



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 55

(2000-2001)

Om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.)

*Tilråding fra Finansdepartementet av 30. mars 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

Del I Innledning del

1 Innledning og sammendrag av Regjeringens forslag

1.1 Innledning

Departementet foreslår i denne proposisjonen et nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer. Forslaget tar utgangspunkt i det takseringssystemet som finanskomiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, skisserte i Innst. S. nr. 143 (1996-97) i behandlingen av Brundtland-regjeringens melding om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning, jf. St.meld. nr. 45 (1995-96).

Det gjeldende takseringssystemet ivaretar ikke behovet for et enhetlig takstgrunnlag. Forholdet mellom en eiendoms verdi og ligningstakst varierer betydelig, ikke bare fra landsdel til landsdel, men også innenfor den enkelte kommune. De nåværende ligningstakstene ivaretar heller ikke hensynet til likhet i beskatningen av sammenlignbare eiendommer. Grunnlaget for beskatningen av boliger er blitt for vilkårlig og dermed urettferdig. Boligbeskatningen forutsetter at en får etablert et mer rettferdig takseringssystem. Dette var også bakgrunnen for at Brundtland-regjeringen foreslo nye takseringsregler i St.meld. nr. 45 (1995-96).

Flertallet i finanskomiteen gikk i Innst. S. nr. 143 (1996-97) inn for et nytt takseringssystem som avvek fra forslaget i St.meld. nr. 45 (1995-96) på flere sentrale punkter. Komiteflertallet la til grunn at departementet skulle innhente data og analysere fordelings- og inntektsvirkningene av komiteens skisse til boligtakserings- og skattesystem og fremme en lovproposisjon på bakgrunn av dette. På grunnlag av Levekårsundersøkelsen 1997 og selvangivelsesstatistikk for 1997, har departementet beregnet proveny- og fordelingsvirkningene av komiteflertallets skisse. På bakgrunn av disse beregningene, og etter en gjennomgang av de takseringsfaglige sidene ved komiteflertallets forslag, foreslår Regjeringen enkelte endringer i forhold til komiteflertallets skisse.

Departementet har lagt vekt på at takseringssystemet skal være enkelt og sjablonmessig. Utgangspunktet er boligens boligareal, som multipliseres med en kvadratmetersats basert på produksjonskostnader. Taksten er dermed basert på produksjonsverdi, ikke på markedsverdi. I tråd med Stortingets forutsetninger er det lagt til grunn at skattegrunnlaget ikke skal kunne være høyere enn boligens markedsverdi. I områder av landet der markedsverdiene er lave nedjusteres kvadratmetersatsen med en viss prosentsats. I tillegg gis det fradrag for alder og eventuelt lav standard.

Proposisjonen er delt i tre deler: I den innledende delen begrunnes og beskrives gjeldende regler for boligbeskatning i Norge. I tillegg gis en oversikt over boligbeskatning i de andre nordiske landene. Del II utgjør den takseringsfaglige delen, og gjør rede for departementets forslag til nye takseringsregler. I del III, proposisjonens økonomiske del, presenteres beregninger av

fordelings- og provenyvirkninger av komiteflertallets forslag og av Regjeringens takseringsforslag med en skisse til bunnfradrag og satser.

1.2 Nivået på boligbeskatningen

Regjeringen legger opp til å videreføre en *moderat beskatning av bolig og fritidseiendom*, og at bolig- og fritidseiendom fortsatt skal inngå i den generelle kapitalbeskatningen, jf. kapittel 2. Regjeringens skisse til bunnfradrag og satser innebærer en skattelette på vel 1 mrd. kroner i forhold til dagens nivå. Også finanskomiteens flertall ønsket å videreføre gjeldende skatteformer knyttet til bolig. Det vil si at ligningsverdien av bolig skal inngå i formuesskattegrunnlaget, og at avkastningen av bolig skal skattlegges gjennom inntektsbeskatningen og delvis gjennom gevinstbeskatningen. Kapittel 3 gir en oversikt over gjeldende regler for boligbeskatning i Norge. I tillegg til inntekts- og formuesskatt, kan kommunene ilegge eiendomsskatt på bolig. I denne proposisjonen foreslås ingen endringer i reglene om kommunal eiendomsskatt.

Skal en unngå for sterke vridninger mellom ulike former for investeringer, bør ulike typer kapital skattlegges mest mulig likt. Inntektsbeskatning av egen bolig må ses i sammenheng med at det i Norge gis ubegrenset fradrag for private gjeldsrenter. Det generelle gjeldsrentefradraget har sitt motstykke i at kapitalavkastning er skattepliktig i de fleste former.

Økt internasjonal integrasjon har gjort skattegrunnlagene mer mobile over landegrensene. Det begrenser beskatningsmulighetene mer enn før. Skal en kunne opprettholde velferdsnivået i Norge, bør skattleggingen derfor omfatte også formue og inntekt av egen bolig og fritidseiendom.

Provenyet fra inntekts- og formuesskatten på bolig- og fritidseiendom er anslått til om lag 4,2 mrd. kroner i 2001. Dette er svært lavt sammenlignet med inntekts- og formuesskatt på andre investeringer. Hvis bolig ble skattlagt fullt ut som annen kapital, ville skatteinntektene vært drøye 20 mrd. kroner høyere enn i dag, ifølge beregninger i Nasjonalbudsjettet 2001. Den samlede boligbeskatningen i Norge er også relativt lav sammenlignet med de fleste andre land, jf. kapittel 4. Bolig blir særlig lempelig skattlagt sammenlignet med bankinnskudd og mange næringsinntekter. Dette begrenser kapitaltilgangen til annen produktiv virksomhet. Regjeringen har imidlertid lagt vekt på at bolig er et grunnleggende gode som bør beskattes lempeligere enn annen kapital. Også fordelingshensyn kan tilsi en viss skjerming av moderate boliger.

En iverksettelse av komiteflertallets skisse til takserings- og skattesystem for bolig- og fritidseiendom ville innebære at den alt overveiende delen av boligene ble unntatt fra beskatning. Skattereduksjonen som eventuelt ville følge av skissen beregnes til 3,7 mrd. kroner. Både provenyet i inntekts- og formuesskatten ville bli redusert med nærmere 90 prosent, jf. beregningene som presenteres i kapittel 14 i proposisjonen. Det kraftige skattebortfallet skyldes først og fremst de store bunnfradragene i komiteflertallets skisse. Komiteflertallet gikk inn for at bunnfradragene skulle settes slik at boliger under en viss størrelse, målt ved såkalt »beregnet areal», skulle fritas helt for skatt. Boliger langt utover normal boligstørrelse ville imidlertid kunne bli helt fritatt for beskatning med komiteflertallets opplegg pga. reduksjonen i det beregnede arealet som følge av alder og etasjer mv. For eksempel ville en bolig over ett plan med fullt aldersfradrag kunne være opptil 375 kvadratmeter før den ble

ilagt inntektsskatt og eventuell formuesskatt. Boliger over flere plan kunne vært vesentlig større før de ble gjenstand for beskatning.

Skatteendringene som følger av komiteflertallets skisse har videre en fordelingsprofil som etter Regjeringens syn er lite ønskelig, ved at de største skattelettelsene gjennomgående ville gå til veletablerte husholdninger med høye inntekter, jf. kapittel 14. Forskjellene i boligformue er store og sterkt avhengig av husholdningenes økonomi og finansieringsevne. Boligskatt gir utjevning mellom etablerte boligeiere og de som ikke eier bolig. Dessuten gir det utjevning mellom vanlige boligeiere og det velstående mindretall som investerer særlig mye i boligeiendom. Et bortfall av størstedelen av boligskatten vil dermed være til særlig fordel for dem med høy inntekt og boligformue.

Regjeringen ønsker likevel å ta hensyn til at bolig er et grunnleggende gode som bør skattlegges mer lempelig enn annen kapital. Det legges etter en samlet vurdering derfor opp til at skattleggingen av bolig fortsatt skal være moderat og at de nye takseringsreglene skal gi en lettelse på vel 1 mrd. kroner i forhold til gjeldende regler, jf. kapittel 15. Regjeringen foreslår skjermingstiltak for å sikre at ingen får urimelig høye takster i forhold til markedsverdier og for å skjerme skattytere med lave inntekter og store boliger.

1.3 Forslag til nye takseringsregler

I kapittel 5 gis en oversikt over Brundtland-regjeringens forslag til nye takseringsregler i St.meld. nr. 45 (1995-96) og komiteflertallets forslag i Innst. S. nr. 143 (1996-97). I henhold til komiteflertallets opplegg skulle takseringssystemet ta utgangspunkt i et såkalt *beregnet areal* for boligen. Dette er produktet av boligens grunnflate, etasjefaktorer, aldersfaktor, og eventuelle lavstandard-, fraflyttings- og livsløpsstandardfaktorer. Boligens brutto takst framkom ved å multiplisere det beregnede arealet med en fast kvadratmeterpris, som skulle settes til en andel av produksjonskostnadene. Bruttotaksten skulle også omfatte verdien av boligens tomtegrunn dersom tomten ikke utgjør mer enn 1,2 mål. Dersom bygningens tomtegrunn overstiger 1,2 mål, skulle det etter nærmere retningslinjer gis et tillegg i taksten.

Departementet har lagt vekt på å ivareta hovedintensjonene bak komiteflertallets skisse til takseringsløsning, blant annet ved at takseringen skal ta utgangspunkt i produksjonsverdi og ikke markedsverdi, og at det ikke tas direkte hensyn til tomtens verdi når tomten er under 1,2 mål. Ved utformingen av takseringssystemet er det imidlertid også lagt vekt på å oppnå *en enkel og robust takseringsløsning*, og at sammenlignbare boliger skal få like takster. En har videre lagt vekt på at systemet skal ha gode fordelingsvirkninger. I lys av disse kriteriene har gjennomgangen av komiteflertallets skisse vist behov for forenklinger eller justeringer på flere punkter. Boks 6.1 gir en samlet oversikt over departementets forslag til takseringsløsning.

Arealbegrep og etasjefaktorer

Etter departementets forslag skal ligningstaksten baseres på boligens *boligareal* (BOA), slik det er definert i Norsk Standard 3940, jf. avsnitt 6.1. Det innebærer et noe annet utgangspunkt enn komiteflertallets opplegg, der arealet beregnes med utgangspunkt i grunnflaten i bygningens hovedetasje. For byg-

ninger med flere etasjer skal grunnarealet, etter komiteflertallets opplegg, multipliseres med forskjellige etasjefaktorer. Reelt sett blir areal i de øvrige etasjene som oftest betydelig undervurdert ved den verdsettelsesmetoden som komiteflertallet skisserer.

Foreliggende tall viser at det ikke er særlige forskjeller i produksjonskostnadene pr. kvadratmeter for bygg på én flate og bygg i flere etasjer (for en gitt størrelse på bygget). Det er derfor svakt faglig grunnlag for å gi særskilt rabatt i taksten for bygninger over flere etasjer. Også hensynet til et enkelt og praktisk takseringssystem taler mot en etasjefaktor. Bruk av etasjefaktor nødvendigvis i tillegg detaljerte etasjedefinisjoner. Å fjerne rabatten for flere etasjer bedrer også fordelingsvirkningene. Det skyldes at det er flere boliger med flere etasjer i områder med høye eiendomspriser enn i områder med lave eiendomspriser. Regjeringen vil derfor frarå å gi en etasjerabatt ved beregning av boligtakst.

Arealdefinisjonen er sentral ved takseringen, og det arealet som skal benyttes må kunne angis på en enkel og entydig måte. Dersom komiteflertallets opplegg følges fullt ut, kan det i mange tilfeller oppstå tvil om hvordan grunnflaten skal oppmåles i hovedetasjen og om det skal benyttes ett mål for grunnflate, uten hensyn til at de ulike etasjeplanene kan ha varierende grunnflate.

Etter departementets syn er det videre uheldig å innføre et arealbegrep som kun benyttes i takseringssammenheng. Det vil være en stor fordel dersom takseringsløsningen kan ta utgangspunkt i et innarbeidet og utbredt arealbegrep. Departementet har vurdert to etablerte arealbegreper som aktuelle for takseringsformål: bruksareal (BRA) og boligareal (BOA). BRA er et innvendig målt bruttoareal, mens BOA kun omfatter boligdelen av boligen. Forskjellen mellom de to arealstørrelsene tilsvarer utromsarealet, det vil si boder, trappeopp ganger mv. Departementet har lagt vekt på at bruksareal som grunnlag for takseringen vil kunne gi uforholdsmessig høye takster for boliger med stort utromsareal (boder og lignende). Forskjellen i byggekostnader mellom utromsareal og vanlig boligareal er betydelig, og for enkelte boliger vil det kunne gi urimelige utslag dersom samme sats benyttes for utromsareal som for boligareal. Det gjelder blant annet for mange eldre boliger med store uinnredede lofts- og kjelleretasjer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at boligarealet (BOA) legges til grunn for takseringen. For mange boligeiere vil boligarealet være en kjent størrelse, og en slipper å etablere et særskilt arealbegrep som kun skal benyttes for skatteformål. Ved bruk av boligareal som arealbegrep vil det foreligge ferdige arealoppgaver over vesentlige deler av boligmassen. Boligarealet skal oppgis blant annet ved salg av boliger. I tillegg foreligger det ferdige oppgaver over boligareal for hver enkelt boenhet i de fleste borettslag.

Livsløpsstandardfradrag

Komiteflertallets forslag bygger på at boliger med *livsløpsstandard* etter Husbankens regler skal ha redusert takst gjennom bruk av en livsløpsstandardfaktor på 0,9. Departementet viser til at det ikke er mulig å gi en helt klar og samtidig kortfattet definisjon av livsløpsstandard. I departementets forslag til tak-

seringssystem er det derfor ikke lagt opp til at det gis fradrag for livsløpsstandard, jf. avsnitt 6.2.

Lavstandardfradrag

Komiteflertallet la opp til at taksten skal reduseres dersom boligen har *lav standard*. Har bygningen i sum vesentlige mangler i forhold til dette, for eksempel manglende kjeller, isolasjon, elektrisk anlegg og VVS-anlegg, skal det benyttes en lavstandardfaktor på 0,6, dvs. at det gis et fradrag i taksten på 40 prosent.

Departementet har fulgt opp at det skal gis fradrag i taksten dersom bygningen har lav standard, jf. avsnitt 6.3. Departementets forslag fraviker imidlertid noe fra komiteflertallets opplegg. Det foreslås at lavstandardfradraget gis etter et gradert system. Det legges opp til automatisk fradrag for lav standard dersom bygningen mangler vann, elektrisitet, WC, bad med minimum dusjmulighet eller grunnmur eller støpt såle.

I tillegg foreslår departementet at det også kan gis fradrag etter en individuell vurdering for fysiske mangler som er av *varig art* og som medfører en *isoleringsforringelse* av samlet eiendomsverdi med minst 25 prosent, når slik mangel blir tilfredsstillende dokumentert fra skattyters side.

Aldersfradrag

Etter komiteflertallets opplegg skal fradrag for slit, elde og utidsmessighet gis med 1 prosent pr. år, maksimalt 60 prosent. Departementet er enig i at det bør gis fradrag for slit, elde og utidsmessighet (aldersfradrag). Undersøkelser indikerer at maksimalt aldersfradrag på 60 prosent gir en vesentlig større reduksjon i taksten enn reelt verdifall som følge av elde på en normalt vedlikeholdt bolig. Departementets beregninger viser dessuten at boliger i høyere prisklasser vil være overrepresentert blant boliger som berøres av en reduksjon av maksimalt aldersfradrag fra 60 prosent til eksempelvis 30 prosent. Redusert aldersfradrag vil derfor også kunne bidra til en bedre takseringsløsning sett fra et fordelingsperspektiv. Maksimalt aldersfradrag er derfor i departementets forslag begrenset til 30 prosent, jf. avsnitt 6.4. Det foreslås at fradrag gis med ¹/₂ prosent pr. år i inntil 60 år.

Kvadratmetersats

Av forenklingshensyn bør det være samme tekniske takseringsløsning for alle typer helårs- og fritidsboliger. Ved bruk av boligareal som arealbegrep trenger en ikke skille mellom blokkleiligheter og andre boligtyper ved oppmåling av areal. Departementet foreslår også at det benyttes samme kvadratmetersatser for alle boligtyper, først og fremst av forenklingshensyn, men også fordi det kan framstå som urimelig at en blokkleilighet skal få høyere takst enn for eksempel et rekkehus av samme størrelse, jf. kapittel 7.

Reduksjonsfaktor/fradragssoner

Komiteflertallet la til grunn at de lokale ligningsmyndighetene ved takseringen skal benytte en reduksjonsfaktor på 0,5 i fraflyttingsstrøk hvor omsetningsverdien av boligen ligger mer enn 30 prosent lavere enn produksjons-

kostnadene. Komiteflertallets opplegg innebærer i praksis et system med én normalsonen og én fradragssone.

Med kun to soner og betydelige takstforskjeller mellom sonene, kan en få store terskelvirkninger i soneovergangene. Regjeringen foreslår derfor at det innføres *to* fradragssoner i tillegg til normalsonen. I kapittel 8 gjøres det nærmere rede for begrunnelsen for å ha en slik soneinndeling, i tillegg til at det foreslås en metode for å skille ut kommuner for plassering i fradragssoner. Ved å utvide antall soner fra to til tre (totalt sett), kan takstreduksjonene bli mer gradvise og terskelvirkningene mindre. Det vil innebære mindre bruk av sikkerhetsventilen, jf. nedenfor. En bredere og mer gradert ordning med fradragssoner enn hva komiteflertallet la opp til vil dermed innebære en ligningsadministrativ forenkling. I tillegg vil fordelingsvirkningene av boligskatten bedres.

Regjeringen foreslår at størstedelen av boligene, anslagsvis $\frac{3}{4}$ skal være i normalsonen. Fradragssone 2, den laveste sonen, bør være liten og kun omfatte utkantstrøk med markert lavere markedsverdier enn produksjonskostnader. Fradragssone 1 skal utgjøre en «mellomsone». Den geografiske differensieringen av takstene gjennomføres ved at den objektivt fastsatte produksjonsverdien pr. kvadratmeter boligareal multipliseres med *reduksjonsfaktorer* i hver av sonene. Det foreslås at departementet gis fullmakt til å fordele kommuner i takstsoner etter at utkast til soneinndeling har vært på høring.

Verdien av fritidseiendommer står ikke nødvendigvis i sammenheng med verdien på helårsboliger i samme område, og det er derfor lite treffsikkert å la soneinndelingen for helårsbolig også omfatte fritidsboliger. Det er videre vanskelig å finne gode kriterier for en egen soneinndeling for fritidseiendommer, blant annet fordi tomteverdiene for fritidseiendommer varierer betydelig, også innenfor relativt små geografiske områder, og statistikkgrunnlaget på dette feltet er svakt. Regjeringen foreslår derfor at samme reduksjonsfaktor benyttes for fritidsbolig som for helårsbolig i normalsonen.

Sikkerhetsventil

Komiteflertallet la til grunn at ingen boligtakst skal kunne overstige markedsverdien for samme bolig. Hvis dette skjer, kan skattyter kreve særskilt takst. Forslaget innebærer at ligningskontoret får plikt til å sørge for en egen verditakst når skattyter sannsynliggjør at markedsverdien er lavere enn skattetaksten før bunnfradrag. Dette er en ressurskrevende løsning fordi det forutsetter individuell behandling av de boligene det gjelder og fordi det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å beregne markedsverdien.

For å ivareta komiteflertallets ønske om en sikkerhetsventil mot urimelig høyt takstgrunnlag i spesielle tilfeller, og samtidig sikre en enkel og praktisk løsning, legger departementet i stedet opp til at sikkerhetsventilen skal sikre at *skattegrunnlaget* (takst etter bunnfradrag) ikke skal overstige boligens markedsverdi, jf. kapittel 9. Dermed reduseres antall tilfeller der sikkerhetsventilen tas i bruk. Dette må ses i sammenheng med forslaget om fradragssoner, som innebærer at det *systematisk* tas hensyn til at markedsverdien i enkelte områder kan være lavere enn gjennomsnittlig produksjonskostnad. Antall tilfeller der sikkerhetsventilen tas i bruk vil dermed i utgangspunktet reduseres ved innføringen av fradragssoner. I tillegg legges det opp til en

skjermingsordning for å unngå at de nye takseringsreglene skal få urimelige utslag for pensjonister med lave inntekter og store boliger.

Taksering av tomt

I samsvar med komiteflertallets merknader i Innst. S. nr. 143 (1996-97), foreslår departementet at det ikke skal tas direkte hensyn til verdien av tomt som er *naturlig tilordnet bygningen*. For tomt over 1,2 mål skal det overskytende tomtearealet takseres separat med utgangspunkt i omsetningsverdien og inngå i grunnlaget for formuesskatt (ikke inntektsskatt), jf. kapittel 10. Taksten baseres på en vurdering av eiendommens potensielle bruksområde ut fra reguleringsplaner og beskaffenhet for øvrig, herunder muligheten til utskilling av egen tomt. Ved verdsettelsen av tomtearealet utover 1,2 mål, skal hele eiendommen tas i betraktning. Dette kan ha betydning for verdifastsettelsen der tomtearealet utover 1,2 mål isolert sett ikke kan skilles ut som en egen tomt, men der dette er mulig dersom hele eiendommen betraktes under ett. Dette gir best samsvar med eiendommens faktiske verdi.

Departementet foreslår i samsvar med komiteflertallets forslag i Innst. S. nr. 143 (1996-97) at det ved takseringen ikke skal gjøres forskjell på *festet tomt* og selveiertomt, jf. kapittel 11. Dette er i tråd med prinsippet om at taksten skal fastsettes med utgangspunkt i produksjonskostnadene for bygningen, og at tomteverdien som hovedregel ikke skal ha betydning for taksten.

Etablering av takstregisteret

I kapittel 12 omtales den praktiske og administrative gjennomføringen av omleggingen av takseringssystemet, mens kapittel 13 gjør rede for kostnadene ved etablering og drift av takseringssystemet. Den foreslåtte takseringsløsningen innebærer at takstene i hovedsak kan beregnes maskinelt etter takseringsformlene, på grunnlag av registrerte data. Innhenting av opplysninger fra boligeierne vil skje gjennom et enkelt, kort og delvis forhåndsutfylt egenmeldingsskjema. Det er lagt opp til at egenmeldingsskjemaer skal sendes ut våren eller sommeren 2003, etter et mindre prøveprosjekt. Prosessen med utsendelse og registrering av egenmeldingsskjemaene beregnes å ta i overkant av ett år. Systemet forventes å være driftsklart i 2004. Det innebærer at takstene første gang vil kunne benyttes for inntektsåret 2005, gitt at det nye takstgrunnlaget skal inngå i forskuddsutskrivningen.

Senere ajourhold av takstregisteret vil langt på vei foregå gjennom innhenting av opplysninger fra andre registre.

1.4 Skisse til bunnfradrag og satser

Finanskomiteens flertall foreslo bunnfradrag og satser i boligbeskatningen i tillegg til de tekniske takseringsreglene. Departementet fremmer ikke nå formelt forslag til vedtak om bunnfradrag, reduksjonsfaktorer og satser i boligbeskatningen siden de nye takstene først skal benyttes ved ligningen for inntektsåret 2005. Når takseringen er gjennomført i 2004, vil en ha et bedre tallgrunnlag til formelt å kunne foreslå bunnfradrag og satser. I kapittel 15 skisseres likevel den satsstrukturen som departementet mener bør danne grunnlag for et endelig forslag, slik at en kan vurdere fordelingsvirkningene av forslaget til nye takseringsregler.

Det foreslås at satsene for beregning av nettoinntekt reduseres fra dagens 2,5 prosent og 5 prosent til hhv. 2 prosent og 4 prosent, i tråd med komiteflertallets forslag i Innst. S. nr. 143 (1996-97) og skissen i St.meld. nr. 45 (1995-96). Innslagspunktet for 4 prosentsatsen bør settes høyt. Ettersom de nye takseringsreglene vil kunne gi vesentlig høyere bruttotakster på bolig- og fritidseiendom enn i dag, bør bunnfradraget økes betydelig. Det foreslås at bunnfradraget også benyttes i formuesskatten, noe som vil sikre at formue i egen bolig fortsatt skattlegges mer lempelig enn annen formue.

Begrunnelsen for bunnfradraget er å skjerme et minste boligkonsum fra boligsatt, noe også komiteflertallet la stor vekt på i sin innstilling. Etter departementets oppfatning foreligger ikke like sterke hensyn for å skjerme mindre fritidsboliger fra skatt. Også fordelingsargumentet er langt svakere når det gjelder fritidsboliger. På den annen side innebærer overgangen til nye takseringsregler at også bruttotakstene for fritidsboliger vil bli vesentlig høyere enn i dag. Det kan derfor være behov for en viss skjerming av fritidsboliger i form av bunnfradrag. På denne bakgrunn foreslås det å innføre bunnfradrag også i beskatningen av fritidseiendommer, men at dette er vesentlig lavere enn for helårsbolig.

Kombinasjonen av kvadratmetersats og bunnfradrag vil for et gitt skattenivå være med på å bestemme hvordan boligsakten fordeles og hvor mange boliger som skattlegges. Høye kvadratmetersatser kombinert med høyt bunnfradrag vil, for et gitt skattenivå, gi større omfordeling enn et opplegg med lavere bunnfradrag og kvadratmetersatser. Dette skyldes at høyinntektsgrupper i gjennomsnitt har større boliger enn lavinntektsgrupper, og at et alternativ med høye kvadratmetersatser og høyt bunnfradrag vil innebære økt skatt for store boliger og lav eller ingen skatt for små boliger. Hensynet til fordeling må imidlertid avveies mot et ønske om å unngå betydelig økning av boligsakten for enkelte.

Departementet legger opp til en progressiv beskatning av boliger, der de aller største boligene får økt skatt, mens moderate boliger i gjennomsnitt får redusert skatt. I kapittel 15 skisseres et opplegg der alle helårsboliger under 85 kvm fritas helt for boligsatt. Dette tilsier et bunnfradrag på 540 000 kroner med de kvadratmetersatsene som legges til grunn. I praksis vil mange boliger som er betydelig større enn 85 kvm også slippe skatt, som følge av aldersfradraget og reduksjonsfaktorene i fradragssonene. Eksempelvis kan en bolig i normalsonen med fullt aldersfradrag være 121 kvm før den får skatt. Boliger med lavstandardfradrag vil isolert sett være enda større før det skal beregnes skatt.

For fritidseiendommer foreslås et bunnfradrag på i størrelsesorden 200 000 kroner, noe som med skissen til kvadratmetersatser innebærer at boligareal utover 31 kvm skattlegges. For fritidsboliger med fullt aldersfradrag vil det skattefrie arealet utgjøre 44 kvm. Tilsvarende som for helårsboliger vil fritidsboliger med lavstandardfradrag ha et relativt større skattefritt areal.

Med denne skissen anslås andelen eneboliger mv. som får beregnet prosentinntekt å reduseres fra i overkant av 90 prosent med gjeldende regler til om lag 65 prosent. Andelen leiligheter som får beregnet prosentinntekt reduseres fra drøyt 80 prosent til 20 prosent. Boligbeskatningen blir mer progressiv i forhold til boligareal enn i dag, noe som isolert sett har en god fordelings-

profil ettersom boligarealet i gjennomsnitt øker med inntekten. Beregningene viser at nesten 80 prosent av husholdningene som eier bolig får uendret eller redusert skatt med skissen. Om lag 20 prosent av boligeierne får økt boligskatt. Husholdningene som får økt skatt har i gjennomsnitt de høyeste inntektene.

Departementet foreslår ingen endringer i anvendelsesområdet for prosentligning og regnskapsligning, jf. kapittel 17. I tråd med komiteflertallets skisse, foreslår Regjeringen at fordelene ved egen bruk av regnskapslignede boliger, herunder våningshus og fredete boliger, skal fastsettes etter samme prosentsatser som for prosentlignede boliger. Ettersom vedlikeholdskostnader kan trekkes fra, gis det ikke bunnfradrag. I formuesskattegrunnlaget gis bunnfradrag for fredete boliger og våningshus.

1.5 Skjermingstiltak

I kapittel 18 foreslås særskilte *skjermingstiltak* for personer med store boliger og lavere inntekt. I utgangspunktet er behovet for å innføre særskilte skjermingsregler i boligbeskatningen begrenset, ettersom det legges opp til en svært moderat beskatning av bolig. I tillegg ligger det en betydelig skjerming innbakt i selve takseringsreglene. Takseringssystemet er basert på produksjonskostnader, med reduksjonsfaktorer og betydelige bunnfradrag som sikrer at skattegrunnlaget i de aller fleste tilfellene vil være vesentlig lavere enn markedsverdien. I de tilfellene der skattegrunnlaget likevel overstiger markedsverdien, benyttes sikkerhetsventilen.

Alders- og uførepensjonister med lav pensjon og enslige forsørgere med overgangsstønad beskattes etter den såkalte *skattebegrensningsregelen*. Det vil ikke være rimelig at personer med stor bolig, men med så lav inntekt at de skattlegges etter skattebegrensningsreglen, skal få stor økning i inntektsskatten av egen bolig. Det foreslås derfor at boligformue holdes utenfor ved beregningen av formuestillegget i skattebegrensningsreglen. Dette innebærer en generell lettelse for alle med boligformue som har rett til slik skattebegrensning, og vil klart begrense virkningen av endrede takseringsregler for personer med lav inntekt og store hus.

En kan likevel ikke utelukke at et begrenset antall skattytere med særlig lav inntekt, men som eier svært store boliger, kan ha problemer med å betale boligskatten. For å imøtekomme dette eventuelle problemet, vil departementet gå inn for at maksimal prosentinntekt fra egen bolig settes til 6 000 kroner for de som kommer inn under skattebegrensningsreglen.

1.6 Eiendomsskatt

De nye takstene vil også kunne utgjøre et grunnlag for utskrivning av kommunal eiendomsskatt. Departementet fremmer ikke konkrete forslag om bruk av det nye takstgrunnlaget for eiendomsskatteformål i denne proposisjonen, men vil komme tilbake til dette spørsmålet før det nye takstsystemet settes i drift. Departementet vil blant annet vurdere om kommunene bør få muligheten til å velge om de skal benytte det nye takstgrunnlaget ved utskrivning av eiendomsskatt.

2 Prinsipper for skattlegging av bolig

2.1 Innledning

Skatter og avgifter finansierer offentlig forbruk og overføringer. Skattesystemet skal bidra til at ressursene i samfunnet brukes på en mest mulig effektiv måte og bidra til en rettferdig inntektsfordeling. Det gjeldende skattesystemet bygger i hovedsak på prinsippene fra skattereformen 1992. Utgangspunktet er at all kapitalavkastning bør beskattes med en felles og relativt lav skattesats. Det bør i prinsippet gjelde uavhengig av om kapitalavkastningen kommer i form av kontant betaling, verdistigning eller tjenester fra kapitalen. Bolig er en del av det samlede skatte- og avgiftsgrunnlaget. Utformingen av boligbeskatningen bør derfor i størst mulig grad baseres på de overordnede prinsippene for skattesystemet.

I avsnitt 2.2 gis det en kort oversikt over hovedprinsipper i skattesystemet og for skattlegging av bolig. Avsnitt 2.3 gir en oversikt over omfanget av boligkapitalen og enkelte karakteristika ved bolig som skatteobjekt, mens avsnitt 2.4 gir en nærmere begrunnelse for de ulike formene for beskatning av bolig i gjeldende skattesystem.

2.2 Hovedprinsipper for skattlegging av bolig

Norge har valgt å basere skattleggingen på relativt *brede skattegrunnlag og lave satser*. Dette har begrenset de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattleggingen og gjort det mulig å opprettholde et noe høyere skatte- og avgiftsnivå i Norge enn i land med smalere skattegrunnlag og omfattende fradragregler. Brede skattegrunnlag kan også ha positive fordelingsegenskaper fordi skattleggingen i større grad blir basert på skattyternes reelle inntekter. Brede skatte- og avgiftsgrunnlag med få unntak fra skatteplikten reduserer også omfanget av skattemotiverte disposisjoner.

Økt *skattemessig likebehandling* mellom ulike næringer, investeringer og spareformer er et retningsgivende prinsipp for det norske skattesystemet. Skattemessig likebehandling av ulike kapitalobjekter vil gi den enkelte motiv til å investere der kapitalen gir størst avkastning for samfunnet i stedet for der den gir minst skattebelastning. Det bidrar til at den enkelte kanalisere arbeidskraft, kapital og andre ressurser der de er mest lønnsomme og gir størst velferd for samfunnet. Prinsippet om skattemessig likebehandling mellom ulike kapitalobjekter tilsier isolert sett at bolig og fritidseiendom må verdsettes og skattlegges i tråd med annen kapital.

Økt internasjonal integrasjon har gjort *skattegrunnlagen* mer mobile over landegrensene. Det begrenser beskatningsmulighetene mer enn før. Skal en kunne opprettholde velferdsnivået i Norge, må skattleggingen derfor omfatte også formue og inntekt av egen bolig og fritidseiendom.

Regjeringen har veid disse hensynene opp mot hensynet til at bolig er et grunnleggende gode som bør skattlegges mer lempelig enn annen kapital. Regjeringen legger etter en samlet vurdering derfor opp til at *skattleggingen*

av bolig fortsatt skal være moderat og at de nye takseringsreglene skal gi en letelse i den samlede boligbeskatningen i forhold til gjeldende regler, jf. kapittel 15.

Dette synet kom klart til uttrykk ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 45 (1995-96), jf. Innst. S. nr. 143 (1996-97):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Erik Dalheim, Kjell Engebretsen, Laila Kaland, Berit Brørby Larsen, Tore Nordtun, Bjørnar Olsen og Signe Øye og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, Per Olfa Lundteigen og Gudmund Restad, mener at den samfunnsmessig sett mest ønskelige form for sparing er at folk skaffer seg egen bolig. Folk flest ønsker å eie sitt eget hjem. Skattesystemet må ikke være til hinder for dette, enten den enkelte velger å skaffe seg enebolig, rekkehus eller blokkleilighet. For mange er sparing til egen bolig i form av husbygging/kjøp eller ved at de nedbetaler boliglån en avgjørende beslutning. Flertallet viser til at det i Norge er etablert en rekke trygge og robuste boområder med lange tradisjoner for at huset er et hjem og ikke et investerings- eller spekulasjonsobjekt.»

Samtidig la flertallet til grunn at boligeiendom representerer et formuesgode og derfor prinsipielt ikke kan unntas fra beskatning fullt ut.

Flertallet vektla at fordelingshensyn taler imot opphevelse av boligskatten:

«Det er ikke riktig å skape et skatteamnesti for verdier som legges i bolig utover normal boligstørrelse. Flertallet finner at dette vil skape en gal fordelingspolitisk profil i skattepolitikken; ikke minst overfor dem som ikke har mulighet til å skaffe seg egen bolig (eller fritidseiendom).»

Det legges i tråd med dette til grunn at en moderat boligbeskatning skal videreføres. I avsnitt 15.3 presenteres en skisse til bunnfradrag og satser i boligskatten med det nye takseringssystemet.

2.3 Omfanget av boligkapital

Boligen har en sentral plass i husholdningenes økonomi. Hoveddelen av husholdningenes kapital består av bolig, og bolig utgjør den dominerende formuekomponenten for de fleste personer.

Ifølge formuesregnskapet for 1998 fra Statistisk sentralbyrå utgjorde fast eiendom, anlegg og skog mv. om lag 75 prosent av den totale realkapitalen for personer over 16 år, målt ved ligningsverdien¹⁾. Realkapitalen bestod ellers av innbo og løsøre med om lag 18 prosent og driftsløsøre og andre eiendeler i næring med om lag 6 prosent.

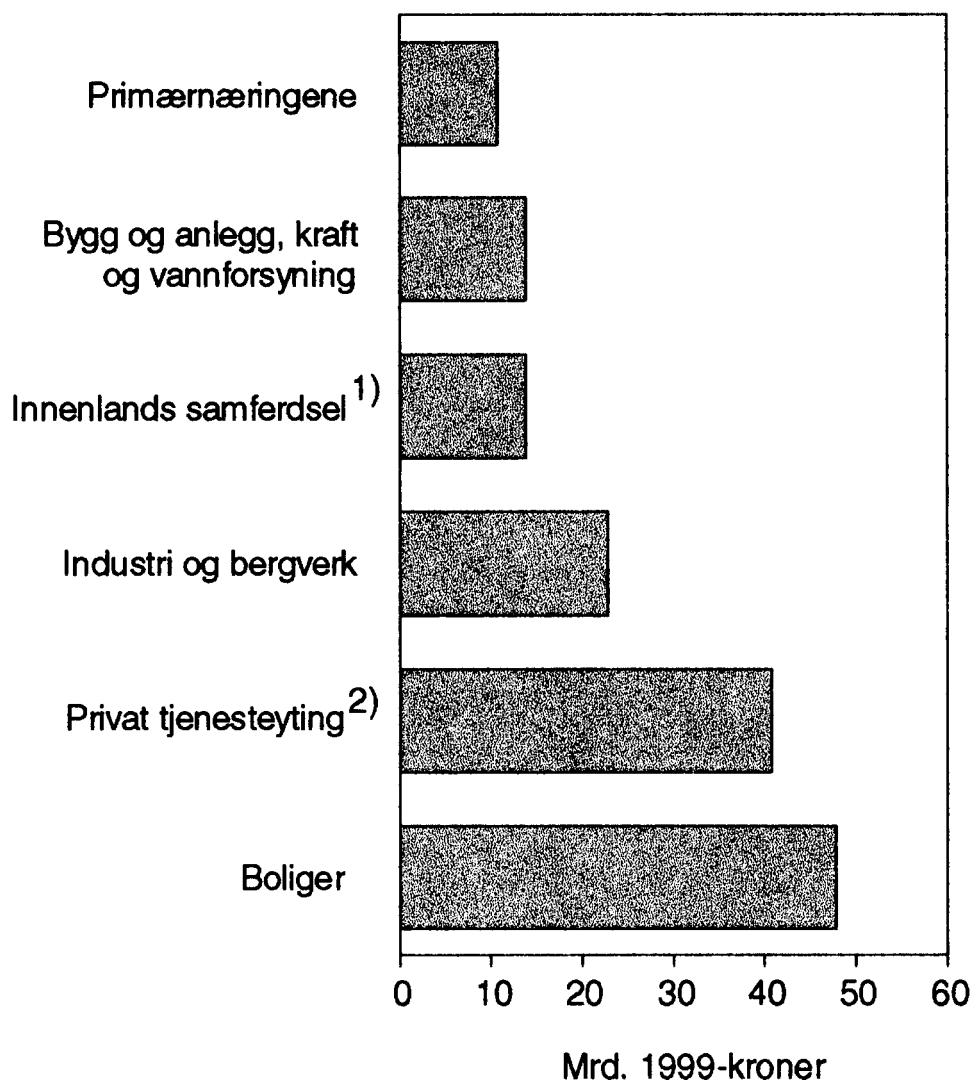
Ifølge selvangivelsesstatistikken for 1999 var ligningsverdien av egen bolig i overkant av 230 mrd. kroner, med en gjennomsnittlig ligningsverdi på 186 029 kroner. Ligningsverdien av hytter utgjorde om lag 26 mrd. kroner, med en gjennomsnittlig ligningsverdi på 69 800 kroner. Tall fra selvangivelsesstatistikken vil imidlertid sterkt undervurdere formuesverdien i forhold til

¹⁾ Formuesregnskapet fanger kun opp den delen av formuen som føres opp i selvangivelsen. For innbo, løsøre og bolig vil den oppførte verdien utgjøre en begrenset del av virkelig verdi.

markedsverdien, jf. omtale i avsnitt 3.5. Grovt sett utgjør ligningsverdien av boliger anslagsvis om lag 25 pst. av markedsverdien.

Boliginvesteringer utgjør også en viktig del av de samlede investeringene i Norge. Figur 2.1 viser gjennomsnittlig bruttoinvesteringer i fast realkapital i Fastlands-Norge i perioden 1985 til 1999 fordelt på ulike sektorer. I figuren er offentlig forvaltning utelatt fordi investeringer i denne sektoren ikke direkte påvirkes av skatteregler for personer.

Bruttoinvesteringer i Fastlands-Norge fordelt på sektorer. Gjennomsnitt for årene 1985-99



Figur 2.1 Bruttoinvesteringer i Fastlands-Norge fordelt på sektorer. Årlig gjennomsnitt for årene 1985-1999. Nasjonalregnskapstall. Mrd. 1999-kroner.

¹⁾ Innenriks sjøfart, post og telekommunikasjon og transport ellers.

²⁾ Privat tjenesteyting omfatter varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, finansiell tjenesteyting og forsikring, forretningsmessig tjenesteyting mv. og personlig tjenesteyting.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2.1 viser at i underkant av 50 mrd. kroner pr. år gikk til boliginvesteringer (i eksisterende og nye boliger) i perioden 1985-99. Dette utgjorde om lag 32 prosent av de samlede bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge, eksklusive offentlig forvaltning. Til sammenligning utgjorde investeringene i samferdsel om lag 14 prosent og investeringene i industri og bergverk om lag 23 prosent, eksklusive offentlig forvaltning. En stor del av de samlede realinvesteringene i Fastlands-Norge i denne perioden har dermed vært i boligsektoren.

Siden boliger utgjør en så stor andel av husholdningenes samlede formue og landets investeringer, vil forholdet mellom skattleggingen av bolig og annen kapital bety mye for sammensetningen av husholdningenes sparing. En svært lempelig beskatning av bolig i forhold til annen kapital vil vri sparingen i for stor grad mot boliginvesteringer og kan dermed bidra til lavere avkastning på sparingen enn med mer lik beskatning.

2.4 Ulike skatter på bolig

Bolig og fritidshus inngår i den generelle kapitalbeskatningen. Formuesverdien av bolig inngår i grunnlaget for formuesskatt. Avkastningen på boligen skattlegges i hovedsak gjennom inntektsbeskatningen og i noen grad gjennom gevinstbeskatningen. Tilsvarende er gjelden og renteutgiftene fradragsberettiget. Det kan også legges kommunal eiendomsskatt på bolig. Det vises til kapittel 3 for en nærmere oversikt over reglene for boligbeskatning.

2.4.1 Inntektsskatt

Boligkapital produserer tjenester som i økonomisk forstand er avkastning på samme måte som andre former for kapitalavkastning. En bolig kan gi eieren ulike former for avkastning. Avkastningen kan være i form av kontantinntekt for eieren. Dette er tilfelle når boligen leies ut og eieren mottar husleie fra leietaker. Normalt er imidlertid avkastningen i form av at den dekker eierens eget boligbehov. Avkastningen utgjør da ikke en kontantstrøm, men den tilsvarende det boligeieren måtte ha betalt for å leie en tilsvarende bolig.

Tilsvarende er også naturalytelser som for eksempel fri bil og fri tjenestebolig skattepliktig inntekt selv om mottakerens økte skatteevne oppstår ved innsparte kostnader til privat bil og egen bolig. Skal en unngå for sterke vridninger mellom ulike former for investeringer, er det nødvendig at skattleggingen ikke avhenger av om avkastningen gir kontantinntekter eller ikke.

Dersom en fjerner inntektsbeskatning av fordel av egen bolig, ville det gitt stor ulikhet i skattleggingen av bolig sammenlignet med andre formuesobjekter. Et slikt skattefritak vil også bidra til skattemessige vridninger i favør av å eie bolig i forhold til å leie bolig. Følgende eksempel illustrerer dette:

Personene A og B eier like hus. A bruker sitt hus som egen bolig. B leier ut sitt hus for et visst beløp og leier en tilsvarende bolig for samme beløp. Der- som en ikke inntektsbeskattet fordelen av å bo i egen bolig, ville A ikke betale boligskatt. B måtte imidlertid ha betalt 28 prosent skatt av leieinntektene selv om han ikke har større boligformue eller bedre bostandard enn A. Dette eksempelet viser at en må skattlegge avkastningen av egen bolig (fordelen av å bo i egen bolig) for å unngå en systematisk skattemessig favorisering av de som eier bolig i forhold til de som leier bolig.

Inntektsbeskatning av vanlig forbrukskapital er likevel begrenset til egen bolig og fritidseiendom ut fra den særstilling og det omfanget disse skatteob- jektene har hatt i forhold til andre typer forbrukskapital. Blant annet kan bolig anses som mer varig kapital med lav verdiforringelse i forhold til annen for- brukskapital.

En stor del av utleiemarkedet består av hybler, leiligheter mv. som er en del av prosentlignede boliger. Leieinntektene er i utgangspunktet skattefrie, men skattlegges indirekte ved at utleiedelen av en bolig inngår i den netto pro- sentinntekten som fastsettes. Det vises til avsnitt 3.1 for en oversikt over for- utsetningene for prosentligning. Uten inntektsbeskatning på bolig, ville grunnlaget for å unnta utleieinntekter fra direkte skattlegging falle bort. En direkte skattlegging av hybelutleie mv. kan føre til at færre velger å leie ut og dessuten gi økte motiver for skatteunndragelse.

I St.meld. nr. 45 (1995-96) vurderte en reglene for prosentligning av eien- dommer der eieren har leieinntekter. Det ble vist til at ligningstekniske hen- syn tilsier at begrensede leieinntekter (hybelutleie eller utleie deler av året mv.) bør anses som en del av prosentinntekten. Det ble påpekt at betydelig utleie av egen bolig (for eksempel utleie av selvstendig leilighet i tomannsbo- lig) i prinsippet burde skilles ut for direkte beskatning eller at en burde korri- gere for at betydelige leieinntekter fra prosentlignede eiendommer ikke skatt- legges mer på linje med andre leieinntekter. Departementet la imidlertid til grunn at en på det gjeldende tidspunktet ikke burde gjennomføre endringer i reglene for prosentligning av bolig- og fritidseiendom. I Innst. S. nr. 143 (1996- 97) forutsatte også flertallet i finanskomiteen at en ikke skulle endre reglene for skattlegging av utleieinntekter for prosentliknede og regnskapsliknede bolig- og fritidseiendommer.

Inntektsbeskatning av egen bolig må også ses i sammenheng med at det i Norge er ubegrenset adgang til å kreve fradrag for private gjeldsrenter. Det skilles ikke mellom boliglånsrenter, studielånsrenter og renter av forbrukslån mv. Bakgrunnen for at alle private gjeldsrenter er fradragsberettiget, er at avkastningen på all kapital, herunder boligkapitalen, blir skattlagt som inn- tekt. Dessuten ville det være både administrativt og praktisk lite hensiktsmes- sig å skille mellom boliglånsrenter og renter av andre forbrukslån. Hvis inn- tektsbeskatningen av bolig skulle avvikles, ville det vært mest logisk å fjerne det skattemessige fradragsretten for renter som ikke er knyttet til skatteplik- tige kapitalavkastninger.

I de fleste OECD-land der en ikke har inntektsskatt på egen bolig, er fra- dragsretten for private gjeldsrenter avskaffet eller betydelig begrenset. Bereg- ninger viser at et bortfall av inntektsbeskatningen av egen bolig kombinert med et forholdsmessig bortfall av fradrag for gjeldsrenter ville innebære en

markert skatteskjerpelse. For 2001 ble provenyet av personlige skattyteres samlede rentefradrag anslått til om lag 14 mrd. kroner (når en ser bort fra renteutgifter i næring). En vesentlig del av dette består av boliglånsrenter. Skatteinntektene fra fordelsbeskatningen av bolig ble anslått til om lag 2,4 mrd. kroner.

Skattemessig likebehandling av kapitalinntekter og kapitalutgifter tilsier at det generelle rentefradraget videreføres kombinert med at inntektsbeskatning av bruksfordelen av egen bolig opprettholdes. Departementet vil ikke gå inn for regelendringer som svekker grunnlaget for det generelle gjeldsrentefradraget. Dette er i tråd med anbefalingene fra Regjeringen Brundtland i St.meld. nr.45 (1995-96). Regjeringen legger i stedet opp til videreføring av det ubegrensede gjeldsrentefradraget, kombinert med en fortsatt moderat inntektsbeskatning av egen bolig. En slik politikk vil også ha gunstige fordelingsvirkninger, noe som ble påpekt av komiteflertallet i Innst. S. nr. 143 (1996-97):

«Hvis inntektsskatten skulle oppheves, er det vanskelig å forsvare opprettholdelsen av fradrag for gjeldsrenter knyttet til bolig samt fritak for inntektsskatt for inntekter ved utleie av deler av bolig/fritidseiendom. Land som ikke har inntektsskatt på bolig har sjelden gjeldsrentefradrag. Det ville forhøye terskelen for de som skal inn på boligmarkedet om gjeldsrentefradraget bortfalt. Dette kan øke forskjellene blant generasjoner og mellom de som har og de som ikke har verdier.»

Flertallet i finanskomiteen la til grunn at det før iverksettelsen av det nye skattesystemet for bolig må vurderes tiltak for å jevne ut forskjeller mellom de som leier og de som eier bolig. Dette skyldes at med det nye systemet vil boligeiere i større grad bli skattemessig favorisert i forhold til leietakere. I Innst. S. nr. 143 (1996-96) sier flertallet at det:

«...forutsetter at det samtidig med ikrafttreddelsen av det nye systemet for boligbeskatning, må vurderes tiltak for å jevne ut forskjeller mellom de som eier og de som leier bolig.»

De som eier egen bolig har en klar skattemessig fordel i forhold til de som leier bolig fordi det gis fradrag for gjeldsrenter, men ikke for leiekostnader. Komiteflertallet peker på dette i Innst. S. nr. 143 (1996-97), avsnitt 1.2:

«Mange har ikke og får aldri råd til egen bolig. Dessuten får en svekket privatøkonomi for de som har sitt eget hus ofte utslag i at de må selge og gå ut i leiemarkedet. Dette gjelder f.eks. ofte de som mister arbeidet, går gjennom en skilsmisse eller på annen måte får økte utgifter i forhold til inntekten. Flertallet vil advare mot at skattereglene for boligeiere gir så store fordeler til de som har på bekostning av de som ikke har at dette i seg sjøl forsterker forskjellene.»

Uten inntektsbeskatningen av bolig, ville den skattemessige forskjellen mellom å eie og leie bolig forsterkes. En økt grad av forskjellsbehandling mellom leie og eie kan blant annet gi uheldige fordelingsvirkninger.

Innføring av et eventuelt særskilt fradrag for husleie kan ses på som et forsøk på å motvirke den vridningen som lempelig fordelsbeskatning av egen bolig skaper mellom eie og leie av bolig. Det kan reises flere innvendinger mot å innføre et fradrag for leiekostnader.

Fradrag for leieutgifter ville være et brudd med det grunnleggende prinsippet i norsk skatterett om fradragsrett for utgifter til inntekts ervervelse eller

vedlikehold fordi det ved utleie ikke kan identifiseres noen tilsvarende inntekt på leietakers hånd. Når utleier prosentlignes, vil leieforholdet heller ikke skape noen tilsvarende skattepliktig inntekt på utleiers hånd. Et slikt system ville åpne for skatteunndragelser ved at det ville være i både leietakers og utleiers interesse å rapportere en kunstig høy leie til ligningsmyndighetene.

I dagens situasjon med knapphet på leieboliger i mange sentrale områder vil trolig innføring av et eventuelt husleiefradrag også virke prisdrivende på husleien. Dette innebærer at den isolerte skattefordelen av husleiefradraget kan bli oppveid av økt husleie og dermed få begrenset innvirkning på leietakernes reelle bokostnader.

I tillegg må det påpekes at et husleiefradrag kun vil komme personer som er i skatteposisjon til gode. Dette innebærer for eksempel at en minstepensjonist eller student, som er leietaker og som ikke er i skatteposisjon, vil komme dårligere ut fordi han ikke får nytte av fradraget og fordi husleieprisene generelt kan komme til å stige.

Det vil også være vanskelig å praktisere og kontrollere et system med husleiefradrag. Blant annet kan et slikt fradrag føre til at skattytere i samme husholdning (for eksempel myndige barn som leier en del av foreldreboligen) fører opp fiktiv husleie for å kunne kreve husleiefradrag.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke foreslå å innføre et særskilt husleiefradrag.

2.4.2 Formuesskatt

Formuesskatten er en skatt på beholdning og kommer i tillegg til skatt på avkastningen av formuen. Personlig eid finans- og realkapital både i og utenfor næring er skattepliktig. Grunnlaget for formuesskatten er nettoformuen, dvs. summen av alle skattepliktige formuesposter fratrukket all gjeld. Boliger har en formuesverdi som inngår i grunnlaget for formuesskatten i likhet med annen realkapital. Boliger er likevel skjermet som skatteobjekt gjennom lave ligningsverdier, jf. avsnitt 3.5.

En begrunnelse for formuesskatt er at den er et supplement til inntektskatten. Hensynet til et effektivt skattesystem tilsier at det er bedre å ha relativt lave skattesatser fordelt på flere skattegrunnlag fremfor å ha høye satser på få grunnlag. Et annet viktig formål med formuesskatten er at den skal bidra til jevnere fordeling, bl.a. ved at formuesskattesatsene er progressive. Formuesskatten har i likhet med andre skatter også en fiskal begrunnelse, dvs. at den bidrar til å finansiere offentlig sektor.

Grunnlaget for formuesskatten er i utgangspunktet omsetningsverdien. Dagens formuesskatteregler innebærer imidlertid ulik skattemessig verdsetting av ulike formuesobjekter. Spesielt blir bolig lavt verdsatt sammenlignet med enkelte andre kapitalobjekter som for eksempel børsnoterte aksjer og bankinnskudd. Etter gjeldende regler fører dette til at den som investerer sin formue i fast eiendom, eller som tar opp lån for å kjøpe fast eiendom, gjerne får en sterk reduksjon i sin skattepliktige formue. Dagens verdsettelsesregler gir dermed et sterkt motiv til å investere mye i boliger. Dette kan begrense den innenlandske kapitaltilgangen til blant annet næringsvirksomhet som kan ha større samfunnsmessig avkastning. Den ulike verdsettingen av formuesobjekter bidrar også til å svekke fordelingsegenskapene til formuesskatten.

På tross av formuesskattens svakheter, bidrar den likevel til jevnere fordeling ved at personer med de høyeste inntektene også betaler mest i formuesskatt. Regjeringen mener derfor at bolig fremdeles bør inngå i grunnlaget for formuesskatten. Dette er også i tråd med flertallets merknader i Innst. S. nr. 143 (1996-97):

«Flertallet legger til grunn at skatt bør betales etter evne. En boligeiendom representerer et formuesgode. Boligen kan derfor prinsipielt ikke unntas fra beskatning fullt ut.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, viste videre til at:

«...et nytt takseringssystem vil føre til en mer reell verdifastsettelse for boliger og fritidseiendommer. Dette krever et langt høyere bunnfradrag enn etter gjeldende regler. Det skal etableres separate bunnfradrag for boliger og fritidseiendommer. Bunnfradragene skal være de samme som for inntektsskatten.»

I tråd med dette foreslår Regjeringen i kapittel 15 egne, høye bunnfradrag for boliger ved beregning av formuesskatten som vil sikre at formue i egen bolig fremdeles skattlegges mer moderat.

2.4.3 Gevinstbeskatning

Som utgangspunkt er gevinster ved salg av egen bolig skattepliktig ved fastsettelse av alminnelig inntekt og eventuelt tap er fradragsberettiget. Dette er i tråd med skattlegging av gevinst ved realisasjon av annen realkapital. Gevinsten ved salg av bolig er likevel unntatt fra beskatning og tapet ikke fradragsberettiget dersom eieren har bodd i boligen i minst ett av de to siste årene før realisasjon. Dette er begrunnet på følgende måte i Ot.prp. nr. 35 (1990-91) Skattereformen 1992:

«...hensynet til skattyterens boligbehov og en rimelig kapitalmobilitet på boligmarkedet bør gå foran hensynet til et ensartet og symmetrisk skattesystem, og [departementet] går således inn for at gevinst ved avhendelse av egen bolig fortsatt som hovedregel skal være fritatt for skatt. Dette unntaket fra den alminnelige skatteplikten på kapitalgevinster bør imidlertid ikke strekkes lenger enn det som kan begrunnes i disse hensynene.»

Regjeringen foreslår ikke endringer i reglene for gevinstbeskatning. Disse reglene ble heller ikke foreslått endret av regjeringen eller Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 45 (1995-96), jf. Innst. S. nr.143 (1996-97).

2.4.4 Kommunal eiendomsskatt

Den enkelte kommune kan skrive ut eiendomsskatt på bygg og grunn, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.4.

3 Gjeldende regler for boligbeskatning i Norge

3.1 Inntektsskatt

Skattepliktig avkastning av egen bolig beregnes enten ved prosentligning eller direkte ligning/regnskapsligning. Prosentligning innebærer at det sjåblonmessig fastsettes en netto prosentinntekt med utgangspunkt i boligens ligningsverdi. Ved direkte ligning eller regnskapsligning fastsettes avkastningen til faktiske bruttoinntekter med fradrag for vedlikeholdskostnader og andre faktiske kostnader knyttet til boligen. Ved direkte ligning inngår leieverdien av den delen som eieren bruker selv som en bruttoinntekt.

De fleste boligeiendommer prosentlignes. Etter skatteloven § 7-10 gjennomføres prosentligning på nærmere vilkår for

- selveid enebolig, rekkehus, leilighet mv. som eieren bruker til egen bolig,
- tomannsbolig når eieren bruker minst den ene leiligheten til egen bolig,
- fritidseiendom som nyttes av eieren til eget bruk,
- boenhet i boligselskap som andelshaveren bruker som egen bolig.

Etter skatteloven § 7-10 tredje ledd gjennomføres prosentligning selv om en del av eiendommen leies ut. Utleieverdien av den utleide delen må ikke være høyere enn utleieverdien av den delen som eieren benytter som egen bolig. Etter samme bestemmelse gjelder en gunstig særregel for tomannsboliger hvor eieren bor i den ene leiligheten. I slike tilfeller blir hele boligen prosentlignet selv om den største eller mest verdifulle leiligheten blir leiet ut til andre. I tillegg vil eieren kunne leie ut deler av den leiligheten som benyttes som egen bolig, etter reglene foran.

Etter skatteloven § 7-10 fjerde ledd skal prosentligning gjennomføres også ved utleie av en større del av boligen i mindre enn halve inntektsåret. Er utleieperioden lenger, anvendes ikke prosentligning for noen del av året.

Prosentligning gjennomføres selv om en del av boligen blir benyttet i eierens egen ervervsvirksomhet, når utleieverdien av ervevsdelen ikke er høyere enn utleieverdien av den delen som eieren benytter til egen bolig. Nærmere regler om dette er gitt i skatteloven § 7-10 femte ledd med forskriftsbestemmelser.

I seksjonert bygg anses hver seksjon som egen eiendom ved vurderingen av om seksjonen kan prosentlignes.

For eiendommer som prosentlignes, beregnes etter skatteloven § 7-11 en nettoinntekt med 2,5 prosent av eiendommens ligningsverdi 1. januar i ligningsåret. For den delen av ligningsverdien som overstiger 451 000 kroner, skal nettoinntekten likevel beregnes med fem prosent. I beregningsgrunnlaget for prosentinntekten gis det et bunnfradrag på 51 250 kroner for egen bolig. Ligningsverdien for fritidseiendom skal ikke reduseres med bunnfradrag. Ligningsverdien for eiendommen omfatter bolighuset, øvrige hus som nyttes i tilknytning til dette, samt tomten. Tomtens verdi medtas likevel ikke når tomten er festet. Festeavgiften kommer da ikke til fradrag ved inntektsligningen.

Nettoinntekten inngår i grunnlaget for beregning av skatt på alminnelig inntekt og blir skattlagt med 28 prosent.

3.2 Gevinstbeskatning

Gevinst ved realisasjon av fast eiendom er skattepliktig med mindre det foreligger en positiv hjemmel som unntar gevinsten fra beskatning. For bolig- og fritidseiendommer finnes særskilte hjemler for skattefritak i skatteloven § 9-3 annet til femte ledd. Disse hjemlene innebærer at realisasjonsgevinster i stor utstrekning blir skattefrie. For egen fast bolig er hovedvilkåret for skattefritak at eieren har brukt hele eiendommen som egen bolig i minst ett av de siste to årene før realisasjonen og at realisasjonen finner sted eller avtales mer enn ett år etter ervervet. For fritidseiendommer gjelder lignende vilkår, men for slik eiendom er det oppstilt et krav om minst fem års bruks- og eiertid i løpet av de siste åtte årene forut for realisasjonen.

Det følger av skatteloven § 9-4 første ledd at det gis fradrag for tap ved realisasjon i samme utstrekning som en gevinst er skattepliktig etter bestemmelsene i skatteloven kapittel 9.

3.3 Formuesskatt

Det følger av skatteloven §§ 4-1 og 4-10 at boligens ligningsverdi inngår ved beregning av skattepliktig formue. Boligen har en formuesverdi som det ikke er prinsipielt grunnlag for å unnta fra skattlegging, sett i forhold til kapital som er investert på andre måter. Boliger er likevel skjermet som skatteobjekt gjennom lave ligningsverdier, jf. avsnitt 3.5.

3.4 Kommunal eiendomsskatt

Eiendomsskatten er en kommunal skatt. Kommunene kan velge om de vil skrive ut eiendomsskatt eller ikke og administrerer selv eiendomsskatten, uavhengig av den statlige ligningsforvaltningen. Eiendomsskatt er regulert i eiendomsskatteloven av 6. juni 1975 nr. 29. I 1997 ble det skrevet ut eiendomsskatt i omtrent halvparten av kommunene (211 av 439).

Kommunal eiendomsskatt kan skrives ut både på grunn og bygninger, etter nærmere kriterier. Etter eiendomsskatteloven § 3 kan eiendomsskatt bare skrives ut for eiendommer som ligger i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygget på byvis, eller der slik utbygging er igangsatt. Etter rettspraksis vil også tettsteder med villabebyggelse og et visst innslag av forretninger mv. kunne anses som (delvis) utbygget på byvis. Utenfor områder som helt eller delvis er utbygget på byvis er det bare adgang til å skrive ut eiendomsskatt på «verk og bruk», det vil i hovedsak si anlegg med industriell karakter.

Skatten skal som utgangspunkt svares av den som er eier av eiendommen pr. 1. januar i skatteåret, jf. eiendomsskatteloven § 4.

Eiendomsskattetaksten fastsettes etter særskilte bestemmelser og er ikke den samme som ligningstaksten i inntekts- og formuesbeskatningen av bolig, se avsnitt 3.5 nedenfor.

I henhold til eiendomsskatteloven § 11 skal skatten være minst 2 og maksimum 7 promille av eiendommens takstverdi. Satsene fastsettes av kommunestyret. Første året det blir skrevet ut eiendomsskatt i kommunen, kan satsen ikke være høyere enn 2 promille, og satsen kan ikke øke med mer enn 2 promille pr. år. Etter samme paragraf kan kommunene benytte bunnfradrag i eiendomsskattetakstene for alle selvstendige boenheter som ikke blir benyttet i næringsvirksomhet.

Eiendomsskatt skal betales av den som eier eiendommen pr. 1. januar. For *eierseksjon* vil det avhenge av kommunens praksis om skatten blir krevet inn fra selve sameiet eller fra hver enkelt sameier. Tilsvarende gjelder for *boligselskaper*. For *leietakere* forutsetter eiendomsskatteloven § 19 tredje ledd at det kan være leieren av eiendommen som skal svare skatten, men loven regulerer ikke nærmere når dette skal skje. En slik ordning kan etableres ved avtale mellom eier og leier.

Finansdepartementet nedsatte 19. januar 1995 et ekspertutvalg for å gjennomgå ulike sider av eiendomsskatten. Utvalget ble ledet av professor Frederik Zimmer. Utvalget avga innstilling 26. september 1996, jf. NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt. Utvalget foreslår en ny lov om eiendomsskatt til erstatning for gjeldende eiendomsskattelov, med en rekke materielle endringer.

Tabell 3.1: Proveny fra boligbeskatning i Norge. Anslag 2001

	Mrd. NOK	
	Gjeldende regler	Forslag
Eiendomsskatt (kommunal) ¹⁾	2,80	2,80
Inntektsbeskatning ²⁾	2,53	1,66
Formuesskatt ²⁾	1,66	1,47
Gevinstbeskatning ³⁾	1,90	1,90
Dokumentavgift ¹⁾	2,50	2,50
Skatteverdi av fradrag for renteutgifter ⁴⁾	14,00	14,00

¹⁾ Anslag fra Nasjonalbudsjettet for 2001.

²⁾ Beregningene er basert på tallmateriale innhentet i forbindelse med Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse 1997.

³⁾ Samlet gevinstbeskatning på tomt, bolig og annen fast eiendom (post 2.8.5 på Selvangivelsen) basert på selvangivelsesstatistikk for 1999 og justert med anslått lønnsvekst på 4,5 prosent fra 1999 til 2000 og på 4,5 prosent fra 2000 til 2001.

⁴⁾ Anslått proveny ved å fjerne fradrag for alle renteutgifter unntatt næringsrenter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.5 Verdsettelse av boliger for skatteformål

3.5.1 Verdsettelse for ligningsformål

Fast eiendom skal som utgangspunkt verdsettes til omsetningsverdi pr. 1. januar i det året ligningen foretas, jf. skatteloven § 4-1. For boliger, herunder fritidseiendommer, gjelder det imidlertid et viktig unntak fra dette utgangspunktet. Etter skatteloven § 4-10 kan verdien av boliger settes lavere enn

omsetningsverdien. Denne særregelen ble tatt inn i skattelovgivningen i 1975, og har vært den formelle hjemmelen for en etablert praksis med fastsetting av ligningsverdier betydelig under omsetningsverdi. Det er ikke presisert i loven hvor mye lavere enn omsetningsverdi boliger kan verdsettes.

Ligningsverdien må fastsettes av ligningsmyndighetene lokalt ved det enkelte ligningskontor. Takstene blir fastsatt skjønnsmessig på grunnlag av boligens antatte produksjonskostnad, inkludert tomtekostnader. Til grunn for skjønnet ligger opplysninger i byggesakspapirer og opplysninger fra teknisk etat i kommunen. Takst ved befarung kan ikke kreves av skattyter.

Det foreligger visse retningslinjer for hvordan taksten skal fastsettes. Retningslinjer for takstfastsettelsen er gitt i *Skattedirektoratets Lignings-ABC* (for nybygg) og i *Skattedirektoratets takseringsregler* (justering av allerede fastsatte takster).

I *Skattedirektoratets Lignings-ABC* er det i en årrekke gitt anvisning på at det i mange tilfeller kan passe å sette ligningsverdien for nybygde eiendommer til mellom 20 og 30 prosent av kostprisen for bygning og grunn. Denne verdsettelsesnormen er fulgt opp i ligningspraksis. Bakgrunnen for disse retningslinjene er realistiske antakelser om at det generelle takstnivået er lavt, og at likhetshensyn tilsier samme lave nivå på nye boliger. Takstene på eldre bygg har i mange tilfeller stått nominelt uendret gjennom flere år med til dels sterk prisstigning. For eldre bebyggelse er det derfor ikke uvanlig at lignings-takstene også ligger vesentlig lavere enn 20 til 30 prosent av eiendommens markedsverdi.

I *Skattedirektoratets takseringsregler*²⁾ er det gitt retningslinjer for at ligningsverdien på eiendommer som ligger *vesentlig* over takstnivået for sammenlignbare eiendommer ellers i kommunen, kan justeres. Reglene om justering av takstgrunnlaget må ses i sammenheng med det manglende presisjonsnivået i gjeldende takseringssystem. Individuelle forskjeller i takstnivået i de enkelte kommuner og mellom kommunene lar seg i praksis ikke utjevne uten å foreta en fullstendig gjennomgang av eiendomsmassen etter ensartede takseringsprinsipper.

Hoveddelen av de resultatene som fremkommer etter dagens system må derfor aksepteres av skattyterne i påvente av et nytt og bedre takseringssystem. Etter dagens system er det bare de mest markante avvikene som blir rettet ved ligningsbehandlingen.

Fra og med inntektsåret 1983 til og med inntektsåret 1991 har de gjeldende ligningsverdiene økt med 10 prosent årlig. For inntektsårene 1992 til 1994 er det ikke gitt anvisning på generelle tillegg i ligningsverdiene. For inntektsåret 1995 er ligningsverdiene økt med 10 prosent. For inntektsårene 1996, 1997 og 1999 er det ikke gitt anvisning på generelle tillegg i ligningsverdiene. For inntektsåret 1998 er ligningsverdiene økt med 5 prosent og for 2000 med 10 prosent. For inntektsåret 2001 skal ligningsverdiene øke med 15 prosent.

Selv om ligningsverdiene gjennomgående ligger lavt i forhold til omsetningsverdiene, er ikke systemet basert på at taksten hele tiden skal utgjøre en

²⁾ Takseringsregler fastsettes hvert år av Skattedirektoratet med hjemmel i ligningsloven § 7-1. Takseringsreglene omfatter en lang rekke poster hvor verdiene må ansettes skjønnsmessig og skal sikre at forskjellige verdsettelses ved ligningen blir ensartede og riktige.

bestemt andel av omsetningsverdi. Takstene er fastsatt skjønnsmessig over tid, noe som har medført individuelle variasjoner i takstnivået.

Det kan forekomme betydelige avvik i forholdet mellom ligningsverdi og omsetningsverdi mellom ulike kommuner og også innenfor de enkelte kommunene.

3.5.2 Verdsettelse for eiendomsskatteformål

Bestemmelser om takstgrunnlaget for kommunal eiendomsskatt er gitt i eiendomsskatteloven kapittel 3. Etter eiendomsskatteloven § 8 skal ligningsverdiene også være grunnlag for beregning av eiendomsskatt. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke satt i kraft for bolig- og fritidseiendommer. Det er lagt til grunn at bestemmelsen ikke vil bli satt i kraft for slike eiendommer før et nytt takseringssystem er innført. I lovforarbeidene til eiendomsskatteloven er det vist til det varierende nivået på ligningstakstene, og at de gamle bestemmelsene om egen taksering for eiendomsskatt bør gjelde inntil et nytt og bedre takseringssystem kan tas i bruk ved ligningen, jf. Ot.prp. nr. 45 (1974-75) side 16.

Fram til eiendomsskatteloven § 8 blir satt i kraft fullt ut, er de tidligere takseringsbestemmelsene i byskatteloven gjort gjeldende, jf. eiendomsskatteloven § 33.

Etter byskatteloven § 4 skal eiendommens skatteverdi fastsettes ved taksering. Lovens utgangspunkt er at taksering skal finne sted hvert tiende år. I motsetning til hva som gjelder ved fastsettelse av ligningstakst, forutsetter eiendomsskattetakst etter byskatteloven fysisk besiktigelse av eiendommen. Etter byskatteloven § 5 første ledd skal eiendommens takstverdi ansettes til det *«som eiendommen efter sin beskaffenhet, anvendelighet og beliggenhet antages at kunne avhendes for under sedvanlige omsætningsforhold ved frit salg»*. Det vil si eiendommens alminnelige omsetningsverdi på takseringstidspunktet. Hvor takseringen pågår i lengre tid, bør det korrigeres for prisendringer i perioden. Det er langvarig praksis for at kommunene kan sette taksten til en viss andel av antatt omsetningsverdi, gjennom bruk av en egen reduksjonsfaktor eller lignende. Som utgangspunkt er det ikke anledning til å justere takstene opp eller ned i perioden mellom de alminnelige takseringer hvert tiende år. Reduksjonsfaktoren må ses som en del av taktsfastsettelsen og kan ikke reguleres i perioden.

Ved lov av 17. desember 1982 nr. 82 ble det vedtatt et midlertidig tillegg til eiendomsskatteloven om at kommunene skulle ha adgang til å forhøye takstgrunnlaget med inntil 10 prosent, uten å måtte foreta omtaksering etter byskattelovens regler, dersom det er gått mer enn 10 år siden siste alminnelige eiendomstaksering i kommunen. Ved lov av 21. desember 1984 nr. 86 ble denne loven endret slik at takstgrunnlaget kunne heves med 10 prosent hvert år. Disse bestemmelsene ble vedtatt som midlertidige bestemmelser i påvente av et nytt takseringssystem. Bakgrunnen for bestemmelsene er at kommuner som skriver ut eiendomsskatt ikke skal behøve å bære kostnadene ved en fullstendig omtaksering i overgangsperioden frem til eiendomsskatteloven § 8 blir satt i kraft.

Selv om det til dels gjelder ulike verdsettelsesnormer for eiendomsskatt og formues- og inntektsskatt, har eiendomsskattetakstene tidligere hatt stor

betydning for ansettelsen av ligningsverdi. I praksis var det *tidligere* vanlig at eiendomsskattetakstene også ble lagt til grunn ved ligningen i de første årene etter hver ny omtaksering.

Departementet fremmer ikke konkrete forslag om bruk av det nye takstgrunnlaget for eiendomsskatteformål i denne proposisjonen, men vil komme tilbake til dette spørsmålet før det nye takstsystemet settes i drift. Departementet vil blant annet vurdere om kommunene bør få muligheten til å velge om de skal benytte det nye takstgrunnlaget ved utskrivning av eiendomsskatt.

4 Boligbeskatning mv. i forskjellige land

4.1 Innledning

I dette kapitlet gis en oversikt over skattlegging av boligeiendommer hovedsakelig i Norden. Avsnitt 4.2 gir en empirisk oversikt over skatt på eiendom og formue i Norden og noen andre land. Avsnitt 4.3 gir en beskrivelse av skatte-reglene for bolig i henholdsvis Sverige, Danmark og Finland. Felles for disse landene er at boligeiendom utgjør en viktig del av skattesystemet. Reglene for eiendomsskatt, eventuelt inntektsbeskatning (herunder gevinstbeskatning) og formuesskatt er omtalt for hvert av disse landene. I dette avsnittet gis også en skjematisk fremstilling av reglene for skattlegging av bolig i Norge, Sverige, Danmark og Finland.

Departementet foretok en gjennomgang av reglene for skattlegging av bolig utenfor Norden i forbindelse med St.meld. nr. 45 (1995-96), og det vises til redegjørelsen der for de enkelte andre lands regler på dette området.

4.2 Skatt på formue og eiendom i Norge og noen andre land

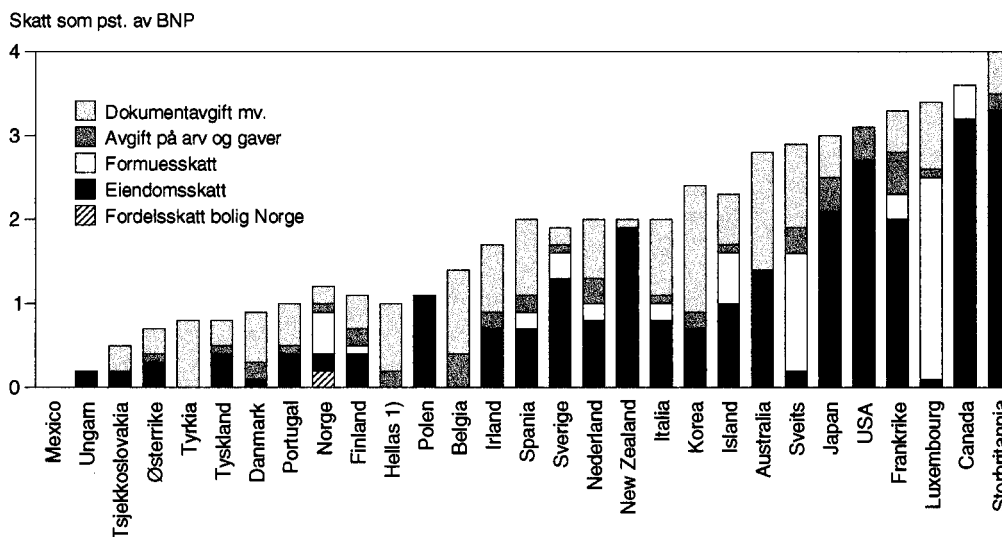
Bolig skattlegges i de fleste land, enten i form av inntektsbeskatning av bruk av egen bolig og/eller andre former for skattlegging. Siden regelverket for skattlegging av bolig varierer, kan det være vanskelig å sammenligne den faktiske boligbeskatningen mellom land, selv blant de nordiske landene.

Hvis en skal anslå den reelle skattebelastningen på bolig mellom land, må de ulike formene for boligbeskatning ses i sammenheng med om det gis fradrag for boliglansrenter eller ikke. I land der en ikke har inntektsskatt, men andre skatter på bolig, er fradragsretten for boliglansrenter ofte helt eller delvis begrenset. I Norge er fradragsretten for private gjeldsrenter om lag seks ganger høyere enn provenyet fra selve inntektsbeskatningen av bolig. Det er grunn til å anta at storparten av husholdningenes gjeldsrenter er knyttet til bolig. Bortfall av inntektsbeskatningen av egen bolig og fradrag for gjeldsrenter vil dermed innebære en betydelig skatteskjerpelse.

Figur 4.1 viser skatt på eiendom og formue som andel av BNP i Norge sammenlignet med andre OECD-land. Tallgrunnlaget bygger på siste endelige tall fra OECD-statistikken. Skatt på eiendom og formue omfatter her eiendomsskatt, formuesskatt, avgift på arv og gaver og dokumentavgift. Det påpekes at statistikken ikke skiller mellom bolig- og fritidseiendommer og annen fast eiendom, slik at figuren viser de nevnte skattene og avgiftene på all fast eiendom. Dessuten inngår all formuesskatt. I figuren inngår ikke inntektsskatt på fordelen av å bo i egen bolig i andre land enn Norge. Dette innebærer at figuren angir for lav skatt for de landene som også har inntektsskatt på boligen. Når inntektsskatten på bolig ikke inngår i figuren, skyldes det at OECD-statistikken ikke skiller mellom inntektsskatt knyttet til bolig og andre deler av inntektsskatten. Fradrag for boliglansrenter inngår heller ikke i figuren. Dessuten inngår ikke eventuelle avgifter knyttet til fast eiendom (vei, vann,

renovasjon mv.) i figuren. I tallmaterialet er det heller ikke tatt hensyn til at for eksempel Danmark har innført nye regler for boligbeskatning der statlig eiendomsskatt har avløst fordelsbeskatning av egen bolig, jf. avsnitt 4.3.2.

Andel BNP alle land



Figur 4.1 Skatt på formue og eiendom som andel av BNP*. 1998.

¹⁾ Tall for 1997.

* Figuren tar ikke hensyn til eventuell inntektsskatt på bolig i andre land enn i Norge.

Kilde: OECD.

Skattlegging av eiendom og formue som andel av landets BNP er lav i Norge sammenlignet med de andre OECD-landene, jf. figur 4.1. Samlet skatt på formue og eiendom utgjorde om lag 1 prosent av BNP i Norge i 1998, mens et veid gjennomsnitt for Norden var 1,4 prosent og et veid gjennomsnitt for OECD var 2,5 prosent. Norge har blant annet betydelig lavere samlet skatt på eiendom og formue enn land som Storbritannia, Frankrike, Canada og USA. Figuren illustrerer at det særlig er eiendomsskatten og dokumentavgiften mv. som er lav i Norge sammenlignet med andre land. Avgiften på arv og gave er også relativt lav sammenlignet med et veid gjennomsnitt for EU og OECD. I motsetning er den norske formuesskatten relativt høy sammenlignet med mange andre land.

Hvis en ser på skatt på formue og eiendom som andel av samlede skatte- og avgiftsinntekter, er denne andelen lav i Norge sammenlignet med andre. Tallmateriale fra OECD viser at skatt på eiendom og formue utgjorde 4 prosent av samlede skatteinntekter i Norge i 1998, mens tilsvarende andel for OECD var 9 prosent.

4.3 Boligbeskatning i Norden

4.3.1 Sverige

4.3.1.1 *Inntektsskatt/eiendomsskatt*

Ulike boformer

Om lag 40 prosent av alle svenske husholdninger bor i selveide boliger, først og fremst villaer og rekkehus. Videre har om lag 15 prosent av alle svenske husholdninger bolig i form av en «bostadsrätt», det vil si andel i boligselskap. Andelshaverne betegnes «bostadsrättsägare» og selskapet «bostadsrättsforening». Om lag 45 prosent av alle svenske husholdninger leier bolig («hyreshus»).

Selveide boliger og boligselskaper

Sverige har en statlig eiendomsskatt («fastighetsskatt»). Skatten er en ren objektskatt som fastsettes direkte til en prosentandel av eiendommens takstverdi. Kommunene har ingen innflytelse på satsene mv., og mottar ingen del av inntektene fra skatten.

Selveiere svarer statlig eiendomsskatt med 1,2 prosent av eiendomstaksten.

Boligselskaper er egne skattesubjekter og svarer eiendomsskatt med 1,2 prosent av eiendomstaksten. Selskapene svarer i tillegg skatt med kapitalskattesatsen på 30 prosent av en sjablonmessig beregnet inntekt som settes til 3 prosent av eiendomstaksten. Selskapene gis fradrag for renter på fellesgjeld og tomtefesteavgift ved beregningen av kapitalinntekten. Andelshaveren selv svarer ikke eiendomsskatt.

For nybygg er eiendomsskatten redusert. De første fem årene svares ingen eiendomsskatt, og for de påfølgende fem årene svares halv eiendomsskatt.

Inntekter ved hel eller delvis *utleie* av privatbolig er skattepliktig som kapitalinntekt med en skattesats på 30 prosent, for den delen av leieinntektene som overstiger 4 000 SEK. Ved utleie gis det dessuten et standardisert fradrag på 20 prosent av leieinntektene.

For fysiske personer er som utgangspunkt alle renteutgifter fradragsberettiget, uavhengig av om renteutgiftene er pådratt til erverv av skattepliktig inntekt eller ikke. Det er visse begrensninger i fradragsretten for betydelige renteutgifter. Dersom skattyter har negativ kapitalinntekt, kan 30 prosent av underskuddet fradras i utlignet skatt på arbeidsinntekt og næringsinntekt, samt i eiendomsskatt. Dette gjelder for underskudd opp til 100 000 SEK. For den overskytende delen av underskuddet, kan 21 prosent føres til fradrag.

Ved salg av bolig svares skatt med 20 prosent av gevinsten. Den som selger en privatbolig har imidlertid adgang til å få utsatt beskatning av salgsgevinsten. Dersom vedkommende erverver ny bolig (selveiet bolig eller «bostadsrätt»), gis det utsatt beskatning for gevinsten. Dersom den nye boligen er rimeligere enn den solgte, gis det utsatt beskatning for den delen som svarer til verdiforholdet mellom den gamle og den nye boligen.

Leieboliger («hyreshus»)

Eiere av utleieboliger svarer eiendomsskatt med 0,7 prosent av eiendomstaksten. Videre svarer eieren skatt av leieinntekter, med tillegg av utleieverdien av den delen av boligen som eieren eventuelt benytter selv. Inntekten anses som kapitalinntekt, og skattlegges med 30 prosent.

Eieren får fradrag i skattegrunnlaget kapitalinntekt for lånerenter og tomtefesteavgift.

Ved realisasjon beskattes 90 prosent av gevinsten med kapitalskattesatsen på 30 prosent dersom eieren er en fysisk person. Dersom eieren er en juridisk person er hele gevinsten skattepliktig.

4.3.1.2 Formuesskatt

I Sverige ilegges nettoformue over 1 mill. SEK for enslige og 1,5 mill. SEK for ektepar formuesskatt med en sats på 1,5 prosent.

Selveide boliger inngår i formuesskattegrunnlaget med eiendomstaksten.

For andelshavere i boligselskaper inngår eiendomstaksten for boenheten i andelshaverens formuesskattegrunnlag. Boligselskapene selv svarer ikke formuesskatt.

Utleieboliger inngår ikke i eierens formuesskattegrunnlag, med unntak av den delen av eiendommen som eieren bruker som egen bolig.

4.3.1.3 Taksering

I tillegg til å være grunnlag for beregning av eiendomsskatt og formuesskatt, har eiendomstaksten betydning for blant annet skatt på arv og gave.

Alminnelig eiendomstaksering finner sted hvert sjette år. Takseringen skjer ikke samtidig for alle typer eiendommer. For leiegårder og industribygg fant første alminnelige taksering etter dagens regler sted i 1988, mens 1990 var starttidspunkt for takseringen av småhus og 1992 for landbrukseiendommer.

Ved takseringen fastsettes det for hver takseringsenhet en basisverdi («basvärde») som skal tilsvare 75 prosent av markedsverdien. Det tas utgangspunkt i statistikk over omsatte boliger over en treårsperiode for å finne markedsprisen på et såkalt «normhus» i den enkelte verdisoner. Det er totalt 7 200 verdisoner.

For å komme frem til basisverdien, vurderes hvordan markedsverdien på normboligen endres når ulike kjennetegn ved boligen endres, for eksempel alder, areal, utvendig og innvendig standard (byggematerialer mv.). På bakgrunn av disse beregningene, lages et sjablonmessig system der boligen tildeles standardpoeng ettersom kjennetegnene avviker fra normen. Standardpoengene omregnes i kroner og legges til/trekkes fra i takseringsverdien i forhold til normhuset.

Ved takseringen inngår et stort antall parametre, og systemet er kjennetegnet ved en svært høy detaljeringsgrad. Boligeierne må fylle ut et egenmeldingsskjema med opplysninger om blant annet tomtens størrelse, boligtype (frittliggende/rekkehus/blokk), tilgang til vann/avløp, beliggenhet i forhold til sjø, samt en rekke standardindikatorer. Ved omtaksering sendes et så langt mulig forhåndsutfylt egenmeldingsskjema til skattyter, som returnerer det

med eventuelle tilføyelser eller endringer. I egenmeldingsskjemaet gis det også mulighet til å søke om at det ved takseringen tas hensyn til særlige forhold, som for eksempel trafikkstøy.

Tabell 4.1: Proveny fra boligbeskatning i Sverige. Anslag for 2001

	Mrd. SEK
Eiendomsskatt:	
selveierboliger («småhus»)	13,7
leieboliger («hyresbostäder» og «hyreshus») ¹⁾	6,2
boligselskaper («bostadsrättsbostäder») ²⁾	1,4
Gevinstbeskatning av bolig («småhus» og «bostadsrättslägenheter»)	4,0
Dokumentavgift	4,5
Formuesskatt ³⁾	2,3
Skatteverdi av fradrag for renteutgifter knyttet til bolig ⁴⁾	15,5

¹⁾ Lokaldelen for beskatning av «hyreshus».

²⁾ Eiendomsskatt og inntektsbeskatning (28 prosent av sjabloninntekt på 3 prosent av skatteverdien etter avdrag).

³⁾ Reduserte skatteinntekter ved å unnta fast eiendom fra formuesskattegrunnet. Anslaget er svært usikkert.

⁴⁾ Anslaget er svært usikkert.

Kilde: Finansdepartementet i Sverige.

4.3.2 Danmark

4.3.2.1 Inntektsskatt/eiendomsskatt

Ulike boformer

Selveide boliger er boliger hvor eierne har en direkte eiendomsrett til boligen, eksempelvis en- og tomannsboliger og leiligheter i boligsameier. I boligselskapene («boligfællesskabene») er det en sammenslutning av beboere som eier eiendommen. Medlemmene eier en nettoandel i fellesskapets formue og har bruksrett til sin boenhet. Boligselskapene er organisert på ulik måte. De kan deles opp i to hovedgrupper: de som er selvstendig skattesubjekt og de som ikke er det. Boligselskap hvor medlemmene har begrenset ansvar for sammenslutningens forpliktelser, er alltid selvstendig skattesubjekt. Hefter en eller flere av medlemmene personlig, er boligselskapet som hovedregel ikke selvstendig skattesubjekt, men det er enkelte unntak.

Selveide boliger

Boligene skattlegges gjennom kommunal eiendomsskatt på tomteverdien («grundskyld») og en statlig eiendomsskatt («ejendomsverdiskat») på verdien av bygningen og tomten samlet.

Den kommunale eiendomsskatten på tomteverdien («grundskyld») svares både til kommunen og fylkeskommunen (amtskommunen). Skatten skrives ut på alle typer eiendommer, men unntak kan gjøres for eiendommer med allmenntilgang formål. Skatten til kommunen er obligatorisk, men kommunen kan selv fastsette satsen til mellom 6 og 24 promille av antatt tomteverdi. Skat-

ten til fylkeskommunen er også obligatorisk, og svares med en sats på 10 promille av samme beregningsgrunnlag.

Den statlige eiendomsskatten er en objektskatt som fastsettes direkte som en prosentandel av eiendommens takstverdi. Skatten utgjør som utgangspunkt 1 prosent av eiendommens antatte markedsverdi, for verdier inntil et regulert grunnbeløp satt til 2 815 000 DKK på forskuddsstadiet for 2001. For overskytende verdier utgjør skatten 3 prosent. For eiere av boliger som er ervervet før 1. juli 1998 og for pensjonister er det noe lavere beskatning av verdier under grunnbeløpet.

Ved utleie av en del av selveiet bolig kan eieren velge enten å bli beskattet for faktiske leieinntekter og en skjønnsmessig fastsatt fordel ved å bo i egen bolig, eller å betale eiendomsverdiskatt.

Den statlige eiendomsskatten avløste fra og med inntektsåret 2000 fordelsbeskatning av egen bruk av boligen. Til og med inntektsåret 1999 var inntekt ved bruk av egen bolig gjenstand for sjablonbeskatning i Danmark. Det ble fastsatt en skattepliktig kapitalinntekt for helårsbolig på 2 prosent - og for fritidseiendom 2,5 prosent - av eiendommens takstverdi. Dersom taksten oversteg et regulert grunnbeløp (2,365 mill. DKK i 1999), ble inntekten beregnet med 6 prosent av det overskytende beløpet. For pensjonister ble inntekten satt til 1 prosent av takst opp til grunnbeløpet og til 6 prosent av overskytende verdi.

Den statlige eiendomsskatten ble innført etter lang tids debatt om avskaffelse av fordelsbeskatningen av egen bolig for små eierboliger. Omleggingen til statlig eiendomsverdiskatt medførte generelt sett ikke et økt skattenivå for eiere av selveierboliger som ervervet eiendommen før 1. juli 1998. For eiere som har ervervet eiendommen etter dette tidspunktet har omleggingen medført en mindre økning i skattenivået.

Renter på boliglån er fradragsberettiget.

Gevinst ved realisasjon av eiendommen er ikke skattepliktig dersom den har vært brukt som bolig for eieren eller eierens husstand. Det er tilstrekkelig med få dagers beboelse i boligen for å oppnå skattefritaket. Normalt er det en betingelse for skattefritaket at tomtearealet er under 1 400 kvadratmeter.

Boligselskaper

Boligselskaper (begge typer «boligfællesskaber») betaler kommunal eiendomsskatt («grundskyld») etter samme satser og regler som gjelder for selveide boliger.

For øvrig er skattleggingen av boligselskaper noe forskjellig for de to typene.

I boligselskaper som ikke er selvstendige skattesubjekter betaler andelshaverne enten eiendomsskatt eller inntektsskatt av fordelen ved å bo i egen bolig. Hvilken skatt som betales, avhenger av om boligselskapet tidligere har søkt om å gå over til betale inntektsskatt etter standardiserte satser. Er slik søknad innvilget, svarer andelshaverne eiendomsskatt (fordi eiendomsskatten nå har avløst inntektsbeskatning etter standardiserte satser). Eiendomsskatten svares etter samme satser som gjelder for selveierboliger, og på grunnlag av den enkelte boenhetens verdi. I andre tilfeller skal det betales inntektsskatt. Fordelen fastsettes da skjønnsmessig til leieverdien av boenheten.

Andelshaverne kan trekke fra deres forholdsmessige andel av boligselskapets renteutgifter.

I boligselskaper med selvstendig skatteplikt finner all beskatning sted på boligselskapets hånd. Boligselskapet har kun inntektsskatteplikt for leieinntekter fra andre enn andelshaverne. Leieinntektene fra andelshaverne er ikke skattepliktig for boligselskapet. Boligselskapet har fradragsrett for renter på fellesgjelden, men vil ofte ikke ha inntekt å trekke fra rentene i. Andelshaverne skal verken svare inntektskatt eller eiendomsverdiskatt. Andelshaverne har heller ikke fradragsrett for deres andel av felles renteutgifter, driftsomkostninger mv.

4.3.2.2 Formuesskatt

Formuesskatten ble opphevet i Danmark fra og med inntektsåret 1997.

4.3.2.3 Taksering

I 1981 ble det innført et nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer i Danmark. All verdsettelse av bolig- og fritidseiendommer foregår nå maskinelt på grunnlag av data registrert i Bygnings- og boligregisteret, som føres av de enkelte kommunene. Registeret benyttes til en rekke administrative formål ved siden av skatteformål. Tomteverdien registreres særskilt.

Alminnelig taksering av hele eiendomsmassen har inntil nylig funnet sted hvert fjerde år. I perioden mellom alminnelig omtaksering har det vært foretatt særskilt taksering av nybygg og ved større endringer av eksisterende bygg. Fastsatte takster har vært sjablonmessig justert hvert år etter en egen prisindeks. Fra 1. januar 1998 ble det innført årlige takseringer.

Takstverdien legges til grunn for både kommunale og statlige skatter. Hovedprinsippet er at takstverdien skal utgjøre 100 prosent av eiendommens markedsverdi. Beregningene er for en stor del basert på omfattende statistiske analyser av omsatte eiendommer, men også individuelt skjønn inngår ved takseringen.

Ved taksering tas det utgangspunkt i en standard boligenhet for hhv. enebolig, rekkehus, leiligheter og sommerhus, dvs. tilsvarende metode som i Sverige. Det fastsettes en standardpris (byggningsverdi pr. kvadratmeter) på bakgrunn av offisiell statistikk over solgte boliger i det aktuelle området og korrigeres for standardhusets alder, materialer, installasjoner som bad, sentralvarme mv. Standardprisen er den samme innenfor et aktuelt område, men kan variere mye mellom ulike områder. For eksempel kan standardprisen for en enebolig ifølge det danske økonomiministeriet variere mellom 2 175 og 12 600 DKK pr. kvadratmeter. For å beregne kvadratmeterprisen for den enkelte boligen, korrigerer en punkt for punkt der boligen avviker fra standardhuset. Det korrigeres blant annet for alder, ombygging, antall toaletter og bygningmateriale.

Tabell 4.2: Proveny fra boligbeskatning i Danmark. Anslag for 2001

	Mrd. DKK
Eiendomsverdiskatt (kun selveierboliger)	9,5

Tabell 4.2: Proveny fra boligbeskatning i Danmark. Anslag for 2001

Eiendomsskatt (alle eiendommer)	14,8
Gevinstbeskatning av eiendom ¹⁾	-
Dokumentavgift (på overdragelse av selveierbolig)	0,5
Skatteverdi av fradrag for renteutgifter (samlede renteutgifter til realkreditinstitusjoner) ²⁾	16,0

¹⁾ Det er i praksis ingen gevinstbeskatning for selveierboliger.

²⁾ Det er ikke mulig å skille ut renteutgifter knyttet til bolig. Anslag basert på samlede renteutgifter til realkreditinstitusjoner på 48.1 milliarder DKK.

Kilde: Skatteministeriet, Danmark.

4.3.3 Finland

4.3.3.1 Inntektsskatt/eiendomsskatt

Finland innførte kommunal eiendomsskatt («fastighetsskatt») i 1992. Eiendomsskatt ilegges i utgangspunktet alle typer faste eiendommer. Enkelte typer eiendommer er imidlertid unntatt. Jordbruks- og skogbrukseiendommer er de økonomisk sett viktigste unntakene. Inntektsbeskatningen av fordel ved bruk av egen bolig ble opphevet ved innføring av kommunal eiendomsskatt.

Eiendomsskatten er obligatorisk, men kommunene bestemmer selv satsen. Satsen kan fastsettes til minimum 0,2 prosent og maksimalt 0,5 prosent. For bygninger som brukes som fast bolig, kan likevel satsen settes til mellom 0,22 og 0,5 prosent.

Leieinntekter er skattepliktig kapitalinntekt uten særskilte lempninger.

Renteutgifter på lån til fast bolig for skattyter eller skattyters familie kan trekkes fra skattyters kapitalinntekter, med visse begrensninger. Kapitalinntekter skattlegges med en sats på 29 prosent. Dersom renteutgiftene overstiger kapitalinntektene, kan underskuddet trekkes fra i annen inntekt innenfor visse beløpsgrenser. Maksimalbeløpet for fradrag for slikt underskudd er 8 000 FIM for hver skattyter. Ektefeller har hver sin separate beløpsgrense, slik at den samlede beløpsgrensen blir 16 000 FIM. Maksimalbeløpet forhøyes med 2 000 FIM dersom skattyter eller ektefeller sammen forsørger ett mindre-årig barn, og det forhøyes med 4 000 FIM ved forsørgelse av to eller flere barn.

Realisasjonsgevinster på boligeiendommer er skattefrie under forutsetning av at selgeren har eid eiendommen i minst to år og minst halvparten av eiendommen uten avbrudd har vært brukt som bolig for selgeren eller selgerens familie i minst to år. Er en mindre del av eiendommen brukt som egen bolig, gjelder skattefritaket bare for den delen som er anvendt som egen bolig.

4.3.3.2 Formuesskatt

Boligens skattetakst inngår i sin helhet i grunnlaget for beregning av formuesskatt. Det svares formuesskatt til staten med 0,9 prosent av formue over 1 100 000 FIM. Formue under beløpsgrensen er skattefri.

4.3.3.3 Taksering

Det benyttes samme beregningsgrunnlag for eiendomsskatt og formuesskatt. Takstene fastsettes årlig. Hovedprinsippet etter den finske formuesskatteloven er at formuesobjekter skal verdsettes til omsetningsverdi, men takstene for boliger ligger lavere enn omsetningsverdi. Skattegrunnlaget fastsettes særskilt for tomt og bygning.

Det finske finansdepartementet har utarbeidet detaljerte regler for verdsettelse av bygningen. Verdien fastsettes til gjenanskaffelsesverdi redusert med et aldersfradrag. Aldersfradraget for bygning av tre er 1,25 prosent av gjenanskaffelsesverdien. For bygning av stenmateriale er satsen 1 prosent. Finansdepartementets regler angir gjenanskaffelsesverdien for ulike eiendoms typer. Gjenanskaffelsesverdien beregnes etter kvadrat- eller kubikkmetersatser. Avviker byggestandarden vesentlig fra gjennomsnittet, kan gjenanskaffelsesverdien forhøyes eller senkes med maksimalt 30 prosent.

Det er ikke fastsatt særskilte regler for verdsettelse av tomten. Verdsettelsen bygger på registrerte faktiske omsetninger i ulike områder av landet. I prinsippet skal tomten verdsettes til 70 prosent av omsetningsverdien. Siden verdsettelsen bygger på flere år gamle omsetningsopplysninger, blir taksten i praksis ofte lavere.

Dersom skattyter kan bevise at taksten ligger over omsetningsverdi, kan hun eller han kreve den nedsatt til omsetningsverdien.

4.3.4 Samlet oversikt

Tabell 4.3: Skatteregler for bolig i Norden

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Inntekts- skatt/eien- domskatt på bolig	Inntektsskatt og kommunal eiendomsskatt i enkelte kommuner	Statlig eiendomsskatt på 1,2 pst. for selveide boliger og boligselskaper, og på 0,7 pst. for eiere av leieboliger	Statlig eiendomsverdiskatt på 1-3 pst. og eiendomsskatt til kommunen	Kommunal eiendomsskatt der satsen settes til 0,22-0,5 pst.
Formues- skatt	Samlet 0,9 pst./1,1 pst. på formue over 120 000/540 000 kr	1,5 pst. på formue over SEK 1 mill. (1,5 mill. for ektepar)	Ingen	0,9 pst. på formue over FIM 1,1 mill.
Fradrag for gjeldsrenter	Ubegrenset fradrag for gjeldsrenter i alminnelig inntekt til en sats på 28 pst.	Renter kan trekkes fra i kapitalinntekter som skattlegges med 30 pst. Ved negative kapitalinntekter over SEK 100 000 er satsen 21 pst.	Renter kan trekkes fra i kapitalinntekt til en sats på 40 pst. (skal trappes ned til om lag 32 pst. i 2002)	Ubegrenset fradrag for renteutgifter i kapitalinntekt som skattlegges med 29 pst. Ved negativ kapitalinntekt kan et begrenset underskudd trekkes fra i arbeidsinntekt, til sats 29 pst.
Gevinstbe- skatning	Ingen hvis en har eid boligen i minst to år og bodd der sammenhengende i minst ett av de siste to årene. Kapitalskattesats 28 pst.	Det svares skatt med 20 prosent av gevinsten. Utsatt gevinstbeskatning ved reinvestering i ny egen bolig.	Ingen	Ingen hvis eier har benyttet boligen som egen bolig i minst to år før salget. Kapitalskattesats 29 pst.
Dokument- avgift	2,5 pst.	1,5 pst. (3 pst. for juridiske personer)	0,6 pst. for eierboliger og 1,2 pst. for annen fast eiendom	4,0 pst. (avgiftsfritt ved kjøp av den første boligen)
Takstnivå	I gjennomsnitt om lag 25 pst. av omsetningsverdi	75 pst. av omsetningsverdi	Lik omsetningsverdi	I prinsippet lik omsetningsverdi, men i praksis noe lavere

Kilde: Finansdepartementet.

Del II Takseringsfaglig del

5 Forslag til takseringsløsning i St.meld. nr. 45 (1995-96) og Innst. S. nr. 143 (1996-97)

5.1 St.meld. nr. 45 (1995-96)

Regjeringen Brundtland foreslo i St.meld. nr. 45 (1995-96) et nytt takserings-system for bolig- og fritidseiendommer. I meldingen ble det også gitt en omtale av prinsippene for formuesbeskatning, inntektsbeskatning og gevinstbeskatning av bolig- og fritidseiendommer, samt en omtale av kommunal eiendomsskatt.

Forslaget til nytt takseringssystem ble utarbeidet på grunnlag av St.meld. nr. 64 (1986-87) og Stortingets innstilling til meldingen, Innst. S. nr. 123 (1988-89). Forslaget bygget blant annet på erfaringer fra en prøvetaksering av bolig- og fritidseiendommer våren 1991.

Takstene var ment å utgjøre et felles grunnlag for inntekts- og formueslig-ning og for utskrivning av kommunal eiendomsskatt.

Etter forslaget skulle en eiendoms samlede takstverdi utgjøre summen av produksjonskostnaden for bygningen med fradrag for slit, elde og utidsmes-sighet (aldersfradrag) og omsetningsverdien for tomten. I meldingen het det at takstene prinsipielt sett burde tilsvare eiendommenes omsetningsverdi, men at praktiske årsaker tilsa modifikasjoner av dette utgangspunktet. Dette var blant annet begrunnet i at en forholdsvis liten del av eiendommene omset-tes årlig, og at omsetningshyppigheten er skjevt fordelt med hensyn til byg-ningstype og geografisk fordeling. Det kan være vanskelig å fastsette omset-ningsverdien for en eiendom som ikke er omsatt, på grunnlag av faktiske salgspriser for liknende eiendommer, dersom omsetningshyppigheten for boligtypen i området er lav. Forslaget tok derfor i stedet utgangspunkt i opp-førelseskostnader (produksjonskostnad) for bygningen, med tillegg av tomte-verdi etter et prissonesystem.

Takseringsløsningen var i hovedsak basert på automatisk beregning av takstene på grunnlag av registrerte data. Takseringsdataene skulle etter for-slaget bli registrert i et eget basisregister. Registeret skulle dels bygges opp med opplysninger fra skattyterne i en engangs egenmelding, dels med opplys-ninger fra andre offentlige registre, fortrinnsvis Grunneiendom-, Adresse- og Bygningsdataregisteret (GAB). Egenmeldingsskjemaet skulle etter forslaget fylles ut for hver enkelt bolig- og fritidseiendom. Senere vedlikehold av regis-trene skulle først og fremst skje gjennom innhenting av opplysninger fra andre offentlige dataregistre.

Takseringen av *bygning* tok utgangspunkt i produktet av boligareal, kva-dratmetersats og en aldersfaktor. Kvadratmetersatsen skulle etter forslaget variere etter distrikt og bygningstype. Departementet foreslo en sondring mellom tre bygningstyper:

- Frittliggende eneboliger.
- Andre bygninger med inntil fire boenheter.
- Bygninger med fem eller flere boenheter.

Det ble foreslått et aldersfradrag med 1 prosent pr. år, maksimalt 40 prosent.

Etter forslaget skulle det ikke gis særskilt tillegg for høy bygningsteknisk standard. Det skulle imidlertid gis sjablonmessig fradrag for lav standard dersom bygningen mangler grunnleggende installasjoner (elektrisitet, innlagt vann, bad og WC). Fradraget skulle settes vesentlig høyere enn det installasjonskostnadene tilsa, blant annet for å ta hensyn til at slike mangler innebærer generelt lav standard. Det ble i tillegg foreslått en individuell korreksjon av taksten dersom standard avviker betydelig fra det som er normalt, se nedenfor.

Taksten for fritidshus skulle beregnes på samme måte som for bygning som benyttes som fast bolig.

Takseringen av *tomt* skulle etter forslaget ta utgangspunkt i en inndeling av landet i prissoner, med utgangspunkt i om lag ti sonegrupper eller priskategorier. For boligeiendommer med inntil fire boenheter skulle det i hver prisone fastsettes en pris for tomt av normalstørrelse, med prosentvis avvik for større eller mindre tomter. Det prosentvise avviket skulle fastsettes på bakgrunn av en inndeling av tomtene i arealgrupper (størrelseskategorier). Det skulle normalt fastsettes fem ulike arealgrupper.

For boligeiendommer med fem eller flere boenheter foreslo departementet at det skulle benyttes en tomtebelastningsmodell for fastsettelse av tomtens verdi. Det innebar at tomtens verdi skulle beregnes med en sats pr. kvadratmeter boligareal i bygningen.

Taksten for tomt til fritidsbolig skulle som utgangspunkt beregnes på samme måte som for tomt til fast bolig, men individuell vurdering av eiendommen skulle finne sted i større grad enn for andre tomter.

Det ble lagt opp til individuell korreksjon av takstverdien dersom det ble sannsynliggjort et avvik på minst 30 prosent mellom beregnet takst for hele eiendommen og eiendommens faktiske takstverdi etter en individuell vurdering. Med faktisk takstverdi menes summen av tomtens antatte faktiske omsetningsverdi og beregnet produksjonspris for bygningen med fradrag for slit og elde, og eventuelle fradrag for mer betydelige bygningskader mv. Både skattyter og ligningsmyndigheter skulle kunne kreve individuell korreksjon.

I tillegg ble det foreslått en egen justeringsfaktor i fraflyttingsstrøk og lignende. I enkelte områder ville samlet takstverdi bli uforholdsmessig høy selv om en fastsetter tomteverdien til null, slik at det ville være påkrevet med en egen reduksjonsfaktor for å oppnå en rimelig takst. Det var forutsatt at en slik generell justeringsfaktor skulle benyttes rent unntaksvis.

5.2 Innst. S. nr. 143 (1996-97)

Finanskomiteen la frem sin innstilling til St.meld. nr. 45 (1995-96) 12. mars 1997 (Innst. S. nr. 143 (1996-97)). I innstillingen skisserte flertallet i finanskomiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, en takseringsmodell som på sentrale punkter avvek fra utkastet i stortingsmeldingen.

Takseringsmodellen i Innst. S. nr. 143 (1996-97) ble beskrevet med følgende formler og eksempler:

«Formel 1, beregnet areal:

Grunnflate x etasjefaktor x aldersfaktor x evt. lavstandardfaktor x evt. fraflyttingsfaktor x evt. livsløpsstandardfaktor = beregnet areal

Eksempel formel 1:

Enebolig med brutto grunnflate 130 kvadratmeter i en og en halv etasje med sokkeletasje (bygget i 1977 - 20 år gammel) gir følgende beregnet areal:

$130 \text{ kvadratmeter} \times 1,6 \times 0,8 = 166 \text{ kvadratmeter beregnet areal}$

Formel 2, brutto takst:

Beregnet areal x kvadratmeterpris = brutto takst

For eneboliger og rekkehus med bunnfradrag lik 150 kvadratmeter framkommer likningstaksten slik:

Formel 3A, likningstakst eneboliger og rekkehus:

Brutto takst - (bunnfradrag lik 150 kvadratmeter x kvadratmeterpris) = likningstakst

Eksempel formel 2 og 3A:

Enebolig med beregnet areal lik 200 kvadratmeter:

Brutto takst	= kr 7.000 x 200 =	kr 1.400.000
Bunnfradrag	= kr 7.000 x 150 =	kr 1.050.000
Likningstakst	=	kr 350.000

For blokkleilighet med bunnfradrag 117 kvadratmeter framkommer likningstaksten slik:

Formel 3B, likningstakst blokkleiligheter:

Brutto takst - (bunnfradrag lik 117 kvadratmeter x kvadratmeterpris) = likningstakst

Eksempel formel 2 og 3B:

Blokkleilighet med beregnet areal lik 150 kvadratmeter:

Brutto takst	= kr 9.000 x 150 =	Kr 1.350.000
Bunnfradrag	= kr 9.000 x 117 =	kr 1.050.000
Likningstakst	=	kr 300.000

For fritidseiendom med bunnfradrag lik 60 kvadratmeter framkommer likningstaksten slik:

Formel 3C, likningstakst for fritidseiendom:

Brutto takst - (bunnfradrag lik 60 kvadratmeter x kvadratmeterpris) = likningstakst

Eksempel formel 2 og 3C:

Fritidseiendom med beregnet areal lik 100 kvadratmeter:

Brutto takst	= kr 5.000 x 100 =	kr 500.000
Bunnfradrag	= kr 5.000 x 60 =	kr 300.000
Likningstakst	=	kr 200.000»

De enkelte elementene i modellen ble definert som følger:

«Grunnflate defineres som det areal som er vinterisolert og egnet til beboelse. Dette betyr at garasje, boder, vanlig terrasse, glassveranda m.v. ikke tas med i grunnflaten. Grunnflaten måles opp som utvendig mål for bygningens hovedetasje. Hensynet til et enkelt system tilsier at taksten legger ytre mål til grunn. Det er taksten uvedkommende hvordan arealet er disponert innenfor vinterisolert areal.

Etasjefaktor skal avspeile byggekostnadene i forhold til hovedetasjen. Det er billigere å bygge i flere etasjer enn på en flate. Dette gir lavere produksjonskostnad. Forslaget til etasjefaktorer tar utgangspunkt i etablert likningspraksis og Husbankens regler. Det innføres følgende etasjefaktorer:

- En etasje (hovedetasjen) er lik grunnflaten dvs. faktor 1,0
- Hver ekstra hele etasje gis faktor 0,5. Hvis ekstraetasjen inneholder egen fullverdig leilighet, gis ekstraetasjen faktor 0,6. En hel etasje er en konstruksjon der yttervegg har full høyde som derved gir full romhøyde over underliggende etasje.
- En halv etasje gis faktor 0,3. En halv etasje er en konstruksjon der yttervegg har en viss høyde, men som ikke gir full romhøyde, over underliggende etasje.
- Sokkeletasje (underetasje) gis faktor 0,3. Sokkeletasje har inngang utenfra og der innvendig gulvnivå ikke er lavere enn utvendig terreng på en hel vegg.
- Loftsetasje gis faktor 0,2. Loftsetasje er en konstruksjon der det på yttervegg ikke er påbegynt høyde over underliggende etasje. Loftsetasjen har vinduer påkrevet for fullverdig beboelsesrom.
- Kjelleretasje gis faktor 0,0. Det er tatt hensyn til kjeller i kvadratmeterpris for bolig. For fritidsbolig er kjelleretasje ikke tatt inn i kvadratmeterprisen.

Dette medfører eksempelvis at arealet for følgende boligtyper blir:

- En etasje: grunnflate multiplisert med 1,0
- En etasje og loftsetasje: grunnflate multiplisert med 1,2
- En etasje med sokkeletasje: grunnflate multiplisert med 1,3
- En og en halv etasje med kjeller: grunnflate multiplisert med 1,3
- En etasje med sokkeletasje og loftsetasje: grunnflate multiplisert med 1,5
- To etasjer: grunnflate multiplisert med 1,5
- To etasjer og loftsetasje: grunnflate multiplisert med 1,7
- To etasjer med sokkeletasje: grunnflate multiplisert med 1,8
- To etasjer med sokkeletasje og loftsetasje: grunnflate multiplisert med 2,0
- Tre etasjer: grunnflate multiplisert med 2,0.

Aldersfaktor. Flertallet ønsker å stimulere til restaurering og vedlikehold av boligmassen, for å ta vare på norsk byggekultur og byggeskikk. Flertallet viser til at boligens verdi synker ved elde og bruk. Eldre bygninger krever dessuten mer vedlikehold. Skatten skal derfor være lempeligere for eldre hus. Restaurering som er så omfattende at den eldre bygningen framstår som en helt ny bygning kan av ligningsmyndighetene gis byggeår lik restaureringsår. For hvert år etter byggeåret reduseres beregnet areal med 1 % av grunnflaten i inntil 60 år. Dette betyr at f.eks. et hus med byggår 1937 får en aldersfaktor på 0,4 ved taksering i 1997.

Standardfaktor. Byggekostnadene for en bygning varierer med ulik standard. Det tas utgangspunkt i vanlig boligstandard som gis faktor 1,0. Har bygningen i sum vesentlige mangler i forhold til dette, f.eks. manglende kjeller, isolasjon, elektrisk anlegg og VVS-anlegg, skal det benyttes en lavstandardfaktor på 0,6.

Fraflyttingsfaktor. I enkelte deler av landet er markedsverdien for boliger markert lavere enn produksjonskostnadene. Dette gjelder sær-

lig i fraflyttingsstrøk, hvor omsetningsverdien av boligen ligger mer enn 30 % lavere enn produksjonskostnadene. I slike områder skal de lokale likningsmyndighetene ved takseringen normalt benytte en reduksjonsfaktor på 0,5.

Livsløpsstandardfaktor. Det er både en samfunnsmessig målsetting og et ønske for de fleste å ha adgang til å bo hjemme, selv om man er funksjonshemmet eller mer eller mindre ufør pga. alder eller andre forhold. Boliger med såkalt livsløpsstandard tilpasset f.eks. rullestolbrukere, jf. Husbankens regler (HB 7.B.1.1) vil legge forholdene til rette for dette. En slik bolig krever et større areal enn ordinær bolig. Derfor bør det gis et redusert takstgrunnlag ved at slike boliger får en livsløpsstandardfaktor på 0,9. Reduksjonsfaktoren er knyttet til selve boligen, uavhengig av hvem som bor der.

Sikkerhetsventil. Ingen boligtakst skal overstige markedsverdien for samme bolig. Hvis dette skjer, kan skattyter kreve særskilt takst ved henvendelse til likningskontoret.

Kvadratmeterpris settes til en andel av produksjonskostnadene. Beløpet skal multipliseres med beregnet areal. Dette kronebeløp skal justeres med jevne mellomrom i forhold til endringer i byggekostnadsindeksen. Eldre takster justeres tilsvarende. Bunnfradraget skal ved automatisk og ved enhver endring av kvadratmeterprisen og ved endring av gamle takster justeres tilsvarende for å sikre at en bolig med beregnet areal på 150 kvadratmeter uansett blir fritatt skattlegging. Kvadratmeterpris fastsettes separat for enebolig, fritidseiendommer, rekkehus/flermannsbolig og blokkleiligheter. De sistnevnte to boligtyper følger også et annet takseringssystem, se nedenfor. For 1997 settes kvadratmeterprisen til kr 7.000 for eneboliger, kr 7.000 for rekkehus, kr 9.000 for blokkleiligheter og kr 5.000 for fritidshus.»

Når det gjelder rekkehus/flermannsboliger, foreslo flertallet at hele rekkehuset skulle takseres på samme måte som enebolig. Denne felles boligtaksten skulle fordeles forholdsvis på boenhetene etter deres størrelse.

For blokker skulle utgangspunktet for taksering være areal målt innvendig i hver enkelt boenhet.

Komiteflertallet uttalte at det ikke skulle tas direkte hensyn til verdien av tomt som anses naturlig tilordnet bygningen. Det ble lagt opp til at tomt under enhver omstendighet skulle anses som naturlig tilhørende bygningen dersom arealet ikke er større enn 1,2 mål. For tomter over 1,2 mål ble det lagt opp til at de lokale ligningsmyndighetene skulle foreta en vurdering av tomtegrunnens verdi, blant annet basert på om tomten er innrettet slik at den klart utpeker seg som selvstendig boligtomt. Denne taksten på tomtegrunn skulle bare brukes til formues- og eventuell eiendomsskatt, og ikke inngå ved beregning av inntektsskatt.

6 Bygningens produksjonskostnad

6.1 Arealbegrep og etasjefaktorer

6.1.1 Innst. S. nr. 143 (1996-97)

Etter komiteflertallets skisse i Innst. S. nr. 143 (1996-97) skal takseringen av eneboliger og frittliggende fritidsboliger ta utgangspunkt i *grunnflaten* i bygningens hovedetasje. Grunnflate defineres som det areal som er vinterisolert og egnet til beboelse.

Boks 6.1 Oversikt over departementets forslag til takseringsløsning

<i>Takst</i>	=	$BOA * kvm.sats * RF * AF * LF$
BOA	=	Boligareal (som definert i Norsk Standard 3940).
Kvm.sats	=	Sats for gjennomsnittlige produksjonskostnader Samme kvm. sats benyttes for hus, blokker, helårsboliger og fritidseiendommer.
RF	=	Reduksjonfaktor. Prosentvis takstreduksjon i forskjellige soner.
AF	=	Aldersfaktor. Reduksjon gis med 1/2 prosent pr. år, maksimum 30 prosent.
LF	=	Lavstandardfaktor. Det gis fradrag for manglende vann, elektrisitet, WC, bad med minimum dusjmulighet, eller grunnmur eller såle. Følgende faktor benyttes:
		Ett kriterium er oppfylt 0,9
		To kriterier er oppfylt 0,8
		Tre kriterier er oppfylt 0,6
		Det kan også gis fradrag for andre fysiske mangler, når manglene er av <i>varig art</i> , og etter <i>en isolert vurdering</i> medfører en forringelse av samlet eiendomsverdi med minst 25 prosent. Slikt fradrag gis etter en individuell vurdering.

I tillegg inneholder systemet en *sikkerhetsventil* som innebærer at skattegrunnlaget (takst minus bunnfradrag) aldri skal overstige markedsverdien.

Tomt til og med 1,2 mål inngår i den ordinære boligtaksten.

Tomter over 1,2 mål vurderes for seg.

En *etasjefaktor* skal gjenspeile byggekostnadene i de forskjellige etasjene. Byggekostnadene for etasjer ut over hovedetasjen er lavere enn for hovedetasjen. Etasjefaktoren skal fastsettes slik:

-	Hovedetasje	= 1,0
---	-------------	-------

-	Hver ekstra hele etasje uten fullverdig leilighet	= 0,5
-	Hver ekstra hele etasje med fullverdig leilighet	= 0,6
-	Halv etasje	= 0,3
-	Sokkeletasje (underetasje)	= 0,3
-	Loftsetasje	= 0,2
-	Kjelleretasje	= 0,0

Rekkehus og flermannsboliger skal takseres på samme måte som eneboliger. Den felles boligtaksten skal fordeles på boenhetene i forhold til deres størrelse. Med rekkehus og flermannsboliger skal forstås flere boligeiendommer som er bygget som et fellesbygg, det vil si med minst en felles vegg, eventuelt felles gulv/tak med naboeiendommen.

Blokkleiligheter skal takseres med utgangspunkt i arealet målt innvendig i hver enkelt boenhet. Med blokk menes etter innstillingen bygning med minst to etasjer, felles inngang og med minst tre boenheter. I innstillingen vises til Husbankens definisjon av blokk. Felles tomteareal tilknyttet blokk danner ikke grunnlag for økt takst for den enkelte boenhet, idet tomteverdien skal være inkludert i kvadratmeterprisen.

6.1.2 Departementets vurderinger og forslag

6.1.2.1 Problemstillinger

Den skisserte løsningen for arealbegrep og etasjefaktorer i Innst. S. nr. 143 (1996-97) reiser flere spørsmål. Med hensyn til taksering *av eneboliger, rekkehus og flermannsboliger* (men ikke blokkleiligheter) oppstår følgende problemstillinger i tilknytning til arealbegrep og etasjefaktorer:

- i. Hvordan avgrenses grunnflaten i hovedetasjen?
- ii. Skal det benyttes ett eller flere mål for grunnflate der etasjene er forskjellige?
- iii. Er de forskjellige etasjedefinisjonene tilstrekkelig presise?
- iv. Er størrelsen på de forskjellige etasjefaktorene riktig sett i forhold til reelle byggekostnader?

Nærmere om problemstilling (i) - avgrensning av grunnflaten i hovedetasjen:

Avgrensningen av grunnflaten i hovedetasjen reiser flere spørsmål. I innstillingen på side 14 gis følgende definisjon av «grunnflate»:

«Det areal som er vinterisolert og egnet for beboelse. Dette betyr at garasje, boder, vanlig terrasse, glassveranda m.v. ikke tas med i grunnflaten. Grunnflate måles opp som utvendig mål for bygningens hovedetasje.»

To viktige ledd i denne definisjonen er uttrykkene «*vinterisolert*» og «*egnet for beboelse*»:

Uttrykket «*vinterisolert*» kan enten tolkes som arealer med isolasjonsmaterialer i ytterveggene eller som arealer som er egnet for opphold vinterstid. Det fremgår forutsetningsvis av Innst. S. nr. 143 (1996-97) at det med «*vinterisolert*» ikke siktes til hvorvidt bygningen har isolasjonsmaterialer i veggene, jf. at manglende isolasjon (det vil si isolasjonsmaterialer i yttervegg) skal

kunne gi grunnlag for bruk av lavstandardfaktoren. Det ville ikke gi mening dersom kun arealer med isolasjon i yttervegger skulle tas i betraktning i utgangspunktet. Uttrykket «vinterisolert» må derfor sikte til hvorvidt et areal er egnet for opphold vinterstid. Dersom en slik avgrensning skal benyttes, må det presiseres nærmere hva som ligger i at arealet er egnet for opphold vinterstid. Blant annet er det nødvendig med en mer presis avgrensning her i forhold til taksering av sommerhytter.

Uttrykket «egnet for beboelse» sammen med eksemplene i den siterte definisjonen fra innstillingen synes å bygge på sontringen mellom en boligs hoveddel og tilleggsdel i Norsk Standard 3940, jf. nærmere omtale av standarden nedenfor. Etter denne standarden omfatter en bygnings hoveddel først og fremst ordinære oppholdsrom, mens tilleggsdelen omfatter blant annet

- boder og oppebevaringsrom,
- garasje og fyrrom,
- balkonger, terrasser og andre åpne deler.

Annet punktum i komiteflertallets definisjon synes derfor å tilsvare tilleggsdelen etter Norsk Standard.

Etter standarden utgjør summen av arealet i en bygnings hoveddel og tilleggsdel bruksarealet, mens arealet i hoveddelen utgjør boligarealet. Det kan med andre ord virke som om komiteflertallet benytter et arealbegrep som skal tilsvare *boligarealet i bygningens hovedetasje*. En slik løsning er imidlertid vanskelig å forene med andre uttalelser i innstillingen. På side 6 i innstillingen tas det avstand fra bruk av boligareal som arealbegrep i *noensammenheng*: «Flertallet mener at et takstsystem, som forutsetter rapporteringsplikt til likningsmyndighetene ved endring av bruksareal blir for detaljert». Det må legges til grunn at «bruksareal» i denne sammenheng er feilskrift for «*boligareal*», som var det arealbegrepet som ble foreslått i St.meld. nr. 45 (1995-96). Et annet forhold er at oppmålingen skal foretas utvendig, noe som ikke er forenlig med fradrag for innvendige boder.

Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) har i brev av 16. august 2000 til departementet gitt følgende merknad til begrepet «grunnflate» i Innst. S. nr. 143 (1996-97):

«Utgangspunktet for takseringen skal være grunnflaten. Vi må bemerke at grunnflate ikke er et standardisert begrep, jfr NS 3940 om arealbegreper. Standarden er blitt det sentrale dokumentet om arealer i bygninger, og nær sagt all offentlig bruk av arealer og arealbegreper refererer til den. Bruk av begreper som ikke er definert i standarden kan være uheldig.

Slik begrepet grunnflate er foreslått definert, er det store muligheter for problemer: Vinterisolert kan være entydig når det gjelder nyere bebyggelse, men er uklart for eldre hus og bygninger, siden mange er uisolerte. Uttrykket egnet til beboelse er heller ikke uproblematisk. Dette er velkjent fra det eldre begrepet leieareal (hvor egnet til beboelse var et sentralt kriterium for det som skulle medregnes). For å være operasjonelt måtte leiearealbegrepet utfylles med et stort antall tilleggsregler - jfr Husbankens tidligere arealregler, HB-3203 og 3204. Konsekvensen var at det utviklet seg system som var tungt og vanskelig å praktisere.»

Departementet viser til at det fremstår som uklart hvordan arealet i bygningens hovedetasje skal avgrenses. På dette punktet er det særlig viktig med presise definisjoner som ikke skaper tolkningstvil i forhold til de mange bygningsvariantene som den norske boligmassen består av.

Nærmere om problemstilling (ii) - skal det benyttes ett eller flere mål for grunnflate der etasjene er forskjellige?

Når grunnflaten i bygningens hovedetasje er fastslått, oppstår spørsmålet om denne flaten også skal benyttes i forhold til eventuelle øvrige etasjer i bygget. Problemstillingen er med andre ord om det bare skal benyttes ett mål for grunnflate, også der de ulike etasjeplanene har en varierende grunnflate.

Problemstillingen er aktuell også der bygningskroppen i forskjellige etasjer har samme ytre mål, eksempelvis hvor en integrert garasje ligger i hovedetasjen eller i en annen etasje. Det kan slå urimelig ut dersom det ikke tas hensyn til varierende grunnflate i forskjellige etasjeplan.

I den norske boligmassen finnes det også flere bygningsvarianter med innskutte mellometasjer, hemsøsninger og lignende. Det må tas stilling til hvordan arealet i slike etasjeplan skal avgrenses.

Nærmere om problemstilling (iii) - er de forskjellige etasjedefinisjonene tilstrekkelig presise?

Foruten hovedetasje, er det flere andre etasjetyper som skal inngå med ulike beregningsverdier i den takseringsmodellen som er skissert i Innst. S. nr. 143 (1996-97). Definisjonene av de forskjellige etasjetyperne i komiteflertallets skisse trenger på en del punkter nærmere presiseringer. Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) har gitt enkelte kommentarer til de foreslåtte etasjedefinisjonene.

Hovedetasje

I innstillingen heter det på side 14 at en «*etasje (hovedetasjen) er lik grunnflaten dvs. faktor 1,0*». Uttrykket hovedetasje er ikke nærmere definert i innstillingen, og må presiseres. Spørsmålet om hvilken etasje som er hovedetasje har blant annet stor betydning ved takseringen av boliger som ikke har likt areal i alle etasjer. Her vil følgende momenter måtte tillegges vekt:

- Hvilken etasje har størst grunnflate?
- Hvilken etasje inneholder husets hovedrom og
- fasiliteter?

Et annet problem i forbindelse med begrepet hovedetasje er at enkelte boliger og hytter kan bestå av bare en sokkeletasje og eventuelt et loft eller en halvetasje (i henhold til komiteflertallets definisjoner av disse etasjetyperne).

Ekstra hel etasje

Etter innstillingen på side 14 skal hver «*ekstra hele etasje gis faktor 0,5. Hvis ekstraetasjen inneholder en egen fullverdig leilighet, gis ekstraetasjen faktor 0,6. En hel etasje er en konstruksjon der yttervegg har full høyde som dermed gir full romhøyde over underliggende etasje.*»

Selve etasjedefinisjonen er antakelig tilstrekkelig presis for praktiske formål. Begrepet «fullverdig leilighet» trenger imidlertid presisering. Hvorvidt ekstraetasjen inneholder en «fullverdig leilighet», må bero på en helhetsvurdering hvor det tas i betraktning om det foreligger eget kjøkken, eget bad og wc, egen inngang mv. I praksis vil det oppstå vanskelige avgrensningsspørsmål her.

Differansen mellom bruk av faktoren 0,5 eller 0,6 blir svært liten i praksis. Den vanskelige avgrensningen av hva som ligger i «fullverdig leilighet» får med andre ord liten betydning for takseringsmodellens nøyaktighet. Det ville være en vesentlig forenklingsgevinst om en slipper en nærmere definisjon av begrepet «fullverdig leilighet», og bruken av et slik begrep kan derfor ikke anbefales.

Halv etasje

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) uttaler komiteflertallet på side 14: «En halv etasje gis faktor 0,3. En halv etasje er en konstruksjon der yttervegg har en viss høyde, men som ikke gir full romhøyde, over underliggende etasje».

Vedrørende halv etasje har Byggforsk uttalt:

«Begrepet halv etasje er nytt, og det er uklart hva slags etasjer man ønsker å fange opp. Formuleringen "yttervegger har en viss høyde" er upresis. Dersom begrepet halv etasje skal brukes, bør det angis hvor høy ytterveggen i en halv etasje kan være. Et problem i denne sammenhengen er at toppen av yttervegger ikke alltid er horisontal, f.eks. gavlvegger i hus med skråtak. Videre er heller ikke uttrykket full romhøyde entydig. Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (TEK) sier bare at «romhøyden skal tilpasses rommets størrelse og funksjon» (§ 10-31). REN veiledning til TEK angir 2,4 m som minsthøyde i oppholdsrom, men sier at «i deler av rom, enkelte rom og i del av bygning kan det være lavere høyde». REN veiledning sier også at det ikke er satt noen nedre grense for romhøyde. Begrepet halv etasje synes derfor å være lite hensiktsmessig. Sannsynligvis vil halve etasjer kunne fanges opp i andre etasjetyper som loft, kjeller og ekstra etasje.»

Det er med andre ord ikke tilrådelig å legge definisjonen av «halv etasje» i Innst. S. nr. 143 (1996-97) til grunn for takseringen, uten vesentlige justeringer.

Sokkeletasje

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) heter det på side 14:

«Sokkeletasje (underetasje) gis faktor 0,3. Sokkeletasje har inngang utenfra og der innvendig gulvnivå ikke er lavere enn utvendig terreng på en hel vegg».

Vedrørende sokkeletasje har Byggforsk uttalt:

«Begrepet sokkeletasje er folkelig og udefinert. Profesjonelt brukes uttrykket underetasje. Som en enkel rettesnor er definisjonen gulv på (bør være omtrent på, for gulvet ligger normalt noe høyere enn terrenget) terrengnivå langs en vegg brukbart. Inngang bør ikke tas med i definisjonen, for inngang og etasje har intet med hverandre å gjøre.»

Departementet viser til at også denne definisjonen trenger nærmere presisering.

Loftsetasje

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) heter det på side 14:

«Lofsetasjer gis faktor 0,2. Loftsetasje er en konstruksjon der det på yttervegg ikke er påbegynt høyde over underliggende etasje. Loftsetasje har vinduer påkrevet for fullverdig beboelsesrom»

Vedrørende loftsetasje har Byggforsk uttalt:

«Definisjonen avhenger av formuleringen «konstruksjon der det på yttervegg ikke er påbegynt høyde over underliggende etasje». Uttrykket «påbegynt yttervegg» er svært uvanlig. Videre ekskluderer formuleringen ethvert loft, fordi gavlvegger er yttervegger og nødvendigvis har en «påbegynt høyde». Dersom intensjonen er å sette en grense for loft som kan innredes med oppholdsrom, finnes to mulige løsninger. En er å begrense høyde på knevegger mot det fri, for eksempel til 1,5 m. Svakheten med dette er at brede hus kan få svært høye loft - det gjelder også om høyden på kneveggen settes til 0; da vil det «lønne seg» å røste huset på tvers av lengderetningen. Den andre løsningen er å begrense den fri bredden i høyde 1,9 m - dvs den sonen av loftet hvor man kan stå oppreist. NS 3940 setter en grense for måleverdighet på 0,6 m i høyde 1,9 m. Husbanken bruker bredde mellom 0,6m og 1,9 m som begrensning (loft med større bredde enn 1,9 m bli definert som ekstra etasje) - se Husbankens «Lån og tilskudd» HB 7.B.1.2. Husbankens regler har vist seg praktiserbare, men noe mer kompliserte for hus med sammensatte takformer.»

Departementet viser for øvrig til at definisjonen forutsetter at det stilles nærmere krav til de aktuelle vinduer, jf. siste setning i definisjonen.

Det vil derfor være behov for å bearbeide definisjonen på loftsetasje.

Kjelleretasje

Fra innstillingen side 14:

«Kjelleretasje gis faktor 0,0. Det er tatt hensyn til kjeller i kvadratmeterpris for bolig. For fritidsbolig er kjelleretasje ikke tatt inn i kvadratmeterprisen».

Uttrykket kjelleretasje er ikke nærmere definert. Selv om det skal benyttes faktor 0 for kjelleretasjen, er det nødvendig å definere etasjetypen. Det skyldes at det er lagt opp til at manglende kjeller skal kunne gi grunnlag for bruk av lavstandardfaktor, jf. nærmere omtale av lavstandardfaktoren i avsnitt 6.3.

Vedrørende kjeller har Byggforsk uttalt:

«Dersom definisjonen skal knyttes til forholdet mellom terrenget utenfor og underkant av etasjeskille, må dette formuleres som himlingens høyde over gjennomsnittlig terrengnivå [---] Gjennomsnittlig terrengnivå kan imidlertid være vanskelig å måle på en tegning, og på det nærmeste umulig å utføre på stedet. [---] Problemene kan unngås med en enklere formulering, f eks at gulvet i sin helhet ligger under terrenget utenfor og at terrenget går minst midtveis (evt to tredeler) opp mot ytterveggene rundt kjelleren. Dersom intensjonen er å fange opp kjelle-

re som innredes med oppholdsrom, trengs dessuten krav til vinduer, på samme måte som Departementet nevner for loftsetasjer.»

Nærmere om problemstilling (iv) - er størrelsen på de forskjellige etasjefaktorene riktig sett i forhold til reelle byggekostnader?

Etasjefaktorene for andre etasjer enn hovedetasjen varierer fra 0,6 (ekstra hel etasje med fullverdig leilighet) til 0,0 (kjelleretasje). Etasjefaktorene skal gjen speile at byggekostnadene for etasjer ut over hovedetasjen er lavere enn for hovedetasjen. Dette er isolert sett en riktig forutsetning. Byggekostnadene for annen etasje vil isolert sett oftest være vesentlig lavere enn byggekostnadene for hovedetasjen i første etasje. Men modellen tar ikke hensyn til at det også er tilsvarende besparelser når hovedetasjen utvides. *Byggekostnadene pr. kvadratmeter er fallende uansett om det bygges i flere etasjer eller på ett plan. Det vises til nærmere vurdering av etasjefaktoren nedenfor.*

I *blokker* skal utgangspunktet for takseringen etter komiteflertallets skisse være areal målt innvendig i hver boenhet. Det innebærer at også utromsareal i boenheten skal inngå. Også for blokker legges det med andre ord opp til et bruttobasert arealbegrep.

De uavklarte spørsmålene som er påpekt foran (spørsmål (i) til (iv)), illustrerer at komiteflertallets forslag til arealbegrep og etasjefaktor ikke uten videre kan legges til grunn ved takseringen. Etter en samlet vurdering finner departementet det mest hensiktsmessig å fremme forslag om bruk av et annet arealbegrep, som ikke medfører behov for en definisjon av forskjellige etasjer.

6.1.2.2 Særlig om arealbegrepet

Et grunnleggende krav som må stilles er at det benyttede arealbegrepet ikke innebærer nye tvilsspørsmål ved oppmåling av boligmassen i Norge. Som gjennomgangen foran viser, innebærer komiteflertallets skisse flere tvilsspørsmål med hensyn til oppmålingsmetoden. Komiteflertallets skisse til oppmålingsmetode er dessuten utarbeidet med sikte på de vanligst forekommende bygningstypene. Det er viktig at takseringsløsningen *kan brukes på alle de forskjellige bygningsvariantenesom finnes i Norge.* Dette forholdet tilsier etter departementets vurdering at en benytter et innarbeidet arealbegrep, som ikke bare er utformet med tanke på de mest ordinære boligtypene, men også kan benyttes på mer spesielle bygningskonstruksjoner.

Et annet grunnleggende krav som må stilles til arealbegrepet er at det ikke innebærer urimelig *forskjellsbehandling* av forskjellige bygningskonstruksjoner. Komiteflertallets skisse innebærer en ubegrunnet favorisering av bygninger med flere etasjer fremfor bygninger på ett plan. En slik forskjellsbehandling av ulike bygningstyper kan unngås ved å benytte et etablert arealbegrep. Etasjefaktoren er også sentral i denne forbindelse, og blir nærmere omtalt nedenfor i avsnitt 6.1.2.3.

Boks 6.2 Eksempel på utslag av komiteflertallets takseringsskisse - sammenlikning av takst for to like store boliger med henholdsvis en og flere etasjer:

Felles for boligene:

Boligareal (BOA) = 190 kvadratmeter

Bruksareal (BRA) = 245 kvadratmeter

Grunnflate = BRA i hovedetasje + 5 kvadratmeter

Begge boligene er bygget for 30 år siden.

Det er benyttet samme kvadratmetersats og aldersfradrag som i Innst.S. nr. 143 (1996-97), det vil si henholdsvis 7000 kroner og 1 prosent pr. år.

Bolig A:

Boligen er bygget på ett plan.

Taksten for A blir:

$$7\,000 \times 250 \times (1-0,30) = 1\,225\,000$$

Bolig B:

Boligen har flere etasjer, med følgende arealfordeling:

Underetasje («sokkeletasje»)	35 kvm BOA [65 kvm BRA]
Første etasje	65 kvm BOA [75 kvm BRA]
Annen etasje	65 kvm BOA [75 kvm BRA]
Innredet loftsetasje	25 kvm BOA [30 kvm BRA]

Etter innstillingen blir samlet etasjefaktor for boligen med flere etasjer 2 ganger grunnflaten.

Taksten for B blir :

$$7\,000 \times (80 \times 2) \times (1-0,30) = 784\,000$$

Prosentvis takstforskjell:

Til tross for at størrelsen er lik, får bolig A 56 prosent høyere takst enn bolig B.

Et tredje grunnleggende krav til arealbegrepet er at det er *administrativt håndterbart*. Et viktig ledd i det nye takseringssystemet er innhenting av opplysninger fra boligeierne i egenmeldingsskjema ved etableringen av takstregisteret. En vellykket registeretablering forutsetter høy kvalitet på innholdet i skjemaene og kort behandlingstid i ligningsetaten pr. skjema. Det stiller store krav til egenmeldingsskjemaet og den medfølgende veiledningen. En gjennomsnittlig kort saksbehandlingstid i ligningsetaten pr. egenmeldingsskjema forutsetter at en vesentlig del av skjemaene kan leses optisk. En høy grad av optisk lesbarhet forutsetter at skjemaene er korrekt utfylt både med hensyn til faktiske opplysninger og at riktig tegn er brukt på riktig sted. Det forutsetter i praksis korte og oversiktlige skjemaer og veiledninger. Den takseringsløsningen som er skissert i innstillingen inneholder mange definisjoner, og er vanskelig å forene med behovet for et kort og oversiktlig skjema og veiledning. Dersom man skal gjennomføre nødvendige presiseringer i definisjonene, kan skjemaet med veiledning bli svært langt. Korte definisjoner som ikke passer i forhold til alle bygningsvariantene i Norge vil på den annen side gi en uakseptabel høy feilprosent og/eller mange personlige henvendelser til ligningsmyndighetene med veiledningsbehov. Hensynet til administrativ

gjennomførbarhet tilsier med andre ord at det benyttes et arealbegrep med vesentlig mindre definisjonsbehov enn etter finanskomiteens skisse.

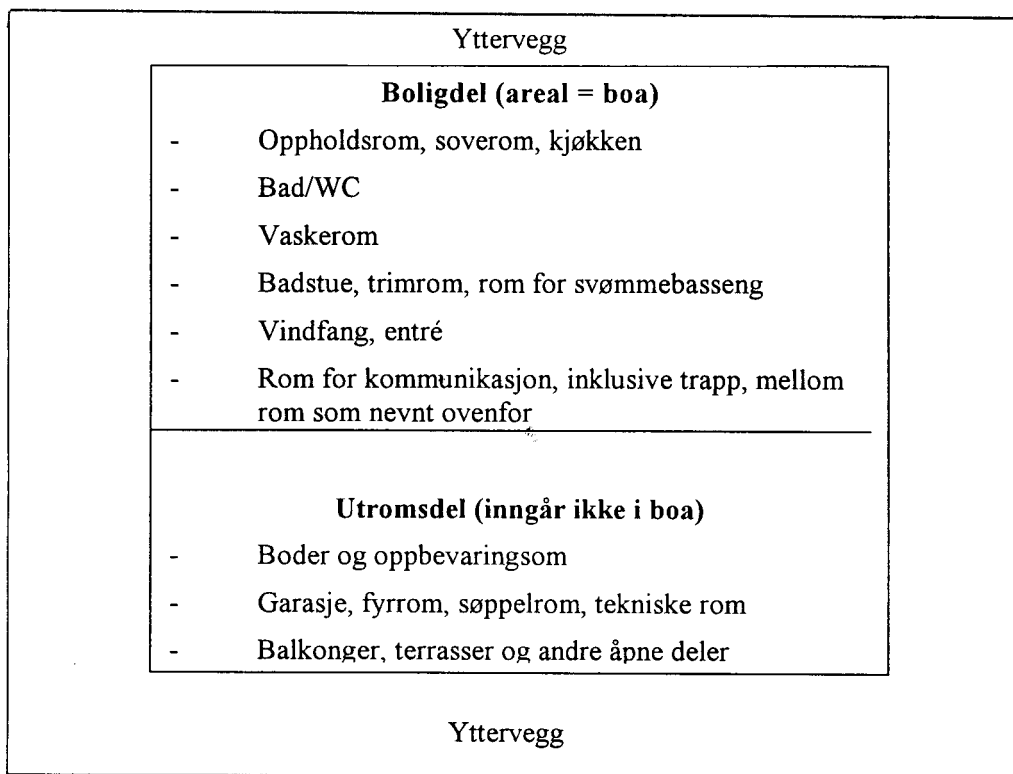
Det må også legges vekt på at bruk av flere forskjellige arealbegreper kan medføre forvirring blant brukerne. Det vil være uheldig å innføre et *nytt og eget arealbegrep* som kun benyttes i sammenheng med fastsettelse av ligningsverdi og ikke i andre sammenhenger.

Bruk av et nytt og eget arealbegrep i takseringssammenheng har også den ulempe at *hele den norske bygningsmassen må måles opp*. Ved bruk av et innarbeidet og utbredt arealbegrep vil det derimot foreligge ferdige arealoppgaver over vesentlige deler av bygningsmassen, og oppmålingsbehovet reduseres.

Norges Byggstandardiseringsråd (NBR) har utarbeidet en standard for areal- og volumberegning av bygninger. Denne standarden er fastsatt av Norges Standardiseringsforbund (NSF) og har betegnelsen Norsk Standard (NS) 3940. I standarden opereres det med flere arealbegreper, men for taksering for skatteformål er det to av disse arealbegrepene som skiller seg ut som aktuelle - bruksareal (BRA) og boligareal (BOA).

Bruksareal kan kort og noe upresist defineres som boligens innvendige mål i rom hvor takhøyden er minst 1,9 meter. Det gjøres ikke fradrag for boder og andre uinnredede arealer. Bruksareal kan betegnes som et slags innvendig bruttoarealbegrep. *Utromsarealer* innvendig areal som ikke er innredet, eksempelvis boder, uinnredede lofts- og kjellerarealer og garasjer i såkalte sokkeletasjer. *Boligareal* er bruksareal som ikke er utromsareal. Utromsarealet er med andre ord differansen mellom bruksareal og boligareal.

Boks 6.3 Boligarealet i et hus kan skjematisk og noe forenklet illustreres slik:



Figur 6.1

Det tas hensyn til areal som har fri høyde over gulv med minst 1,9 meter i en bredde på minst 0,6 meter. Del med skråtak regnes med til 0,6 meter utenfor høyden 1,9 meter, eller til begrensede vegg eller annen fast bygning.

En ulempe med å benytte bruksareal som arealbegrep er at det vil kunne gi uforholdsmessig høy takst for boliger med stort utromsareal. Forskjellen i byggekostnader mellom utromsareal og vanlig boligareal er betydelig, og for enkelte boliger vil det kunne gi urimelige utslag dersom en høyere sats benyttes for utromsareal. Det gjelder blant annet for mange eldre boliger med store innredede lofts- og kjelleretasjer. En stor fordel ved å benytte boligareal som grunnlag for takseringen er at dette benyttes i andre sammenhenger. Mens komiteflertallets skisse forutsetter ny oppmåling av samtlige av landets boligeiendommer, vil det ved bruk av boligareal være et begrenset oppmålingsbehov. For en vesentlig andel av boligmassen foreligger det ferdige oppgaver over boligareal - og denne andelen er stadig økende. Etter lov av 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling § 3-6 første ledd nr. 5 skal megler gi skriftlig oppgave over «grunnareal» i bygningen. Arealbegrepet er ikke nærmere presisert i eiendomsmeglingsloven, men i NS 3940 heter det at boligareal etter standarden alltid bør angis ved markedsføring av boliger, jf. standarden punkt 6.4.1 med utfyllende kommentarer i standardens tillegg A.

Det innebærer at oppmåling av boligareal vil være foretatt for de aller fleste boliger som er omsatt eller taksert etter at NS 3940 ble vedtatt i 1986.

I tillegg foreligger det ferdige oppgaver over boligareal for hver enkelt boenhet i de fleste borettslag.

Oppgaver over boligareal er dessuten registrert i teknisk etat i enkelte kommuner. En stor del av disse oppgavene er imidlertid ikke maskinelt registrert, og kan derfor ikke uten videre benyttes som grunnlag for arealregistrering i takseringsprosjektet. For øvrig har enkelte kommuner registrert boligareal i forbindelse med kommunal taksering som grunnlag for utskriving av eiendomsskatt. Også slike registre er i stor grad ført manuelt.

Ved å bruke boligareal som arealbegrep i stedet for bruksareal, oppnår en at det blir unødvendig å foreta fordeling av fellesarealer i blokker som trappeoppgang, fyrrom og søppelrom. Fordeling av slike fellesarealer på de enkelte boenhetene vil kunne være komplisert å gjennomføre.

En annen fordel med å benytte boligareal i stedet for bruksareal er at behovet for å takserer selvstendige småbygninger uten boligareal bortfaller. Bruk av boligareal innebærer at faktisk utromsareal i hovedbygningen ikke skal tas med. Dermed bortfaller behovet for å takserer tilsvarende areal i bygg utenfor hovedbygningen. Det innebærer at det blir unødvendig å takserer frittliggende garasjer, uthus og andre selvstendige tilleggsbygg uten boligareal. En innvending som har vært reist mot bruk av boligareal er at omgjøring av uinnredet kjeller og loft til oppholdsrom (og dermed boligareal) kan være vanskelig å avdekke. Utgangspunktet er imidlertid at slike endringer i boligen skal byggemeldes (blant annet fordi de har stor betydning brannsikringsmessig). Endringer i boligarealet kan derfor fanges opp gjennom etablerte melderutiner. Fordi boligarealet skal oppgis ved salg, vil også de færreste skattytere bevisst oppgi for lite boligareal. Departementet viser for øvrig til at problemstillingen med omgjøring av loft og kjeller også kan oppstå med komiteflertallets skisse til takseringsløsning, jf. at kun areal som er «vinterisolert og egnet for beboelse» skal tas i betraktning.

Finanskomiteens flertall legger i innstillingen til grunn at arealet skal oppmåles utvendig. At fastsettelse av boligareal i utgangspunktet forutsetter innvendig oppmåling, kan synes å stride mot komiteflertallets intensjoner.

Også komiteflertallets skisse forutsetter imidlertid at innvendig areal er kjent. Grunnflaten skal avgrenses mot tilleggsareal som boder, innvendig garasje, innebygde verandaer mv. Ved avgrensningen oppstår de samme kontrollspørsmålene som ved bruk av boligareal.

Bruk av boligareal som arealbegrep innebærer for øvrig at det benyttes samme arealbegrep for alle forskjellige typer boliger. Med komiteflertallets opplegg er det nødvendig med forskjellige løsninger for blokkleiligheter og for andre typer boliger.

6.1.2.3 Særlig om etasjefaktoren

Komiteens flertall har begrunnet de lave etasjefaktorene for andre etasjer enn hovedetasjen med at det er billigere pr. kvadratmeter å bygge i flere etasjer. Departementet viser til at det isolert sett vil koste vesentlig mindre å oppføre en ytterligere etasje på et hus enn det koster å oppføre hovedetasjen. Slik sett er det korrekt å benytte en lav etasjefaktor for andre etasjer enn hovedetasjen. Kostnadsbesparelsen for andre etasjer enn hovedetasjen er imidlertid et samlet utslag av følgende tre forhold:

- i. Eventuelle tekniske besparelser ved å bygge i flere etasjer fremfor en etasje som følge av blant annet mindre grunnmur og mindre takkonstruksjon.
- ii. Generelt fallende kvadratmeterkostnader ved arealutvidelser.
- iii. Arealutvidelser gir ofte grunnlag for en større forholdsvis andel av oppbevaringsrom (boder og lignende). Det innebærer at en forholdsvis stor del av arealutvidelsen kan være uinnredet areal i form av boder og lignende (utromsareal), med lavere byggekostnader enn boligareal.

Det er bare forhold (i) som gjenspeiler forskjeller mellom å bygge i en eller flere etasjer, mens forholdene (ii) og (iii) gjelder for arealutvidelser generelt. Det er med andre ord bare forhold (i) en ønsker å treffe gjennom etasjefaktoren.

Departementet har kontaktet byggteknisk ekspertise for å innhente informasjon om eventuelle besparelser ved å bygge det samme antall kvadratmeter i flere plan i forhold til ett plan. I den forbindelse ble Norges Byggforskningsinstitutt (NBI), OPAK AS (Byggebransjens kompetansesenter) og Entreprenørforeningen kontaktet. Ingen av disse kunne gi noen faglig begrunnelse for en takstreduksjon for boliger bygd over flere plan i forhold til over ett plan. Alle institusjonene påpekte at det ville være store variasjoner på dette punktet, og at en eventuell kostnadsfordel ville være svært avhengig av grunnforholdene. NBI og OPAK AS reserverte seg derfor mot å komme med et kvantitativt anslag på kostnadsforholdet. Entreprenørforeningen ba to av sine medlemsbedrifter om å vurdere forskjellen mellom netto byggekostnader (selvkost) for et 2-etasjes bolighus av tre sett opp mot et tilsvarende 1-etasjes hus med samme størrelse, samme antall rom og samme standard. Bedriftene kom uavhengig av hverandre frem til om lag samme resultat: Dersom en ser bort fra grunnmur og tomt, gir det om lag 8 prosent lavere netto byggekostnad pr. kvadratmeter å bygge boligen over ett plan fremfor over to plan. *Når kostnadene ved grunnarbeidet inkluderes, blir netto kvadratmeterpris ved de to alternativene om lag den samme.*

Når det gjelder faktor (ii) - fallende kvadratmeterkostnader - viser departementet til at *når det ikke tas hensyn til at det er generelt fall i byggekostnaden pr. arealenhet for boliger på ett plan, bør det heller ikke gjøres for boliger på to plan.* Byggekostnadene er klart degressive med stigende areal. Generelt koster de siste kvadratmeterne mindre enn de første på grunn av stordriftsfordeler mv. på byggeplassen, og fordi kostnader til tekniske installasjoner (som ofte utgjør en stor del av byggekostnadene) kun øker marginalt med arealet. Å ta hensyn til denne effekten bare for deler av boligmassen, innebærer en ubegrunnet forskjellsbehandling.

Med hensyn til faktor (iii) - lavere byggekostnader for utromsareal - viser departementet til at hovedetasjens brutto ytre mål er grunnlag for arealberegningen etter komiteflertallets opplegg. For hus på ett plan innebærer dette at bruttoareal (bruksareal tillagt arealet av yttervegger) legges til grunn. For hus i flere etasjer innebærer den lave etasjefaktoren at man i praksis nærmer seg et netto arealbegrep. Dette innebærer en favorisering av boliger med flere etasjer.

Det vises til sammenlikningen av takst for boliger med henholdsvis en og flere etasjer foran i boks 6.2, som er basert på komiteflertallets opplegg.

De faktorene som er nevnt foran tilsier at det ikke er grunnlag for en slik nedjustering av areal i andre etasjer enn hovedetasjen som komiteflertallet legger opp til. Samtidig innebærer overgangen til BOA som arealbegrep at etasjefaktoren ikke kan benyttes som forutsatt av komiteflertallet.

For å ivareta komiteflertallets intensjon om å benytte en etasjefaktor, har departementet vurdert en alternativ utforming av etasjefaktoren som er forenlig med bruk av boligareal som arealbegrep, og som er mer i samsvar med faktisk produksjonskostnad enn komiteflertallets skisse. Etter den alternative løsningen benyttes en etasjefaktor for alle boliger som har *boligareal i mer enn en etasje*. En slik løsning bygger på totalt boligareal i alle etasjer, og gjør det - i motsetning til komiteflertallets skisse - unødvendig å registrere arealet i hver enkelt etasje. Det er vesentlig lettere å få registrert totalt areal enn spesifisert areal i hver etasje. Løsningen innebærer at også hovedetasjens areal teller med i «rabattberegningen», og en eventuell etasjefaktor må derfor settes nærmere 1 enn ellers, eksempelvis til 0,9. En slik etasjefaktor innebærer at for et toetasjes hus med 100 kvadratmeter i hver etasje blir etasjerabatten 10 prosent for huset som helhet, men 20 prosent når rabatten ses i forhold til arealet i annen etasje.

Det er imidlertid flere hensyn som taler mot en slik etasjefaktor. Departementet viser til følgende forhold:

- Det er ikke noe faglig grunnlag for å nedjustere arealet i boliger med mer enn en etasje, jf. redegjørelsen foran.
- For boliger med mesteparten av boligarealet samlet i en etasje, og et lite boligareal i en annen etasje, vil bruk av en etasjefaktor kunne innebære at totalarealet etter bruk av etasjefaktoren blir mindre enn det faktiske boligarealet i hovedetasjen alene. Et slikt resultat er ikke ønskelig.
- Et opplegg med en etasjefaktor forutsetter en nærmere definisjon av hva som er flere etasjer, hvor det tas hensyn til problemer med en slik definisjon i forhold til hemser, høydeforskjeller på gulv mv. En slik definisjon innebærer at egenmeldingsskjemaet med veiledning må bygges ut, og at muligheten for misforståelser og feil ved utfyllingen øker.
- Det er vesentlig flere boliger med flere etasjer i områder med høye eiendomspriser enn i områder med lave eiendomspriser. Det innebærer at det gir gode fordelingsvirkninger å utelate etasjefaktoren.
- Hensynet til livsløpsstandard kan ivaretas på en mer hensiktsmessig og effektiv måte gjennom Husbankens låne- og tilskuddsordninger samt minstekrav til tilgjengelighet i byggeforskriftene.

Etter en samlet vurdering av disse forholdene er departementet kommet til at takseringsløsningen ikke bør inneholde en etasjefaktor.

6.2 Livsløpsstandard

Etter komiteflertallets takseringsskisse skal boliger med livsløpsstandard ha redusert verdi. Med boliger med livsløpsstandard menes i denne forbindelse boliger som oppfyller Husbankens regelverk for livsløpsstandard, jf. Innst. S. nr. 143 (1996-97) på side 15. I innstillingen blir det vist til at boliger med livsløpsstandard oftest krever et større areal enn en ordinær bolig, og at slike boliger derfor bør få et redusert takstgrunnlag.

Departementet viser til at et redusert takstgrunnlag for boliger med livsløpsstandard forutsetter en klar definisjon av begrepet livsløpsstandard. Slike regler er gitt i Husbankens regelverk for livsløpsstandard (HB 7.B.1.1), jf. uttrykt vedlegg til proposisjonen. Dette regelverket er imidlertid svært omfattende, og er derfor ikke forenlig med behovet for en kort og oversiktlig veiledning til egenmeldingsskjemaet. Det synes heller ikke mulig å utforme en alternativ definisjon av livsløpsstandard som både oppfyller kravene til presisjon og kortfattetet. Sterke administrative hensyn tilsier derfor at det ikke gis reduksjon i takstgrunnlaget for boliger med livsløpsstandard.

Behovet for å gi fradrag i takstgrunnlaget for boliger med livsløpsstandard vil dessuten være større etter komiteflertallets takseringsskisse enn etter den takseringsmodellen som departementet foreslår. Boliger med livsløpsstandard vil som regel være bygget på ett plan, og etter komiteflertallets skisse ville boliger på ett plan få en vesentlig høyere takst enn boliger med samme areal fordelt på flere etasjer. Med departementets forslag blir det ikke systematiske forskjeller i takstgrunnlaget for boliger med en og med flere etasjer, noe som reduserer behovet for fradrag for livsløpsstandard. Det må dessuten tas i betraktning at departementet foreslår et nettoarealbegrep, mens finanskomiteen la opp til at areal skulle beregnes på brutto grunnlag.

Hensynet til livsløpsstandard kan ivaretas på en mer hensiktsmessig og effektiv måte gjennom Husbankens låne- og tilskuddsordninger samt minstekrav til tilgjengelighet i byggeforskriftene.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det ikke skal gis fradrag i takstgrunnlaget for boliger med livsløpsstandard.

6.3 Lavstandardfaktor

6.3.1 Fradrag for bestemte mangler

På side 14 i Innst. S. nr. 143 (1996-97) uttaler flertallet:

«Det tas utgangspunkt i vanlig boligstandard som gis faktor 1,0. Har bygningen i sum vesentlige mangler i forhold til dette, for eksempel manglende kjeller, isolasjon, elektrisk anlegg og VVS-anlegg, skal det benyttes en lavstandardfaktor på 0,6.»

Aktuelle mangler er ikke uttømmende angitt i denne oppstillingen, jf. «for eksempel».

Den første faktoren komiteflertallet nevner som eksempel på vesentlig mangel i forhold til ordinær boligstandard, er *manglende kjeller*. At manglende kjeller skal kunne gi grunnlag for standardfradrag må først og fremst ses i sammenheng med komiteflertallets skisserte arealbegrep og de ulike etasjefaktorene, hvor kjeller ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Komiteflertallets skisse til takseringsløsning tar med andre ord ikke hensyn til kjellerareal i noen annen sammenheng, noe som øker behovet for å ta hensyn til slikt areal i forbindelse med lavstandardfaktoren.

Når det i stedet foreslås boligareal (samlet i alle etasjer) som arealbegrep - vil areal i kjelleretasjer prinsipielt sett bli likestilt med areal i andre etasjer; det vil si regnet med dersom kjelleren inneholder boligareal (eksempelvis kjellerstue, bad/WC, badstue, vaskerom og trimrom), og ikke regnet med

dersom arealet er tilleggs- eller utromsareal (typisk boder/oppbevaringsrom og fyrrom). En slik likebehandling av kjelleretasjer med andre etasjer er hensiktsmessig og rimelig - det er eksempelvis ikke større grunn til å ta hensyn til boder mv. i kjelleretasjer enn boder og garasjer mv. i andre etasjer. Synspunktet måtte i så fall ha vært at boliger med kjeller kan antas å ha større innslag av oppbevaringsrom mv. enn andre boliger, og derfor høyere verdi. Men går en inn på et slikt argument, bør det også tas særskilt hensyn til om boligen har loft (som også gir bedre oppbevaringsplass mv.). Det må videre legges vekt på at manglende kjeller ikke *i seg selv* gir grunnlag for å anta at bygningsstandarden er lav, slik som manglende tekniske grunnleggende installasjoner som vann og avløp gjør. Det finnes en rekke eneboliger mv. med normal eller høyere standard, men uten utgravd kjeller. Bakgrunnen for at det ikke er gravet ut kjeller vil ofte være vanskelige grunnforhold eller begrensninger i forhold til lovlig utnyttelsesgrad, uten at det har betydning for boligens standard for øvrig.

En korreksjon for bygningsmessige mangler bør dessuten være *konsekvent*. Manglende kjeller kan kun styrke en antakelse om lav standard dersom også andre standardmangler foreligger. Etter komiteflertallets takserings-skisse vil manglende kjeller i seg selv ikke gi grunnlag for standardfradrag, ettersom flere av de andre kriteriene også må være oppfylt. De fleste boliger har innlagt strøm og vann, og vil derfor selv med manglende kjeller ikke oppfylle vilkårene for lavstandardfradrag etter komiteflertallets skisse. Korreksjonen vil derfor ikke være konsekvent.

Det bør dessuten tas i betraktning at mange boliger med sokkeletasje har rom som kan sammenliknes med vanlige kjellerrom i deler av underetasjen. Det er vil være urimelig om slike boliger skal kunne kvalifisere for standardfradrag for manglende kjeller.

I stedet for å gi fradrag dersom boligen mangler kjeller (og samtidig har andre mangler), foreslår departementet at det skal være grunnlag for lavstandardfradrag dersom boligen mangler *grunnmur eller støpt såle*. Bygninger med manglende grunnmur eller såle er ofte enkle og har lav standard. Samtidig er denne mangelen av varig art. Manglende grunnmur eller såle er derfor svært egnet som kriterium for fradrag for lav standard.

Den neste faktoren komiteflertallet foreslår er at det skal legges vekt på *manglende isolasjon*. En betydelig del av bygningsmassen som mangler isolasjon i ytterveggene har lav standard. Slik sett er det grunnlag for å legge vekt på manglende isolasjonsmaterialer ved fradrag for lav standard. Et problem er imidlertid at det også finnes en god del bygninger som ikke har isolasjon i ytterveggene i tradisjonell forstand, men som har høy bygningsmessig standard. En del murkonstruksjoner uten tradisjonelle isolasjonsmaterialer er eksempelvis teknisk sett bedre enn ordinære isolerte yttervegger. Det samme kan gjelde for trevegger med 3 eller flere plate- eller panellag. På den annen side forekommer det at boliger er etterisolert uten at det er benyttet tilfredsstillende fuktsperre. I slike boliger kan det oppstå fukt- og sopproblemer, slik at isoleringen i enkelte tilfelle kan virke verdireducerende. Å gi fradrag for lav standard ved manglende isolasjon i yttervegger vil derfor kunne gi uheldige resultater.

I stedet for å benytte isolasjonsmaterialer i yttervegg som fradragsvilkår, kunne man eventuelt tenke seg å stille krav til ytterveggens isoleringsevne, i form av en bestemt isoleringskoeffisient. En slik avgrensning forutsetter imidlertid kompliserte målinger i boligen, og er ikke egnet for enkle takseringsformål. Med en slik løsning ville en også kunne risikere å gi fradrag for lav standard for dyre veggkonstruksjoner av heldekkende glass mv. som har lav isolasjonsverdi.

En tredje mulighet er å gi en nærmere teknisk beskrivelse av hvilke veggkonstruksjoner som skal kvalifisere for standardfradrag. En slik teknisk beskrivelse er det imidlertid vanskelig å lage kort og tilstrekkelig presis. I denne forbindelse vises det til at Norsk Standard (NS) 3940 ikke stiller bestemte krav til ytterveggenes konstruksjon for at arealet innenfor skal anses som måleverdig boligareal.

Svært enkle og uisolerte bygninger vil uansett ikke bli registrert i takstregisteret. For det første vil bygninger som ikke har boligareal falle utenfor. Garasjer og uthus mv. vil det derfor ikke bli tatt hensyn til ved takseringen, selv om de ligger atskilt fra hovedbygningen. For det annet gjelder en generell arealgrense på 15 kvadratmeter for å bli registrert i GAB-registeret, og dermed også i takstregisteret. Små gjestehytter og andre innredede småbygg vil derfor ikke bli tatt med i takstgrunnlaget. For det tredje må det trekkes en skjønnsmessig grense mot bygningskonstruksjoner som er så enkle at de ikke kan karakteriseres som egnet for boligformål. Allerede i GAB-registeret er skur og lignende skilt ut fra boliger, slik at mye av avgrensningen mellom boliger og enklere bygningstyper allerede er foretatt.

Svak isolering i yttervegger knytter seg ofte til bygninger fra visse perioder, og må ses i sammenheng med tidligere byggeforskrifter. Forholdet vil slik sett delvis fanges opp av aldersfradraget.

På grunn av de tekniske problemene som er knyttet til bruk av manglende isolasjon som grunnlag for lavstandardfradrag, vil departementet ikke tilrå at dette kriteriet benyttes. Departementet foreslår imidlertid at det på skjønnsmessig grunnlag skal kunne gis lavstandardfradrag når eiendommen har vesentlige mangler av varig art, se nærmere om dette i avsnitt 6.3.2.

Departementet slutter seg til komiteflertallets takseringsopplegg med hensyn til at manglende *elektrisk anlegg* skal gi grunnlag for takstreduksjon. Mindre solcelleanlegg og lignende bør det ikke tas hensyn til i denne forbindelse.

Departementet slutter seg også til komiteflertallets takseringsopplegg med hensyn til at *manglende VVS-anlegg (Varme, Ventilasjon, Sanitær)*, skal kunne gi grunnlag for lavstandardfradrag. Når det gjelder uttrykket «VVS-anlegg» er det imidlertid behov for visse presiseringer:

Varmeanlegg er i denne sammenheng vannbåren varme (sentralfyr med radiatorer mv.). At bygningen ikke har vannbåren varme - men i stedet elektrisk oppvarming og/eller oljefyr mv. - bør ikke gi grunnlag for lavstandardfradrag. Ventilasjon er alt fra mekaniske avtrekk til lufteluke. Ventilasjon er påbudt i nye boliger og normalt installert i eldre boliger. Hva slags ventilasjonssystem boligen har bør ikke være avgjørende i forhold til bruk av lavstandardfradrag.

Manglende sanitæranlegg bør være grunnlag for lavstandardfradrag. I forhold til «manglende VVS-anlegg» legger departementet derfor til grunn at det bør gis fradrag dersom eiendommen mangler innlagt vann, WC eller badrom med minimum dusjmulighet.

Som en *samlet oppsummering* viser departementet til at fravær at ett eller flere av følgende spesifiserte elementer gir grunnlag for fradrag for lav standard:

- Vann
- Elektrisitet
- WC
- Bad med minimum dusjmulighet
- Grunnmur eller støpt såle.

Å basere lavstandardfradraget på de faktorene som er nevnt foran, gir langt på vei grunnlag for *ajourhold* av registeret ved senere utbedringer *uten særskilt meldeplikt til ligningsmyndighetene*. Det vil være tilstrekkelig med meldeplikt til GAB-registeret. I dag foreligger ikke obligatorisk meldeplikt til GAB-registeret ved tilkobling til vann, avløp eller elektrisitet. Det er imidlertid hensiktsmessig å bygge ut GAB-registeret på disse punktene. Gjennom etableringen av boligtakstregisteret får en mulighet for å oppdatere GAB-registeret med opplysninger om vanntilknytning, avløp og elektrisitet. Blant annet er det ønskelig fra et miljøsynspunkt å ha en fullstendig og samlet oversikt over slike opplysninger. Ajourhold av takstregisteret kan da baseres på faste melderutiner til GAB.

I praksis vil et system som beskrevet kunne gjennomføres ved at registrerte endringer i GAB-systemet på de aktuelle punktene automatisk overføres til ligningsmyndighetene. På bakgrunn av opplysningene forhåndsutfylles et endringsskjema som sendes til skattyteren. Skattyteren må bekrefte eller korrigere opplysningene før endelig registrering i takstregisteret. Feilaktige bekreftelser eller opplysninger fra skattyter i denne fasen vil kunne medføre sanksjoner for skattyteren.

Frdrag på grunnlag av disse kriteriene gis *automatisk*, det vil si uten nærmere vurdering når det er klarlagt at mangelen foreligger.

I bygninger med flere selvstendige boenheter (blokker mv.) skal såvel forhold innenfor den enkelte boenheten som forhold som gjelder hele bygningen generelt, kunne gi grunnlag for lavstandardfradrag. Det må vurderes for den enkelte boenheten hvilket faktortall som skal benyttes.

Utformingen av lavstandardfaktor må ses i sammenheng med takseringsløsningen for fritidseiendommer, jf. kapittel 7.

6.3.2 Frdrag på annet grunnlag

Rimelighetshensyn tilsier også at det er grunnlag for lavstandardfradrag i andre tilfeller enn de som er nevnt i avsnitt 6.3.1. Departementet foreslår derfor at det også skal være adgang til å få *frdrag på annet grunnlag etter en nærmere vurdering*. Departementet foreslår at det skal kunne gis fradrag for fysiske mangler ved eiendommen av forskjellig karakter når manglene er av *varig art* og etter en *isolert vurdering* medfører en forringelse av *samlet eiendomsverdi med minst 25 prosent*. Det er et vilkår at manglene blir dokumentert i form av erklæring fra sakkyndig.

Departementet understreker at generelt stor slitasje som ikke har medført svekkelse eller skader i bygningens grunnleggende konstruksjon, ikke skal kunne tas i betraktning. Slitasjeskader er relativt lette å utbedre, og det vil ikke være praktisk mulig å føre noen effektiv kontroll med om en utbedring senere har funnet sted. Kvalifiserende standardmangler må begrenses til forhold som ikke lar seg utbedre uten store investeringer. Innenfor rammene av et enkelt og robust takseringssystem er det ikke rom for å korrigere for mangler hvor en utbedring er påregnelig, og hvor det er vanskelig å føre noen effektiv kontroll og oppfølging med om utbedringer faktisk er foretatt. Det må også legges vekt på at skattyterne ikke bør pålegges meldeplikt ved endring av mindre vesentlige forhold ved bygningen.

Det må kreves at det foreligger betydelig svekkelse av bygningens grunnleggende konstruksjon og at skaden har varig karakter. Eksempler er større skader som følge av *betydeligesetninger* i grunnen og råteskader i reisverk eller andre *grunnleggende* bygningsskonstruksjoner. Endringer i bygningsskonstruksjoner som ofte oppstår over tid, eksempelvis til dels grove skjevheter og forskyvninger, vil det ikke være grunnlag for å korrigere for. Slit og elde vil det sjablonmessig være tatt hensyn til gjennom aldersfradraget.

Også helt spesielle forhold ved *tomtersom* kan sammenliknes med bygningsskader av varig art, bør i særlige tilfeller kunne gi grunnlag for bruk av lavstandardfradrag etter en individuell vurdering. Det forutsettes at mulige utbedringstiltak er gjennomført uten at forholdet er blitt tilfredsstillende. Departementet legger til grunn at det skal stilles svært strenge krav for å gi fradrag på et slikt grunnlag. Almennelige forhold som gjør en eiendom mindre attraktiv enn omkringliggende eiendommer, slik som dårlige solforhold, beliggenhet opp til industrianlegg og lignende, skal *ikke* tas i betraktning. Fradrag vil derimot for eksempel være aktuelt hvor nivået for radongass vesentlig overstiger de grensene som vanligvis tillates i boliger, etter at mulige utbedringstiltak er gjennomført. Kravet om en forringelse av samlet eiendomsverdi med minst 25 prosent, etter en isolert vurdering, skal også gjelde i denne forbindelse.

Departementet foreslår at det skal være en avkrysningsmulighet på egenmeldingsskjemaet hvor skattyter kan markere at det er forhold ved boligen som kan gi grunnlag for lavstandardfradrag etter nærmere vurdering. I tillegg til at det krysses av i denne rubrikken, må skattyter vedlegge dokumentasjon på forholdet, normalt i form av en rapport fra bygningssakkyndig. Departementet legger til grunn at lavstandardfradrag etter nærmere vurdering vanligvis skal forutsette at ligningsmyndighetene besiktiger eiendommen. Lavstandardfradraget bør likevel kunne gis dersom ligningsmyndighetene finner at dokumentasjonen gir tilstrekkelig grunnlag for å korrigere taksten på en korrekt måte. Avgjørelsen av om besiktigelse er nødvendig skal tilligge ligningsmyndighetene. Skattyter skal med andre ord ikke kunne kreve besiktigelse av eiendommen.

6.3.3 Størrelsen på lavstandardfaktoren

Departementet slutter seg til at fravær av flere slike grunnleggende standard-elementer skal gi grunnlag for en lavstandardfaktor på 0,6. Det innebærer at fradraget i mange tilfeller vil kunne utgjøre mer enn installasjons-/utbedrings-

kostnadene. Departementet viser til at en faktor på 0,6 likevel er rimelig, da de utvalgte elementene også skal benyttes som indikator på lav standard også for andre deler av bygningen.

I komiteflertallets skisse er det lagt opp til at lavstandardfradrag skal kunne gis dersom bygningen i sum har vesentlige mangler. Departementet legger til grunn at rimelighetshensyn tilsier at det også bør være grunnlag for fradrag dersom bare ett av de nevnte kriteriene er oppfylt. I slike tilfeller bør det benyttes en faktor som er høyere enn 0,6. Departementet foreslår følgende differensiering:

Dersom ett av kriteriene for <i>automatisk</i> fradrag er oppfylt, benyttes faktor	0,9
Dersom to av kriteriene er oppfylt, benyttes faktor	0,8
Dersom tre eller flere av kriteriene er oppfylt, benyttes faktor	0,6

Dersom det gis lavstandardfradrag etter en *individuell vurdering*, vil det isolert sett være grunnlag for bruk av 0,8 som lavstandardfaktor, eventuelt 0,6 dersom bygningen har svært alvorlige skader.

Dersom det *bådeer* grunnlag for automatisk lavstandardfradrag og fradrag etter en individuell vurdering, skal det benyttes en samlet lavere faktor. Den samlede faktoren skal være 0,1 lavere enn den laveste av faktorene som isolert sett kan benyttes på automatisk eller individuelt grunnlag.

6.4 Aldersfaktor

Aldersfaktoren skal ta hensyn til bygningens verdiforringelse som følge av slit, elde og utidsmessighet. I Innst. S. nr. 143 (1996-97) legger komiteflertallet opp til at det skal gis aldersfradrag med 1 prosent pr. år, begrenset til maksimalt 60 år. Flertallet legger dessuten opp til at en restaurering som er så omfattende at den eldre bygningen fremstår som en helt ny bygning, skal «nullstille» aldersfradraget ved at ligningsmyndighetene vedtar at restaureringsåret skal regnes som byggeår.

Departementet viser til at størrelsen på aldersfradraget bør fastsettes med en forutsetning om at boligene er alminnelig godt vedlikeholdt og har et vanlig moderniseringsnivå. Innenfor rammene av et enkelt takseringssystem er det ikke grunnlag for å ta hensyn til at enkelte eldre bygninger er vedlikeholdt ut over det som er normalt. I et enkelt takseringssystem er det heller ikke mulig å ta direkte hensyn til moderniseringer. Størrelsen på aldersfradraget må for øvrig ses i sammenheng med at boliger med svært enkel standard kan få lavstandardfradrag i tillegg til aldersfradraget.

Departementet slutter seg til komiteflertallets vurdering når det gjelder begrensning av aldersfradraget til 60 år. En maksimalgrense på 60 år innebærer en favorisering av den eldre bygningsmassen i forhold til nyere bebyggelse. Det fremgår av innstillingen på side 14 at dette er en tilsiktet virkning:

«Flertallet ønsker å stimulere til restaurering og vedlikehold av boligmassen, for å ta vare på norsk kultur og byggeskikk.»

Når det gjelder størrelsen på aldersfradraget for det enkelte år, foreslår departementet justeringer i forhold til komiteflertallets anbefaling på 1 prosent.

Departementet viser til at komiteflertallets forslag til årlig aldersfradrag er i samsvar med BOTA-prosjektets anbefalinger til aldersfradrag for bygning, og departementets tilsvarende anbefaling i St.meld. nr. 45 (1995-96). Det forslaget til takseringsløsning som fremmes i denne proposisjonen avviker imidlertid fra de omtalte anbefalingene på sentrale punkter. Et aldersfradrag på 1 prosent pr. år vil i den foreliggende takseringsløsningen gi uforholdsmessig lave takster for eldre boliger. Fordelingsvirkningene av en slik favorisering av enkelte boliger blir lite ønskelige.

Erfaringene fra prøveregistreringen av boliger i 1991 viste at et aldersfradrag lineært beregnet med 1 prosent pr. år i bygningsverdien stort sett ga tilfredsstillende resultater, selv om en slik aldersfaktor i mange tilfeller ga større takstreduksjon enn det faktisk var grunnlag for. Erfaringene viste også at en del eldre hus som var omfattende rehabilitert burde ha lite eller ubetydelig aldersfradrag, og at godt vedlikeholdte boliger ofte fikk for lav takst som følge av aldersfradraget.

Prøvetakseringen var basert på en rent teknisk vurdering av verdifallet for bygningene isolert sett. Departementet viser til at effekten av aldersfradraget i det samlede takstgrunnlaget typisk ble *vesentlig lavere* enn 1 prosent pr. år i anbefalt takseringsløsning fra St.meld. nr. 45 (1995-96). Dette skyldes at tomteverdien ikke skulle ha aldersfradrag, slik at det effektive aldersfradraget i samlet takstgrunnlag ble lavere jo høyere tomteverdien var. Et aldersfradrag på 1 prosent pr. år i samlet takstgrunnlag innebærer derfor en vesentlig raskere takstreduksjon enn det var grunnlag for etter erfaringene fra prøvetakseringen i 1991.

Departementet har foretatt beregninger av sannsynlig verdifall som følge av alder med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse 1997, der Finansdepartementet deltok med en rekke spørsmål om bolig, jf. boks 14.1. Ved hjelp av såkalt regresjonsanalyse³⁾ er det mulig å beregne den isolerte effekten av ulike kjennetegn ved boligen på boligens verdi. Med denne metoden kan en for eksempel si hvor mye markedsprisen på en bolig øker dersom arealet skulle øke med et visst antall kvadratmeter, gitt at alle boligens øvrige kjennetegn holdes uendret.

Analysen indikerer at alder har en negativ effekt på boligens markedsverdi, men at denne effekten er kraftig avtagende. Et nøyaktig estimat fordrer blant annet at en tar hensyn til at boligene vil være gjenstand for ulik grad av vedlikehold. Det har en ikke vært i stand til å gjøre på bakgrunn av levekårs materialet. Det er derfor vanskelig å komme med noen rimelige kvantitative anslag på alderseffekten. Analysen indikerer imidlertid at aldersfradraget på 1 prosent årlig klart er for høyt i forhold til faktisk verdifall.

En kan ikke påvise noe sannsynlig verdifall som følge av økt alder utover 10 år siden byggeår. Det skyldes trolig store variasjoner i markedsverdier på eldre boliger, blant annet på grunn av ulik grad av vedlikehold og rehabilitering. Så lenge en ikke gir tillegg i taksten for rehabilitering, bør derfor heller ikke aldersfradraget være for stort.

³⁾ En regresjonsanalyse kan brukes til å kartlegge sammenhengen mellom markedsverdien på en bolig og ulike kjennetegn ved boligen. En tenker seg at hvert enkelt kjennetegn (alder, areal mv.) prises i markedet og bidrar til den totale markedsprisen på boligen.

Departementet viser for øvrig til at skattlegging av avkastning av egen bolig gjennom prosentligning innebærer at det sjablonmessig blir gitt fradrag for vedlikehold av boligen, som vil motvirke verdiforringelse på grunn av slit og elde. Satsene som benyttes ved prosentligningen er nettosatser, hvor det med utgangspunkt i en tenkt bruttoavkastning gis sjablonmessig fradrag for kostnader som har sammenheng med denne inntektskilden, herunder vedlikeholdskostnader. Prinsipielt sett omfatter dette vedlikeholdsfradraget ikke bare løpende ordinært vedlikehold som maling og mindre reparasjoner, men også større og mer sjeldne utskiftninger av grunnleggende installasjoner, for eksempel det elektriske anlegget i boligen. For regnskapslignede boliger vil alle former for små og store vedlikeholdsarbeider komme direkte til fradrag ved fastsettelsen av skattepliktig inntekt. I skattesystemet er det slik sett lagt opp til at det skal kunne gjennomføres omfattende vedlikeholdsarbeider som reduserer verdifallet. Dette er et forhold som også bør trekkes inn ved vurdering av hva som er et rimelig aldersfradrag i takseringsløsningen.

Etter departementets vurdering vil et aldersfradrag på $1\frac{1}{2}$ prosent pr. år gi en rimelig balanse i takstnivået mellom nye og eldre boliger. Med et aldersfradrag på $1\frac{1}{2}$ prosent i takstgrunnlaget i inntil 60 år, blir maksimalt aldersfradrag 30 prosent. Departementet har foretatt beregninger som viser at en slik halvering av maksimalt aldersfradrag i forhold til komiteflertallets skisse bidrar til å forbedre fordelingsvirkningene av boligbeskatningen. Det skyldes at en relativt større andel av de mest verdifulle boligene vil bli berørt av en slik endring.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det årlige aldersfradraget skal være $1\frac{1}{2}$ prosent.

Departementet slutter seg til komiteflertallet med hensyn til at det samme fradraget skal benyttes for forskjellige typer bygninger.

Departementet har vurdert nærmere spørsmålet om «nullstilling» av aldersfaktoren ved omfattende restaurering. I innstillingen heter det at oppussing og rehabilitering ikke skal påvirke aldersfaktoren, med mindre det foreligger en restaurering som er «så omfattende at den eldre bygningen fremstår som en helt ny bygning». I praksis vil det kunne være svært vanskelig å fastslå når en bygning er så omfattende restaurert at den fremstår som ny. For å oppnå en rimelig ensartet praksis på dette punktet, må det defineres nærmere hvor omfattende nyinvesteringer som skal til for at boligen skal fremstå som ny. En eventuell regulering kunne prinsipielt sett tatt utgangspunkt i investert beløp (inklusive beregnet verdi av egeninnsats) eller en mer detaljert beskrivelse av det arbeidet som må være utført. Det vil imidlertid være svært vanskelig å foreta nærmere avgrensninger her. En «nullstilling» av aldersfaktoren ville også forutsette etablering av kontrollprosedyrer på dette punktet, og kompetanse i ligningsforvaltningen til å fastslå status for den aktuelle eiendommen.

Etter en samlet vurdering vil derfor departementet ikke foreslå at aldersfaktoren skal «nullstilles» ved omfattende restaureringer. I stedet legger departementet opp til at aldersfaktoren skal nullstilles dersom bygningen tildeles et nytt bygningsnummer i kommunen. Det vil si at aldersfaktoren settes til null når bygningen er nyoppført i sin helhet, også hvor bygningen oppføres på en eldre grunnmur.

Departementet foreslår at til- og påbygg registreres særskilt, og at aldersfradraget blir beregnet samlet etter forholdet mellom arealet i den nye og gamle delen.

7 Kvadratmetersats

7.1 Fastsetningsgrunnlag og ajourhold

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) uttaler flertallet i finanskomiteen at:

«Kvadratmeterpris settes til en andel av produksjonskostnadene», og at «alle takster kan justeres med jevne mellomrom i forhold til byggekostnadsindeksen. Flertallet understreker at hvis det foretas oppjusteringer av takstgrunnlaget i Stortinget, skal bunnfradragene i kroner automatisk justeres tilsvarende.»

Departementet slutter seg til at kvadratmetersatsen skal fastsettes og senere justeres med utgangspunkt i oppgaver fra eksterne kilder. Byggekostnadene pr. kvadratmeter kan ikke avleses direkte i foreliggende materiale fra Statistisk sentralbyrå eller andre offentlige instanser. Statistisk sentralbyrå utarbeider en kostnadsindeks som viser utviklingen i byggekostnadene, men ingen oversikt over de faktiske kostnadene pr. kvadratmeter. Det er imidlertid flere kilder som kan benyttes som utgangspunkt for arbeidet med å etablere og vedlikeholde kvadratmetersatsen. Flere private foretak og organisasjoner utgir regelmessig oversikter over faktiske byggekostnader. Det legges opp til at departementet utarbeider forslag til kvadratmetersats med utgangspunkt i dette materialet. Det kan være nødvendig med visse justeringer av kvadratmetersatsen i forhold til det som byggekostnadsoppgavene tilsier, av følgende årsaker:

- Arealbegrepet i byggekostnadsoppgavene kan være avvikende fra det som benyttes i takseringsløsningen.
- Det skal benyttes samme kvadratmetersats for mange forskjellige bygningstyper, jf. avsnitt 7.2 og 7.3.
- Kvadratmetersatsen må i noen grad gjenspeile at takseringsløsningen ikke tar direkte hensyn til tomteverdi.

Kvadratmetersatsen skal fastsettes etter en rent teknisk avveining av det grunnlaget og de faktorene som er nevnt her, uten innslag av andre hensyn.

Kvadratmetersatsen skal i prinsippet gjenspeile byggekostnadene for det enkelte år, det vil si i det aktuelle inntektsåret. Dette tilsier at kvadratmetersatsen blir revidert forholdsvis hyppig. Det er også ønskelig med en viss stabilitet i takstgrunnlaget. Departementet slutter seg til komiteflertallets forslag om at kvadratmetersatsen skal holdes vedlike gjennom en tilknytning til byggekostnadsindekser, uten innslag av andre avveininger. Departementet vil hvert år vurdere utviklingen i indeksgrunnlaget, og jevnlig justere kvadratmetersatsen.

Departementet foreslår at kvadratmetersatsen skal fastsettes i forskrift, etter at satsen har vært omtalt for Stortinget i forbindelse med det enkelte års skatteopplegg. Det gjelder både ved fastsettelse av satsen for første gangs bruk av det nye takstsystemet, og ved senere satsendringer på grunnlag av endringer i byggekostnadsindeksene. Stortinget vil dermed bli gjort kjent med de tekniske avveiningene som ligger til grunn for satsnivået. Dette opp-

legget innebærer at vedtaksrutinene i forhold til Stortinget skal tilsvare de rutinene som benyttes ved endringer i ligningstakstene i dagens system, med den viktige forskjell at endringene vil bli nærmere knyttet til objektive forhold enn i dag.

For å motvirke et uforholdsmessig høyt takstnivå sett i forhold til faktisk prisnivå, vil det være nødvendig med en generell nedjustering av takstene i forskjellige deler av landet. Det vises til omtale i kapittel 8.

7.2 Særlig om kvadratmetersatsen for blokker

Finanskomiteens flertall har lagt opp til at det skal benyttes et eget takseringsopplegg for boligblokker. Flertallet foreslår en egen kvadratmetersats for blokkleiligheter. For eneboliger og rekkehus mv. skisserer flertallet en kvadratmetersats på 7 000 kroner, mens det for blokkleiligheter skisseres en sats på 9 000 kroner (1997). Blokkleiligheter forutsettes videre oppmålt etter et noe annet arealbegrep enn eneboliger og rekkehus. Utgangspunktet for takseringen av blokkleiligheter skal etter komiteskissen være *«areal målt innvendig i hver leilighet»*.

Komiteflertallet gir følgende definisjon av boligblokker:

«Med boligblokker menes bygning med minst to etasjer, felles inngang og minst tre boenheter, jf. Husbankens regler».

Departementet viser til avsnitt 6.1 hvor det foreslås at samme arealbegrep - boligareal - benyttes for alle boligtyper.

Etter departements vurdering vil det innenfor den foreslåtte takseringsmodellen være hensiktsmessig å benytte den lavere kvadratmetersatsen for eneboliger mv. også for blokkleiligheter. Dette vil gi et mer korrekt takstnivå for blokkleiligheter, samtidig som det innebærer en forenkling ved at det ikke vil være nødvendig å skille mellom boligblokker og andre boligtyper. Det er vanskelig å gi en kort og samtidig treffsikker definisjon av hustypen boligblokk. Uten et slik avgrensingsbehov vil egenmeldingsskjemaet bli kortere, og veiledningsbehovet overfor skattyterne redusert.

Ved å legge til grunn en høyere kvadratmetersats for blokkleiligheter, har komiteflertallet tatt hensyn til at byggekostnadene pr. kvadratmeter boligareal for blokker gjennomgående er høyere enn for eneboliger og småhus, når bygningen vurderes isolert. Kostnadsforskjellen skyldes blant annet bruk av brannsikkert materiale i etasjeskillere i blokker. På den annen side er tomteutnyttelsen vesentlig bedre for boligblokker. Samlet innebærer dette at totale kostnader (bygning og tomt sett under ett) pr. arealenhet ofte blir forholdsvis lik for blokker og eneboliger mv.

I takseringsmodellen er det ikke tatt direkte hensyn til størrelse eller verdi på tomten. Det tas ikke hensyn til at tomteutnyttelsen er bedre for blokker enn for andre boliger. Ved å benytte en høyere kvadratmetersats for blokker kan dermed resultatet bli at blokkleiligheter får en uforholdsmessig høy takst i forhold til eneboliger mv., sammenliknet med faktiske totale produksjonskostnader (sum bygning og tomt). Den bedre tomteutnyttelsen for blokker kan det tas hensyn til ved å sette kvadratmetersatsen lik for eneboliger mv. og blokker.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det benyttes samme kvadratmetersats for blokkleiligheter som for andre boliger.

7.3 Særlig om kvadratmetersatsen for fritidseiendommer

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) skisserer flertallet i finanskomiteen at det skal benyttes en egen lavere kvadratmetersats for fritidshus, det vil si 5 000 kroner i stedet for 7 000 kroner for eneboliger og rekkehus for 1997. Den lavere kvadratmetersatsen skal gjenspeile at fritidsboliger ofte har lavere standard enn helårsboliger.

Departementet har vurdert nærmere om det er hensiktsmessig med en egen lavere kvadratmetersats for fritidsboliger. Det er viktig at takseringssystemet tar tilstrekkelig hensyn til at fritidseiendommer i mange tilfeller har lavere bygningsmessig standard enn helårsboliger. Spørsmålet om en egen kvadratmetersats for fritidseiendommer må ses i sammenheng med lavstandardfaktoren. Dersom man opererer med helårsboliger og fritidseiendommer som atskilte kategorier i takseringssystemet, kan det fastsettes en lavere kvadratmetersats for fritidsboliger i utgangspunktet, uten at systemet med lavstandardfaktor (fullt ut) blir gjort gjeldende for fritidseiendommer. Dersom det ikke sondres mellom helårsboliger og fritidsboliger i utgangspunktet - men slike eiendommer behandles under ett - må lavstandardfradraget derimot utformes også med sikte på typiske standardmangler ved fritidseiendommer.

Å benytte forskjellige kvadratmetersatser for fritidsboliger og helårsboliger innebærer visse problemer. Departementet viser til følgende problemstillinger:

- Mange fritidseiendommer har høy standard, og får uforholdsmessig lav takst med en lavere kvadratmetersats enn helårsboliger.
- Det virker lite konsekvent at eiendommer som benyttes som fritidsbolig skal ha lav kvadratmetersats på grunn av forventet lav standard, mens eiendommer med lav standard som er helårsboliger ikke skal ha tilsvarende lav kvadratmetersats.

Disse hensynene tilsier at det i utgangspunktet bør benyttes samme kvadratmetersats uansett om en eiendom brukes som helårsbolig eller fritidseiendom. Det tilsier at lavstandardfradraget får en utforming som likevel sikrer lav takst for enkle fritidseiendommer. Departementets forslag til lavstandardfaktor er utformet med sikte på standardmangler som ofte gjør seg gjeldende for fritidseiendommer. Departementet foreslår derfor at det som utgangspunkt skal benyttes samme kvadratmetersats for fritidseiendommer som for helårsboliger.

8 Fradrag i deler av landet

8.1 Begrunnelse for fradragssoner

Et takseringssystem basert på produksjonsverdier innebærer nødvendigvis at boliger i områder med høye markedsverdier gjennomgående får lavere takseringsverdier som andel av markedsverdi enn boliger i områder med lavere markedsverdier. Regjeringen mener likevel det er urimelig at noen skal betale skatt av et skattegrunnlag som er høyere enn boligens markedsverdi. Dette er også i samsvar med komiteflertallets retningslinjer for det nye takseringssystemet, jf. blant annet komiteflertallets forslag om en sikkerhetsventil.

Departementet har ivaretatt komiteflertallets ønske om en sikkerhetsventil mot urimelig høyt takstgrunnlag i spesielle tilfeller, men foreslår at det er *skattegrunnlaget* (takst etter bunnfradrag) som aldri skal overstige boligens markedsverdi, jf. kapittel 9.

Sikkerhetsventilen vil forhindre de mest urimelige utslagene av et areal- og produksjonsverdi basert takseringssystem, men den vil ikke forhindre at boliger i områder med lave markedsverdier kan få takster som ligger nært opp til eller om lag på nivå med markedsverdi. Tilsvarende kan boliger i områder med høye markedsverdier gjennomgående få takster som ligger til dels vesentlig lavere enn markedsverdi.

Finanskomiteens flertall signaliserte at takseringssystemet systematisk skal ta hensyn til markedsverdien på boligene i de tilfellene der disse ligger betydelig under produksjonskostnadene, jf. forslaget om en fraflyttingsfaktor på side 15 i Innst.S. nr. 143 (1996-97):

«I enkelte deler av landet er markedsverdien for boliger markert lavere enn produksjonskostnadene. Dette gjelder særlig i fraflyttingsstrøk, hvor omsetningsverdien av boligen ligger mer enn 30 pst. lavere enn produksjonskostnadene. I slike områder skal de lokale likningsmyndighetene ved takseringen normalt benytte en reduksjonsfaktor på 0,5.»

Komiteflertallets forslag innebar i praksis et opplegg med én normalsone og én fradragssone. Fradragssonene skal utgjøre områder av landet der omsetningsverdiene ligger 30 prosent under produksjonsverdiene.

For å bedre takstenes rimelighet, bør det etter departementets vurdering innføres en noe bredere og mer gradert ordning enn finanskomiteens flertall la opp til. Dette vil bidra til en ligningsadministrativ forenkling ved at bruken av sikkerhetsventilen reduseres. Det har også vært viktig for Regjeringen at fordelingsvirkningene av boligskatten forbedres ved et system med mer enn én fradragssone.

8.2 Departementets vurderinger og forslag

8.2.1 Antall soner

En svakhet ved komiteflertallets forslag er at den betydelige takstforskjellen mellom normalsonen og fradragssonen gir store terskelvirkninger i soneovergangene. Det er grunn til å forvente press fra tilgrensende områder om å komme inn under fradragssonen, med den begrunnelsen at de ikke skiller seg vesentlig fra nabokommunen som er definert innenfor denne sonen, og at takstforskjellene derfor oppfattes som urimelige.

Ved å innføre flere fradragssoner, kan satsreduksjonene bli mer gradvise og terskeeffektene mindre. Regionale forskjeller i markedsverdier kan dermed fanges bedre opp. Dette vil øke taksternes rimelighet. I tillegg vil det bli færre enkelttilfeller der skattegrunnlagene overstiger markedsverdien, slik at bruken av sikkerhetsventilen reduseres. Fordelene ved flere fradragssoner må imidlertid veies opp mot behovet for et stabilt og administrativt enkelt system. Med mange soner vil det oppstå flere vanskelige grensdragninger enn ved færre soner.

Regjeringen vil foreslå at det innføres én normalzone og *to* fradragssoner. Områder der boligens markedsverdier gjennomgående ligger over eller nær produksjonsverdiene skal inngå i en normalzone. Normalsonen vil fange opp hoveddelen av boligene (i størrelsesorden $\frac{3}{4}$ av boligene). Fradragssone 2 skal tilsvare om lag fradragssonen i komiteflertallets opplegg, dvs. utkantstrøk med markert lavere markedsverdier enn resten av landet. Fradragssone 1 skal utgjøre en «mellomzone». Finansdepartementet vil, i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet, fastsette endelig soneinndeling i forskrift.

8.2.2 Kriterier for plassering i fradragssonene

Det geografiske utgangspunktet for soneinndelingen bør i hovedsak være den enkelte kommune. Departementet legger til grunn at kriteriene for å plassere kommunene i fradragssoner skal være objektive, og sikre en mest mulig stabil soneinndeling over tid. Det mest sentrale kriteriet vil være regionale forskjeller i pris på omsatte boliger. Priskriteriet vil likevel suppleres med andre kriterier, hovedsakelig sentralitetsvurderinger. Det vil også legges vekt på at sonene skal framstå som mest mulig helhetlige og at «like» kommuner plasseres i samme sone.

Hovedkriteriet for inndelingen skal være regionale og vedvarende forskjeller i pris på omsatte boliger. Årlige variasjoner i pris bør ikke gi grunnlag for omplassering av enkeltkommuner. For å sikre et tilstrekkelig antall observasjoner også i mindre befolkningstette kommuner, og for å få en mer stabil soneinndeling, bør prisobservasjonene som legges til grunn normalt omfatte en periode på om lag 10 år. Departementet legger opp til å ta utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås prisstatistikk for selveierboliger, som er basert på opplysninger om omsetningspriser i GAB-registeret. Dette registeret inneholder prisinformasjon om selveierboliger omsatt i Norge etter 1991. Prisene omregnes til faste priser ved hjelp av Statistisk sentralbyrås prisindekser for brukte boliger.

For hver enkelt kommune beregnes en gjennomsnittlig kvadratmeterpris for omsatte boliger på bakgrunn av denne statistikken. For hoveddelen av

kommunene vil denne gjennomsnittsverdien gi en god indikasjon på prisnivået i kommunen. I tilfeller der den delen av boligmassen som omsettes ikke er representativ for den samlede boligmassen i kommunen, vil imidlertid gjennomsnittlig kvadratmeterpris kunne gi et skjevt bilde av markedsverdinivået. For eksempel kan prisnivået overvurderes dersom attraktive og lett omsettelige boliger er overrepresentert blant de omsatte boligene. Som følge av at gjennomsnittlig kvadratmeterpris på boliger er et usikkert estimat på det reelle markedsverdinivået i kommunen, er det rimelig å åpne for en viss korreksjon av den inndelingen av kommuner som følger direkte fra prisstatistikken.

Et supplerende kriterium kan være sentralitetsvurderinger, det vil si avstand til nærmeste større sentrum. I kommuner med liten omsetning av boliger, bør sentralitetskriteriet tillegges relativt større vekt enn i kommuner med relativt høy omsetningshyppighet. For kommuner der gjennomsnittlig prisnivå over den aktuelle perioden er marginalt over eller under et nivå som tilsier plassering i fradragssonene, bør sentralitetskriteriet vektlegges relativt sterkere. Relevante kilder i denne forbindelse kan være Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks og Norsk Institutt for By- og Regionsforskning (NIBR) kommuneklassifisering etter sentralitet, jf. boks 8.1. Til grunn for disse inndelingene ligger blant annet avstand til og antall innbyggere i nærmeste sentrum, yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen mv.

Det må også legges vekt på at sonene skal framstå som mest mulig helhetlige, og at relativt «like» kommuner plasseres i samme sone. I følgende situasjoner kan det være aktuelt å avvike fra priskriteriet for å få mer helhetlige soner:

- En kommune er plassert i en annen sone enn omkringliggende kommuner, men gjennomsnittlig kvadratmeterpris for kommunen ligger kun marginalt over/under prisnivået i de andre kommunene. Det kan da være rimelig å plassere kommunen i samme sone som nabokommunene.
- For å begrense uheldige terskelvirkninger, kan det være aktuelt å flytte kommuner slik at det ikke er mer enn ett sonetrinn i forskjell mellom nabokommuner.
- Dersom en kommune av ulike årsaker skiller seg ut med et høyt prisnivå i et større område som for øvrig har lavt prisnivå og er lite sentralt, kan det være aktuelt å plassere kommunen i samme fradragssone som de omkringliggende kommunene.

Kriteriene for soneinndelingen ovenfor skal være retningsgivende for den konkrete utformingen av fradragssonene. Hvorvidt en kommune skal plasseres i en fradragssone eller ikke, må likevel bestemmes ut fra en helhetlig vurdering, noe som i enkelte tilfeller vil innebære skjønnsmessige avveininger. Departementet vil trekke inn relevant kompetanse i dette arbeidet, fra blant annet Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet.

8.2.3 Vurdering av eksisterende inndelinger

Departementet har vurdert muligheten for å basere soneinndelingen på de geografiske virkeområdene for arbeidsgiveravgift eller DU-områdene (de geografiske virkeområdene for distriktspolitiske virkemidler). Til grunn for inndelingen i de geografiske virkeområdene ligger en rekke indikatorer, her-

under befolkningstetthet, tettstedsandeler og sentralitetsindekser. Dette er faktorer som til en viss grad samsvarer med prisnivå, og som også vil kunne være kriterier for soneplassering i takseringsøyemed. En fordel ved å knytte soneinndelingen opp mot en allerede eksisterende inndeling kan være at soneinndelingen oppfattes som mer objektivt fastsatt. Grensedragningene kan dermed tenkes å bli mindre kontroversielle. Det er imidlertid viktig å understreke at det i tillegg ligger et betydelig innslag av skjønn bak disse soneinndelingene. Dette skjønnet er utøvet for et annet formål enn boligtaksering og vil derfor være mindre relevant for fastsettelse av fradragssonene innenfor boligbeskatningen. Departementet vil derfor ikke tilrå at de geografiske virkeområdene eller DU-områdene legges til grunn for takseringsformål direkte.

8.2.4 Soneinndeling innad i kommunen

Ettersom prisvariasjonen kan være svært stor innenfor enkelte kommuner, bør det vurderes å åpne for å skille ut deler av kommunen for en annen soneplassering. I enkelte tilfeller kan det for eksempel forsvares å plassere tettstedsbebyggelsen innenfor kommunen i normalsonen, mens resten av kommunen bør plasseres i en fradragssone. Vurderingen av om en kommune skal deles i to soner bør skje på sentralt hold, fortrinnsvis etter innspill fra lokale ligningsmyndigheter ved ligningssjefen.

En inndeling innad i kommunen bør kun gjøres i særlige tilfeller, blant annet når dette forenkler ligningsmyndighetenes arbeid med å behandle et stort antall enkelttilfeller i forhold til sikkerhetsventilen. Statistisk sentralbyrås landsdekkende og registerbaserte tettstedsinndeling kan være et sentralt hjelpemiddel i forbindelse med et eventuelt slikt arbeid. I henhold til Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon vil en husklynge betraktes som et tettsted dersom den omfatter minst 200 personer og avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter.

I arbeidet med den konkrete utformingen av soneinndelingen vil behovet og mulighetene for en slik todeling av enkeltkommuner bli vurdert nærmere. En må blant annet se på de administrative kostnadene ved å håndtere et slikt system.

8.2.5 Fritidsboliger

Verdien av fritidseiendommer står ikke nødvendigvis i sammenheng med verdien på helårsboliger. Det vil trolig finnes tilfeller der områder som er svært attraktive for fritidsbebyggelse samtidig oppfyller kriteriene for plassering i en fradragssone for helårsboliger. Etter departementets syn er det derfor lite treffsikkert å la soneinndelingen for helårsbolig omfatte fritidsboliger.

Departementet har vurdert muligheten for å etablere en egen soneinndeling for fritidseiendommer. Det er vanskelig å finne gode kriterier for en tilsvarende grov soneinndeling for fritidseiendommer som for helårsboliger. Verdien av fritidseiendommer vil trolig variere kraftig, også innenfor en kommune. Blant annet vil ikke verdien av fritidseiendommer i samme grad som helårsboliger være avhengig av nærheten til et regionalt sentrum, noe som trolig innebærer mindre systematikk ved prisfastsettelsen.

Departementet tilrår på denne bakgrunn at det ikke benyttes en soneinndeling for fritidsboliger, men at en flat kvadratmetersats benyttes for fritidsei-

endommer over hele landet. I kapittel 7 omtales fastsettelse av kvadratmeter-satsen for fritidsbolig.

8.3 Vedtaksrutiner og ajourhold av soneinndelingen

Det legges opp til at soneinndelingen skal fastsettes i forskrift. Stortinget vil bli orientert om endringer i soneinndelingen i forbindelse med skatteopplegget for det aktuelle året. Dette gjelder både ved etableringen av soneinndelingen for første gangs bruk i det nye takstsystemet, og ved senere endringer i soneinndelingen. Første gangs soneinndeling sendes på høring før den vedtas, slik at høringsinstansene kan vurdere kriteriene for soneinndelingen og bruken av dem.

Departementet vil legge opp til at soneinndelingen gjennomgås med jevne mellomrom, for eksempel hvert 5. år.

Boks 8.1 Sentralitetsinndelinger

Statistisk sentralbyrå og NIBR (Norsk Institutt for By- og Regionsforskning) har utarbeidet ulike soneinndelinger basert på sentralitet. Nedenfor følger kriteriene til grunn for inndelingene.

Kriterier for Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks

Sentralitetsklasse	Kriterium
0	Mer enn 45 minutters kjøretid fra kommunens største tettsted/kommunens sentrum til nærmeste tettsted med minst 5 000 innbyggere
1	Inntil 45 minutters kjøretid fra kommunens største tettsted/kommunens sentrum til nærmeste tettsted med 5 - 15 000 innbyggere
2	Inntil 60 minutters kjøretid fra kommunens største tettsted/kommunens sentrum til et tettsted med 15 - 50 000 innbyggere
3	Inntil 90 minutters kjøretid (for Oslo 90 minutter) fra kommunens største tettsted/kommunens sentrum til et tettsted med mer enn 50 000 innbyggere

Kilde: NOS C 192 Standard for kommuneklassifisering 1994, Statistisk Sentralbyrå 1994.

NIBRs inndeling av Norge etter sentralitet

Kommunegruppe		Senterstørrelse, innbyggertall	Reisetid til senter i min.	Yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen
11	Utkant 1	>2 000	30	>2 000
10	Utkant 2	>2 000	30	2 000-20 000
9	Mindre sentral 1	2 000-5 000	30	>6 000
8	Mindre sentral 2	2 000-5 000	30	6 000-20 000
7	Litt sentral 1	5 000-15 000	45	>6 000
6	Litt sentral 2	5 000-15 000	45	6 000-20 000
5	Sentral 1	15 000-50 000	60	>20 000
4	Sentral 2	15 000-50 000	60	20 000-60 000
3	Sentral 3	15 000-50 000	60	60 000-200 000
2	Svært sentral 1	<50 000	75	60 000-200 000
1	Svært sentral 2	<50 000	90	<200 000

Kilde: Foss og Selstad (1997).

9 Sikkerhetsventil

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) legger komiteflertallet opp til bruk av en «sikkerhetsventil» ved boligtakseringen, jf. side 15:

«Ingen boligtakst skal overstige markedsverdien for samme bolig. Hvis dette skjer, kan skattyter kreve særskilt takst ved henvendelse til likningskontoret.»

Komiteflertallets forslag til sikkerhetsventil innebærer at ligningskontoret får plikt til å sørge for en egen verditakst når skattyter sannsynliggjør at markedsverdien er lavere enn skattetaksten før bunnfradrag. De boligene som har lavere markedsverdi enn skattetakst (før bunnfradrag) skal verdsettes til markedsverdi.

Departementet er enig i at rimelighetshensyn gjør det nødvendig med en form for sikkerhetsventil i takseringsløsningen. Departementet viser til at selv om det benyttes reduksjonsfaktorer i forskjellige deler av landet, jf. kapittel 8, vil takstene i enkelte tilfeller kunne overstige markedsverdi.

Den sikkerhetsventilen som komiteflertallet skisserer er en ressurskrevende løsning fordi det trolig vil kreve en individuell behandling av relativt mange boliger.

Det er først og fremst i spredtbygde strøk med særlig lav omsetningshyppighet at boligtakst før bunnfradrag kan tenkes å overstige markedsverdien. En sikkerhetsventil gjør det dermed nødvendig å kjenne markedsverdien i *de områdene hvor verdien er vanskeligst å beregne*. I praksis vil dette kunne lede til ressurskrevende og vanskelige vurderinger i ligningsetaten, med sterkt innslag av skjønn. Mangelen på objektive holdepunkter i mange slike avgjørelser vil gjøre det vanskelig å oppnå ønskelig likebehandling av skattyterne.

Av administrative hensyn bør en sikkerhetsventil utformes slik at den kun unntaksvis benyttes. Departementets forslag om fradragssoner, jf. kapittel 8, innebærer at det *systematisk* tas hensyn til at markedsverdiene i enkelte områder kan være vesentlig lavere enn i resten av landet. Antall tilfeller der skattetaksten overstiger markedsverdien vil dermed i utgangspunktet reduseres ved innføringen av fradragssoner. For å ivareta behovet for en sikkerhetsventil mot urimelig høyt takstgrunnlag i spesielle tilfeller, og samtidig sikre en praktikabel løsning, foreslår departementet å justere komiteflertallets forslag slik at *skattegrunnlaget* (takst etter bunnfradrag) aldri skal overstige boligens markedsverdi. Med en slik løsning vil bruk av sikkerhetsventilen være aktuell i langt færre tilfeller, men en vil likevel oppnå en effektiv skjerming mot urimelige utslag av takseringssystemet.

For skattytere som blir omfattet av sikkerhetsventilen, skal en legge markedsverdien til grunn for beregning av inntekts- og formuesskatten. Innslagspunktet for høy sats for beregning av prosentinntekt blir som for andre boliger.

Det må tilligge skattyter å sannsynliggjøre at boligens skattegrunnlag er høyere enn markedsverdi. Det bør normalt kreves at skattyter fremlegger en ny verditakst eller tilstandsrapport med verdianslag.

Boligmarkedet vil endre seg over tid, noe som må følges opp ved bruk av sikkerhetsventilen. Departementet legger til grunn at det også i de tilfellene sikkerhetsventilen benyttes er ønskelig å unngå en ny vurdering av takstens størrelse fra år til år. Departementet vil utarbeide nærmere forskriftsbestemmelser om dette.

10 Taksering av tomt over 1,2 mål

10.1 Gjeldende rett

Eiet tomt som er naturlig tilordnet bygningen, verdsettes i prinsippet under ett med bygningen. Dette innebærer at tomteverdien inngår i prosentligningsgrunnlaget, og at eieren i prinsippet skattlegges for den avkastningen tomten gir som boligtomt. Den felles ligningsverdien for tomt og bygning inngår i tillegg i grunnlaget for beregning av formuesskatt.

For store tomter oppstår spørsmål om hva som skal anses som tomt som er naturlig tilordnet bygningen, og hva som skal anses som ubebygd tomtegrunn i skattemessig henseende. For den delen som ikke anses som naturlig tilordnet bygningen, fastsettes en egen takst som inngår i formuesskattegrunnlaget. Av denne tomteverdien beregnes ingen avkastning for eieren, fordi denne delen av tomten ikke har ytet eieren bolig tjenester. I praksis har størrelsen på det areal som i ulike tilfeller har vært ansett som naturlig tilordnet bygningen, variert. Avgrensningen skjer etter en skjønnsmessig vurdering. Grensen mellom hva som skal anses som tomt naturlig tilordnet bygningen og hva som skal anses som ubebygd tomtegrunn har særlig betydning ved gevinstbeskatningen, fordi det gjelder et videre skattefritak for boligeiendom enn for tomtegrunn. I retts- og ligningspraksis finnes mange eksempler på at vesentlig større tomter enn 1,2 mål har vært ansett som naturlig tilordnet bygningen i relasjon til gevinstbeskatningsreglene.

Skatteloven § 4-10 regulerer verdsettelse av boligeiendommer. Bestemmelsen innebærer at verdien kan settes lavere enn omsetningsverdi (bestemmelsen er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.1). Den delen av tomten som anses som en del av boligen kan etter dette verdsettes lavere enn omsetningsverdi. Ubebygd tomtegrunn inngår i formuesskattegrunnlaget. Etter de alminnelige regler skal ubebygd tomtegrunn verdsettes til omsetningsverdi, jf. skatteloven § 4-1. Departementet har ikke tallmateriale som belyser i hvilken grad ligningstaksten for slik tomtegrunn i praksis tilsvarende omsetningsverdi.

10.2 Innst. S. nr. 143 (1996-97)

På side 19 i Innst. S. nr. 143 (1996-97) uttaler komiteflertallet følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, legger til grunn at hus og tomt takseres som en enhet. Eiendommens totale takserte verdi skal framgå av taksten på huset. Flertallet mener at taksten skal omfatte bygningen med en naturlig tilhørende tomt. Taksten er ikke ment å omfatte ubebygget tomtegrunn. Fradelingsmulighet kan ha vesentlig betydning for verdien av den ubebygde tomtegrunnen. Sjølv om det er mulighet for fradeling, skal tomta under enhver omstendighet være å anse som naturlig tilhørende bygningen, dersom tomta ikke er mer enn 1,2 dekar. Flertallet legger videre til grunn at lokale likningsmyndigheter foretar en vurdering av tomtegrunnens verdi og av om tomtegrunnen er innrettet slik at det klart ut-

peker seg som en sjølstendig tomt. Tomtegrunn over 1,2 dekar skal ikke ha noe sjablonmessig tillegg i taksten, men vurderes individuelt. For areal som regulert til tomt, brukes gjengs tomtepris, mens det for annen tomtegrunn brukes eksempelvis bruksverdi. Taksten på slik tomtegrunn skal ikke gå inn i boligens bunnfradrag. Taksten på tomtegrunn skal bare brukes til formues- og eventuell eiendomsskatt og ikke inngå ved beregning av inntektsskatt.»

10.3 Departementets vurderinger og forslag

10.3.1 Taksering av tomt mindre enn eller lik 1,2 mål

I samsvar med komiteflertallets merknader i Innst. S. nr. 143 (1996-97), foreslår departementet at det ikke skal tas direkte hensyn til verdien av tomt som er naturlig tilordnet bygningen. Det foreslås at det fastsettes en eksakt grense for hva som skal anses som naturlig tilordnet tomt. Denne grensen foreslås i tråd med komiteflertallets skisse satt til 1,2 mål. Tomt som er mindre enn eller lik 1,2 mål skal alltid være å anse som naturlig tilordnet tomt. Dette gjelder selv om det på tomten foreligger mulighet for fradeling til ny tomt.

10.3.2 Taksering av tomt ut over 1,2 mål

Etter forslaget skal tomteareal til og med 1,2 mål alltid anses som naturlig tilordnet boligbygget. Det overskytende arealet skal takseres etter en individuell vurdering og inngå i formuesskattegrunnlaget. I den forbindelse oppstår følgende spørsmål:

- i. Hvilken verdsettelsesmetode skal benyttes?
- ii. Kan også areal over 1,2 mål anses som naturlig tilordnet bygningen?
- iii. Når skal arealet verdsettes som tomtegrunn?
- iv. Hvordan skal fellesarealer fordeles på flere bruksenheter?

Nærmere om (i): Verdsettelsesmetoden

Departementet foreslår at areal over 1,2 mål følger de alminnelige verdsettelsesregler som gjelder ved formuesligningen, slik at arealets omsetningsverdi danner utgangspunkt for taksten. Dette er i samsvar med gjeldende hovedregel for verdsettelse av fast eiendom og andre formuesobjekter, jf. skatteloven § 4-1.

Departementet finner det, i likhet med komiteflertallet, lite hensiktsmessig med *sentralt* fastsatte takseringsregler for areal over 1,2 mål. Det må antas å foreligge store variasjoner både når det gjelder muligheten for utnyttelse av areal som boligtomt, og med hensyn til det generelle prisnivået i området. Slike variasjoner vil gjøre det vanskelig å utarbeide gode sjablonregler som skal kunne legges til grunn for hele landet til bruk ved taksering av areal over 1,2 mål.

Et utgangspunkt for takseringen skal derfor være en konkret vurdering av den enkelte eiendom, basert på eiendommens potensielle bruksområde ut i fra reguleringsplaner og beskaffenhet for øvrig. For å unngå at taksering av tomter over 1,2 mål blir en svært ressurskrevende oppgave, taler mye for at lokale ligningsmyndigheter fastsetter *lokale* sjablonregler for slik taksering (i form av bestemte kvadratmetersatser). Til grunn for en slik sjablonberegning

kan lokale ligningsmyndigheter legge prisstatistikk og erfaring fra lokale takstmenn mv.

Nærmere om (ii): Areal over 1,2 mål skal ikke anses som naturlig tilordnet til bygningen

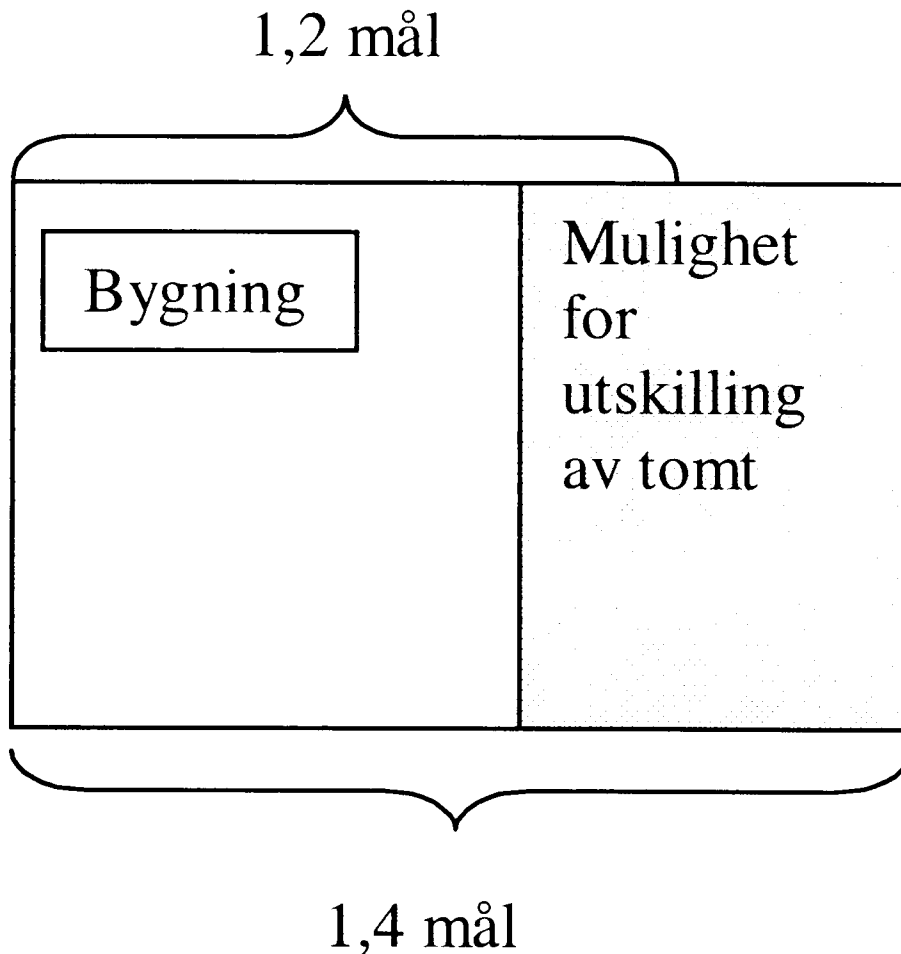
Når eiendommen boligen står oppført på er større enn 1,2 mål, oppstår spørsmålet om også areal ut over 1,2 mål skal kunne anses som naturlig tilordnet til bygningen, det vil si om en skal åpne for en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle av hvor stor del av arealet som skal anses som naturlig tilordnet bygningen. Denne problemstillingen har betydning for hvorvidt det skal fastsettes en egen takst for areal ut over 1,2 mål.

Departementet foreslår at det skal fastsettes en egen takst for alt areal ut over 1,2 mål. Det gjelder også hvor det overskytende arealet er lite og av en slik beskaffenhet at det antas å ha minimal verdi. Departementet legger i denne sammenheng vekt på at en skjønnsmessig vurdering av om større areal enn 1,2 mål skal anses som naturlig tilordnet, vil være vanskelig å praktisere på en konsekvent måte for ligningsmyndighetene.

Nærmere om (iii): Når areal skal verdsettes som tomtegrunn

Ved vurderingen av om det faktisk er mulig å skille ut en egen tomt, vil det være av betydning hvilken del og hvor stor del av den totale tomten som skal kunne legges til grunn for vurderingen. Et eksempel som kan illustrere problemstillingen er følgende:

Hele tomtegrunnen er til sammen 1,4 mål, og er regulert til boligtomt. Det er mulig å skille ut en selvstendig tomt dersom hele eiendommen tas i betraktning, men ikke dersom arealet over 1,2 mål betraktes isolert. Denne situasjonen vil i praksis kunne oppstå på grunn av krav til minimumsareal for at en tomt skal kunne benyttes som boligtomt. Det må i slike tilfeller tas standpunkt til om arealet som overstiger 1,2 mål skal verdsettes som tomtegrunn eller som grunn som ikke kan benyttes til tomteformål. Dette vil kunne ha stor betydning for takstens størrelse.



Figur 10.1

Etter departementets syn er det i slike tilfeller hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en samlet vurdering av hele eiendommen, slik at det overskytende arealet verdsettes som tomtegrunn. En slik løsning gir et resultat som er i samsvar med eiendommens faktiske verdi. Tomtegrunn innenfor 1,2 mål vil da få innvirkning på verdsettelsen av areal som overstiger 1,2 mål, men uten at det skjer en selvstendig verdsettelse eller skattlegging av tomtegrunn som anses naturlig tilordnet boligen (boligeiendom).

Nærmere om (iv): Fordeling av fellesarealer på flere bruksenheter

Det forekommer ofte at flere selvstendige bruksenheter disponerer et felles tomteareal. Departementet foreslår at det felles arealet skal fordeles på de selvstendige bruksenheter etter forholdet mellom totalt boligareal for bruksenheter og boligareal i den enkelte bruksenheter. Den enkelte bruksenhets andel av det felles arealet vil da bli vurdert i forhold til grensen på 1,2 mål, sammen med tomteareal som er direkte tilordnet den enkelte bruksenheter. Overskytende areal verdsettes for seg etter prinsippene foran.

10.3.3 Gevinstbeskatning av boligeiendom og tomtegrunn

Etter skatteloven § 9-3 annet ledd er gevinst ved realisasjon av «*boligeiendom*» unntatt fra skatteplikt når visse vilkår er oppfylt. Det følger av samme paragraf syvende ledd at dette skattefritaket ikke gjelder ved realisasjon av «*tomt*». Som tomt regnes hel eller større del av eiendom, også bebyggt areal, når grunnen etter sin beliggenhet og naturlige beskaffenhet finnes egnet for bygging av boliger, fritidsboliger mv., eller for utnyttelse til industrielt eller annet forretningsmessig formål og lignende, og det må antas at vederlaget i vesentlig grad er bestemt ved muligheten til å bruke grunnen til formål som nevnt. Etter dette vil det for eiendom hvor det er oppført boligbygg måtte trekkes en grense mellom «*boligeiendom*» hvor gevinst er fritatt for beskatning etter annet ledd og «*tomt*» hvor gevinst er skattepliktig etter syvende ledd.

Utgangspunktet er at bebyggt grunn er å anse som boligeiendom, og at gevinsten er skattefri dersom visse vilkår er oppfylt. Dersom eiendommen er stor, oppstår imidlertid spørsmål om bare en del av den totale eiendommen skal anses som boligeiendom, og resten som tomt. I en dom fra 1964 (Rt. 1964 side 1241) kom Høyesterett til at det ved salg av en bebyggt eiendom var grunnlag for tomtebeskatning, men at verdien av bebyggelsen og «*en naturlig arrondert tomt*» skulle holdes utenfor gevinstberegningen. Begrepet «*naturlig arrondert tomt*» har etter denne dommen vært vesentlig ved vurderingen av om det foreligger salg av boligeiendom eller tomtegrunn. Begrepet har imidlertid ikke hatt noe entydig innhold i den forstand at det har vært lagt til grunn det samme areal i alle tilfeller. I retts- og ligningspraksis finnes mange eksempler på at vesentlig større tomter enn 1,2 mål har vært ansett som naturlig tilordnet til bygningen i forhold til gevinstbeskatningsreglene.

Departementet viser til at det er behov for en enkel sjablonregel i takseringsløsningen for å fastslå hvilke tomter som skal verdsettes under ett med bygningen. Antall avgjørelser tilsier at det ikke er hensiktsmessig å foreta en skjønnsmessig avgjørelse av dette spørsmålet i hvert enkelt tilfelle ved takseringen. I et realisasjonstilfelle, hvor det er behov for å skille mellom hva som skal følge gevinstbeskatningsreglene for henholdsvis egen bolig og tomt, vil derimot den forenklede sjablonløsningen ikke alltid gi tilfredsstillende resultater. Departementet foreslår derfor at den sjablonmessige grensen på 1,2 mål ikke skal gjelde tilsvarende i forhold til reglene om realisasjonsgevinster. I realisasjonstilfellene skal det fortsatt benyttes en skjønnsmessig vurdering i samsvar med gjeldende praksis.

11 Festet tomt

11.1 Gjeldende rett

Ved *inntektsbeskatningen* av bolig på festet tomt, skal verdien av festetomten ikke tas med i grunnlaget for prosentligning.⁴⁾ For bortfester vil festeavgiften være en skattepliktig kapitalinntekt, eventuelt virksomhetsinntekt dersom forvaltningen av tomten inngår som ledd i bortfesteres næringsvirksomhet.

Formuesbeskatningen ved tomtefeste blir noe forskjellig avhengig av om festeavtalen anses som tidsbegrenset eller varig. Det er langvarig praksis for å anse festeavtaler på 99 år eller mindre som tidsbegrensede, mens festeavtaler på 100 år eller mer anses som varige. Også festeavtaler på 99 år eller mindre anses som varige når festeren har rett til å fornye avtalen slik at samlet varighet blir 100 år eller mer.

Både ved tidsbegrenset og ved varig tomtefeste skal grunneieren (bortfesteren) tilordnes hele tomteverdien ved fastsettelsen av skattepliktig formue.

Forskjellen mellom formuesbeskatningen av tidsbegrenset og varig tomtefeste ligger i hvorvidt det tas hensyn til den heftelsen som festeavtalen representerer, og på den annen side den nedkapitaliserte fordringen på årlig festeavgift.

Ved tidsbegrenset tomtefeste får bortfesteren ikke fradrag for verdien av den heftelsen som festeavtalen representerer, og vedkommende blir ikke skattlagt for den nedkapitaliserte verdien av fordringen på årlig festeavgift. Dette følger av skatteloven § 4-2 første ledd c og § 4-3 b. Festeren (huseieren) skal tilsvarende ikke formueslignes for verdien av festeretten, og festeren får heller ikke fradrag for den nedkapitaliserte verdien av forpliktelsen til å svare festeavgift. Dette følger av skatteloven § 4-2 første ledd b og § 4-3 c.

Ved varig tomtefeste skal det i prinsippet hos bortfesteren gjøres fradrag for den heftelsen som festeavtalen representerer. Tilsvarende skal det hos bortfesteren tas hensyn til den nedkapitaliserte verdien av årlig festeavgift. Hos festeren skal en i prinsippet skattlegge bruksretten som formue, men gi fradrag for den kapitaliserte verdien av forpliktelsen til å svare festeavgift. I praksis ser en imidlertid bort fra både formuestillegget og fradraget når disse postene antas å være omtrent like store.

11.2 Innst. S. nr. 143 (1996-97)

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) uttaler komiteflertallet på side 25:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, viser til at taksten på huset skal avspeile produksjonskostnadene for

⁴⁾ Etter omstendighetene kan stiftelse av varige festeavtaler mot et betydelig engangsvederlag anses som realisasjon av tomten. I slike tilfeller blir skattleggingen av inntekt og formue noe annerledes enn beskrevet, ved at fester langt på vei likestilles med en eier. Departementet går ikke nærmere inn på dette særtilfellet her.

boligeiendommen og at naturlig tilordnet tomt ikke skal føre til høyere takst. Forskjellen mellom en selveiertoimt og festet tomt er kun knyttet til en periodisering av kostnaden for å oppnå full bruksrett til arealet. Dette betyr at for dette skatteformål skal det ikke være forskjell på takst for festet tomt og selveiertoimt.»

11.3 Departementets vurderinger og forslag

11.3.1 Skattlegging av fester

Forslaget til takseringsløsning innebærer at det ikke blir fastsatt noen egen verdi for henholdsvis bygning og tomt. Den tradisjonelle løsningen med å unnta tomteverdien fra boligens takstgrunnlag ved skattlegging av fester kan derfor ikke uten videre benyttes.

Departementet viser til at det foreligger prinsipielle grunner for at takstgrunnlaget ikke skal reduseres på grunn av at tomten er festet. Det har sammenheng med at taksten skal fastsettes ut i fra produksjonskostnadene for bygningen. Tomteverdien har ingen betydning for takstens størrelse. Gjennom systemet med fradragssoner er det lagt opp til en viss geografisk differensiering av takstene, men dette er kun et utslag av generelt lavt prisnivå i enkelte områder. Det ville derfor innebære et brudd på hovedprinsippet i takseringsløsningen om en korrigerende taksten for tomteverdien i festetilfellene.

Departementet viser også til at administrative hensyn tilsier at taksten ikke bør reduseres på grunn av tomtefeste. For å unngå vanskelige og ressurskrevende skjønsmessige avgjørelser i ligningsetaten, måtte en korleksjon ha vært sjablonmessig. En løsning kunne ha vært at boliger med festet tomt fikk et eget prosentvis fradrag i taksten. En slik løsning vil imidlertid kunne gi uforholdsmessig lav takst for leiligheter i bygårder og annen blokkbebyggelse. Det skyldes at tomteutnyttelsen for blokker er vesentlig bedre enn for eneboliger og rekkehus og lignende, og at det derfor kan ha liten betydning for verdien av den enkelte leiligheten om tomten er festet. Dertil kommer at blokker allerede i utgangspunktet har en kvadratmetersats som er lav sett i forhold til reelle byggekostnader, jf. avsnitt 7.2. Verdifulle leiligheter ville derfor kunne bli verdsatt langt under reelle byggekostnader og markedsverdi. Fordelingsvirkningene av et slikt opplegg vil ikke være rimelige.

En løsning hvor blokker på festet tomt får et mindre prosentvis fradrag i taksten enn eneboliger og lignende på festet tomt er heller ikke tilrådelig. Det skyldes at en slik løsning gjør det nødvendig med en nærmere definisjon av forskjellige bygningstyper, noe som ikke er ønskelig, jf. avsnitt 7.2.

Etter en samlet vurdering foreslår derfor departementet samme løsning som komiteflertallet gikk inn for, det vil si at det ikke skal gjøres fradrag i takstgrunnlaget på grunn av festet tomt.

11.3.2 Skattlegging av bortfester

Departementet foreslår at nåværende metode for skattlegging av bortfester videreføres. Det vil si at bortfester skattlegges for festeavgiften og at bortfester tilordnes formuesverdien av tomten. Etter departementets syn er det ikke grunnlag for å fravike grunnprinsippet om at bortfester skal tilordnes formuesverdien av tomten, selv om eierrådigheten er sterkt innskrenket i festeperi-

oden, og avtalt langsiktig festeinntekt kan være lavere enn markedsverdien. Departementet viser i denne forbindelse til at bortfester fortsatt må anses som eier av tomten, og at det ved varige festeavtaler kan tas hensyn til den nedkapitaliserte verdien av en langsiktig festeinntekt som avviker fra markedsverdien.

12 Administrative løsninger

12.1 Om takstregisteret

12.1.1 Innledning

Den takseringsløsningen som er beskrevet foran, bygger på at takstene skal beregnes maskinelt på grunnlag av registrerte data om de enkelte eiendommene. Taksering på grunnlag av besiktigelse skal bare finne sted helt unntaksvis, jf. avsnitt 13.2.4. Nedenfor behandles spørsmål om etablering, drift og vedlikehold av takstregisteret, samt spørsmålet om hvem som skal ha tilgang til opplysningene i takstregisteret.

12.1.2 Etablering av takstregisteret

Etableringen av en maskinell takseringsløsning skjer først og fremst ved at skattyterne gir opplysninger i et egenmeldingsskjema. Opplysningene i egenmeldingsskjemaet vil danne grunnlaget for etablering av takstregisteret. I etableringsfasen vil det medgå betydelige ressurser i ligningsforvaltningen, særlig i form av arbeid med registrering mv. av egenmeldingsskjemaene.

Departementet foreslår at egenmeldingsskjemaet kun blir sendt ut til personer som er hjemmelshavere til bolig- og/eller fritidseiendommer.

Egenmeldingsskjemaene vil delvis være forhåndsutfyllt. Forhåndsutfyllingen vil være basert på data fra registeret for grunneiendom-, adresse- og bygningsdata (GAB). GAB-registeret er et landsdekkende dataregister over eiendommer og bygninger. Statens kartverk under Miljøverndepartementet er ansvarlig for driften av registeret. I GAB finnes opplysninger om alle gårdsnummer, bruksnummer og festenummer, samt navn og adresse for eiere og festere. Registeret inneholder også nøkkeldata som for eksempel bygningstype og geografisk plassering (koordinater) for samtlige bygninger i Norge. Da GAB-registeret ble opprettet var det forutsatt at registeret også skulle kunne bidra til å dekke databehovet ved en fremtidig maskinell taksering av bolig- og fritidseiendommer.

Innhenting av data fra GAB gjør det mulig å forhåndsutfylle egenmeldingsskjemaet på følgende punkter:

- Hjemmelshavers navn, adresse og fødselsnummer.
- Bygningstype.
- Eiendommens gårds-, bruks- og eventuelt seksjons- og festenummer.

Mye taler for at egenmeldingsskjemaet ikke kan forhåndsutfylles med arealopplysninger. Det har sammenheng med at GAB-registeret pr. i dag ikke inneholder opplysninger om boligareal.

Departementet har vurdert om et utbygget GAB-register kunne tjene som takstregister, slik at det ikke ville være nødvendig å ha et eget takstregister. Etter å ha avveiet behovet for tilgang til tidligere data, datasikkerhetsmessige forhold og driftstekniske hensyn, har departementet kommet til at en slik løsning ikke er hensiktsmessig. Når det gjelder behovet for tilgang til tidligere

data (historiske data), viser departementet til at et takstregister må inneholde opplysninger inntil ti år tilbake. Det er først og fremst ved endring av ligning det kan være behov for en slik tilgang til historiske data, jf. at ligningen ikke kan tas opp til endring mer enn ti år etter inntektsåret. I GAB-registeret er det ikke registrert historiske data, og en utbygging av GAB-registeret med historiske data på visse områder anses ikke hensiktsmessig. Departementet finner derfor at det bør etableres et eget takstregister under skatteetaten. Takstregisteret må få en utforming som åpner for lett kommunikasjon med GAB-registeret. Det innebærer blant annet at takstregisteret bør benytte samme nummer-system for bygninger som benyttes i GAB. Bruk av samme nummersystem for bygninger som i GAB gjør det dessuten mulig å skille mellom flere boliger eller fritidseiendommer på samme eiendom. For øvrig bør hver enkelt bygning i takstregisteret registreres med geografiske koordinater, for å sikre en nøyaktig geografisk plassering av bygningene, og dermed en entydig plassering innenfor de forskjellige sonegruppene.

12.1.3 Nærmere om egenmeldingsskjemaet

En vellykket registeretablering forutsetter et enkelt og kort egenmeldingsskjema, med oversiktlige og presise veiledninger. Det legges opp til at det skal benyttes en kort veiledning som gir svar på de vanligst forekommende spørsmålene, samt en mer utfyllende veiledning som går grundigere inn på spørsmål som kan oppstå i særlige tilfeller. Enkelhet og oversiktighet på disse punktene er en forutsetning for å oppnå en stor andel korrekt utfylte skjemaer, og dermed høy grad av optisk lesbarhet ved registeretableringen og korrekte registerdata.

En oversikt over hva slags type informasjon det er aktuelt å innhente gjennom egenmeldingsskjemaene er gitt i boks 12.1.

12.1.4 Vedlikehold og oppdatering av takstregisteret

I vedlikeholdsfasen vil ressursbehovet være langt mindre enn i etableringsfasen, da en maskinell takseringsløsning gir muligheter for rasjonell drift. Vedlikehold og oppdatering av takseringssystemet skal baseres på en kombinasjon av innhenting av opplysninger fra andre offentlige registre og innhenting av opplysninger fra skattyterne selv ved egenmelding.

Boks 12.1 Opplysninger som vil bli innhentet i egenmeldingsskjemaet

Skjemaet sendes til den eller de som er registrert som hjemmelshaver(e) til eiendommen.

Identifikasjonsopplysninger om eiendommen:

- Hvilken kommune eiendommen ligger i (forhåndsutfylt).
- Gårds- og bruksnummer (forhåndsutfylt).
- Eventuelt festenummer og seksjonsnummer (forhåndsutfylt).

Eieropplysninger:

- Hvem eier eiendommen? (Fylles ut dersom eier er en annen enn hjemmelshaver).

- Dersom det er flere eiere, oppgis den enkeltes eierandel.

Bygningsopplysninger:

- Byggeår.
- Bygningstype (forhåndsutfylt).
- Boligareal.
- Tilbygg som inneholder boligareal (år og areal).
- Om bygningen mangler elektrisitet, innlagt vann, WC, bad med minimum dusjmulighet eller grunnmur eller såle.

Andre opplysninger:

- Varigheten av eventuell festekontrakt.
- Om det kan dokumenteres særlige forhold ved eiendommen som etter en isolert vurdering, reduserer verdien med mer enn 25 prosent (følges opp med dokumentasjon).

Andre offentlige registre som vil bli brukt for å holde takstregisteret ved like, er først og fremst GAB-registeret og elektronisk grunnbok. I disse to registrene vil melding om nye bygg og endringer i eiendomsforhold bli løpende registrert. Dataene vil bli overført til takstregisteret etter forutgående kontroll. Skulle det unntaksvis foreligge svikt i registreringsrutinene i de aktuelle registrene, må ligningsmyndighetene ha frihet til å fastsette alternative rutiner for oppdatering.

Departementet legger opp til at det i forskrift gis bestemmelser om at skattyteren skal ha melding om hver endring som er foretatt for å oppdatere registeret, samt melding om hvilken ligningsverdi eiendommen vil få etter endringen. Det bør gjelde en tre ukers frist til å påklage endringsvedtaket. Dersom meldingen ikke blir påklaget innen fristen, oppdateres registeret. Ved klage vil det bli foretatt en nærmere undersøkelse for å finne årsaken til avviket.

Det foreslås at skattyter skal ha meldeplikt til ligningsmyndighetene for forhold som er av betydning for taksten, men bare dersom det ikke foreligger meldeplikt til annen offentlig myndighet. Det vil kunne gjelde forhold som har betydning for individuell korreksjon av taksten. Meldeplikten ved omgjøring av utromsareal til boligareal vil også bli presisert. Det vises til forslag til fullmaktsbestemmelse i ligningsloven § 4-11, som vil være hjemmel for nærmere forskriftsbestemmelser om dette.

I selvangivesskjemaet vil det dessuten bli inntatt en rubrikk hvor skattyter kan krysse av dersom det er gjort endringer ved selve eiendommen eller i eierforhold i inntektsåret, som skattyteren ikke har mottatt melding om er tatt inn i registeret. Krysser skattyteren av i denne rubrikken, må hun eller han gi tilleggsopplysninger i et vedlegg til selvangivelsen.

Det vil bli ytterligere vurdert om det er behov for å sende ut fullstendig egenmeldingsskjema til skattyterne (fullstendig utfylt, med rettemulighet) med noen års mellomrom, for å sikre at de registrerte opplysningene er riktige. Mye taler for at det ikke vil være nødvendig med noen slik prosess, fordi systemet inneholder omfattende oppdateringsrutiner. Kvaliteten på dataene i takstregisteret vil imidlertid være avhengig av kvaliteten på data i eksterne kil-

der, slik at det først vil være mulig å ta endelig stilling til behovet for en slik oppdatering etter at systemet er satt i drift, og datakvaliteten er nærmere vurdert.

12.1.5 Innsynsrett i takstregisteret

Ved utformingen av takstregisteret blir det lagt stor vekt på å skjerme innsamlede data mot ulegitimerte brukere.

Den enkelte skattyter skal ha full innsynsrett i takstregisteret med hensyn til opplysninger om egne eiendommer, men ikke ha tilgang til opplysninger om andres eiendommer. Skattyteren skal også ha rett til å få vite hvor opplysningene i takstregisteret (alle basisopplysningene) er hentet fra, og når de sist ble oppdatert. Skattyters innsynsrett følger av ligningsloven § 3-4, og de rettighetene som er beskrevet i foregående punktum vil bli presisert i forskriftsbestemmelser.

For andre enn skattyter selv er utgangspunktet at det ikke skal være tilgang til opplysningene i takstregisteret. Departementet legger vekt på at systemet får en slik utforming at registrerte opplysninger ikke kan benyttes i annet enn ligningsmessig sammenheng, med mindre det er gitt særlig lovhjemmel for annen anvendelse. Slik særlig lovhjemmel for annen anvendelse er først og fremst aktuell for statistikkformål (utarbeidelse av offentlige statistikker). Det vil også kunne være aktuelt å benytte dataene i forbindelse med andre klart definerte formål, som for eksempel forskning. Anvendelse av takseringsdata til statistikk- og forskningsformål vil følge de alminnelige bestemmelsene om bruk av ligningsopplysninger i slik sammenheng i ligningsloven § 3-13.

Departementet foreslår for øvrig at GAB-registeret skal kunne bygges ut med de opplysningene som blir registrert i takstregisteret. De fleste av opplysningene i takstregisteret vil kunne ha verdi for GAB-registeret. Innkomne ajourføringsdata i takstregisteret bør også kunne benyttes til oppjustering av de dataene som er registrert i bygningsregisteret i GAB, slik at det blir en gjensidig kontroll og oppdatering av data mellom takstregisteret og GAB. Det vises til forslag til § 4-10 fjerde ledd.

Departementet viser til at prosjektgruppen for boligtaksering i forbindelse med prøveregistreringen i 1991 tok kontakt med Datatilsynet for å få eventuelle merknader til registreringsløsningene. Datatilsynet hadde da ikke særskilte innvendinger, og ga samtykke til prøvedrift av systemet. Departementet legger stor vekt på at takseringsløsningen får en utforming som ivaretar hensynet til personvernet og fullt ut er tilfredsstillende i henhold til registerlovgivningen. Når takseringsløsningen skal etableres i praksis, vil departementet forelegge den endelige registerløsningen for Datatilsynet for å sikre at registeret får en utforming som ivaretar personvern hensyn på en best mulig måte.

12.2 Oppdatering av kvadratmetersatser og soneinndeling

I tillegg til at dataene i takstregisteret må holdes åjour, må også kvadratmetersatsen for bygning og soneinndelingen holdes oppdatert.

Det foreslås at departementet får ansvar for å vedlikeholde kvadratmetersatsen for bygning. Satsen må fastsettes i forskrift. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 7.1.

Også soneinndelingen foreslås revidert med visse mellomrom. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.

12.3 Ansvar for publikumsbistand

Departementet viser til at de lokale ligningskontorene etter ligningsloven § 3-1 har veiledningsplikt overfor publikum. Ansvaret for publikumsbistand med hensyn til boligtaksering må ses i sammenheng med denne alminnelige veiledningsplikten. Det vil med andre ord være de lokale ligningskontorene som skal ha ansvaret for å besvare publikumshenvendelser vedrørende utfylling av egenmeldingsskjemaet og lignende.

Ved henvendelse til ligningskontoret skal en skattyter kunne få fremlagt alle opplysninger som er registrert om vedkommendes eiendommer, jf. avsnitt 12.1.5.

12.4 Klageadgang

Departementet foreslår at det blir en egen klagebehandling over ligningstakstene, forut for den ordinære klagebehandlingen ved ligningen. Benyttes ligningslovens vanlige klageregler når en skattyter mener at ligningstaksten er uriktig, kan det gå forholdsvis lang tid før klagen blir behandlet. En egen forutgående klagebehandling kan derimot ivareta skattyternes behov for raskt å få rettet uriktige takster, og kan bidra til å lette avviklingen av den ordinære ligningsbehandlingen. Den forutgående avgjørelsen skal kun angå takstens størrelse.

Den forutgående klagebehandlingen er ment å gjelde ved etableringen av takstregisteret, det vil si i forkant av det året hvor de nye takstene skal legges til grunn ved ligningen for første gang. Senere vil klager over ligningstaksten være en del av den ordinære klagebehandlingen ved ligningen. Det vises til forslag til § 4-10 sjette ledd. Departementet viser for øvrig til at skattyter ikke skal kunne påklage inndelingen i forskjellige fradragssoner. Med hensyn til soneinndelingen skal skattyter bare kunne påberope seg at eiendommen har fått feil sonefradrag som følge av «feilplassering» ved uriktig inntasting av geografiske koordinater i GAB eller takstregisteret eller lignende, eller ved tilsvarende saksbehandlingsfeil. Selve soneinndelingen er derimot ikke et ligningsvedtak som vil kunne påklages av den enkelte skattyter.

12.5 Fremdriftsplan

Sterke hensyn tilsier at det gjennomføres et prøveprosjekt før takseringssystemet etableres i full målestokk. Prøveprosjektet bør gjennomføres i enkelte kommuner. Prosjektet skal blant annet sikre at de administrative rutinene fungerer godt i praksis og at dataløsningen rundt registeretableringen blir mest mulig hensiktsmessig. Det er også av stor betydning å få erfaring med mulige utforminger av egenmeldingsskjemaet med veiledning, av hensyn til kvaliteten på svarene fra skattyterne og for pågangen av henvendelser til ligningskontorene. Etter at selve prøveprosjektet er gjennomført, må det settes av tid til en grundig evaluering av prosjektet og oppretting av eventuelle svakheter.

Under forutsetning av Stortingets behandling av denne proposisjonen, bør prøveprosjektet settes i gang tidlig på vinteren 2001-02. Prøveprosjektet med etterfølgende evaluering forventes å ta noe over ett år. Det legges opp til at egenmeldingsskjemaer blir sendt ut til samtlige eiere av bolig- og fritidseiendommer senvinteren 2002-03. Det må legges til rette for at egenmeldingsskjemaene kan behandles etter at den største belastningen på ligningskontorene i forbindelse med ligningsbehandlingen er overstått. Prosessen med utsendelse og registrering av egenmeldingsskjemaene er beregnet til å ta i overkant av ett år. Det innebærer at registeretableringen vil kunne avsluttes våren 2004. Det vil da være mulig å gjennomføre beregninger som grunnlag for endelig forslag til satsstruktur i boligbeskatningen i budsjettet for 2005. Før det nye takstgrunnlaget kan tas i bruk av ligningsmyndighetene, må det settes av noe tid til systemkontroll og mulige justeringer. Systemet skulle kunne være driftsklart høsten 2004. Det innebærer at takstene første gang vil kunne benyttes for inntektsåret 2005, og at det blir tatt hensyn til det nye takstgrunnlaget ved forskuddsutskrivningen for dette inntektsåret.

13 Administrative kostnader

13.1 Innledning

Her behandles administrative kostnader ved innføring av et nytt takserings-system, herunder etablerings- og driftskostnader. Proveny- og skattemessige konsekvenser av et nytt takstgrunnlag drøftes i del III.

Innføringen av et nytt takseringssystem vil bety en betydelig økning i kvaliteten på likningsbehandlingen av boliger, i tillegg til at et nytt system ivaretar behovet for likebehandling og rettssikkerhet. Etableringen av et slikt nytt system vil imidlertid innebære betydelige administrative konsekvenser for skatteetaten, særlig i selve innføringsfasen i 2002-2004. Til sammen er kostnadene for skatteetaten ved etablering og innføring av nytt system beregnet til 338 mill. kroner. De vesentligste kostnadene vil påløpe i 2003, og er knyttet til behandling av egenmeldingsskjemaer fra boligeierne, besiktigelse av eiendommer ved særskilt behov, samt kostnader til IT-utvikling, utsendelse av skjemaer mv. De varige økte driftskostnadene, blant annet drift og vedlikehold av det nye IT-systemet, forutsettes dekket innenfor skatteetatens budsjettamme. Nedenfor omtales de forskjellige kostnadene nærmere.

13.2 Nærmere om etableringskostnadene

13.2.1 Sentrale forutsetninger for beregningene

Sentrale forutsetninger som legges til grunn er:

- Det er ca. 2,3 mill. bolig- og fritidseiendommer i landet.
- Det er til sammen ca. 3 mill. eierforhold. Det er flere eierforhold enn eiendommer da en del eiendommer eies av flere i sameie. Det vil bli sendt ut et skjema for hvert eierforhold.

13.2.2 Behandlinger av egenmeldingsskjemaer mv.

Ved innføringen av det nye takseringssystemet vil alle 2,3 mill. bolig- og fritidseiendommer bli taksert. Dette skjer ved at skatteetaten sender ut egenmeldingsskjemaer som boligeierne fyller ut og returnerer til etaten.

Likningskontorene i skatteetaten vil deretter behandle egenmeldingsskjemaene. Det vil etter behov bli gitt individuell veiledning til boligeierne om egenmeldingen, samt hjelp til kontroll og opprettinger mv.

Basert på anslag fra prøvetakseringen 1991 og takseringsløsningen som ble skissert i St.meld. nr. 45 (1995-96), justert for de endringer i takseringsløsningen som nå er foreslått, er det anslått en gjennomsnittlig behandlingstid på 13 minutter pr. egenmeldingsskjema. Dette gir en arbeidsbelastning på ca. 289 årsverk, tilsvarende ca. 115 mill. kroner.

I tillegg antas det at det vil medgå en del tid til klagebehandling i den første tiden etter at ordningen er innført. Ressursforbruket til dette er foreløpig anslått til ca. 10 årsverk, tilsvarende 4 mill. kroner.

13.2.3 Direkte registreringskostnader

Det er lagt til grunn en tidsbruk på om lag ett minutt pr. egenmeldingsskjema i forbindelse med selve skjemaregistreringen. Dette inkluderer manuell skjemabehandling, transport til og fra registreringsenheten, optisk lesning og manuell registrering. Ett minutt for hvert boligforhold gir en arbeidsbelastning på ca. 22 årsverk, tilsvarende ca. 9 mill. kroner.

13.2.4 Besiktigelse av boliger

Det foreslåtte takseringssystemet er basert på at de fleste bolig- og fritidseiendommer skal verdsettes maskinelt uten besiktigelse av boligene. Unntaksvis vil det være behov for besiktigelse av eiendommene. Behovet for besiktigelse oppstår blant annet i følgende tilfeller:

- Ved vurdering av individuell korreksjon for lav standard, det vil si for mangler som er av varig art, og som etter en isolert vurdering medfører en forringelse av samlet eiendomsverdi med minst 25 prosent. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.3.2.
- Besiktigelse av enkelte av eiendommene med større tomt enn 1,2 mål, og hvor det er antatt at det overskytende arealet har betydelig verdi. Mye taler for at større tomter blir vurdert etter lokalt fastsatte sjablonregler, men besiktigelse bør gjennomføres i spesielle tilfeller. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 10.3.2.

Det legges til grunn at ca. 4 prosent av boligmassen på 2,3 mill. må besiktes, tilsvarende ca. 92 000 eiendommer. Ved en antatt gjennomsnittlig besiktigelseskostnad på 600 kroner utgjør dette ca. 55 mill. kroner.

13.2.5 Oppmåling av bygninger

I utgangspunktet er det skattyterne selv som har ansvaret for å fremskaffe arealoppgaver over boligen. I tilfeller hvor skattyteren er ute av stand til å selv foreta oppmåling og heller ikke har betalingsevne til å betale for bistand til oppmåling, er det foreslått at det gis anledning til å få boligen oppmålt uten egenkostnad. Nærmere kriterier for dette vil bli fastsatt i forskrift. Det legges foreløpig til grunn at ca. 2 prosent av boligmassen må måles opp i henhold til dette.

Dette tilsvarer 46 000 boliger. Oppmåling, inkludert reisetid, antas å ta i gjennomsnitt 45 minutter. Totale kostnader er anslått til ca. 8 mill. kroner.

13.2.6 Prosjektadministrasjon, opplæring og informasjon mv.

For at det skal være forsvarlig med en landsdekkende igangsetting av et nytt system for boligbeskatning, må systemet utprøves i mindre målestokk. Kostnadene for et prøveprosjekt er anslått til ca. 6 mill. kroner. I tillegg må det etableres en prosjektadministrasjon for hovedprosjektet. Kostnadene til dette er anslått til ca. 20 mill. kroner over en to-årsperiode (2002-2003). Videre er det beregnet ca. 7 mill. kroner til ulike opplæringstiltak i fylkene som følge av innføring av ny løsning. I tillegg er det beregnet ca. 4 mill. kroner til utforming av informasjonsmateriell, kunngjøringer etc. Samlet utgjør disse kostnadene 37 mill. kroner.

13.3 Investeringer

13.3.1 Trykking av skjemaer og portoutgifter

Kostnadene til trykking av 3 mill. skjemaer er beregnet til ca. 1,5 mill. kroner.

Kostnader til porto i forbindelse med utsendelse av skjemaer til boligeierne er beregnet til ca. 30,5 mill. kroner. Til sammen utgjør kostnadene til trykking av skjemaer og porto ca. 32 mill. kroner.

13.3.2 Utvikling av IT-løsninger

Det vil være nødvendig å benytte ekstern ekspertise til å utvikle nye IT-løsninger og rutiner i forbindelse med innføring av ny takseringsløsning. Kostnader til utvikling av nødvendige IT-løsninger er beregnet til ca. 60 mill. kroner.

Størstedelen av kostnadene påløp i forbindelse med utvikling av inntil 50 skjermbilder, med bakenforliggende moduler. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene, før endelig spesifisering er klar og anbud innhentet. Det er derfor i tillegg satt av en usikkerhetsavsetning på 18 mill. kroner for IT-utvikling, tilsvarende 30 prosent.

13.4 Varige drifts- og vedlikeholdskostnader

Det er relativt beskjedne driftskostnader knyttet til dagens takstgrunnlag og saksbehandling. Ressursinnsatsen er anslått til 30 årsverk på landsbasis, tilsvarende ca. 12 mill. kroner.

Ressursbehovet knyttet til drift og vedlikehold av ny takseringsløsning er beregnet til ca. 58 årsverk, tilsvarende ca. 23 mill. kroner fra 2004 og framover. Årsverkene vil medgå til blant annet generelle driftsoppgaver, besvarelser av henvendelser og egenmeldinger til likningskontorene, samt drift og kvalitets-sikring av IT-systemet mv. Det er videre anslått at ca. 0,5 prosent av eiendomsmassen må takseres ved besiktigelse årlig. Dette utgjør ca 6 mill. kroner. Øvrige driftskostnader er knyttet til datakjøringer, dataoverføringer mv. Dette er beregnet til ca. 5 mill. kroner årlig. Samlet utgjør dette 34 mill. kroner. Det er usikkerhet knyttet til disse anslagene.

Fratrukket dagens ressursbruk gir dette et årlig økt ressursbehov til drift og vedlikehold på ca. 22 mill. kroner fra 2004. På bakgrunn av forventede effektiviseringsgevinster ved planlagte systemendringer på andre virksomhetsområder i etaten, forutsettes det at økt ressursbehov ved ny takseringsløsning kan dekkes innenfor etatens budsjettrammer.

13.5 Oppsummering

Kostnader knyttet til innføring av ny modell for boligbeskatning er oppsummert i tabellen nedenfor. Innførings- og etableringskostnader er beregnet til ca. 338 mill. kroner. De økte årlige driftskostnader fra og med 2004 er beregnet til 22 mill. kroner. Økte driftskostnader dekkes innenfor etatens egne budsjettrammer. Det er usikkerhet knyttet til anslagene.

Tabell 13.1: (i 1000 kr)

		2002	2003	2004	2005
1	<i>Prosjektkostnader</i>				
.					
-	Behandling av egenmeldingsskjemaer mv.	0	115 000	4 000	0
-	Direkte registreringskostnader	0	9 000	0	0
-	Besiktigelse av boliger	0	55 000	0	0
-	Oppmåling av bygninger	0	8 000	0	0
-	Prøveprosjekt, prosjektadm., opplæring og informasjon	11 000	21 000	5 000	0
2	<i>Investeringer</i>				
.					
-	Utsendelse av skjema mv.	0	32 000	0	0
-	Utvikling av IT-løsninger	30 000	30 000	0	0
-	Usikkerhetsavsetning IT-utvikling (30 pst)	9 000	9 000	0	0
3	<i>Varige drifts- og vedlikeholdskostnader</i>				
.					
-	Økt ressursbehov til drift og vedlikehold	0	0	22 000	22 000
	<i>Sum</i>	<i>50 000</i>	<i>279 000</i>	<i>31 000</i>	<i>22 000</i>
	<i>Bevilgningsbehov</i>	<i>50 000</i>	<i>279 000</i>	<i>9 000</i>	<i>0</i>

Kilde: Finansdepartementet.

Del III Økonomisk del

14 Fordelings- og provenyvirkninger av forslaget i Innst. S. nr. 143 (1996-97)

14.1 Innledning

I behandlingen av St.meld. nr. 45 (1995-96) om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning foreslo flertallet i finanskomiteen konkrete satser og bunnfradrag i boligbeskatningen i tillegg til selve takseringsreglene. Komiteflertallet la til grunn at det skulle innhentes data og foretas analyser av fordelings- og inntektsvirkningene av boligtakserings- og skattesystemet, jf. s. 26 i Innst. S. nr. 143 (1996-97):

«Det må innhentes data og foretas analyser av fordelings- og inntektsvirkningene av dette boligtakserings- og skattesystem. På denne bakgrunn må Regjeringen fremme en lovproposisjon.»

I dette kapitlet presenteres analysen som departementet har foretatt. Beregningene er basert på tallmateriale innhentet i forbindelse med Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse 1997. Det vises til avsnitt 5.2 for en oversikt over detaljene i finanskomiteens takseringsløsning.

Avsnitt 14.2 gjør rede for komiteflertallets skisse til kvadratmetersatser, bunnfradrag og satsstruktur, og forutsetningene som er lagt til grunn for framskrivningen til 2001-nivå. I avsnitt 14.3 omtales datagrunnlaget og metoden for beregningene. Avsnitt 14.4 viser provenyvirkningene av komiteflertallets skisse, mens avsnitt 14.5 omtaler fordelingsvirkningene. I avsnitt 14.6 ser en nærmere på virkninger av enkeltelementer i komiteflertallets forslag til takseringsopplegg. Til sist i avsnitt 14.7 gis en samlet vurdering av skissen på bakgrunn av de beregningene som er foretatt.

14.2 Satser og bunnfradrag mv. i komiteflertallets skisse

I tråd med komiteflertallets retningslinjer er kvadratmetersatsen i takseringsmodellen oppjustert til 2001-nivå. Komiteflertallet forutsatte at kvadratmetersatsene skulle justeres i forhold til endringer i byggekostnadsindeksen, jf. Innst. S. nr. 143 (1996-97), s. 15:

«Kvadratmeterpris settes til en andel av produksjonskostnadene. (...) Dette kronebeløp skal justeres med jevne mellomrom i forhold til endringer i byggekostnadsindeksen. (...) Bunnfradraget skal automatisk og ved enhver endring av kvadratmeterprisen og ved endring av gamle takster justeres tilsvarende for å sikre at en bolig med beregnet areal på 150 kvadratmeter uansett blir fritatt skattlegging. Kvadratmeterpris fastsettes separat for enebolig og fritidseiendommer, rekkehus/flermannsbolig og blokkleiligheter.(...) For 1997 settes kvadratmeterprisen til kr 7 000 for eneboliger, kr 7 000 for rekkehus, kr 9 000 for blokkleiligheter og kr 5 000 for fritidshus.»

Veksten i byggekostnader har vært på om lag 11,5 prosent for leiligheter og 12 prosent for eneboliger fra desember 1997 til desember 2000, ifølge Statis-

tisk sentralbyrås byggekostnadsindeks for boliger. I beregningene fremskrives kvadratmeterprisene i tråd med dette. Det gir kvadratmeterpriser på 7 800 kroner for eneboliger og rekkehus mv. og 10 100 kroner for blokkleiligheter. Kvadratmeterprisen for fritidseiendommer fremskrives med veksten i byggekostnader for eneboliger. Det gir en kvadratmeterpris på 5 600 kroner.

I St.meld. nr. 45 (1995-96) om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning ble det lagt opp til å behandle takseringssystem og skattenivå separat. I meldingen ble nivået på bunnfradraget og en mulig satsstruktur i fordelsbeskatningen antydnet, men det ble lagt til grunn at et endelig forslag skulle legges frem for Stortinget senere. Flertallet i finanskomiteen kom likevel med konkrete forslag til satser og bunnfradrag i inntekts- og formuesskatten på bolig, jf. Innst. S. nr. 143 (1996-97), s. 23:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, legger til grunn at satsene for beregning av inntekt for inntektsskatten skal være 2 prosent av de første kr 600 000 utover bunnfradraget og 4 prosent for det overskytende, i samsvar med Regjeringens opplegg i St.meld. nr. 45 (1996-97). Disse satsene skal gjelde enebolig, rekkehus og blokkleiligheter. For fritidseiendommer beregnes inntekten for inntektsskatten med 2 prosent av de første kr 275 000 utover bunnfradraget og med 4 prosent for det overskytende, også i samsvar med Regjeringens opplegg.»

Komiteens flertall gikk videre inn for at bunnfradragene skulle settes slik at boliger under en viss størrelse, målt ved beregnet areal, ikke ble skattlagt, jf. Innst. S. nr. 143 (1996-97), side 21:

«Bolig med inntil 150 kvadratmeter beregnet areal (utvendig målt) og blokkleiligheter med inntil 117 kvadratmeter beregnet areal (innvendig målt) skal ikke skattlegges. Med en kvadratmeterpris på kr 7 000 for enebolig og rekkehus og kr 9 000 for blokkleiligheter gir dette et bunnfradrag på kr 1 050 000. (...) For fritidseiendom fastsettes et bunnfradrag som tilsvarer et beregnet areal på 60 kvadratmeter (utvendig målt). Med en kvadratmeterpris på kr 5 000 gir dette et bunnfradrag på kr 300 000.»

På grunn av komiteens arealbegrep med arealreduksjon for blant annet alder og etasjer, kan en bolig være vesentlig større enn arealgrensene ovenfor (hhv. 150 kvm., 117 kvm. og 60 kvm. for enebolig og rekkehus, leiligheter og fritidshus) før den blir skattlagt. Med fullt aldersfradrag (dvs. mer enn 60 år gammel), kan en enebolig over ett plan være opptil 375 kvadratmeter og en leilighet opptil 290 kvadratmeter før taksten overstiger bunnfradraget. En fritidsbolig med fullt aldersfradrag vil ikke bli skattlagt for areal under 150 kvm. Boliger og fritidsboliger over flere plan vil kunne være vesentlig større.

For at boliger med tilsvarende beregnet areal som i komiteflertallets skisse ikke skal få skatt med oppjusterte kvadratmetersatser, har departementet oppjustert bunnfradragene i disse beregningene til 1 170 000 kroner for helårsboliger og 340 000 kroner for fritidsboliger.

14.3 Datagrunnlag og metode

Proveny- og fordelingsvirkningene av det foreslåtte takserings- og boligskattsystemet er beregnet på bakgrunn av Levekårsundersøkelsen 1997 og Sta-

tistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Koblingen av den utvidete levekårsundersøkelsen mot LOTTE-modellen gir et langt bedre grunnlag for å beregne virkninger av boligskattealternativer enn den ordinære LOTTE-modellen.

Levekårsundersøkelsen 1997 er basert på et representativt utvalg på 3 363 husholdninger. Finansdepartementet deltok med en rekke spørsmål om bolig i denne undersøkelsen, jf. boks 14.1. Boligopplysningene i Levekårsundersøkelsen 1997 er koblet mot selvangivelsesstatistikk for 1997 (grunnlaget for den ordinære LOTTE-modellen). Datagrunnlaget er deretter fremskrevet til 2001. Beregningene er usikre, blant annet fordi det er basert på et representativt utvalg og fordi det er usikkerhet knyttet til svarene i levekårsundersøkelsen. Boks 14.2 går nærmere inn på kildene til usikkerhet i beregningene.

Fordelingstabellene i kapitlet er på husholdningsnivå. For å gi et mest mulig riktig bilde av husholdningenes økonomiske velferd, har en valgt et bredest mulig inntektsbegrep, *samlet inntekt før skatt*. I dette inntektsbegrepet inngår lønns- og pensjonsinntekt, kapitalinntekter, ulike overføringer og barnetrygd mens gjeldsrenter trekkes fra. Den skattemessige prosentinntekten av egen bolig erstattes med en korrigert verdi av bolig tjenestene (som skal gjenspeile den økonomiske verdien). Ettersom deltakerne i levekårsundersøkelsen ble bedt om å anslå markedsverdien på sin egen bolig, er det tatt utgangspunkt i denne anslatte markedsverdien for å beregne verdien av bolig tjenestene. I boks 14.3 gjøres det nærmere rede for valg av inntektsbegrep, og hvilke inntekter og utgifter som inngår.

14.4 Provenyvirkninger

Beregningene viser at komiteflertallets skisse til takserings- og skattesystem for bolig- og fritidseiendom innebærer et proveny tap på nærmere 3,7 mrd. kroner i 2001. Provenyet fra inntekts- og formuesskatt på bolig med gjeldende regler er beregnet til om lag 4,2 mrd. kroner i 2001. Dette anslaget er beregnet ved å fjerne ligningsverdien av bolig og fritidseiendom fra de aktuelle inntekts- og formuespostene i Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Ettersom både inntekts- og formuesskatten er progressiv, må dette anslaget tolkes som et maksimumsanslag, jf. boks 15.1.

Mesteparten av provenyet fra inntekts- og formuesskatten vil altså falle bort ved en iverksettelse av komiteflertallets skisse. Tabell 14.1 gir en oversikt over provenyet fra boligbeskatningen med gjeldende regler og med komiteflertallets skisse fordelt på inntekts- og formuesskatt. Både i inntekts- og formuesskatten reduseres provenyet med i underkant av 90 prosent.

Tabell 14.1: Beregnet proveny fra inntekts- og formuesskatt på bolig og fritidseiendom Komiteflertallets skisse sammenlignet med vedtatte regler for 2001. Mill. kroner

	Gjeldende regler	Komiteflertallets skisse	Provenyendring
Inntektsskatt	2 530	300	-2 230
Formuesskatt	1 660	240	-1 420
I alt	4 190	540	-3 650

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det kraftige provenytapet skyldes først og fremst de store bunnfradragene i komiteflertallets skisse, men også at satsene for inntektsberegningen reduseres i forhold til gjeldende regler. Tabell 14.2 viser hvor stor andel av hhv. eneboliger og rekkehus mv., leiligheter og fritidsboliger som anslås å få beregnet prosentinntekt med komiteflertallets skisse.

Samlet sett vil kun om lag 9 prosent av alle helårsboliger og om lag 10 prosent av alle fritidseiendommer få beregnet prosentinntekt. Til sammenligning anslås det at om lag 90 prosent av alle helårsboliger får beregnet prosentinntekt med gjeldende regler. Datamaterialet gir ikke grunnlag for å anslå andelen fritidsboliger som får beregnet prosentinntekt med gjeldende regler, blant annet fordi disse anslagene må baseres på opplysninger i selvangivelsen, der det ikke framkommer om skattyteren eier flere fritidsboliger eller kun en andel av en fritidsbolig. Det gis imidlertid ikke bunnfradrag for fritidsbolig med gjeldende regler, slik at alle fritidsboliger som er gjenstand for prosentligning i prinsippet vil få beregnet prosentinntekt.

Tabell 14.2: Beregnet andel av boliger og fritidseiendommer som får beregnet prosentinntekt av egen bolig. Komiteflertallets skisse sammenlignet med vedtatte regler for 2001. Prosent

Boligtype	Komiteflertallets skisse	Gjeldende regler
Eneboliger, rekkehus mv.	11	93
Blokkleiligheter	2	83
Helårsboliger i alt	9	90
Fritidsboliger	10	(100) ¹⁾

¹⁾ Det gis ikke bunnfradrag for fritidseiendom med gjeldende regler, slik at alle fritidsboliger som prosentlignes i prinsippet vil få beregnet prosentinntekt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Komiteflertallet gikk inn for at de nye takseringsreglene også skal legges til grunn for eiendomsskatten. Komiteen tok ikke stilling til utformingen av satser mv. i eiendomsskatten, men anførte at de samme bunnfradragene av fordelingsmessige hensyn skal gjelde for eiendomsskatten som for inntekts- og formuesskatten. Med gjeldende satsstruktur vil det trolig medføre at kommunene vil miste store deler av inntektene fra eiendomsskatt på boligeiendom, fordi den alt overveiende del av boligmassen som ville bli fritatt for inntekts- og formuesskatt trolig også ville bli fritatt for eiendomsskatt.

Zimmer-utvalget (NOU 1996:20) anslo at eiendomsskatt på bolig sto for om lag 1/3 av det samlede provenyet fra eiendomsskatten, dvs. om lag 1 mrd. kroner. Dersom de samme bunnfradragene legges til grunn i eiendomsskatten, vil altså provenytapet kunne øke betydelig utover det som framkommer i tabell 14.1 ovenfor. Et flertall i Zimmer-utvalget frarådet imidlertid anvendelse av bunnfradrag i eiendomsskatten fordi de mente at skatten var lite egnet som et fordelingspolitisk virkemiddel.

14.5 Fordelingsvirkninger

De aller fleste husholdninger som eier bolig vil få redusert boligs katt med komiteflertallets skisse. Dette framgår av tabell 14.3 som viser hvordan husholdningene som eier bolig eller fritidsbolig fordeler seg etter nivået på skatteendringen. For nærmere 1/3 av husholdningene vil skatteletten utgjøre mer enn 3 000 kroner. Dette er husholdninger med høye gjennomsnittsinntekter, og som betaler relativt mye i inntekts- og formuesskatt på bolig i dag. Med komiteflertallets skisse vil disse husholdningene i gjennomsnitt få knappe 200-300 kroner i samlet boligs katt. Om lag 3 prosent av husholdningene vil få en viss økning i boligs katten. Den ene prosenten av boligeierne som anslås å få en økning på mer enn 3 000 kroner, har langt høyere inntekt enn gjennomsnittet.

Tabell 14.3: Husholdninger som eier bolig/fritidseiendom fordelt etter nivået på beregnet skatteendring. Gjennomsnittlig inntekts- og formuesskatt på bolig med komiteflertallets skisse sammenlignet med vedtatte regler for 2001

Endring i skatt. Kroner	Andel av husholdningene Prosent	Gj.sn. skatt på bolig og fritidseiendom etter gjeldende regler ¹⁾ . Kroner		Gj.sn. skatt på bolig og fritidseiendom etter komiteflertallets skisse ¹⁾ . Kroner		Samlet husholdsinntekt før skatt ²⁾ . Kroner
		Inntektskatt	Formuesskatt	Inntektskatt	Formuesskatt	
<i>Reduksjon</i>	85					
Over 10 000	2	6 500	7 200	150	150	980 000
5 000-10 000	12	3 450	3 450	100	100	640 000
3 000-5 000	16	2 300	1 800	100	100	540 000
1 000-3 000	36	1 500	450	50	50	500 000
100-1 000	19	600	100	100	50	420 000
<i>Ingen endring</i>	12	50	0	50	0	300 000
<i>Økning</i>	3					
100-3 000	2	1 050	250	1 600	600	570 000
Over 3 000	1	2 400	2 150	7 800	8 200	1 240 000
<i>I alt</i>	100	1 650	1 050	200	150	500 000

¹⁾ Avrundet til nærmeste 50 kroner.

²⁾ Både beregnet inntekt av egen bolig og gjeldsrenter er inkludert i inntektsbegrepet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.4 viser gjennomsnittlig endring i skatt for husholdninger som eier bolig eller fritidsbolig fordelt etter samlet inntekt før skatt. Tabellen viser at samtlige innteksgrupper i gjennomsnitt får en reduksjon i boligs katten. Samlet sett får husholdninger som eier bolig eller fritidsbolig en gjennomsnittlig reduksjon i skatt på om lag 2 350 kroner. Av dette beløpet utgjør lettelsen i inntektsbeskatningen om lag 1 450 kroner, mens resten er redusert formuesskatt.

Tabellen illustrerer at de med høye inntekter får størst skattelette. For eksempel vil de 6 prosentene av boligeierne med de høyeste inntektene få en

gjennomsnittlig skattelette på nærmere 4 000 kroner. Dette skyldes blant annet at høyinntektsgruppene i gjennomsnitt betaler mest skatt på bolig med gjeldende regler, blant annet fordi de har høye nettoformuer.

Kolonnene lengst til høyre viser andelen av husholdningene innenfor hver inntektsgruppe som er i formuesskatteposisjon med gjeldende regler og med komiteflertallets skisse. I alle inntektsgruppene reduseres andelen i formuesskatteposisjon betydelig. Samlet sett går andelen husholdninger med egen bolig eller fritidsbolig i formuesskatteposisjon ned med 14 prosentpoeng, til om lag 35 prosent.

Tabell 14.4: Gjennomsnittlig endring i skatt pr. husholdning som eier bolig eller fritidsbolig etter samlet inntekt før skatt. Komiteflertallets skisse til satser og bunnfradrag sammenlignet med vedtatte regler for 2001

Samlet inntekt før skatt ¹⁾ . Kroner	Andel. Prosent	Inntekts-skatt. ²⁾ Kroner	Formu-esskatt. ²⁾ Kro-ner	I alt ²⁾ Kroner	Andeler i formues-skatteposisjon. Prosent	
					Gjel-dende regler	Komite-flertal-lets skisse
Under 200 000	13	-900	-450	-1 350	51	30
200 000-399 999	32	-1 300	-900	-2 200	52	37
400 000-599 999	27	-1 400	-800	-2 200	41	29
600 000-799 999	16	-1 700	-1 050	-2 750	50	31
800 000-999 999	7	-2 100	-1 500	-3 600	58	45
Over 1 000 000	6	-2 300	-1 700	-4 000	63	53
<i>I alt</i>	<i>100</i>	<i>-1 450</i>	<i>-900</i>	<i>-2 350</i>	<i>49</i>	<i>35</i>

¹⁾ Både verdien av boligjenester og gjeldsrenter er med i inntektsbegrepet. Ektefeller er tildeelt halvparten av ekteparets samlede inntekt og skatt.

²⁾ Avrundet til nærmeste 50 kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den geografiske fordelingen av boliger som får skatt

Tabell 14.5 indikerer fordelingen av boligskatten med komiteflertallets skisse etter bostedstype. Boks 14.4 gjør rede for den definisjonen av bostedstype som ligger til grunn for inndelingen. Tabellen viser at andelen boliger som får beregnet prosentinntekt er klart lavest i byer med over 100 000 innbyggere. ⁵⁾ Den lave andelen boliger som får beregnet prosentinntekt i de store byene gjenspeiler til dels at boligmassen i byene relativt sett består av flere leiligheter enn i distriktene. Leiligheter får generelt lave takster, og kun 2 prosent av leilighetene anslås å få beregnet prosentinntekt, jf. tabell 14.2. Det gjenspeiler imidlertid også at både etasjefaktoren og aldersfaktoren slår sterkere ut i byene enn i landet for øvrig, jf. avsnitt 14.6.

⁵⁾ Andelen som får beregnet inntekt av egen bolig i spredtbygde strøk («utenfor tettsted») vil i realiteten være noe lavere, fordi en her ikke har tatt hensyn til at takstene skal reduseres med 50 prosent i sterkt fraflyttingspregede områder.

Tabell 14.5: Boliger som får beregnet inntekt av egen bolig med komiteflertallets skisse fordelt etter bosted

Bosted fordelt etter antall innbyggere	Andel av boligmassen som får beregnet inntekt av egen bolig. Prosent
Utenfor tettsted	12
Tettsted >2 000	11
2 000 - 20 000	10
20 000 - 100 000	16
Over 100 000	5
<i>I alt</i>	<i>10</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

14.6 Betydningen av de enkelte takseringsfaktorene

Beregningene viser at komiteflertallets skisse gir de største skattelettelsene til veletablerte husholdninger og husholdninger med høye inntekter. Nedenfor pekes det på noen enkeltelementer i finanskomiteens takseringsopplegg som i særlig grad bidrar til dette.

Aldersfaktoren

Aldersfradraget bidrar til at andelen boliger som får skatt er større i spredtbygde strøk enn i byene. Som vist i tabell 14.6, er boliger i byene i gjennomsnitt eldre enn i resten av landet. Gjennomsnittsalderen på boliger i byer med over 100 000 innbyggere er 45 år, 11 år mer enn gjennomsnittet for boliger i resten av landet. Andelen boliger med maksimalt aldersfradrag i store og mellomstore byer ligger derfor langt over den samme andelen ellers i landet. Videre er andelen leiligheter som får maksimalt aldersfradrag betydelig større enn den samme andelen for eneboliger/rekkehus. Nesten halvparten av leilighetene med anslåtte markedsverdier over 1,5 mill. kroner får maksimalt aldersfradrag, dvs. 60 prosent reduksjon i bruttotaksten. Dette skyldes at en relativt stor andel av leilighetene med høy markedsverdi i byene er eldre leiligheter.

Tabell 14.6: Gjennomsnittsalder på boligen etter bosted

Bosted etter innbyggertall	Gjennomsnittlig alder på boligen
Utenfor tettsted	38
Tettsted >2 000	31
2 000 - 20 000	31
20 000 - 100 000	36
Over 100 000	45
<i>I alt</i>	<i>37</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etasjefaktorene

Etasjefaktorene bidrar i likhet med aldersfaktoren til at skattebyrden forskyves fra byområder til mer spredtbygde strøk. Tabell 14.7 viser andelen av boligene, eksklusive leiligheter, som bare har ett plan i hhv. byer med over 20 000 innbyggere og i landet for øvrig, rangert etter anslått markedsverdi. Tabellen viser at andelen boliger på ett plan synker i forhold til anslått markedsverdi. Tabellen illustrerer også at boliger i store og mellomstore byer i mindre grad enn boliger i mer spredtbygde strøk er bygd på ett plan. Tabell 14.7 indikerer med andre ord at etasjefaktoren isolert sett gir en større rabatt i byene enn i mer spredtbygde strøk.

Tabell 14.7: Andel boliger med bare ett plan fordelt på anslått markedsverdi ¹⁾ og innbyggertall. Eneboliger og rekkehus/flermannsboliger. Prosent

Anslått markedsverdi	Store og mellomstore byer ²⁾	Ellers i landet
Under 750 000	22	27
750 000-1 500 000	15	18
Over 1 500 000	11	9
I alt	15	21

¹⁾ Utvalget i Levekårsundersøkelsen 1997 ble bedt om å anslå markedsverdien på sin egen bolig. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til disse anslagene.

²⁾ Tettsted med over 20 000 innbyggere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

14.7 Regjeringens vurdering av komiteflertallets skisse

Komiteflertallets skisse til takseringssystem og skatteregler for bolig- og fritidseiendom gir et provenyrtap på nesten 3,7 mrd kroner. Maksimalt om lag 9 prosent av alle boliger og om lag 10 prosent av alle fritidshus vil bli skattlagt. Analysen viser at om lag 85 prosent av husholdningene som eier bolig vil få redusert skatt med komiteflertallets skisse. Om lag 12 prosent av boligeierne vil få tilnærmet uendret skatt, mens kun om lag 3 prosent vil få en viss skatte-skjerpelse.

Etter Regjeringens syn er det ikke ønskelig med en så kraftig reduksjon i skatteinntektene fra bolig- og fritidseiendom, blant annet fordi en i så fall vil måtte øke andre skatter for å unngå kutt i ulike offentlige velferdsordninger mv. Skatteendringen har dessuten en fordelingsprofil som etter Regjeringens syn er lite ønskelig, ved at de største skattelettelsene gjennomgående går til veletablerte husholdninger med høye inntekter og formue. De øvrige husholdningene vil dessuten kunne komme relativt mindre heldig ut enn hva som fremkommer i disse beregningene ettersom de må bidra til inndekningen av provenybortfallet gjennom skatteskjerpelser på andre områder.

At veletablerte husholdninger får de største skattelettelsene har blant annet sammenheng med forholdet mellom livsløp og formue. Disse har i gjennomsnitt høyere nettoformue enn nyetablerte husholdninger, og eier oftere bolig framfor å leie. Det medfører at de i større grad betaler formuesskatt på bolig med gjeldende regler. En reduksjon av skattepliktig verdi på boligen slår

sterkest ut for husholdninger i formuesskatteposisjon siden både formuesskatten og inntektsskatten vil bli redusert.

Enkelte elementer i komiteflertallets takseringsopplegg bidrar isolert sett til å svekke fordelingsegenskapene ved boligbeskatningen. De endringene Regjeringen foreslår vil bidra til å forbedre fordelingsegenskapene av takserings- og boligskattesystemet, både i forhold til komiteflertallets skisse og i forhold til gjeldende regler.

Boks 14.1 Levekårsundersøkelsen 1997

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser gjennomføres årlig med varierende tema. Hovedtemaet for Levekårsundersøkelsen 1997 var boforhold, nærmiljø og fritidsbruk. På bakgrunn av Innst. S. nr. 143 (1996-97) bestilte Finansdepartementet en rekke spørsmål om bolig. Undersøkelsene er basert på besøksintervjuer med et representativt utvalg på 5 000 personer 16 år og eldre. Feltarbeidet foregikk høsten 1997, og svarandelen var 69 prosent. 3 363 personer ble intervjuet.

Blant annet følgende spørsmål ligger til grunn for beregningene av nye boligtakster med komiteflertallets skisse:

- Hva slags hustype bor du/dere i?
- Hvis tre- eller firemannsbolig, har leilighetene i huset felles inngang?
- Finnes det i tillegg til boligens hovedetasje sokkeetasje/kjelleretasje/ekstraetasje med full romhøyde/ekstraetasje med redusert romhøyde som ikke er loftsetasje/loftsetasje?
- Hvor mange kvadratmeter er boligen målt utvendig?
- Er noe av dette tilbygg, det vil si utvidet grunnflate bygget senere enn boligen for øvrig?
- Hvor mange kvadratmeter er tilbygget på?
- Hvilket år ble tilbygget oppført?
- Er det WC i boligen?
- Har boligen hovedinngangsdør, dør til uteplass og bad som er terskelfrie eller har lave terskler (under 2,5 cm)?
- Har boligen hovedinngangsdør og dør til uteplass og bad hvor døråpningen er minst 80 cm bred?
- Har gang/korridor/vindfang en bredde på minst 140 cm?
- Har boligen trappeheis eller løfteplate?
- Er følgende rom utformet slik at de er velegnet, delvis egnet eller uegnet for rullestolbruker eller for bruker av gæstol? (Bad/WC/kjøkken/gang/entre/vindfang/soverom).
- Kan du anslå hvor mye du/dere ville får dersom du/dere solgte boligen nå? Slike anslag må nødvendigvis bli svært grove. (Vi er fornøyd om du anslår beløpet i nærmeste hundretusen kroner).
- Hvor mange hytter/fritidshus eier du/dere?
- Eier du/dere hytta alene?
- Hvor stor er din/deres eierandel av hytta?
- Har hytta/fritidshuset innlagt vann; WC; bad/dusj; elektrisitet?
- Hvilket år ble hytta/fritidshuset bygd?
- Har hytta/fritidshuset mer enn en etasje?
- Hvor mange etasjer har hytta/fritidshuset?

- Hvor mange kvadratmeter er hovedetasjen målt utvendig?
- Hører det vinterisolert anneks til hytta/fritidshuset?
- Hvor mange kvadratmeter er annekset/anneksene målt utvendig?
- Hører det eid tomt med til hytta/fritidshuset?
- Hvor stor er tomten?
- Hva var ligningsverdien for din/deres andel av hytta/fritidshuset for året 1996?
- Kan du anslå markedsverdien til hytta/fritidshuset, dvs. hvor mye du/dere ville få dersom du/dere solgte hytta/fritidshuset nå? Vi er fornøyd om du anslår beløpet i nærmeste femtitusen kroner.

I analysen i denne proposisjonen er markedsverdianslagene framskrevet til 2001-nivå ved hjelp av Statistisk sentralbyrås prisindeks for brukte boliger, som er inndelt i 4 geografiske soner (Oslo med Bærum; resten av Akershus; Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø; resten av landet).

Boks 14.2 Forutsetninger og usikkerhet ved beregningene

Beregningene i dette kapitlet og i kapittel 15 er basert på opplysninger om bolig i levekårsundersøkelsen 1997 og Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Ved hjelp av boligopplysningene i levekårsundersøkelsen, jf. boks 14.1, kan en beregne takster med alternative takseringsregler som så legges inn i LOTTE-modellen. Grunnlaget for LOTTE-modellen er selvangivelsesstatistikk for 1997.

Levekårsutvalget er et underutvalg av det ordinære LOTTE-utvalget. Med et mindre utvalg blir beregningene mer usikre enn ordinære LOTTE-beregninger. Mens selvangivelsesstatistikken i all hovedsak bygger på relativt lett kontrollerbare registerdata over lønn mv., baseres levekårsundersøkelsen i stor grad på mer subjektive opplysninger som fremkommer i intervju. Dette er to hovedårsaker til at det er større usikkerhet knyttet til svarene i levekårsundersøkelsen enn i selvangivelsesstatistikken. Nedenfor omtales enkelte andre særlige forhold ved disse beregningene som bidrar til å øke usikkerheten.

Framskrivning av ligningsverdier til 2001-regler

Både opplysningene i levekårsundersøkelsen og selvangivelsen er framskrevet til 2001. Det er blant annet tatt hensyn til de prosentvise oppjusteringene av ligningsverdiene i 1998 (5 pst.), 2000 (10 pst.) og 2001 (15 pst.). Ved oppjusteringen av ligningsverdiene har en først beregnet en ligningsverdi for 1997 med utgangspunkt i den prosentinntekten for bolig/fritidsbolig som fremkommer på selvangivelsen. Svakheten ved en slik metode er at en ikke fanger opp de eventuelle boligene/fritidsboligene som hadde takster under bunnfradraget i 1997 (og derfor ikke var oppført med prosentinntekt i 1997), men som etter de prosentvise oppjusteringene kommer over bunnfradraget. Dette antas imidlertid å ha liten provenyemessig betydning.

Misforhold mellom levekårsundersøkelsen og selvangivelsesstatistikken

Enkelte husholdninger oppgir at de ikke eier egen bolig i levekårsundersøkelsen, men er oppført med beregnet prosentinntekt av egen bolig/formuesverdi på bolig i selvangivelsesstatistikken for samme år (eller omvendt). Dette gjelder om lag 7 prosent av husholdningene i utvalget.

Årsaken til dette misforholdet mellom levekårsundersøkelsen og selvangivelsesstatistikken kan være at innhenting av opplysninger ifm. levekårsundersøkelsen og selvangivelsen er gjort på forskjellig tidspunkt. Eventuelle avvik kan derfor skyldes *kjøp og salg av bolig eller fritidsbolig i løpet av året*. Problemet med disse tilfellene er at en eventuell skatteendring ved overgang til nye takseringsregler ikke vil skyldes endret takst på boligen, men endret eierstatus når en sammenligner referansealternativet (som er basert på opplysninger i selvangivelsesstatistikken) med komiteflertallets skisse (som er basert på opplysninger i levekårsundersøkelsen). Husholdningene som ikke har prosentinntekt på selvangivelsen, men som oppgir å eie bolig i levekårsundersøkelsen, vil dermed komme ut med en skatteøkning gitt at den nye taksten overstiger bunnfradraget. Dette gjelder om lag 3 prosent av husholdningene. Tilsvarende vil de om lag 4 prosent av husholdningene som har ligningsverdi på selvangivelsen, men som ikke oppgir å eie bolig i levekårsundersøkelsen, komme ut med en reduksjon i skatt. En eventuell skatteendring vil heller ikke reflektere endret takst på boligen dersom husholdningen har *byttet bolig eller fritidsbolig i det aktuelle tidsrommet*.

I beregningene er alle husholdningene som er oppført med ligningsverdi av egen bolig/fritidsbolig på selvangivelsen og/eller som oppgir å eie bolig i levekårsundersøkelsen behandlet som boligeiere, jf. tabell 14.3 og 14.4. Dette må betraktes som et maksimumsantall.

Manglende opplysninger

For de husholdningene som har ført opp ligningsverdi på bolig i selvangivelsen, men ikke oppgir å eie bolig i levekårsundersøkelsen, mangler relevante opplysninger om boligen, herunder boligtype (enebolig, rekkehus eller blokkleilighet). I beregningene av andeler av husholdningene med hhv. enebolig eller leilighet som får beregnet prosentinntekt med gjeldende regler, er disse husholdningene derfor fordelt forholdsmessig på de to boligtypene, jf. tabell 14.2.

Deltakerne i levekårsundersøkelsen ble bedt om å anslå markedsverdien på egen bolig og fritidseiendom, jf. boks 14.1. Det hefter betydelig usikkerhet til slike subjektive anslag. Markedsverdianslagene (framskrevet til desember 2000) er benyttet til å beregne en korrigert verdi av bolig tjenestene, jf. boks 14.3 om valg av inntektsbegrep og vil derfor kunne virke inn på rangeringen av husholdningene etter inntekt mv. I tilfeller der markedsverdien ikke er anslått, har en tilordnet en markedsverdi med utgangspunkt i ligningsverdien. En har beregnet det gjennomsnittlige forholdet mellom markedsverdier og ligningsverdier innenfor fire geografiske områder (Oslo og Bærum; resten av Akershus; Bergen, Stavanger og Trondheim; resten av landet), og justert boligens ligningsverdi i tråd med dette.

Boligskatt påvirker levekårene i samfunnet. For å analysere hvordan endringer i boligskatt påvirker inntektsfordelingen, bør en benytte et inntektsmål som gir et mest mulig dekkende bilde av husholdningenes økonomiske velferd. En tradisjonell økonomisk definisjon av inntekt tar utgangspunkt i følgende inntektsbegrep: *inntekten i en periode er det beløpet som kan forbrukes uten at realverdien av formuen reduseres* (Schanz-Haig-Simons inntektsbegrep). Dette inntektsbegrepet omfatter dermed også urealiserte og ikke-likvide inntekter, herunder inntekt av egen bolig. Blant annet av praktiske årsaker samsvarer ikke skattegrunnlaget fullt ut med dette inntektsbegrepet, men det er likevel det mest relevante inntektsbegrepet i fordelingsanalyser fordi det fanger opp de reelle inntektsforskjellene mellom personer.

Inntektsbegrepet som benyttes i fordelingsanalysen i dette kapitlet og i kapittel 15 omfatter i tråd med prinsippet ovenfor samlet inntekt medregnet *korrigert boliginntekt*, med fratrukk for gjeldsrenter. En har kommet fram til en korrigert boliginntekt ved å utelate den skattemessige inntekten av egen bolig, for så å legge til en beregnet verdi av bolig-tjenester tilsvarende 5 prosent av boligens anslåtte markedsverdi på egen bolig i levekårsundersøkelsen 1997. Følgende elementer inngår dermed i inntektsbegrepet:

Yrkesinntekt

(lønn (inkl. sykepenger) og netto næringsinntekt)

+ *Netto kapitalinntekter*

(netto renteinntekter, aksjeutbytte, netto realisasjonsgevinster og andre kapitalinntekter)

+ *Verdien av bolig tjenester*

(beregnes til 5 pst. av anslått markedsverdi)

+ *Skattepliktige overføringer*

(pensjoner fra folketrygden, tjenestepensjon mv., arbeidsledighets-trygd, mottatt bidrag mv.)

+ *Skattefrie overføringer*

(barnetrygd, bostøtte, stipend, sosialhjelp)

= *Samlet inntekt før skatt*

Statistisk sentralbyrå bruker som regel inntektsbegrepet *inntekt etter skatt* sine analyser, der både verdien av bolig tjenester og gjeldsrenter er utelatt. På grunn av måleproblemer vil det normalt ikke være mulig å inkludere verdien av bolig tjenester i inntektsbegrepet direkte. Ved å utelate renteutgifter i inntektsberegningen, tar en sjablonmessig og indirekte hensyn til verdien av bolig tjenestene. Svakheten ved denne metoden er at den ikke fanger opp forskjeller i disponibel inntekt mellom husholdninger med ulik gjeldsgrad. For personer med hovedparten av formuen plassert i bolig, men som ikke har gjeld, vil et slikt inntektsbegrep bidra til å undervurdere den reelle inntekten. Eksempelvis har unge i etableringsfasen ofte høyere renteutgifter enn eldre, og ved ikke å trekke fra renteutgifter i inntektsbegrepet vil en trolig gjennomgående undervurdere inntektene til de eldre i forhold til de unge. En annen viktig svakhet ved denne metoden er at den kan overvurdere inntektene til selvstendig næringsdrivende sammenlignet med lønnstakere fordi gjeldsrenter knyttet til næringsvirksomhet ikke trekkes fra.

I fordelingsanalyser brukes i tillegg ofte kontant eller *disponibel inntekt*, der gjeldsrenter trekkes fra, men uten at verdien av bolig tjenester inkluderes. Svakheten ved dette inntektsbegrepet er at en person som

har valgt å investere i egen bolig og ta opp lån vil framstå med lavere inntekt enn en person med tilsvarende inntekt som velger å leie bolig.

Opplysninger fra den særskilte levekårsundersøkelsen 1997 gjør det mulig å benytte det mer dekkende begrepet «samlet inntekt før skatt», hvor korrigert boliginntekt inngår.

Boks 14.4 Definisjon av bostedstype

I analysen er det benyttet en bostedsinndeling basert på Statistisk sentralbyrås definisjon. Spørsmålene knyttet til bosted i Levekårsundersøkelsen var tilpasset denne definisjonen.

- En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger).
- Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen.

15 Virkninger av Regjeringens takseringsforslag og skisse til bunnfradrag og satser

15.1 Innledning

Finanskomiteens flertall, medlemmene fra Senterpartiet og Arbeiderpartiet, la fram skisse til bunnfradrag og satser i boligbeskatningen i tillegg til de tekniske takseringsreglene. Departementet fremmer ikke nå formelt forslag til vedtak om bunnfradrag, reduksjonsfaktorer og satser i boligbeskatningen siden de nye takstene først skal benyttes ved ligningen for inntektsåret 2005.

Regjeringen foreslår at beskatningen av bolig, når de nye takstene foreligger, innrettes etter følgende retningslinjer:

Boligbeskatningen skal fortsatt være moderat. Siden de nye takseringsreglene kan gi betydelig høyere bruttotakster enn i dag, kan en fortsatt moderat boligbeskatning oppnås gjennom høyere bunnfradrag, reduksjonsfaktorer og reduserte satser for beregning av prosentinntekt. Det legges opp til at det ved innføringen av nye takster gis en samlet lettelse i boligbeskatningen. Av fordelingshensyn bør de største lettelsene gis i inntektsskatten på egen bolig og ikke i formuesskatten. Det bør i gjennomsnitt også gis større lettelser i beskatningen av helårsbolig enn i beskatningen av fritidsbolig.

Boligbeskatningen skal ha gode fordelingsvirkninger. Regjeringens forslag til nye takseringsregler vil gi et vesentlig mer rettferdig grunnlag for boligbeskatningen enn i dag. En har dermed et godt utgangspunkt for å ivareta fordelingshensynet i utformingen av boligskattereglene. Regjeringen foreslår en progressiv beskatning av boliger, med relativt høye bunnfradrag som benyttes både i inntekts- og formuesskatten. Bunnfradraget settes slik at mindre boliger fritas helt for skatt. Det foreslås videre at innslagspunktet for høy sats for beregning av prosentinntekt settes høyt, og slik at kun de aller største boligene får beregnet prosentinntekt med høy sats. På denne måten vil mindre boliger få lav eller ingen skatt ved overgangen til nye takserings- og skatteregler for bolig.

Tilsvarende som for fast bolig foreslår Regjeringen å innføre et bunnfradrag for fritidseiendommer som benyttes både i inntekts- og formuesskatten. Fordelingsargumentet for en lempelig beskatning av mindre fritidseiendommer er likevel svakere enn for mindre boliger. Bunnfradraget for fritidseiendommer foreslås derfor satt lavere enn for bolig, og slik at en fritidsbolig med gjennomsnittlig areal får en moderat beskatning. Det foreslås også relativt lavere innslagspunkt for høy sats for beregning av prosentinntekt.

Den konkrete fastsettelsen av satser og bunnfradrag mv. i tråd med disse intensjonene kan først gjøres når det nye takstgrunnlaget er nærmere klarlagt. I dette kapitlet presenteres en skisse til bunnfradrag og satsstruktur mv. med utgangspunkt i departementets beregningsgrunnlag og 2001-regler.

I beregningene har en ikke tatt hensyn til at tomt over 1,2 mål skal verdsettes for seg og inngå i formuesskattegrunnlaget. En har heller ikke fått tatt hensyn til individuelle korreksjoner av takstene i tilfeller der boligen har særlige

mangler (særskilt lavstandardfradrag) eller der markedsverdien er lavere enn takst etter bunnfradrag (sikkerhetsventilen). I beregningene er det imidlertid tatt hensyn til de sjablonmessige lavstandardsfradragene. I boks 15.1 gjøres det nærmere rede for forutsetningene for beregningene. Forslaget om skjermingstiltak knyttet til skattebegrensningsregelen, jf. kapittel 18, er inkludert i beregningene. Det er ikke tatt hensyn til virkningene i inntektsskatten av at også bruttotakstene for regnskapslignede boliger vil endres ved overgangen til nye takseringsregler.

15.2 Skattenivå

Som beskrevet i kapittel 2 er bolig svært lempelig beskattet sammenlignet med annen kapital. Samlet proveny fra inntekts- og formuesbeskatningen av bolig og fritidseiendom er anslått til om lag 4,2 mrd. kroner i 2001. En iverksettelse av komiteflertallets skisse til takserings- og skattesystem for bolig og fritidseiendom ville innebære et provenytap på nærmere 3,7 mrd. kroner i forhold til 2001. Som vist i kapittel 14 vil dette være til særlig fordel for etablerte husholdninger med høye inntekter. Dette skyldes blant annet at andelene som eier bolig og fritidsbolig og andelene i formuesskatteposisjon er størst i grupper med høy inntekt, jf. boks 15.2. Etter departementets vurdering bør det ikke legges opp til endringer som innebærer at størstedelen av boligene og fritidsboligene unntas fra beskatning.

Regjeringen legger vekt på at boligbeskatningen fortsatt skal være moderat og legger derfor opp til en samlet lettelse i inntekts- og formuesbeskatningen av bolig på om lag 1 mrd. kroner i forhold til 2001-nivå. Tabell 15.1 viser fordelingen av provenyet på inntekts- og formuesskatt ved overgangen til nye takseringsregler. Det fremkommer av tabellen at de største lettelsene gis i inntektsskatten. Provenytapet av forslaget til endringer i skattebegrensningsregelen, jf. kapittel 18, beregnes isolert sett til om lag 60 mill. kroner og inngår i beregningene av inntektsskatt på bolig.

Tabell 15.1: Beregnet proveny fra inntekts- og formuesskatt på prosentlignet bolig- og fritidseiendom. Regjeringens skisse til satser og bunnfradrag sammenlignet med vedtatte regler for 2001. Mill. kroner

	Gjeldende regler	Forslag	Provenyendring
Inntektsskatt	2 530	1 660	-870
Formuesskatt	1 660	1 470	-190
<i>I alt</i>	<i>4 190</i>	<i>3 130</i>	<i>-1 060</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

15.3 Skisse til satser og bunnfradrag i boligbeskatningen

I fastsettelsen av bunnfradrag og satser mv. legger Regjeringen vekt på at boligbeskatningen skal ha gode fordelingsvirkninger og at mindre boliger skal ha lav eller ingen boligsatt.

Kombinasjonen av kvadratmetersatt (etter sjablonmessig reduksjon) og bunnfradrag vil for et gitt proveny (og et gitt takstgrunnlag) være med på å bestemme fordelingsvirkningene av boligskatten. En reduksjon i kvadratme-

tersatsen vil isolert sett svekke den progressive effekten i boligbeskatningen, ved at taksten blir redusert forholdsmessig like mye for alle boliger. Et større bunnfradrag reduserer skatten mest for mindre og middels store boliger. Høye kvadratmetersatser kombinert med høyt bunnfradrag vil dermed gi større omfordeling i forhold til inntekt enn et opplegg med lavere kvadratmetersatser og lavere bunnfradrag. Dette skyldes at høyinntektsgrupper i gjennomsnitt har større boliger enn lavinntektsgrupper, og at det er større hyppighet av boligeiere i høyinntektsgruppene. Ut fra hensynet til en effektiv kapitalanvendelse, kan kombinasjonen av relativt høyt bunnfradrag og høye kvadratmetersatser også være gunstig ved at dette bidrar til at investeringer i store boliger i større grad blir skattemessig likebehandlet med andre investeringer.

Fordelingshensynet og hensynet til en beskatning av bolig som er mer nøytral i forhold til andre investeringer må imidlertid avveies mot et ønske om å unngå svært høy boligskatt for enkelte skattytere. Med en flatere struktur på boligbeskatningen, vil det trolig være færre enkelttilfeller der personer med lav inntekt og store hus får betalingsproblemer i forhold til boligskatten. Det vises til kapittel 18 for en nærmere drøfting av denne problemstillingen. Fordelings- og effektivitetsargumentene for en svært progressiv boligbeskatning vil også være noe svakere når grunnlaget som blir ført til beskatning ikke er basert på markedsverdi, men på bygningens produksjonsverdi uten hensyn til faktisk tomteverdi. Det skyldes at det ikke nødvendigvis vil være samsvar mellom takster og markedsverdier, slik at en stor bolig med lav markedsverdi kan få høyere boligskatt enn en mindre bolig med høyere markedsverdi, jf. for eksempel en stor enebolig sett i forhold til en mindre leilighet i et attraktivt område. Slike utslag kan dempes ved et mindre progressivt system der boligskatten spres på flere boliger, det vil si med lavere bunnfradrag kombinert med lavere kvadratmetersatser.

Etter en samlet vurdering og gitt forutsetningene om proveny i avsnitt 15.2 ovenfor, legger Regjeringen opp til en kombinasjon av bunnfradrag og kvadratmetersatser som gir en *moderat progressiv beskatning* av bolig. Nedenfor skisseres konkrete kvadratmetersatser og bunnfradrag. Disse legges til grunn i beregningene av fordelingsvirkninger mv. i avsnitt 15.4.

Kvadratmetersatser/reduksjonsfaktorer

Tabell 15.2 gir en oversikt over skissen til reduksjonsfaktorer og hvilke kvadratmetersatser det tilsvarer i 2001. For å dempe progressiviteten i boligbeskatningen legges det opp til å benytte reduksjonsfaktor også i normalsonen. Kvadratmetersatsen for helårsbolig i normalsonen settes til 80 prosent av produksjonskostnadene. Produksjonskostnadene er beregnet til 8 000 kroner pr. kvm i 2001. For 2001 gir det en kvadratmetersats i normalsonen på 6 400 kroner. Kvadratmetersatsen settes til 65 prosent av produksjonskostnadene i fradragssone 1 og til 50 pst. av produksjonskostnadene i fradragssone 2, tilsvarende satser på hhv. 5 200 kroner og 4 000 kroner i 2001. For fritidseiendom benyttes samme sats som for helårsbolig i normalsonen.

Tabell 15.2: Forslag til reduksjonsfaktorer og sonefordelte kvadratmetersatser i 2001

	Reduksjonsfaktor	Kvm.sats 2001. Kroner
<i>Helårsbolig</i>		
Normalsonen	0,8	6 400
Fradragssone 1	0,65	5 200
Fradragssone 2	0,5	4 000
<i>Fritidsbolig</i>	0,8	6 400

Kilde: Finansdepartementet.

Bunnfradrag for helårsbolig

Med de kvadratmetersatsene som legges til grunn, vil bruttotakstene (takst før bunnfradrag) bli vesentlig høyere enn i dag. Det tilsier at bunnfradragene bør økes betydelig. I departementets skisse settes bunnfradraget for helårsbolig til 540 000 kroner. Det foreslås at dette bunnfradraget også legges til grunn i formuesskatten for å gi en fortsatt moderat formuesbeskatning av bolig. Tabell 15.3 gir en oversikt over hvor store boliger med ulik alder og soneplassering kan være før de blir ilagt skatt. En ny bolig i normalsonen kan være inntil 85 kvm før den blir ilagt inntektsskatt og eventuell formuesskatt. En bolig med gjennomsnittlig alder (33 år) i normalsonen kan være inntil 102 kvm før den får skatt. En bolig med maksimalt aldersfradrag i fradragssone 2 kan være opptil 193 kvm før den blir ilagt eventuell inntektsskatt og formuesskatt.

Tabell 15.3: Kvadratmeter boligareal før boliger med ulik alder og soneplassering blir ilagt inntektsskatt (og ev. formuesskatt). Bunnfradrag 540 000 kroner

	Ny	10 år	20 år	30 år	40 år	50 år	60 år
Normalsonen	85	89	94	100	106	113	121
Fradragssone 1	104	110	116	123	130	139	149
Fradragssone 2	136	143	151	159	169	181	193

Kilde: Finansdepartementet.

For å illustrere hvor mange boliger som kan få skatt med dette opplegget, kan en se på andelen som vil få *beregnet prosentinntekt* av egen bolig. Boliger med takst over bunnfradraget vil få beregnet prosentinntekt (gitt at de prosentlignes), og inntektsbeskattes gitt at boligeieren er i skatteposisjon. Tabell 15.4 viser andeler av husholdningene som eier eneboliger eller leiligheter som får beregnet prosentinntekt med forslaget sammenlignet med i dag. Det gjøres oppmerksom på at disse anslagene er særlig usikre, blant annet fordi opplysninger om boligtype fra Levekårsundersøkelsen er koblet med opplysninger om beregnet prosentinntekt fra selvangivelsesstatistikken. I boks 14.2 gjøres det nærmere rede for usikkerheten ved beregningene.

Det framgår av tabell 15.4 at bare 58 prosent av helårsboligene anslås å få beregnet prosentinntekt med skissen til bunnfradrag og kvadratmetersatser mot hele 90 prosent med gjeldende regler. For eneboliger mv. reduseres andelen som får beregnet prosentinntekt fra 93 prosent til 67 prosent og for

blokkleiligheter helt fra 83 prosent til 18 prosent. Overgangen til et takserings- og skattesystem for bolig som er mer progressivt i forhold til areal, innebærer altså at andelen eneboliger som får skatt blir relativt høyere enn tilsvarende andel for leiligheter. Dette følger av at eneboliger i gjennomsnitt er større enn leiligheter.

Tabell 15.4: Boliger som får beregnet prosentinntekt av egen bolig. Regjeringens skisse til satser og bunnfradrag sammenlignet med vedtatte regler for 2001. Prosent

Boligtype	Forslaget	Gjeldende regler
Eneboliger, rekkehus mv.	67	93
Blokkleiligheter	18	83
<i>Helårsboliger i alt</i>	58	90

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Bunnfradrag for fritidsbolig

Begrunnelsen for bunnfradrag i boligbeskatningen er å skjerme et moderat boligkonsum fra boligskatt. Det foreligger ikke like sterke hensyn for å skjerme mindre fritidsboliger fra skatt. Fordi en overvekt av fritidsboligene eies av personer i de øvre innteksgruppene, er også fordelingsargumentet langt svakere når det gjelder fritidsboliger. Dette illustreres av at gjennomsnittlig husholdningsinntekt før skatt er 630 000 kroner for husholdninger som eier fritidsbolig, og 380 000 kroner for dem som ikke eier fritidsbolig. På den annen side innebærer overgangen til nye takseringsregler at også bruttotakstene for fritidsboliger vil bli vesentlig høyere enn i dag. Det kan derfor være behov for en viss skjerming av fritidsboliger.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det innføres bunnfradrag også i beskatningen av fritidseiendommer. I departementets skisse settes dette til 200 000 kroner. Det innebærer at det ilegges skatt på areal utover 32 kvm for en ny fritidsbolig. En fritidsbolig med fullt aldersfradrag vil få skatt på areal utover 45 kvm. Tabell 15.5 viser hvor store fritidsboliger med ulik alder kan være før de blir ilagt skatt. Det skattefrie arealet vil for en gitt alder kunne være vesentlig høyere dersom fritidsboligen har lav standard. For eksempel vil en fritidsbolig over 60 år uten innlagt vann og strøm og med utedo kunne være 75 kvm før den blir ilagt skatt.

Tabell 15.5: Kvadratmeter boligareal før fritidsboliger med ulik alder får inntektsskatt. Det forutsettes at fritidsboligene har normal standard

	Ny	10 år	20 år	30 år	40 år	50 år	60 år
Fritidsbolig	32	33	35	37	40	42	45

Kilde: Finansdepartementet.

Det anslås at om lag 77 prosent av fritidsboligene vil få takst over bunnfradrag med dette forslaget. I praksis vil nok denne andelen bli noe lavere som følge av sikkerhetsventilen og eventuelt særskilt lavstandardfradrag ved individuell korreksjon. Ettersom det ikke tas systematisk hensyn til lave markedsverdier gjennom fradragssoner for fritidsboliger, jf. kapittel 8, kan en trolig for-

vente noe hyppigere bruk av sikkerhetsventilen for fritidsboliger enn for helårsboliger.

Satsstruktur i fordelsbeskatningen

Både i Brundtland-regjeringens melding om takseringssystemet og prinsipper for boligbeskatning (St.meld. nr. 45 (1995-96)) og i finanskomiteens innstilling til denne (Innst.S. nr. 143 (1996-97)), ble det lagt til grunn at satsene for beregning av inntekt reduseres fra dagens 2,5 prosent og 5 prosent til hhv. 2 prosent og 4 prosent. Denne satsstrukturen legges også til grunn her. Både med gjeldende satsstruktur og med forslaget til satsreduksjon ligger satsene for beregning av inntekt under den skattemessige avkastningen ved alternative plasseringer av kapitalen. Dette innebærer isolert sett at bolig skattlegges mer lempelig enn annen kapital, selv hvis en hadde hatt et system der boligens skattemessige verdi gjenspeilte markedsverdien.

Det foreslås at innslagspunktet for 4 prosentsats settes høyt for helårsbolig. I tabell 15.6 skisseres et innslagspunkt på 1 500 000 kroner. Det innebærer at en ny bolig i normalsonen vil få beregnet prosentinntekt med høy sats på areal utover 234 kvm. En tilsvarende bolig med fullt aldersfradrag vil få beregnet prosentinntekt med høy sats på areal utover 334 kvm. For fritidsbolig bør innslagspunktet for høy sats settes lavere, både fordi begrunnelsene for lempninger i beskatningen av fritidsbolig er svakere enn for helårsbolig, og fordi fritidsboliger i gjennomsnitt er vesentlig mindre enn helårsboliger. I tabell 15.6 skisseres et innslagspunkt for 4 prosentsats på 600 000 kroner. Det innebærer at en ny fritidsbolig vil få beregnet prosentinntekt med høy sats fra 94 kvm. Tilsvarende vil en fritidsbolig med fullt aldersfradrag få beregnet prosentinntekt med høy sats fra 134 kvm.

For boliger i fradragssonene, og for bolig- og fritidseiendommer med fradrag for lav standard, vil boligene isolert sett være enda større før det blir beregnet skatt etter høy sats.

Tabell 15.6: Skisse til satsstruktur i fordelsbeskatningen

Satser for beregning av prosentinntekt	Helårsbolig			Fritidsbolig		
	Innslagspunkt. Kroner	Tilsvarende areal. Kvm (normalsonen)		Innslagspunkt. Kroner	Tilsvarende areal. Kvm	
		Ny	60 år gammel		Ny	60 år gammel
2 pst.	540 000	85	121	200 000	32	45
4 pst.	1 500 000	235	335	600 000	94	134

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 15.3 viser noen eksempler på beregning av nye skattetakster og inntektsskatt på bolig- og fritidseiendommer med skissen til satsstruktur i fordelsbeskatningen.

15.4 Fordelingsvirkninger av departementets skisse

I dette avsnittet presenteres fordelingsvirkningene av departementets skisse til bunnfradrag og kvadratmetersatser.

Tabell 15.7 viser husholdningene som eier bolig eller fritidsbolig fordelt etter endringen i samlet skatt på bolig. Nesten 80 prosent av boligeierne får uendret eller redusert skatt med forslaget. I overkant av 20 prosent får økt boligskatt. Tabellen viser at gjennomsnittlig husholdningsinntekt stiger med nivået på skatteøkningen. De 4 prosent av boligeierne som får en skatteøkning på over 5 000 kroner har for eksempel en gjennomsnittlig husholdningsinntekt før skatt på nærmere 1 mill. kroner.

Samlet sett reduseres gjennomsnittlig inntektsskatt på bolig- og fritids-eiendom med 600 kroner, fra 1 650 kroner til 1 050 kroner. Gjennomsnittlig formuesskatt reduseres med 100 kroner, fra 1 050 kroner til 950 kroner.

Tabell 15.7: Husholdninger som eier egen bolig fordelt etter beregnet endring i skatt med Regjeringens skisse til bunnfradrag og satser sammenlignet med vedtatte regler for 2001

Endring i skatt. Kroner	Andel av husholdningene. Prosent	Gj.sn. skatt på bolig og fritids-eiendom etter gjeldende regler ¹⁾ . Kroner		Gj.sn. skatt på bolig og fritids-eiendom etter forslaget ¹⁾ . Kroner		Samlet husholdningsinntekt før skatt ²⁾ . Kroner
		Inntektsskatt	Formuesskatt	Inntektsskatt	Formuesskatt	
<i>Reduksjon</i>	<i>(67)</i>					
Mer enn 5 000	6	4 300	4 100	550	700	530 000
5 000-3 000	10	2 500	2 500	550	650	470 000
3 000-1 000	28	1 750	850	500	350	490 000
1 000-100	23	1 050	300	550	250	450 000
<i>Ingen endring</i>	<i>10</i>	250	150	250	150	310 000
<i>Økning</i>	<i>(23)</i>					
100-1 000	9	1 300	550	1 600	750	530 000
1 000-3 000	7	1 550	1 000	2 600	1 900	610 000
3 000-5 000	3	2 250	1 750	3 650	4 150	690 000
Mer enn 5 000	4	1 950	1 900	5 950	8 250	970 000
<i>I alt</i>	<i>100</i>	1 650	1 050	1 050	950	500 000

¹⁾ Arundet til nærmeste 50 kroner.

²⁾ Verdien av boligjenester og gjeldsrenter er inkludert i inntektsbegrepet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 15.8 viser gjennomsnittlig endring i skatt for husholdninger som eier bolig eller fritidsbolig fordelt etter samlet inntekt før skatt. I gjennomsnitt får husholdninger som eier bolig eller fritidsbolig en skattelettelse på i underkant av 700 kroner. Tabellen illustrerer at lettelsene i inntektsskatten er større enn i formuesskatten. Med unntak av de 6 prosentene av boligeierne med inntekt før skatt på over 1 mill. kroner, får alle inntektsgruppene i gjennomsnitt

en reduksjon i inntektsskatten. De to øverste inntektsgruppene kommer ut med en samlet skatteskjerpelse, først og fremst som følge av økt formuesskatt.

Den høye andelen i formuesskatteposisjon og at flere får økte takster i de øverste inntektsgruppene er med på å forklare den gjennomsnittlige skatteskjerpelsen for denne gruppen, jf. kolonnene lengst til høyre. I tillegg bidrar reduksjonen i satsene for beregning av prosentinntekt isolert sett til at inntektsskatten reduseres. For skattytere med høy nettoformue vil hele (eller mesteparten av) den eventuelle takstøkningen skattlegges med høyeste sats i formuesskatten som er på 1,1 prosent. Satsene for beregning av prosentinntekt i inntektsbeskatningen (2 prosent og 4 prosent) multiplisert med skattesatsen på 28 prosent gir skattesatser på hhv. 0,56 prosent og 1,1 prosent. For skattytere med høy nettoformue vil dermed gjennomsnittlig skatteprosent på en eventuell takstøkning på bolig være høyere i formuesskatten enn i inntektsskatten.

Tabell 15.8: Gjennomsnittlig endring i skatt pr. husholdning etter inntekt før skatt. Regjeringens skisse til satser og bunnfradrag sammenlignet med vedtatte regler for 2001

Samlet inntekt før skatt ¹⁾ . Kroner	Andel. Prosent	Inntektsskatt. ²⁾ Kroner	Formuesskatt. ²⁾ Kroner	I alt ²⁾ Kroner	Andeler i formuesskatteposisjon. Prosent	
					Gjeldende regler	Forslag
Under 200 000	13	-650	-250	-900	51	37
200 000-399 999	32	-750	-400	-1 150	52	44
400 000-599 999	27	-550	-200	-750	41	38
600 000-799 999	16	-500	-50	-550	50	46
800 000-999 999	7	0	450	450	58	60
Over 1 000 000	6	100	1 050	1 150	63	67
<i>I alt</i>	<i>100</i>	<i>-600</i>	<i>-100</i>	<i>-700</i>	<i>49</i>	<i>44</i>

¹⁾ Både verdien av boligjenester og gjeldsrenter er med i inntektsbegrepet. Ektefeller er til delt halvparten av ekteparets samlede inntekt og skatt.

²⁾ Avrundet til nærmeste 50 kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 15.9 viser beregnet endring i skatt pr. husholdning etter hovedinntektstakers alder. Tabellen illustrerer at gruppen med hovedinntektstaker over 64 år får den største skattelettelsen i gjennomsnitt. Husholdninger med hovedinntektstaker under 30 år får i gjennomsnitt små endringer i skatt. Det skyldes blant annet at det er en relativt lavere andel som eier bolig eller fritidseiendom blant yngre husholdninger. I tillegg er andelen som betaler formuesskatt lavere blant disse husholdningene.

Tabell 15.9: Beregnet endring i skatt pr. husholdning etter hovedinntektstakers alder. Regjeringens skisse til satser og bunnfradrag sammenlignet med vedtatte regler for 2001. Over og under medianinntekten¹⁾. Kroner

Alder	Endring i skatt ²⁾			Medianverdi
	I alt	Under medianen	Over medianen	
Under 30	-50	0	-150	310 000
30-45	-50	-150	100	450 000
46-63	-600	-800	-400	430 000
64 og over	-1 300	-1 150	-1 500	310 000

¹⁾ Når alle husholdninger rangeres etter inntekt, er medianinntekten den husholdsinntekten som deler inntektsfordelingen i to like store grupper.

²⁾ Avrundet til nærmeste 50 kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 15.1 Beregningsmessige forutsetninger

I hovedsak er samme metode benyttet ved beregningene av fordelings- og provenyvirkninger i dette kapitlet som i kapittel 14, blant annet ved at beregningene er basert på opplysninger i Levekårsundersøkelsen 1997 og Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Boks 14.1 og boks 14.2 gjør rede for hhv. Levekårsundersøkelsen 1997 og usikkerheten ved beregningene.

Departementet foreslår at det åpnes for *individuelle korreksjoner* av takstene når særskilte forhold ved boligen foreligger og disse ikke omfattes av de automatiske fradragene for lav standard. Slike korreksjoner av takstene vil måtte baseres på skjønnsmessige vurderinger, og det er derfor ikke mulig å ta systematisk hensyn til dette i beregningene. Det antas at dette vil gjelde relativt få boliger, slik at provenytapet trolig blir begrenset.

Tilsvarende som i beregningene av komiteflertallets skisse, har en ikke fått tatt hensyn til at *tomt over 1,2 mål* skal takseres separat og inngå i formuesskattegrunnlaget. Dette innebærer en undervurdering av nivået på formuesskatten og trekker isolert sett i retning av et høyere proveny enn beregnet.

Departementet og Statistisk sentralbyrå har vurdert muligheten for å inkludere forslaget om en *sikkerhetsventil* i beregningene. Rent beregningsteknisk lar dette seg gjøre ved å definere skattegrunnlaget som det laveste beløpet av anslått markedsverdi i Levekårsundersøkelsen 1997 (framskrevet til desember 2000) og ny takst etter bunnfradrag. Markedsverdianslagene i Levekårsundersøkelsen er imidlertid basert på subjektive anslag fra boligeierne selv, og er derfor svært usikre. Gitt metoden ovenfor, er det videre være svært få observasjoner i datamaterialet der sikkerhetsventilen blir brukt (25 helårsboliger og 45 fritidseiendommer). I de fleste av disse tilfellene er forskjellene mellom anslåtte markedsverdier og ny takst etter bunnfradrag små. På grunn av usikkerheten knyttet til anslagene på markedsverdi og få observasjoner, mener

Statistisk sentralbyrå at materialet ikke er egnet til å si noe om virkningene av sikkerhetsventilen. Dette trekker isolert sett i retning av et lavere proveny enn beregnet.

For å ta hensyn til at det foreslås *fradrag i deler av landet*, har departementet for beregningstekniske formål tatt utgangspunkt i en inndeling hvor om lag 3/4 av boligene er i normalsonen, i overkant av 20 prosent i fradragssone 1 og 3-4 prosent i fradragssone 2. Soneinndelingen er foretatt på bakgrunn av data fra GAB-registeret som inneholder priser på omsatte selveierboliger i perioden 1. kvartal 1991 til 2. kvartal 1999, totalt drøye 162 000 observasjoner, omregnet til 1998-priser. Kommunene er rangert etter gjennomsnittlig kvadratmeterpris over perioden og delt inn i soner. For kommuner med få observasjoner, eller der gjennomsnittlig prisnivå avviker marginalt fra et nivå som tilsier en gitt plassering, har en også lagt vekt på plasseringen til tilgrensende kommuner og kommunens sentralitet definert ved Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, jf. boks 8.1.

Det samlede *provenyet* fra boligbeskatningen med gjeldende regler er beregnet ved at ligningsverdiene for bolig- og fritidseiendom settes lik null i Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. I realiteten er det dermed virkningen av å unnta bolig fra inntekts- og formuesskatt som beregnes. Som anslag på provenyet av inntekts- og formuesskatt på bolig må det imidlertid tolkes som et maksimumsanslag. Det skyldes at skattereglene er progressive, og at en ved denne beregningsmetoden implisitt forutsetter at boligformue (-inntekt) kommer på toppen av eventuell annen formue (-inntekt).

Boks 15.2 Fordelingsvirkninger av boligslett med gjeldende regler

Til tross for den store vilkårligheten som kjennetegner ligningsverdiene for bolig- og fritidseiendom med gjeldende takseringsregler, har skatt på bolig gode fordelingsvirkninger. Det har sammenheng med at den reelle boligformuen er skjevt fordelt og sterkt avhengig av husholdningenes økonomi og finansieringsevne. Boligslett gir utjevning mellom etablerte boligeiere og de som ikke eier bolig. Dessuten gir det en viss utjevning mellom vanlige boligeiere og det velstående mindretallet som investerer særlig mye i boligeiendom.

Dette illustreres av tabellen nedenfor som viser alle husholdningene fordelt etter samlet inntekt før skatt. Husholdningene er rangert etter inntekt og deretter delt inn i ti like store grupper. Inntektsgruppe 1 omfatter de 10 prosent av husholdningene med lavest inntekt, mens inntektsgruppe 10 omfatter de 10 prosent av husholdningene med høyest inntekt.

Det fremkommer av tabellen at andelen boligeiere stiger med inntekten. 9 av 10 husholdninger blant tidelen med høyest inntekt eier egen bolig, mens kun 1 av 10 eier egen bolig blant tidelen med lavest inntekt. Om lag halvparten av tidelen med høyest inntekt eier fritidsbolig. Andelen i formuesskatteposisjon er også en god del høyere i den øverste inntektsgruppen enn i de øvrige inntektsgruppene, noe som er med på å for-

klare hvorfor denne gruppen har høyest gjennomsnittlig samlet skatt på bolig- og fritidseiendom.

Tabell 15.10: Alle husholdninger fordelt etter samlet inntekt før skatt. Beregnet gjennomsnittlig skatt på bolig- og fritidseiendom ¹⁾, andeler som eier bolig/fritidsbolig og andeler som betaler formuesskatt med gjeldende regler for taksering- og beskatning av bolig. 2001-regler

Inntektsgruppe	Gj.snittlig samlet hus-holdsinntekt før skatt. Kroner	Andel av husholdningene som eier. Prosent		Andel i formuesskatteposisjon. Prosent	Inntekts- og formuesskatt på bolig- og fritidseiendom ²⁾ . Kroner
		Helårsbolig	Fritidsbolig		
1	70 000	11	6	22	200
2	150 000	48	6	37	850
3	210 000	57	13	50	1 350
4	270 000	62	17	40	1 550
5	330 000	71	20	46	1 900
6	400 000	75	23	44	2 050
7	480 000	77	27	41	2 000
8	570 000	83	25	43	2 450
9	700 000	88	32	48	3 000
10	1 160 000	92	48	61	5 000
<i>I alt</i>	<i>440 000</i>	<i>67</i>	<i>22</i>	<i>43</i>	<i>2 050</i>

¹⁾ Inkludert formuesskatt. Anslagene er beregnet ved å fjerne ligningsverdien av bolig- og fritidseiendom fra de relevante postene på selvangivelsen. Ettersom skattereglene er progressive må anslagene betraktes som maksimumsbeløp.

²⁾ Avrundet til nærmeste 50 kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 15.3 Nye skattetakster og inntektsskatt - typeeksempler

For å illustrere hvordan endringen i takstsystemet og departementets skisse til bunnfradrag og reduksjonsfaktorer/kvadratmetersatser vil slå ut i enkelttilfeller, er det nedenfor beregnet ny skattetakst og skattnivå for noen konkrete boliger og fritidsboliger. For å gjøre eksemplene mest mulig realistiske, har en tatt utgangspunkt i (anonymiserte) boligannonser på Eiendomsnett, som inneholder opplysninger om prisantydning, boligareal, byggeår og gjeldende ligningsverdier mv., og antatt sonebeliggenhet

Tabell 15.11:

Type bolig	Enebo- lig	Leilig- het	Leilig- het	Leilig- het	Enebo- lig	Enebo- lig	Ene- bolig	Enebolig
Sted	Nor- malso- nen	Nor- malso- nen	Nor- malso- nen	Nor- malso- nen	Nor- malso- nen	Fra- drags- sone 1	Fra- drags- sone 1	Fradrags- sone 2
Boligareal	159	69	78	180	161	108	191	133
Alder	21	44	77	98	89	40	20	16
Prisantydning	1 490 000	785 000	1 450 000	5 000 000	2 400 000	770 000	1 400 000	890 000
Ligningsverdi	440 000	78 928	28 132	15 000	169 000	159 000	455 000	238 000
Ny takst etter bunn- fradrag	370 752	0	0	266 400	181 280	0	353 880	0
Inntektsskatt etter gjeldende regler	2 721	194	0	0	824	754	2 854	1 307
Inntektsskatt etter forslaget	2 076	0	0	1 492	1 015	0	1 982	
<i>Endring i inn- tektsskatt</i>	-645	-194	0	1 491	190	-754	-873	-1 307

Kilde: Finansdepartementet.

16 Tilordning av bunnfradrag

I Innst. S. nr. 143 (1996-97) forutsetter komiteflertallet at det skal være egne bunnfradrag for bolig- og fritidseiendommer, men gir ikke direkte uttrykk for hvordan bunnfradragene skal tilordnes. Spørsmålet om tilordning av bunnfradrag er aktuelt hvor en skattyter eier flere boliger, eller hvor en bolig eies av flere sameiere.

Departementet foreslår at *helårsbolig* skal ha bunnfradrag når vilkårene for prosentligning er oppfylt. Som utgangspunkt er prosentligning en *obligatorisk* ligningsmåte når vilkårene for slik ligning er oppfylt. Bunnfradraget får da både virkning for formuesskattegrunnlaget og inntektsskattegrunnlaget. Som utgangspunkt kan en skattyter bare ha én egen fast bolig som prosentlignes, se nærmere omtale av vilkårene for prosentligning i kapittel 17. Bunnfradragene ved inntekts- og formuesligningen for fast bolig vil dermed som utgangspunkt avgrenses til denne ene boligen.

Er boligen fredet etter lov om kulturminner eller regulert til spesialområde med formål bevaring etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6, kan eieren kreve at reglene for prosentligning ikke skal anvendes, jf. skatteloven § 7-10 syvende ledd. Boligen skal da regnskapslignes. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at eiere av fredete eller bevaringsverdige eiendommer kan ha høyere vedlikeholdsutgifter enn andre boligeiere, noe som innebærer at sjablonmessig nettobeskatning ikke passer godt for slike eiendommer. For fredete og bevaringsverdige eiendommer bør det være avgjørende for bruken av bunnfradrag om boligen *kan* prosentlignes, ikke hvorvidt eieren faktisk har valgt regnskapsligning eller prosentligning. Departementet foreslår derfor at fredete og bevaringsverdige eiendommer som regnskapslignes skal ha bunnfradrag i formuesskattegrunnlaget, når eieren kunne ha valgt prosentligning. Om fastsettelsen av brutto inntekt i slike tilfeller vises til omtale i avsnitt 17.3.2.

Det nye takstsystemet skal også omfatte våningshus på gårdsbruk. Departementet foreslår at våningshus på gårdsbruk fortsatt skal regnskapslignes, og at våningshusets bruttotakst (det vil si takst før bunnfradrag) skal være utgangspunkt for beregning av brutto fordel ved egen bruk, jf. kapittel 17. Bruken av bunnfradrag for våningshus er imidlertid aktuelt ved formuesligningen. Våningshus på gårdsbruk verdsettes under ett med gårdsbruket for øvrig, jf. skatteloven § 4-11 første ledd. Departementet foreslår at taksten på våningshuset *etter* bunnfradrag skal inngå som en del av den samlede taksten på bruket.

Departementet foreslår at det også skal gis bunnfradrag i formuesskattegrunnlaget i tilfeller hvor vilkårene for prosentligning ikke er oppfylt fordi eieren kun bruker en mindre del av eiendommen selv. Dersom taksten på den delen eieren bruker selv (beregnet forholdsmessig etter boligareal) er lavere enn det fastsatte bunnfradraget, foreslår departementet at bunnfradraget begrenses til dette beløpet. En slik løsning innebærer at eget boligkonsum skjermes ved formuesbeskatningen også i de tilfeller en større del av eiendommen blir benyttet til et annet formål.

I andre tilfeller enn de som er nevnt her skal det ikke gis bunnfradrag i taksten for fast bolig, verken ved inntekts- eller formuesligningen.

Også når det gjelder *fritidsboliger* foreslår departementet at bunnfradragene skal knyttes til vilkårene for prosentligning. I praksis innebærer dette at alle fritidseiendommer som ikke er rene utleieeiendommer, skal ha bunnfradrag.

Utgangspunktet er at alle fritidsboliger som ikke er rene utleiehytter, skal prosentlignes. Det vil si at fritidsboligen skal prosentlignes når eieren over tid benytter den som fritidsbolig i rimelig omfang, og den ikke har fått karakter av ren utleiehytte. Også ved delvis utleie skal en fritidsbolig prosentlignes, men 85 prosent av leieinntekter over 10 000 kroner pr. år er skattepliktig inntekt, i tillegg til prosentinntekten. En skattyter kan ha flere fritidseiendommer som prosentlignes.

Dette forslaget innebærer at en skattyter med flere fritidsboliger kan få et tilsvarende antall bunnfradrag, og at den samlede verdien av bunnfradragene kan bli betydelig. Det kan reises innvendinger mot at en skattyter som har fordelt boligformuen på flere objekter oppnår et større bunnfradrag samlet sett enn skattytere med tilsvarende boligformue samlet i færre enkelteiendommer. Blant annet kan det reises fordelingsmessige innvendinger mot en slik løsning. En avgrensning av antall bunnfradrag pr. skattyter er imidlertid vanskelig å gjennomføre ligningsadministrativt. En slik avgrensning ville blant annet forutsette mekanismer for fordeling av bunnfradraget mellom hytter i forskjellige kommuner. Av forenklingshensyn foreslår departementet at det ikke skal gjelde noen begrensning med hensyn til hvor mange bunnfradrag en skattyter kan få for fritidseiendommer som ikke er rene utleieeiendommer.

Rene utleiehytter skal regnskapslignes, og bunnfradrag i inntektsskattegrunnlaget er derfor ikke aktuelt for slike eiendommer. Slike eiendommer skal heller ikke ha bunnfradrag i formuesskattegrunnlaget.

Sameie reiser særlige spørsmål om tilordning av bunnfradrag. Departementet foreslår at det gis ett bunnfradrag pr. eiendom eller seksjonert enhet, uansett hvor mange som eier eiendommen eller den seksjonerte enheten.

Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til nærmere lovbestemmelser om tilordning av bunnfradrag samtidig som det blir fremmet endelig forslag til bunnfradragets størrelse, jf. omtalen i kapittel 19.

17 Prosentligning og regnskapsligning mv.

17.1 Gjeldende rett

Fordel ved bruk av egen bolig fastsettes ved prosentligning eller regnskapsligning.

Om prosentligning

Prosentligning er en sjablonmetode for å fastsette eiendommens avkastning. Denne metoden ble utviklet gjennom ligningspraksis før den ble lovregulert i 1975. Ved prosentligning fastsettes nettofordelen direkte. Dette innebærer et avvik fra hovedprinsippet om at inntekter og fradrag skal beregnes og bedømmes brutto.

I skatteloven § 7-10 er det gitt regler for i hvilke tilfeller boligeiendommer skal prosentlignes.

Etter første ledd i skatteloven § 7-10 skal prosentligning gjennomføres *for selveid enebolig, boenhet i rekkehus, leilighet mv. som eieren bruker til egen bolig*. I seksjonert bygg anses hver seksjon som egen eiendom ved vurderingen av om seksjonen skal prosentlignes. Likeledes skal boenhet i boligselskap prosentlignes dersom andelshaveren benytter boenheten som egen bolig, jf. skatteloven § 7-10 første ledd bokstav d.

For *tomannsboliger* gjelder spesielle regler for prosentligning. Etter skatteloven § 7-10 første ledd bokstav b skal tomannsbolig prosentlignes når eieren bor i den ene leiligheten. Som tomannsbolig anses en boligeiendom som har to selvstendige familieleiligheter, uansett størrelsesforholdet mellom leilighetene. De spesielle reglene for tomannsbolig gjelder også for seksjonert del av bygning når seksjonen inneholder to leiligheter, men ikke om skattyteren eier to leiligheter i en større ikke-seksjonert bygning, for eksempel en firemannsbolig eller en blokk. Vilkåret for prosentligning er at eieren benytter minst halvparten av den ene leiligheten, regnet etter utleieverdien, som egen bolig.

De spesielle reglene for prosentligning av tomannsboliger har betydning først og fremst ved utleie av slike eiendommer. Reglene innebærer at leieinntektene fra den utleide leiligheten ikke skattlegges særskilt, uansett størrelsesforholdet mellom leilighetene. Heller ikke leieinntekter ved utleie av mindre enn halvparten av den leiligheten eieren bebor eller utleie av større deler av leiligheten i mindre enn halvparten av året, skattlegges særskilt. Bestemmelsen medfører dermed en svært gunstig særbehandling av eiere av tomannsbolig i forhold til eiere av andre typer boliger.

For *fritidseiendom* som benyttes av eieren til egen bruk, foretas prosentligning selv om eiendommen leies ut deler av året. Det samme gjelder ved delvis utleie gjennom hele året. I tillegg til prosentinntekten medtas som inntekt 85 prosent av den del av leieinntekten som overstiger 10 000 kroner. Disse reglene følger av skatteloven § 7-10 første ledd bokstav c, jf. sjette ledd, med tilhørende forskrift. Bestemmelsen gjelder ikke for rene utleiehytter.

Våningshus på gårdsbruk er unntatt fra prosentligning, jf. skatteloven § 7-10 annet ledd. Våningshuset regnskapslignes sammen med resten av gårdsbruket.

Prosentligning skal foretas selv om *en mindre del av eiendommen leies ut*. Utleieverdien av den utleide del må ikke være høyere enn utleieverdien av den del som eieren benytter som egen bolig, jf. skatteloven § 7-10 tredje ledd med tilhørende forskrift.

Prosentligning skal også foretas dersom *hele eller en større del av eiendommen leies ut*, såfremt leieperioden er kortere enn halve inntektsåret. Er utleieperioden lenger, skal eiendommen regnskapslignes for hele året. Disse reglene følger av § 7-10 fjerde ledd med forskrift.

Det følger av skatteloven § 7-10 femte ledd med tilhørende forskrift at prosentligning skal gjennomføres selv om en del av boligen blir benyttet i eierens *egen ervervsvirksomhet*. Utleieverdien av ervervsdelen må ikke være høyere enn utleieverdien av den del som eieren benytter til egen bolig. For ervervsbruken gis fradrag med 6,5 prosent av ligningsverdien for ervervsdelen. Etter krav fra eieren kan fradraget beregnes til 5 prosent med tillegg av faktiske driftsutgifter av den art som ikke inngår i prosentligningen. Ligningsverdien for ervervsdelen fastsettes på grunnlag av forholdet mellom utleieverdien av boligdelen og ervervsdelen.

Er en boligeiendom fredet etter lov om kulturminner eller regulert til spesialområde med formål bevaring etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6, kan eieren kreve at reglene om prosentligning ikke skal anvendes, jf. sktl. § 7-10 syvende ledd. Eiendommen skal da regnskapslignes.

Om regnskapsligning (direkte ligning)

Regnskapsligning medfører at faktiske inntekter i form av leie mv. inntektsføres, mens det gis fradrag for fradragsberettigete utgifter i forbindelse med eiendommen, som vedlikehold mv. Bor eieren i boligen, skal fordelen ved å benytte boenheten inntektsføres. Denne fordelen fastsettes som utgangspunkt til vanlig markedsleie for boenheten.

17.2 Innst. S. nr 143 (1996-97)

Finanskomiteens flertall gikk i Innst. S. nr. 143 (1996-97) inn for at de gjeldende reglene for hvilke boliger som prosentlignes og regnskapslignes skal videreføres.

Komiteflertallet gikk imidlertid inn for en endring i prinsippene vedrørende fastsettelse av eierens bruttoinntekt ved regnskapslignet bolig. Komiteflertallet la opp til at det ikke skal beregnes en bruttoinntekt med utgangspunkt i antatt utleieverdi. På side 17 i innstillingen uttaler komiteflertallet følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse, går inn for at prinsippene for hvilke boliger som i dag regnskapslignes også skal gjelde i framtida. Takseringen for disse boliger skal bygge på samme prinsipper som prosentliknede boliger. Derved går en vekk fra å beregne bruttoinntekt for slike boliger med utgangspunkt i bortleieverdien. For vå-

ningshus brukes denne taksten kun til beregning av inntektsskatt. For beregning av inntektsskatt for regnskapsliknete boliger skal det ikke gis bunnfradrag. Ved beregning av brutto inntekt av egen bolig, multipliseres taksten med en fastsatt boligsattesats. Fra dette beløp trekkes vedlikeholdskostnader, forsikringspremie og avgifter som i dag. Dersom utgiftene overstiger bruttoinntekt, skal dette kunne komme til fradrag i næringsinntekt som i dag.»

Etter de satser mv. som komiteflertallet la til grunn, vil bruttofordelen dermed fastsettes til 2 prosent av taksten inntil bunnfradraget på 1 050 000 kroner til lagt 600 000, til sammen 1 650 000 kroner, og med 4 prosent av det overskytende.

17.3 Departementets vurderinger og forslag

17.3.1 Anvendelsesområdet for prosentligning og regnskapsligning

Departementet legger i tråd med komiteflertallets skisse til grunn at det ikke skal foretas endringer i anvendelsesområdet for prosentligning og regnskapsligning.

På ett punkt er reglene for prosentligning og regnskapsligning endret etter at Innst. S. nr. 143 (1996-97) ble behandlet i Stortinget. Det gjelder reglene om skattlegging av fredete og bevaringsverdige eiendommer.

Skatteloven § 7-10 syvende ledd om adgang til å velge regnskapsligning for fredete og bevaringsverdige eiendommer ble endret med virkning for inntektsåret 2000. Tidligere var det bare anledning til å velge regnskapsligning for eiendommer som er fredet etter kulturminneloven. Bestemmelsen ble utvidet til også å gjelde eiendom som er regulert til spesialområde med formål bevaring etter plan- og bygningsloven. Tidligere gjaldt det også en regel om at valg av regnskapsligning var bindende for 10 år. Denne regelen ble erstattet med de fradragsbegrensningsreglene som ellers gjelder ved overgang fra regnskapsligning til prosentligning.

Bakgrunnen for skatteloven § 7-10 syvende ledd er at det for fredete og bevaringsverdige boliger ofte er større behov for vedlikehold enn for andre boliger. Ved at boligen blir regnskapsliknet vil eieren få fradrag for vedlikeholdsutgiftene.

De omtalte endringene innebærer en lempning i beskatningen av bevaringsverdige boligeiendommer, ved at eieren i større grad kan få fradrag for vedlikeholdsutgifter. Det har imidlertid vært hevdet at endringen ikke medførte en tilstrekkelig lempning. Bakgrunnen for dette er at eieren ved regnskapsligning må inntektsføre fordelene ved å bo i boligen. Etter gjeldende regler skal fordelene settes til markedsleien for boligen.

Departementet viser til at den foreslåtte sjablonberegningen ved å bo i regnskapsliknet bolig, jf. avsnitt 17.3.2, vil medføre at bruttofordelen ved å bo i egen bolig normalt vil bli satt lavere enn etter dagens regler. Denne endringen vil kunne få stor praktisk betydning for enkelte eiere av fredete og bevaringsverdige eiendommer. Etter departementets syn er det ikke behov for lempninger av beskatningen av bevaringsverdige eiendommer ut over dette.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ingen endringer i vilkårene for prosentligning av boliger.

17.3.2 Beregning av bruttoinntekt ved regnskapsligning

Når det gjelder komiteflertallets retningslinjer for fastsettelsen av bruttoinntekt fra regnskapslignet bolig, er det behov for visse presiseringer. Det fremgår ikke av komiteflertallets merknader om den sjablonmessige fastsatte bruttoinntekten bare skal gjelde eierens fordel ved å bo i boligen eller om den skal komme i stedet for faktiske leieinntekter mv. Departementet viser til at prinsippet med fastsettelse av bruttoinntekten til en prosentandel av ligningsverdi før bunnfradrag ikke kan gjelde generelt for regnskapslignede boliger. Ved utleie til en tredjeperson må det selvsagte utgangspunkt fortsatt være at faktiske leieinntekter skal være brutto inntektsgrunnlag.

Et system med sjablonmessig fastsettelse av eierens fordel ved å bo i regnskapslignet bolig innebærer en administrativ forenkling, ved at det blir unødvendig å gå inn på en mer skjønnsmessig vurdering av eiendommens utleieverdi. Denne forenklingen er særlig fremtredende for boliger som regnskapslignes uten å bli leiet ut, slik som våningshus og verneverdige boliger. I de tilfeller hvor deler av boligen blir leiet ut, innebærer ikke en sjablonfastsettelse av fordelene like store administrative forenklinger. Det vil i slike tilfeller være enklere å fastsette markedsleien for den del av boligen eieren benytter. Markedsleien kan i slike tilfeller fastsettes på bakgrunn av faktisk betalt leie for den utleide delen av boligen.

Prosentatsene som finanskomiteens flertall legger til grunn for beregning av bruttoinntekten er lavere enn normal avkastning av eiendomsinvesteringer. Dette innebærer en lempning av beskatningen av eierens fordel ved bruk av boligen. Dette vil medføre en større grad av likebehandling ved beskatningen av fordel i form av egen bruk av regnskapslignet og prosentlignet bolig. Departementet viser til at en slik løsning innebærer at eget boligkonsum kan skjermes mot høy beskatning uansett hvordan boligeieren har innrettet seg med hensyn til utleie eller egen ervervsbruk av boligen for øvrig.

Departementet foreslår at verdien av eierens egen bruk av regnskapslignet bolig i alle tilfeller av egen bruk skal fastsettes til en prosentandel av ligningsverdien før bunnfradrag.

De deler av boligen som gir faktiske leieinntekter må holdes utenfor beregningen av den sjablonmessige fastsatte fordelene. Bare verdien av den delen av boligarealet som eieren selv bruker skal dermed multipliseres med fordelssatsen. Departementet foreslår at tilsvarende prinsipper skal legges til grunn for beregning av brutto fordel ved egen bruk av utleie av hele eiendommen mer enn halve året.

17.3.3 Underskudd fra regnskapslignet eiendom

Dersom de fradragsberettigede utgiftene overstiger den sjablonmessige fastsatte bruttoinntekten, vil det oppstå et underskudd ved driften av eiendommen. Finanskomiteens flertall uttaler at slikt underskudd skal *«kunne komme til fradrag i næringsinntekt som i dag»*.

Departementet viser til at det i dag ikke gjelder noen generell regel om at underskudd ved regnskapslignet boligeiendom bare skal kunne komme til fradrag i næringsinntekt. Generelt kan slikt underskudd komme til fradrag ved fastsettelsen av alminnelig inntekt. Når det gjelder underskudd ved drift av våningshus, gjelder imidlertid særlige regler. Slikt underskudd kan bare

komme til fradrag i inntekt av jordbruk, skogbruk eller pelsnæring, jf. skatte-
loven § 8-1. Det antas å være regelen for våningshus komiteflertallet sikter til
med henvisningen til fradrag i næringsinntekt. Det antas imidlertid at komite-
flertallets intensjon er at reglene for fradragsrett for underskudd i forbindelse
med eiendom generelt skal holdes uendret. Departementet legger derfor til
grunn en videreføring av dagens regler på dette punktet.

18 Skjermingstiltak for skattytere med særlig liten betalingsevne

18.1 Innledning

Fordelen av egen bolig vil normalt ikke øke eierens kontante inntekter, jf. kapittel 2. Som oftest velges en bolig som står i sammenheng med nivået på løpende inntekter og/eller annen formue. For skattytere med lave kontantinntekter og liten annen formue, men med en stor bolig, kan imidlertid beskatningen av egen bolig i enkelte tilfeller innebære likviditetsproblemer.

Gjeldende boligbeskatning er svært moderat sammenlignet med beskatningen av annen kapital. Regjeringen legger stor vekt på å skjerme et vanlig boligkonsum, slik at eiere av «normale» boliger fortsatt skal få en moderat skattebelastning. Regjeringens skisse til bunnfradrag og satsstruktur mv. gir en samlet skattelettelse på vel 1 mrd. kroner regnet i forhold til gjeldende regler (2001). I enkelte tilfeller kan det likevel være et misforhold mellom en persons boligkonsum og inntekts- og formuesforhold for øvrig, for eksempel etter endringer i livssituasjon.

Etter gjeldende rett er det ingen særskilte regler som begrenser skatt på egen bolig for personer med lav inntekt. Hensynet til denne gruppen blir ivaretatt gjennom de generelle skattebegrensningsreglene. I dette kapitlet drøfter departementet mulige løsninger for skjerming av personer med lave kontantinntekter.

Departementet foreslår å knytte skjermingstiltak i boligbeskatningen til den eksisterende skattebegrensningsregelen som gjelder for alders-, uføre- og AFP-pensjonister og enslige forsørgere med overgangsstonad. Skattebegrensningsregelen sikrer at skattytere med alminnelig inntekt under et visst nivå slipper inntektsskatt eller får skatten redusert. Forslaget må blant annet ses i sammenheng med at pensjonister som skattlegges etter skattebegrensningsregelen for en gitt takstendring vil kunne få større endring i skatt enn andre skattytere, jf. avsnitt 18.2.

18.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har vurdert to løsninger for skjermingstiltak som er direkte rettet mot skatt på egen bolig. Den ene løsningen er basert på en utsettelse av skattebetalingen, den andre på en endelig nedsettelse av skatten.

Ved *utsettelse av skattebetalingen* vil skatten som påløper kunne utsettes til boligeieren får høyere likvide inntekter eller til boligen blir realisert. Departementet antar at skattyterne kan ha vanskelig for å akseptere at det skal opparbeides gjeld til dekning av skattekrav, og at dette taler mot en slik ordning. På den annen side legges det opp til en svært moderat beskatning av egen bolig, med generelle skjermingstiltak først og fremst i form av betydelig bunnfradrag i skattegrunnlaget. I tillegg ligger det en betydelig skjerming innbakt i selve takseringsreglene, slik at skattegrunnlaget i de aller fleste tilfellene vil

være vesentlig lavere enn markedsverdien. Departementet vil likevel ikke tilrå en løsning med utsettelse av skattebetalingen. Det vises også til at et utvalg som har vurdert ulike skjermingstiltak i Sverige heller ikke ville anbefale en slik løsning, jf. avsnitt 18.3

Departementet foreslår i stedet at skjermingen skjer i form av en *endelig nedsettelse av skatten*. Gjeldende skattesystem inneholder en bestemmelse om skattebegrensning for skattytere med liten skatteevne, jf. skatteloven § 17-1. Boks 18.1 gjør nærmere rede for denne skattebegrensningsregelen. De største gruppene skattytere som omfattes av bestemmelsen er alders- og uførepensjonister. I tillegg omfattes skattytere som mottar nærmere angitte ytelser fra folketrygden (overgangsstønad til enslig mor/far, overgangsstønad eller pensjon til tidligere familiepleier eller til gjenlevende ektefelle) samt skattytere med avtalefestet pensjon (AFP). Etter § 17-4 kan også andre skattytere, etter en konkret vurdering av deres skatteevne, få beregnet skatten etter bestemmelsen. Om lag 55 prosent av alle pensjonister skattlegges etter denne regelen i dag. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i denne bestemmelsen ved utforming av skjermingstiltak.

Pensjonister som skattlegges etter skattebegrensningsregelen kan for en gitt endring i boligtaksten få en større endring i skatt enn andre skattytere. Det skyldes to forhold:

- For pensjonister som har noe inntekter utover pensjonen er marginalsakten på kapitalinntekter (herunder inntekt av egen bolig) 55 prosent, mens den er 28 prosent for andre skattytere.
- For pensjonister som skattlegges etter denne regelen inntektsbeskattes 2 prosent av nettoformue over 200 000 kroner. Det kommer i tillegg til formuesskatten.

Det betyr at blant pensjonister som betaler skatt etter denne regelen, vil noen få større skattelettelser og noen få større skatteskjerpelser enn andre boligeiere (med tilsvarende takstendringer). Over 60 prosent av de samlede skattelettelsene beregnes å gå til husholdninger hvor hovedinntektstakeren er over 64 år. En kan imidlertid fortsatt ikke utelukke at enkelte med små pensjoner og store hus likevel kan få en større skatteskjerpelse.

Departementet foreslår derfor endringer i skattebegrensningsregelen i skatteloven § 17-1 på to punkter, som til sammen vil innebære at fordelbeskatningen blir redusert for skattytere med forholdsvis lav alminnelig inntekt:

Det settes et tak på beregnet prosentinntekt fra helårsbolig på 6 000 kroner for personer som kommer inn under skattebegrensningsregelen. Overskytende beregnet prosentinntekt fra egen bolig skal heller ikke inngå i den inntekten som er utgangspunktet for anvendelsen av skattebegrensningsregelen. Dette innebærer blant annet at enslige minstepensjonister (alders- og uførepensjonister mv. uten formue eller andre inntekter enn prosentinntekt fra bolig) ikke skal betale inntektsskatt på boligen - uansett hvor høy ligningstakst boligen har. Ordningen innebærer videre at en ny bolig med areal utover 131 kvm (187 kvm for en bolig med fullt aldersfradrag) vil være skattefri for en pensjonist som kommer inn under skattebegrensningsregelen. Departementet foreslår at samme beløpsgrense gjøres gjeldende både for enslige og for ektepar.

Helårsbolig tas ut ved beregning av formuestillegget i skattebegrensningsregelen. Dette innebærer en generell lettelse i inntektsskatten for alle med boligformue (og som har nettoformue over 200 000 kroner) som har rett til slik skattebegrensning.

Det er en klar fordel å knytte skjermingsregelen til den allerede eksisterende skattebegrensningsregelen framfor å utarbeide en helt ny skjermingsregel. For det første vil dette være en treffsikker ordning i forhold til de skattyterne som antas å være mest aktuelle å beskytte mot høy fordelsbeskatning av egen bolig. Ordningen vil gjelde en avgrenset gruppe skattytere, i hovedsak pensjonister, og den vil treffe skattytere med lave likvide inntekter. For det andre unngår en nye avgrensings- og tolkningsspørsmål når en benytter en bestemmelse som allerede er kjent og innarbeidet i praksis.

De foreslåtte endringene i skattebegrensningsregelen er beregnet å gi en provenyreduksjon på anslagsvis 60 millioner kroner med det skisserte opplegget for taksering og satsstruktur mv. Departementet vil komme tilbake med forslag til endring av skatteloven § 17-1 når takseringsløsningen er vedtatt og det er grunnlag for å fremme endelig forslag til satsstruktur mv. i boligbeskatningen.

18.3 Erfaringer fra Sverige og Danmark

Sverige har pr. i dag ingen spesielle tiltak som skjermer grupper av skattytere mot den likviditetsbelastningen skatt på egen bolig kan medføre. Det svenske finansdepartementet har imidlertid nylig fremmet et forslag om en begrensingsregel i boligbeskatningen. Hvis begrensingsregelen vedtas, skal den gjelde fra 1. januar 2001. Forslaget går i korthet ut på at en husholdning ikke skal betale mer enn 5 prosent av inntekten i eiendomsskatt på helårsbolig. Med husholdningsinntekt menes husholdningens samlede skattepliktige inntekt med tillegg av 15 prosent av husholdningens nettoformue over bunnfradraget i formuesskatten (1 mill. SEK for enslige og 1,5 mill. SEK for de som sambeskattes). Skattereduksjonen skal etter forslaget kun gjelde for boliger med takst over 230 000 SEK. For den delen av taksten som overstiger 3 mill. SEK skal videre skattyteren betale ordinær eiendomsskatt med 1,2 prosent.

Det svenske forslaget fremmes på bakgrunn av anbefalingen fra et offentlig utvalg som vurderte problemstillingen, jf. SOU 1999:59. Forslaget må ses i lys av at det generelle nivået på boligskatten er vesentlig høyere i Sverige enn i Norge og at skatten er utformet som en objektskatt, jf. avsnitt 4.3.1. Den svenske eiendomsskatten fastsettes mao. uavhengig av skattyters formues- og inntektsforhold for øvrig. Verken boliggjeld eller gjeldsrenter vil påvirke den skatten som påløper på egen bolig.

Det svenske utredningsutvalget vurderte to andre former begrensning av eiendomsskatten i tillegg til den anbefalte løsningen.

For det første ble det vurdert å foreta justeringer i eiendommenes *takstgrunnlag*, blant annet ved å begrense effekten av den såkalte beliggenhetsfaktoren som inngår ved takseringen av eiendommen. Utvalget fant ikke denne metoden hensiktsmessig, fordi det ikke bare er eiere av bolig med tillegg i taksten (for eksempel på grunn av beliggenhet) som vil kunne ha problemer med å betale skatten.

For det andre vurderte utvalget en metode med *utsatt beskatning*. Gjennom denne metoden kan skattytere med lave kontantinntekter utskyte (med renter) beskatningen til en periode med høyere kontantinntekt eller til det tidspunktet eiendommen selges. En slik ordning løser skattyters umiddelbare likviditetsproblem uten at skatteinntektene blir redusert. Utvalget peker imidlertid på en rekke hensyn som taler mot en slik løsning. Det påpekes for eksempel at skatten, akkumulert over flere år og inklusive påløpte renter, kan komme til å overstige boligens markedsverdi. Videre anføres det at mange skattytere vil vegre seg for å opparbeide gjeld til dekning av skattekrav. Utvalget kunne på denne bakgrunn ikke anbefale en slik løsning.

Danmark har lenge hatt en ordning med utsatt beskatning. Den danske beskatningen av egen bolig er vesentlig høyere enn i Norge, jf. avsnitt 4.3.2. Siden midten av 1960-tallet har det vært mulig å låne penger til å betale skatt på egen eiendom for enkelte grupper skattytere, og dermed reelt sett få utsatt skattekravet. Slik utsettelse kan gis helt frem til skattyteren dør. Skattekravet vil da inngå som en prioritert fordring i dødsboet. Formålet er at grupper med svakere økonomi, i hovedsak pensjonister, skal kunne dekke sine skatteforpliktelser på annen måte enn gjennom løpende kontantinntekter. Det stilles blant annet krav om at boligen er vedkommendes faste bolig og at låntageren har fylt 65 år eller mottar pensjon.

Adgangen til utsatt beskatning må ses i sammenheng med at pensjonister over 67 år generelt har lavere eiendomsskatt enn andre. For pensjonister over 67 år gis en særskilt reduksjon i eiendomsskatten på 4 promille av takstgrunnlaget for helårsbolig, men maksimalt 6 000 DKK. For fritidseiendom som eies av pensjonister over 67 år gis tilsvarende reduksjon, men med 2 promille av takstgrunnlaget og maksimalt 1 200 DKK.

Boks 18.1 Nærmere om skattebegrensningsregelen

Alders- og uførepensjonister ⁶⁾, AFP-pensjonister og enslige forsørgere med overgangsstonad kan beskattes etter den såkalte *skattebegrensningsregelen* dersom dette gir lavere skatt enn de ordinære skattereglene for pensjonister. Også andre skattytere kan, etter en konkret vurdering av deres skatteevne, få beregnet skatten etter denne regelen. Skattebegrensningsregelen sikrer at minstepensjonister kan ha noe inntekt og/eller formue og likevel ikke betale skatt. Denne fordelingen avtrappes gradvis ved høyere inntekter og/eller formue.

I skattebegrensningsregelen beregnes skatten av alminnelig inntekt. I tillegg kommer 2 prosent av eventuell nettoformue over 200 000 kroner (formuestillegget). Skatten fastsettes til 55 prosent av dette grunnlaget fratrukket et bunnbeløp. I 2001 er bunnbeløpet 76 800 kroner for enslige og 125 400 kroner for ektepar ⁷⁾. Anslagsvis 56 prosent av pensjonistene skattlegges etter denne regelen.

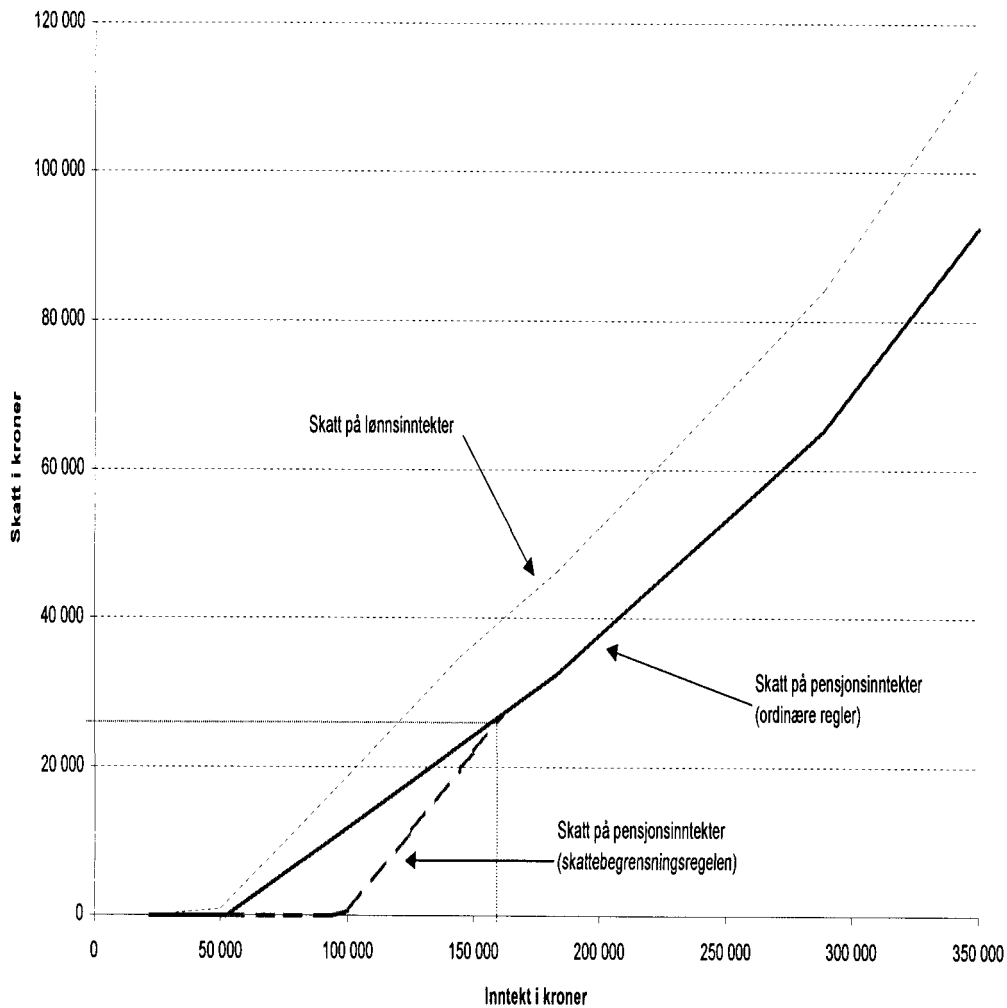
⁶⁾ Uførepensjonister må være mer enn 2/3 uføre for å kunne bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen.

⁷⁾ Ektepar sambeskattes alltid etter denne regelen, dvs. en ektefelle kan ikke alene bli skattlagt etter denne regelen.

Figur 18.1 viser beregnet skatt i 2001 for en enslig person med lønnsinntekt og for pensjonsinntekt med og uten skattebegrensningsregelen. Figuren illustrerer at skatten, uansett nivå på inntekten, er høyere for lønnsinntekt enn for pensjonsinntekt. Det skyldes lavere trygdeavgift på pensjonsinntekt og særfradraget for alder og uførhet i de ordinære skattereglene foruten muligheten for å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen.

Skattefordelen av skattebegrensningsregelen er størst for de laveste inntektene og avtrappes gradvis mot økende inntekt/formue. En enslig pensjonist (uten andre inntekter og uten formue over 200 000 kroner) kan ha opptil 98 461 kroner i pensjon uten å betale skatt. Figuren illustrerer at det (for en pensjonist med bare pensjonsinntekt og som verken har nettoformue over 200 000 kroner eller andre fradrag enn standardfradrag) vil lønne seg å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen dersom pensjonsinntekten er under 161 887 kroner (2001). Hvis pensjonen er høyere enn 161 887 kroner, vil det lønne seg å bli skattlagt etter de ordinære skattereglene for pensjonister.

Grensen for når skattebegrensningsregelen og de ordinære reglene gir samme skatt, vil være lavere dersom pensjonisten har andre inntekter i tillegg til pensjonen, eksempelvis kapital- og/eller lønnsinntekt. På grunn av formuestillegget, vil dette også gjelde hvis pensjonisten har nettoformue over 200 000 kroner.



Figur 18.1 Utlignet skatt på inntekt for lønntakere og pensjonister uten andre fradrag enn standardfradrag. Pensjonistene har ingen annen inntekt enn pensjon og er uten formue over 200 000 kroner. 2001-regler

Boks 18.2 Virkninger av forslaget til skjermingstiltak for en enslig pensjonist

I tabellen nedenfor vises et eksempel på skatt med gjeldende regler og forslaget til nye boligskatteregler for en enslig pensjonist med 130 000 kroner i pensjonsinntekt, og ingen andre inntekter enn prosentinntekt fra egen bolig. Pensjonisten har heller ikke annen formue/gjeld. For å illustrere virkningen av forslaget til endringer i skattebegrensningsregelen, er skatten beregnet både med og uten skjermingstiltak.

Det legges til grunn at pensjonisten har en svært stor enebolig i normalsonen, med et boligareal på 300 kvm. Boligen er over 60 år gammel, og får fullt aldersfradrag. Ny takst etter bunnfradrag vil da bli 804 000 kroner. Taksten ligger langt under markedsverdi, som antydningssvis

kan være 4-5 mill. kroner. Det legges beregningsteknisk til grunn at ligningsverdien er 400 000 kroner med gjeldende regler.

I eksemplet vil det ikke lenger lønne seg for pensjonisten å skatte etter skattebegrensningsregelen ved overgangen til nye takster dersom det ikke innføres skjermingstiltak. Skatt med ny takst uten skjerming er derfor beregnet etter ordinære regler.

Tabell 18.1: Skatt med gjeldende regler og forslag til nye takserings- og skatteregler for bolig, med og uten skjermingstiltak. Enslig med pensjonsinntekt 130 000 kroner. 2001-regler

	Gjeldende regler. Ligningsverdi 400 000 kroner	Ny takst 804 000 kroner (etter bunnfradrag)	
		Med skjerming	Uten skjerming
Pensjonsinntekt	130 000	130 000	130 000
- Minstefradrag 22 pst.	28 600	28 600	28 600
+ Inntekt av egen bolig	8 719	6 000	16 080
+ Formuestillegg	4 000	0	
= Grunnlag	114 119	107 400	117 480 ¹⁾
- Skattefritt beløp	76 800	76 800	
= Overskytende beløp	37 319	30 600	
Inntektsskatt	20 525	16 830	23 7912 ²⁾
Formuesskatt	2 460	6 544	6 544
Samlet skatt	22 985	23 374	30 335
<i>Endring i skatt</i>		3 891	7 350

¹⁾ Alminnelig inntekt

²⁾ For denne pensjonisten vil det lønne seg å skatte etter ordinære regler. Inntektsskatt etter skattebegrensningsregelen blir i dette tilfellet 29 018 kroner.

Kilde: Finansdepartementet

--

Del IV V Nærmere om lovforslaget

19 Lov- og forskriftsendringer

Av skatteloven § 4-10 fremgår det at bolig- og fritidseiendommer kan verdsettes lavere enn omsetningsverdi. I bestemmelsen gis det imidlertid ingen retningslinjer for takseringen. Ligningsverdi på bolig fastsettes derfor i dag på skjønnsmessig grunnlag.

Departementet foreslår at hovedlinjene i det takseringssystemet som foreslås i denne proposisjonen skal fremgå av skatteloven § 4-10. Det foreslås at det skal følge av bestemmelsen at verdien av bolig- og fritidseiendom fastsettes på grunnlag av bygningens boligareal, kvadratmetersats fastsatt av departementet, et aldersfradrag med 1/2 prosent pr. år og maksimalt 30 prosent, fradrag for grunnleggende standardmangler og at taksten nedjusteres i forskjellige områder etter regler gitt av departementet.

For at bestemmelsen ikke skal bli for omfattende og detaljert, er det etter departementets syn hensiktsmessig at bare disse hovedlinjene fremgår av lovbestemmelsen. Bestemmelsen vil bli utfyllt ved forskriftsbestemmelser i samsvar med de vedtak som treffes av Stortinget ved behandlingen av denne proposisjonen.

Som nevnt i som nevnt i avsnitt 15.1 fremmer ikke departementet forslag til satser ved beregningen av prosentinntekt fra bolig- og fritidseiendom. Det fremmes heller ikke forslag til størrelse på bunnfradrag til bruk ved inntekts- og formuesbeskatningen. I denne proposisjonen er det derfor ikke grunnlag for å foreslå endringer i lovbestemmelsene i skatteloven kapittel 4 og 7 med hensyn til satser og bunnfradrag. Departementet vil komme tilbake til Stortinget vedrørende satsstrukturen i inntekts- og formuesskatt knyttet til bolig- og fritidseiendom når nytt takseringssystem er vedtatt, og departementet vil fremme nødvendige lovforslag i den forbindelse.

Departementet foreslår en endring i ligningsloven slik at eiere av bolig- og fritidseiendommer pålegges plikt til å gi opplysninger om eiendommen i samsvar med de vedtak Stortinget treffer om takseringen. Den nærmere beskrivelsen av hva plikten innebærer bør fremgå av forskrift, og det foreslås derfor at departementet gis hjemmel til å utarbeide slik forskrift. Dette innebærer at departementet også kan fastsette eget opplysningsskjema til bruk ved innhenting av nødvendige opplysninger fra eier av bolig- og fritidseiendom. Den foreslåtte bestemmelsen vil innebære plikt til å gi opplysninger også etter at førstegangsverdsettelse er foretatt, dersom det er forhold ved eiendommen som senere endres, jf. omtale i kapittel 12 foran.

Departementet foreslår at endringene skal gjelde fra den tid Kongen bestemmer. Hjemlene for innhenting av opplysninger fra skattyter må settes i kraft før de øvrige bestemmelsene vedrørende boligtakseringen.

Finansdepartementet**t i l r å r :**

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,**s t a d f e s t e r:**

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i skattelovgivningen (boligtaksering mv.)

I

I lov av 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltningen (ligningsloven) gjøres følgende endring:

§ 4-11 ny overskrift skal lyde:

Registrering av fast eiendom

§ 4-11 skal lyde:

Eier av bolig- eller fritidseiendom plikter å gi opplysninger om eiendommen etter regler fastsatt av departementet.

II

I lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjøres følgende endringer:

§ 4-10 skal lyde:

§ 4-10 Bolig- og fritidseiendom

(1) Verdien av bolig- og fritidseiendom fastsettes på grunnlag av

- a) boligareal,*
- b) kvadratmetersats,*
- c) aldersfradrag med 1/2 prosent pr. år, maksimalt 30 prosent,*
- d) fradrag for grunnleggende standardmangler,*
- e) nedjustering av taksten i forskjellige soner.*

Departementet gir nærmere regler om de enkelte takseringsfaktorene.

(2) Verdien av tomt på inntil 1,2 mål inngår i taksten etter første ledd. Overskytende areal verdsettes for seg og anses ikke som en del av bolig- eller fritidseiendommen. Departementet kan gi nærmere regler om avgrensningen av tomt etter forrige punktum.

(3) Dersom skattyter godtgjør at beregnet takst etter første ledd er høyere enn eiendommens omsetningsverdi etter bunnfradrag, skal verdien begrenses til antatt omsetningsverdi. Departementet kan gi regler om hvordan skattyter skal dokumentere omsetningsverdien.

(4) Departementet kan gi nærmere regler om taksering av bolig- og fritidseiendom etter denne paragraf, herunder om utveksling av eiendomsopplysninger med kommunenes registre over grunneiendom etter delingsloven § 4-1.

*(5) Verdien av andel i boligselskap som omfattes av § 7-12, settes til andels-
havers andel av boligselskapets netto formue. Departementet gir nærmere regler
om fordeling av boligselskapets formue mellom andelshaverne. Innskudd fra
andelshaverne kommer ikke til fradrag ved beregning av boligselskapets formue.*

§ 7-11 bokstav c skal lyde:

I beregningsgrunnlaget tas med *verdien* av bolighuset/fritidshuset og
øvrige hus som nyttes i tilknytning til det, jf. § 4-10.

III

Endringene under I og II gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Departementet kan gi regler om en egen forutgående klagebehandling
over nye ligningstakster ved etableringen av takstsystemet.

