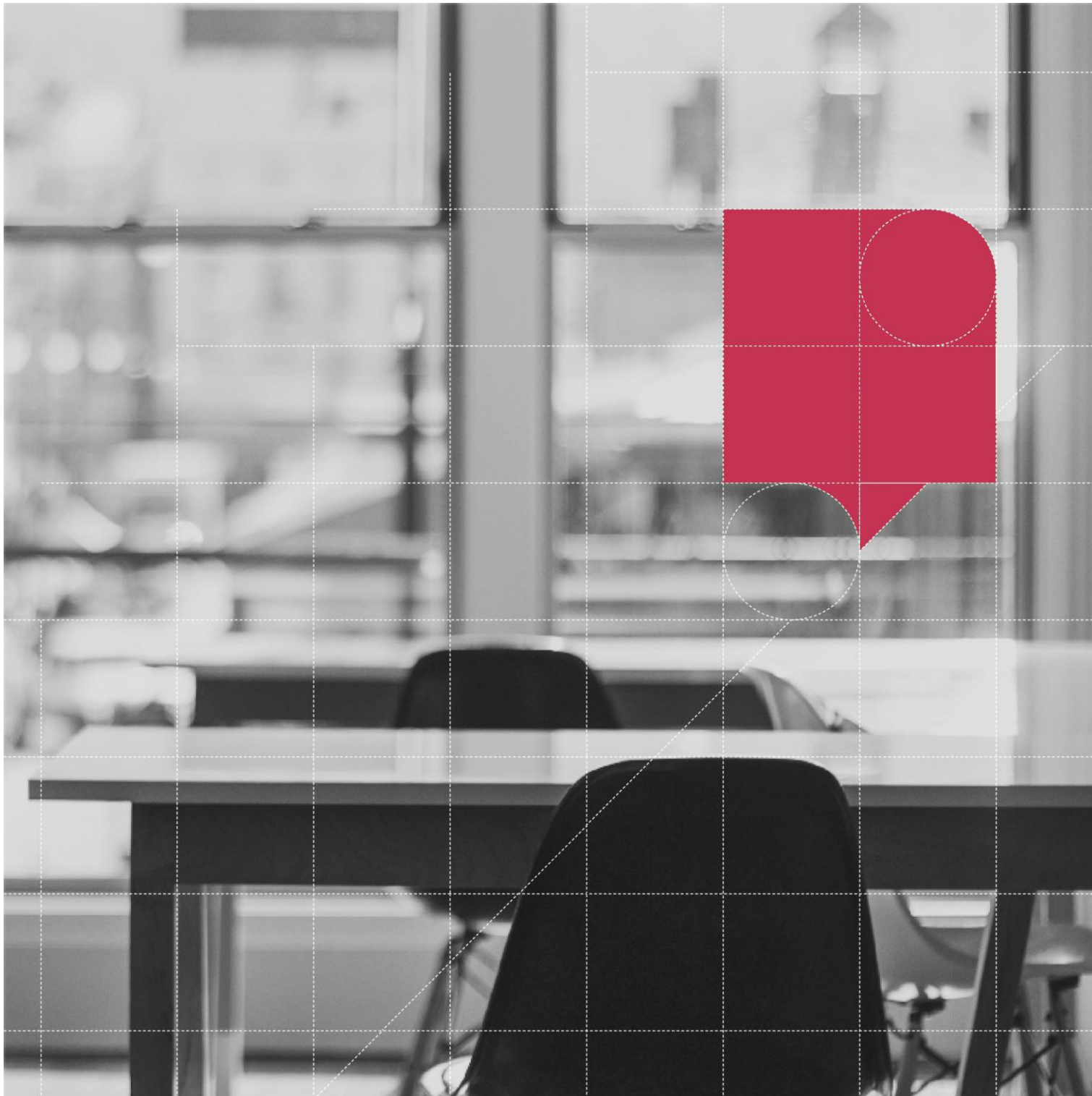


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i Stortingets vedtak om dokumentavgift og dokumentavgiftsloven**

Ansvarlig: **Skattedirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Skattedirektoratet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
2024/1707	24/00119	Cathrine B. Rønning	05.07.2024

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i Stortingets vedtak om dokumentavgift og dokumentavgiftsloven**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Skattedirektoratet, på vegne av Finansdepartementet, har sendt forslag til endring i Stortingets vedtak om dokumentavgift og dokumentavgiftsloven på høring den 08.05.2024. Forslaget innebærer at særregelen om tomteverdi ikke lenger skal gjelde for anleggseiendom og presiserer begrepet "salgsverdien av tomta".

Regelrådet mener at problemet med forslaget er tilstrekkelig beskrevet, men savner et mer presist mål og en grundigere utredning av nullalternativet. Det er positivt at ulike alternativer er vurdert.

Beskrivelsen av berørt næringsliv burde vært grundigere. Regelrådet etterlyser blant annet hvilke markeder og bransjer som blir berørt, samt statistikk og eksempler. Regelrådet mener at virkningene ikke er tilstrekkelig utredet, spesielt med tanke på indirekte kostnader og konkurransevirkninger. Vi stiller også spørsmål ved at presiseringen av "salgsverdien av tomta" ikke ventes å ha økonomiske konsekvenser. Etter vår vurdering innebærer det en innstramming av hvilke kostnader ved tomtebearbeidelse man kan få fritak for.

Det foreslåtte innføringstidspunktet er nært i tid. Det er usikkerhet om hvordan de avgiftspliktige vil tilpasse seg endringene. Tidlig involvering av næringslivet i prosessen vil kunne forbedre kvaliteten på reguleringen og redusere byrdene for næringslivet. Høringsdokumentet inneholder ingen vurdering av evaluering, noe Regelrådet mener burde vært inkludert.

Regelrådet mener at forslaget kan gi økte direkte kostnader for næringslivet og at alternativer med lavere kostnader burde vært vurdert grundigere.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Skattedirektoratet, på vegne av Finansdepartementet, har sendt forslag til endring i Stortingets vedtak om dokumentavgift og dokumentavgiftsloven på høring den 08.05.2024. Forslaget innebærer at bestemmelsen i stortingsvedtaket § 3 ikke skal gjelde for anleggseiendom. Det presiserer også begrepet «salgsverdien av tomta» i dokumentavgiftsloven § 7, nytt annet ledd.

Formålet med endringene er å korrigere utviklingen i bruken av særregelen om tomteverdi på anleggseiendom gjennom rettspraksis. Endringen skal bidra til et enklere og mer praktikabelt avgiftsregelverk, sikre avgiftsmessig likebehandling mellom næringsaktører og avklare uklarerheter som har oppstått etter innføringen av anleggseiendom som egen matrikkelenhet.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Private næringsaktører blir berørt av forslaget. Dokumentavgift er en utgift ved tinglyst overdragelse av eiendom: 2,5 % av eiendommens markedsverdi. Med økende kostnader i samfunnet generelt og et utfordrende eiendomsmarked, vil en fjerning av fritaket for anleggseiendom bety nok en økt utgift ved utvikling av eiendom. Alternativt må aktørene finne andre løsninger for organisering av eiendommen enn anleggseiendom.

Samtidig innebærer presiseringen av begrepet «salgsverdien av tomta», etter vår vurdering, en innstramming av hvilke investeringer man kan få fritak for når det gjelder alle typer eiendommer. Dette er motivet for at Regelrådet har valgt å uttale seg om saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener Skattedirektoratet har beskrevet problemet og årsakene til det tilstrekkelig i høringsnotatet. Nullalternativet, det vil si fremtidig utvikling uten tiltak, kunne vært grundigere beskrevet da dette skal være sammenligningsgrunnlaget for å vurdere tiltakene. Etter vår vurdering er nullalternativet også et reelt alternativ i denne saken, og virkningene burde derfor vært grundigere beskrevet.

Skattedirektoratet mener at det er praktiske utfordringer ved verdsetting av «tomten» for anleggseiendommer. De ønsker å korrigere den utviklingen som har skjedd gjennom rettspraksis, hvor bruken av regelen om å bare betale avgift av tomteverdien på anleggseiendom gjør at avgiftsgrunnlaget ofte vil være ned mot null. Målet med forslaget har klar sammenheng med problemene, men er overordnet og lite presist beskrevet. Klare og etterprøvbare mål er viktige både for å kunne evaluere tiltak i etterkant og for å utlede relevante tiltak.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Skattedirektoratet har vurdert flere endringsalternativ av regelverket for avgiftsgrunnlaget ved førstegangsoverføring av anleggseiendommer. Noen underalternativer er også nevnt der det er aktuelt, for eksempel sjablong eller fast avgift som et underalternativ for særregel for avgiftsgrunnlaget for førstegangsoverføring av anleggseiendom. Det foreligger ingen alternativer til presisering av lovteksten i dokumentavgiftsloven § 7.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

I høringsnotatet er berørt næringsliv omtalt som «innsender», «avgiftspliktig» eller «næringsaktører». Det er hentet ut en oversikt over samlet avgiftsgrunnlag for hjemmelsoverføringer som inkluderer førstegangsoverføring av eierandel i nyoppført anleggseiendom de siste fem årene. Etter vår vurdering er beskrivelsen av berørt næringsliv ikke tilstrekkelig.

Regelrådet mener direktoratet burde sagt noe mer om hvilke markeder og bransjer som blir berørt, hvor mange virksomheter som blir berørt, fordeling av store og små bedrifter og hva som kjennetegner berørte virksomheter. Eksempler eller statistikk over berørte ville styrket utredningen ytterligere. Vi viser til vår veiledning på vår hjemmeside: [Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://regelradet.no)

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

De direkte virkningene av tiltakene for endring av avgiftsgrunnlaget for førstegangsoverføring av anleggseiendom er kvalitativt beskrevet under utredningen av alternativer. Virkningene av det anbefalte tiltaket er noe grundigere beskrevet i alternativutredningen og i et eget punkt om økonomiske og administrative konsekvenser. Skattedirektoratet mener at forslaget om endring i dokumentavgiftsloven § 7, om presisering av begrepet «salgsverdien av tomta», ikke vil få noen økonomiske eller administrative konsekvenser for de avgiftspliktige.

Etter Regelrådets vurdering har beskrivelsen av virkninger for næringslivet noen mangler. Allerede i innledningen i høringsnotatet skriver direktoratet at det er uklart om endringsforslaget kan ha næringsmessige og andre konsekvenser av betydning, og herunder hvordan næringsaktører vil tilpasse seg. Samtidig inviteres høringsinstansene til å kommentere konsekvensene av alternativene. Vi mener at virkningene burde vært grundigere utredet på dette tidspunktet i utredningsprosessen. Dette kunne for eksempel vært løst gjennom tidlig involvering av næringslivet, se også punkt 4.2.

Vi mener at det er mye fokus på de positive virkningene, som forenkling og redusert ressursbruk ved verdsettelse, og for lite fokus på hva forslagene faktisk vil koste næringslivet. Det vil både

være direkte kostnader som økt avgift, og indirekte kostnader som at næringslivet vil bruke ressurser for å slippe å betale avgiften.

En viktig indirekte virkning som bør belyses, er påvirkning på konkurranseforholdene i markedet. Konkurransesvirkninger er nevnt når det gjelder forholdet mellom nybygg og gjenbruk/ombygging. Vi skulle også gjerne sett en vurdering av konkurransevirksomheter i andre tilfeller, for eksempel der det er mulig å velge en annen matrikkelenhet ved opprettelse enn anleggseiendom for å potensielt kunne spare dokumentavgift.

Forslaget gir næringsaktører incentiver til å tilpasse seg regelverket. Mulighetene som er nevnt i høringsnotatet er å organisere eiendommer som eierseksjoner, ikke som anleggseiendom, eller å overføre eiendommen på et tidligere tidspunkt i prosessen. Det kan også forekomme andre måter å tilpasse seg på. Vi mener at hvordan næringslivet kommer til å reagere på endringene og konsekvensene ved tilpassing burde vært grundigere utredet, særlig med tanke på hensiktsmessig eiendomsdannelse og bruken av anleggseiendom som matrikkelenhet.

Regelrådet stiller spørsmål til at presisering av begrepet «salgsverdien av tomta», ikke vil få noen økonomiske virkninger for avgiftspliktige. Forslaget innebærer at det kun er verdien av nyoppført bygning og bygg under arbeid som skal trekkes fra eiendommens verdi. For oss fremstår dette som en innstramning av hva som inngår i tomteverdien, hvor alt annet enn bygningen skal regnes med i avgiftsgrunnlaget, som for eksempel verdien av ulike former for opparbeiding av tomten. Virkningene for dette forslaget er ikke utredet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Høringsnotatet nevner ikke spesifikt forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Informasjon og veiledning er nevnt som en konsekvens for avgiftsmyndighetene.

Vi mener at foreslått innføringstidspunkt etter årsskiftet 2025 er for nært i tid, spesielt for påbegynte byggeprosjekter hvor organiseringen av eiendommen allerede er gjort. Byggeprosjekter kan pågå i mange år, og i mange trinn, før det blir ferdigstilt og det skjer en førstegangsoverføring av nyoppført bygg.

Det er usikkerhet ved hvordan de avgiftspliktige vil innrette seg. Etter vår vurdering burde Skattedirektoratet undersøkt med sentrale aktører i bransjen og utredet dette på en grundigere måte.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til beste praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Hensynet til små bedrifter burde vært nærmere vurdert i høringsnotatet.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om tidlig involvering av berørt næringsliv. Skattedirektoratet skriver i høringsnotatet at de inviterer høringsinstansene til å kommentere og gi innspill på flere ting, blant annet konsekvenser.

Regelrådet mener at denne saken hadde egnet seg godt for å involvere berørt næringsliv. Berørte kunne gitt nyttige innspill tidlig i utredningsprosessen om blant annet alternative løsninger og virkninger av tiltak. Dette kan bidra til å øke kvaliteten på høringsdokumentet. Se også punkt 3.4.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget vil etter direktoratets syn innebære en forenkling og redusert ressursbruk for de avgiftspliktige ved verdsettelse av anleggseiendommer, og åpne for gjenbruk av verdiestimat brukt for andre formål.

Regelrådet klarer ikke helt å følge argumentet om at forslaget vil innebære en forenkling og redusert ressursbruk, da verdien av eiendommen må fastsettes særskilt for tidspunktet for tinglysingen. Forslaget om fritak eller en fast avgift for nyoppførte anleggseiendommer er eksempler på tiltak som ville vært en betydelig forenkling for næringslivet i forhold til dagens situasjon.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet savner en nærmere utredning av de forskjellige variantene av anleggseiendom og en vurdering av fremtidige typer eiendommer. Allerede i dag er det stor ulikhet mellom de forskjellige variantene innenfor kategorien anleggseiendom. Høyere avgift for anleggseiendom vil kunne stimulere til en annen eiendomsorganisering enn i dag. Dette burde også vært utredet grundigere.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Høringsdokumentet sier ikke noe om eventuell evaluering av endringene. Regelrådet mener at utredningen bør inneholde en vurdering av når og hvordan endringene bør evalueres for å vurdere om tiltaket er vellykket. Dette gjelder spesielt i saker som denne, hvor det er usikkerhet knyttet til hvordan de avgiftspliktige vil tilpasse seg regelverket.

4.6 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Forslaget i Stortingets vedtak om dokumentavgift § 3 inneholder ingen definisjon av anleggseiendom. Regelrådet antar at det er definisjonen etter matrikkelloven som er forutsatt og mener denne definisjonen burde vært inkludert i bestemmelsen eller i høringsdokumentet.

Høringen ble publisert 08.05.2024 og frist for høringsuttalelser er satt til 19.07.2024. Regelrådet vil påpeke at høringsfrist midt i juli er uheldig fordi høringsinstanser og andre berørte ofte har betydelig lavere aktivitet i juli.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Høringsnotatet inneholder en anbefaling og begrunnelse for valgt tiltak og det har vært utredet flere alternativer. Begrunnelsen for valgt tiltak fremstår likevel som noe overfladisk. Etter Regelrådets vurdering har det sammenheng med at målet er overordnet og lite presist, virkningene ikke er tilstrekkelig utredet og det er usikkerhet knyttet til hvordan de avgiftspliktige vil innrette seg på de nye reglene.

Det anbefalte alternativet er trolig det alternativet som har størst direkte kostnader for næringslivet gjennom høyere avgiftsgrunnlag og dermed høyere dokumentavgift. Regelrådet mener at de alternativene som innebærer rimeligere kostnader for næringslivet burde vært vurdert grundigere.