-koncernen ejes af reel ejer, [Direktør AMVestkoncernen -red.].

Når så få skal overføre så meget til så mange, har det karakter af, at være meget konkret, hvem der er ramt.

E.4 INTENSITETSKRITERIET

Ved intensitetsvurderingen lægges vægt på størrelsen af det tab, som indgrebet påfører de ramte, jf. herved højesteretsdommer Erik Riis' kommentar i U 1987 B, s. 281 ff. Som anført ovenfor udgør loven efter Boda Holdings opfattelse et byrdefuldt indgreb, eftersom det anslåede tab af huslejeindtægter skønnes at udgøre 2,7 mia. kr. fordelt på cirka 160.000 private lejekontrakter, dvs. ca. 17 tkr. per kontrakt. Det forudsætter dog, at lejerne kun bliver boende 3,5 år, som anført i stævningen, tekstafsnit 27-28, hvor der henvises til forarbejderne, men denne vurdering synes vel optimistisk.

Ministeriets opfattelse af den gennemsnitlige restlejetid er nok vel optimistisk, for hvorfor skulle en lejer flytte, hvis det måtte betyde, at lejen alt andet lige bliver højere i det nye lejemål, hvor lejen i så fald ikke er omfattet af loftet over huslejestigninger? Lov om loft over huslejestigninger må antages at medføre, at lejere bliver boende længere tid i lejemålene end ellers. Tabene for udlejerne kan derved blive betragtelige, og vil i nogen tilfælde vedvare indtil lejeren dør. Hvis mange lejere bliver boende i lang tid, vil det endvidere have en klar negativ effekt på værdien af udlejningsboligerne, hvis værdi opgøres på baggrund af huslejeindtægterne.

Boda Holding har for så vidt angår de 46 lejemål lidt et tab på indtil videre 573.741,96 kr. for årene 2023, 2024 og 2025. Der er 27 lejemål tilbage (svarende til 59 %), hvor der ikke siden 1. januar 2023 er sket fraflytning. Disse 27 lejemål vil fortsat hver for sig påføre Boda Holding et økonomisk tab år for år indtil enhver lejer i disse lejemål, der også var lejer den 1. januar 2023, er fraflyttet.

For de berørte lejemål lides et tab år for år på ca. 6.000 kr.

Hvis Boda Holding måtte vælge at sælge de berørte boliglejemål, vil den også fremover reducerede huslejeindtægt medføre et tab i handelsværdien.

Tab i denne størrelsesorden for så mange boliglejemål kan aldrig blive bagatelagtigt. Indgrebet rammer Boda Holding intensivt og over en længere årrække.

Et værditab for de berørte lejemål på mere end 6 % i mistet huslejeindtægt for året 2023, og det samme for 2024 og lignende for 2025, og fremover, overstiger til sammenligning den grænse for værditab, der udløser erstatning efter lov om fremme af vedvarende energi. Af denne lovs § 6 fremgår, at værditab på en beboelsejendom på over 1 pct. som følge af et vedvarende energianlæg, skal erstattes af

opstilleren. Boda Holdings tab, om end ikke direkte sammenligneligt, skal ses i forhold hertil.

Ministeriet har i processkrift af den 14. marts 2023 anført, at:

Social-, Bolig- og Ældreministeriet skønner, at man konservativt kan beregne værditabet til 1 pct. af den anslåede ejendomsværdi på 270 mia. kr."

Ministeriet har videre angivet, at huslejetabet skulle være "midlertidigt". Alt er relativt. Det er vurderet at lejere gennemsnitligt ville blive boende i 3,5 år, men det dækker over, at nogle lejere kommer til at blive boende i mange år; indtil de dør. For Boda Holdings vedkommende kan det konstateres, at 59 % af lejemålene fortsat efter 3 år er lejet ud til de samme lejere, men det er ikke det samme som, at alle disse lejere også er fraflyttet om yderligere 3-4 år.

E.5 CAUSA-KRITERIET

Lovens formål, om at "*undgå, at lejere ikke længere har råd til at betale huslejen*", er for snævert og upræcist til at kunne danne grundlag for ekspropriation, jf. nærmere nedenfor i afsnittet om, at nødvendighedskravet ikke er opfyldt.

Vel er formålet beskrevet som et i udgangspunktet sagligt formål om at støtte en vis gruppe af økonomisk udsatte borgere. Set i lyset af den hast, hvormed loven er vedtaget, og det klart politiske formål, om, lige op til folketingsvalget, at give økonomiske fordele til én, ganske stor, befolkningsgruppe, der må antages generelt at stemme til venstre for midten, på bekostning af en anden, ganske lille, befolkningsgruppe, der må antages generelt at stemme til højre for midten, gøres det imidlertid gældende, at loven har karakter, at et egennyttigt, partipolitisk tiltag, der skal få vælgere til at stemme på den røde blok frem for den blå. Selvom sådanne politiske tiltag sædvanligvis er saglige, skal de i dette tilfælde holdes op i mod, at ekspropriation er et alvorligt indgreb, der kun skal tages i anvendelse af statsmagten, når det er i samfundets interesse. Når det i al hast tages i anvendelse for at tilgodese partipolitiske interesser umiddelbart forud for et folketingsvalg, så er causakriteriet ikke opfyldt.

F. NØDVENDIGHEDS- OG PROPORTIONALITETSKRAVET ER IKKE OPFYLDT

F.1 POLITISKE SÆRINTERESSER

Nødvendigheds- og proportionalitetskravet er betingelsen om, at indgrebet skal være krævet af almenvellet og indgrebet skal være proportionalt i forhold til det formål, der tilgodeses.

I foregående afsnit E.5 er det gjort gældende, at formålet med loven var at tilgodese partipolitiske interesser. Jens Peter Christensen anfører i Dansk Statsret, 2024, 4. udg., side 371, at (min understregning):

"Det er den almindelige opfattelse, at udtrykket "almenvellet" dækker over almene samfundshensyn, som det er op til lovgivningsmagten at bestemme ud fra sædvanlige politiske vurderinger. Det må dog antages, at rent private eller partipolitiske særinteresser falder uden for de hensyn, der kan henføres til udtrykket almenvellet"

F.2 LOVENS FORMÅL SAVNER BESTEMTHED OG HVILER PÅ ET IKKE-EKSISTERENDE DATAGRUNDLAG

Det gøres gældende, at almenvellet ikke krævede det indgreb, der følger af lov om loft over huslejestigninger. Det rette af almenvellet krævede mål måtte være at sikre, at familier ikke lider så meget økonomisk nød, at de måtte gå fra hus og hjem. Det er ikke alene nok at se på "lejere", og blandt lejerne vil der være en meget stor andel, der ikke led så meget økonomisk nød, at det var nødvendigt med et indgreb til fordel for disse, ikke-nødlidende lejere.

Lovens forudsætninger er for upræcise og skønnede og har ikke den fornødne bestemthed til at danne grundlag for en vurdering af, om almenvellet kræver indgrebet. Allerede derfor er betingelsen ikke opfyldt. Ekspropriation kan ske, når der er et reelt, uomgængeligt behov. Der er ingen viden om behovets omfang. Der er ingen viden om, hvor mange lejere, om nogen overhovedet, der med lovindgrebet undgik at måtte misligholde deres lejekontrakter. Der var ikke et behov for, at udlejerne skulle frafalde deres ret til at opnå indtægter fra udleje af boliger alene til fordel for lejerne. Indgrebet var ikke nødvendigt. Officialmaksimen er ikke overholdt, da datagrundlaget for loven er for spinkelt.

Det er en samfundsopgave at hjælpe økonomisk trængte lejere; det er ikke kun en opgave for landets udlejerne. Det gøres gældende, at landets lejere ikke alle over en bred kam havde et sådant behov for økonomisk hjælp, at det berettigede til et indgreb over for landets udlejerne. Selv hvis alle landets lejere havde behov for at blive reddet fra økonomisk nød, ville loven imidlertid være uegnet til at løse opgaven. Det er således helt uafklaret, om loven overhovedet ville virke efter sit formål. Der er ingen viden om, hvorvidt loven ville kunne redde en eneste lejer fra at komme i en situation, hvor lejeren ikke kunne betale sin husleje.

Loven er i strid med proportionalitetsprincippet.

F.3 LLOs UNDERSØGELSE ER UDEN BETYDNING

Fraværet af sagkyndige rapporter for behovet for indgrebet er slående. Det udstiller lovens karakter af politisk valgflæsk, der ikke opfylder nødvendighedskravet for gennemførelse af indgrebet.

LLOs undersøgelse er helt uden betydning som grundlag for et ekspropriativt indgreb. Hvor ville alle disse lejere være flyttet hen, hvis hele markedet havde løftet sig 10 pct.? Vi kender heller ikke spørgsmålene stillet til lejerne. Den omstændighed, at ministeriet i ramme alvor henviser til så ensidig en undersøgelse, som den foretaget af LLO, viser hvor ukritisk embedsmændene i ministeriet tilsyneladende har været i omgangen med regeringens løfter til lejerne.

F.4 INSTRUMENTER TIL AT BISTÅ TRÆNGTE FAMILIERS ØKONOMI

Følgende fremgår af den juridiske litteratur om proportionalitetskriteriet:

"Det er altså ikke nok, at indgrebet tjener et almennyttigt formål, det må tillige kræves, at dette formål ikke, eller i hvert fald ikke lige så godt, kan virkeliggøres uden at foretage dette indgreb."

Der er mange umiddelbart lovlige instrumenter til rådighed for Folketinget, hvis formålet er at hjælpe økonomisk trængte familier, når inflationen stiger:

- Der kan fx ske justering af sociale ydelser som kontanthjælp og boligstøtte, så de mindst-bemidlede kan få øget støtte.
- Der kan ske reduktion af skattebyrden eller indføres midlertidige skattefradrag, som kan øge familiers disponible indkomst.
- Momsen kan nedsættes eller fjernes midlertidigt på de varer, som bedst kommer lavindkomstfamilier til gode.
- Der kan indføres subsidier til sænkning af gas- og elpriser.
- Der kan indføres egentlige hjælpepakker med tildeling af ekstraordinære ydelser målrettet familier med lav indkomst.

I 2022 op til det forrige valg valgte regeringen at fratage én befolkningsgruppe, udlejerne, lovlige huslejestigninger for at tilgodese en anden befolkningsgruppe, lejerne. Det er ekspropriativt. Loven diskriminerer, idet den kun giver fordele til lejerne, men der gives ikke tilsvarende fordele til boligejere, eller til andelshavere, der også kan være økonomisk trængte. Indgrebet er hverken sagligt eller i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet.

Nu er der snart valg igen og senest den 1. november 2026. Regeringen har også denne gang fundet på at støtte de svageste. Af en artikel fra Børsen den 8. januar 2026 fremgår det, at *"Regeringen vil give 4,5 mia. kr.*

i fødevarecheck til udsatte". Det er den rigtige måde at give støtte til de svageste på, hvor det er statskassen, der betaler, og ikke udvalgte borgere.

G. UNDTAGELSEN I LOVEN ER IRRELEVANT FOR LOVENS EKSPROPRIATIVE KARAKTER

Om huslejeloftets intensitet har ministeriet anført, at det må tillægges betydning, at "udlejere med undtagelsen i lejelovens § 53 a, stk. 1, har mulighed for at kræve en særskilt lejeforhøjelse, hvis udlejer kan dokumentere stigninger i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen i et omfang, som overstiger den lejeforhøjelse, som kan opkræves efter loftet på 4 pct., jf. lejelovens § 53 a, stk. 1.", jf. svarskriftet side 8. Hertil henvises der også til professor, dr.jur. Peter Mortensens vurdering (...) (min understregning):

"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."

Af Mirabellegrenen Middelfart ApS' årsrapport 2022 (...) samt den tilhørende opgørelse af skattepligtig indkomst samt specifikationer (...) til årsrapporten fremgår, at der ikke har været nogen stigning i ejendommens rimelige og nødvendige udgifter, som skulle kunne begrunde en undtagelse fra pligten til at begrænse huslejestigninger til 4 pct., uanset stigningen i nettoprisindekset var betydeligt højere.

H. LOVEN ER UGYLDIG DA DEN BENÆGTER AT VÆRE EKSPROPRIATIV

Et mindretal i Folketinget er i medfør af Grundlovens § 73, stk. 2, tillagt en ret til at få en ekspropriativ lov udsat til stadfæstelse efter nyvalg. For at medlemmerne kan udøve denne ret, er det nødvendigt, at loven tilkendegiver at være ekspropriativ. Benægtes dette i forarbejderne, fratages folketingsmedlemmerne deres grundlovssikrede magtbeføjelse.

Hvad er konsekvensen af, at en lov er grundlovsstridig?

Forretningsordenen for Folketinget anfører i § 16, stk. 3, at:

"Lovforslag eller ændringsforslag, der strider mod grundloven, skal afvises."

En ekspropriativ lov, der i sine forarbejder benægter at være ekspropriativ, og derfor heller ikke indeholder en

erstatningsbestemmelse, er grundlovsstridig. Den kunne aldrig være fremsat for Folketinget til forhandling. Den skulle have været afvist og er derfor ugyldig.

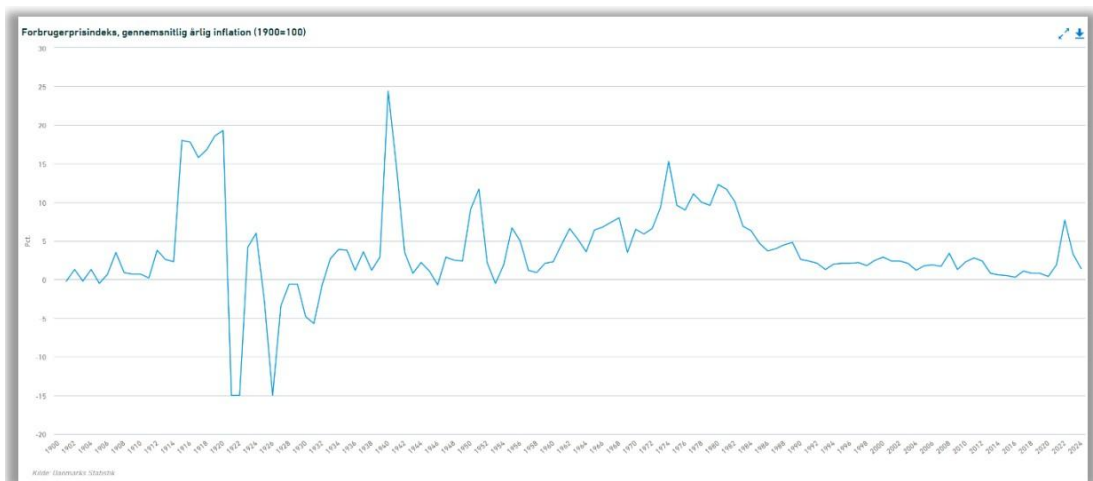
I INVESTERINGER I BOLIGEJENDOMME ER LANGSIGTEDE

I.1 UDVIKLINGEN I NETTOPRISINDEKSET I 2022 VAR IKKE UFORHOLDSMÆSSIGT

Ministeriet har anført, at det var ekstraordinært og uden fortilfælde i årtier, at nettoprisindekset steg med 10 pct.

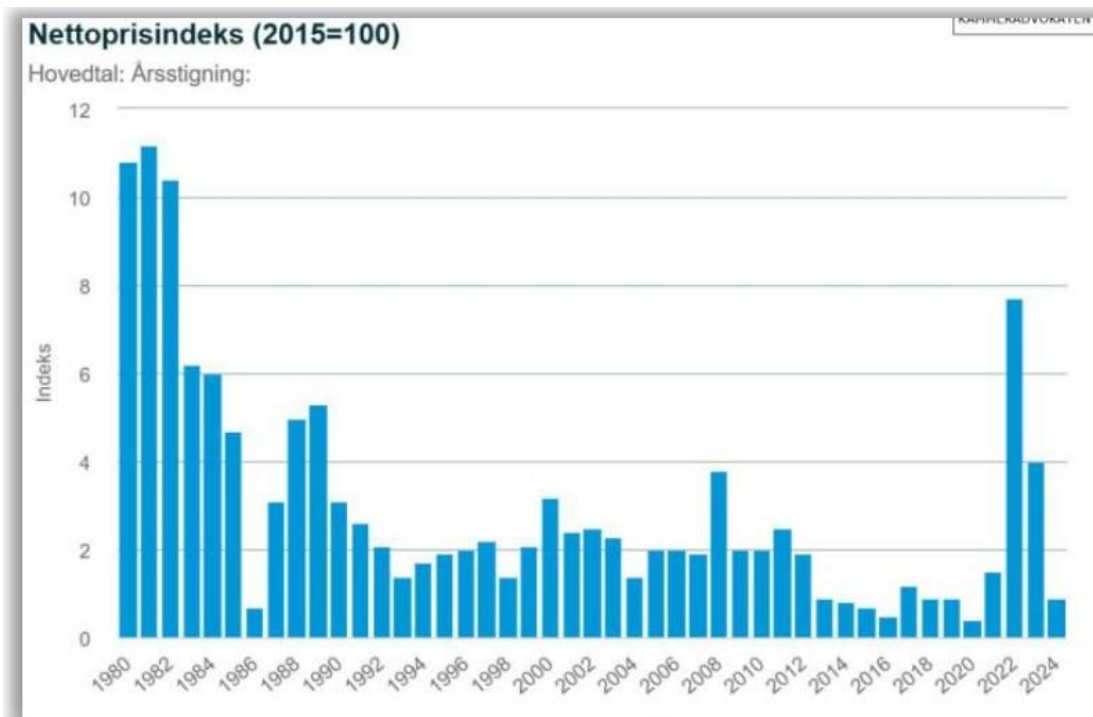
Investeringer i boligejendomme baserer sig imidlertid på forretningsmodeller, der har mindst et 30-årigt sigte, og hyppigere meget længere. Boda Holding er en del af Amvest-koncernen, der opfører udlejningsboliger til almindelige danskere, og sådanne nyopførte boliger antages at kunne fungere som udlejningsboliger i mindst 100 år. I al den tid skal de udlejes og generere en indtægt, der kan anvendes til betaling for finansieringen, vedligehold og give overskud. Derfor er betragtninger om, hvad der sker inden for et par årtier, uden historisk og økonomisk forståelse.

Nettoprisindekset blev ikke beregnet tidligere end 1980, jf. Danmarks Statistik, men den er trods alt tæt knyttet til inflationen, der hos Danmarks Statistik er angivet som et forbruger- prisindeks. Forbrugerprisindekset har i de sidste +100 år bevæget sig betydeligt mere, end den gjorde i 2022-2023 jf. følgende graf for perioden 1900-2024 fra Danmarks Statistik (...):



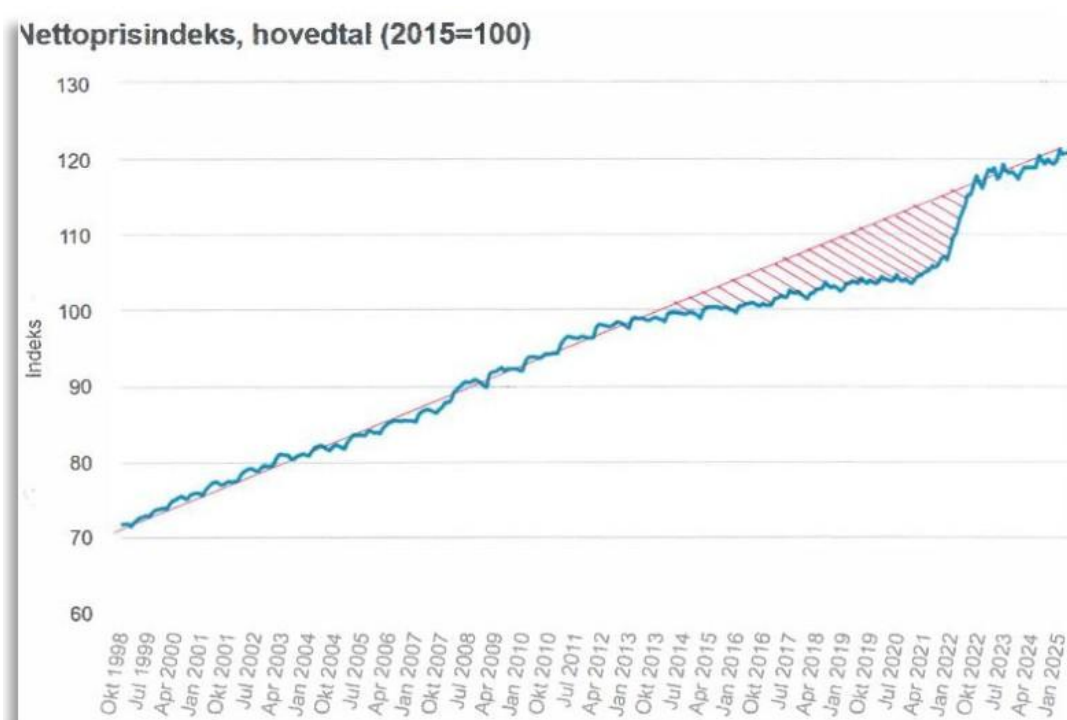
Grafen viser, at der de sidste +100 år har været markant større stigninger i forbrugerprisindekset end i 2022/2023. Stigningerne i midthalvfjerdsene var større end i 2022/2023. Risikoen for markante udsving med mellemrum over tid kan ikke have været politikerne ubekendt, da det blev besluttet at erstatte trappelejereguleringer med nettoprisindeksreguleringer.

Samme billede fremgår af følgende søjlediagram fra Danmarks Statistik, der viser årsstigningen i procent i nettoprisindekset (...):



Søjlediagrammet viser, at i 1980'erne var der i flere år tocifrede stigninger i nettoprisindekset. Dette kan således ikke have været lovgiver ubekendt, da lovgiver i 2015 bestemte, at udviklingen i lejen kunne reguleres på baggrund af udviklingen i nettoprisindekset.

I.2 STIGNINGEN I NETTOPRISINDEKSET VAR EN KORREKTION



Heraf fremgår tydeligt, at den store stigning i 2022 blot var en korrektion, der bragte nettoprisindekset tilbage på sporet. Boliglejerne havde således i en længere årrække oplevet usædvanligt lave stigninger i nettoprisindekset, og da korrektionen kom i 2022, blev det gjort ulovligt for udlejerne at regulere huslejerne tilbage til normalen.

Lov om loft over huslejestigninger er klart ekspropriativ.

J.

TABSOPGØRELSE

N J.1 UDVIKLINGEN I

TABETS STØRRELSE

SIDEN SAGSANLÆG

Nettoprisindekset i oktober 2021 var 106,7, og i oktober 2022 var det steget til 117,7. Stigningen udgjorde således 10,31 pct. beregnet således: $(117,7 - 106,7)/106,7 \times 100$. Lov om loft over huslejestigninger medfører således et tab på $10,31 - 4 = 6,31$ pct. for 2023, hvor lejernes leje blev reguleret.

Den endelige opgørelse af Boda Holdings tab for 2023, 2024 og 2025 fremgår af regnearket i (...).

Det fremgår af lov om loft over huslejestigninger, at begrænsningerne ophører i forbindelse med lejerskifte. Boda Holding vil således fortsat lide et tab, så længe ikke alle lejere, der var omfattet af lejeforhøjelsesbegrænsningen ved reguleringen i 2023, er fraflyttet. Der vil derfor også blive gjort krav gældende for 2026 og frem, indtil det år hvor alle lejerne, der i 2023 fik begrænset lejeforhøjelserne, er fraflyttet. Størrelsen af det fremtidige tab kan ikke opgøres på forhånd, da det for det første afhænger af, hvornår disse lejere fraflytter, og for det andet af den fortsatte udvikling i nettoprisindekset.

Tab for de kommende år vil blive gjort gældende mod ministeriet på et senere tidspunkt.

Udover tabet ved mistet lejeindtægt, vil der tillige blive lidt, eller kunne blive lidt, et tab i form af reduceret værdi af ejendomsporteføljen, da handelsværdien afhænger af lejeindtægterne.

J.2 GENERELT OM TABSOPGØRELSE OG DOKUMENTATION HERFOR

Regneraket (...) viser opgørelsen over Boda Holdings tab for 2023, 2024 og 2025. Tabet er opgjort per lejemaal, år for år. De årslejer, der danner udgangspunkt for reguleringen i 2023 er årslejen per december 2022, det vil sige den sidste leje, inden der per 1. januar 2023 skete regulering af lejen på baggrund af den nye lov om begrænsning af lejestigningerne.

De opgjort årslejer i december 2022 i (...). På grund af fusionen med Boda Holding ApS fremstår listen over årslejerne per december 2022 ikke som én fortløbende liste men som to lister; dog fremlagt som ét bilag.

J.3 KONKRET OM TABSOPGØRELSEN FOR DE ENKELTE LEJEMÅL

De følgende bemærkninger søger at redegøre for, hvorledes tabsopgørelsen i (...) skal forstås.

For lejemål som fx Mirabellegrenen 31 eller Mirabellegrenen 45, der ikke er reguleret i henhold til nettoprisindekset, er der ikke opgjort noget tab. Sådanne lejemål er slet ikke omfattet af lov om loft over huslejestigninger.

For flertallet af lejemålene, som fx Mirabellegrenen [nr. udeladt], er der ikke sket lejerskifte. Lejeren, [Lejer 1], er lejer siden før 1. januar 2023 og fik sin leje begrænset per den 1. januar 2023 til en stigning på 4 % på baggrund af den nye lov, uanset stigningen i nettoprisindekset fra oktober 2021 til oktober 2022 var på 10,3093 %. Hendes leje blev således i 2023 begrænset til en årsleje på 93.469,24 kr., hvor den ellers med den fulde stigning i nettoprisindekset ville have været reguleret til en årsleje på 99.139,68 kr. Det medfører således et tab for Boda Holding på 5.670,44 kr. for 2023. For 2024 blev hendes leje reguleret per den 1. januar 2024 med en stigning på 0,5098 %. For 2024 steg hendes leje til 93.945,75 kr., men hvis den ikke var blevet begrænset til 4 % i 2023, ville lejen i 2024 være steget til 99.645,09 kr., hvilket medfører et tab for Boda Holding i 2024 på 5.699,35. På samme måde for 2025 udgør tabet 5.776,43 kr. Det vil sige, at Boda Holding for perioden 2023-2025 har lidt et tab på 17.146,21 for den manglende lejeindtægt for Mirabellegrenen [nr. udeladt].

For lejemål, hvor der er sket lejerskifte, er der kun opgjort et tab frem til lejerskiftet. Det er således i skemaet angivet for hvor mange måneder lejetabet er opgjort fordelt på de tre år. For Mirabellegrenen [nr. udeladt -red.] kan det ses, at der skete lejerskifte den 1. marts 2023, det vil sige at der kun var en af den nye lov begrænset leje i blot 2 måneder. Af samme grund er det kun 2/12 af differencen i årsleje, svarende til 1.009,80 kr., der er gjort gældende som tab for 2023. På grund af lejerskiftet er der ikke noget tab for 2024 eller 2025.

For lejemålet Mirabellegrenen [nr. udeladt -red.] ses det, at der er opgjort fuldt tab for 2023, men kun et tab på 3 ud af 12 måneder for 2024, da der skete lejerskifte den 1. april 2024. Der er således ikke noget tab for 2025. Lejemålet Mirabellegrenen [nr. udeladt -red.] er særligt, fordi der netop skete lejerskifte den 1. januar 2023, hvorfor lejen ikke

blev reguleret i 2023. Der er således ikke opgjort noget tab for dette lejemål.

J.4 REGULERINGERNE AF HUSLEJERNE VILLE VÆRE SKET AUTOMATISK

Ministeriet har i Processkrift B anført, at der ikke er *"fremlagt noget bevis for, at Mirabellegrenen ville have reguleret lejen for de pågældende lejemål med den fulde stigning i nettoprisindekset"*. Regulering af lejen i henhold til nettoprisindekset sker automatisk i administrationen, fordi lejeforhøjelser er en vigtig, integreret del i enhver lejeadministrations grundlæggende rutiner.

Direktør for ejendomsadministrationen vil afgive forklaring om huslestigningerne foretaget ved lejerskifte.

Når huslejen er ca. 6 pct. lavere i markedet over en bred kam, sætter det selvfølgelig pres på, hvilken leje, der kan kræves i nyudlejede lejemål. Det enkelte lejemål kan ikke ansues løsrevet fra det øvrige lejemarked, hvor lejen således reelt var kunstigt 6 pct. lavere.

Ministeriet anerkender, at huslejustreguleringer ville være foretaget automatisk så længe der var tale om små stigninger. Boda Holding gør gældende, at det er ministeriets byrde at bevise, at Boda Holding ikke ville have reguleret lejen automatisk. Denne bevisbyrde kan ikke løftes, da huslejen ville være reguleret automatisk med den fulde stigning i nettoprisindekset.

J.5 UDTALELSEN FRA F&P

Udtalelsen fra F&P, om at lejen ikke ville være blevet sat op til den fulde stigning i nettoprisindekset, er irrelevant, fordi de lejere, som en stigning ville berøre, samtidig er pensionskunder hos F&P. F&P har så at sige et ben i hver lejr, idet lejerne er pensionsindbetalere og samtidig, på grund af pensionsindbetalingerne, er de også investorer i de af pensionselskaberne ejede udlejningsejendomme. F&P havde derfor en klar egeninteresse i at forklare deres pensionsbetalere/investorerne, at de ikke mister noget, fordi F&P alligevel ikke ville have krævet den fulde lejestigning. F&P havde et klart behov for, som en i økonomisk henseende 'gratis omgang', at fortælle lejerne, at deres pensionselskaber i rollen som udlejer ikke ville presse dem på lejen udover 4 pct., selv hvis de havde kunnet.

Det kan ikke tillægges vægt i forhold til Boda Holding."

Social- og Boligministeriet har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med det sammenfattende processkrift af 19. januar 2026 og har derudover gjort gældende, at Boda Holding ApS ikke har lidt et tab som følge af lovændringen

men derimod har fået en økonomisk gevinst. Boda Holding ApS har reguleret lejen op med 4 pct. pr. år, hvilket overstiger udviklingen i markedslejen, som i samme periode steg med mindre end 4 pct. Af sammenfattende processkrift af 19. januar 2026 fremgår bl.a.:

"3. ANBRINGENDER

3.1 Anbringender til støtte for afvisningspåstanden

Sagsøgerens påstand nr. 1 er for upræcis og for generel til at kunne tages under påkendelse. Sagsøgeren har ikke retlig interesse i at få prøvet, hvorvidt lov nr. 1311 af 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold indebærer et ekspropriativt indgreb over for andre end sagsøgeren.

Påstanden, der går ud på at fastslå, at lov nr. 1311 af 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold er grundlovsstridig og dermed ugyldig, har endvidere karakter af et anbringende til støtte for sagsøgerens fuldbyrdelsespåstand.

Påstanden kan derfor ikke tages under påkendelse.

Sagsøgeren har i processkrift 7, side 3, da også anført, at påstand nr. 1 – alt efter udfaldet af de øvrige påstande – har karakter af et anbringende til støtte for påstand nr. 2. Dette understreger netop, hvorfor påstanden ikke kan tages under påkendelse.

3.2 Anbringender til støtte for frifindelse

3.2.1 Det midlertidige huslejeloft er ikke ekspropriativt over for sagsøgeren

Social- og Boligministeriet gør gældende, at den ordning, som følger af lov nr. 1311 af den 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset) ikke i forhold til sagsøgeren har karakter af ekspropriation.

Det gælder i første række, fordi der ikke over for sagsøgerne er foretaget et indgreb i en rettighed, der er beskyttet efter grundlovens § 73, stk. 1. Det bemærkes herved, at ordningen om et huslejeloft kun havde virkning for foretagne lejereguleringer efter udløbet af opsigelsesperioden, dvs. på et tidspunkt, hvor udlejer ikke kunne indrette sig på retsforholdet, der følger af kontrakten. Sagsøgeren havde

derfor ikke en retligt beskyttet forventning om, at lejeforhold – som endte med at blive påvirket af det midlertidige huslejeloft – ville bestå.

Hertil kommer, at huslejeloftet under alle omstændigheder ikke udgør en "afståelse" efter grundlovens § 73, stk. 1, i forhold til sagsøgeren.

Grænsedragningen mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering, dvs. afgørelsen af, hvornår et indgreb i en ejendomsrettighed udgør "afståelse" i grundlovens forstand, afhænger efter retspraksis af et samlet skøn over indgrebets karakter.

Der hersker således i dag i såvel teori som praksis almindelig enighed om, at afgørelsen af, om et indgreb har karakter af en afståelse eller en erstatningsfri regulering, beror på en samlet vurdering af det pågældende indgreb på grundlag af en række forskellige kriterier. Navnlig fire kriterier træder frem som centrale for afståelsesvurderingen, nemlig overførselskriteriet, kriteriet generelt-konkret, intensitetskriteriet og et causa-kriterium, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk statsret, 4. udgave (2024), side 358 f.

I forhold til indgrebets formål (causa) bemærkes, at formålet med lovændringen helt overordnet var at sikre en samfundsmæssigt forsvarlig udvikling i lejeniveauet, som skulle give lejere en større klarhed over, hvor store lejestigninger de kunne blive mødt med, samtidig med at lejestigningerne ikke skulle blive uoverkommeligt store. Sådanne hensyn må betragtes som alment saglige, sml. U 1965.293/ H, hvilket sagsøgeren i øvrigt også anerkender, jf. stævningen, side 4, pkt. 18, og bilag 3, side 8. Det er således et sagligt begrundet og ikke vilkårligt indgreb, hvilket taler imod, at der er tale om afståelse, jf. fra retspraksis bl.a. U 1981.349 H (Mælkekoncessions-sagen) samt højesteretsdommer F. Webers kommentarer hertil i U 1981B, side 300 (side 301). Hertil bemærkes, at LLO har foretaget en undersøgelse, som baseret på 690 respondenter beboende til leje privat viste, at 52 pct. af private lejere overvejede at flytte ved en huslejestigning på 8-10 pct., jf. bilag C, side 10.

Det forhold, at lovgiver muligvis kunne have understøttet formålet på anden vis, kan i øvrigt aldrig føre til, at der bliver tale om afståelse, sådan som det gøres gældende i stævningen. Sagsøgerens anbringender om, at lovgiver kunne have valgt at understøtte formålet bag ordningen om et huslejeloft ved f.eks. at foretage ændringer i reglerne om huslejestøtte, kan derfor ikke føre til, at lovændringen indebærer en afståelse. Hertil kommer, at det af lovforslagsbehandlingen fremgår, at andre reguleringsmodeller har været overvejet, men ikke er vurderet hensigtsmæssige.

Lovændringen om et huslejeloft medfører endvidere ingen overførsel af ejendomsret til hverken lejerne eller til det offentlige, hvilket taler imod, at der skulle foreligge ekspropriation, sml. U 1965.293/2 H. Ordningen med et loft over huslejestigninger indebærer således ikke nogen pligt til at betale noget tilbage til det offentlige og heller ikke til de enkelte lejere (og derved ikke nogen overførsel), men fastsætter i udgangspunktet et midlertidigt loft over nettoprisindeksreguleringen.

Ordningen med et loft over huslejestigninger er endvidere udformet som en generel ordning. Social- og Boligministeriet anslår, at der er indgået ca. 160.000 aftaler for private lejeboliger, der reguleres efter nettoprisindekset. Indgrebs karakter af almindelig økonomisk regulering taler således imod, at der er tale om ekspropriation, jf. også bilag 3, side 13.

Om indgrebs intensitet bemærkes, at udviklingen i nettoprisindekset ikke afspejler udviklingen i udlejernes udgifter, idet nettoprisindekset afspejler prisudviklingen på en gennemsnitlig dansk husholdnings forbrug, mens udgiftssammensætningen for udlejningsejendomme er anderledes.

Der indgår f.eks. ikke fødevarer i driften af en udlejningsejendom og kun et relativt lavt energiforbrug, idet lejerne typisk betaler særskilt for forbrug af el og varme. Stigningerne i nettoprisindekset har siden foråret 2022 i meget høj grad været drevet af stigninger i prisen på fødevarer, el og gas, som ikke har den store påvirkning på udlejernes driftsomkostninger.

Huslejeloftet på 4 pct. tager derfor højde for, at de øgede omkostninger, som udlejerne kunne have oplevet i årene 2022 og 2023, kunne dækkes af huslejestigningerne, men loftet afskar den ekstraordinære profit, som udlejerne potentielt kunne have opnået.

Det må også tillægges betydning, at der var tale om en midlertidig regulering, der kun gjaldt for huslejereguleringer efter nettoprisindekset for 2022 og 2023, og at ændringerne var indført som følge af den ekstraordinære inflationsudvikling, som nødvendiggjorde lovændringen.

Social- og Boligministeriet skønner, at man konservativt kan beregne værditabet til 1 pct. af den anslåede ejendomsværdi på 270 mia. kr. Den anslåede ejendomsværdi for de omfattede boliger på 270 mia. kr. er et lavt skøn, hvorfor tabet af huslejeindtægter med stor sandsynlighed vil udgøre mindre end 1 pct. af de samlede ejendomsværdier. Da huslejetabet er midlertidigt, og værdien af en ejendom hovedsageligt

afhænger af indtjeningsevnen på længere sigt, er det ministeriets vurdering, at huslejeloftet ikke har medført nævneværdige negative effekter på ejendomsværdierne.

Hertil kommer, at lovændringen sikrer, at udlejere med undtagelsen i lejelovens § 53 a, stk. 1, har mulighed for at kræve en særskilt lejeforhøjelse, hvis udlejer kan dokumentere stigninger i de rimelige og nødvendige udgifter knyttet til ejendommen i et omfang, som overstiger den lejeforhøjelse, som kan opkræves efter loftet på 4 pct., jf. lejelovens § 53 a, stk. 1.

Hvis en udlejer – som følge af individuelle omstændigheder, der ikke kunne tages højde for i forbindelse med vedtagelsen af huslejeloftet – måtte være særligt hårdt ramt af huslejeloftet, var det således fortsat muligt at foretage en regulering af lejen, der oversteg 4 pct., hvilket efter retspraksis taler for, at indgreb i ejendomsretten ikke anses for ekspropriativt, jf. bl.a. U 1972.603 H, jf. U 1971.666 (Moler-sagen).

Da sagsøgeren ikke har benyttet – eller forsøgt at benytte – lovens mulighed for at kræve en særskilt lejeforhøjelse efter lejelovens § 53 a, stk. 1, gøres det gældende, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at der foreligger et ekspropriativt indgreb over for sagsøgeren.

I relation til indgrebets intensitet bemærkes endelig, som nævnt i afsnit 2.4.2, at for lejeforhold, hvor der på tidspunktet for huslejeloftets ikrafttræden allerede var gennemført eller meddelt lejeforhøjelse, vil loftet først få virkning efter udløbet af en periode fra lovens ikrafttrædelse, der svarer til lejerens sædvanlige opsigelsesvarsel i det pågældende lejeforhold.

En samlet afvejning af ovenstående kriterier fører til, at sagsøgeren ikke har dokumenteret, at lov nr. 1311 af den 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset) udgør et ekspropriativt indgreb over for sagsøgeren. Hvis indgrebet var ekspropriativt over for sagsøgeren, ville ekspropriationserstatning i øvrigt kunne udbetales direkte på grundlag af grundlovens § 73, stk. 1, 3. pkt., og ville ikke føre til, at loven var ugyldig.

Lovændringen er endvidere ikke i strid med artikel 17 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, sådan som det gøres gældende i stævningen, side 4, pkt. 20, allerede fordi chartret ikke finder anvendelse, jf. chartrets artikel 51. Sagsøgerens synspunkter om officialmaksimen og diskrimination har heller ikke støtte i nogen retskilder. Det er almindelig anerkendt, at disse grundsætninger ikke gælder på grundlovsniveau.

3.2.2 Erstatningsfastsættelse kan ikke henvises til en ekspropriationskommission

Social- og Boligministeriet gør, som det fremgår ovenfor, gældende, at det konkrete indgreb over for sagsøgeren ikke er ekspropriativt. Der skal allerede af denne grund ikke fastsættes nogen ekspropriationserstatning. Selv hvis indgrebet havde ekspropriativ karakter, kan erstatningens størrelse ikke fastsættes af en ekspropriationskommission.

Det bemærkes herved, at lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom finder anvendelse vedrørende fast ejendom for staten eller for koncessionerede selskaber, når der i lovgivningen er hjemlet ekspropriation til formålet, jf. lovens § 1. Da lejeloven ikke indeholder hjemmel til ekspropriation, kan en ekspropriationskommission ikke fastsætte erstatningen.

3.2.3 Sagsøgeren har ikke dokumenteret tab

Ministeriet bestrider, at sagsøgeren har dokumenteret at have lidt noget tab som følge af den ordning, der blev indført ved lov nr. 1311 af 27. september 2022 om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset).

Sagsøgeren har ikke fremlagt noget bevis for, at sagsøgeren ville have reguleret huslejen for de pågældende lejemål med den fulde stigning i nettoprisindekset, hvis det midlertidige huslejestop ikke var indført. Det er ikke tilstrækkeligt, at de enkelte lejekontrakter åbnede mulighed for en sådan regulering. Sagsøgeren må dokumentere, at sagsøgeren faktisk ville have foretaget fuld huslejeregulering efter nettoprisindekset.

I processkrift 6, side 5, er bl.a. følgende anført:

”Ministeriet har i Processkrift B anført, at Mirabellegrenen ikke har fremlagt noget bevis for, at Mirabellegrenen ville have reguleret lejen for de pågældende lejemål med den fulde stigning i nettoprisindekset”. Det anførte må skyldes ukendskab til lejeadministration. Regulering af lejen i henhold til nettoprisindekset sker automatisk i administrationen, fordi lejeforhøjelser er en vigtig, integreret del i enhver lejeadministrations grundlæggende rutiner.”

Sagsøgerens udlægning bestrides. Udlejers ret til efter lejeaftalen at regulere lejen efter nettoprisindekset er ikke en pligt, men derimod udtryk for et forretningsmæssigt valg, der foretages af udlejer.

Administrationen er underlagt ledelsens beslutninger herom som i et ethvert andet selskab og træffer ikke beslutninger egenrådigt.

Baggrunden for, at sagsøgeren anfører, at reguleringen af lejen efter nettoprisindekset "sker automatisk i administrationen", er formentlig den almindelige situation frem til 2022, hvor stigningerne i nettoprisindekset var på ca. 1 procent (i gennemsnit 0,87 pct. i perioden fra 2015, hvor regulering efter nettoprisindekset blev muliggjort, til 2021). Reguleringer i denne størrelsesorden giver ikke anledning til særlige forretningsmæssige overvejelser og kan derfor muligvis være foretaget "automatisk i administrationen", men det er – som udtalelsen fra Kent Damsgaard, administrerende direktør i F&P viser – noget andet, når der er tale om reguleringer på ca. 10 pct., jf. herved også bilag C, side 10.

Sagsøgeren har ikke løftet bevisbyrdes for, at sagsøgeren faktisk ville have foretaget fuld huslejeregulering efter nettoprisindekset, heller ikke henset til det anførte om, at reguleringen af lejen efter nettoprisindekset "sker automatisk i administrationen".

For de lejemål, som blev udlejet i 2021 og genudlejet i 2023, hævdede sagsøgeren den årlige leje med 7,37-7,53 pct., selvom udviklingen i nettoprisindekset for samme periode gav grundlag for en stigning på i alt 12,9 pct. For lejemålet Mirabellegrenen 61, hvor der skete udlejning ultimo 2021 og genudlejning i 2023, blev den årlige leje hævet med 5,03 pct, selvom udviklingen i nettoprisindekset for samme periode gav grundlag for en stigning på i alt 10,3 pct. Der er ingen eksempler på, at sagsøgeren hævdede lejen med den fulde stigning i nettoprisindekset. Der henvises til skemaet indsat i processkrift B, side 2 f.

Eksemplerne viser med al tydelighed, at sagsøgeren ikke ville have hævet lejen med den fulde nettoprisindeksstigning på 10,3 pct., hvis det midlertidige huslejeloft ikke var blevet vedtaget. Sagsøgerens påståede tab har således ikke grundlag i de faktiske omstændigheder.

I eksperthøringen i Indenrigs- og Boligudvalget om L 210 (Lovforslag om loft over huslejestigninger) den 20. september 2022 udtalte Kent Damsgaard, administrerende direktør i F&P, at ingen af de pensionsselskaber, som F&P repræsenterer, havde forestillet sig at ville hæve lejen med den fulde nettoprisindeksstigning på 9 pct., mens nogen dog kunne have haft behov for at hæve huslejen med mere end 4 pct. Ovenstående oversigt stemmer overens med denne udtalelse.

Hertil kommer, at LLO har foretaget en undersøgelse, som baseret på 690 respondenter i private lejemål viste, at 52 pct. af de private lejere

overvejede at flytte ved en huslejestigning på 8-10 pct., jf. bilag C, side 10.

Det har, som udtalelserne viser, formodningen imod sig, at sagsøgeren ville have reguleret lejen for de pågældende lejemål med den fulde stigning i nettoprisindekset, og sagsøgeren har end ikke foretaget en sådan fuld regulering, hvor det var muligt.

Social- og Boligministeriet har ad flere omgange opfordret sagsøgeren til at dokumentere, om der efter ikrafttrædelsen af lov nr. 1311 af 27. september 2022 har været perioder med tomgang i de lejemål, hvor der er sket fraflytning, jf. processkrift B, side 4, og processkrift C, side 4. Sagsøgeren har ikke imødekommet opfordringen, hvilket må tillægges sagsøgeren processuel skadevirkning.”

Landsrettens begrundelse og resultat

Boda Holding ApS har i sin påstand 1 påstået, at Social- og Boligministeriet skal anerkende, at lov nr. 1311 af 27. september 2022, om ændring af lov om leje og lov om boligforhold (Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset) er grundlovsstridig og dermed ugyldig.

Boda Holding ApS har til støtte for påstanden navnlig gjort gældende, at loven er grundlovsstridig, da den er ekspropriativ, men benægter at være dette, hvorfor den ikke indeholder den efter grundlovens § 73, stk. 1, 2. pkt., krævede erstatningsbestemmelse, ligesom Folketingets mindretal er blevet frataget muligheden i grundlovens § 73, stk. 2, for at kræve lovens stadfæstelse udsat til efter et nyvalg til Folketinget.

Boda Holding ApS har i sin påstand 2 nedlagt påstand om erstatning for et huslejetab som følge af loven.

Social- og Boligministeriet har principalt påstået Boda Holding ApS' påstand 1 afvist under henvisning til, at Boda Holding ApS ikke har retlig interesse i påstanden, og at påstanden desuden er et anbringende til støtte for Boda Holding ApS' påstand 2.

Lov nr. 1311 af 27. september 2022 indførte i en midlertidig 2-årig periode et loft på 4 % over, hvor store huslejestigninger udlejere af nettoprisregulerede lejemål kunne kræve på grundlag af udviklingen i nettoprisindekset. Loven blev vedtaget i 2022, hvor stigningen i nettoprisindekset var væsentligt over 4 %, og i forarbejderne til loven blev det antaget, at loven år for år ville medføre et tab for udlejerne af de ca. 160.000 nettoprisregulerede i størrelsesordenen 6.000 – 7.000 kr. Under den forudsætning, at den gennemsnitlige restbotid for alle lejemålene

ville være 3½ år, og at en stor del af udlejerne også uden loven ville have undladt at opkræve den fulde huslejestigning på baggrund af stigningen i nettoprisindekset, blev det samlede tab for udlejerne målt over alle årene anslået til 2,7 mia. kr. Uden den sidstnævnte forudsætning, blev det samlede tab anslået til 3,5 mia. kr.

Boda Holding ApS havde ved lovens vedtagelse 46 nettoprisregulerede lejemål på Mirabellegrenen, og Boda Holding ApS har opgjort sit samlede huslejetab for disse lejemål i årene 2023, 2024 og 2025 som følge af lovændringen til 573.741,96 kr. Tabet er opgjort under den forudsætning, at Boda Holding ApS den 1. januar 2023 ville have reguleret lejen i deres nettoprisregulerede lejemål med den fulde stigning i nettoprisindekset fra oktober 2021 til oktober 2022 på 10,3093 %, som de havde mulighed for i medfør af lejekontrakterne, hvis loven ikke var blevet vedtaget. På baggrund af forklaringerne fra [Direktør AMVestkoncernen -red.] og [Direktør AMBO Ejendomsservice -red.] om beregningen og varslingen af lejestigninger i de nettoprisregulerede lejemål sammenholdt med, at Boda Holding ApS er en virksomhed, der bl.a. har til formål at investere i erhvervs- og boligejendomme, finder landsretten denne forudsætning fornødent godtgjort. Den omstændighed, at Boda Holding ApS efterfølgende har genudlejet enkelte lejemål til en lavere leje end den beregnede leje efter nettoprisindekset, kan ikke føre til en ændret vurdering. Herefter og da den talmæssige opgørelse af tabet ikke er bestridt, lægger landsretten denne til grund for Boda Holding ApS' huslejetab som følge af lovændringen.

Landsretten finder på denne baggrund, at loven har haft en sådan konkret og aktuel indvirkning på Boda Holding ApS' forhold, at Boda Holding ApS har en retlig interesse i at få prøvet, om loven er grundlovsstridig og ugyldig.

Da Boda Holding ApS' anerkendelsespåstand herom dog samtidigt er et anbringende til støtte for Boda Holding ApS' påstand 2, kan den alene behandles som et anbringende, hvorfor påstanden afvises.

Spørgsmålet er herefter om lov nr. 1311 af 27. september 2022 generelt er ekspropriativ, og hvis det ikke er tilfældet, om den konkret er ekspropriativ over for Boda Holding ApS.

Loven medførte i en 2-årig periode et loft på 4 % for huslejestigninger på baggrund af nettoprisindekset i nettoprisregulerede lejemål, hvilket også gjaldt for allerede eksisterende lejekontrakter, og landsretten finder derfor, at loven udgjorde et indgreb i ejendomsretten for udlejerne af de nettoprisregulerede lejemål. Det afgørende for, om loven var ekspropriativ, er derfor, om ejendomsindgrebet havde karakter af en afståelse.

Landsretten lægger ved denne vurdering særlig vægt på, at der var tale om et generelt indgreb rettet mod samtlige udlejere af nettoprisregulerede boligejemål, hvilket i forvejen var et kraftigt reguleret område. Indgrebet

medførte ikke en overførsel af udlejernes ejendomsret til deres ejendom, men lagde alene i en begrænset periode et loft på 4 % over, hvor høje lejestigninger udlejere kunne kræve. Formålet med indgrebet var ifølge forarbejderne at sikre en samfundsmæssigt forsvarlig udvikling i lejeniveauet for dermed at undgå, at lejere ikke længere havde råd til at betale huslejen. Dette som følge af usædvanligt høje stigninger i nettoprisindekset, hvilket vurderedes hovedsagelig at skyldes prisstigninger i varegrupper, der kun i begrænset omfang medførte udgiftsstigninger for udlejere.

Endvidere lægger landsretten ved vurderingen vægt på, at det midlertidige loft over lejestigninger ikke berørte lejefastsættelsen ved efterfølgende genudlejning af lejemålene, hvorfor det huslejetab, som indgrebet har medført for udlejere, også har en begrænset – men dog naturligt meget varierende – akkumuleringsperiode.

Landsretten lægger yderligere vægt på, at loven indeholdt en undtagelse, således at udlejere, hvis samlede udgiftsstigninger til ejendommen steg mere end loftet på 4 %, kunne kræve lejeregulering svarende til udgiftsstigningerne, så længe huslejestigningen ikke var højere end stigningen i nettoprisindekset. Boda Holding ApS har ikke dokumenteret at have haft sådanne udgiftsstigninger.

Efter en samlet vurdering heraf og de øvrige foreliggende oplysninger, finder landsretten, at der ikke generelt var tale om et indgreb, der havde karakter af en afståelse, hvorfor loven ikke var ekspropriativ. Efter sagens oplysninger, herunder om Boda Holding ApS' tab som følge af indgrebet, finder landsretten det heller ikke godtgjort, at Boda Holding ApS blev så særlig intensivt ramt af indgrebet, at indgrebet havde karakter af en afståelse i forhold til Boda Holding ApS.

Landsretten frifinder derfor Social- og Boligministeriet for Boda Holding ApS' påstand 2.

Efter sagens udfald skal Boda Holding ApS i sagsomkostninger betale 75.000 kr. til Social- og Boligministeriet. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens omfang og forløb.

THI KENDES FOR RET:

Boda Holding ApS' påstand 1 afvises, og Social- og Boligministeriet frifindes for Boda Holding ApS' påstand 2.

I sagsomkostninger skal Boda Holding ApS inden 14 dage betale 75.000 kr. til Social- og Boligministeriet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 27-03-2026 kl. 10:12

Modtagere: Sagsøger Boda Holding ApS, Sagsøgte Social- og Boligministeriet

