

Analyse af erhvervslejeloven

Dato 11. februar 2016

Baggrund

Erhvervslejeloven regulerer forholdet mellem lejer og udlejer i erhvervslejeforhold. Formålet med loven er at opnå et smidigt og velfungerende erhvervslejemarked, som gør det muligt for parterne at indgå individuelle aftaler i de enkelte lejeforhold, der løbende kan tilpasses udviklingen bl.a. i markedslejeniveauet samtidig med, at lejerne kan vide sig trygge i forhold til den fremtidige ret til lokalerne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i april 2014 "Analyse af fremtidens detailhandel". I analysen konkluderes det bl.a.:

"Det forventes således, at særligt en lempelse af reglerne vedrørende tidsbegrænsning og opsigelse af erhvervslejeaftaler vil medvirke til at sikre et stigende konkurrencestryk i detailhandlen ved bl.a. at fjerne barrierer for virksomheder, som gerne vil etablere sig i et givent geografisk område. Det vil gøre det nemmere at sikre produktive lejere og dermed et kontinuerligt attraktivt butiksmiljø, hvilket kan påvirke forbrugernes efterspørgsel og i sidste ende kundestrømmen til gavn for både lejer og udlejer".

På baggrund af analysen besluttede den tidligere regering i september 2014 at igangsætte en undersøgelse af mulighederne for at justere erhvervslejeloven. Der blev i den forbindelse nedsat en arbejdsgruppe¹, der fik til formål at kortlægge reguleringen af tidsbegrænsning og opsigelse af erhvervslejeaftaler i Danmark og sammenligne den med andre lande, analysere konsekvenserne af reguleringen, opstille forslag til konkrete justeringer af den eksisterende regulering, vurdere konsekvenserne/effekterne heraf for konkurrencen og produktiviteten, og vurdere – og så vidt muligt kvantificere – de administrative og erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomhederne, samt konsekvenser for det offentlige, forbrugere og øvrige beskyttelseshensyn. Regeringen besluttede i efteråret 2015, at arbejdet med analysen skulle fortsætte.

Arbejdsgruppen har gennemført en spørgeskemaundersøgelse² af en række interessenter på erhvervslejeområdet³ for at få indblik i de faktiske forhold på markedet. Interessenterne har samstemmende meldt tilbage, at der ikke indsamles data om den praktiske anvendelse og virkning af erhvervslejeloven – hverken i Danmark eller i sammenlignelige lande.

Arbejdsgruppen har ligeledes været i dialog med det norske Kommunal- og Moderniseringsdepartement samt det svenske Justitiedepartement, som håndterer de nationale regler for erhvervslejemål. Det har imidlertid ikke været muligt at frembringe oplysninger, der beskriver udviklingen i bl.a. tidsbegrænsede aftaler, samt effekterne for lejer og udlejer ved øget brug af tidsbegrænsede aftaler. Samtidig er der hverken i Norge eller Sverige lavet evalueringer, der beskriver potentielle udfordringer i forbindelse med gældende lovgivning.

¹ Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra Erhvervsstyrelsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Erhvervs- og Vækstministeriet og Finansministeriet

² November 2014.

³ Udlejerorganisationer: Ejendomsforeningen Danmark, Danske Udlejere. Lejerorganisationer: Dansk Erhverv, Erhvervslejerne Landsorganisation, De Samvirkende Købmænd og Lejernes LO

Det er således alene de oplysninger, der er frembragt i medfør af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Fremtidens detailhandel", tilbagemeldinger fra de adspurgte interessenter samt arbejdsgruppens egen analyse af erhvervslejelovens konsekvenser/effekter, der danner baggrund for arbejdsgruppens vurderinger og forslag.

Arbejdsgruppen har på baggrund af de foreliggende oplysninger opstillet to konkrete forslag til justering af erhvervslejeloven:

- *Forslag 1*, der giver parterne mulighed for at indgå tidsbegrænsede lejeaftaler i videre udstrækning, end det er tilfældet i dag,
- *Forslag 2*, der giver parterne mulighed for at aftale fri opsigelsesret i centerlejemål.

På baggrund af arbejdsgruppens gennemgang af de to forslag, indstilles det kun at gennemføre *Forslag 1*. Da erhvervslejeloven i høj grad bygger på en aftale mellem lejer- og udlejerorganisationerne på markedet, indstiller arbejdsgruppen endvidere, at Erhvervs- og Vækstministeriet inddrager parterne i forbindelse med udmøntning af forslaget med henblik på at sikre hensigtsmæssige og anvendelige regler.

Herudover indstiller arbejdsgruppen, at der i samarbejde med centrale interessenter igangsættes et arbejde med at undersøge muligheden for at indføre klarere regler om erhvervsbeskyttelse, jf. nærmere herom nedenfor.

Gennemgang af relevant regelgrundlag

Tidsbegrænsede erhvervslejeaftaler

Erhvervslejelovens § 63, stk. 1, indeholder en mulighed for, at parterne kan indgå tidsbegrænsede lejeaftaler. Det betyder, at lejemålet fra begge parter side er uopsigeligt i aftalens løbetid, med mindre andet er aftalt⁴, og at lejeforholdet ophører uden varsel ved udløbet af den aftalte lejetid. Lejemålets uopsigelighed hindrer ikke, at der kan aftales markedslejerregulering eller regulering for øgede skatter og afgifter m.v.

Da lejemålet ikke skal opsiges, finder reglerne om erhvervsbeskyttelse (se herom nedenfor) og erstatning ved udlejers opsigelse ikke anvendelse på tidsbegrænsede lejemål.

En aftalt tidsbegrænsning kan imidlertid tilsidesættes, hvis den på tidspunktet for lejeaftalens indgåelse ikke var tilstrækkeligt begrundet i udlejers forhold, jf. lovens § 63, stk. 3. Det er udlejer, der skal bevise, at tidsbegrænsningen er velbegrundet.

Det afgørende vil her være, om udlejeren havde en rimelig grund til at udleje tidsbegrænset på det tidspunkt, aftalen blev indgået. En tidsbegrænsning vil f.eks. blive tilsidesat, hvis udlejeren har indsat den for at reservere sig muligheden for at udskifte en lejer eller ændre vilkårene for aftalen, uden i øvrigt at have andre begrundelser for tidsbegrænsningen. Udlejeren kan altså ikke tidsbegrænse aftalen for at "holde mulighederne åbne" for at udleje til andre lejere.

⁴ Hvis parterne har aftalt mulighed for opsigelse i lejeaftalens løbetid, gælder de almindelige regler for opsigelse i lovens §§ 60 og 61.

Der er derfor en væsentlig usikkerhed forbundet med indgåelse af tidsbegrænsede aftaler, der i praksis betyder, at denne type aftaler stort set ikke bliver indgået.

Opsigelse af erhvervslejeaftaler

Efter erhvervslejelovens §§ 60 og 64, kan en lejer frit opsig en lejeaftale med et opsigelsesvarsel på tre måneder.

Derimod kan udlejer som hovedregel ikke opsig et lejemål medmindre én af de særlige opsigelsesgrunde i lovens § 61, stk. 2, er opfyldt:

- Hvis udlejer selv ønsker at benytte det lejede
- Hvis udlejer kan dokumentere, at nedrivning eller ombygning af ejendommen medfører, at det lejede må fraflyttes
- Hvis vægtige grunde i øvrigt gør det magtpåliggende for udlejer at blive løst fra lejeforholdet
- Hvis lejer ikke har udvist 'god skik og orden', som f.eks. støjende adfærd, psykisk og fysisk vold eller trusler herom.

Selv om en af opsigelsesgrundene er til stede, kan udlejer ligesom lejer være afskåret fra at opsig lejemålet, fordi der er aftalt tidsbegrænsning uden mulighed for opsigelse i lejeperioden, eller fordi der er aftalt en uopsigelighedsperiode, som endnu ikke er udløbet.

Visse lejemål er frit opsigelige fra udlejers side. Der er tale om de såkaldte etablissemmentslejemål⁵ i lovens § 61, stk. 1, nr. 1, og garager, stalde og lignende i nr. 2.

Erhvervsbeskyttelse af erhvervslejemål

Erhvervslejelovens § 62 indeholder i dag en særlig beskyttelse af de lejemål, hvis stedlige forbliven i ejendommen er af væsentlig betydning og værdi for virksomheden – den såkaldte erhvervsbeskyttelse. Lejer er erhvervsbeskyttet ud fra en konkret vurdering af, om en væsentlig del af kundekredsen må formodes at ville gå tabt ved en flytning. Det er alene beliggenhedens betydning for lejers kundekreds, der er omfattet af bestemmelsen. Hvis beliggenheden ikke har væsentlig betydning for bevarelse af kundekredsen, er lejer ikke erhvervsbeskyttet, selv om han af andre grunde har væsentlig interesse i at blive i lejemålet.

Når udlejer vil opsig en erhvervsbeskyttet lejer, skal der foretages en rimelighedsvurdering af begge parter forhold, uanset hvilken af opsigelsesgrundene i lovens § 61, stk. 2, der anvendes, dog bortset fra opsigelse på grund af lejers misligholdelse. For ikke erhvervsbeskyttede lejemål skal denne rimelighedsbedømmelse kun foretages ved opsigelse til udlejers eget brug.

Rimelighedsvurderingen indebærer, at der blandt andet skal tages hensyn til, hvor længe virksomheden har været drevet i de lejede lokaler, lejerens forbedringer af lokalerne og værdien af kundekredsen, før lejer kan opsiges.

Erhvervsbeskyttede lejere har et ufravigeligt krav på erstatning og godtgørelse for goodwill i forbindelse med opsigelsen. Ikke erhvervsbeskyttede lejere har som ud-

⁵ Restaurations-, butiks- og kiosklukaler eller tilsvarende på banegårde, i teatre, foreningsbygninger, forlystelsesanlæg, skove, parker og lignende.

gangspunkt også krav på erstatning, men ikke godtgørelse for goodwill. Det kan dog her aftales, at lejeren kun skal have begrænset erstatning eller slet ingen.

Spørgsmålet om erhvervsbeskyttelse er ikke underlagt parternes aftale, og det kan derfor ikke aftales, at et lejemål ikke skal anses for erhvervsbeskyttet. Vurderingen af om et lejemål er erhvervsbeskyttet sker på opsigelsestidspunktet.

Lejefastsættelse og –regulering i erhvervslejemål

I erhvervslejemål fastsættes lejens størrelse og regulering typisk efter aftale mellem parterne. Hvis lejens størrelse ved lejeaftalens ikrafttræden ikke er aftalt, anses den for at udgøre det beløb, der svarer til markedslejen for det pågældende lejeforhold, jf. lovens § 13.

Med begrebet ”markedssleje” skal forstås den leje, som en kyndig lejer og en kyndig udlejer på varslingstidspunktet ville aftale for det pågældende lejeforhold, blandt andet under hensyntagen til vilkår, lokalernes beliggenhed, anvendelse, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand.

Har parterne ikke aftalt andet, kan der efter lovens § 13 tidligst ske regulering til markedssleje 4 år efter lejeperiodens begyndelse. Desuden kan et krav om lejeforhøjelse eller nedsættelse efter bestemmelsen tidligst få virkning 4 år efter det tidspunkt, hvor en regulering efter bestemmelsen sidst er trådt i kraft. Reguleringen fordeles over en 4 årig periode, således at reguleringen pr. år udgør en fjerdedel af den samlede regulering.

For at der kan varsles lejeændring efter § 13, er det en betingelse, at lejen er væsentligt højere eller lavere end markedsslejen. I praksis skal forskellen udgøre 10-15 %, før der kan kræves lejeændring.

Gennemgang af arbejdsgruppens forslag

Forslag 1 – Mulighed for at indgå tidsbegrænsede lejeaftaler

På baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport ”Fremtidens Detailhandel” fra 2014 og de tilbagemeldinger, som arbejdsgruppen har modtaget fra en række adspurgte interessenter på erhvervslejemarkedet samt arbejdsgruppens egen analyse og vurdering af konsekvenserne, foreslås det at justere reglerne i erhvervslejeloven, så udlejer og lejer får mulighed for at indgå aftale om tidsbegrænsning af lejemål i videre udstrækning, end det er tilfældet i dag.

Da erhvervslejeloven i høj grad bygger på en aftale mellem lejer- og udlejerorganisationerne på markedet, foreslår arbejdsgruppen, at Erhvervs- og Vækstministeriet inddrager parterne i forbindelse med udmøntning af forslaget med henblik på at sikre hensigtsmæssige og anvendelige regler.

Arbejdsgruppen foreslår, at følgende som udgangspunkt skal gøre sig gældende for indgåelse af tidsbegrænsede lejeaftaler:

Med forslaget ophæves lovens § 63, stk. 3, hvorefter en tidsbegrænsning skal være ”tilstrækkeligt begrundet i udlejers forhold”. Parterne kan således frit aftale, at lejemålet gøres tidsbegrænset uanset begrundelsen herfor, og uanset hvor længe den pågældende lejeaftale skal gælde.

Med forslaget vil parterne fortsat frit kunne aftale lejens størrelse i lejeperioden, og om lejen skal justeres efter en på forhånd fastlagt reguleringsmodel (f.eks. pristalsregulering). Forslaget indebærer dog, at lejen og en eventuel regulering af denne skal være aftalt for hele den tidsbegrænsede periode på indgåelsestidspunktet, så den er gennemsigtig for begge parter og giver lejeren tryghed i lejeperioden. Såfremt parterne ikke har taget stilling til lejeregulering i aftalen, vil den fastsatte leje på indgåelsestidspunktet være gældende i hele den tidsbegrænsede lejeperiode.

Ved aftalens udløb kan udlejer vælge at udleje til en anden lejer, uanset at den oprindelige lejer ønsker at aftale en ny lejeperiode og vil betale markedsprisen for lejemålet. Den eksisterende lejer får således ikke fortrinsret til lejemålet. Da parterne har aftalt ophør til bestemt tid, har lejer som udgangspunkt ikke ret til erstatning eller godtgørelse for goodwill. Parterne har dog mulighed for at indgå en individuel aftale herom ved aftalens indgåelse.

Den tidsbestemte lejeaftale kan ikke bringes til ophør i lejeperioden, medmindre dette er aftalt, eller den anden part i lejeforholdet misligholder aftalen, jf. lovens § 63, stk. 1, 2. pkt.

Forslag 2 – Mulighed for at aftale fri opsigelsesret i centerlejemål

På baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport "Fremtidens Detailhandel" fra 2014, hvor det særligt fremhæves, at udlejerne i butikcentre ønsker bedre muligheder for at kunne udskifte lejere med henblik på at sikre en optimal butikssammensætning, foreslår arbejdsgruppen, at parterne skal have mulighed for at aftale, at et erhvervslejemål i butikcentre kan opsiges, uden at de gældende opsigelsesbetingelser i loven finder anvendelse.

Med forslaget gøres det muligt for udlejeren, som det i dag er tilfældet for de såkaldte etablisementslejemål, at opsiges lejere i lejemål i butikcentre, dog under forudsætning af, at dette vilkår er aftalt mellem parterne.

Forslag om at undersøge muligheden for at indføre klarere kriterier for erhvervsbeskyttelse

Arbejdsgruppen foreslår, at muligheden for at indføre mere klare og gennemsigtige kriterier for at opnå erhvervsbeskyttelse undersøges i samarbejde med centrale interessenter. Det er arbejdsgruppens indtryk, at sondringen mellem de erhvervsbeskyttede lejemål og de ikke-erhvervsbeskyttede lejemål i dag giver anledning til tvivl, hvilket kan medføre mindre udskiftning af lejere og dermed en potentielt begrænsende effekt for konkurrencen.

Formålet med forslaget er, at gøre det klarere, hvilke lejemål der er omfattet af beskyttelsen, og derved opnå en mere afgrænset anvendelse i forhold til i dag. Med forslaget forventes det således, at der kan blive frigjort flere lejemål, således at der skabes større udskiftning og dermed øget konkurrence og vækst på markedet.

Arbejdsgruppens vurdering af forslagene

Arbejdsgruppens generelle bemærkninger

Der er flere forhold, der kan begrænse konkurrencen på et marked. Ét forhold er love og regler, der begrænser adgangen til markedet for virksomheder. Der er i dag be-

grænset mulighed for at indgå tidsbegrænsede lejekontrakter, og de fleste kontrakter er derfor som udgangspunkt tidsbegrænsede og uopsigelige. Dette kan virke som en adgangsbarriere for virksomheder, der gerne vil etablere sig på markedet, da der formentligt er færre ledige attraktive lejemål, ligesom der er begrænset konkurrence om disse lejemål.

Ligeledes kan de gældende regler være en barriere for succesfulde virksomheders mulighed for at ekspandere, idet det kan være svært at finde flere eller større lokaler på attraktive beliggenheder. Erhvervslejeloven kan dermed medvirke til, at nye, potentielt mere produktive virksomheder, har sværere ved at etablere sig eller vokse.

Arbejdsgruppen bemærker, at beliggenheden af en butik ofte vil være meget væsentlig i forhold til at kunne konkurrere i detailhandlen. Ledige lejemål i den ene ende af en by muliggør ikke nødvendigvis konkurrence med butikker i den anden ende af byen. Således kan erhvervslejeloven udgøre en adgangsbarriere, selv i områder med mange ledige lejemål. Ligeledes må det forventes, at udlejers mulighed for at omsætte ledige lejemål vil være forskellig mellem geografiske områder.

På baggrund af de oplysninger, som arbejdsgruppen har modtaget fra de adspurgte interessenter samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Fremtidens Detailhandel", tyder det på, at der generelt er tilfredshed blandt parterne med den nuværende erhvervslejelov.

Udlejerorganisationerne har dog også gjort opmærksom på visse uhensigtsmæssigheder ved den eksisterende lovgivning. Det påpeges primært, at udlejerne i forhold til den nuværende erhvervslejelov har behov for i højere grad at kunne ændre sammensætningen af butikker i butikcentre. Der peges endvidere på, at det udover de begrænsede muligheder, der i dag findes i loven, bør være muligt for parterne at indgå tidsbegrænsede aftaler, hvis begge parter er enige.

Fra lejerorganisationernes side anføres det, at en ændring af de gældende regler vil medføre en større usikkerhed for lejerne i forhold til lejemålets beståen og dermed lejernes incitament til at investere i lejemålet. Der lægges her særligt vægt på, at den nuværende lov bl.a. er baseret på en partsaftale, hvor lejer- og udlejerorganisationerne er blevet enige om lovgrundlaget. Det understreges, at lovgivningen er udtryk for en balance mellem udlejers og lejers interesser.

Arbejdsgruppens *forslag 1*, som det anbefales at gennemføre, vil i forhold til gældende lovgivning kunne betyde en forringelse af den tryghed, som lejerne i dag har for så vidt angår retten til lejemålet, men kan samtidig øge fleksibiliteten i forhold til indgåelse af lejeaftaler tilpasset det enkelte lejeforhold, hvilket kan være en fordel for begge parter. Derudover vurderes det, at forslaget vil kunne have en positiv indflydelse på produktiviteten og dermed væksten på samfundsniveau samt forbrugervelfærden.

Ad. Forslag 1 – Mulighed for at indgå tidsbegrænsede lejeaftaler

Forslag 1 indebærer, at udlejer får mulighed for at tidsbegrænse lejemålet. Arbejdsgruppen vurderer, at dette vil øge produktiviteten og væksten på markedet til gavn for både udlejer og lejer.

Kortere lejeperioder vil give udlejeren større fleksibilitet med hensyn til sin råden over lokalerne, mens lejer må kunne forvente at opnå mere attraktive vilkår i aftalen, som f.eks. en lavere leje, hvilket vil betyde bedre vilkår for iværksættere og andre lejere,

som ønsker at afprøve et butikskoncept i en kortere periode. Det må dog samtidig forventes, at lejerens øgede usikkerhed med hensyn til sin forbliven i lejemålet vil medføre et mindre incitament til at investere i butikkens indretning og øvrige driftsforhold.

Forslaget imødekommer endvidere det behov, som fremhæves i Konkurrence – og Forbrugerstyrelsens rapport "Fremtidens Detailhandel" fra 2014, om at gøre det nemmere for udlejerne af lejemål i butikscentre at udskifte lejere med henblik på at sikre en optimal butikssammensætning. Med forslaget vil udlejere af lejemål i butikscentre få mulighed for at indgå individuelle aftaler med lejerne, således at der sikres udlejer en bedre mulighed for at "optimere" butikkernes sortiment og placering, hvilket ikke i samme grad er muligt i henhold til den nuværende erhvervslejelov, hvor lejeaftalerne som udgangspunkt er uopsigelige. Arbejdsgruppen forventer, at fleksibiliteten for udlejer særligt vil blive forøget ved indgåelse af relativt korte tidsbegrænsede aftaler.

Konsekvenser/effekter af forslaget

Udlejer

For udlejere vil forslaget betyde, at ét eller flere lejemål kan udlejes tidsbegrænset. Samtidig kan udlejer reservere sig muligheden for oftere at genforhandle betingelserne i lejekontrakten og dermed sikre, at lederen med den højeste betalingsvillighed får lejemålet. I det tilfælde, at udlejer har flere lejemål, vil udlejer få en større fleksibilitet i sammensætningen af det butiksmiljø han ønsker, og derigennem kunne skabe et naturligt flow i lokalerne. Dette vil formentligt særligt gøre sig gældende i butikscentre.

Forslaget øger gennemsigtheden for udlejer, da denne får bedre mulighed for at langtidsplanlægge, f.eks. i forhold til udviklingen af butikskonceptet i et center, da udlejer på forhånd ved, hvornår de forskellige lejemål er frie til genudlejning. Dette vil nok især gøre sig gældende i de for lejerne attraktive butikscentre, hvor udlejer vil få mulighed for at sikre det rette butiksudbud, og dermed formentligt tiltrække flere kunder til butikscentret. Ydermere giver den øgede råderet over egne lokaler udlejer et større incitament til at investere i lokalerne.

Lejer

For lejerne kan muligheden for at indgå tidsbegrænsede lejeaftaler medføre mere gennemsigtig lejefastsættelse, da lejen skal være aftalt på indgåelsestidspunktet, og en udvidet grad af aftalefrihed. Der vil formentligt kunne aftales mere attraktive lejevilkår, end tilfældet er i dag. Det må således forventes, at parterne for at kunne indgå en afbalanceret kontrakt f.eks. vil aftale en lavere leje eller begrænset vedligeholdelsespligt mod at lejeaftalen tidsbegrænses.

Det vil med den foreslåede justering være muligt for parterne at indgå en aftale for den periode, der af parterne besluttes at være den rette – og det kan således i større omfang end i dag, hvor der stilles krav om, at den tidsbegrænsede aftale skal være begrundet i udlejers forhold, være op til parterne at beslutte, hvorvidt de ønsker at indgå tidsbegrænsede aftaler. Det giver øget fleksibilitet for lejer i forhold til at indgå en kontrakt, som matcher den type erhverv, den pågældende ønsker at drive. Eksempelvis kan dette være en fordel for lejere, der ønsker at afprøve et koncept i en kortere periode, f.eks. iværksættere. For andre lejere kan der være behov for at aftale længerevarende tidsbegrænsede aftaler for at "hente investeringen hjem".

Muligheden for at indgå tidsbegrænsede lejeaftaler forventes at skabe større flow i lokale butiksmiljøer, hvilket giver potentielle lejere, som ønsker adgang til specifikke lejemål, bedre mulighed for at få adgang til de lejemål, der passer til den kundekreds eller de butikskoncepter, de ønsker.

Forslaget er en forringelse af den tryghed, som lejerne i dag har i henhold til lovgivningen, for så vidt angår retten til fortsat brug af det lejede. Forslaget kan derfor, særligt for lejere, der indgår tidsbegrænsede aftaler af kortere varighed, føre til et reduceret incitament for lejerne til at foretage investeringer i lejemålet, da lejerer ikke har sikkerhed for retten til dette efter aftalens udløb. Dog giver forslaget lejerne mulighed for at tilpasse lejekontrakten til netop det koncept og den investering, som lejerer ønsker.

Forbruger

For forbrugerne vil forslaget kunne betyde butiksmiljøer, der i højere grad opfylder deres behov. Det vil medføre, at udbuddet i højere grad vil afspejle forbrugernes præferencer og dermed en højere grad af forbrugervelfærd. Ligeledes kan det forventes, at forbrugernes transportomkostninger vil blive reduceret, når udbuddet i højere grad afspejler forbrugernes efterspørgsel. Samtidig vil en højere grad af genudlejning af eksisterende lejemål til nye og potentielt mere produktive lejere kunne føre til øget konkurrence og dermed lavere priser for forbrugerne.

Konkurrence og produktivitet

Forslaget vil på sigt føre til en højere dynamik i markedet, da adgangsbarriererne reduceres. Følgende fire forhold kan forventes:

- 1) Mere produktive virksomheder vil erstatte mindre produktive virksomheder, da det må forventes, at de mere rentable og/eller produktive virksomheder i højere grad vil få lejemålene, da deres betalingsvillighed er større⁶.
- 2) Virksomheder i vækst vil have nemmere ved at finde passende lokaler og dermed ekspandere.
- 3) Øget konkurrence/produktivitet for de eksisterende virksomheder på markedet, da mere produktive virksomheder kommer på markedet.
- 4) Udbuddet vil i højere grad afspejle forbrugernes præferencer, og større forbrug/lavere priser samt mindre transportomkostningerne for forbrugerne vil have en positiv effekt på forbrugervelfærden.

Forslaget kan som nævnt medføre øget usikkerhed og reduceret investeringsincitamenter for nogle lejere, hvilket i så fald vil have en negativ økonomisk effekt for lejers virksomhed isoleret set.

Beregninger af effekter på produktiviteten og væksten på samfundsniveau

Ideelt set bør effekterne på væksten af alle fire forhold ovenfor estimeres. Effekterne af forhold 1 og 2 kan estimeres ved at se på effekterne af en såkaldt kreativ destruktion. For at få en indikation af størrelsesordenen beregnes produktiviteten for alle detailvirksomhederne på kommuneniveau på baggrund af data fra forskerdata-basen.

⁶ Dette forhold gør sig ikke nødvendigvis gældende på butiksniveau i centre og butikskæder, hvor udlejere tager højde for synergieffekter mellem butikkerne, når den samlede indtjening maksimeres. Eksempelvis kan udlejere prioritere, at der skal være et vist antal (kæde-)butikker med stærke brands, selvom de ikke nødvendigvis er de mest produktive butikker. Dette vil ske med henblik på at maksimere den samlede indtjening i centeret.

Herefter antages det, at en del af de mindst produktive virksomheder lukker, og produktionen overføres til den øvrige del af virksomhederne (med en gennemsnitlig produktivitet).

Ses der på summen af alle 98 kommuner fremgår det, at den samlede produktivitet i detailhandlen stiger med henholdsvis 0,4 pct. og 0,9 pct., hvis det antages, at hhv. de 2,5 pct. og 5 pct. mindst produktive virksomheder lukker og erstattes af virksomheder med en produktivitet svarende til gennemsnittet for den øvrige del af virksomhederne.

Da en del af virksomhederne i detailhandelen selv ejer butikslokalerne, vil ikke alle virksomheder være påvirket af den foreslåede ændring af erhvervslejeloven. Det har ikke været muligt at indhente præcise oplysninger om forholdet mellem ejede og lejede erhvervslokaler. Informationer fra branchen indikerer, at størstedelen af virksomhederne i detailhandlen lejer deres butikslokaler. Dog fremføres det, at nogle af de store supermarkeds kæder ejer en del af deres lokaler. Informationer indhentet fra en større supermarkeds kæde viser, at koncernen lejer ca. 75 pct. af butikslokalerne, mens 25 pct. er ejet. Det har ikke været muligt at få informationer fra de andre store kæder, men det bemærkes, at supermarkeder og varehuse udgør ca. 20 pct. af den samlede detailhandel. Selv hvis de andre store supermarkeds kæder ejer en høj andel af deres butikslokaler, vil det således kun have en begrænset indflydelse på leje/eje ratioen for den samlede detailhandel. På denne baggrund vurderes det, at de beregnede effekter på produktiviteten i detailhandelen ovenfor bør nedskaleres med 10 pct.⁷

Det er forbundet med usikkerhed, hvilken andel af de mindst produktive virksomheder, der vil blive erstattet af nye, hvis erhvervslejeloven ændres. Her skal det bemærkes, at der kan være andre adgangsbarrierer, der påvirker virksomhedernes mulighed for at etablere sig på markedet. Dette taler for at foretage et forsigtigt skøn, hvilket kunne være at antage, at 2,5-5 pct. af de mindst produktive virksomheder afløses som følge af ændringen. Dette vil føre til en stigning i produktiviteten i detailhandel på mellem 190 og 415 millioner kr.

Som beskrevet tidligere er der områder med ledige lejemål. Det kan tænkes, at erhvervslejeloven i mindre grad vil udgøre en adgangsbarriere i områder med mange ledige lejemål. Hermed vil der ikke være nogen produktivitetseffekt i disse områder, hvis lovgivningen ændres. For at belyse dette antages det, at der ingen produktivitetstigning er i kommuner med et mindre antal virksomheder end det gennemsnitlige (69 af de 98 har færre virksomheder end gennemsnittet på 195 virksomheder pr. kommune). Dette vil føre til en effekt på mellem 160 og 310 millioner kr., når det antages, at 2,5-5 pct. af de mindst produktive virksomheder afløses.

Samlet set vurderes det med betydelig usikkerhed, at effekten vil ligge i intervallet fra 160 mio. kr. til 415 mio. kr.

Dette er alene et estimat af effekten af den kreative destruktion og inkluderer ikke eventuelle dynamiske effekter. Som beskrevet tidligere kan det forventes, at den generelle konkurrence i detailhandlen vil blive intensiveret, hvilket vil øge produktiviteten for de virksomheder der allerede er på markedet.

⁷ Det antages, at 25 pct. af supermarkeder og varehuse ejer deres lokaler, mens det antages, at 5 pct. af den resterende detailhandel ejer deres lokaler. Det fremgår fra Danmarks Statistik, at supermarkeder og varehuse udgør ca. 20 pct. af den samlede detailhandel. Nedskæringsandelen er således beregnet som $0,8 \times 0,05 + 0,2 \times 0,25 = 0,09$ hvilket er afrundet til 10 pct.

For at få en samlet effekt på BNP af den øgede produktivitet i detailhandlen, skal der tages højde for afledte effekter i andre brancher.

En ændring af reglerne for opsigelse og tidsbegrænsning vil kun gælde for kommende lejeaftaler. Der må derfor forventes en forholdsvis lang indfasning, hvorfor den fulde BNP-effekt formentligt vil opnås efter 2020.

Det forventes, at effekten af ændringerne i erhvervslejeloven, vil blive indfaset over tid. De erhvervslejemål, der i dag er indgået, er som bekendt i udgangspunktet tidsubegrænsede og uopsigelige. Effekten af ændringen vil således først være fuldt indfaset, når de tidsubegrænsede aftaler ophører, og erstattes af tidsbegrænsede. Det er svært at sige, hvor lang tid det præcist vil tage. Ifølge Danmarks Statistik har den årlige afgangsrate for virksomheder i detailhandelen ligget på mellem 9 og 12 pct. i perioden fra 2001 - 2012. Hvis det forventes, at raten fremadrettet vil ligge på 10 pct., vil den fulde effekt af reformen være fuldt indfaset om 10 år. Dette forudsætter, at det er forskellige lejemål der bliver opsagt hvert år. Således må der forventes en forholdsvis lang indfasning, hvorfor den fulde BNP-effekt vil opnås efter 2020.

På baggrund af et forsigtigt skøn (med udgangspunkt i den nedre del af ovenstående interval) vurderes ændringerne i erhvervslejeloven at bidrage til strukturelt BNP med [0,2] mia. kr. i 2020.

Ad. Forslag 2 – Mulighed for at aftale fri opsigelsesret i centerlejemål

Forslag 2 indebærer, at der indføres mulighed for at parterne kan aftale fri opsigelsesret i erhvervslejemål i butikscentre.

Der ses allerede i dag en vis udskiftning af butikker i butikscentrene, ligesom der visse steder står flere lejemål tomme. Der er ikke foretaget en egentlig undersøgelse af omsætningen af butiklejemål eller af tomgangens omfang i butikscentre, herunder opdelt geografisk, men de foreliggende oplysninger tyder på, at der løbende foretages en vis udskiftning af lejerne i centrene. Udlejerne har således med de gældende regler til en vis grad løbende mulighed for at tilpasse lejersammensætningen. Udlejerne har dog ikke efter de gældende regler mulighed for at frigøre bestemte lejemål til nye lejere.

Loven giver i dag udlejereren mulighed for frit at opsiges lejeforhold om de såkaldte "etablissementslejemål", dvs. lokaler til restauration, butik, kiosk eller tilsvarende brug på banegårde, i teatre, foreningsbygninger, forlystelsesanlæg, skove, parker og lignende, hvor forretningen må antages hovedsageligt at blive søgt af det publikum, der benytter de nævnte virksomheder, skove og parker, og hvor forretningen står i direkte tilknytning til disse. Endvidere kan lejeforhold om garager, stalde og lignende også frit opsiges af udlejereren.

Med forslaget åbnes der op for, at det kan aftales mellem parterne i en lejeaftale vedrørende et centerlejemål, at der kan opsiges frit på linje med "etablissementslejemålene i lovens § 61, stk. 1, nr. 1. Disse lejemål kan i henhold til lovens § 64 opsiges af udlejereren med 3 måneders varsel.

Forslaget vil betyde en tilnærmelse til den gældende retstilstand i både Norge og Sverige, hvor udlejer frit kan opsiges lejer med lignende opsigelsesfrister. Forslaget vil føre

til nemmere adgang til frigørelse af lejemål og dermed en smidigere adgang for udlejerens til at sammensætte en ønsket butiksportefølje i butikscenret.

Forslaget vil modsat betyde en væsentlig ændring i forhold det uopsigeligheidsprincip, der i dag er udgangspunktet i erhvervslejeloven, og vil dermed for erhvervslejemål i butikscenre indebære en indgribende ændring af parternes nuværende retsstilling.

Forslaget vil medføre en markant forringelse af retsstillingen hos de lejere, der råder over erhvervslejemål i butikscenre, da de ikke længere vil have sikkerhed for lejemålets beståen og dermed deres eventuelle investering i lejemålet. Dette vil føre til en væsentligt lavere investeringslyst for disse lejere, hvilket isoleret set vil kunne føre til mindre vækst i samfundet på sigt.

Arbejdsgruppen har fra branchen fået oplyst, at der typisk er betydelige opstartsomkostninger forbundet med at etablere forretning, der kan betyde, at der kan gå 4-5 år, før butikken er inde i en god økonomisk udvikling og vækst. For dagligvarehandlen skal der typisk investeres et tocifret millionbeløb, før butikken kan åbne dørene første gang, og investeringerne kræver som hovedregel en tidshorisont på mere end 10 år⁸, før de er tjent hjem. Det vil derfor kunne dæmpe lysten til at etablere nye butikker, hvis lejeren risikerer, at lejeaftalen opsiges, inden virksomheden har haft mulighed for at tjene investeringerne hjem.

Det vurderes, at forslaget vil have et begrænset anvendelsesområde i praksis, idet de færreste lejere af detailhandelsbutikker i et butikscenre vil være interesserede i en lejeaftale med så stor usikkerhed for lejemålets beståen. Forslaget kan dog være attraktivt for lejere med en anden risikoprofil, som vil kunne opnå andre fordele i forhandlingen af lejekontrakten. Det kan f.eks. være erhvervsdrivende, som ønsker et lejemål i en begrænset periode, og som mod fordelagtige lejevilkår, som f.eks. en lav leje, vil indgå en frit opsigelig lejeaftale i et butikscenre. Eller det kan være lejere, hvis investering i butiklokalerne ikke har væsentlig indflydelse på deres forretning, og som forholdsvis nemt kan flytte udstyr mv. fra et lokale til et andet.

Forslaget vil formentligt primært ramme de mindre erhvervsdrivende, f.eks. iværksætterne, der vurderes at have en svag forhandlingsposition i forhold til en større udlejer. Omvendt vil netop iværksætterne i stedet drage fordel af en lavere leje i en opstartsperiode med mange udgifter. De lejere, der har en væsentligt bedre forhandlingsposition, må påregnes meget sjældent eller aldrig at acceptere en aftale, der giver udlejerens mulighed for at opsige dem med 3 måneders varsel.

Det vurderes derfor, at forslaget primært vil være attraktivt for en snæver gruppe af lejere, og det vil på baggrund af de anførte bemærkninger samt det begrænsede anvendelsesområde formentligt ikke finde bred opbakning fra branchen.

Arbejdsgruppen har med *Forslag 1* foreslået at indføre mulighed for indgåelse af tidsbegrænsede erhvervslejeaftaler. Med en tidsbegrænset aftale kan begge parter kalkulere risiko og investering i aftalens løbetid. Indførelse af muligheden for at tidsbegrænse lejeaftaler vil derfor, modsat indførelse af fri opsigelsesadgang for udlejerens af erhvervslejemål i butikscenre, give parterne mulighed for at indgå velafbalancerede lejeaftaler, der tager hensyn til begge parter i lejeforholdet.

⁸ Jf. svar af 13. november 2014 fra De Samvirkende Købmænd på arbejdsgruppens spørgeskema.

Arbejdsgruppen vurderer derfor ikke, at de positive effekter ved forslag 2 opvejer de negative konsekvenser for især lejere, jf. nærmere nedenfor, hvorfor det ikke anbefales at gennemføre forslaget.

Konsekvenser/effekter af forslaget

Udlejer

Forslaget gør det lettere for ejere af butikcentre at opsig lejere, og derved skabe en mere optimal sammensætning af butikker i centeret. Denne mere optimale sammensætning af butikker kan tænkes at skabe synergieffekter mellem butikkerne og derved generelt højere omsætning i centeret.

Dette kræver dog, at lejerne er indstillet på at indgå en lejekontrakt, der giver mulighed for, at udlejeren kan opsig dem. Dette vil for det første formentligt kun omfatte virksomheder, der ikke investerer særlig meget i lejemålet og dernæst kræve, at lejeren kan opnå en lavere leje, end hvis lejemålet var uopsigeligt. I praksis vil forslaget formentligt have et meget snævert anvendelsesområde, hvorfor effekten vil være begrænset.

I det omfang at mindre produktive virksomheder skiftes ud med mere produktive virksomheder, vil den generelle produktivitet stige.

I det omfang at der skabes synergieffekter ved en mere optimal sammensætning af butikker i centeret vil dette kunne kapitaliseres af udlejer og trække i retning af en højere markedsleje for butikkerne i centeret. Omvendt må man forvente, at muligheden for opsigelse trækker i retning af en lavere markedsleje, så den samlede effekt på markedslejen er usikker. Samtidig vil forslaget for udlejer betyde øget fleksibilitet og råderet over egne lokaler, hvilket vil øge udlejerens investeringsincitament.

Det er ikke muligt at afgøre, om forslaget har nogen direkte effekt på konkurrencen blandt detailhandelsbutikkerne i et center, da dette vil afhænge af den sammensætning af butikker, som centerudlejeren ønsker. Hvis der ønskes en sammensætning af butikker i mange forskellige brancher, vil disse ikke konkurrere indbyrdes til glæde for forbrugeren. Hvis der omvendt ønskes flere butikker inden for samme branche i butikcenteret, vil disse butikker muligvis konkurrere indbyrdes til glæde for forbrugeren.

Forslaget vil betyde øget konkurrence om de ledige lejemål blandt lejere, der ønsker at komme ind på markedet som konsekvens af den større udskiftning. Det vil isoleret set øge værdien af lejemålet og dermed føre til højere produktivitet blandt lejere.

Lejer

Lejere af butikslokaler i butikcentre vil opleve en langt større usikkerhed i forhold til forbliven i lejemålet. Dette vil først og fremmest påvirke deres lyst til at investere i lejemålet, eftersom de ikke ved, hvor lang tidshorizont de har til at afskrive investeringen. Dette kan føre til mindre efterspørgsel i f.eks. byggeerhvervet, men det vurderes at have begrænset betydning for væksten på samfundsniveau. I det omfang at et lavere investeringsomfang indebærer, at væksten i produktiviteten i de enkelte butikker bliver mindre, f.eks. som følge af en mindre forbedring af arbejdsgange mv., vil væksten på sigt blive påvirket negativt af et lavere investeringsomfang.

Forslaget vil betyde, at lejeren kun vil være villig til at betale en lavere leje for lejemålet, end tilfældet ville være, hvis lejemålet var uopsigeligt.

Forslaget vil formentligt primært få betydning for de mindre og mere risikovillige erhvervsdrivende, f.eks. iværksætterne, der vil kunne bruge forholdet til at forhandle en lavere leje. Da det særligt er iværksættere, der kan skabe øget konkurrence og produktivitet i et marked, vil forslaget derfor have en positiv effekt, om end det er svært at vurdere omfanget af sådanne mere risikovillige lejere.

De større lejere, der har en væsentligt bedre forhandlingsposition, påregnes sjældent eller aldrig at acceptere en aftale, der giver udlejeren mulighed for at opsig dem med 3 måneders varsel.

Forbruger

Hvis det antages at centerudlejere med forslaget formår at sammensætte en forbrugeren mere optimal butiksportefølje i centeret, vil forbrugeren opleve kortere afstand til de ønskede butikker samt et vareudbud, der bedre afspejler forbrugers ønsker. I det tilfælde kan forslaget føre til øget forbrug og deraf følgende øget forbrugervelfærd.

Forslaget vil dog som nævnt have et snævert anvendelsesområde og effekten for forbrugerne vil derfor ligeledes være stærkt begrænset.

Konkurrence og produktivitet

Hvis det bliver muligt at aftale fri opsigelsesret i centerlejemål, vil det på længere sigt føre til en højere dynamik i markedet, da adgangsbarriererne reduceres. De forhold og effekter, som blev præsenteret i forslag 1, kan ses som generelle effekter og vil også i et vist omfang gøre sig gældende ved implementering af forslag 2. Der forventes således at:

- 1) Mere produktive virksomheder vil erstatte mindre produktive virksomheder, da det må forventes, at de mere rentable og/eller produktive virksomheder i højere grad vil vinde lejemålene, da deres betalingsvillighed er større,
- 2) Virksomheder i vækst vil have nemmere ved at finde passende lokaler og dermed ekspandere.
- 3) Øget konkurrence/produktivitet for de eksisterende virksomheder på markedet, da mere produktive virksomheder kommer på markedet.
- 4) Udbuddet vil i højere grad afspejle forbrugernes præferencer, og større forbrug samt mindre transportomkostningerne for forbrugerne vil have en positiv effekt på forbrugervelfærden.

Det skal dog bemærkes, at forslaget kan medføre betydelig øget usikkerhed og reduceret investeringsincitament for lejere, da de i modsætning til tidligere vil kunne opsiges, såfremt dette aftales. Såfremt dette er tilfældet, vil det have en negativ økonomisk effekt for lejerens virksomhed.

Ad. Forslag om at undersøge muligheden for at indføre klarere kriterier for erhvervsbeskyttelse

Forslaget indebærer, at det i samarbejde med centrale interessenter undersøges, om der kan indføres mere klare og gennemsigtige kriterier for at opnå erhvervsbeskyttelse med det formål, at gøre det klarere, hvilke lejemål, der er omfattet af beskyttelsen, og derved opnå en mere afgrænset anvendelse i forhold til i dag.

Sondringen mellem erhvervsbeskyttede og ikke erhvervsbeskyttede lejemål har en væsentlig betydning for udlejers muligheder for at opsiges lejemålet og for pligten til at betale erstatning og godtgørelse for goodwill til lejeren i forbindelse med opsigelsen.

Hvorvidt et erhvervslejemål er erhvervsbeskyttet eller ej afhænger af en konkret vurdering på opsigelsestidspunktet. Det kan i praksis være meget svært at forudsige, hvorvidt et lejemål er omfattet af beskyttelsen eller ej. Arbejdsgruppen vurderer, at dette kan medføre tilbageholdenhed fra udlejers side i forhold til opsigelse af lejere, hvilket kan føre til en lavere omsættelighed og dermed tilgængelighed af erhvervslejemål.

Den retspraksis der findes vedrørende erhvervsbeskyttelse er baseret på konkrete vurderinger og tegner derfor efter arbejdsgruppens vurdering et uforudsigeligt og uklart billede af bestemmelsens anvendelsesområde. Om en virksomheds stedlige forbliven er af væsentlig betydning for virksomheden kan i realiteten først afgøres i et længere tidsrum efter flytningen, hvor det kan konstateres om kunderne er flyttet med eller ej. Den omstændighed at kunderne ikke flyttede med er imidlertid ikke ensbetydende med, at den stedlige forbliven var af betydning for virksomheden. Konjunkturerne kan have ændret sig, der kan være udskiftning i personale, der kan være nye forhold på markedet, der gør at varerne ikke længere er attraktive, mv. Omvendt kan man også opleve, at en virksomhed, der anses for at være erhvervsbeskyttet og dermed får en godtgørelse ved opsigelsen, fortsat besvarer sin kundekreds. Som situationen er i dag, kan der således være virksomheder, der lider tab fordi de ikke bliver kvalificerede, som erhvervsbeskyttede, mens andre virksomheder kan tjene på opsigelsen.

Reguleringen i Danmark ligger endvidere langt fra reguleringen i f.eks. Sverige og Norge, hvor reglerne om erhvervsbeskyttelse alene opstiller regler for erstatning/godtgørelse⁹.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der kan skabes mulighed for øget vækst og produktivitet, ved at gøre rammerne for erhvervsbeskyttelsen klarere for parterne, da udlejer i højere grad vil få mulighed for at udskifte mindre produktive lejere med mere produktive lejere. Det er dog svært at vurdere, i hvor høj grad dette vil være tilfældet, idet der ikke eksisterer informationer om antallet af lejemål, der i dag er erhvervsbeskyttede.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at det i dialog med interessenterne på markedet undersøges, om erhvervsbeskyttelsesreglerne kan justeres således, at de bagvedliggende hensyn for de gældende regler tilgodeses samtidig med, at der skabes større gennemsigtighed og dermed potentielt større vækst på markedet.

Konsekvenser/effekter af forslaget

Det er svært at bestemme konsekvenserne/effekterne ved at præcisere og afgrænse reglerne for erhvervsbeskyttelse, da det i høj grad vil afhænge af den konkrete udformning af forslaget. Der findes ikke informationer om, hvor mange erhvervsbeskyttede lejere der er i dag, hvilket yderligere vanskeliggør en vurdering af effekterne.

⁹ Lejelovskommissionen 1997

I det omfang ændringsforslaget i højere grad end i dag giver udlejere mulighed for at opsig lejere, vil forslaget have de samme effekter for udlejer, lejere og produktivitet, som beskrevet under forslag 1.

Derudover vurderes det, at det vil være positivt for markedet generelt, at lovgivningen bliver mere gennemsigtig.

Det offentlige

Det forventes, at de mere gennemsigtige og klare regler vil medføre færre tvister, som i sidste ende ender i boligretten. Boligretten vil således ikke længere skulle vurdere, hvorvidt et givent lejemål er erhvervsbeskyttet.