

# Rapport om ejerboliger i de større byer

**Publikationen er udgivet af:**  
By-, Land- og Kirkeministeriet  
Juni 2024

By-, Land- og Kirkeministeriet  
Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K

E-post: [km@km.dk](mailto:km@km.dk)

Telefon: 33 92 33 90

Publikationen kan hentes på  
[www.plst.dk](http://www.plst.dk).  
Der kan frit citeres fra rapporten  
med angivelse af kilde.

## Indhold

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 1.1.      | BAGGRUND.....  | 3         |
| 1.2.      | UDVALGETS ARBEJDE .....  | 3         |
| 1.2.1.    | <i>Kommissorium for udvalgsarbejde om ejerboliger i de større byer.....</i>                  | 3         |
| 1.3.      | SAMMENFATNING AF UDVALGETS RAPPORTERING OG KONKLUSIONER.....                                 | 4         |
| 1.3.1.    | <i>Udvalgets hovedkonklusioner.....</i>  | 4         |
| 1.3.2.    | <i>Boligmarkedets udvikling, boligtyper, botider og beboersammensætning....</i>              | 4         |
| 1.3.3.    | <i>Centrale interessenters synspunkter på problematikken .....</i>                           | 5         |
| 1.3.4.    | <i>Muligheder for og konsekvenser af planlægning for ejerboliger.....</i>                    | 5         |
| 1.3.5.    | <i>Muligheder for at understøtte opførelse af ejerboliger gennem ændrede momsregler.....</i> | 7         |
| <b>2.</b> | <b>EJERBOLIGMARKEDET OG UDVIKLINGEN I DE STØRRE BYER .....</b>                               | <b>8</b>  |
| 2.1.      | OPSAMLING .....  | 8         |
| 2.2.      | BOLIGMARKEDETS UDVIKLING OG FORVENTNINGER TIL BOLIGBYGGERIET .....                           | 9         |
| 2.2.1.    | <i>Byggeaktivitet og boliginvesteringer.....</i>   | 10        |
| 2.2.2.    | <i>Forventninger til de kommende års byggeaktivitet.....</i>                                 | 11        |
| 2.3.      | STRAMNINGER I DEN FINANSIELLE REGULERING EFTER FINANSKRISEN .....                            | 11        |
| 2.3.1.    | <i>Den finansielle regulerings formål og effekt .....</i>                                    | 12        |
| 2.4.      | ANALYSE AF UDVIKLING I BOLIGSAMMENSÆTNING OG BOTIDER I DE STØRRE BYER .....                  | 13        |
| 2.4.1.    | <i>Udvikling i boligbyggeriets omfang og fordeling på ejerformer.....</i>                    | 13        |
| 2.4.2.    | <i>Boligbestandens fordeling på ejerformer med fokus på nybyggeri.....</i>                   | 16        |
| 2.4.3.    | <i>Botider i ejerboliger og private lejeboliger .....</i>                                    | 18        |
| 2.4.4.    | <i>Beboersammensætning fordelt på ejerformer og opførelsesår .....</i>                       | 20        |
| <b>3.</b> | <b>CENTRALE INTERESSENTERS SYNSPUNKTER PÅ PROBLEMATIKKEN.....</b>                            | <b>21</b> |
| <b>4.</b> | <b>MULIGHEDER FOR I PLANLÆGNINGEN AT STILLE KRAV OM EJERBOLIGER .....</b>                    | <b>22</b> |
| 4.1.      | OPSAMLING.....   | 22        |
| 4.2.      | HVAD GÆLDER I DAG?.....  | 23        |
| 4.2.1.    | <i>Planloven .....</i>   | 23        |
| 4.2.1.1.  | <i>Generelt om planlægning efter planloven.....</i>  | 23        |
| 4.2.1.3.  | <i>Planlægning og erstatning .....</i>   | 25        |
| 4.2.2.    | <i>Boliglovgivningen .....</i>   | 26        |
| 4.3.      | MULIGE ÆNDRINGER .....   | 28        |
| 4.3.1.    | <i>Overordnede overvejelser.....</i>   | 29        |
| 4.3.2.    | <i>To modeller for planlægning for ejerboliger.....</i>                                      | 30        |
| 4.3.3.    | <i>Supplerende regler i boliglovgivningen .....</i>  | 32        |
| 4.3.4.    | <i>Erstatning .....</i>  | 34        |
| 4.4.      | KONSEKVENSER AF MULIGE ÆNDRINGER .....   | 34        |
| 4.4.1.    | <i>Samfundsmæssige konsekvenser .....</i>  | 34        |
| 4.4.2.    | <i>Økonomiske konsekvenser for grund- og boligejere.....</i>                                 | 36        |
| <b>5.</b> | <b>MULIGHEDER FOR AT UNDERSTØTTE OPFØRELSE AF EJERBOLIGER GENNEM ÆNDRERE MOMSREGLER.....</b> | <b>38</b> |
| 5.1.      | OPSAMLING.....   | 38        |
| 5.2.      | HVAD GÆLDER I DAG?.....  | 39        |
| 5.2.1.    | <i>Overordnede principper og regler .....</i>  | 39        |
| 5.2.2.    | <i>Bygninger.....</i>  | 39        |
| 5.2.3.    | <i>Byggegrunde .....</i>   | 40        |

|   |   |           |
|---|---|-----------|
| 5.2.4.  | <i>Boligudlejning</i> .....   | 40        |
| 5.3.  | REGLERNES INDFLYDELSE PÅ BOLIGUDBUDET.....                          | 41        |
| 5.4.  | MULIGE ÆNDRINGER .....  | 42        |
| 5.5.  | KONSEKVENSER AF MULIGE ÆNDRINGER .....                              | 42        |
| <b>BILAG 1</b> .....  |   | <b>44</b> |
| <b>BAGGRUNDSMATERIALE TIL UDVALGSARBEJDET OM EJERBOLIGER I DE STØRRE BYER</b> ..... |   | <b>44</b> |
| 1.  | INDLEDNING .....  | 44        |
| 2.  | EJERBOLIG ELLER PRIVAT LEJEBOLIG .....                              | 44        |
| 3.  | BOLIGBESTANDENS FORDELING PÅ EJERFORMER MED FOKUS PÅ NYBYGGERI..... | 46        |
| 4.  | BEBOERSAMMENSÆTNING.....  | 49        |
| <b>BILAG 2</b> .....  |   | <b>51</b> |
| <b>NYBYGGERI AF EJERBOLIGER I FIRE UDVALGTE BYOMRÅDER SIDEN 2012</b> .....          |   | <b>51</b> |
| 1.  | INDLEDNING .....  | 51        |
| 2.  | UDVIKLINGEN I BOLIGBESTANDEN FORDELT PÅ EJERFORMER .....            | 51        |
| 3.  | PLANER OM NYTILGANG AF (EJER)BOLIGER .....                          | 53        |
| 3.1.  | TINGBJERG/UTTERSLEVVHUSE .....                                      | 54        |
| 3.2.  | GELLERUPPARKEN/TOVESHØJ.....  | 54        |
| 3.3.  | NORDHAVN .....  | 54        |
| 3.4.  | AARHUS Ø.....   | 55        |
| <b>BILAG 3</b> .....  |   | <b>58</b> |
| <b>CENTRALE INTERESSENTERS SYNSPUNKTER PÅ PROBLEMSTILLINGEN</b> .....               |   | <b>58</b> |
| 1.  | INDLEDNING .....  | 58        |
| 2.  | DE KOMMUNALE INTERESSENTERS PERSPEKTIVER PÅ EMNET .....             | 58        |
| 3.  | DE PRIVATE INTERESSENTERS PERSPEKTIVER PÅ EMNET .....               | 59        |

## 1.1. Baggrund

Det følger af aftale indgået mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om ”opfølgning på evaluering af planloven m.v.” af 15. juni 2022, at der skal igangsættes et udvalgsarbejde, som skal afdække, hvilke initiativer der kan tages for at fremme opførelse af flere ejerboliger for at sikre blandede byer. Aftalen er efterfølgende tiltrådt af Moderaterne.

Regeringen har på den baggrund nedsat et tværministerielt udvalg med deltagelse af By-, Land- og Kirkeministeriet (formand), Social- Bolig- og Ældreministeriet, Skatteministeriet, Økonomiministeriet og Finansministeriet med henblik på at afdække emnet. Denne rapport udgør udvalgets afrapportering.

## 1.2. Udvalgets arbejde

### 1.2.1. Kommissorium for udvalgsarbejde om ejerboliger i de større byer

Af udvalgets kommissorium fremgår følgende hovedopgaver:

*”Udvalgsarbejdet skal kortlægge baggrunden for, at der opføres færre ejerboliger end private udlejningsboliger i særligt de større byer herunder økonomiske incitament m.v. Udvalgsarbejdet skal undersøge muligheden for at tilskynde til, at der opføres flere ejerboliger i de større byer. Udvalget skal herunder:*

- *Analysere mulighederne for i de større byer at give kommunerne mulighed for i lokalplanlægningen at understøtte, at der opføres flere ejerboliger, beskrive fordele og ulemper samt evt. konsekvenser heraf.*
- *Undersøge mulighederne for at understøtte opførelse af ejerboliger gennem ændrede momsregler eller andre relaterede økonomiske incitament m.v.”*

Det fremgår yderligere af kommissoriet, at boligsammensætningen i forhold til ejerboliger, almene boliger, andelsboliger og private udlejningsboliger skal kortlægges. Der skal endvidere foretages en analyse af, om og i så fald hvorfor det er mere attraktivt at investere i private udlejningsboliger end i projektsalg.

Analysearbejdet skal indeholde en vurdering af, hvilke konsekvenser det vil have, hvis der i en lokalplan kan fastsættes bestemmelser om, at op til en vis procentdel af boligmassen skal opføres som ejerboliger eller en bestemmelse om, at der ikke må opføres lejeboliger inden for lokalplanområdet. Samtidig skal det afdækkes, hvad en mulighed for at kunne planlægge for ejerboliger i kommunernes lokalplaner betyder i forhold til anden lovgivning. Analysen skal omfatte planloven, lejeloven, lov om boligforhold, momsloven og eventuel anden relevant lovgivning.

Det skal ligeledes undersøges, i hvor stort omfang reglerne om moms bliver anvendt i forhold til, at der kan ske momsfrit salg af lejeboliger efter fem år, herunder hvor mange lejeboliger der bliver solgt efter fem år i forhold til, hvor mange lejeboliger der forbliver lejeboliger.

”Større byer” har i arbejdet været afgrænset til landsdelene (1) København By og Københavns Omegn, som tilsammen består af Københavns og Frederiksberg Kommuner samt kommunerne i det tidligere Københavns Amt, og som dermed

stort set er sammenfaldende med det sammenhængende byområde ”Storkøbenhavn”, samt til (2) Aarhus Kommune, (3) Odense Kommune og (4) de bymæssige dele af Aalborg Kommune.

### **1.3. Sammenfatning af udvalgets rapportering og konklusioner**

#### *1.3.1. Udvalgets hovedkonklusioner*

Set over en periode siden 1980 har det samlede boligbyggeri på landsplan i 2017-2022 ligget på et årligt højt niveau og med en klar overvægt af private lejeboliger. En hjemmel i planloven, der giver kommunerne mulighed for at planlægge for ejerboliger i et givet område, kan ved kommunernes udmøntning i konkrete lokalplaner fremme byggeri af ejerboliger, men kan også føre til, at der ikke bliver opført boliger i det pågældende område, eller at boligerne står tomme. Samfundsøkonomisk kan planlægning for ejerboliger således efter omstændighederne indebære omkostninger i form af et mindre omfang af nybyggeri og dårligere udnyttelse af boligmassen samt mindsket fleksibilitet, forøget risiko og reduceret forventet afkast ved nybyggeri for byudviklere/investorer. Hertil kan planlægning for ejerboliger medføre årlige statslige mindreprovenuier fra ejendomssalg og kan få negative økonomiske konsekvenser for en række selskaber, f.eks. DSB, By & Havn og Freja Ejendomme. Eksempelvis risikeres potentialet ved kommende byudviklingsprojekter (f.eks. Lynetteholmen) reduceret med negative konsekvenser for rentabiliteten heri.

Kommunernes anvendelse af de nye redskaber sammenholdt med markedsforholdene vil således have betydning for, om der vil blive opført en større andel ejerboliger inden for et uændret byggeomfang, eller om der samlet set vil blive bygget færre nye boliger i et omfang som også vil reducere antallet af ejerboliger. Risikoen for, at planlægning for ejerboliger vil hæmme boligbyggeriet, kan nedbringes – men ikke afværges – ved at begrænse planlægningsmuligheden til en andel af boligmassen i lokalplanområdet.

Der er kun meget begrænsede muligheder for at fremme opførelsen af ejerboliger ved ændring af momsreglerne. En mulighed er at afgiftsbelaste alle grunde ensartet. Det vil øge omkostningerne ved byggeri til momsfri udlejning og dermed mindske det økonomiske incitament til at opføre byggeri til udlejning. Momspligt på alle grunde vil forventeligt føre til, at en øget andel af nybyggeriet sker med henblik på salg af ejerlejligheder, og kan samtidig medføre at det samlede nybyggeri reduceres.

#### *1.3.2. Boligmarkedets udvikling, boligtyper, botider og beboersammensætning*

Siden 1990'erne er boligpriserne særligt i og omkring København steget mere end i resten af landet. Finanskrisen i slutningen af 2000'erne medførte betydelige tab i kreditinstitutterne og førte til, at en del husholdninger havde en boliggæld, der oversteg værdien af deres bolig. Siden finanskrisen er der derfor indført en række stramninger i den finansielle regulering af udlån til ejendomsmarkedet. Stramningerne har medvirket til at undgå opbygning af ubalancer relateret til boligmarkedet og bidraget til at sikre den finansielle stabilitet.

I årene 2017-2022 har det samlede boligbyggeri ligget på et højt niveau og med en klar overvægt af private lejeboliger både på landsplan og i Storkøbenhavn. I samtlige de større byer er der de seneste 10 år opført en lavere andel af ejerboliger end de 10 forudgående år. Selvom der stadig bygges ejerboliger, består meget nybyggeri i f.eks. Københavns Kommune af private lejeboliger.

På landsplan er der en sammenhæng mellem den gennemsnitlige botid og ejerform og byggeår. Tallene for ejerboliger indeholder dog et stort antal enfamiliehuse. Derfor har udvalget også set på forskellene i botider for etagebyggeri i Storkøbenhavn. De forskelle i botider, som gør sig gældende på landsplan, genfindes således også for etagebyggeri i Storkøbenhavn, men med en langt kortere botid generelt. For private lejeboliger i etagebyggeri er den gennemsnitlige botid i det nyeste byggeri (2015-2019) på 2 år. I byggeri fra perioden 2000-2014 er botiden 4-5 år. For ejerboliger er botiden lidt længere, men med en tilsvarende forskel – ca. 3½ år for boliger fra 2015-2019 og 5-7 år for boliger fra 2000-2014.

Hvad angår beboersammensætning, så udgør 20-29-årige, ufaglærte og studerende en meget stor andel af beboerne i helt nye private lejeboliger (opført 2015-2019). I nye ejerboliger er der en klart større andel af personer over 60 år og af par med og uden børn, samt en meget tydelig ”overrepræsentation” af akademisk uddannede. Forskellene aftager over tid.

### *1.3.3. Centrale interessenters synspunkter på problematikken*

De kommunale interessenters oplevelse er, at der ikke opføres et tilstrækkeligt antal ejerboliger i forhold til den generelle boligmasse. Dette giver udfordringer i forhold til at sikre blandede boligområder særligt i nye byområder, men også i forbindelse med byfornyelse af udsatte boligområder. Ifølge de kommunale interessenter er årsagen dels markedet og dels momsreglerne, som giver incitament til, at der opføres flere private udlejningsboliger. De kommunale repræsentanter efterspørger yderligere ”byplanlægningsværktøjer” i planlovgivningen, så der kan planlægges for ejerboliger.

De private interessenter vurderer, at hovedårsagen til, at der bygges flere lejeboliger i de større byer, er den generelle efterspørgsel kombineret med den finansielle regulering, der siden finanskrisen har betydet øgede krav til både ejendomsudviklere og private købere. Sammen med de høje grundpriser i de større byer betyder det, at det i de fleste tilfælde er en bedre og mere simpel forretning at bygge udlejningsboliger. De private interessenter ønsker ikke en regulering af ejerboliger i planlovgivningen og vurderer, at anvendelsen af sådanne regler kan medføre, at færre byggeprojekter bliver gennemført, da investorer vil søge derhen, hvor den mest sikre og bedste investering er. De private interessenter vurderer ikke, at en ændring af momsreglerne i nævneværdigt omfang vil kunne fremme opførelsen af ejerboliger.

### *1.3.4. Muligheder for og konsekvenser af planlægning for ejerboliger*

Kommunerne kan i lokalplanlægningen fastsætte bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning og om anvendelsen af de enkelte bygninger, f.eks. krav om helårsbeboelse for boliger i byzone. Kommunerne har mulighed for i en lokal-

plan at bestemme, at op til 25 pct. af boligmassen i lokalplanområdet skal være almene boliger. Med virkning fra 1. januar 2024 har kommunerne endvidere fået mulighed for i en lokalplan at bestemme, at boliger kun må anvendes til udlejning som private ungdomsboliger til studerende, og der er pr. 1. juli 2024 indført regler i boliglovgivningen, som sikrer, at de pågældende boliger rent faktisk bebos af studerende.

Den gældende planlov indeholder ikke herudover hjemmel til at fastsætte bestemmelser i lokalplaner om, at boliger skal have bestemte ejerforhold, f.eks. at de skal anvendes som ejerboliger eller andelsboliger.

Indføres en hjemmel i planloven, der giver kommunerne mulighed for at udlægge et lokalplanområde eller en del heraf til ejerboliger, kan det samtidig være nødvendigt at supplere med regler, der sikrer, at de pågældende boliger rent faktisk sælges/anvendes som ejerboliger og ikke til systematisk, professionel udlejning. I det omfang sådanne regler indskrænker brugsretten til en ejerbolig og dermed begrænser en potentiel boligkøbers fleksibilitet, må det antages at reducere ejendommens værdi.

Realisering af planlægning for ejerboliger forudsætter desuden, at en bygherre/investor kan og vil finansiere byggeriet. Kommunal planlægning, der alene giver mulighed for ejerboliger i et givet område, kan således potentielt fremme byggeri af denne boligtype. Det kan imidlertid også føre til, at der ikke bliver opført boliger – eller at opførelsen af boliger udskydes – på grund af f.eks. (risiko for) lav rentabilitet eller finansieringsvanskeligheder hos enten ejendomsudvikler eller de private købere. Det skyldes, at risikoen ved investeringer i nybyggeri stiger, idet planlægning for ejerboliger frem for boliger med valgfri ejerform reducerer de efterfølgende afsætningsmuligheder. Konsekvenserne af en ændring af planlovgivningen kan i givet fald være, at investorerne vil finde andre formål eller byggegrunde at investere deres penge i, og at der ikke investeres i byggeri (i samme omfang) i de pågældende lokalplanområder. Derved kan forslaget have en negativ påvirkning på det generelle boligudbud og derved potentielt øge boligmanglen.

Samfundsøkonomisk kan planlægning for ejerboliger således efter omstændighederne indebære negative bivirkninger i form af mindre nybyggeri og lavere udnyttelse af boligmassen (tomme boliger) samt et øget prispres på de eksisterende boliger. Såfremt krav om ejerlejligheder reducerer værdien af byggegrunde m.v., kan det medføre årlige mindreprovenuier fra ejendomssalg og vil i forhold til konkrete ejendomsprojekter kunne få økonomiske konsekvenser for en række selskaber f.eks. DSB, By & Havn og Freja Ejendomme. Eksempelvis risikerer By & Havn at få et mindreprovenu i forbindelse med udbygning af Lynetteholmen, såfremt der gives mulighed for planlægning for ejerboliger. Det vil i så fald svække projektoekonomien og reducere statens provener herfra.

Den måde, som kommunerne i givet fald vil benytte de nye redskaber på, og markedssituationen vil således have betydning for, om der vil blive opført en større andel ejerboliger inden for et uændret byggeomfang, eller om der eventuelt vil blive bygget færre nye boliger. Risikoen for, at planlægning for ejerboliger vil hæmme boligbyggeriet, kan nedbringes ved at begrænse planlægningsmuligheden



til en andel af boligmassen i lokalplanområdet, men vurderes fortsat at være til stede.

Viser det sig af forskellige årsager, at det ikke er muligt at realisere lokalplanen, vil kommunalbestyrelsen dog kunne ændre lokalplanen til en anden anvendelse.

#### *1.3.5. Muligheder for at understøtte opførelse af ejerboliger gennem ændrede momsregler*

De danske momsregler bygger på EU-regulering og kan kun i et meget begrænset omfang ændres. Salg af nye bygninger og byggegrunde er momspligtige, mens andre former for levering af fast ejendom, herunder udlejning og salg af gamle bygninger, er momsfritaget. Dette er i overensstemmelse med EU-reglerne. Det er ikke muligt nationalt at momsfritage salg af ubebyggede byggegrunde eller nye bygninger grundet de EU-retlige bindinger.

For så vidt angår udlejning af fast ejendom er hovedreglen i EU's momsdirektiv, at udlejningen er momsfritaget. Der er dog i direktivet anført visse specifikke undtagelser fra denne momsfrihed, og medlemsstaterne kan fastsætte yderligere undtagelser i relation til udlejning af fast ejendom. Hvorvidt medlemsstaterne på den baggrund kan gøre udlejning til boligformål momspligtigt, er ikke undersøgt. En eventuel momspligt for boligudlejning vil sandsynligvis føre til øget husleje og kan muligvis føre til nedgang i byggeri til boligudlejning uden tilsvarende stigning i opførelse af ejerboliger.

Det vurderes muligt i højere grad at sikre, at salg af alle grunde beregnet til nybyggeri momspålægges i modsætning til i dag, hvor en stor del af grundene anses for at være "bebygget" og dermed for at være momsfrit salg af "en gammel bygning med tilhørende jord". En sådan løsning, hvor alle grunde afgiftsbelastes ensartet, forventes at øge omkostningerne ved byggeri til momsfri udlejning og dermed mindske det økonomiske incitament til at opføre byggeri til udlejning. En sådan regelændring vil som udgangspunkt gøre det dyrere at bygge lejeboliger og ikke direkte fremme byggeri af ejerboliger. Momspligt på alle grunde vil forventeligt føre til, at en øget andel af nybyggeriet sker med henblik på salg af ejerlejligheder, og kan samtidig medføre at det samlede nybyggeri reduceres..

## 2. Ejerboligmarkedet og udviklingen i de større byer

Dette kapitel beskriver ejerboligmarkedet i Danmark og redegør for en række af de økonomiske incitament, der ligger til grund for opførelse af henholdsvis ejer- og lejeboliger. Desuden gennemgår kapitlet boligsammensætningen ift. til ejerboliger, private udlejningsboliger, almene boliger og andelsboliger og herunder forskelle i botider og beboersammensætning.

### 2.1. Opsamling

Boligmarkedet og boliginvesteringerne er særdeles konjunkturfølsomme, og der har været store udsving i de seneste årtier. Siden 1990'erne er boligpriserne særligt i og omkring København steget markant mere end i resten af landet. Lignende tendenser ses i andre lande omkring de største byer og afspejler den demografiske udvikling, bosætningsmønstre samt de mere begrænsede muligheder for at øge udbuddet.

Under coronapandemien var der betydelig fremgang på boligmarkedet, og efter en tilpasning i 2022 som følge af højere renter er der igen tegn på fremgang på boligmarkedet.

Afsnit 2.3 gennemgår den finansielle regulering af udlån til ejendomsmarkedet. Boligen udgør det største aktiv for mange familier, ligesom boliggæld eller boligudgifter ofte fylder mest på familiebudgettet. Udsving på boligmarkedet har derfor stor betydning for samfundsøkonomien og konjunkturudviklingen. Siden finanskrisen er der indført en række stramninger i den finansielle regulering af udlån til ejendomsmarkedet. Stramningerne har medvirket til at undgå opbygning af ubalancer relateret til boligmarkedet og bidraget til at sikre den finansielle stabilitet.

Afsnit 2.4 belyser fordelingen af boliger på ejerformer de seneste 20 år med særligt fokus på fordelingen mellem ejerboliger og private lejeboliger i de større byer, hvor nye boliger typisk etableres som etagebyggeri. Desuden belyses de gennemsnitlige botider i forskellige ejerformer fordelt på byggeårsgange. Endelig er der en summarisk belysning af beboersammensætningen i nyere ejerboliger og private lejeboliger i Storkøbenhavn.

Det fremgår af afsnit 2.4, at efter 2016 har det samlede boligbyggeri ligget på et højt årligt niveau såvel på landsplan indtil 2022 som i Storkøbenhavn indtil 2021 og med en klar overvægt af private lejeboliger. Der er imidlertid fortsat blevet bygget ejerboliger, men dog ikke så mange som i 2000'erne frem til finanskrisen. Dette gælder også i Københavns Kommune og i Storkøbenhavn. Dermed består en meget stor del af nybyggeriet i Københavns Kommune siden 2016 af private lejeboliger.

Der er en sammenhæng mellem den gennemsnitlige botid og både ejerform og byggeår, såvel på landsplan som for etagebyggeri i Storkøbenhavn. Botiden i København er generelt lavere. For boliger i etagebyggeri i Storkøbenhavn er der en tydelig forskel i botid mellem ejer- og lejeboliger, men også en klar forskel mellem nyere og helt nyt byggeri, uanset ejerform. For private lejeboliger i etagebyggeri er botiden i det nyeste byggeri på 2 år og 4-5 år i byggeri fra perioden 2000-2014.

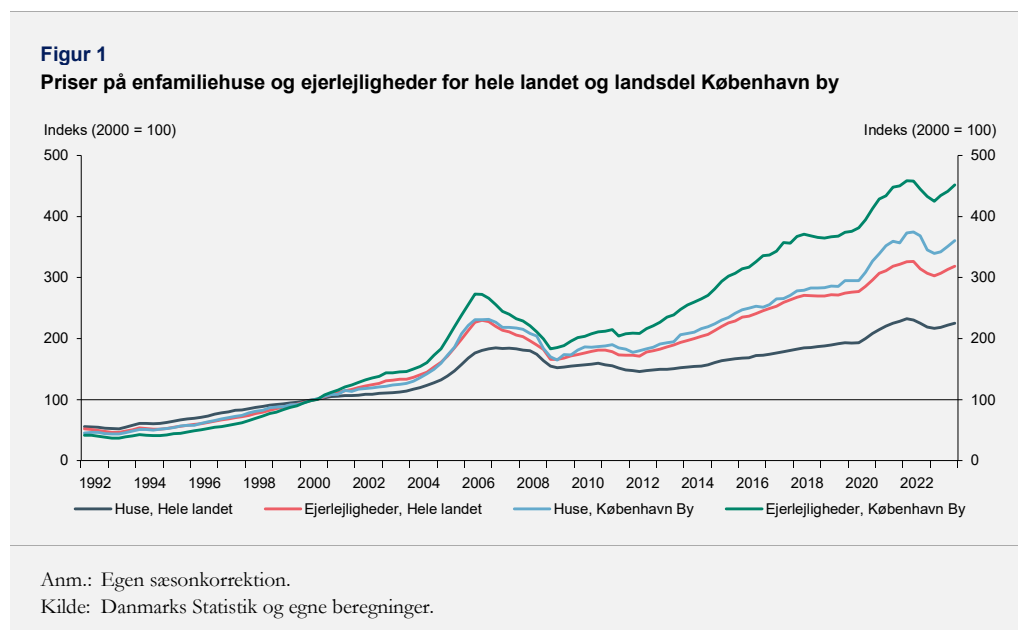
For ejerboliger er botiden lidt længere, men med en tilsvarende forskel – ca. 3½ år for boliger fra 2015-2019 og 5-7 år for boliger fra 2000-2014.

I byggeri fra perioden 2010-2014 er den gennemsnitlige botid for lejeboliger 4 år, mens den for ejerboliger er noget over 5 år. For byggeri opført i perioden 2015-2019 er botiden for lejelejligheder 2 år, mens den for ejerboliger er næsten 3½ år.

Den korte botid for helt nyt privat lejeboligbyggeri kan bl.a. afspejle, at det er let at få en bolig i nybyggeriet, men at mange hurtigt vælger at flytte igen, når de efter en vis søgetid finder en anden, mere passende bolig. Den noget længere gennemsnitlige botid i lejelejligheder, når byggeriet har passeret en levetid på godt 5 år, kan derfor afspejle, at flere bliver boende længere og dermed får en større tilknytning til lokalområdet. Det skal bemærkes, at den beregnede botid er kortere i det nyere byggeri (opført før 2020), opgjort pr. 1. januar 2023, jf. tabel 3 og 4, fordi byggeriet kun har eksisteret i forholdsvis kort tid.

## 2.2. Boligmarkedets udvikling og forventninger til boligbyggeriet

De sidste to årtier har været præget af kraftige udsving på ejerboligmarkedet i Danmark og mange andre lande. Det var ikke mindst tilfældet i Danmark op til finanskrisen i slutningen af 2000'erne, hvor priserne på ejerboliger steg kraftigt og efterfølgende gik markant tilbage, jf. figur 1.



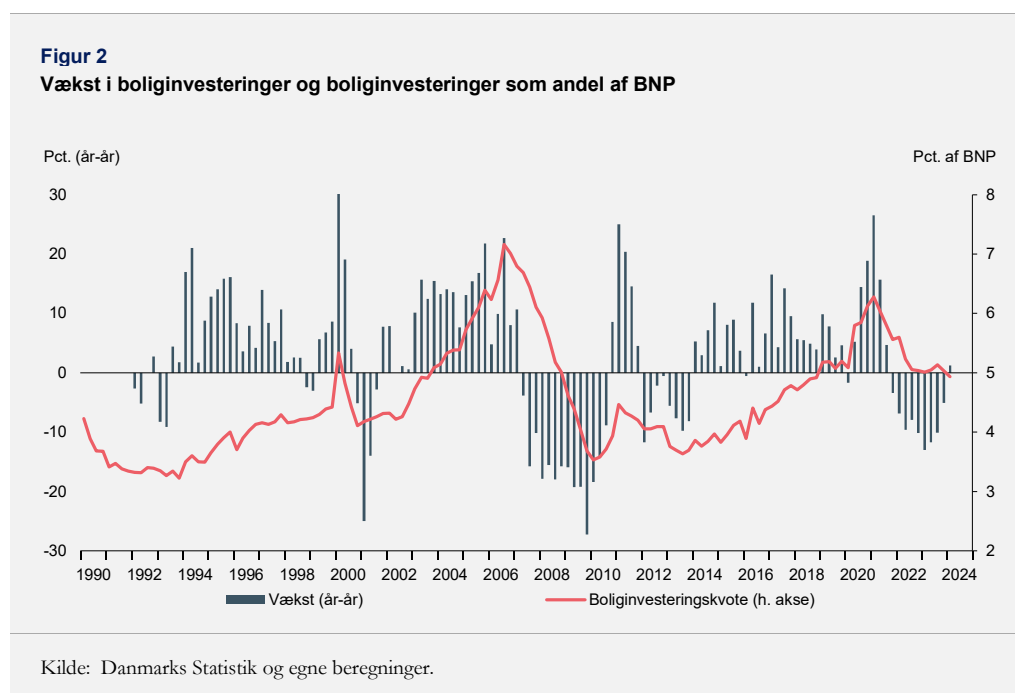
Under coronapandemien var der også stærk fremgang på boligmarkedet, men der var – modsat udviklingen op til finanskrisen – ikke tegn på opbygning af ubalancer i form af en kraftig stigning i husholdningernes gæld, eller at prisudviklingen var drevet af forventninger om prisstigninger.

Stramninger i den finansielle regulering i den mellemliggende periode har bidraget til, at fremgangen på boligmarkedet i 2012-2021 ikke har ført til store stigninger i boligejernes gæld eller valg af mere risikable låntyper.<sup>1</sup>

I 2022 var der en tilpasning på boligmarkedet med lavere salgsaktivitet og fald i boligpriserne. Det skyldes især effekten af højere renter, stigende leveomkostninger samt formentlig også en normalisering af boligefterspørgslen efter coronapandemien. Boligmarkedet har imidlertid vist fremgang siden starten af 2023 med en stigning i boligsalget samt priserne på ejerboliger.

### 2.2.1. Byggeaktivitet og boliginvesteringer

Byggeaktiviteten og boliginvesteringerne er også historisk set præget af kraftig fremgang i opgangsperioder efterfulgt af en relativt dyb nedgang, når konjunkturerne vender. Efter betydelig fremgang i boliginvesteringer i 2019-2021 var der en stor tilbagegang i 2022 og i 2023, jf. figur 2.



Den store tilbagegang i boliginvesteringerne i 2022 og i 2023 afspejler et fald i nybyggeriet. Der har navnlig været et fald i opførelsen af etageboliger og enfamiliehuse.

Tilbagegangen i byggeaktiviteten skal ses på baggrund af de markante rentestigninger og tilbageslaget på boligmarkedet. Således er renterne på både fast- og variabelt forrentede realkreditlån steget meget betydeligt siden starten af 2022. De højere renter øger finansieringsomkostningerne, hvilket i sig selv reducerer investe-

<sup>1</sup> Lånereglerne i Vækstvejledningen og God Skik-vejledningen har f.eks. været med til at dæmpe låneefterspørgslen, og uden disse regler ville boligejerne i de dyreste boligområder, og især København, efter alt at domme generelt have en højere gæld. Eksempelvis har bestemmelsen i vækstvejledningen om kreditvurdering til en fast rente på mindst 4 pct. og ledsagende formuekrav i tilfælde af en høj gælds faktor været med til at mindske gældssætningen og gennemslaget af de lave renter i årene før 2022.

ringslysten, og denne tendens kan være forstærket af en forventning om tilbagegang på boligmarkedet. Ud over højere renter har de kraftige stigninger i byggeomkostninger også haft en dæmpende effekt på boliginvesteringerne.

### 2.2.2. *Forventninger til de kommende års byggeaktivitet*

Efter de betydelige fald i boliginvesteringerne i 2022 og 2023 skønnes det i Økonomisk Redegørelse, maj 2024, at tilbagegangen vil ophøre i løbet af 2024, hvorefter der ventes en gradvis fremgang som følge af en vending i nybyggeriet. Medvirkende til en vending er en mere positiv stemning på boligmarkedet, hvor der ventes fremgang i priserne på enfamiliehuse i 2024 og 2025, drevet blandt andet af stigende indkomster og udsigten til lidt lavere korte renter. Samtidig er det lagt til grund, at investeringslysten gradvist vender tilbage i takt med, at usikkerheden omkring udviklingen i boligpriserne og byggeomkostningerne aftager. Dertil kommer, at investeringer i renoveringer og energiforbedringer af almene boliger med støtte/garanti fra Landsbyggefonden fortsat ventes at ligge på et højt niveau i 2024 og 2025.

Endelig vurderes den demografiske udvikling og bosætningsmønstre at bidrage til at løfte boligefterspørgslen i de kommende år. Der er blandt andet udsigt til fortsat befolkningsfremgang i de store byer, herunder især i og omkring København. Samtidig er der en stigende andel af husstande, der kun består af én person.<sup>2</sup> De højere renter og byggeomkostninger udgør dog fortsat en betydelig modvind for boliginvesteringerne, og strammere lånevilkår fra kreditinstitutterne kan også bidrage til at dæmpe byggeaktiviteten.<sup>3</sup>

### 2.3. **Stramninger i den finansielle regulering efter finanskrisen**

De gældende finansielle låneregler skal ses i sammenhæng med erfaringerne fra finanskrisen. Studier fra blandt andet Nationalbanken peger således på, at nye lånemuligheder med mulighed for afdragsfrie lån samt fastfrysning af boligskatten i 2000'erne var med til at skubbe til boligprisudviklingen op til finanskrisen.<sup>4</sup>

Boligen udgør det største aktiv for mange familier, ligesom boliggælden typisk udgør den største gældspost, og boligudgifterne fylder mest på familiens budget. Udsving på boligmarkedet har derfor stor betydning for samfundsøkonomien og konjunkturudviklingen.

Udviklingen op til finanskrisen medførte en uholdbar vækst i boligpriserne og husholdningernes gæld, hvilket medvirkede til overophedningen af den danske økonomi i 2000'erne og forstærkede den efterfølgende nedtur. Det indebar også, at kreditinstitutterne fik betydelige tab som følge af udlån til byggeprojekter, og at

---

<sup>2</sup> I storbykommunerne er andelen af husstande, der består af én person, steget fra 41,5 pct. i 2013 til 43,7 pct. i 2023. I København by er andelen af husstande som består af enlige dog faldet, hvilket skal ses på baggrund af, at antallet af boligkvadratmeter ikke er fulgt med befolkningsudviklingen, og at der hovedsageligt er bygget større boliger.

<sup>3</sup> Nationalbankens udlånsundersøgelse for 3. kvartal 2023 viste en betydelig stramning i kreditbetingelserne for erhverv, hvilket navnlig tilskrives strammere lånevilkår for bygge- og ejendomsselskaber som følge af den nye vejledning fra Finanstilsynet om finansiering af udlejningsejendomme og ejendomsprojekter (vejledning nr. 9298 af 20. april 2023). Regeringen har endvidere meddelt, at man ønsker at følge henstillingen fra Det Systemiske Risikoråd om at indføre en systemisk risikobuffer på 7 pct. for kreditinstitutternes risikovægtede eksponeringer på ejendomsselskaber.

<sup>4</sup> Jf. blandt andet Dam m.fl., ”Udviklingen på ejerboligmarkedet i de senere år – Kan boligpriserne forklares?”, Kvartaloversigt, 1. kvartal 2011, del 2. Danmarks Nationalbank.

en del husholdninger havde en boliggyld, der som følge af de betydelige boligprisfald, oversteg værdien af deres bolig.

Efter finanskrisen er der derfor gennemført en række stramninger af den finansielle regulering relateret til boligmarkedet. Stramningerne er både rettet mod de enkelte låntagere og kreditinstitutternes samlede udlånsportefølje.

- Krav om, at låntagere skal kunne servicere et fastforrentet 30-årigt realkreditlån med afdrag uanset valg af låntype (2010).
- Loft for andelen af afdragsfrie udlån for realkreditinstitutter (2014).
- Krav om en passende udbetaling for låntagere på i god skik-bekendtgørelsen (2015).
- Skærpede kreditvurderingskrav og grænser for gældsfaktor m.v. i Finanstilsynets vækstvejledning (2016)
- Begrænsninger i forhold til gældsfaktor og belåningsgrad m.v. for ydelse af variabelt forrentede lån og afdragsfrihed i god skik-bekendtgørelsen (2018).

Der stilles i Finanstilsynets vækstvejledning (2016) desuden krav om, at boligkøbere med variabelt forrentet gæld i de dyreste områder kreditvurderes ud fra et fastforrentet lån med afdrag til en rente på 1 pct.-point over den aktuelle rente (dog mindst 4 pct.). Samtidig skal boligkøbere ved en høj gæld i forhold til indkomst (gældsfaktor) kunne modstå et betydeligt boligprisfald uden at få en negativ nettoformue.

Dertil kommer, at der er indført en række andre regler for at begrænse kreditinstitutternes risikotagning relateret til boligmarkedet, herunder Finanstilsynets vejledning om finansiering af udlejningsejendomme og ejendomsprojekter (2023). I forhold til finansieringen af ejerboligprojekter anfører vejledningen, at kreditinstitutterne som udgangspunkt først bør finansiere projektet, når garantier eller depoteringer for købsaftalerne for de forhåndssolgte boliger udgør mindst 115 pct. af byggefinansieringen. Ejendomsudviklerens erfaring og økonomiske situation skal ligeledes inddrages i den samlede betragtning.

### *2.3.1. Den finansielle regulerings formål og effekt*

De strammere krav ved finansiering af ejendomsudvikleres nybyggeri og til husholdningernes økonomi ved køb af ejerboliger har til formål at mindske risici fra ejendomsmarkedet i forhold til den finansielle og makroøkonomiske stabilitet. Blandt andet bidrager de til at gøre boligejerne mere robuste i tilfælde af ændringer i renterne og boligpriserne. Stramningerne bidrager derved til at mindske risici i tilfælde af en nedgang på boligmarkedet. De enkelte boligejeres robusthed vil i den sammenhæng afhænge betydeligt af deres finansieringsform (fast/variabelt lån, med/uden afdragsfrihed).

Stramningerne i den finansielle regulering for at begrænse risici relateret til udlån til boligmarkedet siden finanskrisen har bidraget til, at fremgangen på boligmarkedet i 2012-2021 ikke har ført til større ubalancer i låntagning og valg af låntyper.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Jf. kapitel 2, Økonomisk Redegørelse, august 2023 og Bentzen m.fl. (2020), Strammere låneregler har gjort boligejerne mere robuste, Analyse nr. 1, januar 2020, Danmarks Nationalbank.

Lånereglerne i vækstvejledningen og god skik-vejledningen har f.eks. været med til at dæmpe låneefterspørgslen. Uden disse regler ville boligejerne i de dyreste boligområder, og især København, efter alt at dømme generelt have en højere gæld.

Eksempelvis har bestemmelsen i vækstvejledningen for kunder med variabelt forrentet finansiering om kreditvurdering til en fast rente på mindst 4 pct. og ledsagende formuekrav i tilfælde af en høj gældsfaktor været med til at mindske gældsætningen og gennemslaget af de lave renter i årene før 2022. Det kan samtidig være med til at forklare, at tilpasningen i de nominelle i boligpriser som følge af rentestigningerne blev forholdsvis begrænset, eftersom de strammere krav til boligkøbernes økonomi og restriktioner på valg af lånetyper har betydet, at de lave renter før og under coronapandemien ikke slog fuldt igennem på boligpriserne.

#### **2.4. Analyse af udvikling i boligsammensætning og botider i de større byer**

Dette afsnit fokuserer på boligmarkedets udbudsside og sammensætningen af boligbestanden herunder især på udviklingen i fordelingen mellem ejerboliger og private lejeboliger i nybyggeriet. Endvidere belyses beboersammensætningen og de gennemsnitlige botider i forskellige ejerformer fordelt efter opførelsesår.

En lang række faktorer påvirker udbud af og efterspørgsel efter henholdsvis ejerboliger og private lejeboliger. Her kan bl.a. nævnes:

- Forventet afkast ved salg som henholdsvis ejerboliger og udlejningsejendom.
- Markedet for projektsalg (væsentligt ved opførelse af større boligejendomme), herunder især finansieringsvilkår for såvel investor som boligkøber.
- Renteudvikling (herunder det alternative afkast på aktier, obligationer og andre værdipapirer, der f.eks. har betydning for pensionskassers efterspørgsel efter udlejningsejendomme).
- Det eksisterende boligudbuds karakteristika (har betydning for boligefterspørgernes valg mellem ejer- og lejebolig, dog i mindre grad for nyere etagebyggeri).

I bilag 1 (afsnit 2) uddybes de faktorer, der kan påvirke valg mellem ejerboliger og private lejeboliger, dels for bygherrer/investorer, dels for boligefterspørgere. Bilag 1 (afsnit 3 og 4) omfatter desuden baggrundsmateriale til afsnit 2.4.2 og 2.4.3 nedenfor. I bilag 2 belyses udviklingen i boligsammensætningen i fire udvalgte byområder, Nordhavn og Tingbjerg i Københavns Kommune samt Aarhus Ø og Gellerupparken i Aarhus Kommune med fokus på nytilgang af ejerboliger.

##### *2.4.1. Udvikling i boligbyggeriets omfang og fordeling på ejerformer*

Figur 3 viser boligbestandens fordeling på ejerformer og opførelsesår siden 1980 og dermed indirekte nybyggeriet i perioden. Den stiplede linje angiver den årlige andel af ejerboliger og kan aflæses på højre akse. Diagrammerne viser dels tallene for hele landet, dels for landsdelen København By og for landsdelene København By og Københavns Omegn under ét.

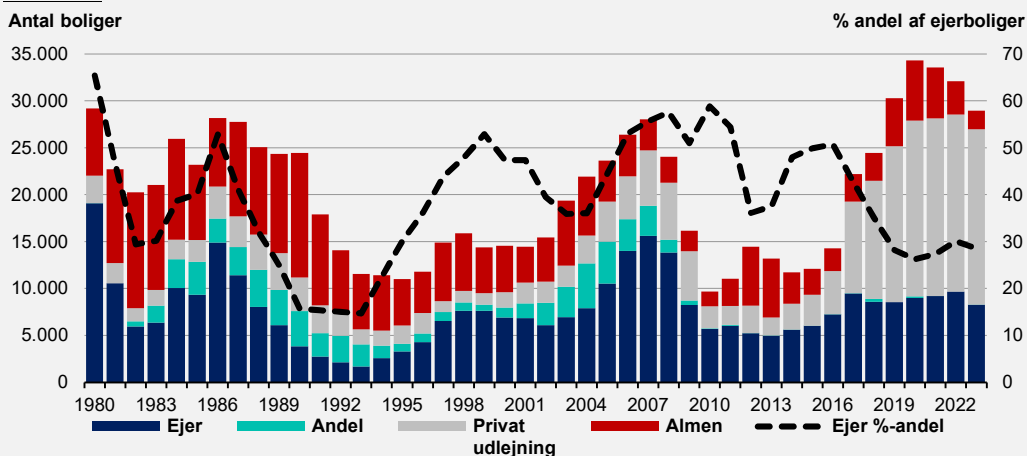
Det ses, at det samlede nybyggeri har været stærkt svingende i perioden siden 1980, såvel på landsplan som i de to landsdele. På landsplan ”topper” byggeriet i 1980, 1986, 2007 og 2020 og ”bunder” i 1982, 1995 og 2010 (finanskrisen). Samtidig ses, at denne konjunkturfølsomhed i høj grad kan henføres til ejerboligbyggeriet.



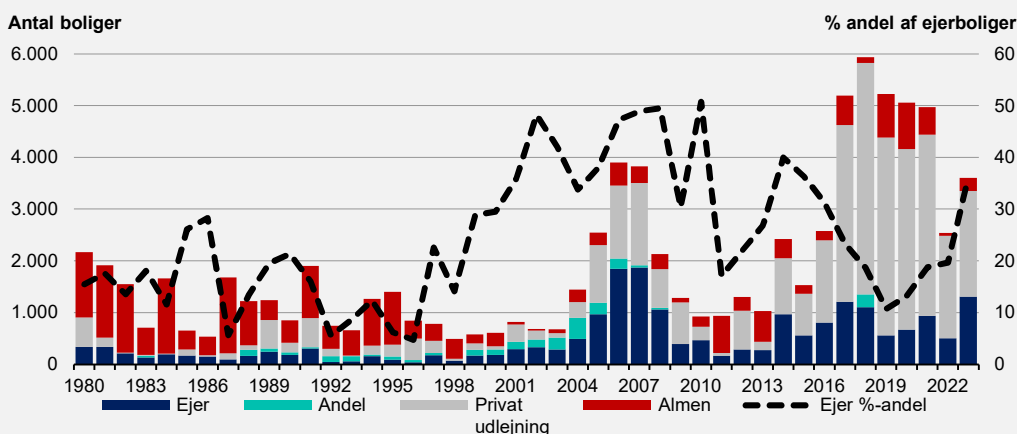
**Figur 3**

Boliger opført 1980-2023 fordelt på ejerforhold (opgjort ud fra boligbestanden pr. 1. januar 2024)

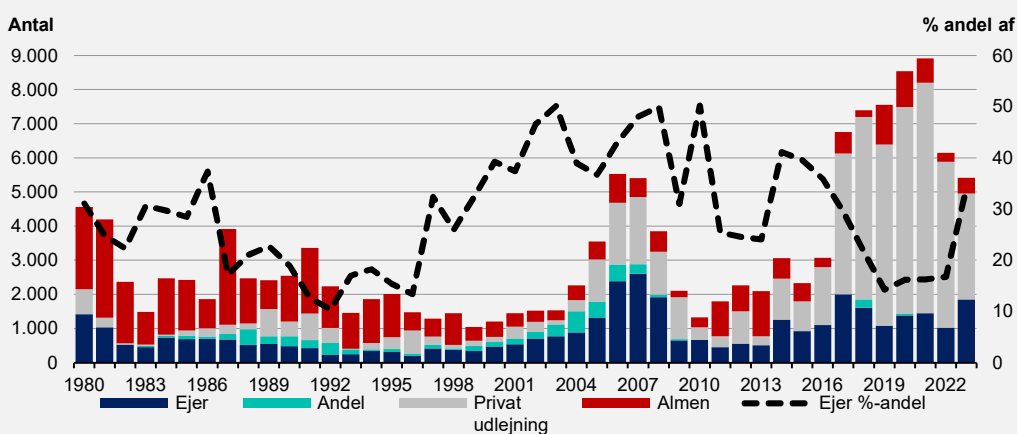
Hele Landet



København By



København By og Omegn



Anm.: Private boliger, der på opgørelsestidspunktet, er registreret som ikke benyttet, er tildelt det udlejningsforhold (udlejet eller benyttet af ejer), som er hyppigst forekommende i ejendommen. I det seneste opførelsesår (her 2023), der er med i opgørelsen, er der typisk et noget højere antal ikke-benyttede boliger end i de forudgående opførelsesår.

Kilde: Boligstat (Social- og Boligstyrelsen) og egne beregninger.

Herudover kan der iagttages nogle tilsyneladende strukturelle skift:

- Det almene byggeri har ligget tydeligt lavere efter 1994, hvor den mangeårige centrale kvotestyling af nybyggeriet blev afløst af kommunal tilsagnsgivning.
- Nybyggeri af andelsboliger ”dukker op” i 1982 med indførelsen af direkte støtte og ”forsvinder” stort set igen efter 2009 (finanskrisen).<sup>6</sup>
- Nybyggeriet af private lejeboliger med markedsleje øges mærkbart fra omkring 2005, men falder noget tilbage omkring 2010 (finanskrisen) for derefter atter at vokse.
- I 2017 sker der en kraftig forøgelse af det private lejeboligbyggeri, således at det udgør langt over halvdelen af det samlede nybyggeri. Det gælder på landsplan og ikke mindst i de to udvalgte landsdele.

Kortlægningen viser, at ejerboligbyggeriet – i modsætning til i forudgående højkonjunkturer – kun vokser langsomt efter 2016, men at ejerboligandelen fra 2019/2020 og 2022<sup>7</sup> dog har været svagt stigende på landsplan og lidt kraftigere i landsdelen København By.

Væksten i andelen af private lejeboliger i perioden 2017-2022 fremstår endnu mere markant i landsdelen København By end på landsplan. Det fremgår samtidig af figur 3, at antallet af nye ejerboliger efter 2016 har ligget på det næsthøjeste niveau siden 1980, idet det kun har ligget højere i årene op til finanskrisen i 2008.

#### 2.4.2. Boligbestands fordeling på ejerformer med fokus på nybyggeri

Der er i alt knap 3 mio. boliger i Danmark. Heraf er ca. 420.000 boliger ibrugtaget efter 2002 og ca. 225.000 efter 2012. Ejerboligerne<sup>8</sup> er den mest udbredte boligform på boligmarkedet. Ejerboligandelen målt på antal boliger udgør 48 pct., mens den målt på boligstørrelse udgør 62 pct. og på antal beboere 57 pct.

I tabel 1 er vist dels den samlede boligbestands fordeling på ejerformer, dels fordelingen for nyere boliger, opgjort primo 2023.

| <b>Tabel 1</b>  |                  |                 |             |             |       |
|---|------------------|-----------------|-------------|-------------|-------|
| <b>Boligbestands fordeling på ejerformer efter opførelsesår pr. 1. januar 2023 (i procent).</b> |                  |                 |             |             |       |
| Ejerbolig   | Privat lejebolig | Offentlig bolig | Andelsbolig | Almen bolig | I alt |
|   |                  |                 |             |             |       |

<sup>6</sup> Omdannelser af eksisterende private lejeboliger til andelsboliger er ikke talt med her, da det er bygningens opførelsesår, som benyttes.

<sup>7</sup> Tal for 2023 må betragtes som foreløbige og derfor behæftet med stor usikkerhed, jf. også anm. til figur 3.

<sup>8</sup> I den statistiske belysning af ejerboligsektoren i afsnit 2 tages der udgangspunkt i en definition af en ejerbolig, der er baseret på Bygnings- og Boligregistreret (BBR). I BBR defineres en ejerbolig gennem en kombination af datafelterne om ejendommens ejerforhold (felt 102) og boligenhedens udlejningsforhold (felt 392). I BBR er der tale om en ejerbolig, hvis ejerforholdet er registreret som:

- privatpersoner eller interessentselskaber ("10")
  - aktieselskaber, anpartsselskaber eller andet selskab ("30")
  - andet, herunder moderejendomme for bebyggelser, der er opdelt i ejerlejligheder, samt ejendomme, der ejes af flere kategorier af ejere ("90"),
- og hvis udlejningsforholdet samtidig er registreret som: Benyttet af ejeren ("2").

|                  |    |    |   |    |    |     |
|------------------|----|----|---|----|----|-----|
| <b>Alle år</b>   | 48 | 23 | 1 | 7  | 21 | 100 |
| <b>2003-2012</b> | 48 | 20 | 1 | 11 | 21 | 100 |
| <b>2013-2022</b> | 34 | 47 | 1 | 0  | 18 | 100 |

Anm.: Summen af andele i de enkelte kolonner kan afvige fra 100.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

Tabel 1 viser, at fordelingen på ejerformer for boliger opført 2003-2012 stort set er sammenfaldende med fordelingen i hele bestanden, dog med en lidt lavere andel af private lejeboliger og en højere andel af andelsboliger. Derimod er fordelingen for 2013-2022 helt forskellig. Her udgør private lejeboliger næsten halvdelen, mens ejerboliger kun udgør ca. 1/3, og andelsboliger er helt fraværende. Andelen af almene boliger synes at være tilnærmelsesvist uafhængig af opførelsesår.

Tabel 2 viser ejerboligandelen i udvalgte kommuner og landsdele fordelt på opførelsesår. Aalborg er i denne sammenhæng afgrænset til det sammenhængende byområde, baseret på sogne, da kommunen også omfatter større landområder.

**Tabel 2**

**Ejerboliger som andel af boligbestanden i kommuner og landsdele efter opførelsesår pr. 1. januar 2023 (i procent).**

|                  | København | Landsdel København Omegn | Hele landet | Aarhus | Odense | Byområde Aalborg |
|------------------|-----------|--------------------------|-------------|--------|--------|------------------|
| <b>Alle år</b>   | 19        | 41                       | 48          | 34     | 38     | 29 (39)          |
| <b>2003-2012</b> | 41        | 41                       | 48          | 35     | 25     | 18 (27)          |
| <b>2013-2022</b> | 19        | 28                       | 39          | 22     | 16     | 16 (22)          |

Anm.: ”Byområde Aalborg” omfatter sognene Budolfi, Ansgar, Vor Frelser, Vesterkær, Vor Frue, Sankt Markus, Sønder Tranders, Nørre Tranders, Vejgaard, Hans Egede, Hasseri, Nørresundby, Hvorup, Lindholm, Dall, Skalborg, Margrethe, Gistrup, Romdrup-Klarup og Rørdal. I parentes er angivet ejerboligandelen i hele Aalborg Kommune.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

Tabel 2 viser, at de større byer har en lavere ejerboligandel – fra 19 pct. i Københavns Kommune til 38 pct. i Odense Kommune. I alle områder ligger andelen lavere end på landsplan. Endvidere ses i alle områder en relativt lav ejerboligandel for 2013-2022. For boliger opført 2003-2012 er det bemærkelsesværdigt, at andelen af ejerboliger i Københavns Kommune ligger dobbelt så højt som for hele perioden, og at denne store stigning ikke genfindes andre steder.

På kommunalt niveau viser analysen, at der kun er tre danske kommuner med en ejerboligandel på under 30 pct. (Københavns, Frederiksberg og Brøndby Kommuner). For opførelsesårene 2013-2022 er der 16 kommuner med en ejerboligandel på under 30 pct., herunder Aarhus, Odense og Aalborg Kommuner og 10 kommuner i landsdelene København By og Københavns Omegn.

Det bemærkes, at andelen af andelsboliger i den samlede bestand udgør 28 pct. i Københavns Kommune. Den næsthøjeste andel findes i Københavns Omegn med 6 pct.

Som nævnt har der været en stor vækst i boligbestanden de sidste 20 år. Det gælder også i Københavns Kommune og især i Aarhus Kommune. Her er ca. 15 og 23 pct. af den lokale boligbestand opført i de pågældende perioder.

I 2013-2022 har private lejeboliger som nævnt udgjort næsten halvdelen af den samlede tilvækst, jf. tabel 1 (godt 100.000 boliger). I København og Aarhus udgør andelen henholdsvis knap 70 og godt 60 pct. Især efter 2016 er der opført særligt mange private udlejningsboliger (ca. 95.000 på landsplan).

I bilag 2 er foretaget en belysning af boligsammensætningen i fire udvalgte byområder, hvoraf to er byudviklingsområder, Nordhavn (København) og Aarhus Ø (Aarhus), mens to er omdannelsesområder med almene boliger, Tingbjerg (København) og Gellerupparken (Aarhus).

Det fremgår af tabel C1 i bilag 2, at der siden 2012 er bygget et vist antal ejerboliger i Nordhavn og Aarhus Ø, svarende til henholdsvis 35 og 26 pct. af det samlede nybyggeri i områderne, mens der stort set ikke er bygget ejerboliger i Tingbjerg og Gellerupparken.

#### *2.4.3. Botider i ejerboliger og private lejeboliger*

Nogle kommuner har tilkendegivet, at de opfatter de senere års omfattende byggeri af private lejeboliger som en udfordring i forhold til at sikre velfungerende boligområder med en blandet beboersammensætning.

Som en vigtig indikator i den forbindelse fremhæver nogle kommuner forskelle i gennemsnitlig botid for husstande i de to ejerformer. Det kan således være kommunernes vurdering, at de længere botider i ejerboliger giver sig udslag i en anderledes adfærd hos boligtagerne, bl.a. i form af et højere engagement i lokalområdet.

Det bemærkes, at der er nogle primært økonomiske faktorer, der kan trække i retning af længere botider i ejerboliger, uden at det nødvendigvis afspejler sig i de pågældende beboeres engagement i lokalområdet. Bl.a. er der betydelige transaktionsomkostninger ved køb og salg af ejerboliger, og der er ikke den samme fleksibilitet som for en lejebolig ved usikkerhed omkring forventet boperiode som følge af f.eks. jobskifte eller husstandsændringer.

I tabel 3 er vist de gennemsnitlige botider i forskellige ejerformer efter opførelsesår for hele boligbestanden primo 2023. Botiden er opgjort som det antal år, der pr. 1. januar 2023 er gået fra, at husstanden flyttede til den nuværende bolig. I tabel 4 er vist det samme, men afgrænset til etagebyggeri i landsdelene i København By og Københavns Omegn. Dermed rettes fokus således særligt mod den del af boligmassen, som især har bevågenhed i denne analyse. Det skal bemærkes, at den beregnede botid i det nyere byggeri er kortere, fordi byggeriet kun har eksisteret i forholdsvis kort tid. F.eks. kan den beregnede botid i byggeri opført i 2019 højst udgøre 4 år og for byggeri opført i 2014 højst 9 år.

**Tabel 3****Gennemsnitlige botider i forskellige ejerformer efter opførelsesår. Hele landet (1. januar 2023).**

|                     | Før 2000    | 2000-2009  | 2010-2014  | 2015-2019  | Alle år     | Fraflytninger 2022 |
|---------------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|--------------------|
|                     | Antal år    |            |            |            |             | (1.000)            |
| Ejerboliger         | 18,8        | 10,6       | 8,1        | 4,5        | 17,4        | 45                 |
| Private lejeboliger | 6,6         | 5,3        | 4,2        | 2,3        | 5,9         | 158                |
| Almene boliger      | 10,0        | 7,1        | 4,8        | 3,2        | 9,5         | 68                 |
| Andelsboliger       | 11,1        | 9,8        | 7,6        | 4,3        | 10,9        | 16                 |
| <b>I alt</b>        | <b>13,6</b> | <b>8,6</b> | <b>6,1</b> | <b>3,2</b> | <b>12,4</b> | <b>302</b>         |

Anm.: Fraflytningerne omfatter hele året 2022, mens det samlede antal boliger er opgjort pr. 1. januar 2023. En fraflytning defineres som en *husstandsrafflytning*, hvor boligen fraflyttes af samtlige beboere og derved frigives til en ny husstand. Botiden måles som antallet af år, boligen er beboet, indtil den frigives til en ny husstand.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

**Tabel 4****Gennemsnitlige botider i forskellige ejerformer efter opførelsesår. Etagebyggeri i landsdelene København By og Omegn (1. januar 2023).**

|                     | Før 2000    | 2000-2009  | 2010-2014  | 2015-2019  | Alle år    | Fraflytninger 2022 |
|---------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|
|                     | Antal år    |            |            |            |            | (1.000)            |
| Ejerboliger         | 10,3        | 7,0        | 5,3        | 3,4        | 9,5        | 5                  |
| Private lejeboliger | 8,8         | 4,9        | 4,0        | 2,0        | 7,4        | 26                 |
| Almene boliger      | 11,9        | 6,0        | 5,9        | 3,5        | 11,7       | 11                 |
| Andelsboliger       | 10,7        | 9,0        | -          | -          | 10,6       | 11                 |
| <b>I alt</b>        | <b>10,5</b> | <b>6,2</b> | <b>4,6</b> | <b>2,3</b> | <b>9,7</b> | <b>56</b>          |

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

Det ses i tabel 3, at godt 300.000 boliger er blevet fraflyttet i 2022, svarende til ca. 10 pct. af boligbestanden. Endvidere fremgår det, at den gennemsnitlige botid varierer meget mellem ejerformerne, fra godt 17 år i ejerboliger til knap 6 år i private lejeboliger, men også meget efter opførelsesperiode, fra knap 14 år for boliger opført før 2000 til godt 3 år for boliger fra 2015-2019.

Den meget lange botid – næsten 19 år i ejerboliger – fra før 2000 knytter sig antageligt især til enfamiliehuse. Tabel 4 fokuserer derfor nærmere på etagebyggeri i landsdelene i København By og Københavns Omegn under ét. Her udgør den gennemsnitlige botid 9½ år i ejerlejligheder og knap 7½ år i private lejeboliger. Samlet set (dvs. inklusiv almene og andelsboliger) er den gennemsnitlige botid

10½ år for alt etagebyggeri opført før 2000 og godt 2 år for etageboliger fra 2015-2019.

De forskelle i botider, som gør sig gældende på landsplan, genfindes således for etagebyggeri i Storkøbenhavn, men med en langt kortere botid generelt. For private lejeboliger i etagebyggeri er botiden i det nyeste byggeri på 2 år og 4-5 år i byggeri fra perioden 2000-2014. For ejerboliger er botiden lidt længere, men med en tilsvarende forskel – ca. 3½ år for boliger fra 2015-2019 og 5-7 år for boliger fra 2000-2014.

Den korte botid for helt nyt privat lejeboligbyggeri kan afspejle, at det er let at få en bolig i nybyggeriet – stort udbud til en relativ høj markedsleje, men med begrænsede transaktionsomkostninger – og at mange så hurtigt vælger at flytte igen, når de efter en vis søgetid finder en anden bolig, der bedre matcher deres boligpræferencer og deres betalingsvilje på lidt længere sigt. Den længere gennemsnitlige botid for det knap så nye byggeri tyder på, at denne ”buffer-funktion” aftager over tid.

Det bemærkes, at når den gennemsnitlige botid i privat lejeboligbyggeri fra før 2000 ligger på næsten 9 år, kan det antagelig forklares med, at langt størstedelen af disse boliger (før 1992) er omfattet af omkostningsbestemt husleje, hvor den faktiske husleje ligger under markedslejeniveauet.

#### *2.4.4. Beboersammensætning fordelt på ejerformer og opførelsesår*

Hvad angår beboersammensætning, så udgør 20-29-årige, andre husstandstyper og studerende en meget stor andel af beboerne i nye private lejeboliger (opført 2015-2019), mens det omvendte gør sig gældende for nye ejerboliger, jf. bilag 1. For lejeboliger opført 2000-2009 er andelen af alle de tre nævnte kategorier lavere.

Endvidere fremgår det, at der bor meget få på 60 år og derover i nye private lejeboliger, at over 40 pct. af husstandene her udgøres af par, både med og uden børn, samt at der blandt beskæftigede er en forholdsvis stor andel af ufaglærte, men at der også er en vis andel af beboere inden for hver af de tre andre uddannelseskategorier.

I nye ejerboliger er der en klart større andel af 60+-årige og af par med/uden børn, samt en meget tydelig overvægt af akademisk uddannede.

### 3. Centrale interessenters synspunkter på problematikken

Der er blevet afholdt møder med en række kommunale og private interessenter om problemstillingen og boligmarkedets økonomiske incitamenter samt mulige tiltag og deres konsekvenser. Gruppen af kommunale interessenter bestod af KL, Københavns Kommune, Aarhus Kommune, Odense Kommune og Aalborg Kommune. Gruppen af private interessenter bestod af Dansk Industri (DI), DI Ejendom, Ejendom Danmark, Colliers, Bygherreforeningen, Jeudan og Pension Danmark.

De kommunale interessenters oplevelse er, at der ikke opføres et tilstrækkeligt antal ejerboliger i forhold til den generelle boligmasse. Dette giver udfordringer i forhold til at sikre blandede boligområder særligt i nye byområder, men også i forbindelse med fornyelse af udsatte boligområder. Ifølge de kommunale interessenter er årsagen dels markedet og dels momsreglerne, som giver incitament til, at der opføres flere private udlejningsboliger. De kommunale repræsentanter efterspørger yderligere ”byplanlægningsværktøjer” i planlovgivningen, så der kan planlægges for ejerboliger.

De private interessenter vurderer, at hovedårsagen til, at der bygges flere lejeboliger i de større byer, er den generelle efterspørgsel kombineret med den finansielle regulering, der siden finanskrisen har betydet øgede krav til både ejendomsudviklere og private købere. Sammen med de høje grundpriser i de større byer betyder det, at det i de fleste tilfælde er en bedre og mere simpel forretning at bygge udlejningsboliger. De private interessenter ønsker ikke en regulering af ejerboliger i planlovgivningen og vurderer, at anvendelsen af sådanne regler kan medføre, at færre byggeprojekter bliver gennemført, da investorer vil søge derhen, hvor den mest sikre og bedste investering er. De private interessenter vurderer ikke, at en ændring af momsreglerne i nævneværdigt omfang vil kunne fremme opførelsen af ejerboliger, da momsreglerne kun fylder en lille del af det samlede ”regnestykke” for investorerne.

En mere detaljeret gengivelse af interessenternes fremsatte synspunkter findes i bilag 2.

## 4. Muligheder for i planlægningen at stille krav om ejerboliger

Dette kapitel beskriver mulighederne for at give kommunerne hjemmel til at lokalplanlægge for ejerboliger, herunder hvordan regler herom i planloven og boliglovgivningen nærmere kan sammensættes, og hvordan anvendelsesområdet for reglerne kan afgrænses. Kapitlet indledes med en beskrivelse af de relevante gældende regler i planlov og boliglovgivningen. Herefter beskrives mulige modeller for et regelsæt med mulighed for planlægning for ejerboliger og konsekvenser heraf.

### 4.1. Opsamling

Kommunerne kan i lokalplanlægningen fastsætte bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning og om anvendelsen af de enkelte bygninger, f.eks. krav om helårsbeboelse for boliger i byzone.

I 2015 fik kommunerne mulighed for i en lokalplan at bestemme, at op til 25 pct. af boligmassen i lokalplanområdet skal være almene boliger. Med virkning fra 1. januar 2024 har kommunerne endvidere fået mulighed for i en lokalplan at bestemme, at boliger kun må anvendes til udlejning som private ungdomsboliger til studerende. Den gældende planlov indeholder ikke herudover hjemmel til at fastsætte bestemmelser i lokalplaner om, at boliger skal have bestemte ejerforhold, f.eks. at de skal anvendes som ejerboliger eller andelsboliger.

Kapitlet præsenterer på den baggrund forskellige modeller for at udvide lokalplan-kataloget med henblik på at fremme opførelsen af ejerboliger. En ejerbolig defineres som en selvstændig fast ejendom, hvor ejerne har en direkte ejendomsret til den lejlighed, der er brugsret til. Efter gældende regler har en ejer af en eller flere nyopførte boliger i udgangspunktet fri adgang til at beslutte, om ejeren selv vil bebo boligen, eller om den skal udlejes.

Der findes dermed ikke lovgivning med en definition af og regler om ejerboliger, som en eventuel ny bestemmelse i lokalplankataloget kan henvise til med den ønskede virkning: at boligerne ikke anvendes til udlejning.

Ændres planloven, så kommunerne får hjemmel til ved lokalplan at bestemme, at nye boliger f.eks. i et lokalplanområde skal anvendes som ejerboliger, kan det således være nødvendigt at supplere denne hjemmel med regler, der sikrer, at de pågældende boliger rent faktisk sælges/anvendes som ejerboliger og ikke til systematisk, professionel udlejning.

De skitserede lovændringer vil give kommunerne mulighed for at udlægge et lokalplanområde eller en del heraf til ejerboliger. Realisering af en sådan planlægning forudsætter, at en bygherre/investor kan og vil finansiere byggeriet. Udfordringer med at finansiere byggeri af ejerlejligheder (jf. kapitel 2 og 3) kan sammen med begrænsninger i bygherrers fleksibilitet (til i takt med markedsudviklingen undervejs at konvertere ejerboliger til private udlejningsboliger) betyde, at investeringer i et byggeri, der kun må anvendes til ejerboliger, er mere risikable, end hvis der er valgfrihed med hensyn til ejerform.



Kommunal planlægning, der alene giver mulighed for ejerboliger i et givet område, kan således fremme byggeri af denne boligtype, men der er også risiko for, at planlægning for ejerboliger kan spænde ben for byggeri eller føre til tomme boliger, hvis der ikke er en tilstrækkelig investerings- og forbrugsefterspørgsel efter ejerboliger.

Begrænsningerne i en sådan planlægning vil umiddelbart reducere det økonomiske potentiale ved byudvikling, hvis krav til andelen af ejerboliger overstiger den andel, som ejerboliger ville udgøre i investors/bygherrers allokering af egen drift. Investeringer i at etablere nye boliger i et sådant lokalplanområde vil endvidere blive mindre attraktive, i det omfang investor/bygherre vurderer, at der er risiko for, at den reducerede fleksibilitet til at konvertere planlagte ejerboliger til lejeboliger i projekt-/anlægsfasen kan blive en forretningsmæssig begrænsning. Disse negative effekter af krav om andel ejerboliger vil være mindre, i det omfang investorer/bygherrer planlægger efter af egen drift at bygge ejerboliger i videre omfang end kravene tilsiger. I disse tilfælde vil det imidlertid ikke være kravene, der sikrer den ønskede andel ejerboliger.

Den måde, som kommunerne i givet fald vil benytte de nye redskaber på, samt markedssituationen vil således have betydning for, om der vil blive opført en større andel ejerboliger inden for et uændret byggeomfang, eller om der eventuelt vil blive bygget færre nye boliger, herunder også ejerboliger. Risikoen for at planlægning for ejerboliger vil hæmme boligbyggeriet kan nedbringes – men afværges ikke fuldt ud – ved at begrænse planlægningsmuligheden til en mindre andel af boligmassen i lokalplanområdet.

Viser det sig af forskellige årsager, at det ikke er muligt at realisere lokalplanen, vil kommunalbestyrelsen i øvrigt kunne ændre lokalplanen til en anden anvendelse.

## **4.2. Hvad gælder i dag?**

De nedenstående afsnit gennemgår de relevante gældende regler i planloven og boliglovgivningen.

### *4.2.1. Planloven*

Dette afsnit introducerer de regler i planloven, som er relevante for overvejelserne om eventuel indførelse af mulighed for planlægning for ejerboliger, herunder kommunernes aktuelle muligheder for at planlægge for boligens ejerforhold og spørgsmålet om, hvorvidt planlægning kan gennemføres uden at medføre krav om erstatning.

#### *4.2.1.1. Generelt om planlægning efter planloven*

Det er som udgangspunkt kommunerne, der varetager den fysiske planlægning, herunder planlægning for en by eller et byområdes udvikling. Kommunalbestyrelsen fastlægger i kommuneplanen de overordnede mål for den enkelte kommunes udvikling og arealanvendelse, såkaldte retningslinjer for arealanvendelsen, og rammer for indholdet af lokalplanerne for de enkelte dele af kommunens arealer (planlovens §§ 11-11 b).

En lokalplan regulerer den konkrete og mere præcise anvendelse af et nærmere afgrænset areal og er den eneste plantype, der er direkte bindende for grundejerne. Der må ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med bestemmelserne i en lokalplan, medmindre der er meddelt dispensation fra lokalplanen (planlovens § 18). En hidtidig lovlig anvendelse af et område eller en bebyggelse kan derimod fortsætte uanset bestemmelser i en senere lokalplan, også hvis en ny ejer eller bruger overtager ejendommen.

Der kan som udgangspunkt ikke opnås tilladelse til byggeri i landzone, der ikke tjener landbrugsmæssige formål, medmindre arealet ved lokalplan overføres til byzone (planlovens kapitel 7). Der kan heller ikke opnås byggetilladelse til projekter, der er i strid med en lokalplan (bygningsreglementets § 35, stk. 2). Hvis der er tale om større bygge- eller anlægsarbejder, som vil indebære væsentlige ændringer i et bestående miljø, kan byggetilladelse generelt ikke opnås, før en lokalplan er tilvejebragt (såkaldt lokalplanpligt, jf. planlovens § 13, stk. 2).

De forhold, som en kommune kan regulere gennem lokalplanlægning, er udtømmende opregnet i planlovens § 15, stk. 2 – det såkaldte lokalplankatalog. Der kan f.eks. i en lokalplan fastsættes bestemmelser om bebyggelsers omfang og udformning, herunder maksimal højde og bebyggelsesprocent samt boligtaethed, f.eks. lejlighedsstørrelser i en etageboligbebyggelse (stk. 2, nr. 7). Der kan også fastsættes bestemmelser om anvendelsen af de enkelte bygninger, f.eks. krav om helårsbeboelse for boliger i byzone og krav om, at parcelhuse kun må benyttes som én bolig for én familie (stk. 2, nr. 8).

#### *4.2.1.2. Aktuelle muligheder for planlægning for ejerforhold*

Indtil 2015 var der i planloven ikke hjemmel til at fastsætte bestemmelser om boligens ejerforhold i planlægningen.

I 2015 blev planlovens § 15, stk. 2, imidlertid udvidet med en regel om, at kommunen i en lokalplan kan bestemme, at op til 25 pct. af boligmassen i lokalplanområdet skal være almene boliger (stk. 2, nr. 11). Der kan alene planlægges for almene boliger i nye boligområder, dvs. områder, der ikke allerede anvendes til eller er lokalplanlagt til boligformål (§ 11 b, stk. 1, nr. 1). Samtidig blev formålsbestemmelsen i planlovens § 1 udvidet, så det fremgår, at loven bl.a. tilsigter ”at fremme alsidighed i boligsammensætningen gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne” (planlovens § 1, stk. 2, nr. 7).

Begrænsningen på op til 25 pct. gælder for det samlede lokalplanområde og ikke for hver enkelt grund i området. Det fremgår af lovforarbejderne, at begrænsningen blev foreslået for at understøtte formålet om at udvikle byområder med en varieret og alsidig boligsammensætning ved at sikre, at hele områder ikke udlægges til almene boliger.

Anvendelse af bestemmelsen i planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, forudsætter, at kommunalbestyrelsen i lokalplanen tager stilling til, hvor stor den samlede boligmasse kan være, f.eks. ved at der i lokalplanen fastsættes præcise bestemmelser om bebyggelsens omfang og udformning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 7. Det fremgår

af lovforarbejderne til bestemmelsen, at boligmassen – afhængig af kommunalbestyrelsens og bygherrens ønsker og behov – kan fastsættes som antal boliger eller som etageareal. Efter almenboligloven findes følgende typer af almene boliger: almene familieboliger, almene ungdomsboliger, almene ældreboliger, herunder almene plejeboliger, og almene boliger til særligt udsatte grupper. Det er i lovforarbejderne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, forudsat, at kommunalbestyrelsen i lokalplanen kan vælge mellem disse typer af almene boliger.

Det fremgår af rapporten ”Evaluering af planloven m.v.” fra marts 2021, at kommunerne i perioden fra planlovsændringen i 2015 og frem til 1. april 2020 har vedtaget 45 lokalplaner med krav til andelen af almene boliger. Lokalplanerne omfatter med en enkelt undtagelse områder i Københavns Kommune og i øvrige områder i hovedstadsområdet samt i Aarhus Kommune. Enkelte kommuner har i forbindelse med evalueringen peget på udfordringer med at sikre, at den planlagte andel af almene boliger rent faktisk også opføres – og opføres i nogenlunde samme takt som privat boligbyggeri.

Med virkning fra den 1. januar 2024 er planlovens § 15, stk. 2, endvidere blevet udvidet med en regel om, at kommunen ved lokalplan kan bestemme, at boliger kun må anvendes som private ungdomsboliger til studerende omfattet af lov om boligforhold kapitel 1 a eller lov om støttede private ungdomsboliger.

Boligerne vil herefter skulle udlejes som ungdomsboliger og kan f.eks. ikke sælges som ejerboliger. De nævnte regler om udlejning i lov om boligforhold og lov om støttede private ungdomsboliger sikrer i øvrigt, at det til stadighed er studerende, som bebor de pågældende ungdomsboliger.

Denne mulighed for at bestemme, at boliger skal udlejes som private ungdomsboliger til studerende, er ikke begrænset til nye boligområder og kan i princippet (hvis det er sagligt begrundet) omfatte samtlige nye boliger i det pågældende område. Det gælder også nye boliger i eksisterende bebyggelse, hvor den hidtidige anvendelse ændres, f.eks. fra erhverv til bolig.

Den gældende planlov indeholder ikke herudover hjemmel til at fastsætte bestemmelser i lokalplaner om, at boliger skal have bestemte ejerforhold, f.eks. at de skal anvendes som ejerboliger eller andelsboliger.

#### *4.2.1.3 Planlægning og erstatning*

Planlægning efter planloven er som udgangspunkt erstatningsfri regulering, da der ikke pålægges ejere og brugere af fast ejendom en handlepligt, og da den hidtidige lovlige anvendelse ikke indskrænkes.

Når en lokalplan helt eller delvist har forbeholdt en ejendom til offentligt formål kan ejeren dog forlange ejendommen – eller den del, der er forbeholdt offentlige formål – overtaget af kommunen mod erstatning. Kommunens overtagelsespligt er betinget af, at det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme (planlovens § 48).

Begrebet offentligt formål i planlovens § 48 er ikke nærmere afgrænset i loven og kan omfatte flere af emnerne i lokalplankataloget. Offentligt formål kan f.eks. være rekreative arealer, legepladser, parkeringsarealer, veje, idrætsanlæg, skoler m.v. Det er ikke krav, at det er kommunalt. Et offentligt formål kan således godt være statsligt eller blive varetaget af private. Overtagelsespligten påhviler dog altid kommunen.

Hvis en lokalplan forbeholder en ejendom helt eller delvist til et offentligt formål, er det som nævnt hensynet til, at ejeren kan udnytte sin ejendom på en økonomisk rimelig måde, der er afgørende for, om kommunen skal overtage ejendommen.

Da der i 2015 blev indført hjemmel i planloven til ved lokalplan at stille krav om, at op til 25 pct. af boligmassen i nye boligområder skal være almene boliger, blev planlovens § 48 samtidig udvidet, så den ovenfor beskrevne ordning med mulighed for kommunal overtagelse og erstatning finder tilsvarende anvendelse, når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til almene boliger. Det betyder, at kommunen kan være tvunget til at overtage ejendommen, når der planlægges for almene boliger.

Om baggrunden herfor fremgår bl.a. følgende af lovforslagene:

”Efter lov om almene boliger m.v. gælder normalt et krav om, at den almene boligafdeling skal eje grunden, hvor boligen opføres. Det er forventningen at kommunerne, når der planlægges for almene boliger, ved aftale eller på anden betryggende måde sikrer sig, at der er en almen boligorganisation, som i praksis vil realisere lokalplanen ved at overtage grunden og bygge alment.

Hvis kommunalbestyrelsen på tidspunktet for realiseringen af lokalplanen mod forventning ikke ønsker eller ikke kan give tilsagn til den almene boligorganisation med henblik på opførelse af almene boliger, kan grundejeren komme i en økonomisk uheldig situation, fordi ejendommen eller en del heraf ikke vil kunne afhændes til den almene boligorganisation samtidig med, at ejeren ikke selv kan realisere lokalplanen. Hvis en sådan situation måtte opstå, vil der således gøre sig de samme beskyttelseshensyn gældende, som begrundet den kommunale overtagelsespligt i § 48 i relation til planlægning for offentlige formål.”

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan opstå en lignende problematik ved et krav om, at en ejendom skal forbeholdes ejerboliger, behandles under afsnit 4.3.4 nedenfor.

#### *4.2.2. Boliglovgivningen*

De gældende planlovsbestemmelser, der giver mulighed for at lokalplanlægge for bestemte boligtyper i form af almene boliger og ungdomsboliger, henviser til boliglovgivningen for nærmere definitioner af boligtyperne og deres anvendelse.

I det følgende gennemgås de regler i boliglovgivningen, som har betydning for, hvordan en hjemmel til at planlægge for ejerboliger kan udformes.

#### 4.2.2.1. *Definition af ejerbolig*

I den boligretlige lovgivning findes ikke en nærmere definition af ejerboliger. Boligretligt opereres der dog udtømmende med tre overordnede boligtyper: Ejerboligen, andelsboligen (og andre boligfællesskaber) samt lejeboligen.

I rapporten om ”Boligfællesskaber”, afgivet af en arbejdsgruppe nedsat i Boligministeriet den 1. marts 1994, er givet følgende definition af ejerboligen: ”En ejerbolig kan defineres som en selvstændig fast ejendom, hvor ejerne har en direkte ejendomsret til den lejlighed, der er brugsret til, hvorimod lejeboliger er karakteriseret ved, at lejeren hverken har en direkte eller indirekte ejendomsret til ejendommen eller den lejlighed, som lejeren bebor. Lejeren har alene en brugsret til lejligheden”.

Med hensyn til ejerlejligheden er der i ejerlejlighedslovens § 2, nr. 1, givet følgende definition: Ved en ejerlejlighed forstås ”en lejlighed samt andre særskilt afgrænsede husrum, der er registreret som en ejerlejlighed efter reglerne i denne lov eller tidligere gældende lovgivning”.

Begrebet boligfællesskab anvendes som betegnelse for en række boligformer, som hverken kan betegnes som ejer- eller lejeboliger, da medlemmerne alene har en indirekte ejendomsret til ejendommen.

Det fremgår af andelsboliglovens § 1 a, at loven finder anvendelse på boligfællesskaber, hvorved forstås andelsboligforeninger, boligaktieselskaber, boliganpartselskaber, boligsamejer, boliginteressentskaber, boligkommanditselskaber og andre selskaber, foreninger og fællesskaber, hvor der til deltagelse er knyttet brugsret til en beboelseslejlighed.

#### 4.2.2.2. *Bopælspligt og udlejning af ejerbolig*

I kapitel 1 i lov om boligforhold er der regler om benyttelse af boliger. Reglerne gælder for alle boligtyper; det vil sige ejer-, andels- og lejeboliger, som er beliggende i de kommuner, som har besluttet, at benyttelsesreglerne skal gælde. Dette er tilfældet i langt de fleste større bykommuner.

Helt overordnet gælder efter disse regler, at bliver en bolig, der hidtil har været benyttet til helårsbeboelse, ledig, skal ejeren sørge for, at den fortsat benyttes til helårsbeboelse.

For nyopførte boliger, der er fastlagt til helårsboliger i en lokalplan, som er endeligt vedtaget og offentligt bekendtgjort efter den 31. december 2020, er der i henhold til reglerne om benyttelse af boliger krav om, at ejeren skal sørge for, at boligen tages i brug til helårsbeboelse.

Gælder reglerne om bopælspligt, og har en bolig været ledig i mere end 6 uger, skal ejeren foretage anmeldelse af den ledige bolig til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan i så fald anviser en boligsøgende, og herefter er ejeren straks forpligtet til at udleje boligen til vedkommende. Kommunalbestyrelsen er berettiget til at lade en boligsøgende, som kommunalbestyrelsen har anvist, indsætte i boligen med fogedens hjælp.

Drejer det sig om en ejerbolig, og kan ejeren godtgøre, at der udfoldes rimelige bestræbelser på at få solgt boligen på realistiske vilkår, vil boligen imidlertid ikke være omfattet af kommunalbestyrelsens ret til at anvise en lejer.

Som led i kommunens håndhævelse af bopælspligten er der i loven en udtrykkelig hjemmel til samkøring af Det Centrale Personregister (CPR) med Bygnings- og Boligregistret (BBR) og Det Fælleskommunale Ejendomsstamregister (ESR).

Dette sikrer, at kommunerne har de fornødne instrumenter til at identificere ejere af boliger, der står tomme eller benyttes til ulovlige formål. Den, der ikke overholder reglerne om benyttelse af boliger i lov om boligforhold, kan i henhold til lov om boligforhold straffes med bøde.

Efter gældende regler kan den, der opfører nye private boliger til helårsbeboelse, selv beslutte, om boligerne skal sælges som ejerboliger, andelsboliger eller lejes ud. Dette gælder dog ikke boliger, som i henhold til en lokalplan skal anvendes som private ustøttede ungdomsboliger og dermed udlejes til studerende.

Den nyopførte ejendom kan eksempelvis være ejet af en enkelt investor, af flere ejere i sameje eller af ejere af de enkelte ejerlejligheder/boliger.

Efter gældende regler har en ejer af en eller flere nyopførte boliger i udgangspunktet fri adgang til at beslutte, om ejeren selv vil bebo boligen, eller om den skal udlejes. Det gælder også ejerlejligheder, om end vedtægten for den pågældende ejerforening kan begrænse retten til udlejning.

Lejes boligerne ud, vil forholdet mellem lejer og udlejer være reguleret af lejelovgivningen. Dette indebærer blandt andet, at huslejen kan fastsættes frit, når der er tale om nyopførte boliger, hvilket har medført, at huslejerne i disse boliger er relativt høje.

Vælger ejeren af ejendommen eller ejeren af en enkelt eller flere boliger at udleje boligerne, vil lejeforholdet som udgangspunkt være uopsigeligt fra udlejerens side. Udlejerens kan dog som udgangspunkt opsige lejeforhold om en ejerbolig, hvis ejeren selv agter at bebo lejligheden.

Som en undtagelse fra lejelovens almindelige regler om uopsigelighed fra udlejerens side kan der efter lejeloven indgås tidsbegrænsede lejeaftaler. Udlejerens vilkår om, at lejeaftalen er tidsbegrænset, kan imidlertid tilsidesættes af boligretten, hvis tidsbegrænsningen ikke kan anses for at være tilstrækkeligt begrundet i udlejerens forhold.

### **4.3. Mulige ændringer**

Ovenfor er gældende regler i planloven samt boliglovgivningen beskrevet. Dette afsnit beskriver mulige modeller for ændringer af planloven og boliglovgivningen, der ville kunne muliggøre en planlægning for ejerboliger. Det efterfølgende afsnit 4.4 beskriver konsekvenser af de mulige modeller.

#### 4.3.1. *Overordnede overvejelser*

Blandede by- og boligområder med et blandet udbud af ejerboliger, almene boliger, private lejeboliger og andelsboliger anses ofte for at være en nødvendig forudsætning for at sikre en blandet beboersammensætning i området og betragtes som en central faktor bag en økonomisk og socialt afbalanceret udvikling i større byer.

Fra en by- og boligforskningstilgang bliver det fremhævet, at en blandet beboersammensætning med hensyn til f.eks. indkomst, uddannelse/erhverv, arbejdsmarkedstilknytning, alder, etnicitet, husstandstype (enlige/par/andet med/uden børn) i større boligområder eller byudviklingsområder kan understøtte formel og uformel videndeling og adfærdspåvirkning på tværs af de enkelte beboergrupper og med afsæt i deres forskellige ressourcer. Dette kan bidrage til en gunstig udvikling i lokalområdet i form af bl.a. attraktive daginstitutioner og skoler, omfattende fritids- og foreningsaktiviteter og trygge gader og udearealer i lokalområdet. Således kan der opstå en ”god spiral”, og dermed kan en blandet beboersammensætning blive en central parameter i at sikre et velfungerende boligområde/byudviklingsområde, kendetegnet ved relativt lang botid og lav fraflytningshyppighed.

Ud over at en vis andel ejerboliger i et lokalområde kan have betydning for at sikre en blandet beboersammensætning, er der nogle karakteristika ved selve det at eje sin bolig, som også kan spille en rolle. Køb af ejerbolig er for den enkelte husstand typisk en stor investering forbundet med betydelige transaktionsomkostninger. En ejerbolig skal derfor gerne senere kunne sælges til en acceptabel pris og i hvert fald uden tab. Alt andet lige trækker det i retning af en relativt lang botid i ejerboliger, samt i boperioden at have interesse i at medvirke til at sikre et attraktivt lokalområde.

Da beboersammensætningen i ejerboliger afviger markant fra almene boliger, men i mere begrænset omfang for nyere ejerboliger og private lejeboliger i etagebyggeri i de større byer, jf. afsnit 2.4.4 samt tabel B.5-B.7 i bilag 1, er det især i eksisterende boligområder, at planlægning for ejerboliger på ledige arealer eller i nedlagte institutioner m.v. i et lokalplanområde kan få betydning for at sikre en blandet beboersammensætning.

Det er vurderingen, at planlægning for ejerboliger frem for boliger med valgfri ejerform efter omstændighederne kan hæmme realisering af planlægningen, dvs. opførelse af de planlagte boliger.

Der kan således være forskel på, hvilke investorer, der har interesse i at investere i henholdsvis lejeboliger og ejerboliger, ligesom både investerings- og forbrugerefterspørgsel efter henholdsvis ejer- og lejeboliger kan påvirkes forskelligt af f.eks. den finansielle regulering og renteniveauet og kan variere over tid. Fastlæggelse af ejerformen til ejerboliger vil også begrænse bygherrer og investorers mulighed for efterfølgende at tilpasse anvendelsen af de opførte boliger til udviklingen i markedet. Begrænsningerne i en sådan planlægning vil umiddelbart reducere det økonomiske potentiale ved byudvikling, hvis krav til andelen af ejerboliger overstiger den andel, som ejerboliger ville udgøre i investors/bygherrers allokering af egen drift. Investeringer i at etablere nye boliger i et sådant lokalplanområde vil endvi-

dere blive mindre attraktiv, i det omfang investor/bygherre vurderer, at der er risiko for, at den reducerede fleksibilitet til at konvertere planlagte ejerboliger til lejeboliger i projekt-/anlægsfasen kan blive en forretningsmæssig begrænsning. Investering i et byggeri, der i henhold til en lokalplan kun må anvendes til ejerboliger, er således mere risikabel, end hvis der er valgfrihed med hensyn til ejerform.

Viser det sig af forskellige årsager, at lokalplanen ikke realiseres, vil kommunalbestyrelsen dog – som ved anden planlægning – efter sædvanlig lokalplanprocedure kunne ændre lokalplanen til en anden anvendelse.

For at nedbringe – men ikke fuldt ud afværge - risikoen for, at planlægning for ejerboliger frem for boliger med valgfri ejerform fører til nedgang eller forsinkelse i det ellers forventelige samlede boligbyggeri, kan det overvejes at begrænse en eventuel hjemmel til planlægning for ejerboliger således, at alene en mindre andel af boligmassen i et lokalplanområde vil kunne udlægges til ejerboliger. En sådan begrænsning vil også kunne understøtte en målsætning om blandede byområder, idet hele lokalplanområder ikke vil kunne udlægges til ejerlejligheder.

På den baggrund er der i afsnit 4.3.2 nedenfor opstillet to modeller for planlægning for ejerboliger og angivet en mulighed for kombination heraf.

Som nævnt defineres en ejerbolig som en selvstændig fast ejendom, hvor ejerne har en direkte ejendomsret til den lejlighed, der er brugsret til. Der findes imidlertid ikke lovgivning med en definition af og regler om ejerboliger, som en eventuel ny bestemmelse i lokalplankataloget kan henvise til med den ønskede virkning: at boligerne ikke anvendes til udlejning.

I lov om ejerlejligheder er en ejerlejlighed defineret som ”en lejlighed samt andre særskilt afgrænsede husrum, der er registreret som en ejerlejlighed efter reglerne i denne lov eller tidligere gældende lovgivning”. En sådan registrering af lejlighederne i en bebyggelse er imidlertid ikke til hinder for, at grundejeren/bygherren beholder ejendomsretten til hele eller dele af bebyggelsen og lejer lejlighederne ud – eller sælger bebyggelsen til en professionel udlejer, der herefter udlejer lejlighederne.

Det gælder derfor for begge modeller, at de bør kombineres med regler, der sikrer, at de pågældende boliger rent faktisk sælges/anvendes som ejerboliger og ikke anvendes til systematisk, professionel udlejning. Et oplæg til sådanne supplerende regler i boliglovgivningen fremgår af afsnit 4.3.3.

#### *4.3.2. To modeller for planlægning for ejerboliger*

I det følgende gennemgås to modeller for en hjemmel til kommunal til at planlægge for ejerboliger, inkl. bud på konkrete ændringer af lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2. Hertil kan komme supplerende ændringer andre steder i loven.

Hidtil lovlig anvendelse af arealer og bebyggelse i lokalplanområdet vil i alle tilfælde kunne fortsætte uanset en senere lokalplanbestemmelse om ejerboliger, jf. også afsnit 4.2.1 ovenfor.



*Model 1: Anvendelsen af op til 100 pct. af nye boliger i lokalplanområdet kan fastsættes til ejerboliger*

Planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, kan udvides således, at der efter ”I en lokalplan kan der optages bestemmelser om [...] anvendelse af de enkelte bygninger, herunder at boliger kun må anvendes som ungdomsboliger til studerende omfattet af kapitel 1 a i lov om boligforhold eller lov om støttede private ungdomsboliger” tilføjes: ”eller ejerboliger”.

Modellen vil (hvis det er sagligt begrundet) give mulighed for at bestemme, at samtlige nye boliger i lokalplanområdet skal være ejerboliger. Det vil også gælde nye boliger i eksisterende bebyggelse, hvor den hidtidige anvendelse ændres, f.eks. fra erhverv til bolig.

Modellen vil give kommunerne mulighed for at planlægge for ejerboliger både i nye boligområder og eksisterende boligområder, herunder områder med blandet bolig og erhverv.

Nye boligområder er områder, der ikke allerede anvendes til eller er lokalplanlagt til boligformål, f.eks. bynære områder i landzone, og områder, som i en gældende lokalplan, byplanvedtægt m.v. er udlagt til en anden anvendelse end boligformål, f.eks. nedslidte erhvervsområder i byerne eller områder udlagt til offentligt formål.

Planlægning for ejerboliger i eksisterende boligområder kan omfatte fortætning i form af udfyldning af hidtil tomme grunde med nyt byggeri eller udvidelse af boligmassen i eksisterende bebyggelse, f.eks. ved etablering af en ny tagetage. Det kan også omfatte ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse, f.eks. ombygning af erhvervslokaler til boliger i områder med blandet bolig og erhverv.

Det kan – af hensyn til grundejernes berettigede forventninger – overvejes at undtage områder, der allerede er lokalplanlagt til boligformål uden krav om ejerform, men hvor dette endnu ikke er realiseret, fra ordningen.

*Model 2: Anvendelsen af op til 25 pct. af boligmassen i lokalplanområdet kan fastsættes til ejerboliger; herudover kan der fortsat planlægges for 25 pct. almene boliger.*

Planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, kan udvides således, at der efter ”I en lokalplan kan der optages bestemmelser om [...] krav om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, jf. lov om almene boliger m.v.” tilføjes: ”og at op til 25 pct. af boligmassen skal være ejerboliger”.

Modellen vil – på samme måde som den gældende hjemmel til planlægning for almene boliger, jf. afsnit 4.2.1 ovenfor – alene give mulighed for planlægning for ejerboliger i nye boligområder, dvs. områder, der ikke allerede anvendes til eller er lokalplanlagt til boligformål. Boligmassen vil kunne fastsættes som antal boliger eller som etageareal, og kommunen vil i lokalplanen kunne bestemme, hvordan de pågældende ejerboliger nærmere skal placeres inden for lokalplanområdet.

Begrænsningen til 25 pct. almene boliger + 25 pct. ejerboliger af lokalplanområdet vil gælde for det samlede lokalplanområde og ikke for hver enkelt grund i området.

Modellen giver ikke kommunen mulighed for at planlægge for ejerboliger i eksisterende boligområder. Det kan derfor overvejes at kombinere model 2 med en mulighed for at planlægge for ejerboliger ved fortætning af eksisterende boligområder, jf. model 1. Det vil dermed f.eks. blive muligt i en lokalplan at fastsætte, at en tom grund i et eksisterende boligområde skal anvendes til ejerboliger.

#### *4.3.3. Supplerende regler i boliglovgivningen*

Som nævnt i afsnit 4.3.1 bør en eventuel hjemmel i planloven til at planlægge for ejerboliger kombineres med regler, der sikrer, at de pågældende boliger rent faktisk sælges/anvendes som ejerboliger og ikke til systematisk, professionel udlejning. Samtidig skal der ikke gøres indgreb i ejers sædvanlige adgang til at råde over sin ejendom, der går videre, end det tilsigtede formål tilsiger, og administrationen af reglerne skal begrænses til det nødvendige og tilstrækkelige. I det følgende beskrives to mulige løsninger på denne håndhævelsesproblematik.

*Løsning 1: Forbud mod udlejning af boliger, der i en lokalplan er udlagt til ejerboliger, uden anmeldelse til eller dispensation fra kommunalbestyrelsen*

Det kan i boligforholdsloven fastsættes, at ejeren af en bolig, der i en lokalplan er udlagt til ejerbolig, som udgangspunkt ikke må udleje boligen.

Som undtagelse hertil kan der fastsættes bestemmelse om, at ejeren i nærmere angivne situationer kan udleje boligen til andre efter anmeldelse herom til kommunalbestyrelsen. Disse situationer kan omfatte

- udlejning af boligen til ejerens familie i op- eller nedstigende linje og
- udlejning til andre, når ejeren er midlertidigt fraværende på grund af sygdom, forretningsrejse, studieophold, midlertidig forflyttelse el.lign. – svarende til de situationer, hvor en lejer i henhold til lejelovens § 158, stk. 1, kan fremleje en lejebolig.

Herudover kan der fastsættes bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen i andre tilfælde efter en konkret vurdering kan give dispensation til, at boligen udlejes. Det kan i den forbindelse indlægges som en forudsætning, at dispensation gives, medmindre udlejningen indgår i en systematisk udlejning af flere lejligheder.

Kommunalbestyrelsen kan tillægges mulighed for at føre tilsyn med reglernes overholdelse ved at samkøre Det Centrale Personregister (CPR) med Bygnings- og Boligregistret (BBR) og Det Fælleskommunale Ejendomsstamregister (ESR) samt ved at opsøge udvalgte husstande, dog uden adgang til at overskride dørtærsklen eller komme inden for i boligen. Dette vil svare til kommunalbestyrelsens gældende tilsynsbeføjelser efter boligforholdslovens § 10, stk. 1, og § 11, nr. 2.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere tillægges mulighed for at ophæve lejeaftaler, som er indgået i strid med reglerne, ligesom det vil være muligt at indføre bødes-  
traf for ulovlig udlejning. Dette vil svare til reglerne i boligforholdslovens §§ 12 d

og 12 f vedrørende boliger, der i en lokalplan er udlagt til private ustøttede ungdomsboliger.

*Løsning 2: Forbud mod erhvervelse af mere end én bolig i et lokalplanområde, hvis boligerne i lokalplanen er udlagt til ejerboliger*

Det kan i boligforholdsloven fastsættes, at det som udgangspunkt er forbudt at eje flere boliger i et lokalplanområde, hvis boligerne i lokalplanen er udlagt til ejerboliger.

For at imødegå omgåelse – som f.eks. kunne bestå i, at et moderselskab opretter et antal datterselskaber, der hver ejer en lejlighed, hvorefter lejlighederne udlejes – kan det tillige fastsættes, at juridiske personer som udgangspunkt ikke kan erhverve boliger, der i en lokalplan er udlagt til ejerboliger.

Kommunalbestyrelsen kan gives mulighed for efter en konkret vurdering at dispensere fra disse regler.

Håndhævelse af disse regler kan sikres ved, at det i boligforholdsloven fastsættes, at bygherren – i tilfælde, hvor en lokalplan udlægger boliger til ejerboliger – inden ansøgning om byggetilladelse skal lade tinglyse en deklaration på ejendommen om, at de kommende boliger er omfattet af en sådan lokalplanbestemmelse og dermed af de ovennævnte krav til en køber. Kommunalbestyrelsen bør i givet fald være påtaleberettiget efter deklarationen. Hvis en juridisk person forsøger at tinglyse ejerskab til en af disse boliger, eller hvis en fysisk person forsøger at tinglyse ejerskab til flere boliger, vil Tinglysningsretten herefter skulle afvise tinglysning, medmindre den pågældende dokumenterer, at kommunen har meddelt dispensation til erhvervelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at selv om tinglysning af ejerskab til fast ejendom ikke er en gyldighedsbetingelse for ejerskabet, så er det en væsentlig sikringsakt, der har til formål at forhindre, at den pågældende ret fortrænges af andre rettigheder f.eks. ved dobbeltsalg. Hertil kommer, at tinglysning af adkomst til en ejendom er en betingelse for at kunne optage lån i boligen. Afskæring af tinglysning af ejerskab udgør således en tilstrækkelig effektiv kontrol af de ovennævnte krav til en køber.

Med denne løsning vil kommunens således ikke skulle føre tilsyn med reglernes overholdelse, men alene træffe afgørelse, når der ansøges om dispensation fra de ovennævnte krav til købere af de pågældende boliger.

Det bemærkes, at det vil være nødvendigt at supplere modellen med en bestemmelse i boligforholdsloven om, at bygherre ikke må udleje ejendommen. Det skyldes, at bygherre får tinglyst sin adkomst ved erhvervelsen af skødet på grunden og herefter uden yderligere tinglysning vil have tinglyst adkomst til de opførte boliger. Konkret i forhold til bygherre udgør det således ikke et værn mod systematisk og professionel udlejning, at tinglysningsretten ved tinglysning af adkomst til en lejlighed skal påse, at køberen ikke i forvejen ejer en lejlighed inden for lokalplanområdet. Kommunalbestyrelsen kan tillægges de samme beføjelser til at føre tilsyn og ophæve ulovlige lejeaftaler, som er beskrevet under løsning 1.

Det gælder både for løsning 1 og løsning 2, at det kan overvejes at begrænse reglerens virkning til et tidsrum på f.eks. tre år fra ibrugtagningstilladelsen for den pågældende beboelsejendom, da der herefter må anses for at være en meget begrænset risiko for systematisk, professionel udlejning af boligerne.

Ved fastsættelse af regler skal der tages stilling til, om kommunens mulighed for at anvise ledige lejligheder til boligsøgende, jf. afsnit 4.2.2.2 ovenfor, skal opretholdes i de områder, hvor der er planlagt for ejerboliger.

#### *4.3.4. Erstatning*

De skitserede lovændringer vil ikke indebære, at grundejer tvinges til at sælge den del af grunden, der udlægges til ejerboliger, og eksisterende lovlig anvendelse kan fortsætte uhindret, også ved salg af grunden. Ejer/erhverver af grunden vil først ved en ændret anvendelse være forpligtet til at overholde den gældende lokalplan, der – hvis der indføres regler herom – kan indeholde krav om, at boliger på ejendommen kun må anvendes som ejerboliger.

Realisering af en lokalplan, der udlægger boliger/en del af boligmassen til ejerboliger, vil endvidere – i modsætning til lokalplaner, der udlægger en del af boligmassen til almene boliger, jf. afsnit 4.3.1.1 ovenfor – ikke forudsætte, at en bestemt form for aktør, som er godkendt af kommunen, får rådighed over den pågældende del af ejendommen og opfører boligerne.

Disse forhold taler for, at den skitserede form for planlægning for ejerboliger kan gennemføres som erstatningsfri regulering, herunder at det ikke er nødvendigt at udvide anvendelsesområdet for planlovens § 48 (om mulighed for at kræve kommunal overtagelse af ejendommen mod erstatning, jf. afsnit 4.2.1.3 ovenfor), så bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse, når en lokalplan har forbeholdt en ejendom til ejerboliger.

### **4.4. Konsekvenser af mulige ændringer**

De skitserede lovændringer vil give kommunerne mulighed for ved lokalplan at bestemme, at boliger i et lokalplanområde eller en del heraf skal anvendes til ejerboliger. I det følgende beskrives først de overordnede samfundsmæssige konsekvenser og dernæst de økonomiske konsekvenser for grund- og boligejere, herunder staten.

#### *4.4.1. Samfundsmæssige konsekvenser*

En hjemmel til lokalplanbestemmelser om, at boliger skal anvendes som ejerboliger, vil som udgangspunkt kunne fremme opførelse af ejerboliger og vil potentielt kunne bidrage til at fremme blandede by- og boligområder med en beboersammensætning, der går på tværs af uddannelses- og indkomstgrupper m.v., hvilket vil kunne understøtte velfungerende boligområder/byudviklingsområder, som ofte kendetegnes ved en – typisk – relativt lang botid/lav fraflytningshyppighed, jf. afsnit 4.3.1 ovenfor. Dette vil i givet fald kunne indebære samfundsøkonomiske fordele i form af bl.a. mindre social segregering og bedre rammer for øget social mobilitet. Det er usikkert, om de nævnte mulige gevinster i praksis vil blive opnået som følge af en sådan hjemmel til lokalplanbestemmelse, og hvilke samfundsgrupper der vil kunne opnå de evt. effekter.

Ud over beboersammensætningen i ejerboliger i forhold til andre ejerformer kan den kendsgerning, at ejerboliger ikke som lejeboliger alene er et forbrugsgode for boligtagere, men tillige et investeringsgode, have betydning for botid og engagement i lokalområdet.

Realisering af en sådan planlægning forudsætter imidlertid, at en bygherre/investor kan og vil finansiere byggeriet, hvilket igen forudsætter, at de pågældende boliger kan – eller forventes at kunne – sælges til individuelle ejere med et tilfredsstillende afkast, enten som projektsalg eller efter opførelse.

Det er vurderingen, at planlægning for ejerboliger frem for boliger med valgfri ejerform efter omstændighederne kan føre til, at der ikke bliver opført boliger – eller at opførelsen af boliger udskydes – på grund af f.eks. (risiko for) lav rentabilitet eller finansieringsvanskeligheder, jf. nærmere herom i afsnit 4.3.1 ovenfor.

Samfundsøkonomisk kan planlægning for ejerboliger således efter omstændighederne indebære omkostninger for byudviklere/investorer i form af mindsket fleksibilitet, forøget risiko, højere afkastkrav og reduceret forventet afkast ved nybyggeri.

Hertil kommer, at planlægning for ejerboliger kan bidrage til ubalance mellem udbud og efterspørgsel på boligmarkedet, hvis der planlægges på en måde, der fører til etablering af flere ejerboliger, end der efterspørges. Det indebærer risiko for, at en del af samfundets ressourcer, i dette tilfælde primært arealer til beboelse, allokere til en boligtype, som ikke i udgangspunktet efterspørges i det omfang, den udbydes.

Viser det sig af forskellige årsager, at det ikke er muligt at realisere lokalplanen, vil kommunalbestyrelsen – som ved anden planlægning – efter sædvanlig lokalplanprocedure kunne ændre lokalplanen til en anden anvendelse.

Planlægning for ejerboliger frem for boliger med valgfri ejerform kan umiddelbart forventes både i model 1 og model 2 at føre til mindre afkast for byudviklere, bygherrer m.fl., der påvirkes negativt af en reduceret fleksibilitet til at vælge afsætningskanal (marked for ejerboliger over for lejeboliger). Det forventede værditab er imidlertid mindre ved model 2 end model 1. Det skyldes, at model 2 giver mere begrænsede muligheder for at planlægge for ejerboliger og dermed mindre risiko for, at planlægningen vil overstige investerings- og forbrugsefterspørgslen i markedet.

Med forbehold for ovennævnte risiko for manglende realisering vil en eventuel mulighed for planlægning for ejerboliger kunne understøtte udvikling af såkaldte blandede byer eller blandede boligområder, hvor der er boliger med forskellige ejerformer og deraf følgende forskelle i beboersammensætning og fraflytningshyppighed, jf. kapitel 2, afsnit 2.4.3 ovenfor. Det bemærkes i den forbindelse, at en eventuel mulighed for at planlægge for ejerboliger vil kunne anvendes i kombination med de gældende muligheder for planlægning for almene boliger og ungdomsboliger til studerende.

Hvis der fokuseres isoleret på en målsætning om blandede byer/boligområder synes en kombination af model 1 for så vidt angår nye boligområder og model 2 for så vidt angår eksisterende boligområder umiddelbart at opnå målet bedst i forhold til de opstillede modeller. En sådan kombineret model forhindrer således på den ene side planlægning for boligområder, hvor der kun er ejerboliger, og giver på den anden side mulighed for, at der i eksisterende boligområder med mange lejeboliger kan planlægges for ejerboliger som led i fortætning af boligområdet. En ren model 1 vil give kommunerne størst fleksibilitet i planlægningen.

Det har ikke umiddelbart været muligt at kvantificere hverken de potentielle positive eller de negative samfundsøkonomiske effekter, der forventeligt vil være forbundet med de to modeller eller den beskrevne kombination heraf. De økonomiske konsekvenser for staten er behandlet i afsnittet nedenfor.

De skitserede ændringer af boliglovgivningen, jf. afsnit 4.3.3 ovenfor, vil indebære administrative byrder for enten kommunerne (løsning 1) eller Tinglysningssretten og i mindre grad kommunerne (løsning 2).

#### *4.4.2. Økonomiske konsekvenser for grund- og boligejere*

Som det fremgår af afsnit 4.2.1.1 ovenfor kræver større byggerier, herunder opførelse af boligbyggeri, at der foreligger en lokalplan herfor. Det samme gælder ændret anvendelse af eksisterende byggeri, f.eks. hvis erhvervsbebyggelse ønskes omdannet til boliger. Planlægning, der udlægger en ejendom til ejerboliger, vil således kunne give nye muligheder, der efter omstændighederne vil kunne øge markedsprisen for ejendommen. Markedsprisen vil dog alt andet lige stige mere for en sådan ejendom, hvis den udlægges til boliger med valgfri ejerform, *jf. nedenfor*.

Markedsprisen vil kunne falde, hvis en ejendom hidtil har været udlagt til et andet formål end ejerboliger, som ikke er realiseret, men som gav mulighed for et større afkast end de ejerboliger, som arealet udlægges til i en ny lokalplan.

Markedsprisen for ejendomme, der udlægges til ejerboliger, vil alt andet lige være lavere end prisen for tilsvarende ejendomme, der udlægges til boliger med valgfri ejerform. Dels vil prisen være højere ved valgfri ejerform, i det omfang afkastet er større ved private udlejningsboliger end ved ejerboliger, dels vil fastlæggelse af ejerformen til ejerboliger hertil påvirke prisen negativt, i det omfang bygherrer og investorer vurderer det fordelagtigt at have mulighed for efterfølgende at tilpasse anvendelsen af de opførte boliger til udviklingen i markedet. Der er således risiko for, at enkeltboliger må sælges til en lavere pris end forventet eller stå tomme, når de ikke må udlejes af bygherren. Investering i et byggeri, der i henhold til en lokalplan kun må anvendes til ejerboliger, er således mere risikabel, end hvis der er valgfrihed med hensyn til ejerform. Investor vil derfor som udgangspunkt kræve en højere risikopræmie i forbindelse med sin eventuelle investering.

Hvis der gives mulighed for at planlægge for ejerboliger på en ejendom, som hidtil har været lokalplanlagt til boliger med valgfri ejerform, uden at dette er realiseret, vil det således kunne påvirke markedsværdien for den pågældende ejendom negativt. Som anført ovenfor under afsnit. 4.3.2, model 1, kan sådanne ejendomme

imidlertid undtages fra ordningen under hensyn til grundejernes berettigede forventninger om at kunne opføre boliger uden krav til ejerform. En sådan undtagelse er også indbygget i model 2.

Planlægning for ejerboliger frem for boliger med valgfri ejerform vil i forhold til konkrete ejendomsprojekter kunne få negative økonomiske konsekvenser for en række selskaber f.eks. DSB, By & Havn, Freja Ejendomme m.v. Eksempelvis risikeres potentialet for byudvikling m.v. på Lynetteholmen reduceret, såfremt der gives mulighed for planlægning for ejerboliger. Det vil i så fald svække projektøkonomien og reducere statens provenu herfra.

De skitserede ændringer af boliglovgivningen, jf. afsnit 4.3.3 ovenfor, kan for så vidt angår løsning 1 muligvis medføre, at prisen for en bolig, der anvendes som ejerbolig i henhold til en lokalplan, vil være lavere end prisen for en tilsvarende bolig, som anvendes som ejerbolig uden lokalplan herom. Indskrænkninger i brugsretten til en ejerbolig begrænser en potentiel boligkøbers fleksibilitet og må således antages at reducere den pris, som personen er villig til at betale. De indskrænkninger i brugsretten til en ejerbolig, som de skitserede ændringer i løsning 1 vil medføre, er dog af begrænset karakter og må derfor antages at være af tilsvarende begrænset betydning for boligprisen. Løsning 2 indebærer ingen indskrænkninger i den enkelte boligejers brugsret.

## 5. Muligheder for at understøtte opførelse af ejerboliger gennem ændrede momsregler

Dette kapitel gennemgår mulighederne for at understøtte opførelse af ejerboliger gennem ændrede momsregler. Først belyser kapitlet, hvilke regler der gælder i dag, og hvordan disse indvirker på boligudbuddet. Herefter vurderes mulighederne for at ændre i momsreglerne og mulige konsekvenser heraf.

### 5.1. Opsamling

De danske momsregler bygger på EU-regulering og kan kun i et meget begrænset omfang ændres. Salg af nye bygninger og byggegrunde er momspligtige, mens andre former for levering af fast ejendom, herunder udlejning og salg af gamle bygninger, er momsfrataget. Dette er i overensstemmelse med EU-reglerne. Det er ikke muligt nationalt at momsfritage salg af ubebyggede byggegrunde eller nye bygninger grundet de EU-retlige bindinger.

For så vidt angår udlejning af fast ejendom er hovedreglen i EU's momsdirektiv, at udlejningen er momsfrataget. Der er dog i direktivet anført visse specifikke undtagelser fra denne momsfrihed, herunder udlejning inden for hotelsektoren eller sektorer med tilsvarende opgaver, således som dette er defineret i medlemsstaternes lovgivning. Desuden er det anført i direktivet, at medlemsstaterne kan fastsætte yderligere undtagelser i relation til udlejning af fast ejendom. Hvorvidt denne mulighed for at fastsætte yderligere undtagelser fra momsfritagelsen kan fortolkes således, at udlejning til boligformål kan gøres momspligtigt, er ikke undersøgt.

En eventuel momspligt for boligudlejning vil med stor sandsynlighed føre til øget husleje og kan muligvis føre til nedgang i byggeri til boligudlejning uden tilsvarende stigning i opførelse af ejerboliger. Det vurderes muligt i højere grad at sikre, at salg af alle grunde beregnet til nybyggeri momspålægges i modsætning til i dag, hvor en stor del af grundene anses for at være "bebygget" og dermed for at være moms frit salg af "en gammel bygning med tilhørende jord". En sådan løsning, hvor alle grunde afgiftsbelastes ensartet, forventes at øge omkostningerne ved byggeri til momsfri udlejning og dermed mindske det økonomiske incitament til at opføre byggeri til udlejning. En sådan regelændring vil som udgangspunkt gøre det dyrere at bygge lejeboliger og ikke direkte fremme byggeri af ejerboliger. Det er derfor uvist, om denne løsning vil føre til øget byggeri til salg af ejerlejligheder, eller om konsekvensen f.eks. vil blive en nedgang i det samlede nybyggeri. Et arbejde med at finde konkrete mulige løsninger for, hvordan en ensartet afgiftsbelastning på alle grunde eventuelt kan udformes, således at de danske momsregler stadig er i overensstemmelse med EU-retten, er ikke foretaget, hvorfor konsekvenserne heraf heller ikke kan konkretiseres på nuværende tidspunkt.

Det bemærkes endvidere, at private interessenter har tilkendegivet, at en ændring af momsreglerne ikke vil kunne bidrage væsentligt til at øge udbuddet af ejerboliger.



## 5.2. Hvad gælder i dag?

### 5.2.1. Overordnede principper og regler

Moms fungerer som en forbrugsafgift. Det vil sige, at virksomheder, der sælger varer eller ydelser, opkræver moms fra forbrugerne og indbetaler momsen til skattemyndighederne.

Når virksomheder selv køber varer eller tjenester til brug i deres drift, skal de ofte betale moms på disse indkøb. Virksomheder har ret til at fradrage denne købsmoms i deres momsregnskab, hvis indkøbene bliver anvendt i forbindelse med deres momspligtige salg.

Momsreglerne omfatter kun økonomisk virksomhed og derfor ikke privatpersoners salg af deres ejendom.

Momsreglerne for fast ejendom følger de overordnede principper for moms. Det vil sige, at hvis man har momspligtige aktiviteter, skal man betale moms af sit salg og har fradragsret for moms på sine indkøb, og hvis man har momsfri aktiviteter, skal man ikke betale moms af sit salg og har heller ikke fradragsret. Disse regler kan ikke ændres.

Hovedreglen i momsdirektivet (Rådets direktiv 2006/112/EF) er, at salg af varer og ydelser er momspligtigt, idet der dog er fastsat specifikke momsfritagelser for en række varer og ydelser. Momsfritagelserne i relation til fast ejendom fremgår af artikel 135, stk. 1, litra j, k og l, samt artikel 135, stk. 2, der bl.a. omfatter levering af bygninger med tilhørende jord bortset fra levering inden første indflytning, levering af ubebygget fast ejendom bortset fra byggegrunde samt bortforpagtning og udlejning af fast ejendom. Det fremgår af artikel 12, stk. 3, at momspligtige byggegrunde forstås som grunde, hvad enten de er byggemodnet eller ikke, når de af medlemsstaterne betragtes som sådanne.

Samlet set betyder reglerne i EU's momsdirektivs artikel 135 og artikel 12, at salg af ubebyggede byggegrunde og nye bygninger er momspligtige, mens andre former for levering af fast ejendom som hovedregel er momsfritaget, herunder salg af gamle bygninger med tilhørende jord og udlejning til boligformål.

### 5.2.2. Bygninger

Sælgere af nye bygninger skal opkræve moms af køberen og derefter indberette og indsende den opkrævede moms til skattemyndighederne. Disse sælgere vil til gengæld have fradragsret for eventuel købsmoms – f.eks. i moms af indkøb i byggefasen.

Nye bygninger er nærmere defineret i momsbekendtgørelsen i overensstemmelse med EU-reglerne. Overordnet fremgår, at bygninger er grundfaste konstruktioner, som er færdiggjorte til det formål, de er bestemt til. En bygning anses som ny inden første indflytning, men den anses også som ny ved første levering efter indflytning, hvis leveringen sker mindre end 5 år efter bygningens færdiggørelse.

En bygning, hvor der i væsentligt omfang er udført til-/ombygningsarbejde, anses også som ny. Dvs. når værdien af til-/ombygningsarbejdet overstiger 50 pct. (bygning) eller 25 pct. (bygning med tilhørende jord) af beregningsgrundlaget.

Som en undtagelse fra hovedreglen om momspligt kan salg af nye bygninger være moms fritaget, hvis bygningen af sælger er opført til og udelukkende anvendt som led i moms fritaget udlejningsaktivitet.

Disse regler er i overensstemmelse med EU-reglerne i momsdirektivets artikel 135, stk. 1, litra j, sammenholdt med artikel 12, stk. 1, litra a, og stk. 2.

Salg af gamle bygninger – dvs. bygninger der ikke er nye, jf. ovenfor – er moms fritaget i overensstemmelse med momsdirektivets artikel 135, stk. 1, litra j. Det vil sige, at ejeren eller udvikleren ikke skal opkræve moms af køberen, men til gengæld heller ikke har ret til fradrag for eventuel moms af indkøb foretaget i forbindelse med salget.

#### 5.2.3. *Byggegrunde*

Som nævnt er salg af ubebyggede byggegrunde momspligtigt, jf. EU-reglerne i momsdirektivets artikel 135, stk. 1, litra k, sammenholdt med artikel 12, stk. 1, litra b, og stk. 3.

Byggegrunde er i moms bekendtgørelsen defineret som ubebyggede arealer, der efter planloven er udlagt til formål, som muliggør opførelsen af bygninger.

Der kan opstå udfordringer, når det i praksis skal fastslås, om der er tale om en byggegrund, f.eks. når der på grunden står en gammel bygning/bygningskonstruktion, der ikke kan anvendes og er bestemt til nedrivning.

Her er der i den administrative praksis tidligere blevet lagt vægt på, hvad købers hensigt med transaktionen har været. EU-Domstolen underkendte i 2019 delvist denne danske praksis, idet hensigten i højere grad skal være understøttet af objektive elementer.<sup>9</sup> Dommen betød, at færre grunde end hidtil sælges som momspligtige byggegrunde, men i stedet sælges moms frit som ”en gammel bygning med tilhørende jord”.

EU-Domstolen har desuden afsagt en del domme, der er af betydning for afgrænsningen af, hvornår der er tale om salg af en ubebygget byggegrund (momspligtig) eller salg af en gammel bygning med tilhørende jord (momsfri). dommene betyder, at det i stort omfang er muligt for sælger og køber at sikre, at der bliver tale om et moms frit salg ved f.eks. ved at lade eksisterende gamle bygninger/konstruktioner stå på grunden, når salget gennemføres.

#### 5.2.4. *Boligudlejning*

Boligudlejning er som hovedregel moms fritaget, jf. EU-reglerne i momsdirektivets artikel 135, stk. 1, litra l.

---

<sup>9</sup> C-71/18, KPC-Herning) Link: [CURIA - Dokumenter \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0071).

Det betyder, at der ikke skal opkræves moms af lejen, men til gengæld har udvikler/udlejer ikke ret til fradrag for købsmoms, hverken moms af indkøb i byggeselskabet eller i forbindelse med selve udlejningen.

Momsdirektivets artikel 135, stk. 2, indeholder nogle specifikke begrænsninger af momsfritagelsen, der dog ikke omfatter den almindelige boligudlejning. Men det anføres desuden, at ”Medlemsstaterne kan fastsætte yderligere undtagelser inden for det i stk. 1, litra l), omhandlede anvendelsesområde”.

Hvorvidt denne mulighed for at fastsætte yderligere undtagelser fra momsfritagelsen kan anvendes til at gøre udlejning til boligformål momspligtigt, er ikke undersøgt.

### **5.3. Reglernes indflydelse på boligudbuddet**

Købes en momspligtig byggegrund, vil kun købere, der anvender grunden til byggeri af boliger, der sælges med momspligt (nye bygninger), have fradragsret for momsen af byggegrunden, mens købere, der anvender grunden til byggeri af boliger, der skal udlejes momsfrit, ikke vil have fradragsret for momsen på grunden, og momsen vil derfor være en omkostning på lige fod med andre omkostninger ved opførelsen af byggeriet.

Moms på byggegrunde giver således umiddelbart et incitament til at opføre ejerboliger frem for lejeboliger. De nuværende regler og praksis medfører imidlertid, at ikke alle salg af byggegrunde bliver momspligtige, hvilket er en fordel ved levering af momsfri udlejning, idet momsen på byggegrunde i sådanne tilfælde som nævnt ikke vil kunne fradrages.

Enkelte kommunale interessenter har givet udtryk for den antagelse, at reglen om, at bygninger er nye 5 år efter ibrugtagning, får byggeri til at blive udlejet i minimum 5 år i stedet for straks at blive taget i brug som ejerboliger.

Reglen kan ifølge antagelsen bevirke, at nybyggeri (trods en begrænset fradragsret for købsmoms) starter med at blive udlejet for først senere – når ejendommen mindst er 5 år gammel og dermed kan sælges momsfrit som en gammel bygning – at blive solgt. For at efterprøve validiteten af denne antagelse, er skift af ejendomme fra lejeboliger til ejerboliger blevet undersøgt.

For at undersøge omfanget af skift i ejerform fra lejebolig til ejerbolig har arbejdsgruppen set på godt 7.000 etageboliger opført i perioden 2009-2014, som pr. 1. januar 2015 var ejerlejlighedsopdelt.

Godt 300 af disse boliger (netto) er efter det femte år fra ibrugtagelsen i perioden 2016-2022 gået fra at være registreret som udlejet til at være registreret som benyttet af ejer. Denne opgørelse er dog behæftet med usikkerhed.

Opgørelsen tyder på, at hidtil udlejede boliger kun i begrænset omfang sælges som ejerboliger efter det femte år. Under alle omstændigheder vil nybyggeri, der udlejes, kun kunne sælges gradvist efter de første 5 år, da udlejers adgang til at opsiges lejemål er begrænsede. Der er således ikke grundlag for at konkludere, at boliger,

der måtte være tiltænkt salg, i videre omfang udlejes de første 5 år for på denne måde at kunne blive solgt momsfrit.

Generelt antages det, at momsfritagelser er begunstigende set i forhold til en situation med momspligt, men det afhænger af momsforholdene i den konkrete situation. Hvis virksomheden f.eks. har store indkøb og derfor meget købsmoms, der kan fradrages eller har momspligtige virksomheder som kunder, der kan fratække momsen, kan det være en fordel at være momspligtig.

Hvorvidt byggeri til boligudlejning på grund af momsfritagelsen har en skattemæssig fordel – og dermed indflydelse på boligudbuddet – ift. momspligten ved byggeri af nye ejerboliger, afhænger både af omfanget af momspålagte omkostninger og forskellene på de to forretningsformer.

#### **5.4. Mulige ændringer**

Som beskrevet i afsnit 5.2 ovenfor bygger de danske momsregler på fælles EU-regler. Det er således ikke muligt at momsfritage erhvervsmæssigt salg af ny fast ejendom eller ubebyggede byggegrunde. Det kan dog på det foreliggende grundlag ikke afvises, at der kan indføres moms på boligudlejning.

I relation til byggegrunde vurderes det muligt at finde en form for løsning, der i højere grad end i dag kan sikre, at grunde afgiftspålægges, selvom de som udgangspunkt er købt momsfrit. Dette kan ske ved f.eks. at kræve momsbetaling af ejeren/udvikleren (pålægsmoms) eller ved at indføre en ny afgift, således at der pålægges moms eller anden afgift, når der nedrives en gammel bygning eller påbegyndes opførelse af en ny bygning på grunden. EU-reglerne, jf. momsdirektivets artikel 18, giver mulighed for at indføre en sådan pålægsmoms, hvis en virksomhed frembringer en byggegrund ved nedrivning af bygninger.

Det kan overvejes, om der skal igangsættes et arbejde med at se på mulige løsninger, som skal sikre, at alle grunde, hvorpå afgiftspligtige personer (dvs. ikke privatpersoner) opfører bygninger til senere salg eller udleje, afgiftsbelastes ensartet.

#### **5.5. Konsekvenser af mulige ændringer**

En eventuel momspligt for boligudlejning vurderes at skulle gælde alle former for boligudlejning til privatpersoner og hermed bl.a. udlejning af alment byggeri. Uanset at momspligt også giver ret til fradrag af købsmoms vil moms på huslejen sandsynligvis i et eller andet omfang medføre øget husleje og dermed øgede lejeomkostninger. En anden mulig konsekvens kan være en nedgang i byggeri til boligudlejning uden en tilsvarende stigning i byggeri til salg af ejerboliger, hvilket kan resultere i samlet nedgang i boligbyggeriet. Konsekvenserne ved momspligt for boligudlejning er dog ikke analyseret nærmere.

En løsning, hvor alle grunde, hvorpå afgiftspligtige personer opfører bygninger til senere salg eller udleje, afgiftsbelastes ensartet, forventes at øge omkostningerne ved byggeri til momsfri udlejning og dermed mindske det økonomiske incitament til at opføre byggeri til udlejning. En sådan regelændring vil som udgangspunkt gøre det dyrere at bygge lejeboliger, men ikke direkte fremme byggeri af ejerboli-

ger. Momspligt på alle grunde vil forventeligt føre til, at en øget andel af nybyggeriet sker med henblik på salg af ejerlejligheder, og kan samtidig medføre at det samlede nybyggeri reduceres.

## Bilag 1

### Baggrundsmateriale til udvalgsarbejdet om ejerboliger i de større byer

#### 1. Indledning

Dette bilag indeholder som baggrundsmateriale til kapitel 2 en statistisk belysning af dels udviklingen i ejerboligernes andel af det samlede boligmarked i de seneste 20 år med særligt fokus på fordelingen mellem ejerboliger og private lejeboliger i de større byer (afsnit. 3), hvor nye boliger typisk etableres som etagebyggeri, dels beboersammensætningen i ejerboliger og private lejeboliger i etagebyggeri i landssdelene i København By og Omegn i 2022 (afsnit 4).

Først gives i afsnit 2 et kort rids af faktorer, der påvirker valg mellem ejerbolig og privat lejebolig fra såvel udbuds- som efterspørgselsside.

#### 2. Ejerbolig eller privat lejebolig

På kort sigt er udbuddet af boliger (boligforsyningen) konstant på grund af relativt lang tilpasningstid (typisk et par år fra konstatering af efterspørgsel til indflytningsklar bolig). Ændringer i efterspørgslen efter boliger slår derfor ud i boligprisen/lejen (eller i ventelister eller tomgang ved regulerede priser/lejer). På lidt længere sigt kan udbuddet tilpasse sig ændringer i efterspørgslen via nybyggeri og ombygninger. Omfanget af nybyggeri bestemmes således af forholdet mellem prisen på eksisterende boliger og byggeomkostningerne (Tobin's  $Q$ ). Hvis  $Q > 1$ , er det rentabelt at bygge nye boliger.

Beslutning om nybyggeri af boliger medfører således en relativt stor investering med lang levetid, hvor offentlig regulering og subsidiering, der har effekt på byggeomkostninger og ejendomspriser, kan påvirke nybyggeriets omfang og fordeling. I den forbindelse vil boligudbyderes og boligefterspørgeres vurdering af de risici, som dette påfører dem, have betydning.

På et "frit" boligmarked vil det være boligtagers præferencer vedrørende de karakteristika og en vurdering af de risici, hvor de to boligformer adskiller sig, der afgør valget mellem ejer- og lejebolig. Nedenstående sammenligning er således baseret på, at der er fri prisdannelse, også på lejemarkedet, og på at den skatte- og afgiftsmæssige behandling af de to boligformer er neutral.

Det forudsættes, at nye private boliger ejerlejlighedsopdeles, så de "frit" kan skifte ejerform ved salg/genudlejning, hvad enten de er ibrugtaget som ejer- eller lejebolig.

Det indebærer, at ejeren af boligerne under opførelse vælger, om vedkommende vil sælge eller udleje dem, ud fra en afkastmaksimeringsbetragtning, og at de udlejes, hvis det "bedst kan betale sig" ud fra en vurdering af det lokale boligmarked.

Hvis den pris, som boligudbyder kan opnå ved at sælge nybyggede boliger som ejerboliger, forventes at være lavere end ved salg som udlejningsejendom (nutidsværdi af forventede fremtidige lejeindtægter) vil udbyders afkast blive lavere, da

byggeomkostningerne er de samme. Ved krav om ejerboliger (der ikke harmonerer med udbyders forventninger) kan omfanget af nye boliger således forventes at blive reduceret.

Hvis der er mulighed for at ”nedvælte” noget af den lavere salgspris i grundprisen, eller hvis der er et overnormalt afkast ”at give af”, vil den negative effekt på nybyggeriets omfang antagelig blive mindre. Det vil i den forbindelse have betydning, om et krav om ejerboliger er kombineret med krav om almene boliger i samme lokalplan.

For bygherrer, der ønsker at opføre større boligejendomme, vil vurderingen af markedet for projektsalg spille en afgørende rolle for valget af boligform. Hvis det er muligt at sælge mange af boligerne enkeltvis som ejerboliger inden byggestart og på den måde opnå et større afkast, vil det trække i retning af et større udbud af ejerboliger frem for lejeboliger. I et opadgående marked vil det alt andet lige være lettere for boligtagere at gå ind i køb af en ikke-bygget bolig. Her vil boligkøberne vurdere risikoen for tab som mindre, og det vil være lettere at opnå finansiering til købet, uden at en evt. nuværende ejerbolig skal være solgt.

For bygningsejere, der primært investerer i eksisterende udlejningsejendomme som led i pleje af en bredere portefølje, f.eks. pensionskasser, har det alternative afkast på aktier, obligationer og andre værdipapirer i øvrigt også betydning for efterspørgslen efter udlejningsejendomme. En stigende obligationsrente kan således medføre, at nogle investorer frasælger (dele af) deres ejendomsportefølje.

Boligefterspørgernes valg mellem ejerbolig og lejebolig bestemmes i høj grad af det eksisterende boligudbuds karakteristika, hvor der generelt er forskelle især med hensyn til beliggenhed, hvor ejerboliger ofte er større enfamiliehuse med have, mens lejeboliger hyppigt er mindre boliger i etagebyggeri, herunder nogle med effektiv huslejeregulering.

Disse forskelle gør sig ikke i samme omfang gældende for nybyggeriet, hvor der er tale om boliger i varierende størrelse i etagebyggeri og med fri pris-/lejedannelse. Her vil de potentielle boligtagere typisk ligne hinanden med hensyn til indkomstniveau, alderssammensætning og husstandstype. Forskellen vil især udgøres af den forventede botid og beliggenhed i lokalområdet, hvor forventninger om en relativt lang botid og en attraktiv beliggenhed trækker i retning af ejerbolig.

I boks 1 gives en kort fremstilling af karakteristika ved henholdsvis ejerboliger og private lejeboliger.

#### **Boks 1**

##### **Karakteristika ved ejerboliger og (private) lejeboliger**

En lejebolig er karakteriseret ved, at beboeren ikke selv ejer boligen, men løbende betaler husleje til udlejeren (ejendomsejer) for at bo i den. Dvs. at beboeren er lejer og i lejeperioden køber en ydelse af udlejer (boligtjenesten), der består i løbende at få leveret ”tag over hovedet”. Den risiko, der knytter sig til at eje et formuegode, ligger hos udlejer.

En ejerbolig er karakteriseret ved, at beboeren selv ejer boligen (enfamiliehus, rækkehus, ejerlejlighed) og afholder udgifterne forbundet med ejerskabet (drift, finansiering, beskatning). Dvs. beboeren er både udlejer og lejer i én og

samme person, og huslejen bliver dermed "usynlig". Den risiko, der knytter sig til at eje et formuegode, ligger hos beboeren, herunder såvel kapitalgevinster som –tab ved salg (og fraflytning) af boligen, jf. nedenfor.

#### *Ejerbolig*

Som boligejer har man en vidtgående dispositionsret over grund og bygning, herunder ikke mindst vedligeholdelse og forbedringer, samt får adgang til finansiering med pant i ejendommen (realkreditlån) – og dermed alt andet lige mere fordelagtige amortiseringsvilkår, herunder lavere rente.

Den løbende likviditetsbelastning ved at eje sin bolig kan dermed være begrænset. Det bemærkes, at løbende afdrag på lån samtidig er en opsparing (svarende til at lejer anvender det samme beløb til at købe f.eks. obligationer eller aktier), som nok udgør en likviditetsbelastning, men ikke en omkostning.

En boligejer opnår nogle frihedsgrader, som en lejer ikke har. F.eks. kan en ejer vælge at spare på den løbende vedligeholdelse og i stedet opbygge et vedligeholdelsesefterslæb, som medfører en lavere pris ved salg. Endvidere kan en ejer med tilstrækkelig friværdi vælge at optage et realkreditlån, herunder med afdragsfrihed, til finansiering af andet forbrug, f.eks. designermøbler eller udlandsrejser, hvor en lejer må optage et forbrugslån med væsentligt højere rente.

"Omvendt" pådrager man sig den risiko, der altid knytter sig til et formuegode med lang levetid. Den knytter sig ikke mindst til prisudviklingen og indebærer, at ejer kan opleve såvel kapitaltab som kapitalgevinster, som dog først realiseres ved salg og evt. først fuldt ud, når man forlader ejerboligmarkedet. Desuden er der betydelige transaktionsomkostninger ved omsætning af ejerboliger. Dette trækker mod en længere botid i ejerboliger.

#### *Lejebolig*

Som lejer har man ofte en relativt høj likviditetsbelastning som følge af, at huslejen skal dække forrentning og afskrivning af udlejers investering samt løbende driftsudgifter. Omvendt pådrager man sig som lejer en mindre risiko, fordi man kan flytte med kort varsel, men også på grund af lejerbeskyttelse, f.eks. mod vilkårlig opsigelse og store lejestigninger i bopærisperioden. Samtidig slipper man som lejer for renholdelse og vedligeholdelse uden for selve boligen, idet der typisk indgår betaling for denne service i huslejen.

Udlejer pådrager sig således som bygningsejer den risiko, der altid knytter sig til et formuegode med lang levetid.

### **3. Boligbestandens fordeling på ejerformer med fokus på nybyggeri**

I tabel B1 er vist boligbestanden (antal boliger), beboelsesarealet (m<sup>2</sup>) og beboerne (antal) fordelt på boligformer. Ejerboligerne<sup>10</sup> er den mest udbredte boligform på boligmarkedet. I tabel B2 er vist dels den samlede boligbestands fordeling på ejerformer, dels fordelingen for nyere boliger, opgjort primo 2023.

Ejerboligandelen målt på antal boliger udgør 48 pct., jf. tabel B2, mens den målt på boligstørrelse udgør 62 pct. og på antal beboere 57 pct., jf. tabel B1. Hvis andelsboliger også betragtes som en ejerbolig (kollektivt ejet) udgør "ejerboligandelen" henholdsvis 55 pct., 67 pct. og 62 pct.

<sup>10</sup> I den statistiske belysning af ejerboligsektoren i kap. 2 tages der udgangspunkt i en definition af en ejerbolig, der er baseret på Bygnings- og Boligregistreret (BBR). I BBR defineres en ejerbolig gennem en kombination af datafelterne om ejendommens ejerforhold (felt 102) og boligenhedens udlejningsforhold (felt 392). I BBR er der tale om en ejerbolig, hvis ejerforholdet er registreret som:

- privatpersoner eller interessentselskaber ("10")
  - aktieselskaber, anpartsselskaber eller andet selskab ("30")
  - andet, herunder moderejendomme for bebyggelser, der er opdelt i ejerlejligheder, samt ejendomme, der ejes af flere kategorier af ejere ("90"),
- og hvis udlejningsforholdet samtidig er registreret som: Benyttet af ejeren ("2").



**Tabel B1**  
**Boligbestanden, beboelsesareal og beboere (2023)**

|                                | <b>Boliger</b><br><b>(1.000)</b> | <b>Areal til beboelse</b><br><b>(mio. m<sup>2</sup>)</b> | <b>Beboere</b><br><b>(1.000)</b> | <b>Kvm. pr.</b><br><b>bolig</b> | <b>Kvm. pr. be-</b><br><b>boer</b> | <b>Beboere pr.</b><br><b>bolig</b> |
|--------------------------------|----------------------------------|--|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
|                                | Antal                            |  |                                  | Gns. antal                      |                                    |                                    |
| Ejeboliger                     | 1.453                            | 207,9  | 3.358                            | 143                             | 62                                 | 2,3                                |
| Andelsboliger                  | 200                              | 16,8   | 345                              | 84                              | 49                                 | 1,7                                |
| Private udlejnings-<br>boliger | 669                              | 61,0   | 1.156                            | 91                              | 53                                 | 1,7                                |
| Almene boliger                 | 643                              | 48,5   | 1.010                            | 75                              | 48                                 | 1,6                                |
| <b>I alt <sup>1)</sup></b>     | <b>3.026</b>                     | <b>337,5</b>   | <b>5.936</b>                     | <b>112</b>                      | <b>57</b>                          | <b>2,0</b>                         |

Anm.: Gns. beboer pr. bolig og antal m<sup>2</sup> pr. beboer er inkl. boliger, der på tællingstidspunktet ikke er benyttet (tomme boliger).

1) Under "I alt" indgår tillige andre boligformer, som omfatter i alt ca. 61.000 boliger, svarende til ca. 2 pct. af boligbestanden.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

**Tabel B2**  
**Boligbestandens fordeling på ejerformer efter opførelsesår pr. 1. januar 2023. Pct.**

|                  | <b>Ejebolig</b> | <b>Privat leje-Offentlig bolig</b> |   | <b>Andelsbolig</b> | <b>Almen bolig</b> | <b>I alt</b> |
|------------------|-----------------|------------------------------------|---|--------------------|--------------------|--------------|
| <b>Alle år</b>   | 48              | 23                                 | 1 | 7                  | 21                 | 100          |
| <b>2003-2012</b> | 48              | 20                                 | 1 | 11                 | 21                 | 100          |
| <b>2013-2022</b> | 34              | 47                                 | 1 | 0                  | 18                 | 100          |

Anm.: Summen af andele i de enkelte rækker kan afvige fra 100.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger

Af tabel B2 ses, at fordelingen på ejerformer for boliger opført 2003-2012 stort set er sammenfaldende med fordelingen i hele bestanden, dog med en lidt lavere andel af private lejeboliger og en højere andel af andelsboliger. Derimod er fordelingen for 2013-2022 helt forskellig. Her udgør private lejeboliger næsten halvdelen, mens ejerboliger kun udgør ca. en tredjedel, og andelsboliger er helt fraværende. Andelen af almene boliger synes at være tilnærmelsesvist uafhængig af opførelsesår.

I tabel B3 er vist dels antal kommuner fordelt efter ejerboligandel i den samlede bestand, dels fordelingen for nyere boliger, opgjort primo 2023.

**Tabel B3**  
**Ejeboliger fordelt efter andel af boligbestanden i de enkelte kommuner efter opførelsesår pr. 1. januar 2023. Antal kommuner**

|                  | < 20 pct. | 20-30 pct. | 30-40 pct. | 40-60 pct. | 60-70 pct. | > 70 pct. |
|------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| <b>Alle år</b>   | 1         | 2          | 10         | 43         | 35         | 7         |
| <b>2003-2012</b> | 0         | 10         | 6          | 59         | 18         | 5         |
| <b>2013-2022</b> | 7         | 9          | 21         | 39         | 17         | 5         |

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

Af tabel B3 fremgår, at der kun er tre kommuner med en ejerboligandel på under 30 pct. i hele bestanden (København, Frederiksberg og Brøndby). For opførelsesårene 2003-2012 er der 10 kommuner med en ejerboligandel på under 30 pct. og i 2013-2022 16 kommuner.<sup>11</sup> Heriblandt Københavns (19 pct.), Aarhus (22 pct.), Odense (16 pct.) og Aalborg (22 pct.). 10 af de 16 kommuner ligger i landsdelene København By og Københavns Omegn. I Ishøj er andelen på 36 pct.

I tabel B4 er for udvalgte kommuner og landsdele vist ejerboligandel i den samlede bestand samt for nyere boliger, ligeledes opgjort primo 2023. Det bemærkes, at det er valgt at afgrænse Aalborg til det sammenhængende byområde, baseret på sogne, da kommunen også omfatter større landområder.

**Tabel B4**  
**Ejerboliger som andel af boligbestanden i kommuner og landsdele efter opførelsesår pr. 1. januar 2023. Pct.**

|                  | København | Landsdel København Omegn | Landsdele København By og Omegn | Aarhus | Odense Byområde | Aalborg |
|------------------|-----------|--------------------------|---------------------------------|--------|-----------------|---------|
| <b>Alle år</b>   | 19        | 41                       | 29                              | 34     | 38              | 29 (39) |
| <b>2003-2012</b> | 41        | 41                       | 41                              | 35     | 25              | 18 (27) |
| <b>2013-2022</b> | 19        | 28                       | 22                              | 22     | 16              | 16 (22) |

Anm.: "Byområde Aalborg" omfatter sognene Budolfi, Ansgar, Vor Frelser, Vesterkær, Vor Frue, Sankt Markus, Sønder Tranders, Nørre Tranders, Vejgaard, Hans Egede, Hasseri, Nørresundby, Hvorup, Lindholm, Dall, Skalborg, Margrethe, Gistrup, Romdrup-Klarup og Rørdal. I parentes er angivet ejerboligandelen i hele Aalborg Kommune.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

Af tabel B4 fremgår, at der er en klar sammenhæng mellem de udvalgte områders bymæssighed og den samlede ejerboligandel – fra 19 pct. i Københavns Kommune til 38 pct. i Odense Kommune – og i alle områder ligger andelen lavere end på landsplan, jf. tabel B2. Endvidere ses i alle områder en relativt lav ejerboligandel for 2013-2022. For boliger opført 2003-2012 er det bemærkelsesværdigt, at andelen i Københavns Kommune ligger dobbelt så højt som den gennemsnitlige, og at denne store stigning ikke genfindes andre steder.

<sup>11</sup> Ejerboligandel på under 20 pct.: Frederiksberg (5,5 pct.) Albertslund, Odense, Høje-Taastrup, Brøndby, Lyngby-Taarbæk og København. Ejerboligandel på under 30 pct.: Aarhus, Aalborg, Gentofte, Nyborg, Hillerød, Bornholm, Gladsaxe, Ballerup og Herlev.

Det bemærkes, at andelen af andelsboliger i den samlede bestand udgør 28 pct. i Københavns Kommune. Den næsthøjeste andel findes i Københavns Omegn med 6 pct.

Som nævnt har der været en stor vækst i boligbestanden de sidste 20 år. Det gælder også i Københavns Kommune og især i Aarhus Kommune. Her er henholdsvis knap 15 pct. og knap 23 pct. af den lokale boligbestand opført 2003-2022.

I 2013-2022 har private lejeboliger som nævnt udgjort næsten halvdelen af den samlede tilvækst, jf. tabel B2 (godt 100.000 boliger). I København og Aarhus udgør andelen henholdsvis knap 70 pct. og godt 60 pct. Især efter 2016 er der opført særligt mange private udlejningsboliger (ca. 95.000 på landsplan).

#### 4. Beboersammensætning

I tabel B5, B6 og B7 er vist tal for beboersammensætningen i ejerboliger og private lejeboliger i etagebyggeri i landsdelene i København By og Københavns Omegn. Alder, husstandstype og højeste uddannelse anvendes som parametre. Det bemærkes, at der er tale om et ”øjebliksbillede” primo 2022. Over tid kan beboersammensætningen i et givet nybyggeri ændre sig, f.eks. som følge af, at de nuværende beboere bliver ældre, danner par og får børn eller afslutter deres uddannelse.

**Tabel B5**

**Beboersammensætning efter alder i ejerboliger og private lejeboliger. Etagebyggeri i landsdelene København By og Omegn (1. januar 2022)**

|                          | Ejerbolig<br>Før 2000 | Lejebolig Før 2000 | Ejerbolig 2000-2009 | Lejebolig 2000-2009 | Ejerbolig<br>2015-2019 | Lejebolig<br>2015-2019 |
|--------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|---------------------|------------------------|------------------------|
|                          | Pct.                  |                    |                     |                     |                        |                        |
| 20-29 år                 | 17                    | 38                 | 8                   | 29                  | 9                      | 49                     |
| 30-39 år                 | 25                    | 20                 | 24                  | 30                  | 34                     | 28                     |
| 40-59 år                 | 32                    | 21                 | 36                  | 29                  | 39                     | 18                     |
| 60 + år                  | 25                    | 20                 | 32                  | 12                  | 17                     | 4                      |
| <b>I alt<br/>(1.000)</b> | <b>92</b>             | <b>151</b>         | <b>12</b>           | <b>12</b>           | <b>5</b>               | <b>26</b>              |

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

**Tabel B6**

**Beboersammensætning efter husstandstype i ejerboliger og private lejeboliger. Etagebyggeri i landsdelene København By og Omegn (1. januar 2022)**

|  | Ejerbolig<br>Før 2000 | Lejebolig Før 2000 | Ejerbolig 2000-2009 | Lejebolig 2000-2009 | Ejerbolig<br>2015-2019 | Lejebolig<br>2015-2019 |
|--|-----------------------|--------------------|---------------------|---------------------|------------------------|------------------------|
|  | Pct.                  |                    |                     |                     |                        |                        |

|                             |    |    |    |    |    |    |
|-----------------------------|----|----|----|----|----|----|
| <b>Single uden børn</b>     | 28 | 33 | 19 | 17 | 13 | 16 |
| <b>Single med børn</b>      | 3  | 4  | 3  | 5  | 3  | 4  |
| <b>Par uden børn</b>        | 30 | 26 | 43 | 28 | 36 | 24 |
| <b>Par med børn</b>         | 23 | 11 | 25 | 23 | 40 | 18 |
| <b>Anden husstands-type</b> | 16 | 26 | 11 | 27 | 9  | 39 |

Anm.: Inden for ”Anden husstandstype” er den hyppigst forekommende type singler der bor sammen med andre singler, f.eks. unge der bor sammen.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

**Tabel B7**

**Beboersammensætning efter højeste uddannelse i ejerboliger og private lejeboliger. Etagebyggeri i landsdelene København By og Omegn (1. januar 2022)**

|                                | Ejerbolig Før 2000 | Lejebolig Før 2000 | Ejerbolig 2000-2009 | Lejebolig 2000-2009 | Ejerbolig 2015-2019 | Lejebolig 2015-2019 |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                                | Pct.               |                    |                     |                     |                     |                     |
| <b>Studerende</b>              | 8                  | 21                 | 4                   | 14                  | 4                   | 22                  |
| <b>Ufaglært</b>                | 17                 | 27                 | 15                  | 24                  | 12                  | 28                  |
| <b>Faglært</b>                 | 15                 | 14                 | 16                  | 12                  | 14                  | 9                   |
| <b>Videregående uddannelse</b> | 22                 | 16                 | 25                  | 18                  | 23                  | 16                  |
| <b>Akademisk uddannelse</b>    | 38                 | 21                 | 41                  | 31                  | 47                  | 25                  |

Kilde: Social- og Boligstyrelsen og egne beregninger.

På tværs af de tre tabeller ses, at 20-29-årige, andre husstandstyper end par og enlige samt studerende som beskæftigelsesgruppe udgør en meget stor andel af beboerne i nye private lejeboliger (2015-2019). For nyere lejeboliger (opført 2000-2009) ses, at ”overrepræsentationen” af alle de tre nævnte kategorier er klart mindre.

Endvidere fremgår det, at der bor meget få på 60 år og derover i nye private lejeboliger, at over 40 pct. af husstandende her udgøres af par, både med og uden børn, samt at der blandt beskæftigede er en ”overrepræsentation” af ufaglærte, men at der også er en vis andel af beboere inden for hver af de tre andre uddannelseskategorier. I nye ejerboliger er flest 30-59-årige sammen med en klart større andel af 60+-årige og af par med/uden børn, samt en meget tydelig ”overrepræsentation” af akademisk uddannede.

## Bilag 2

### Nybyggeri af ejerboliger i fire udvalgte byområder siden 2012

#### 1. Indledning

Dette bilag, som er udarbejdet af Social- og Boligstyrelsen i september 2023, belyser udviklingen i boligbestanden i fire udvalgte områder: Nordhavn og Tingbjerg i Københavns Kommune samt Aarhus Ø og Gellerupparken i Aarhus Kommune. Boligbestanden vises fordelt på ejerformer og udviklingen beskrives for perioden 2012-2022. I bilag 1 vises kort over områderne. Der fokuseres på nytilgang af ejerboliger via nybyggeri og ombygning.

Planerne frem mod 2030 for nybyggeri af ikke-almene boliger i områderne Tingbjerg og Gellerupparken, jf. områdernes udviklingsplaner, gennemgås.

#### 2. Udviklingen i boligbestanden fordelt på ejerformer

En undersøgelse af tilgangen af nybyggede/ombyggede boliger i hver af de fire områder viser, at der stort set ikke er bygget i perioden 2002-2011 (jf. figur C3). Derfor tager resten af denne analyse udgangspunkt i perioden 2012-2022.

Figur C1 og tabel C1 viser antallet af nybyggede eller ombyggede boliger i hver af de fire områder. Det ses, at nybyggeriet varierer meget i hvert område, og at der er relativt store udsving i perioden.

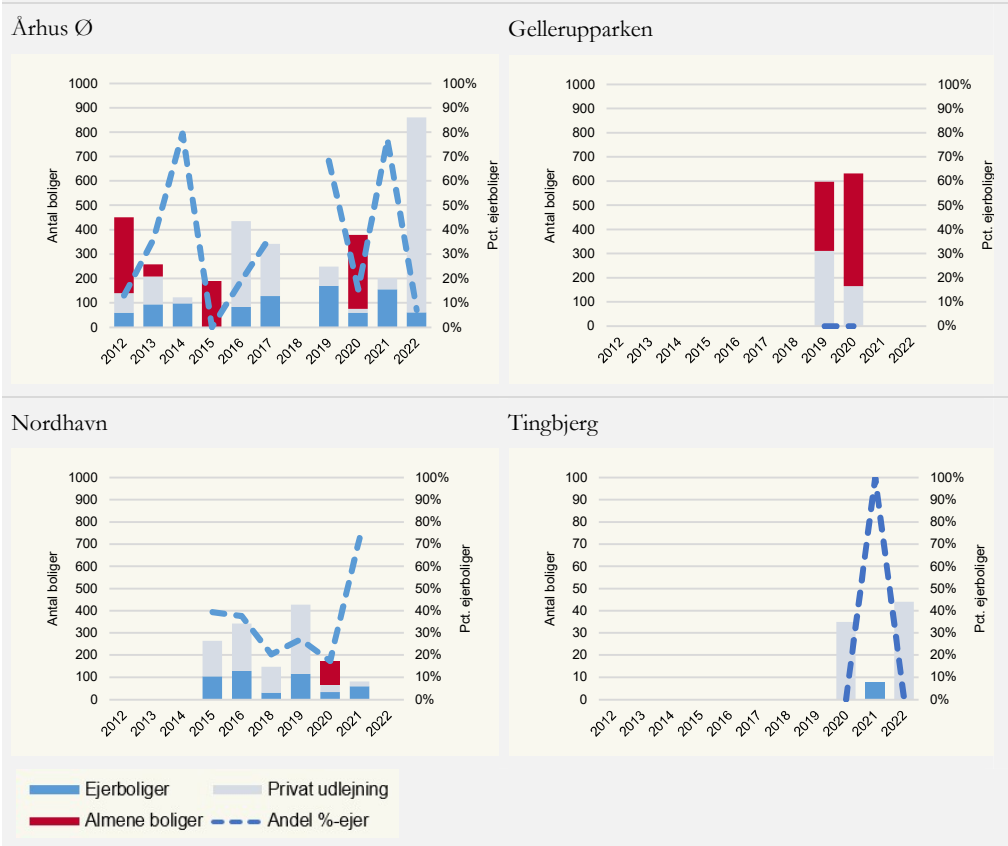
I Aarhus Ø består halvdelen af nybyggeriet i perioden af private udlejningsboliger (ca. 1.730 boliger), mens ejerboliger og almene boliger udgør henholdsvis 26 og 25 pct. af nybyggeriet (ca. 900 og 850 boliger). Ejerboliger udgør mellem 0-80 pct. af den samlede mængde nybyg det enkelte år, og der er især bygget mange ejerboliger i årene 2014, 2019 og 2021.

I Nordhavn udgøres størstedelen af nybyggeriet i perioden ligeledes af private udlejningsboliger. Der er således bygget ca. 1.100 private udlejningsboliger svarende til 58 pct. 35 pct. af nybyggeriet er ejerboliger (ca. 650 boliger). Andelen af ejerboliger udgør 17-73 pct. af nybyggeriet de enkelte år. I samme periode er der opført godt 100 almene boliger svarende til 6 pct. af nybyggeriet i området.

I Gellerupparken er der endnu ikke registreret nyopførte ejerboliger, og det ses af figur C1, at der i perioden 2012-2022 kun er bygget private udlejningsboliger (476 boliger). Bemærk at området Gellerupparken inkluderer det udsatte boligområde Gellerupparken/Tøveshøj samt matrikler sydøst for Gellerupparken/Tøveshøj. Figur C1 viser også ombyggede boliger, og det ses, at der er blevet ombygget ca. 750 almene boliger i området.

I Tingbjerg er der i perioden opført ca. 80 private udlejningsboliger. Derudover er der opført 8 ejerboliger. Bortset fra disse relativt få boliger er der ikke registreret noget nybyggeri i området i perioden.

**Figur C1**  
**Boligbestanden i 2023 fordelt på ejerforhold og opførelses-/ombygningsår for perioden 2012-2022**



Anm.: Øvrige boliger (offentlige boliger og øvrige kollegieboliger) er ikke med i opgørelsen. Disse udgør 0,4 pct. af nybyg i perioden. De almene boliger, som er registreret i Gellerupparken i perioden, er ombyggede boliger. Bemærk at y-aksen for Tingbjerg har en anden skalering (0-100 boliger).

Kilde: Social- og Boligstyrelsens Boligstatistiske Database og egne beregninger.

**Tabel C1**  
**Boligbestanden i 2023 fordelt på ejerforhold med opførelse-/ombygningsår i perioden 2012-2022**

|                       | Ejerboliger | Privat udlejning | Almene boliger |
|-----------------------|-------------|------------------|----------------|
| <b>Aarhus Ø</b>       | 904         | 1.727            | 855            |
|                       | (26%)       | (50%)            | (25%)          |
| <b>Gellerupparken</b> | -           | 476              | 753            |
|                       | -           | (39%)            | (61%)          |
| <b>Nordhavn</b>       | 648         | 1.091            | 107            |
|                       | (35%)       | (58%)            | (6%)           |
| <b>Tingbjerg</b>      | 8           | 79               | -              |
|                       | (9%)        | (91%)            | -              |

Anm.: Øvrige boliger (offentlige boliger og øvrige kollegieboliger) er ikke med i opgørelsen. Disse udgør 0,4 pct. af nybyg i perioden. De almene boliger, som er registreret i Gellerupparken i perioden, er ombyggede boliger.

Kilde: Social- og Boligstyrelsens Boligstatistiske Database og egne beregninger.

Tabel C2 viser samlet boligbestand, boligareal og antal beboere i de fire udvalgte områder. Heraf vises, hvor meget ejerboligerne udgør.

Som beskrevet er der flest ejerboliger i Nordhavn og Aarhus Ø, mens de store almene boligområder Gellerupparken og Tingbjerg har få eller ingen ejerboliger.

I Aarhus Ø er 26 pct. af boligerne ejerboliger, mens 28 pct. af beboerne i området bor i ejerboliger.

For Nordhavn er det 43 pct. af boligerne, der er ejerboliger, og 45 pct. af beboerne der bor i ejerboliger.

Tabellen viser, at boligerne i Aarhus Ø og Nordhavn generelt er større end i Gellerupparken og Tingbjerg, og at der er flere kvm. pr. beboer i netop Aarhus Ø og Nordhavn. Derudover er ejerboligerne generelt større end gennemsnitsboligen i de enkelte områder.

**Tabel C2**

**Boligbestanden, beboelsesareal og beboere i de fire udvalgte områder pr. 1. januar 2023**

|                            | Antal boliger | Areal til beboelse i alt<br>(1.000kvm) | Antal beboere | Gns. kvm. pr.<br>bolig | Gns. kvm. pr. be-<br>boer |
|----------------------------|---------------|--|---------------|------------------------|---------------------------|
| <b>Aarhus Ø</b>            | 3.486         | 321                                    | 5.955         | 92                     | 54                        |
| <b>(Heraf ejerboliger)</b> | 904           | 99                                     | 1.640         | 110                    | 60                        |
| <b>Gellerupparken</b>      | 2.873         | 225                                    | 5.850         | 78                     | 38                        |
| <b>(Heraf ejerboliger)</b> | -             | -                                      | -             | -                      | -                         |
| <b>Nordhavn</b>            | 2.173         | 210                                    | 4.183         | 96                     | 50                        |
| <b>(Heraf ejerboliger)</b> | 940           | 107                                    | 1.867         | 113                    | 57                        |
| <b>Tingbjerg</b>           | 2.482         | 202                                    | 6.008         | 81                     | 34                        |
| <b>(Heraf ejerboliger)</b> | 15            | 1,6                                    | 31            | 105                    | 52                        |

Anm.: Øvrige boliger (offentlige boliger og øvrige kollegieboliger) er ikke med i opgørelsen. Disse udgør ca. 5 pct. af alle boliger i områderne. Bemærk at der er ca. 12 pct. af boligerne i områderne, som ikke er beboet pr. 1. januar 2023.

Kilde: Social- og Boligstyrelsens Boligstatistiske Database og egne beregninger.

### 3. Planer om nytilgang af (ejer)boliger

I det følgende tages udgangspunkt i nytilgangen af private boliger generelt med udgangspunkt i udviklingsplanerne for omdannelsesområderne Tingbjerg/Utterslevhuse og Gellerupparken/Toveshøj. For begge områder gælder, at den generelle økonomiske udvikling i samfundet potentielt kan få betydning for indfrielsen af målene i udviklingsplanerne.

Slutteligt beskrives også kort planerne for udbygningen af Nordhavn og Aarhus Ø.

### 3.1. Tingbjerg/Utterslevhuse

Der er pr. 1. januar 2023 2.378 almene boliger, 15 ejerboliger og 79 private udlejningsboliger i Tingbjerg/Utterslevhuse (de oprindelige og udvidede matrikler), se kort. Det vil sige, at andelen af private boliger pr. 1. januar 2023 er 4 pct.

Tingbjerg/Utterslevhuse i Københavns Kommune er et af de tidligere områder på omdannelseslisten, men udgik af denne liste samt parallelsamfundslisten og udsatelisten pr. 1. december 2022. Boligområdet er dog fortsat omfattet af kravet om at gennemføre en udviklingsplan og at reducere andelen af almene familieboliger.

I Tingbjergs/Utterslevhuses udviklingsplan er fortætning ved nybyggeri af erhverv, private boliger, ældreboliger og ungdomsboliger samt ommærkning af almene familieboliger til ungdoms- og ældreboliger de væsentligste elementer i nedbringelsen af andelen af almene familieboliger. Ifølge deres udviklingsplan forventes der i perioden 2018-2030 at blive bygget 2.226 private boliger. Der er ifølge årsrapporten for 2022 bygget 35 private boliger (Bygården) i 2019, 8 private boliger (rækkehuse) i 2021 og 44 private boliger (Store Torv) i 2022.

For så vidt angår byggeri af 260 ud af de i alt 2.226 private boliger, der indgår i udviklingsplanen for Tingbjerg/Utterslevhuse forudsættes det, at fredning og beskyttelseslinjer ophæves. Disse forhold er endnu ikke afklaret.

### 3.2. Gellerupparken/Toveshøj

Der er pr. 1. januar 2023 ca. 2.400 almene boliger og 476 private udlejningsboliger på de oprindelige matrikler og i nærområdet (se bilag 1).<sup>12</sup> Det betyder, at andelen af private boliger pr. 1. januar 2023 er 20 pct. Denne høje andel afspejler, at nærværende analyse medtager et større område, end udviklingsplanen omfatter.

Gellerupparken/Toveshøj er et af de 9 omdannelsesområder pr. 1. december 2022, og området er således omfattet af kravet om at gennemføre en udviklingsplan og reducere andelen af almene familieboliger.

I Gellerupparkens/Toveshøjs udviklingsplan er fortætning ved nybyggeri af erhverv, private boliger og ungdomsboliger samt nedrivning af almene familieboliger de væsentligste elementer i nedbringelsen af andelen af almene familieboliger.

Ifølge udviklingsplanen for området forventes der samlet at blive bygget 1.068 private boliger i perioden 2018-2030. Der bygges en blanding af ejerboliger (f.eks. rækkehuse) og private udlejningsboliger. Årsrapporten for 2022 beskriver, at der er bygget 63 private udlejningsboliger i Gellerupparken/Toveshøj i 2020, når der kun ses på boligområdet, der er defineret ved bekendtgørelse om afgrænsning af boligområder efter § 61 a, stk. 3, i lov om almene boliger m.v.

### 3.3. Nordhavn

For at imødekomme en stadigt voksende befolkning i København er Københavns Kommune og staten via udviklingssekretariatet By & Havn i gang med at udvikle

---

<sup>12</sup> Ca. 400 af de private udlejningsboliger ligger i området sydøst for Gellerupparken og indgår ikke i områdeafgrænsningen for Gellerupparken/Toveshøj jf. Bekendtgørelse om afgrænsning af boligområder efter § 61 a, stk. 3, i lov om almene boliger m.v.



bl.a. Nordhavn. Således sikres det, at der fortsat er plads til byens voksende antal beboere og arbejdspladser.<sup>13</sup>

I dag er ca. 6 pct. af de opførte boliger i Nordhavn almene, jf. tabel C1. Opgjort efter andel af samlede boligkvadratmeter vil andelen af almene boliger i Århusgadekvarteret og Sundmolen på sigt blive ca. 10 pct.<sup>14</sup> I november 2022 blev det besluttet i By & Havns bestyrelse, at der skal arbejdes på at etablere 40 pct. almene boliger på Svanemølleholm i Nordhavn. Svanemølleholm er i dag domineret af ubebyggede grunde, opmagasinerede containere samt større og mindre værksteds- og lagerbygninger.<sup>15</sup>

Når Nordhavn står færdigudbygget i 2035, forventes det, at bydelen vil rumme 3,5 millioner kvm. bolig og erhverv, og bydelen vil huse 40.000 indbyggere og 40.000 arbejdspladser.<sup>16 17 18</sup>

### **3.4. Aarhus Ø**

Ifølge Aarhus Byråd er visionen med Aarhus Ø bl.a. at binde de bynære havnearealer sammen med den eksisterende by, og skabe en alsidig og attraktiv ny bydel.

Derudover skal området indeholde spændende boligmiljøer og mangfoldighed i boligtyper. På den baggrund er det besluttet, at bydelen skal indeholde 25 pct. almene boliger, når det står færdigt. Af figur C1 og tabel C1 ses det, at bydelen lever op til denne fordeling.

Dispositionsplanen for området beskriver endvidere, at bydelen på sigt vil fordele sig med 350.000 kvm. boliger og 250.000 kvm. erhverv. Dertil kommer 100.000 kvm. på Pier 2.<sup>19</sup>

Aarhus Byråd har i foråret 2023 vedtaget, at der skal opføres to karrébygninger yderligere med blandt andet 308 blandede private boliger på Aarhus Ø.<sup>20</sup> Når bydelen er udbygget, forventes det, at Aarhus Ø vil huse 12.000 indbyggere.<sup>21</sup>

---

<sup>13</sup> <https://byoghavn.dk/nordhavn/om-nordhavn/>

<sup>14</sup> <https://byoghavn.dk/nordhavn/>

<sup>15</sup> <https://byoghavn.dk/by-havn-vil-etablere-40-procent-almene-boliger-paa-svanemoelleholm/>

<sup>16</sup> <https://byensejendom.dk/article/nordhavnen---danmarks-storste-byggeprojekt-12492>

<sup>17</sup> <https://propstep.com/da-DK/nybyggeri/nordhavn>

<sup>18</sup> Læs mere om nogle af projekterne her: <https://byoghavn.dk/nordhavn/meget-mere-nordhavn/>

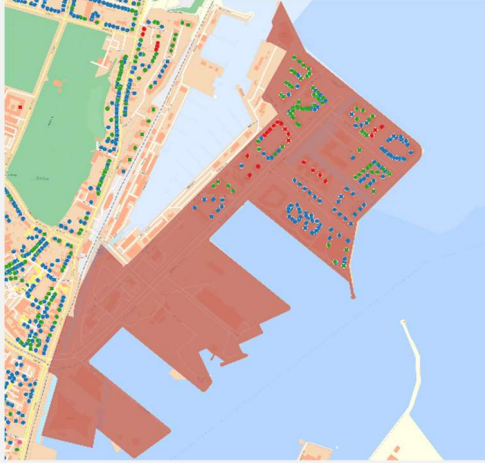
<sup>19</sup> <https://aarhusoe.dk/media/5502/dispositionsplan.pdf>

<sup>20</sup> <https://www.tv2ostjylland.dk/aarhus/vedtaget-hundredvis-af-nye-boliger-til-aarhus-oe>

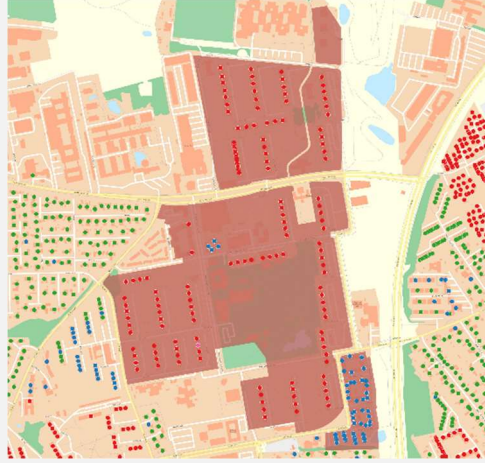
<sup>21</sup> <https://aarhusinside.dk/aarhus-oe/>

**Figur C2**  
**Områdeafgrænsning baseret på matrikler, 2023**

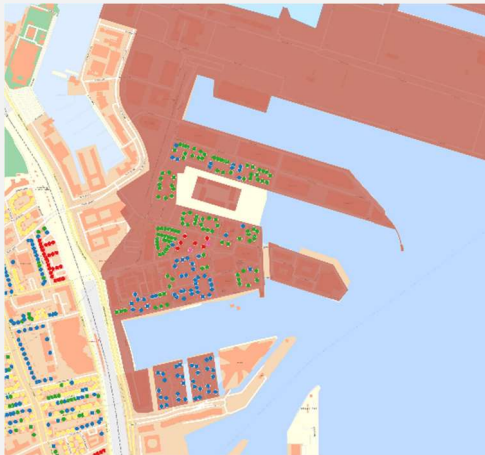
Aarhus Ø



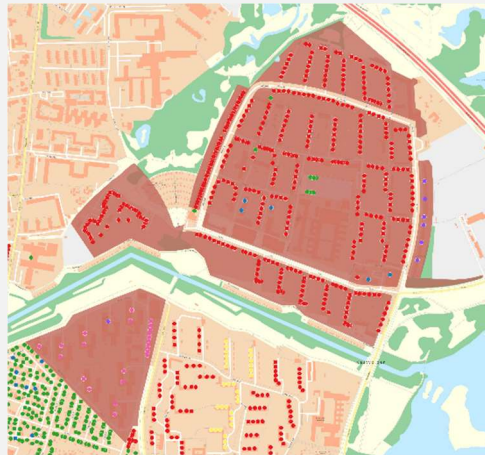
Gellerupparken



Nordhavn



Tingbjerg



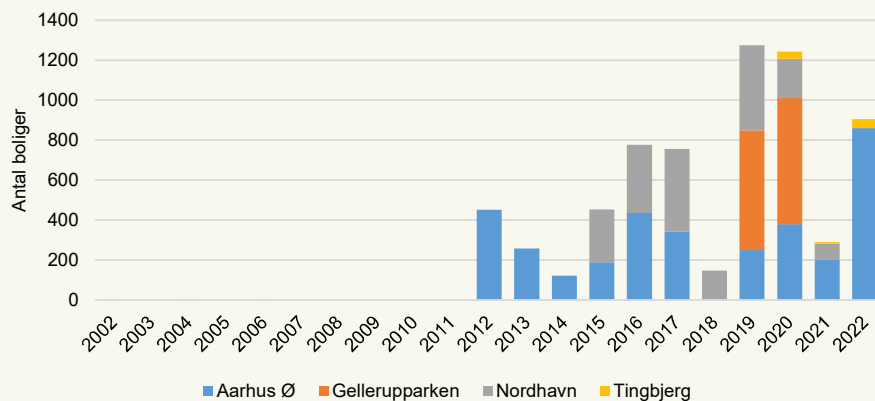
● Almene boliger    ● Andelsboliger    ● Øvrige kollegieboliger  
● Private udlejningsboliger    ● Ejerboliger    ● Offentlige boliger

Anm.: Kortene viser de fire udvalgte områders afgrænsning. Bemærk at området Gellerupparken inkluderer det ud-satte boligområde Gellerupparken/Toveshøj samt matrikler sydøst for Gellerupparken/Toveshøj.

Kilde: Bygnings- og Boligregisteret (BBR).

**Figur C3**

**Boligbestanden i 2023 fordelt på byområde og opførelses-/ombygningsår for perioden 2002-2022**



Anm.: Øvrige boliger er ikke med i opgørelsen. Disse udgør 0,4 pct. af nybyg i perioden.

Kilde: Social- og Boligstyrelsens Boligstatistiske Database og egne beregninger.

## Bilag 3

### Centrale interessenters synspunkter på problemstillingen

#### 1. Indledning

Bilag 2 indeholder som baggrundsmateriale til kapitel 3 en gennemgang af de synspunkter, som en række kommunale og private interessenter er kommet med om problemstillingen og boligmarkedets økonomiske incitamenter samt mulige tiltag og deres konsekvenser.

Først gengives i afsnit 2 de kommunale interessenters perspektiver på emnet. Herefter gengives i afsnit 3 de private interessenters perspektiv.

#### 2. De kommunale interessenters perspektiver på emnet

Der eksisterer ifølge de kommunale interessenter dels et ønske om en større boligmasse i de store byer og dels et problem i forhold til at sikre blandede boligområder. Tendensen er således i dag, at der bygges flest private udlejningsejendomme. Det medfører hyppigere fraflytning og udskiftning af beboere i de forskellige boligområder, hvilket ifølge kommunerne påvirker boligområderne negativt. Årsagerne til, at der bygges flere lejeboliger end ejerboliger, skyldes ifølge de offentlige interessenter dels markedet, dels den gældende momsregulering, som giver incitament til, at der opføres flere lejeboliger.

De offentlige interessenter ønsker på denne baggrund flere byudviklingsværktøjer i planlovgivningen med henblik på, at det i højere grad bliver muligt for kommunerne at planlægge for den ønskede boligsammensætning.

Mere konkret foreslår de offentlige interessenter, at der kigges på en model, hvor man i planlovgivningen giver kommunerne adgang til at stille krav om, at en andel af boligmassen skal være ejerboliger, som man kender det fra planlovgivningens bestemmelse om almene boliger. Derudover ønsker de også, at der udvikles et ”planlægningsværktøj” i planlovgivningen, så det bliver muligt for kommunerne at lave ”byfortætning” via krav om opførelse af ejerboliger på specifikke arealer i eksisterende boligområder.

De kommunale interessenter har ikke lagt sig helt fast på, hvordan en konkret ændring i planlovgivningen skal udformes, og de peger på nogle opmærksomhedspunkter i forbindelse dermed. Der kan således være udfordringer med hensyn til håndhævelse og kontrol af reglernes efterlevelse, herunder i forhold til at sikre, at de nyopførte boliger reelt anvendes af ejeren som dennes ejerbolig. Samtidig vil en eventuel regulering medføre en indskrænkning af ejerens ret til at udleje sin lejlighed.

De kommunale interessenter ser muligheder for at målrette anvendelsen af det nye ”planlægningsværktøj” til de byområder, hvor det særligt vurderes relevant. De kommunale interessenter vurderer på denne baggrund, at planlægningsværktøjet ikke vil påvirke det samlede boligmarked, men alene være en lokal bestemmelse, svarende til den eksisterende mulighed for at stille krav om almene boliger i lokalplaner for nye boligområder.

### **3. De private interessenters perspektiver på emnet**

Nogle interessenter ser tendenser blandt boligtagerne, der trækker i retning af større efterspørgsel efter lejeboliger. Det stigende antal singler gør det f.eks. vanskeligere at påtage sig den gæld, som køb af en ejerbolig medfører. Samtidig synes især yngre befolkningsgrupper at være tiltrukket af den fleksibilitet, som er forbundet med en lejebolig. I de dyreste områder i de større byer vil det ofte være billigere for mange at leje en bolig end at købe deres egen ejerbolig.

Ifølge de private interessenter er det derfor den generelle markedssituation i dag kombineret med stramninger i den finansielle regulering, der er hovedårsagen til, at der opføres færre ejerboliger.

De private interessenter nævnte, at efterspørgslen i ejendomsmarkedet kombineret med en vurdering af den ønskede risikoprofil for en given investering afgør valget mellem, om der bygges ejer- eller lejeboliger. Risikoprofilen for en given investering vurderes ud fra faktorer såsom udbud og efterspørgsel i ejendomsmarkedet, omkostninger til byggematerialer, grundpriser, renteomkostninger til real-kreditinstitutter og banker m.v. De private interessenter anførte, at de høje grundpriser i de større byer særligt er en faktor, der har betydning for rentabiliteten af en investering i ejerboliger sammenholdt med de øvrige udgifter, som opførelse af nybyggeri er forbundet med såsom udgifter til materialer og renteomkostninger m.v.

De private interessenter tilkendegav, at de skærpede kreditværdighedsvurderinger i dag indebærer, at en bygherre ved opførelse af byggeri med henblik på videresalg som ejerlejligheder, ud over en robust økonomi, skal have forhåndssolgt en betydelig andel af lejlighederne som projektsalg, før der kan opnås finansiering til byggeprojektet. At de potentielle købere af projektlejlighederne ligeledes vurderes efter skærpede kreditværdighedskriterier af banker og realkreditinstitutter forstærker blot udfordringen og er med til at besværliggøre bygherrers mulighed for at opnå finansiering til ejerboliger. For de potentielle købere er der ligeledes betydelige økonomiske risici forbundet med et projektkøb, da der typisk går 2-3 år, før køberen kan overtage boligen og optage realkreditlån.

De private interessenter peger på, at løsningen derfor ofte bliver at sælge bygningen som et samlet udlejningsprojekt eller at få finansieret byggeriet af eksempelvis større investorer, såsom pensionsselskaber, som kan lægge store summer i byggeriet med det samme. Disse investorer investerer typisk mere langsigtet og vælger derfor at investere i opførelse af lejeboliger frem for ejerboliger.

I forhold til kommunernes tese om, at beboerne typisk flytter hurtigere fra lejeboliger, nævner flere af de private interessenter, at fraflytningshyppigheden ofte er meget høj i ny-ibrugtagne udlejningsejendomme. Fraflytningshyppigheden kan dog måske begynde at aftage, da udlejere på grund af den stagnerende efterspørgsel efter nyere private lejeboliger, især i nogle af de større byer, er begyndt at anvende fællesarealer og serviceniveauet som konkurrenceparametre, som kan give udslag i længere botid.

En lempelse af de restriktive kreditværdighedskrav hos bank- og realkreditinstitutter vil ifølge de private interessenter umiddelbart kunne øge incitamenterne til at investere i opførelse af ejendomme med henblik på videresalg. Men der er samtidig en – hos de private interessenter – udbredt erkendelse af, at sådanne lempelser nok ikke er en farbar vej. Disse interessenter bakker således op om de restriktive kreditværdighedskrav, som er med til at sikre, at man undgår en krise på boligmarkedet, som man oplevede under og efter finanskrisen.

En planlovsregulering, som foreslået af de offentlige interessenter, vil ifølge de private interessenter ikke være en løsning, da årsagerne til, at der bygges færre ejerboliger, er markedsrelateret og relateret til finansieringsudfordringer. Konsekvenserne af en ændring af planlovgivningen vil i givet fald være, at investorerne blot vil finde andre formål eller byggegrunde at investere deres penge i, og at der ikke vil investeres i byggeri i de pågældende lokalplanområder.

I forhold til momsreglerne vurderer de private interessenter, at de forskellige momsregler for nybyggeri af henholdsvis ejer- og lejeboliger kun har en begrænset indvirkning på, hvilke typer boliger der bygges.

En ændret fordeling mellem ejer- og lejeboliger skal i givet fald opnås via andre initiativer. Selv foreslår de private interessenter, at der fokuseres på andre redskaber i byplanlægningen, herunder på at sikre byrums kvalitet, samt på at nytænke, hvordan man kan sikre mere blandede byer. Det kunne eksempelvis ske ved nye tiltag, som kan gøre det nemmere for lejere at købe sig ind i en lejebolig, eller ved at fremme mere fællesskabsorienterede boformer.