

4. Boligforligets virkninger på boligmarkedet

4.1 Indledning

I maj 2017 blev der indgået et bredt politisk forlig om boligbeskatningen, der skaber tryghed for boligejerne fremadrettet. Boligforliget indebærer nye skatteregler, der fra 2021 erstatter de gældende regler, som over tid ville have medført væsentligt højere boligskat. Boligskatterne reduceres således med ca. 6 mia. kr. i 2021 og ca. 11 mia. kr. i 2040 i forhold til en situation, hvor de gældende boligskatte regler var videreført, *jf. afsnit 4.2*.

Konsekvenserne af boligforliget for de samlede boligskatte og for den enkelte boligejer og -lejer blev belyst i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2017*. Dette kapitel følger op på den tidligere analyse og udfolder nogle af forligets virkninger på selve boligmarkedet. For det første analyseres, hvordan de nye boligskatte isoleret set kan forventes at påvirke prisdannelsen på boligmarkedet og dermed udviklingen i boligpriserne. For det andet analyseres, hvorvidt den nye skatterabat kan forventes at påvirke mobiliteten på boligmarkedet.

Boligforliget ventes at føre til, at ca. 66 pct. af ejerne af enfamiliehuse og ejerlejligheder i 2021 får en lavere boligskattebetaling end ved videreførelse af gældende skatteregler. For de øvrige 34 pct. sikrer skatterabatten, at den samlede boligskat ikke stiger. Lavere boligskatte forventes isoleret set at bidrage til højere boligpriser, mens højere boligskatte – før skatterabat – bidrager til lavere boligpriser. For boligmarkedet – og dermed for boligejerne – set under ét forventes de nye skatteregler dog ikke at have nogen væsentlig virkning på udviklingen i de gennemsnitlige boligpriser. For enfamiliehuse ventes en marginalt højere prisudvikling, mens der for ejerlejlighederne, især i de større byer, må forventes en mere afdæmpet prisudvikling efter flere år med store prisstigninger. En af de væsentligste virkninger af de nye boligskatte regler er, at de medvirker til at dæmpe udsvingene i boligpriserne fremover og dermed fører til en mere stabil udvikling på boligmarkedet, *jf. afsnit 4.3*.

Boligforliget indebærer som nævnt, at der indføres en skatterabat, der sikrer nuværende boligejere mod stigninger i boligskatte, når de nye skatteregler træder i kraft i 2021. Ejere af boliger købt før 2021, der har fået en skatterabat, kan have incitament til at blive boende længere tid i deres bolig end ellers for at bevare den relativt lave beskatning. De kommende skatterabatter ventes dog kun at medføre meget begrænsede indlåsnings effekter i form af reduceret mobilitet på boligmarkedet. Denne konklusion er baseret på en analyse af et lignende nedslag i ejendomsværdiskatten, de såkaldte 1998-nedslag, der skønnes kun at have haft beskedne effekter på boligudbuddet. Skatterabatten i 2021 har nogenlunde samme egenskaber som 1998-nedslagene, men er i gennemsnit tre gange mindre, og forventes dermed at have en endnu mere beskedne effekt på omsætningen på boligmarkedet, *jf. afsnit 4.4*.

4.2 Boligforliget og den fremtidige boligbeskatning

I maj 2017 indgik et bredt politisk flertal – regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre – forlig om fremtidens boligbeskatning. Hovedelementerne i aftalen er:

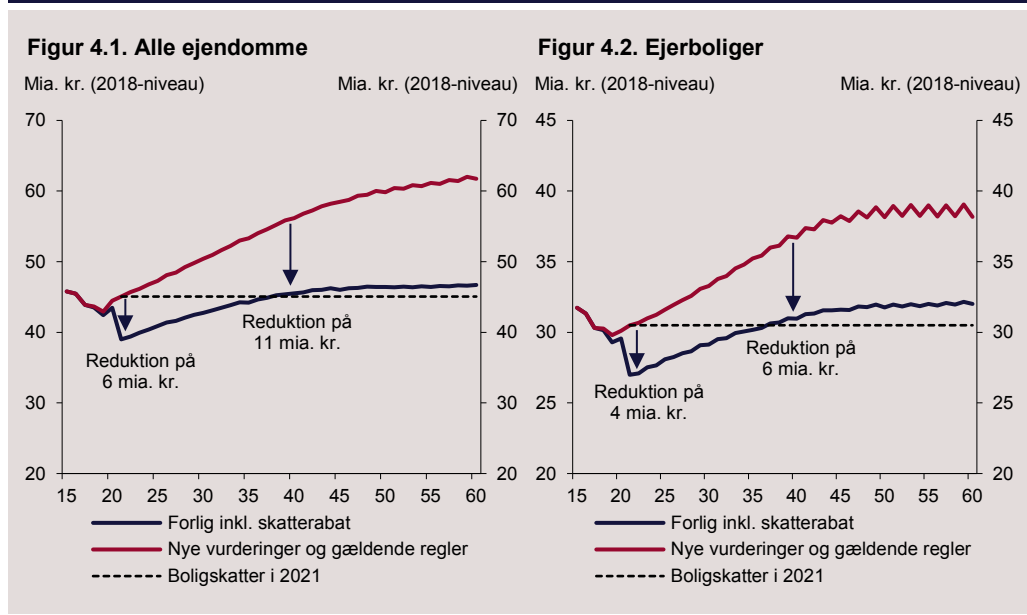
- Lavere boligsattesatser: Markant reduktion i de gennemsnitlige satser for både grundskyld og ejendomsværdiskat.
- Forsigtighedsprincip: Beskatningsgrundlaget fastsættes 20 pct. under ejendoms- og grundvurderingerne, når de nye vurderinger indføres i beskatningsgrundlagene – for ejendomsværdiskatten fra 2019, for grundskylden fra 2020 (for ejerboliger) og for grundskylden for erhvervsjendomme samt dækningsafgifterne fra 2021.
- Skatterabat: Ingen nuværende boligejer skal betale mere i samlede boligskatte i 2021 ved nye regler end under de gældende regler på nye vurderinger. Hvis der er udsigt til, at de samlede boligskatte umiddelbart stiger, tildeles boligejeren en tilsvarende skatterabat. Skatterabatten videreføres nominelt, indtil boligen sælges.
- Indefrysningsordning: I perioden 2018-2020, hvor ejendomsværdiskatten ligger fladt, indefrysnes nominelle stigninger i grundskylden ud over 200 kr. for boligejere. Efter 2021 indefrysnes de samlede nominelle stigninger i grundskylden og ejendomsværdiskatten for boligejere. Indefrysning kan fravælges fra 2021. Nye boligejere skal betale den fulde boligskat det første år efter købet, men kan herefter indefryse eventuelle yderligere stigninger.

De nye regler erstatter fra 2021 de gældende regler, som over tid ville have medført væsentligt højere boligskatter, hvis de var blevet videreført uændret. Aftalen tager på den måde hånd om de udfordringer, der aktuelt er i boligbeskatningen, og som ville være blevet større ved en videreførelse af de gældende regler, når de nye ejendoms- og grundvurderinger træder i kraft. En videreførelse af gældende regler, herunder fortsat stigningsbegrænsning for de årlige stigninger i grundskylden og det nominelle ejendomsværdiskattestop, skønnes at ville have medført en stigning i proventet fra boligskatte fra ca. 44 mia. kr. i 2018 til ca. 62 mia. kr. (2018-niveau) i 2060, *jf. figur 4.1.*

De nye boligskatte regler indebærer, at ejendomsværdiskatten og grundskylden fremadrettet følger udviklingen i ejendoms- og grundpriserne. Det har en række positive virkninger på samfundsøkonomien, herunder navnlig at udsvingene i boligpriserne dæmpes. Herudover aflyses de markante stigninger i grundskylden, der ellers var udsigt til efter 2021. Konkret indebærer boligforliget, at boligskatte skønnes reduceret med ca. 6 mia. kr. i 2021 og ca. 11 mia. kr. i 2040 i forhold til en situation, hvor de gældende boligskatte regler var blevet videreført, *jf. figur 4.1.* Omtrent halvdelen af reduktionen i boligskatte skønnes at vedrøre ejerboliger, *jf. figur 4.2.*

Når boligskatteerne selv med boligforliget på langt sigt øges en smule i forhold til niveauet i 2021, skyldes det et bortfald af visse *eksisterende* rabatter i ejendomsværdiskatten, herunder særligt 1998-skattenedslagene, som videreføres med boligforliget. 1998-nedslagene bortfalder således i takt med, at boligejere, der har købt deres bolig senest 1. juli 1998, fraflytter deres bolig. Dette er således ikke udtryk for en reel boligskatteforøgelse, men afspejler alene, at ens boliger kommer til at blive beskattet ens.

Skønnede indtægter fra ejendomsskatte med og uden boligforliget, 2015-2060



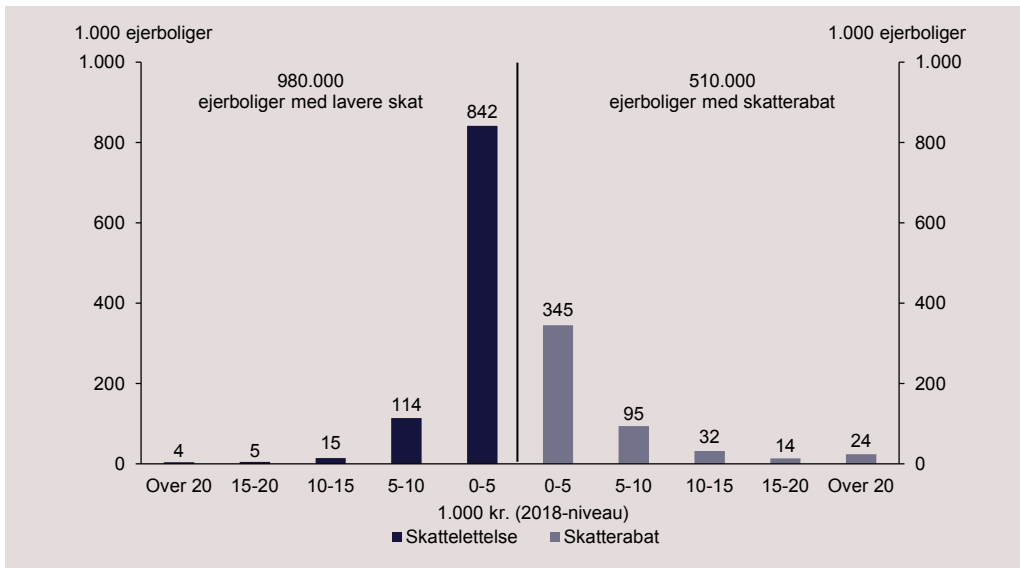
Anm.: Kurverne viser det samlede skatteprovenu fra ejendomsværdiskatten, grundskylden og dækningsafgifterne henholdsvis ved en videreførelse af gældende regler og med boligforliget. Begge scenarier er baseret på de nye foreløbige vurderinger. Skønnet over de fremtidige vurderinger tager afsæt i de foreløbige, modelbaserede 2015-vurderinger, der først er fremskrevet med de realiserede handelspriser opdelt på kommuner og segmenter frem til september 2017 og herefter fremskrevet med den skønnede boligprisudvikling i Økonomisk Redegørelse samt i efterfølgende år med den forventede boligprisudvikling i de mellemfristede fremskrivninger. Den takkede udvikling i ejendomsskatte for ejerboliger skyldes, at der foretages ejendomsvurderinger hvert andet år. Derfor stiger (falder) det reale provenu fra ejendomsskatte i år med (uden) nye vurderinger. Nominelt er der tale om, at boligskatte ligger fladt hvert andet år.
 Kilde: Egne beregninger.

Boligforliget ventes at medføre, at ejerne af knap 1 mio. ud af landets i alt ca. 1,5 mio. enfamiliehuse og ejerlejligheder, svarende til ca. 66 pct., får en lavere skattebetaling i 2021, *jf. figur 4.3*. For de resterende ca. 34 pct., som umiddelbart står til at få en højere boligskat, indføres en skatterabat, der sikrer, at ingen boligejer skal betale mere i samlede boligskatte i 2021 med nye regler end med gældende regler. Her er der taget højde for den justerede tidsplan for udsendelse af nye ejendomsvurderinger.

For hovedparten af boligejerne medfører boligforliget kun mindre ændringer i skattebetalingen. Således forventes ejerne af ca. 842.000 enfamiliehuse og ejerlejligheder at få en årlig skattelettelse på højst 5.000 kr. (2018-niveau). Ligeledes forventes ejerne af ca. 345.000 enfamiliehuse og ejerlejligheder at opleve en umiddelbar skattestigning på højst 5.000 kr. og dermed opnå en årlig skatterabat af samme størrelse. Tilsammen udgør disse to grupper ca. 80 pct. af alle ejere af enfamiliehuse og ejerlejligheder, *jf. figur 4.3*.

Skatterabatten fastholdes nominelt, indtil boligejeren sælger sin bolig, hvorefter den bortfalder. Den følger således formen på de nedslag, der blev givet til oprindelige ejere i forbindelse med indførelsen af ejendomsværdiskatten i 2000, de såkaldte 1998-nedslag, *jf. afsnit 4.4*.

Figur 4.3. Antal ejerboliger efter skønnet størrelse af skattelettelsen og skatterabatten i 2021 fordelt på 5.000 kr.-intervaller



Anm.: Ejerboliger er opgjort ekskl. sommerhuse. Skatterabatten fastholdes nominelt, indtil boligen sælges. Det reale mindreprovenu, som følger af skatterabatten, reduceres således i takt med den løbende pris- og lønudvikling, samt i forbindelse med boligsalg. Kilde: Egne beregninger.

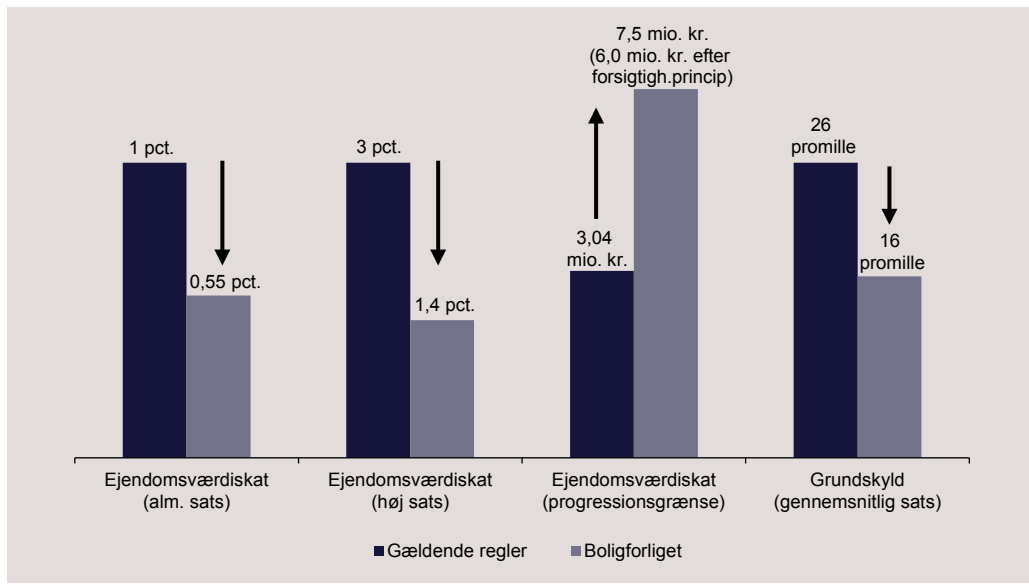
Forliget indebærer også lempelser for personer i lejebolig i 2021, idet grundskylden reduceres for den gennemsnitlige udlejningsejendom, og grundskylden typisk overvæltes i huslejen. Boligforliget vurderes samlet set at være omtrent fordelingsneutralt, *jf. også Skatteøkonomisk Redegørelse 2017, kapitel 6*.

Lavere skattesatser

De nye skatteregler indebærer en nedsættelse af de gennemsnitlige satser for både ejendomsværdiskatten og grundskylden. Konkret skønnes den almindelige ejendomsværdiskattesats at blive nedsat fra 1 pct. i dag til foreløbigt ca. 0,55 pct. i 2021. Den progressive ejendomsværdiskattesats reduceres fra 3 pct. i dag til 1,4 pct. i 2021, mens progressionsgrænsen i 2021 foreløbigt skønnes hævet fra 3,04 mio. kr. til 6 mio. kr. (2017-niveau) af beskatningsgrundlaget (ejendomsvurderingen fratrukket 20 pct. som følge af forsigtighedsprincippet) – dvs. progressionsgrænsen skønnes foreløbigt fastsat til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr. før nedslag for forsigtighedsprincippet, *jf. figur 4.4.*

Grundskyldspromillerne forventes foreløbigt nedsat fra et landsgennemsnit på godt 26 promille i dag til knap 16 promille i 2021. Nedsættelsen af grundskyldspromillerne vil variere på tværs af landets kommuner, og der vil efter 2021 fortsat være forskelle i de kommunale grundskyldspromiller, *jf. nedenfor.*

Figur 4.4. Nedsættelse af satserne for ejendomsværdiskat og grundskyld i 2021 (forventede satser og forventet progressionsgrænse), 2017-niveau



Anm.: Ejendomsværdiskatten og grundskylden beregnes af beskatningsgrundlaget, der ved nye regler er givet ved henholdsvis ejendoms- og grundvurderingen fratrukket 20 pct. som følge af forsigtighedsprincippet. Det betyder, at en progressionsgrænse på 6 mio. kr. svarer til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr. Satser og beløbsgrænser er foreløbige i 2017-niveau og fastsættes endeligt (ved lov) i 2020.

Kilde: Egne beregninger.

De nye satser for ejendomsværdiskatten og grundskylden samt progressionsgrænsen for ejendomsværdiskatten fastsættes først endeligt (ved lov) i 2020, når de nye vurderinger er kendte. På den måde reduceres usikkerheden for boligejerne omkring de fremtidige boligskatter, idet virkningen af de kommende vurderinger under ét neutraliseres via tilpasning af satserne. Skattesatserne og progressionsgrænsen vist i *figur 4.4* er således de foreløbigt *forventede* satser og den foreløbigt forventede progressionsgrænse. Den høje ejendomsværdiskattesats er dog endeligt fastsat til 1,4 pct.

For grundskylden fastsættes promillerne (ved lov) for hver kommune, så provenuet i 2021 med de nye regler svarer til provenuet ved en fortsættelse af gældende regler ekskl. forsigtighedsprincippet, *jf. nedenfor*. Endvidere reduceres loftet over grundskyldspromillen fra 34 til 30 promille, mens undergrænsen på 16 promille afskaffes¹. Ingen grundskyldspromille kan blive sat op i forbindelse med omlægningen. Af hensyn til boligejernes tryghed kan kommunerne i perioden 2021-25 kun sætte grundskyldspromillerne ned, ikke op.

For ejendomsværdiskatten fastsættes grænsen for den progressive sats således, at der betales progressiv ejendomsværdiskat for samme andel af ejerboligerne i 2021 som i 2020. Progressionsgrænsen forventes fastsat til 6 mio. kr. (2017-niveau) af beskatningsgrundlaget, hvilket svarer til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr. (2017-niveau). Det forventes således, at der fra 2021 betales progressiv ejendomsværdiskat for ca. 1 pct. af de ejendomsværdiskattepligtige ejerboliger, svarende til andelen i dag. Efter 2021 reguleres progressionsgrænsen med udviklingen i de gennemsnitlige ejendomsvurderinger.

Den almindelige ejendomsværdiskattesats fastsættes i udgangspunktet således, at provenuet fra ejendomsværdiskatten i 2021 med de nye regler på landsplan svarer til provenuet i 2021 ved gældende regler ekskl. forsigtighedsprincippet, *jf. nedenfor*. På baggrund af de foreløbige vurderinger forventes det foreløbigt at indebære en almindelig ejendomsværdiskattesats på 0,57 pct.² Herfra trækkes diskretionært ca. 0,02 pct.-point, hvorved satsen foreløbigt bliver ca. 0,55 pct. Det svarer til en særskilt lempelse på ca. 0,5 mia. kr. i umiddelbar virkning.

De nuværende nedslag i ejendomsværdiskatten for pensionister og ejere, som har købt senest 1. juli 1998, videreføres i de nye regler og tilpasses til reduktionen i den almindelige ejendomsværdiskattesats, således at ejendomsværdiskattesatsen efter nedslag ikke kan blive negativ (som det heller ikke er tilfældet i dag). Beløbsgrænserne videreføres nominelt som under gældende regler.

¹ Kommuner, hvor det lavere lof over grundskyldpromillen umiddelbart reducerer grundskyldsprovenuet, kompenseres i 2021 fuldt ud af staten. Kompensationen videreføres til og med budgetåret 2025. Efter almindelig praksis kompenserer staten i øvrigt kommunerne under ét for de øvrige elementer i boligforliget, der har betydning for kommunernes økonomi. Satsen fastsættes i procent med to decimaler.

² Satsen fastsættes i procent med to decimaler.

Forsigtighedsprincip

Der indføres et forsigtighedsprincip, som indebærer, at beskatningsgrundlaget opgøres ved de nye grund- og ejendomsvurderinger fratrukket et forsigtighedsnedslag på 20 pct. Forsigtighedsprincippet træder i kraft i takt med de nye ejendomsvurderinger.

Vurderingerne har til hensigt at afspejle den aktuelle handelspris på tidspunktet for vurderingsterminen. Imidlertid vil der, selv med de bedste vurderinger, altid vil være usikkerhed om en ejendoms værdi. Denne usikkerhed kan allerede i dag observeres, idet handelspriserne for selv ens boliger, der handles samtidig, varierer. Det kan derfor heller ikke forventes, at ejendomsvurderingerne altid vil være et udtryk for den værdi, som ejendomme rent faktisk handles til. På baggrund af disse usikkerheder indføres et forsigtighedsprincip, så det beløb, ejendommejerne skal betale skat af, sættes 20 pct. lavere end ejendoms- og grundvurderingen³.

Når der tages højde for forsigtighedsprincippet, vil de effektive skattesatser være lavere end de formelle (lovfastsatte). Konkret svarer en formel ejendomsværdiskattesats på 0,55 pct. henholdsvis 1,4 pct. til en effektiv sats på 0,44 pct. henholdsvis 1,12 pct., mens en grundskyldspromille på 15,7 svarer til 12,6. Endelig indebærer forsigtighedsprincippet, at den nye progressionsgrænse på 6 mio. kr. (2017-niveau) i ejendomsværdiskatten svarer til en ejendomsvurdering på 7,5 mio. kr.

Indefrysningsordning

Hvor skatterabatten sikrer, at de samlede (pligtige) boligskatter ikke kan stige ved overgangen til de nye skatteregler i forhold til gældende regler i 2021, vil den automatiske indefrysningsordning for ejerboliger sikre, at boligejeres *betalte* boligskatter ikke stiger (nominelt) i løbet af ejerperioden⁴.

For 2018-2020 indføres en midlertidig indefrysningsordning, der kun omfatter grundskylden, da ejendomsværdiskatten er underlagt et nominelt skattestop til og med 2020. Indefrysningen er automatisk og kan af administrative hensyn ikke fravælges før 2021. De indefrosne beløb er derfor rentefrie frem til 2021. I 2021 kan boligejere, som ikke ønsker at videreføre indefrysningen i den permanente ordning, *jf. nedenfor*, fravælge dette og indfri det indefrosne beløb.

Fra 2021 indføres en permanent indefrysningsordning, der omfatter både grundskylden og ejendomsværdiskatten. Indefrysningen sker automatisk, men den enkelte boligejer kan til enhver tid fra- og tilvælge ordningen og helt eller delvist indfri det indefrosne beløb. De indefrosne beløb forrentes med en rente svarende til den

³ Forsigtighedsnedslaget skal også ses i lyset af, at en ejendoms- eller grundvurdering i det ny klagesystem fra 2019 kun kan ændres via klage, hvis ændringen er større end plus/minus 20 pct. Ellers fører klagen til en stadfæstelse af vurderingen ud fra en betragtning om, at ændringer under plus/minus 20 pct. er udtryk for den almindelige usikkerhed, der altid vil være ved en vurdering.

⁴ For de boligejere, som har købt deres bolig før 2018, tager indefrysningsordningen udgangspunkt i skattebetalingen i 2017. Ellers tages udgangspunkt i skattebetalingen i handelsåret.

gennemsnitlige rente for udestående realkreditobligationer. Det svarer til renten i den nuværende indefrysningssordning for pensionisters grundskyld.

Det indefrosne beløb skal betales, når boligen sælges, men kan overdrages mellem ægtefæller. Indefrysningssordningen afhjælper således eventuelle likviditetsproblemer i tilfælde af stigninger i boligpriserne og dermed ejendoms- og grundvurderingerne – særligt i de situationer, hvor vurderingerne stiger hurtigere end den enkelte boligejers indkomst.

Samtidig indebærer de nye skatteregler efter 2021 sammen med indefrysningssordningen, at nye boligejere altid vil skulle betale boligskat, der afspejler de gældende vurderinger på købstidspunktet. På den måde bliver den fulde skattebetaling synlig i købsprocessen. Samtidig vil efterfølgende stigninger i boligskatte, som resulterer i automatisk indefrysning, generelt være drevet af stigninger i boligpriserne. De indefrosne beløb vil således generelt kun stige i takt med opbygning af friværdi⁵.

Dette står i kontrast til den nuværende stigningsbegrænsningsregel for grundskylden, som kan medføre, at boligkøbere har vanskeligt ved at gennemskue den fulde skattebetaling i købsprocessen. Efterfølgende stigninger i boligskatte kan være en konsekvens af boligprisstigninger, som har fundet sted under de tidligere ejere, og som de nye ejere derfor ikke umiddelbart har fået gavn af.

I det følgende ses der nærmere på, hvordan forliget om den nye boligbeskatning forventes at påvirke boligmarkedet. På den ene side indebærer forliget, at boligskatte for boligkøbere ændrer sig fra 2021, hvilket har betydning for, hvor meget de er villige til at betale for en bolig. Dette forventes at sætte sig i boligpriserne.

På den anden side får nuværende boligejere, der står til en umiddelbar skattestigning som følge af de nye regler, en skatterabat, der fastholdes, indtil boligen sælges. Dermed kan der være forskel mellem den skat, en boligkøber vil skulle betale, og den skat, som boligejeren betaler. Dette kan reducere udbuddet af boliger og dermed omsætningen på boligmarkedet.

4.3 Boligforligets betydning for boligpriserne

Beregningerne i denne analyse er baseret på *foreløbige* modelbaserede 2015-vurderinger for ejerboliger fra Skatteministeriets ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger, der er fremskrevet med handelspriser til

⁵ Staten tager pant i den pågældende ejendom svarende til det indefrosne beløb, men der stilles ikke krav til friværdi i forhold til at benytte ordningen. Indefrysningssordningen er således en reel mulighed for alle boligejere. Boligejerne har adgang til omlægning af eksisterende boliglån, så længe det ikke forringer statens pant, og det kan håndteres automatisk. Det bemærkes, at grundvurderingen og dermed den pligtige grundskyld teoretisk set godt kan stige, uden at boligpriserne og ejendomsvurderingen er steget. Det vil dog kun ske, hvis der har været misforhold mellem ejendoms- og grundvurdering, således at grundvurderingen har været undervurderet ift. ejendomsvurderingen. Ejendomsvurderingen kan principielt ligeledes godt stige, uden at boligpriserne er steget. Det vil dog kræve, at ejendomsvurderingen har været undervurderet ift. den reelle boligpris.

2017 og herefter med den skønnede boligprisudvikling.⁶ Således er der endnu ikke færdiggjort nye vurderinger efter de nye vurderingsmetoder. Hertil kommer, at der er usikkerhed om størrelsen af virkningerne af en given skatteændring på boligpriserne. De beskrevne konsekvenser er derfor generelt behæftet med usikkerhed og vil kunne ændre sig, når de endelige vurderinger bliver kendte.

Udviklingen i boligpriserne afhænger ikke blot af boligskatterne, men af de samlede boligomkostninger – som også omfatter udviklingen i boligrenter, låneregler, udgifter til vedligeholdelse mv. – samt af den generelle indkomstudvikling (der blandt andet afhænger af udviklingen i beskæftigelsen). Den generelle stigning i indkomsterne indebærer en forventning om en underliggende stigning i boligpriserne, som isoleret set skønnes at svare til en gennemsnitlig (nominel) prisstigning på ca. 3 pct. årligt frem til 2025.

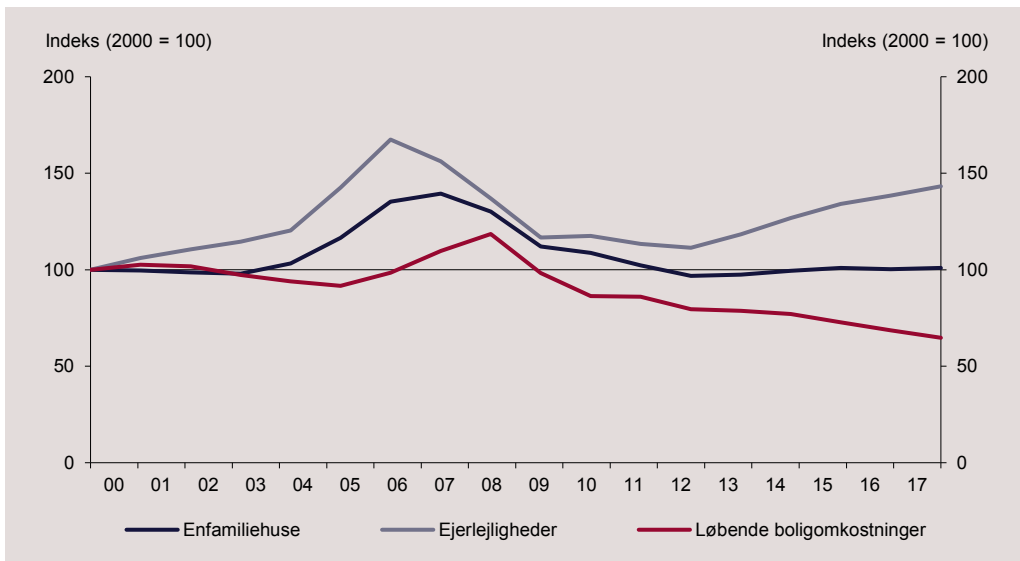
Udviklingen i boligpriser og boligomkostninger

Priserne på *enfamiliehuse* har set over de sidste knap 20 år fulgt indkomstudviklingen, *jf. den mørkeblå kurve i figur 4.5*. I midten af 2000'erne steg priserne dog kraftigere end indkomstudviklingen. Men efter de relativt store prisfald fra 2007 til 2009, og nogle år med svagere prisudvikling, har boligpriserne enfamiliehuse siden 2012 omtrent fulgt udviklingen i indkomsterne.

Udviklingen i priserne på ejerlejligheder var kraftigere end for enfamiliehuse frem mod 2006, *jf. den grå kurve i figur 4.5*. Dog var det også for ejerlejlighederne, at de største prisfald efterfølgende indtraf. I de senere år har udviklingen i priserne på ejerlejligheder på ny været kraftig, og de er dermed løbet foran udviklingen i priserne på enfamiliehuse igen. Noget af forklaringen skal findes i, at ejerlejlighederne er koncentreret i de større byer, hvor boligpriserne generelt, dvs. også for enfamiliehuse, er steget kraftige end på landsplan, blandt andet som følge af nettotilflytning.

Mens boligpriserne i midten af 2000'erne udviklede sig kraftigere, end indkomstudviklingen ville tilsige, så har de senere års *nominelle* boligprisstigninger været ledsaget af aftagende, relative omkostninger ved at eje en bolig, forstået som de løbende udgifter til lån, boligskatter og vedligeholdelse som andel af den disponible indkomst, *jf. den røde kurve i figur 4.5*. Særligt renteudviklingen har bidraget til at reducere de relative boligomkostninger.

⁶ De foreløbige modelbaserede 2015-vurderinger for ejerboliger fremskrives med den historiske prisudvikling fordelt på kommuner og segmenter frem til seneste opdelte data fra Danmarks Statistik (september 2017). Herefter fremskrives vurderingerne med den skønnede boligprisudvikling i Økonomisk Redegørelse frem til 2019 og efterfølgende på baggrund af forudsatte boligprisudvikling i de mellemfristede fremskrivninger.

Figur 4.5. Udviklingen i reale boligpriser og relative boligomkostninger, 2000-2017

Anm.: De relative boligomkostninger er her opgjort som husholdningernes udgifter til boligskat, renteudgifter til realkreditgæld efter skat og løbende vedligeholdelse i pct. af disponibel indkomst. Det anvendte omkostningsbegreb er ikke sammenligneligt med det, som benyttes til at vurdere virkningen af ændrede boligskatte på boligpriserne, da der her er tale om en samlet betragtning af husholdningernes omkostninger under ét. Boligpriserne er ligeledes opgjort i forhold til disponibel indkomst. Der er således ikke tale om de nominelle eller reale boligpriser, men derimod boligpriserne opgjort i fast købekraft.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Sammenhængen mellem boligskatte og boligpriser

For en boligkøber er det som udgangspunkt ikke væsentligt, hvordan boligomkostningerne er sammensat. Det afgørende er, om boligkøberen kan betale de samlede løbende omkostninger, herunder skatter og renteudgifter, der er forbundet med at eje den konkrete bolig. Boligomkostningerne, herunder boligskatte, har dermed også betydning for, hvor meget boligkøberen har råd til eller er villig til at betale for boligen – dvs. boligens pris. Boligpriserne er således på kortere sigt hovedsageligt bestemt af boligkøberens betalingsvillighed.

En lavere boligbeskatning betyder således isoleret set, at de løbende boligomkostninger falder, hvorfor en boligkøber har råd til at låne flere penge og øge sine renteudgifter. Dermed kan boligkøberen betale mere for en bolig, uden at de samlede boligomkostninger øges. Det gælder for alle potentielle boligkøbere, hvorfor lavere boligbeskatning vil øge markedsprisen på boliger, mens en højere boligbeskatning vil medføre lavere priser. For boligkøbere vil ændringer i boligskatte, der er kendte eller forventede på købstidspunktet, altså som udgangspunkt ikke påvirke boligkøberens samlede boligomkostninger.

Køb af en bolig er typisk en langsigtet beslutning. Det betyder, at en økonomisk rationel boligkøber ikke kun vil kigge på førsteårsomkostningerne, når vedkommende vurderer, hvad boligen er værd. En sådan boligkøber vil også tage højde for, hvad der forventes at ske med boligomkostningerne og boligpriserne fremadrettet. Det kan fx være, at grundskylden for boligen vil stige fremadrettet selv uden nye grundværdistigninger (som følge af stigningsbegrænsningsreglen, der medfører, at gennemslaget af større grundværdistigninger kommer gradvist). Eller det kan være, at det pågældende område er ved at blive udviklet, hvilket på sigt må forventes at løfte boligpriserne. Ligeledes må forventninger om kommende rentestigninger kunne medvirke til at dæmpe boligprisudviklingen.

På baggrund af denne logik er det muligt at skønne over, hvad ændringer i boligskatterne i dag og i fremtiden vil betyde for boligpriserne, *jf. boks 4.1*. Boligpriserne forventes således i en *ligevægtssituation* at være bestemt ved, at omkostningerne ved at eje boligen skal svare til ejerens boligafkast, herunder brugsværdien af boligen og de forventede fremtidige prisstigninger. På baggrund af denne sammenhæng kan det vurderes, hvordan boligpriserne tilpasser sig, når omkostningerne ved at eje boligen ændres.

En af de store usikkerhedsfaktorer forbundet med skøn over virkningen på boligpriserne af boligforliget er at vurdere, hvordan nye boligkøbere – forud for indgåelse af boligforliget – forventede, at boligskatterne ville have udviklet sig fremover, *jf. også appendiks 4A*. Dette er en generel udfordring ved vurdering af effekten af sådanne politikændringer.

I denne analyse er udgangspunktet for at vurdere virkningen af boligforliget på boligpriserne, at såvel boligskatterne som boligpriserne efter 2020 – i fravær af diskretionære ændringer i boligbeskatningen – ville udvikle sig *i takt med indkomsterne i samfundet*⁷. Det modsvarer en forventning om, at boligskatterne i fravær af boligforliget ville udgøre den samme andel af indkomsterne (dvs. opgjort i fast købekraft) i årene efter 2020, svarende til de stiplede, vandrette linjer (i 2018-niveau) i *figur 4.1 og 4.2 ovenfor*.

⁷ Boligskatterne antages dermed samtidig at udgøre en fast procent af boligernes værdi.

Boks 4.1. En model for virkningen af ændret boligskat på boligpriserne i ligevægt

Boligprisen afhænger overordnet set af forholdet mellem den værdi, en køber tillægger boligen, og de omkostninger, der er forbundet med at eje den. Der tages udgangspunkt i, at boligprisen er fastsat ud fra efterspørgslen, idet udbuddet på kortere sigt er relativt fast. Skatteministeriet har udviklet en registerbaseret model, der kan give et bud på, hvordan boligpriserne påvirkes, når boligbeskatningen ændres. Modellen er baseret på veletableret økonomisk teori og i overensstemmelse med empiriske resultater. Den registerbaserede kapitaliseringsmodel er nærmere beskrevet i *Appendiks 4A. Beregning af virkningen af boligskatter på boligpriserne*.

Det centrale i modellen er en stiliseret *ligevægtsbetingelse* på boligmarkedet givet ved, at boligkøberens boligomkostninger svarer til boligkøberens forventede boligafkast:

$$u_t V_t = B_t + g_t V_t \quad (a)$$

Hvor u_t er boligomkostningsraten (også benævnt brugeromkostningerne), V_t er boligens værdi på tidspunkt t , B_t er det løbende afkast i form af lejeværdien af boligen¹, og g_t er de (forventede) fremtidige prisstigninger på boligen. Ud fra betingelsen i ligning (a) kan boligens værdi i ligevægt udledes som forholdet mellem lejeværdien af boligen og brugeromkostningerne korrigeret for den forventede fremtidige prisvækst:

$$V_t = \frac{B_t}{u_t - g_t} \quad (b)$$

Boligbeskatningen er en central del af boligomkostningerne, og ændringer i boligskatterne vil derfor isoleret set ændre boligens pris (via såkaldte kapitaliseringseffekter) givet ligning (b) ovenfor. Udtrykket for boligomkostningsraten kan skrives på følgende måde:

$$u_t = (1 - \tau_t)r + a + s_t + q \quad (c)$$

hvor τ_t er skatteværdien af rentefradraget, r er boligrenten (inkl. bidragssats), a er afskrivningsraten (kun relevant for bygningsdelen), s_t er den effektive ejendomsskattesats, og q kan fortolkes som øvrige omkostninger, herunder en eventuel risikopræmie ved at eje en bolig.

Boligen kan opdeles i hhv. en grund- og en bygningsdel, som er forbundet med forskellige omkostninger. For grunddelen skal der fx betales både grundskyld og ejendomsværdiskat (da ejendommen er summen af bygningen og grunden), mens der for bygningsdelen kun betales ejendomsværdiskat. Omvendt er de løbende omkostninger til vedligeholdelse primært knyttet til bygningsdelen.

Boligudbuddet forventes kun at være delvist fast på længere sigt. Det gælder særligt for bygningsdelen, hvor prisen på en given bygning på længere sigt bestemmes af genopførelsesomkostningerne. Bygningspriserne er altså forankrede i et prisniveau, der udelukkende bestemmes af byggeomkostningerne. Denne "genopretning" af bygningspriser sker gennem en real reduktion af bygningsmassen. Tilpasningen af bygningsmassen er dog træg, da de årlige boliginvesteringerne kun udgør en lille del af den samlede boligmasse. Bygningspriserne påvirkes derfor stadig af boligomkostningerne på kort sigt. Modsat bygningsdelen, forudsættes udbuddet af grunde at være tilnærmelsesvis konstant, hvorved der ikke er et anker for grundpriserne. Grundprisen påvirkes derfor også på langt sigt af ændringer i boligomkostningerne.

¹ Den økonomiske lejeværdi af at have brugsret til boligen (herunder fx herlighedsværdien af boligen) må ikke forveksles med den lejeværdi af egen bolig, som dannede grundlag for boligbeskatningen før 2000, om end ideen bag de to er den samme.

Det er dog ikke åbenlyst, hvad der alternativt ville være sket med boligskatterne efter 2020 i fravær af boligforliget fra maj 2017. De forudgående aftaler på boligområdet omfattede som udgangspunkt et ejendomsværdiskattestop frem til og med 2020, som dog hypotetisk set kunne være blevet forlænget. De kommende, nye ejendoms- og grundvurderinger, der følger af aftalen om nye vurderinger fra november 2016, ville – ved en uændret videreførelse af de hidtil gældende boligskatteregler – umiddelbart have ført til relativt kraftigt stigende grundskyldsbetaling, *jf. også figur 4.1 og 4.2*. Det er dog ikke oplagt, at det ville være rationelt af boligkøberne at have forventet fuldt gennemslag af nye grundvurderinger på grundskylden. Således var der allerede før indgåelse af boligforliget et politisk fokus på at skærme boligejerne mod kraftige stigninger i grundskylden. Hertil kommer en usikkerhed i form af, at de nye vurderinger endnu ikke foreligger.

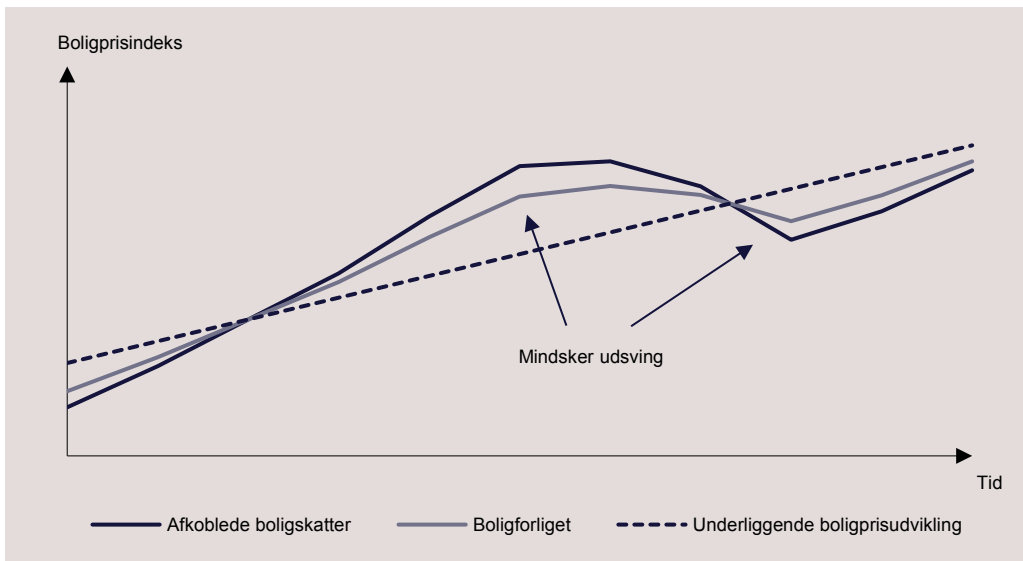
På den baggrund – og ud fra den betragtning, at boligkøberne kun vanskeligt ville kunne vurdere de langsigtede konsekvenser for skattebetalingen ved en videreførelse af gældende regler – er det derfor som nævnt lagt til grund, at boligskatterne i fravær af boligforliget kunne forventes at følge indkomstudviklingen efter 2020.

Boligforliget har en stabiliserende virkning på boligpriserne

Som nævnt medfører højere boligskatter alt andet lige lavere stigningstakt i boligpriserne, mens lavere boligskatter alt andet lige øger boligpriserne.

Boligforliget betyder, at boligskatterne fra 2021 følger udviklingen i boligpriserne, mens dette i mindre grad er tilfældet under de nuværende skatteregler. Fra 2021 vil stigende boligpriser således medføre højere boligskatter, hvilket mindsker prisstigningerne, mens faldende boligpriser omvendt giver anledning til lavere boligskatter, hvilket dæmper et boligprisfald. Dermed dæmpes udsvingene i boligpriserne, hvilket bidrager til et stabilt boligmarked, *jf. figur 4.6⁸*.

⁸ Nationalbanken har dokumenteret den stabiliserende virkning af boligskatter, der følger udviklingen i ejendomsværdierne, på boligpriserne. Nationalbanken working paper (2017): Pedersen. *What are the effects of changes in taxation and new types of mortgages on the real economy? – The case of Denmark during the 00'.*

Figur 4.6. Stabiliserende virkning af boligforliget på boligpriserne (illustration)

Anm.: Figuren illustrerer udsving i boligpriserne langs en underliggende, stigende tendens. Når boligskatte følger boligpriserne, således at de stiger ved stigende boligpriser og tilsvarende falder ved faldende boligpriser, så dæmpes udsving i boligpriserne i forhold til en situation, hvor boligskatte er *afkoblet* fra boligprisudviklingen. Boligskatte er i øjeblikket helt afkoblet fra boligprisudviklingen som følge af, at SKATs ejendomsvurderinger er suspenderet, indtil det nye ejendomsvurderingssystem er klar.

Kilde: Skatteministeriet

Samtidig påvirkes de nuværende boligejeres aktuelle skattebetaling ikke af stigningerne i de pligtige boligskatte, da stigningen kan indfryses, mens lavere boligskatte slår fuldt igennem. Da boligkøbere i første år i ejerperioden betaler den fulde aktuelle skat, vil indfrysningens ordning ikke reducere den stabiliserende virkning af boligforliget på boligpriserne.

Forventet udvikling i boligpriserne – inkl. virkningen af ændrede boligskatte

Samlet set forventes boligforliget at have en nogenlunde neutral virkning på de gennemsnitlige boligpriser. I forhold til den underliggende udvikling i boligpriserne skønnes boligforliget således for enfamiliehuse at medføre en marginalt højere prisudvikling frem mod 2021, *jf. tabel 4.1*. For ejerlejligheder må der forventes en mere afdæmpet prisudvikling som følge af boligforliget. Det skyldes, at de samlede boligskatte for enfamiliehuse under ét lempes en smule, mens den samlede boligskat for ejerlejligheder under ét ventes at stige, *jf. Skatteøkonomisk Redegørelse 2017, kapitel 6*.

Den samlede virkning af boligforliget på boligpriserne skønnes som nævnt at være tæt på neutral. Det skal ses i lyset, af boligforliget samlet set har en nogenlunde neutral virkning på de samlede boligskatte på længere sigt.

De samlede boligskatte lempes væsentligt i 2021 som følge af skatterabatten, men denne har ikke betydning for boligpriserne fra 2021 og frem.

Tabel 4.1. Skønnet udvikling i boligpriserne som følge af boligforliget (i ligevægt)

Pct.	Enfamiliehuse	Ejerlejligheder	Samlet ¹
2017-2021			
Underliggende prisudvikling (basisår 2016)	18	20	18
Prisudvikling inkl. boligforliget (basisår 2016)	19	13	18
<i>Relativ forskel (pct.)</i>	1	-6	0
2017-2040			
Underliggende prisudvikling (basisår 2016)	85	91	85
Prisudvikling inkl. boligforliget (basisår 2016)	87	79	85
<i>Relativ forskel (pct.)</i>	1	-6	0

Anm.: Den forventede, underliggende stigning i boligpriserne drives af stigningen i husholdningernes indkomster og væksten i samfundsøkonomien generelt. Den forventes i gennemsnit at ligge på omkring 2½ pct. om året fra 2021.

1) Opgjort inkl. sommerhuse.

Kilde: Egne beregninger og *Danmarks Konvergensprogram 2018*, Økonomi- og Indenrigsministeriet (april 2018).

Det bemærkes, at begrebet enfamiliehuse dækker over parcel-, række- og tofamiliehuse, herunder de fleste villalejligheder. Begrebet ejerlejligheder dækker hovedsageligt over ejerlejligheder i etageejendomme. Når påvirkningen af boligpriserne for villalejligheder minder om påvirkningen for enfamiliehuse, skyldes det, at grundvurderingerne for villalejligheder afspejler det højere niveau for enfamiliehuse, mens grundvurderingerne for etageejendomme er systematisk undervurderede og derfor kan forventes at stige relativt kraftigt.

I perioden 2017-2021 skønnes boligpriserne under ét at stige med samlet set ca. 18 pct. svarende til godt 3 pct. årligt. Efter 2021 skønnes en langsommere, underliggende udvikling i boligpriserne på knap 2½ pct. årligt.

Stiliseret tilpasning af boligpriserne, hvis boligkøberne fuldt ud kunne gennemskue virkningen af boligforliget allerede ved indgåelsen af forliget

Det er vanskeligt entydigt at fastslå, *hvornår* virkningen af ændrede boligskatte på boligpriserne indtræffer. For det første forudsætter tilpasning af boligpriserne, at boligkøberne under ét vil kunne gennemskue de specifikke konsekvenser på boligbeskatningen, der dels følger af de ændrede boligskatte regler, men lige så meget af de nye vurderinger, *der endnu ikke er kendte*.

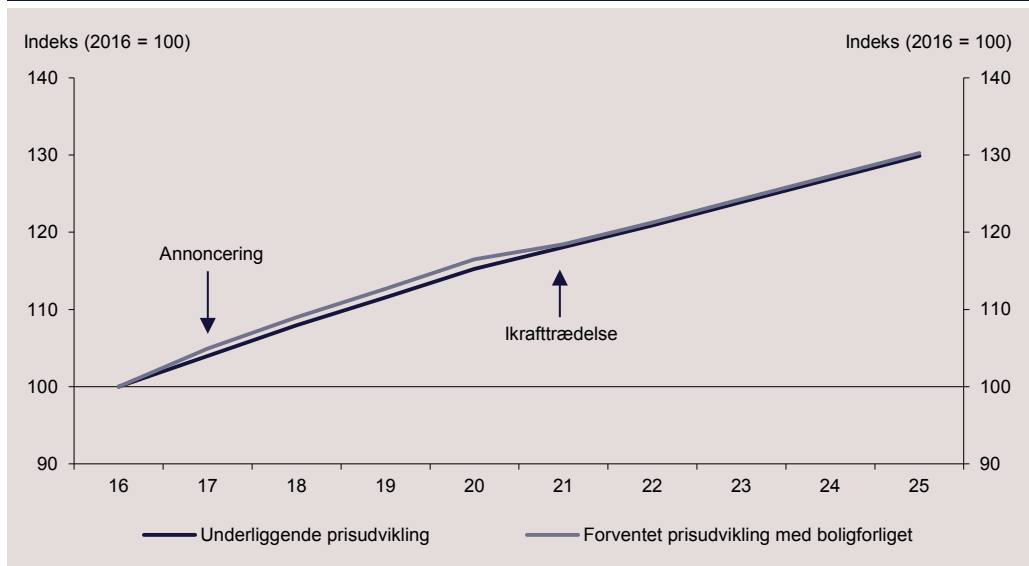
Ved indgåelsen af boligforliget i maj 2017 blev de overordnede økonomiske konsekvenser fremlagt på baggrund af forventninger til de kommende vurderinger. Men eftersom de nye ejendomsvurderinger, der ligger til grund for de nye boligskatte fra 2021, først offentliggøres i løbet af 2019, er konsekvenserne for den enkelte bolig – og dermed potentielle boligkøber – fortsat usikker. Derudover fastsættes de nye satser for boligskatte først endeligt i 4. kvartal 2020.

Derfor må tilpasningen af boligpriserne i realiteten forventes at komme gradvist fra indgåelsen af boligforliget og frem mod udgangen af 2020, hvor de nye boligskattesatser bliver kendte. Hertil kommer, at der helt generelt er en vis træghed i, hvordan boligpriserne reagerer på ændringer i de underliggende økonomiske forhold, herunder ikke mindst renteutviklingen. Specifikt må det forventes, at der ved offentliggørelse af de nye vurderinger i løbet af 2019 sker en diskretionær ændring af boligpriserne.

I det følgende illustreres virkningen på boligpriserne som følge af boligforliget under forudsætning af, at boligkøberne fuldt ud kunne gennemskue de økonomiske virkninger for den enkelte bolig allerede ved indgåelsen af forliget i maj 2017 (annoncering), såkaldt *perfekt information*. Boligpriserne ved perfekt information bør afspejle ændringerne i boligbeskatningen allerede fra det tidspunkt, hvor de annonceres. Imidlertid er det først i løbet af 2019, at de nye vurderinger offentliggøres, og først ved udgangen af 2020, at de nye boligskattesatser bliver kendte.

Når boligpriserne ved perfekt information må forventes tilpasset, før de nye boligskatte træder i kraft, skyldes det, at en rationel boligkøber må forventes at indregne den fremadrettede udvikling i boligomkostningerne, når boligkøberen afgiver et prisbud. Beregningerne forudsætter således, at boligkøberne fuldt ud kan gennemskue, hvilke konsekvenser boligforliget og de nye vurderinger har for skattebetalingen.

Samlet set forventes boligpriserne i ligevægt som følge af boligforliget at udvikle sig en smule kraftigere end den underliggende udvikling frem til 2021, jf. figur 4.7. Når de nye boligskatte træder i kraft i 2021, forventes boligpriserne herefter at vende tilbage til den underliggende prisudvikling. Med andre ord er den samlede virkning af boligforliget omtrent neutral efter ikrafttrædelsen. Det afspejler grundlæggende, at de samlede boligskatte (uden skatterabatten) ventes omtrent at følge udviklingen i de samlede indkomster i samfundet efter 2021. Forløbet er stileret og skal først og fremmest betragtes som illustrativt, da de nye vurderinger og endelige boligskattesatser som nævnt endnu ikke er kendte.

Figur 4.7. Stileret udvikling i boligpriserne i ligevægt som følge af boligforliget, 2016-2025

Anm.: Figuren viser, hvordan de underliggende boligpriser forventes at udvikle sig, og hvordan boligpriserne i ligevægt forventes at afvige fra den underliggende udvikling under forudsætning af perfekt information omkring boligforligets økonomiske konsekvenser ved indgåelsen i 2017.

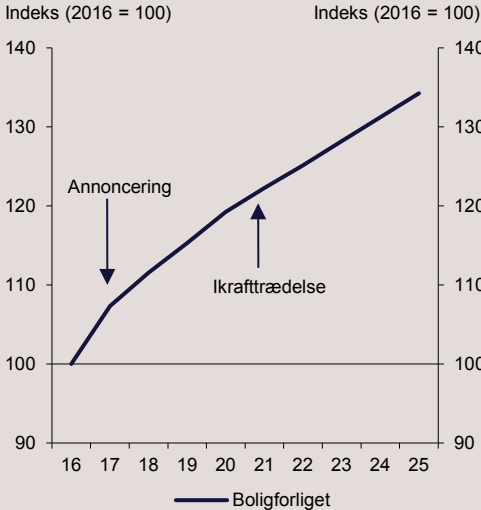
Kilde: Egne beregninger og *Danmarks Konvergensprogram 2018*, Økonomi- og Indenrigsministeriet (april 2018).

Hvad angår de boliger, som får en skattelettelse i 2021, er der med boligforliget udsigt til en samlet prisstigning på ca. 22 pct. fra 2016 frem mod 2021, jf. figur 4.8. Dette er en lidt kraftigere prisvækst, end den underliggende udvikling på ca. 18 pct. tilsiger. Det skyldes den førnævnte sammenhæng mellem boligskatter og den pris, som en boligkøber vil kunne betale. Lavere boligskatter betyder nemlig, at en boligkøber kan betale en højere pris for boligen ved en given boligudgift.

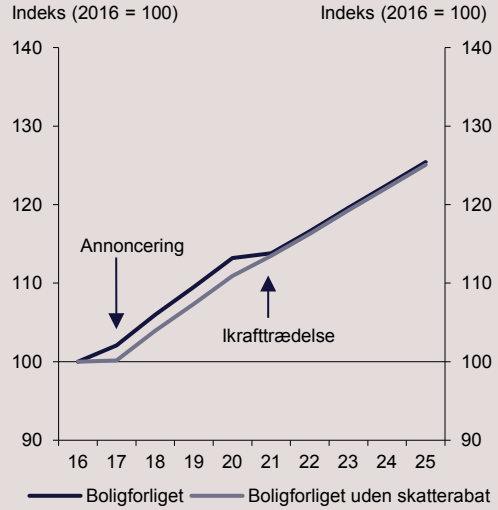
Også for de boliger, som får en umiddelbar skatteforøgelse (før skatterabat), er der udsigt til en gennemsnitlig stigning i boligpriserne frem mod 2021 (givet underliggende boligprisstigninger på godt 3 pct. årligt), jf. figur 4.9. Samtidig holder skatterabatten hånden under prisudviklingen for boligerne frem til 2021, således at tilpasningen til de nye boligskatter forløber mere jævnt. Den umiddelbare skatteforøgelse (før skatterabat) som følge af boligforliget, forventes således umiddelbart ikke at føre til egentlige prisfald, men blot en mere afdæmpet prisvækst i en årrække. Skatterabatten "flytter" med andre ord en del af pristilpasningen fra det tidspunkt, hvor boligkøberne bliver opmærksomme på de nye skatteregler, til 2021, hvor nye boligkøbere ikke længere vil kunne opnå en skatterabat. Det er også årsagen til, at den samlede priseffekt for alle boliger under ét er positiv frem til 2020, jf. figur 4.7 ovenfor.

Stiliseret udvikling i boligpriserne i ligevægt som følge af boligforliget, 2016-2025

Figur 4.8. Boliger med en skattelettelse i 2021



Figur 4.9. Boliger med en umiddelbar skattestigning (før skatterabat) i 2021



Anm.: Virkningen af skatterabatten er indregnet ved en forventet ejerperiode på 10 år. Figuren viser, hvordan boligpriserne i ligevægt forventes at udvikle sig under forudsætning af, at boligkøberne har perfekt information omkring boligforligets økonomiske konsekvenser ved indgåelsen i 2017.

Kilde: Egne beregninger.

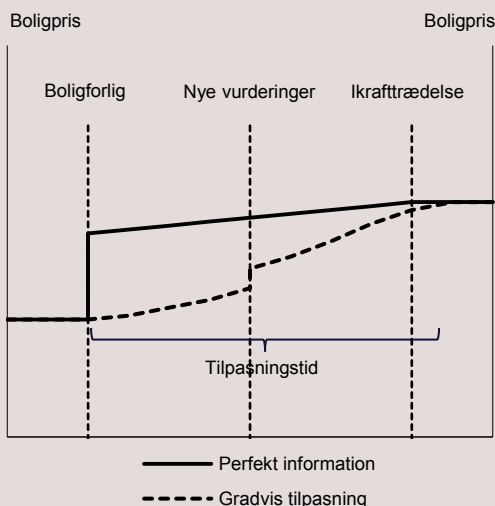
Mere gradvis tilpasning, hvis boligkøberne ikke fuldt ud kunne gennemskue virkningen allerede ved indgåelse af boligforliget

Boligforliget blev indgået i maj 2017, hvor de overordnede økonomiske konsekvenser af forliget også blev annonceret. Det betyder, at boligkøberne allerede fra dette tidspunkt har haft mulighed for at få en vis indsigt i, hvilke overordnede konsekvenser boligforliget vil have for de fremtidige boligskatter.

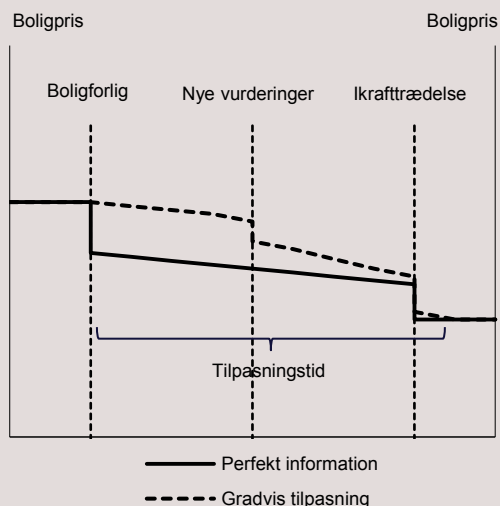
Imidlertid vil man for den enkelte bolig først få et reelt billede af de kommende skatter og skatterabatter efter offentliggørelsen af de nye ejendomsvurderinger i løbet af 2019 og de endelige nye skattesatser i 4. kvartal 2020. Derfor kan der i praksis opstå en situation, hvor der sker en mere gradvis tilpasning af priserne, *jf. de sorte stiplede linjer i figur 4.10 og 4.11.*

Illustration af gradvis pristilpasning som følge af ændrede boligskatte

Figur 4.10. Boliger med en skattelettelse i 2021



Figur 4.11. Boliger med en umiddelbar skattestigning i 2021 (før skatterabat)



Kilde: Skatteministeriet

Figur 4.10 illustrerer pristilpasningen for boliger, som vil få en lavere skattebetaling med omlægningen af boligskatte i 2021. Af figuren fremgår den isolerede virkning på boligpriserne ved perfekt information (fuld gennemskuelighed) og ved et forløb med en mere gradvis tilpasning. På tilsvarende vis illustrerer figur 4.11 pristilpasningen for boliger, som har udsigt til en højere skattebetaling i 2021, hvilket udløser en skatterabat. I en situation, hvor konsekvenserne af boligforliget er fuldt gennemskuelige for den enkelte bolig på annonceringstidspunktet, forventes pristilpasningen at følge de fuldt optrukne sorte linjer – vel at mærke i fravær af træghed i tilpasningen af boligpriserne.

Som beskrevet ovenfor er det dog ikke sandsynligt, at der på annonceringstidspunktet har været et tilstrækkeligt grundlag til at vurdere de fulde konsekvenser for den enkelte bolig, da hverken de nye ejendomsvurderinger, der danner grundlag for den fremtidige beskatning, eller de nye, lavere skattesatser er endeligt kendte.

Derfor er det umiddelbart forventningen, at boligpriserne vil tilpasse sig mere gradvist i takt med, at der bliver større klarhed om konsekvenserne af boligforliget (inkl. de nye vurderinger). Det kunne eksempelvis svare til den stiplede linje i figurene. Særligt for de boliger, der står til en umiddelbar skattestigning (og dermed skatterabat), må det forventes, at en del af pristilpasningen først indtræffer i 2021, når nye boligkøbere ikke længere vil modtage en skatterabat.

Skatterabatten kan i en periode, efter den indføres i 2021, mindske boligomsætningen som følge af indlåsningseffekter, *jf. afsnit 4.4*. Denne effekt kan dog også have afledte virkninger på boligpriserne, *jf. boks 4.2*.

Boks 4.2. Mulige afledte boligprisvirkninger ved skatterabatten

Skatterabatterne, der udløber ved ejerskifte, medfører, at boligskatterne for sælgere og købere af en bolig fra 2021 bliver uens, idet rabatten gør, at boligskatten er lavere for den nuværende ejer. Det betyder, at de boligejere, som får en skatterabat, har incitament til at blive boende længere i deres bolig, hvilket i en periode efter 2021 forventes at mindske den samlede boligomsætning, *jf. afsnit 4.4*.

Konsekvenserne af lavere boligomsætning er ikke indregnet i de viste boligprisberegninger. Hvis færre boligejere er interesserede i at fraflytte deres bolig (som følge af skatterabatten), medfører det mindre boligomsætning, hvorved boligpriserne i nogle områder i en periode vil kunne være højere end ellers som følge af dynamikken mellem udbud og efterspørgsel. Denne virkning på boligpriserne må forventes at være relativt størst i områder, hvor en relativt stor andel af boligejerne får en skatterabat i 2021.

Skatterabatten må også forventes at påvirke boligpriserne, inden den indføres i 2021, da boligkøbere vil tillægge de reducerede boligomkostninger en værdi. Boligkøberens værdiansættelse af skatterabatten vil afhænge af boligkøberens forventede ejerperiode. Det forhold, at annonceringstidspunktet ligger ca. 3½ år før ikrafttrædelsesdatoen, medfører, at især boligjere, der forventer en lang ejerperiode, kan nå at købe bolig inden udgangen af 2020.

Derfor må det forventes, at skatterabatternes effekt på boligpriserne kan afhænge af, hvilket boligsegment der er tale om. Eksempelvis må det forventes, at en given skatterabat for en stor ejerlejlighed vil have større værdi for køberen end en tilsvarende skatterabat for en lille ejerlejlighed, idet den gennemsnitlige, forventede ejerperiode for en stor ejerlejlighed er længere end for en lille. Derfor kan der opstå en situationen, hvor efterspørgslen på bestemte segmenter af boliger, hvor ejerperioden er relativt lang, stiger i perioden op til skæringsdagen for at opnå skatterabatten.

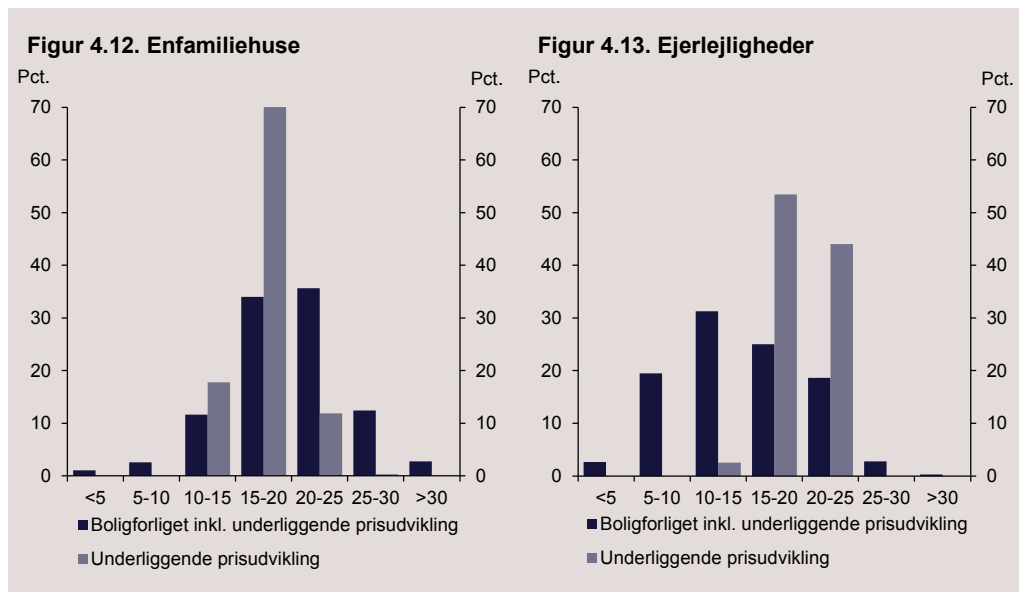
Spredning i boligprisændringerne efter boligtype og beliggenhed

Priserne på ejerboliger er som nævnt i gennemsnit omtrent upåvirket af boligforliget set i forhold til den forventede, underliggende prisudvikling. Der er dog en vis variation i prisændringerne – blandt andet mellem forskellige boligtyper og mellem kommuner.

Det skyldes grundlæggende, at de ejerboliger, som får en skattelettelse i 2021, alt andet lige vil stige i pris, og at størrelsen af den isolerede prisstigning afhænger af størrelsen af skattelettelsen. Omvendt vil priserne isoleret set falde for de ejerboliger, som får en umiddelbar skattestigning (før skatterabat).

For 8 ud af 10 *enfamiliehuse* forventes boligpriserne inkl. virkningen af boligforliget at stige med mellem 10 og 25 pct. i perioden 2017-2021, *jf. figur 4.12*. Det svarer til en gennemsnitlig prisvækst på mellem 2 og 4½ pct. om året i perioden.

Fordeling af skønnet boligprisudvikling som følge af boligforliget i perioden 2017-2021



Anm.: Førsteaksen angiver den samlede prisudvikling i perioden 2017 til 2021 opgjort i procent af ejendomsværdien.
Kilde: Egne beregninger.

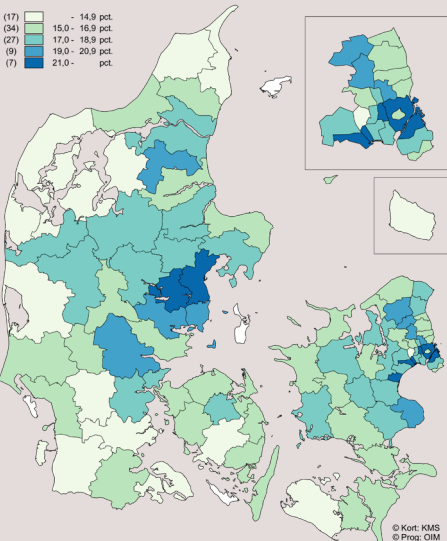
For *ejerlejlighederne* skønnes den underliggende prisudvikling frem mod 2021 at være en smule kraftigere end for *enfamiliehuse*. Det afspejler hovedsageligt, at størstedelen af *ejerlejligheder* ligger i de større byer, hvor særligt befolkningsvæksten forventes at drive den underliggende boligprisudvikling op. Boligforliget indebærer, at der for *ejerlejlighederne* må forventes en mere afdæmpet prisudvikling frem mod 2021, *jf. figur 4.13*. Der forventes ikke at være tale om deciderede prisfald i perioden, men derimod, at den gennemsnitlige prisvækst dæmpes fra et underliggende niveau på ca. 3½ pct. til ca. 2½ pct. om året som følge af boligforliget.

Forskellen mellem *enfamiliehuse* og *ejerlejligheder* afspejler primært, at de nuværende grundvurderinger for mange *ejerlejligheder* i etageejendomme (særligt i de større byer) er systematisk undervurderede, og at deres skattebetaling i dag derfor er væsentligt lavere end for *enfamiliehuse* med nogenlunde samme ejendomsværdi. Med de nye, mere retvisende vurderinger vil grundvurderingerne for *ejerlejligheder* i etageejendomme i højere grad afspejle den reelle værdi af den grund, de er bygget på.

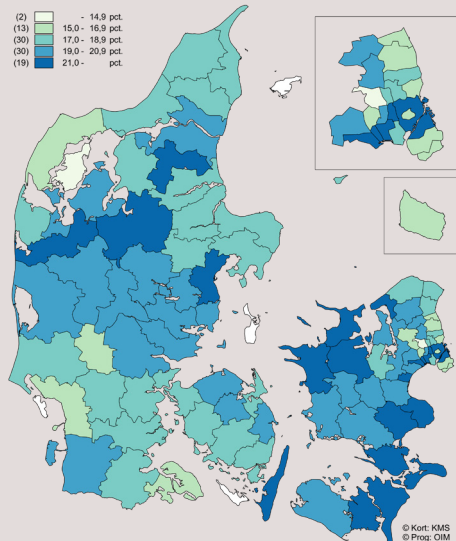
Set i forhold til *beliggenhed* er det særligt enfamiliehuse i landkommunerne, hvis priser forventes isoleret set at blive påvirket positivt af boligforliget. I de fleste landkommuner skønnes således en kraftigere prisvækst frem mod 2021 set i forhold til den underliggende udvikling, jf. figur 4.14 og 4.15. I de større byer skønnes boligforliget derimod ikke at give anledning til de store ændringer i prisudviklingen for enfamiliehuse i forhold til den underliggende prisudvikling. I de større byer må der imidlertid forventes en kraftigere underliggende prisudvikling i forhold til landkommunerne. Dermed forventes boligforliget at føre til, at boligprisudviklingen for enfamiliehuse bliver mere ensartet på tværs af by- og landkommuner.

Skønnet boligprisudvikling for enfamiliehuse fordelt på kommuner, 2016-2021

Figur 4.14. Underliggende prisudvikling



Figur 4.15. Prisudvikling med boligforliget



Anm.: Prisudviklingen er opgjort fra 2016 til 2021. Derudover er Læsø, Samsø, Fanø og Ærø undladt, da de nye vurderinger her fortsat er behæftet med væsentlig usikkerhed. Virkningen på ejerlejligheder er ikke vist fordelt på kommuner, da grundlaget for en sådan opdeling ikke er tilstrækkeligt.

Kilde: Skatteministeriets beregninger.

Dette billede genfindes også i *tabel 4.2*, som viser den samlede prisudvikling i perioden 2017-2021 opdelt på henholdsvis storbykommuner, bykommuner og landkommuner. Blandt enfamiliehuse udligner boligforliget således en del af den underliggende forskel mellem kommunetyper i forventet prisudvikling frem mod 2021. Særligt for ejerlejligheder i de større byer må der som følge af boligforliget forventes en mere afdæmpet prisudvikling. Ejerlejligheder beliggende uden for de større byer har udsigt til en omtrent uændret prisudvikling i forhold til den underliggende prisudvikling.

Table 4.2. Skønnet prisudvikling som følge af boligforliget på kommunetyper, 2017-2021

Pct.	Underliggende prisudvikling	Prisudvikling med boligforliget
<i>Enfamiliehuse</i>		
Storbykommuner	19	20
Bykommuner	18	19
Landkommuner	16	19
Hele landet	18	19
<i>Ejerlejligheder</i>		
Storbykommuner	21	12
Bykommuner	18	16
Landkommuner	17	17
Hele landet	20	13

Anm.: Den gennemsnitlige samlede prisudvikling er opgjort i perioden 2017 til 2021. Storbykommuner er defineret som de kommuner, hvor mindst 50 pct. af befolkningen bor i hovedstadsområdet eller i byer med over 100.000 indbyggere. Bykommuner er defineret som de kommuner, som ikke er storbykommuner, og hvor mindst 50 pct. eller 40.000 personer bor i byer med over 10.000 indbyggere. Landkommuner er defineret som de kommuner, der falder uden for disse kriterier. Med denne afgrænsning er der 19 storbykommuner, 27 bykommuner og 52 landkommuner.

Kilde: Egne beregninger.

4.4 Boligforligets betydning for mobiliteten

Mobiliteten på boligmarkedet er et vigtigt element i en velfungerende samfundsøkonomi. Det skyldes for det første, at mobiliteten på boligmarkedet er med til at understøtte fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Et mobilt boligmarked gør det nemmere at flytte i forbindelse med jobskifte og dermed at tage job forskellige steder i landet. For det andet medvirker mobiliteten på boligmarkedet til, at der sikres en bedre udnyttelse af de eksisterende boliger. Fx ved at en familie nemmere kan flytte fra en type bolig til en anden, i takt med at familiens boligbehov ændrer sig.

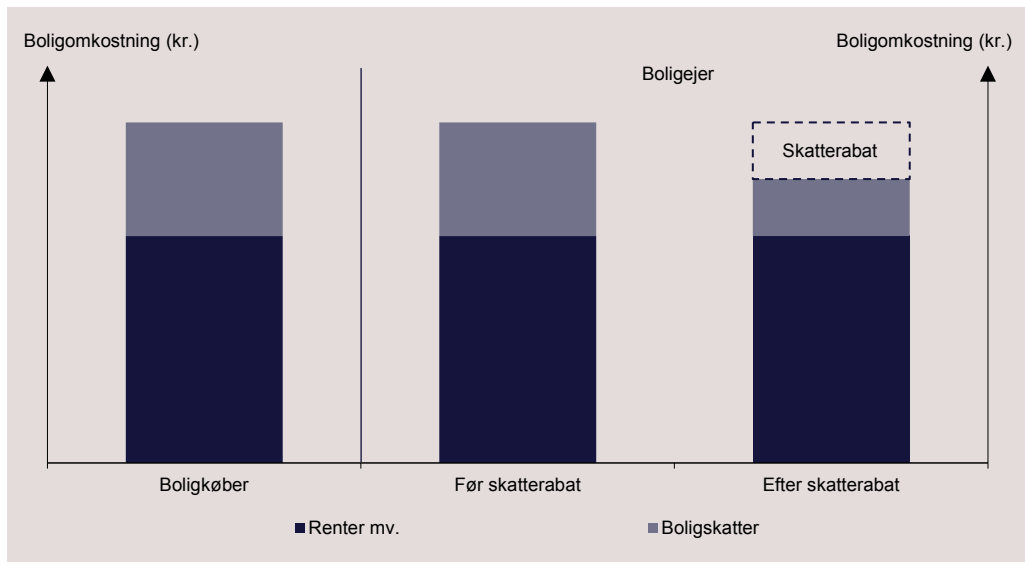
De to danske boligskatte, ejendomsværdiskat og grundskyld, er udformet, så de i udgangspunktet ikke påvirker mobiliteten på boligmarkedet⁹. Det skyldes, at de hovedsagelig er *ejendomspecifikke*, hvilket vil sige, at beskattningen afhænger af værdien af den konkrete grund og bygning – men som udgangspunkt ikke af, hvem ejeren er.

Denne indretning betyder samtidig, at boligbeskattningen er *ens* for de nuværende boligejere og de potentielle boligkøbere, dvs. at boligskatte har samme virkning på boligomkostningerne og dermed på boligens værdi, både for den nuværende ejer og for den potentielle køber. Så længe boligskatte er symmetriske, påvirker de derfor ikke omsætningen på boligmarkedet, *jf. de første to søjler i figur 4.16*.

⁹ Tinglysningssafgiften, der blandt andet betales ved køb af en bolig, er omvendt et eksempel på en (transaktions)skat, som påvirker mobiliteten på boligmarkedet.

En skatterabat, der *kun* reducerer skattebetalingen for den nuværende boligejer – men ikke for potentielle boligkøbere – vil imidlertid betyde, at boligskatterne bliver *uens, jf. den sidste søjle i figur 4.16*. Det indebærer, at boligomkostningerne bliver mindre og boligens værdi dermed højere for den nuværende ejer end for en potentiel køber. Sådanne skatterabatter vil derfor give de nuværende boligejere en tilskyndelse til at blive boende, fremfor at sælge af boligen. Dermed skabes isoleret set en såkaldt *indlåsningseffekt*, som i en periode vil bidrage til at reducere omsætningen på boligmarkedet.

Figur 4.16. Illustration af hvordan boligskatterne kan påvirke omsætningen på boligmarkedet



Anm.: Figuren viser en situation, hvor boligkøber og boligejer (sælger) har den samme boligomkostning før skat. Så længe skatten er den samme for de to parter, *jf. før skatterabat*, ændrer den ikke på, om boligen sælges. Skatterabatten, *jf. efter skatterabat*, betyder, at boligejerens boligomkostninger bliver lavere end boligkøberens. Derfor værdisætter boligejeren sin bolig højere end boligkøberen og er derfor mindre tilbøjelig til at sælge. Skatterabatten reducerer dermed isoleret set omsætningen på boligmarkedet.
Kilde: Skatteministeriet.

Både grundskylden og ejendomsværdiskatten er som nævnt som udgangspunkt eksempler på ejendomsspecifikke boligskatter. Ejendomsværdiskatten, der blev indført i 2000, indeholder imidlertid to undtagelser. Den første undtagelse omfatter boligejere, der har købt deres bolig senest 1. juli 1998, den anden undtagelse omfatter pensionister¹⁰. De førstnævnte får et generelt nedslag i ejendomsværdiskatten på 2 promille af beskatningsgrundlaget samt et yderligere nedslag for parcelhuse og sommerhuse på 4 promille (dog højst 1.200 kr.). Disse såkaldte *1998-nedslag* i ejendomsværdiskatten er beskrevet nærmere i *boks 4.3 nedenfor*.

¹⁰ Pensionister får et nedslag i ejendomsværdiskatten på 4 promille af beskatningsgrundlaget, dog højst 6.000 kr. Nedslaget aftrappes ved indkomst over et vist niveau.

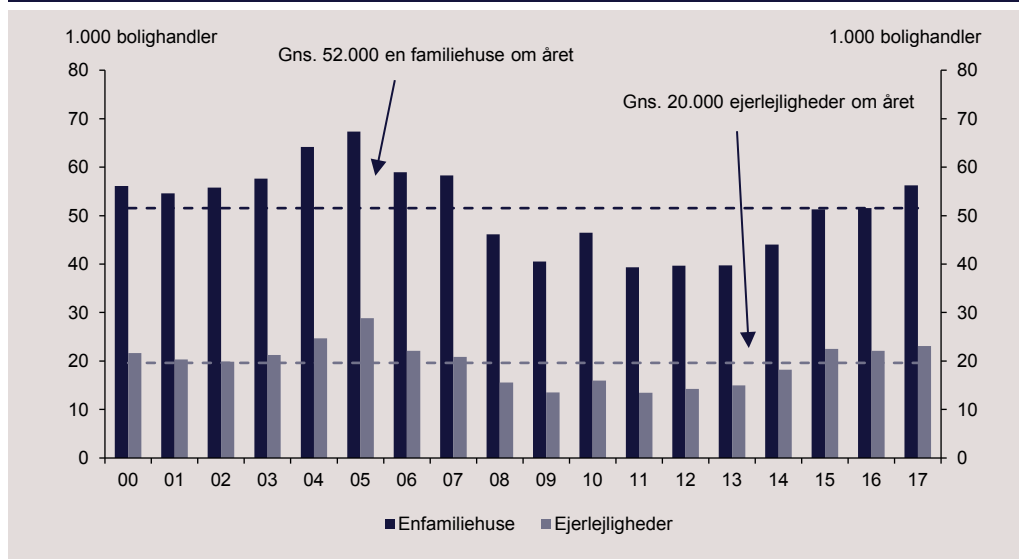
I praksis har 1998-nedslagene reelt virket som en fast nominal rabat i ejendomsværdiskatten. Det skyldes, at skattestoppet fra 2001/2002 og de efterfølgende boligprisstigninger har medført, at langt hovedparten af ejerne af enfamiliehuse i Danmark betaler ejendomsværdiskat på basis af deres 2001-vurdering. Desuden ramte næsten alle enfamiliehuse den nævnte maksimumsgrænse på 1.200 kr. i 2001.

Dermed har stort set alle enfamiliehuse, som er omfattet 1998-nedslagene, haft et årligt nedslag i ejendomsværdiskatten på 1.200 kr. og et ejendomsspecifikt nedslag på 2 promille af grundlaget for ejendomsværdibeskatningen. Det samlede nominelle 1998-nedslag i ejendomsværdiskatten udgør for et gennemsnitligt enfamiliehus knap 2.900 kr. årligt (i 2018-niveau). Boligejere, der ikke er flyttet siden 1998, har frem til fx 2010 i gennemsnit opnået et samlet skattnedslag svarende til ca. 45.000 kr. i 2018-niveau.

Omsætningen på boligmarkedet

Omfanget af bolighandler varierer meget fra år til år og afhænger blandt andet af konjunktursituationen og befolkningsudviklingen mv. Siden 2000 er der i gennemsnit blevet handlet omkring 52.000 enfamiliehuse og 20.000 ejerlejligheder årligt, jf. figur 4.17. Det svarer til, at 4-5 pct. af alle enfamiliehuse får nye ejere hvert år, mens det tilsvarende tal for ejerlejligheder er 8-10 pct. De observerede bolighandler er et udtryk for, at enfamiliehuse udgør en langt større andel af boligmassen, mens omsætningshastigheden for ejerlejligheder omtrent er dobbelt så stor som for enfamiliehuse.

Figur 4.17. Antal bolighandler, 2000-2017



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

Fra 2007 til 2009 faldt antallet af bolighandler med mere end 30 pct. I de seneste år har omsætningen på boligmarkedet været stigende, så antallet af bolighandler igen ligger over gennemsnittet for de sidste knap 20 år. Antallet af bolighandler varierer således i takt med boligpriserne og medfører, at udsvingene i boligpriserne bliver lidt mindre end ellers. Den lavere omsætningshastighed i perioder med boligprisfald skal ses i lyset af, at boligsælgere i disse perioder oftere ikke vil kunne opnå en pris på markedet, som svarer til den værdi, de selv tillægger boligen, samt at boligkøbere, der umiddelbart har udsigt til et tab på boligen, ofte vil vælge af udskyde salget.

Boks 4.3. Baggrund for 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten

Med aftalen om Pinsepakken i juni 1998 blev det besluttet at erstatte den hidtidige lejeværdi-beskatning med en ejendomsværdiskat med virkning fra 2000. Den generelle ejendomsværdi-skattesats blev fastsat til 1 pct., mens beskatningsgrundlaget udgøres af den offentlige ejendoms-vurdering (værdien af bygning og grund). For den del af ejendomsværdien, der overstiger 3.040.000 kr., blev skattesatsen dog fastsat til 3 pct.

Et af de overordnede formål med Pinsepakken var at bidrage til at dæmpe den kraftige konjunkturfremgang, der havde været i dansk økonomi siden midten af 1990'erne, og som blandt andet havde ført til ret markante stigninger i boligpriserne. I det lys blev den ny ejendoms-værdiskat indrettet, så boligbeskatningen blev forøget sammenlignet med den hidtidige lejeværdiskat. Samtidig blev skatteværdien af rentefradraget også reduceret med Pinsepakken – blandt andet med henblik på at øge den private opsparing og dæmpe boligprisudviklingen.

I forbindelse med Pinsepakken blev det imidlertid også besluttet, at der for alle typer ejerboliger erhvervet senest 1. juli 1998 skulle gives et nedslag i ejendomsværdiskatten på 2 promille af beskatningsgrundlaget. Herudover blev der særskilt for parcelhuse og sommerhuse erhvervet senest 1. juli 1998 indført et nedslag i ejendomsværdiskatten på 4 promille af grundlaget – dog maksimalt 1.200 kr. Disse særlige nedslag i ejendomsværdiskatten omtales som *1998-nedslagene*. De to nedslag bortfalder ved ejerskifte.

1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten afspejlede blandt andet et politisk ønske om, at eksisterende boligejere omkring aftaletidspunktet for Pinsepakken i store træk skulle friholdes for den skattestramning, som overgangen fra lejeværdibeskatningen til ejendomsværdiskatten reelt indebærer.

Tabel a. Regneeksempel på ejendomsværdiskatten for et enfamiliehus købt senest den 1. juli 1998

		Kr.
(1) Offentlig ejendomsvurdering i 2001+5 pct. (beskatningsgrundlag)		850.000
(2) Ejendomsværdiskat (hvis huset var købt efter den 1. juli 1998)	1 pct. * (1)	8.500
(3) Nedslag på 2 promille af beskatningsgrundlaget	0,2 pct. * (1)	1.700
(4) Nedslag på 4 promille (maks. 1.200 kr.)	0,4 pct. * (1)	1.200
(5) Samlet årlig værdi af 1998-nedslagene	(3) + (4)	2.900
(6) Ejendomsværdiskat efter 1998-nedslagene	(2) - (5)	5.600

Den kapitaliserede værdi i ejendomsprisen af en årlig nominel rabat på 2.900 kr. udgør omtrent 40.000 kr. (2018-niveau) under standardforudsætninger. Det betyder, at boligejeren værdisætter sit hus ca. 40.000 kr. højere, end hvis vedkommende skulle købe det samme hus efter 1. juli 1998 og derfor ikke ville være berettiget til 1998-nedslagene.

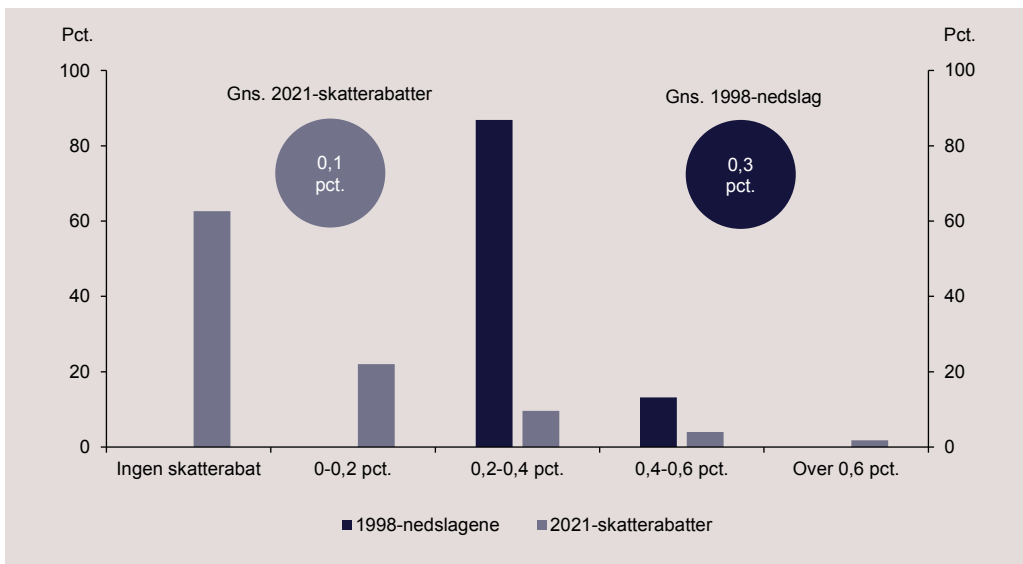
Forventet virkning af de kommende skatterabatter på mobiliteten på boligmarkedet

Boligforliget ventes at medføre, at knap 1 mio. enfamiliehuse og ejerlejligheder – svarende til ca. 66 pct. – får en lavere skattebetaling i 2021. For de resterende ca. 34 pct. af ejere af enfamiliehuse og ejerlejligheder indfø-

res en skatterabat, der sikrer, at ingen boligejer skal betale mere i samlede boligskatter i 2021 end med gældende regler. Skatterabatten fastholdes nominelt i årene efter 2021 og falder bort i forbindelse med ejerskifte, *jf. afsnit 4.2.*

For de berørte boligejere afhænger rabatternes størrelse af, hvor meget den samlede boligskat umiddelbart ville stige ved overgangen til de nye skatteregler. Hovedparten af de berørte ejerboliger får en relativt lille skatterabat på op til 0,2 pct. af ejendomsværdien (dvs. op til 4.000 kr. for en ejerbolig til 2 mio. kr.). Det er samtidig kun ca. 2 pct. af boligejerne – svarende til ca. 27.000 ejerboliger – som forventes at få en skatterabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien. Samlet set vurderes den gennemsnitlige kommende skatterabat at ville udgøre ca. 0,1 pct. af ejendomsværdien, *jf. figur 4.18.*

Figur 4.18. Forventet fordeling af 2021-skatterabatter og oprindelig fordeling af 1998-nedslag i pct. af ejendomsværdi



Anm.: Skatterabatterne/-nedslagene er beregnet for ejendomsværdiskattepligtige enfamiliehus og ejerlejligheder.
Kilde: Egne beregninger.

Til sammenligning omfattede 1998-nedslagene som udgangspunkt alle ejerboliger, mens nedslagene størrelse udgjorde mellem 0,2 pct. og 0,6 pct. af ejendomsværdien. Dermed skønnes de kommende skatterabatter i gennemsnit kun at udgøre omkring en tredjedel af størrelsen af de gennemsnitlige 1998-nedslag målt i pct. af

ejendomsværdien. For et mindre antal boliger skønnes de kommende skatterabatter i pct. af ejendomsværdien at kunne overstige det maksimale 1998-skattenedslag. Der er således udsigt til en større spredning i de kommende skatterabatter sammenlignet med 1998-nedslagene, *jf. figur 4.18*.¹¹

Størrelsen af de kommende skatterabatter varierer på tværs af boligtyper og geografi. De relativt set største skatterabatter skønnes at tilfalde ejerlejlighederne i de større byer, hvor den gennemsnitlige skatterabat i 2021 forventes at udgøre ca. 0,3 pct. af ejendomsværdien (dvs. ca. 12.000 kr. for en lejlighed til 4 mio. kr.), *jf. tabel 4.3*.

Tabel 4.3. Forventet fordeling af de kommende 2021-skatterabatter på kommunetyper

	Gennemsnitlig skatterabat i pct. af ejendomsværdien	Andel med en skatterabat på over 0,2 pct. af ejendomsværdien	Andel med en skatterabat på over 0,6 pct. af ejendomsværdien
<i>Enfamiliehuse</i>			
Storbykommuner	0,05	10 pct.	Mindre end 2 pct.
Bykommuner	0,05	10 pct.	Mindre end 2 pct.
Landkommuner	0,05	10 pct.	Mindre end 2 pct.
<i>Ejerlejligheder</i>			
Storbykommuner	0,30	65 pct.	5 pct.
Bykommuner	0,10	20 pct.	Mindre end 2 pct.
Landkommuner	0,05	5 pct.	Mindre end 2 pct.

Anm.: Storbykommuner er defineret som de kommuner, hvor mindst 50 pct. af befolkningen bor i hovedstadsområdet eller i byer med over 100.000 indbyggere. Bykommuner er defineret som de kommuner, hvor mindst 50 pct. eller 40.000 personer bor i byer med over 10.000 indbyggere (og som ikke er storbykommuner). Landkommunerne udgøres af de resterende kommuner. Med denne afgrænsning er der 19 storbykommuner, 27 bykommuner og 52 landkommuner.

Kilde: Egne beregninger.

Når de nye boligskatte indføres fra 2021, forventes de at udgøre omtrent 1 pct. af ejendomsværdien. De kommende skatterabatter forventes således i 2021 at udgøre i gennemsnit ca. 5 pct. af boligskattebetalingen (før skatterabat) for enfamiliehuse og ca. 30 pct. af boligskattebetalingen (før skatterabat) for ejerlejligheder i de større byer. De løbende boligomkostninger omfatter som nævnt ikke blot boligskatte, men også blandt andet renteudgifter og vedligeholdelse. Rabattens procentvise reduktion af de samlede boligomkostninger er altså væsentligt mindre end den procentvise reduktion af boligskatte.

De kommende skatterabatter kan på samme måde som 1998-nedslagene føre til en lavere mobilitet på boligmarkedet. I det 1998-nedslagene på mange måder er sammenlignelige med de kommende skatterabatter, kan

¹¹ Sammenligningen af de kommende skatterabatter med 1998-nedslagene gælder for ejendomsværdiskattepligtige ejerboliger. Ejerboliger, som anvendes til udlejning, betaler ikke ejendomsværdiskat og var derfor ikke omfattet af 1998-nedslagene. I 2021 kompenserer skatterabat-ten både for stigninger i grundskylden og ejendomsværdiskatten.

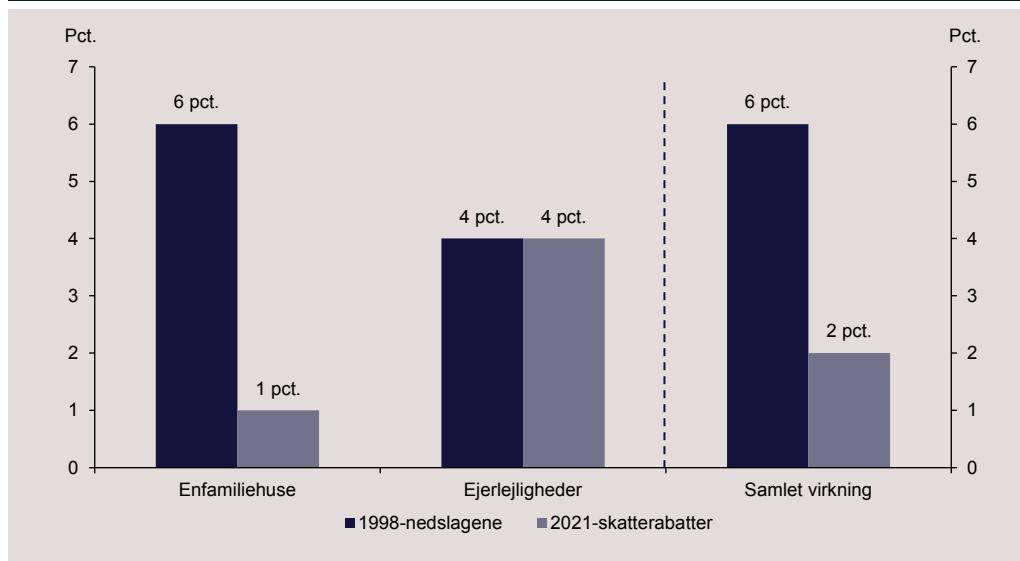
erfaringerne fra 1998-nedslagene danne grundlag for en vurdering af de kommende skatterabatters virkning på mobiliteten på boligmarkedet efter 2021¹².

Baseret på de beregnede generelle virkninger af 1998-nedslagene for enfamiliehuse på landsplan skønnes de kommende skatterabatter at medføre en yderst begrænset reduktion i omsætningen af boliger på ca. 1 pct. for enfamiliehuse og ca. 4 pct. for ejerlejligheder¹³ i årene umiddelbart efter 2021, *jf. figur 4.19*. Det svarer til en årlig reduktion i boligsalget på ca. 4-500 enfamiliehuse og ca. 7-800 ejerlejligheder. Det er særligt for ejerlejlighederne i de større byer, at boligsalget reduceres, hvilket afspejler, at det netop er her, at de kommende skatterabatter i gennemsnit er størst.

¹² Oprindeligt var 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten udformet som en relativ rabat, der kunne ændre sig over tid i takt med ejendomsvurderingen, mens de kommende skatterabatter er udformet som en nominelt fastholdt rabat i kroner. Som følge af skaffestoppet for ejendomsværdiskatten blev 1998-nedslagene dog i realiteten fastfrosset i nominelle kroner indtil boligsalg, hvilket svarer til de kommende skatterabatter.

¹³ Skønnet for de kommende skatterabatters virkning for ejerlejligheder er beregnet på baggrund af den estimerede effekt for enfamiliehuse. Da 1998-nedslagene for ejerlejligheder var relativt begrænsede (2 promille), og prissvingningerne i storbyområderne, hvor ejerlejligheder primært ligger, var meget store i perioden, er det ikke muligt at vurdere virkningen af 1998-nedslagene på ejerlejligheder. Derfor benyttes den estimerede effekt for enfamiliehuse, dvs. det antages implicit, at de kommende skatterabatter relativt set påvirker ejere af enfamiliehuse og ejerlejligheder ens.

Figur 4.19. Skønnet reduktion i omsætningen på boligmarkedet som følge af de kommende 2021-skatteletter og 1998-nedslagene i årene umiddelbart efter deres indførelse



Anm.: De skønnede årlige reduktioner i omsætningen på boligmarkedet er beregnet på følgende måde: Af de boliger, som blev købt umiddelbart efter 1. juli 1998, var ca. 22 pct. blevet solgt igen i 2002. Til sammenligning var knap 21 pct. af de boliger, som blev købt umiddelbart op til skæringsdagen, blevet solgt igen i 2002. Det svarer til, at 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten reducerede den årlige omsætning af enfamiliehuse med godt 6 pct. i årene umiddelbart efter, at nedslagene blev indført. Med afsæt i det gennemsnitlige 1998-nedslag for enfamiliehuse på 0,33 pct. af ejendomsværdien og gennemsnitlige kommende skatteletter for de pågældende boligtyper, kan den skønnede reduktion i omsætningen på boligmarkedet afledt af skatteletterne beregnes. Effekten på ejerlejligheder er baseret på estimerne for enfamiliehuse. Den samlede virkning er opgjort inkl. sommerhuse.
Kilde: Egne beregninger.

Til sammenligning skønnes 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten at have medført en reduktion i omsætningen på boligmarkedet på 6 pct. for enfamiliehuse i årene umiddelbart efter, at de blev indført, *jf. figur 4.19.*

Hvis de estimerede effekter for enfamiliehuse anvendes på ejerlejligheder, skønnes 1998-skattenedslagene at have reduceret omsætningen med ca. 4 pct. Effekten er mindre end for enfamiliehuse, da ejerlejlighederne kun var omfattet af 2-promille-nedslaget og ikke af 4-promille-nedslaget.

Samlet set vurderes det således, at virkningen af de kommende skatteletter kun vil have begrænsede effekter på mobiliteten på boligmarkedet. Effekterne forventes generelt at være omtrent en tredjedel af virkningerne af 1998-nedslagene.

Udover at rabatterne knyttet til 1998-nedslagene i gennemsnit er cirka tre gange større end de kommende skatteletter, og fordelingsprofilen er anderledes, så blev 1998-nedslagene ydermere annonceret blot en

måned før skæringsdagen¹⁴, mens de kommende skatterabatter er blevet annonceret ca. 3½ år før skæringsdagen¹⁵.

Det mærkbart tidligere annonceringstidspunkt i forbindelse med de kommende skatterabatter indebærer alt andet lige, at især boligejere, der forventer en lang ejerperiode, kan nå at købe bolig inden udgangen af 2020. Imidlertid kan størrelsen på de kommende skatterabatter først beregnes for den enkelte bolig, når de nye skattesatser offentliggøres i 4. kvartal 2020, dvs. ca. 1-2 måneder før skæringsdagen¹⁶. Men for nogle boligtyper – såsom ejerlejligheder i de større byer – kan der allerede nu forventes en vis skatterabat, selvom den præcise størrelse ikke er kendt endnu. Derfor kan der opstå en situation, hvor antallet af solgte ejerlejligheder stiger i perioden op til skæringsdagen. Det ændrer dog ikke umiddelbart på, at skatterabatterne også for disse boligejere må forventes at forlænge den gennemsnitlige ejerperiode.

Den langsigtede virkning af 1998-nedslagene

1998-nedslagene skønnes samlet set at have medført ca. 24.000 færre solgte enfamiliehuse i perioden 1998-2010 svarende til godt 3 pct. af boligomsætningen i perioden, *jf. figur 4.20*. Den årlige effekt på antallet af handlede enfamiliehuse var størst i perioden 1998-2002, hvor den årlige reduktion i gennemsnit udgjorde godt 3.000 bolighandler. Det er denne *kortsigtede* virkning, der danner grundlag for ovenstående skøn for reduktionen i omsætningen som følge af de kommende skatterabatter.

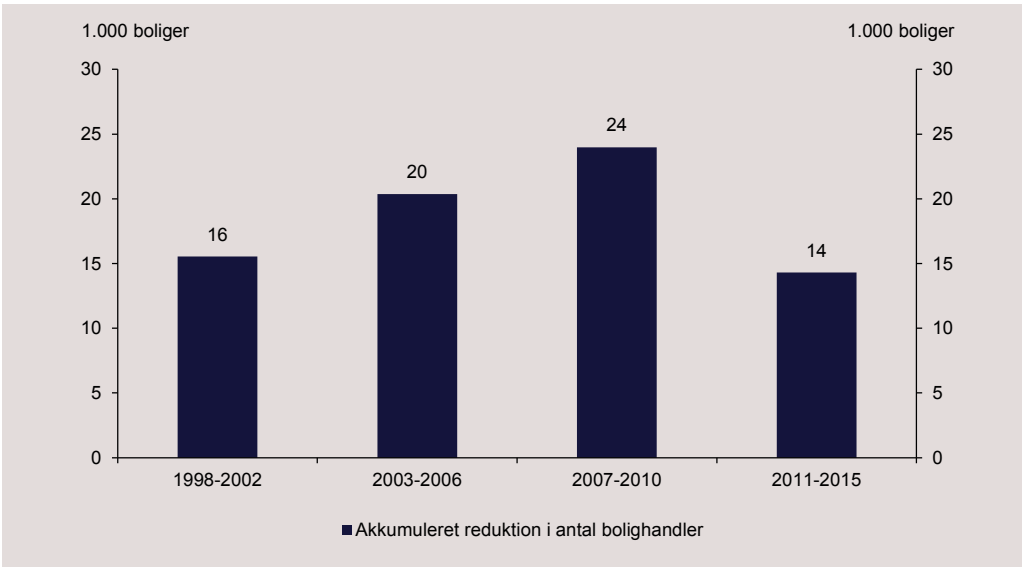
Fra 2003 til 2010 reduceredes virkningen gradvist til ca. 1.000 bolighandler pr. år. Fra 2011 og fremefter begynder nogle af de tidligere udskudte bolighandler fra perioden 1998-2010 at blive realiseret, hvorved den årlige effekt af 1998-skattenedslagene går fra at have været negativ til at blive positiv. Det skønnes således, at 1998-nedslagene isoleret set har *øget* det årlige antal bolighandler med ca. 2.000 handler i perioden 2011-2015. På langt sigt forventes den akkumulerede virkning af 1998-nedslagene på antallet af bolighandler at være nul, når der ses bort fra gentagne handler af den samme bolig.

¹⁴ Udspillet til Pinsepakken blev fremlagt i begyndelsen af juni 1998.

¹⁵ Målt i forhold til indgåelsen af forliget. Regeringens forslag til den kommende bolighedskat blev dog allerede præsenteret i oktober 2016.

¹⁶ De nye skattesatser offentliggøres i 4. kvartal 2020. Når de nye skattesatser foreligger, vil de fleste boligejere have en god indikation af deres kommende bolighedskat/skatterabatter, mens de præcise konsekvenser først kendes, når der offentliggøres ejendomsvurderinger i løbet af 2021. Skatterabatten vil fremgå af årsopgørelsen for 2021, der offentliggøres i marts 2022.

Figur 4.20. Estimeret reduktion i antallet af bolighandler af enfamiliehuse som følge af 1998-nedslagene



Anm.: Faldet i antal bolighandler af enfamiliehuse er estimeret på baggrund af den estimerede ændring i salgstilbøjeligheden som følge af 1998-nedslagene og antallet af enfamiliehuse omfattet af dem.
 Kilde: Egne beregninger.

Appendiks 4A. Beregning af virkningen af boligskatter på boligpriser

Sammenhængen mellem boligomkostninger og boligpriser

I økonomisk teori kan en bolig betragtes som et aktiv, der dels genererer et løbende afkast i form af lejeværdien af at have brugsret til boligen (herunder fx herlighedsværdien af boligen), dels et afkast i form af eventuelle prisstigninger på boligen. Det at eje en bolig er dog også forbundet med en række omkostninger, som fx renteudgifter (inkl. bidrag) til finansiering af fx realkreditgæld, afskrivninger og vedligeholdelse på selve bygningen, ejendomsskatter mv.

Sammenhængen mellem en boligs pris, boligafkastet og de samlede boligomkostninger ved at eje boligen kan stiliseret set beskrives ud fra følgende ligevægtsbetingelse på boligmarkedet:

$$u_t V_t = B_t + g_t V_t \quad (1)$$

hvor V_t er boligens værdi på tidspunkt t , B_t er lejeværdien (det løbende afkast) af boligen¹⁷, u_t er boligomkostningerne relativt til boligens værdi, og g_t er (forventede) prisstigninger på boligen.

Betingelsen skal forstås således, at markedet er i ligevægt, når boligomkostningerne ved at eje boligen ($u_t V_t$) svarer til afkastet ved at eje boligen, som er givet ved summen af det løbende afkast (B_t) og afkastet i form af (forventede) prisstigninger ($g_t V_t$). Hvis dette ikke var tilfældet, ville der være arbitragemuligheder på boligmarkedet, dvs. en person kunne opnå en gevinst (afkast fratrukket omkostninger) ved at erhverve sig en bolig, hvis boligprisen er for lav. Dette ville presse priserne op, indtil arbitragemulighederne var udtømt.

Ud fra ligning (1) kan boligens pris i ligevægt udledes som forholdet mellem lejeværdien og boligomkostningerne korrigeret for de forventede prisstigninger:

$$V_t = \frac{B_t}{u_t - g_t} \quad (2)$$

Det skal bemærkes, at det med denne sammenhæng antages, at boligkøberne i et eller andet omfang er fremadskuende, da de forventede boligprisstigninger indgår i udtrykket. Ligningen siger dog i sig selv ikke noget om, hvorvidt forventningerne er rationelle eller ej.

Udtrykket for ligevægtsprisen for boligen indebærer, at en ændring i boligomkostningerne isoleret set medfører en prisændring på:

¹⁷ Den økonomiske lejeværdi af boligen må ikke (direkte) forveksles med den lejeværdi af egen bolig, som dannede grundlag for boligbeslutningen for 2000. Ideen bag de to koncepter er dog principielt den samme.

$$\frac{dV}{du} = -\frac{B}{(u-g)^2} \Leftrightarrow \frac{dV/V}{du} = -\frac{1}{u-g} \quad (3)$$

Dette er en såkaldt semi-elasticitet, der fortæller, at en stigning i boligomkostningerne på ét pct.-point medfører et fald i boligpriserne på $\frac{1}{u-g}$ pct. Ved at skønne over de forskellige komponenter, der indgår i boligomkostningerne, er det således muligt at skønne over virkningen af ændringer i boligomkostningerne på boligpriserne.

En registerbaseret kapitaliseringsmodel

Med udgangspunkt i den teoretiske sammenhæng mellem boligomkostningerne og boligpriserne er der opstillet en model, der på baggrund af registerdata beregner boligomkostningerne for alle ejerboliger i Danmark. Modellen tager afsæt i de forventede grund- og boligpriser samt i individuelle beskatningsforhold, herunder rentefradraget. Endelig sammenholdes modellens resultater med en række empiriske studier af, hvordan ændringer i boligomkostningerne påvirker boligpriserne.

Resultatet er en model, som er teoretisk konsistent med en ligevægtsbetragtning af boligmarkedet og i overensstemmelse med resultaterne fra empiriske studier. I det følgende beskrives det, hvordan de forskellige komponenter i boligomkostningerne fastsættes.

De forskellige komponenter i boligomkostningerne kan variere fra boligejer til boligejer. Det gælder blandt andet skatteværdien af rentefradraget, ejendomsværdiskat¹⁸ og fra kommune til kommune, som følge af forskelle i grundskyldspromillerne og som følge af forskellige stigningsbegrænsninger. Dette vil i den registerbaserede model medføre individuelle boligomkostninger, hvorved disse variationer opfanges i beregningerne.

Værdien af en given bolig vil desuden typisk kunne opdeles i en værdi af grunden (i ubebygget stand) og en værdi af bygningen, hvor der vil knytte sig en specifik omkostning til hver. Omkostningerne for henholdsvis grund- og bygningsdelen kan dog overordnet beregnes som:

$$u_{it} = (1 - \tau_{it})r + a + s_{it} + q \quad (4)$$

hvor τ_{it} er skatteværdien af rentefradraget for bolig i på tidspunkt t , r er renten (inkl. bidragssats), a er afskrivningsraten (kun relevant for bygningsdelen) og s_{it} er den samlede effektive ejendomsskattesats, der for grunden består af ejendomsværdiskat og grundskyld, mens den for bygningen udelukkende er ejendomsværdiskat. Endeligt kan q fortolkes som øvrige omkostninger, herunder en eventuel risikopræmie, som afspejler, at

¹⁸ Den formelle ejendomsværdiskat er for fleste boligejere på 1 pct. af ejendomsværdien. Pga. af det nominelle ejendomsskattestop, som typisk fastsætter beskatningsgrundet for ejendomsværdiskatten til 2001/2002 vurderinger, er der dog opstået forskelle i den effektive ejendomsværdiskattesats på tværs af boligerne.

prisudviklingen på boligmarkedet typisk er mere usikker end en investering i obligationer. Afdrag på boliggælden indgår ikke, da disse er en form for opsparing og dermed ikke en reel udgift for boligejeren.

Skatteværdien af rentefradraget beregnes ud fra renteudgifterne til et boliglån med en gennemsnitlig rente på r (fastsættes nedenfor) givet en belåningsgrad på 95 pct. Argumentet for at anvende denne relativt høje belåningsgrad til beregning af skatteværdien af rentefradraget, selvom mange boligejere har en lavere belåningsgrad, er, at det primært er betalingsvilligheden blandt boligkøberne, som bestemmer boligpriserne. Nye boligkøbere vil typisk have en større belåningsgrad end gennemsnittet for alle boligejere, hvorved værdien af rentefradraget har relativt større betydning for nye boligkøbere.

Ejerforholdene for den enkelte bolig afgør herefter, hvor stor en del af renteudgifterne, der har den høje henholdsvis den lave fradragsværdi. Det gælder særligt i forhold til om en bolig er ejet af en enlig eller et ægtepar, da skatteværdien af rentefradraget udgør ca. 33 pct. i en gennemsnitskommune for renteudgifter op til 100.000 kr. for par og 50.000 kr. for enlige. Renteudgifter herover har en fradragsværdi på ca. 25 pct. i en gennemsnitskommune, når Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset. Renteudgifterne vedrørende sommerhuse, der ikke benyttes som helårsbolig forudsættes altid at have den lave fradragsværdi. Beløbsgrænserne på henholdsvis 50.000/100.000 kr. fastholdes nominelt, hvorved en større del af renteudgifterne berøres af den lave skatteværdi, i takt med at boligpriserne stiger.

Den effektive ejendomsskattesats fastsættes separat for grunden og bygningen, da grundskyld kun betales af grunden, mens ejendomsværdiskat betales af hele ejendommen, dvs. både grunden og bygningen. Den effektive grundskyld og ejendomsværdiskat beregnes i hvert år som forholdet mellem skattebetalingerne og henholdsvis grund- og ejendomsværdien, hvor skattebetalingerne beregnes i en separat lovmodel for ejendomsbeskatningen (Skatteministeriets ejendomsbeskatningsmodel). Under gældende regler er ejendomsskatterne således beregnet inkl. virkningen af stigningsbegrænsningen i beskatningsgrundlaget for grundskyld og det nominelle skattestop på ejendomsværdiskatten.

Parameterværdierne for den nominelle rente og afskrivningsraten på bygningsdelen fastsættes, så de er konsistente med de mellemfristede fremskrivninger, *jf. tabel 4A.1.*

Tabel 4A.1. Parameterforudsætninger for boligomkostninger for hhv. grunde og bygninger

	Grundværdier	Bygningsværdier
Nominal rente ¹⁾	4,5 pct.	4,5 pct.
Værdi af rentefradraget ²⁾	33-25 pct.	33-25 pct.
Effektiv skattesats ³⁾	ca. 1,6 pct.	ca. 0,4 pct.
Afskrivninger ⁴⁾	0 pct.	2,2 pct.
Forventede langsigtede prisstigninger ⁵⁾	2,8 pct.	2,8 pct.
Øvrige omkostninger, herunder en eventuel risikopræmie ⁶⁾	2 pct.	2 pct.

1) Den nominelle rente er fastsat til den langsigtede rente i de mellemfristede fremskrivninger.

2) Skatteværdien af rentefradraget afhænger af boligejerens samlede gæld, idet fradraget for renteudgifter under 50.000 kr. pr. person udgør ca. 33 pct. i en gennemsnitskommune, mens skatteværdien udgør ca. 25 pct. for renteudgifter over 50.000 kr. pr. person. Det marginale rentefradrag vil derfor blandt andet afhænge af boligens pris.

3) Den samlede effektive skattesats for grunde består af den effektive ejendomsværdiskattesats samt den effektive grundskyldspromille, mens den effektive skattesats for bygninger er givet ved den effektive ejendomsværdiskattesats alene. Disse skattesatser er her vist som gennemsnit i 2021 under en videreførelse af gældende regler med nye vurderinger, men varierer blandt andet på tværs af boligtype og geografi.

4) Afskrivningsraten er fastsat til den langsigtede afskrivningsrate for boliger i de mellemfristede fremskrivninger.

5) De forventede prisstigninger er fastsat, så de er konsistente med forudsætningerne i de mellemfristede fremskrivninger.

6) Disse omkostninger kan dække over en række andre omkostninger forbundet med boligens værdi, herunder forsikringspræmier, likviditetsbegrænsninger (fx at nye boligkøbere efter gældende regler ikke kan låne til de sidste 5 pct. af boligens pris), samt en risikopræmie som følge af, at den forventede udvikling i boligpriserne er usikker og kan have betydelige udsving over tid.

Kilde: Egne beregninger.

De øvrige omkostninger er fastsat til 2 pct. af ejendomsværdien. Da de øvrige omkostninger omfatter usikkerhed i prisudvikling, forsikringspræmier, likviditetsbegrænsninger, transaktionsomkostninger m.m., vurderes størrelsesordenen af den fastsatte værdi at være realistisk. Den implicite semi-elasticitet for grundpriserne i modellen er konsistent med det empiriske resultat fra De Økonomiske Råd (2016), *jf. nedenfor*.

Boligomkostningerne beregnes som nævnt som individuelle omkostninger for henholdsvis grunden og bygningen for hver enkelt bolig. Modellen indebærer således, at der er variation i boligomkostningerne på tværs af boliger.

For 90 pct. af boligerne udgør omkostningerne på grundene mellem 6,0 og 8,9 pct. i 2021, mens omkostningerne for bygningerne for 90 pct.'s vedkommende ligger mellem 7,5 og 8,1 pct. Omkostningerne for grundene udviser således væsentlig større spredning end for bygningerne, *jf. tabel 4A.2*. Det hænger blandt andet sammen med, at grundskyldspromillen varierer fra kommune til kommune, og at stigningsbegrænsningen for grundskylden medfører, at beskatningsgrundlaget kan være betydeligt lavere end den faktiske grundværdi. Det gælder især for boliger, som er steget kraftigt i pris, og for ejerlejligheder, hvor grundværdierne i mange tilfælde har været markant undervurderet i de nuværende vurderinger.

Tabel 4A.2. Fordeling af beregnede boligomkostninger i 2021 under gældende regler på nye vurderinger

	Grundværdier	Bygningsværdier
5. percentil	6,0 pct.	7,5 pct.
25. percentil	6,7 pct.	7,7 pct.
50. percentil	7,2 pct.	7,8 pct.
75. percentil	7,9 pct.	7,9 pct.
95. percentil	8,9 pct.	8,1 pct.
Gennemsnit	7,3 pct.	7,8 pct.
Gnst. nettoboligomkostning ¹⁾	4,5 pct.	5,0 pct.

Anm.: Boligomkostningerne er beregnet ud fra ligning (2), parameterværdierne i tabel 1 samt de individuelle effektive skattesatser for hver enkelt bolig.

1) Nettoboligomkostningen er beregnet som den samlede boligomkostning inkl. øvrige omkostninger fratrukket de forventede langsigtede boligprisstigninger.

Kilde: Egne beregninger.

Ændringer i boligpriserne ved ændrede boligomkostninger

Inden den opstillede model anvendes til at beregne virkningen på boligpriserne af ændringer i boligomkostninger – fx forårsaget af nye skatteregler – foretages en kalibrering af modellen¹⁹. Dette indebærer konkret, at lejeværdien af henholdsvis grund- og bygningsdelen fastsættes, så modellen initialt er ligevægt ud fra den forudsatte underliggende udvikling i boligpriserne. Når udviklingen i boligpriserne (som kan opdeles i henholdsvis en grund- og bygningsværdi) og boligomkostningerne er kendt, kan lejeværdierne beregnes ud fra en omskrivning af ligning (1) til:

$$B_t = (u_t - g_t)V_t \quad (5)$$

Det forudsættes konkret, at prisen for hvert enkelt bolig underliggende følger udviklingen i Skatteministeriets ejendomsbeskatningsmodel. Det betyder, at priserne for grunde og bygninger på landsplan følger forudsætningerne i de mellemfristede fremskrivninger. Når lejeværdierne for henholdsvis grund- og bygningsdelen for hver enkelt bolig er fastsat, kan nye boligpriser som følge af ændrede boligomkostninger beregnes ud fra ligning (1).

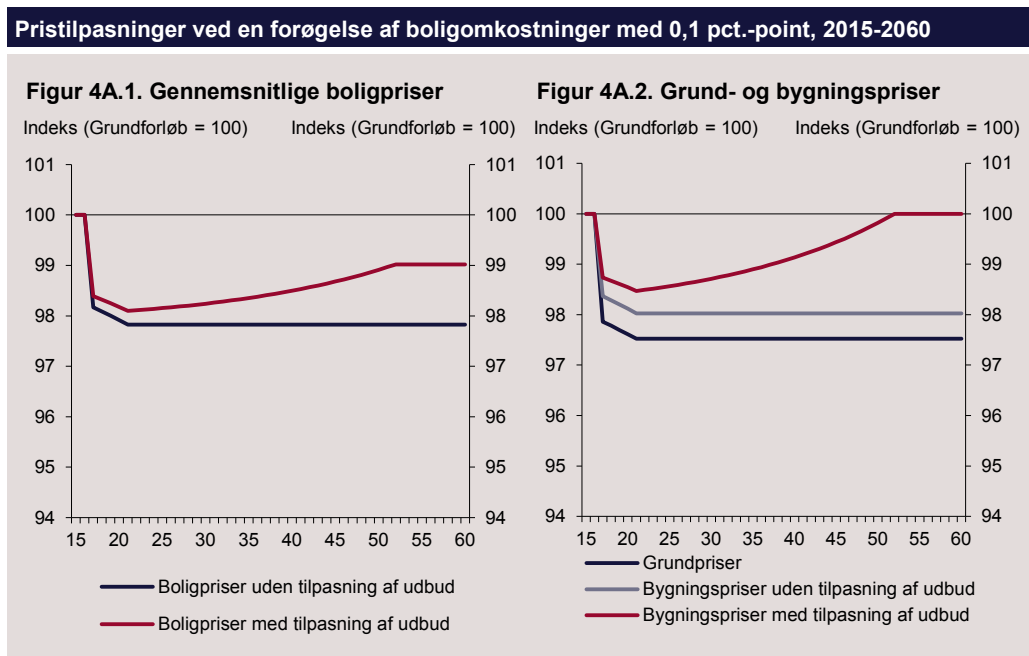
For at illustrere pristilpasningerne i modellen foretages et stød til boligomkostningerne på 0,1 pct.-point i 2021. Det forudsættes, at forøgelsen annonceres allerede i 2017. Pristilpasningerne afledt af dette stød kan overordnet opdeles i en række intervaller.

¹⁹ Kalibreringen af lejeværdierne foretages kun for at kunne beregne efterfølgende prisniveauer. I forhold til prisændringerne kan disse beregnes direkte ud fra ligning (3), og er dermed uafhængige af kalibreringen.

Ved annonceringen i 2017 er boligomkostningerne endnu ikke ændret, men boligpriserne vil alt andet lige reagere på de ændringer i boligomkostningerne, der er udsigt til ved ikrafttrædelsen i 2021, forudsat at disse ændringer afviger fra, hvad der tidligere måtte have været forventningen, *jf. diskussion senere i dette appendiks*. Ved en forøgelse af boligomkostningerne i 2021 vil boligpriserne alt andet lige skulle falde, og det forventede fald i boligpriserne vil påvirke boligpriserne allerede ved annoncering, *jf. ligning (1)*. Dette kaldes derfor *annonceringseffekten*, som potentielt kan indebære en kraftig ændring i boligpriserne allerede i 2017, *jf. figur 4A.1*.

I tiden efter annonceringstidspunktet og frem til selve ikrafttrædelsen i 2021 vil boligpriserne gradvist falde yderligere. Når boligpriserne ikke med det samme falder til det lavere niveau i 2021, afspejler det, at boligejere i perioden før ikrafttrædelsen i 2021 kan købe en relativt billig bolig, men fortsat betale de gamle, lavere boligomkostninger. Efterhånden som denne gunstige periode bliver kortere, falder boligpriserne gradvist.

Ved et konstant boligudbud fastholdes faldet i boligpriserne på ca. 2 pct. i forhold til grundforløbet i årene efter 2021, *jf. den mørkeblå kurve i figur 4A.1*.



Kilde: Egne beregninger.

Boligudbuddet må dog forventes kun at være delvist fast på længere sigt. Det gælder særligt for bygningsdelen, hvor prisen på en given bygning på længere sigt bestemmes af genopførelsesomkostningerne. Bygningspriserne er således forankrede i et prisniveau, der udelukkende bestemmes af byggeomkostningerne, hvilket betyder, at det i en periode bliver mindre attraktivt at opføre nye boliger. Højere boligomkostninger medfører således en reduktion i bygningsmassen på langt sigt, mens bygningspriserne på langt sigt er upåvirkede²⁰.

Tilpasningen af bygningsmassen er dog træg – konkret forudsat til 30 år – da de årlige boliginvesteringer kun udgør en lille del af den samlede boligmasse. Bygningspriserne påvirkes derfor stadig af boligomkostningerne på kort sigt. Det initiale fald i priserne er dog mindre, end hvis de ikke havde været forankrede i byggeomkostningerne, *jf. figur 4A.2*. Dette hænger igen sammen med, at boligkøberne antages at være fremadskuende og derfor ikke bliver overraskede over udviklingen i boligpriserne – bortset fra ved annonceringen af ændringer i boligomkostningerne.

Modsat bygningsdelen forudsættes udbuddet af grunde at være konstant, hvorved der ikke er et anker for grundpriserne. Disse påvirkes således også på langt sigt af ændringer i boligomkostningerne, *jf. figur 4A.2*.²¹

De samlede boligpriser, der dannes som summen af grund- og bygningspriserne, vil ved en forøgelse af boligomkostningerne følge en udvikling, der ligger et sted mellem udviklingen i grund- og bygningspriserne. Dvs. et initialt fald i prisen efterfulgt af en delvis tilbagevenden til det oprindelige niveau i takt med at bygningsmassen har tilpasset sig, *jf. den røde kurve i figur 4A.1*.

Ændringerne i boligpriserne som følge af stødet til boligomkostningerne kan omsættes til implicitte semi-elasticiteter, der angiver den procentvise ændring i boligpriserne, når boligomkostningerne forøges med ét pct.-point.

På kort sigt er semi-elasticiteten på -19, når bygningspriserne er forankrede i byggeomkostningerne, *jf. tabel 4A.3*. Det betyder, at en stigning i boligomkostningen på ét pct.-point medfører et prislefald på 19 pct. på kort sigt. I dette tilfælde i 2021. På langt sigt er effekten væsentligt mindre med en semi-elasticitet på -10, da bygningsmassen her er fuldt tilpasset, og bygningspriserne derfor er vendt tilbage til grundforløbet.

²⁰ Prisbevægelserne for bygninger er konsistente med en Tobin's Q model, hvor udbuddet af bygninger på langt sigt er perfekt elastisk, dvs. at bygningspriserne på langt sigt er bestemt af byggeomkostningerne. Et positivt stød til boligomkostningerne rykker efterspørgselskurven indad, hvorved den umiddelbare påvirkning på prisen er negativ. I takt med at boligmassen tilpasser sig den nye ligevægtsmængde, stiger prisen, indtil den igen svarer til byggeomkostningerne. Prisbevægelserne for grunde er ligeledes konsistente med en Tobin's Q model, hvor udbuddet af grunde dog er perfekt inelastisk.

²¹ Selvom udbuddet af jord i hele landet stort set er konstant, er det ikke givet, at det også gælder for jord til boligformål. Særligt uden for de større byer er det muligt at udstykke produktionsjord til byggegrunde, hvilket indebærer, at udbuddet af grunde på langt sigt ikke er helt uelastisk. En alternativ antagelse om et elastisk udbud af grunde ville isoleret set mindske prisreduktionen ved en forøgelse af boligomkostningerne, men effekten heraf ville være ubetydelig.

Tabel 4A.3. Semi-elasticitet ved ændringer i boligomkostningerne på boligpriserne

	Grunde	Bygninger	Ejendomme
Kort sigt	-25	-15	-19
Langt sigt	-25	0	-10

Kilde: Egne beregninger.

Afsnittet *Følsomhedsanalyser* præsenterer en række følsomhedsanalyser i forhold til virkningerne af ændrede boligomkostninger på boligpriserne.

Empirisk grundlag

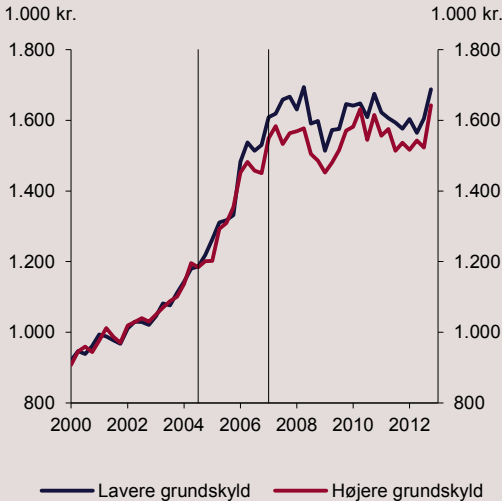
Der findes umiddelbart fire nyere analyser, der undersøger boligomkostningernes virkning på boligpriserne. Tre af analyserne anvender tidsserievariationen i boligomkostningerne uden at have direkte fokus på virkningen af ændrede boligskatte, mens den fjerde analyse fra De Økonomiske Råd (2016a,b) benytter den variation i grundskyldspromiller, der opstod som følge af Kommunalreformen i 2007 i et difference-in-difference setup.

Kommunalreformen betød, at grundskyldspromillerne i de nye, sammenlagte kommuner blev harmoniseret. Derved fik nogle boligejere i de nye kommuner grundskylden sat ned, mens andre fik sat den op. Dette giver en relativt unik mulighed til at undersøge virkningen af ændrede boligskatte på boligpriserne.

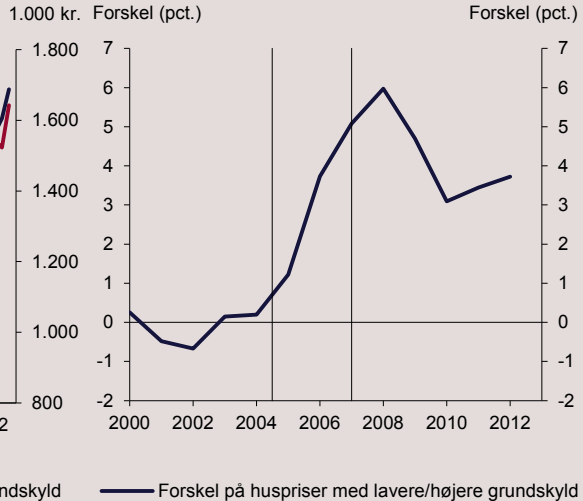
Konkret opdeler De Økonomiske Råd (2016a,b) ejerboligerne i to grupper bestående af henholdsvis de boliger, som fik sat grundskylden op og de boliger, som fik sat den ned. De Økonomiske Råd (2016a,b) finder, at boligpriserne for grupperne følger hinanden op til året før kommunesammenlægningerne, hvor de nye grundskyldspromiller bliver kendt. Herefter opstår der en niveauforskel mellem de to grupper med en i gennemsnit højere boligpris for de boliger, der fik en lavere grundskyld, *jf. figur 4A.3 og figur 4A.4.*

Central figur fra analysen af De Økonomiske Råd (2016)

Figur 4A.3. Udvikling i boligpriserne for grupperne med hhv. højere og lavere grundskyld



Figur 4A.4. Gennemsnitlig forskel i boligpriserne mellem grupperne med hhv. højere og lavere grundskyld



Anm.: De lodrette streger angiver henholdsvis tidspunktet for indgåelsen af aftalen om strukturreformen og sammenlægningen af kommunerne. I figur 4 er forskellen opgjort i log point og beregnet som gennemsnit over året.

Kilde: De Økonomiske Råd (2016a,b) og egne beregninger.

DØR's resultater indebærer en semi-elasticitet på $-24,5$ på kort sigt, *jf. tabel 4A.4*, hvilket er på linje med den opfillede kapitaliseringsmodel. Da variationen i boligomkostningerne udelukkende stammer fra ændringer i grundskylden (som ikke påvirker bygningsmassen), relaterer den estimerede semi-elasticitet sig dog principielt kun til ændringer i grundpriserne, og dermed ikke, hvordan bygningsprisen reagerer på kort sigt ved ændringer i boligomkostningerne.

Det kan de øvrige studier kaste lys over. Disse anvender som nævnt tidsserievariationen i boligomkostningerne til at estimere virkningen på boligpriserne. Størstedelen af denne variation er drevet af ændringer i renteniveauet, som både påvirker grund- og bygningspriserne.

Dam m.fl. (2011, 2014) estimerer en simpel (enkeltlignings-) fejlkorrektionsmodel. Denne modelramme adskiller sig fra difference-in-difference metoden ved kun at tillade gradvise tilpasninger af boligpriserne. Tilpasningerne er således konkret modelleret, så forskellen mellem de nye ligevægtspriser og de faktiske priser årligt indsnævres med en fast procentsats. Det kan bemærkes, at denne funktionelle form for tilpasningen ikke nødvendigvis er korrekt i alle årene.

Efter en fuld pristilpasning – dvs. på mellemlangt sigt – svarer resultaterne i de to analyser af Dam m.fl. (2011, 2014) til en semi-elasticitet på henholdsvis -12,5 og -15,5, *jf. tabel 4A.4.*

Tabel 4A.4. Oversigt over seneste empiriske resultater for virkningen af boligomkostningerne på boligpriserne

	Semi-elasticitet		Tilpasningstid
	Kort sigt	Mellemlangt sigt	Halveringstid (år)
<i>De Økonomiske Råd (2016a,b)</i>	-24,5		
<i>Danmarks Nationalbank (2014)</i>		-12,5	3,6
<i>Danmarks Nationalbank (2011)</i>		-15,5	3,8
<i>Finansministeriet (2010)</i>		-17,8	5,7

Kilde: De Økonomiske Råd (2016a): Dansk Økonomi, forår 2016, kapitel 4. De Økonomiske Råd (2016b): Kapitalisering af grundskylden i enfamiliehuse. Baggrundsnotat af Rahbek, Jørgensen og Høj. Danmarks Nationalbank (2014): Dam, Hvolbøl og Rasmussen (2014), Boligmarked i flere hastigheder, Kvartalsoversigten, 3. kvartal, 2014. Danmarks Nationalbank (2011): Dam, Hvolbøl, Pedersen, Sørensen og Thamsborg (2011), Udviklingen på ejerboligmarkedet i de senere år – Kan boligpriserne forklares?, Kvartalsoversigt, 1. kvartal, del 2. Finansministeriet (2010): Skaarup og Bødker (2010), House prices in Denmark: are they far from equilibrium?, Finansministeriets Arbejdsrapportserie, nr. 21/2010.

Skaarup og Bødker (2010) benytter i stedet en VAR-model bestående af to simultant estimerede ligninger: én for ændringer i boligpriserne og én for ændringer i boliginvesteringerne. Efter en fuld pristilpasning svarer resultaterne her til en semi-elasticitet på -17,8, *jf. tabel 4A.4.*

De tre analyser giver – grundet estimation af langsigtrelationer – også et bud på, hvor hurtigt ændringer i fx boligomkostningerne slår igennem på boligpriserne. Dam m.fl. (2011, 2014) finder, at priserne tilpasser sig med en hastighed, der svarer til, at halvdelen af tilpasningen har fundet sted i løbet af $3\frac{1}{2}$ -4 år. Skaarup og Bødker (2010) finder til sammenligning, at halvdelen af tilpasningen finder sted på knap 6 år, *jf. tabel 4A.4.*

Som nævnt indebærer modelrammerne i både Dam m.fl. (2011, 2014) og Skaarup og Bødker (2010), at priserne hvert år mekanisk forudsættes at indsnævres med en fast procent af forskellen mellem de nye ligevægtspriser og de faktiske priser. Dvs. at hvis halvdelen af tilpasningen fx er indtruffet efter 6 år, vil 75 pct. af tilpasningen have fundet sted efter 12 år osv.

Sammenholdt med resultatet fra De Økonomiske Råd (2016) peger tilpasningstiden i de tre tidsserieanalyser således i retning af, at ændringer i boligomkostningerne kapitaliseres i grundpriserne med det samme, mens bygningspriserne påvirkes over en længere periode. Det estimerede langsigtniveau for semi-elasticiteten i de tre tidsseriestudier vil dog sandsynligvis undervurdere kortsigtseffekten, da bygningsmassen undervejs må forventes tilpasset gradvist.

Følsomhedsanalyser

Boligomkostningerne er det centrale element i den opstillede kapitaliseringsmodel og har dermed stor betydning for modellens resultater. Det er samtidig et element, der – sammen med tilpasningstiden for bygningsmassen – er behæftet med en vis usikkerhed. Dette afsnit præsenterer derfor en række følsomhedsanalyser i forhold til de valgte parameterverdier.

Ændringen i boligpriserne afledt af ændrede boligomkostninger – semi-elasticiteten – er som vist givet ved:

$$\frac{dV/V}{du} = -\frac{1}{u-g} \quad (6)$$

Niveauet for boligomkostningerne, u , har derfor betydning for, hvor følsomme boligpriserne er over for ændringer i boligomkostningerne.

I grundforløbet indebar de valgte parameterestimater som vist en semi-elasticitet på -19 på kort sigt og -10 på langt sigt. Ved en gennemsnitlig boligomkostning, som er 1 pct.-point lavere, stiger semi-elasticiteterne til henholdsvis -23 og -13, mens de falder til -16 og -8 ved en gennemsnitlig boligomkostning, som er 1 pct.-point højere, *jf. tabel 4A.5*.

Tabel 4A.5. Semi-elasticitet for boligpriserne ved forskellige boligomkostninger

	-1 pct.-point	Grundforløb	+1 pct.-point
Kort sigt	-23	-19	-16
Langt sigt	-13	-10	-8

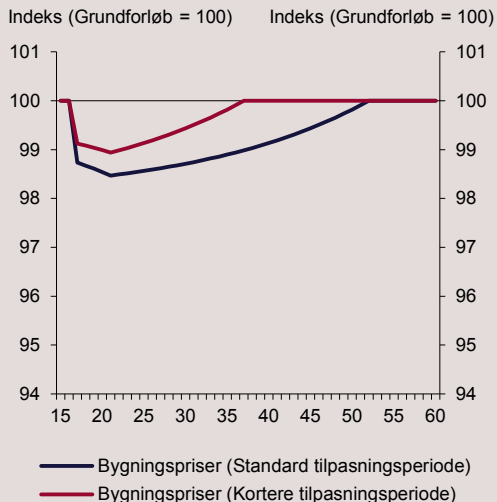
Kilde: Egne beregninger.

Tilpasningstiden for bygningsmassen har betydning for, hvor hurtigt bygningspriserne vender tilbage til ligevægten. Dermed har tilpasningstiden også betydning for ændringen i boligpriserne ved annoncering og implementering. Fx falder bygningspriserne mindre ved en forøgelse af boligomkostningerne, når tilpasningstiden reduceres fra 30 til 15 år, *jf. figur 4A.5 og 4A.6*.

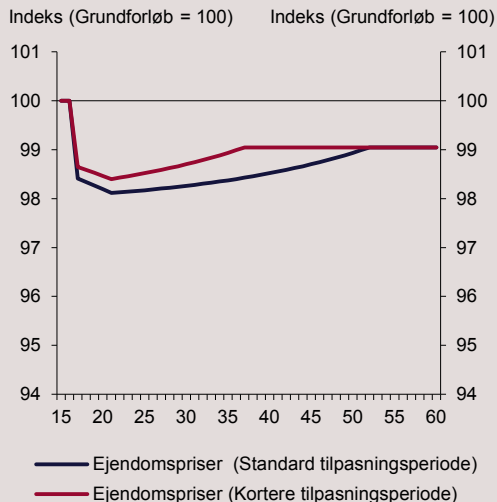
Intuitionen bag dette resultat er, at en hurtigere tilpasning af bygningsmassen også indebærer en hurtigere tilbagevenden til priserne bestemt af byggeomkostninger, dvs. en højere prisstigningstakt efter den initiale tilpasning. Det reducerer isoleret set den initiale pristilpasning.

Prisændringer ved kortere tilpasningstid på bygningsmassen sammenlignet med grundforløbet, 2015-2060

Figur 4A.5. Bygningspriser



Figur 4A.6. Boligpriser



Anm.: Grundforløbet indebærer bygningspriser med tilpasning af udbuddet og en tilpasningstid på 30 år, mens forløbet med kort tilpasning har en tilpasningstid på 15 år. Grundpriserne er ikke medtaget i figuren, da de ikke er forankrede i et prisniveau, og derfor ikke påvirkes af tilpasningstiden for bygningsmassen. Prisændringer er beregnet ved et stød til boligomkostningerne på 0,1 pct.-point.
 Kilde: Egne beregninger.

Det mindre initiale fald i bygningspriserne betyder, at der også er en mindre initial ændring i de samlede boligpriser (summen af grunden og bygninger) og dermed lavere implicite semi-elasticiteter på kort sigt. På langt sigt er semi-elasticiteten uændret, da bygningspriserne i begge tilfælde er forankret i byggeomkostningerne, *jf. tabel 4A.6.*

Tabel 4A.6. Semi-elasticitet for boligpriserne ved en hurtigere tilpasning af bygningsmassen

	15-årig tilpasningsperiode	Grundforløb
Kort sigt	-16	-19
Langt sigt	-10	-10

Kilde: Egne beregninger.

Boligkøbernes forventninger til udviklingen i boligbeskatningen

Boligkøbernes forventninger til boligpriserne afhænger af mange faktorer, herunder den forventede udvikling i renteniveauet, låneregler og boligskatte mv. Ændringer i boligkøbernes forventninger til de fremtidige boligskatte er således én af flere faktorer, som påvirker udviklingen i boligpriserne.

Når der skal foretages konsekvensberegninger over virkningen på boligpriserne af ændrede boligskatte, har det imidlertid væsentlig betydning, hvilke forventninger boligkøberne forudsættes at have i udgangspunktet. Det vil sige, hvordan boligkøberne forventer, at boligskatte ville udvikle sig i fravær af de ændrede regler.

Det skyldes, at en boligkøber med fremadskuende forventninger må forventes at tage højde for forventede, fremadrettede stigninger i boligskatte i forbindelse med deres værdiansættelse af ejendomme, ligesom en sådan boligkøber vil indregne, at de seneste års prisudvikling på boligmarkedet på et tidspunkt vil føre til højere vurderinger i store dele af landet, når de gældende (fastfrosne) 2011-vurderinger erstattes af nye.

Det er langt fra let præcist at fastslå, hvilke forventninger boligkøberne har til den fremtidige boligbeskatning, idet boligskatte forud for indgåelsen af boligforliget fra maj 2017 (og aftalen om indførelsen af et nyt ejendomsvurderingssystem fra november 2016) i en årrække har været genstand for diskussion og deraf usikkerhed om den fremtidige beskatning. Eksempelvis havde boligejerne oplevet mere end 15 år med ejendomsværdiskattestop og udsigt til en videreførelse af ejendomsværdiskattestop frem til og med 2020, som dog hypotetisk kunne være blevet forlænget. Samtidig har der i de seneste år været stort politisk fokus på at bremse den kraftigt stigende grundskyld, hvilket blandt andet har resulteret i, at grundskylden blev fastfrosset med finanslovsaftalerne for 2016 og 2017.

De kommende, nye ejendomsvurderinger kunne - i fravær af boligforliget - hypotetisk set have ført til stigende grundskyldsbetalinger for boligejerne i mange år frem. Et *yderpunkt* kunne derfor være at forudsætte, at boligkøberne i udgangspunktet forventede kraftigt stigende grundskyld, og i det tilfælde ville boligforliget føre til store prisstigninger, da det aflyser de store grundskyldsstigninger. På den *anden* side har der været et politisk ønske om at fastholde det nuværende niveau for boligbeskatning og således neutralisere virkningen af de nye ejendomsvurderinger. Derfor er det formentlig ikke realistisk, at de potentielle stigninger i grundskylden ville have indtruffet. Dertil kommer, at de nye vurderinger endnu ikke foreligger, og de hypotetiske, langsigtede betydninger for boligejernes boligbeskatning ikke har været detaljeret belyst.

I denne analyse er udgangspunktet for at vurdere virkningen af boligforliget på boligpriserne, at såvel boligskatte som boligpriserne efter 2020 – i fravær af diskretionære ændringer i boligbeskatningen – ville udvikle sig *i takt med indkomsterne i samfundet*. Boligskatte antages dermed samtidig at udgøre en fast procent af boligernes værdi. Det modsvarer en forventning om, at boligskatte i fravær af boligforliget ville udgøre den samme andel af indkomsterne (dvs. opgjort i fast købekraft) i årene efter 2020.

Appendiks 4B. Boligskatter og mobilitet: Erfaringer fra 1998-nedslagene

Hvordan har 1998-nedslagene påvirket mobiliteten på boligmarkedet?

1998-nedslagene bortfalder ved ejerskifte, hvorved ejendomsværdiskatten er lavere for de ejere, som anskaffede deres bolig senest 1. juli 1998, end for de potentielle boligkøbere. Det medfører isoleret set, at boligejere, som er omfattet af 1998-nedslagene, har mindre tilskyndelse til at fraflytte deres bolig. På den måde indebærer skattnedslagene, at omsætningen – og dermed mobiliteten – på boligmarkedet i et vist omfang reduceres i en periode efter deres indførelse²².

Virkningen af 1998-nedslagene på mobiliteten på boligmarkedet kan kvantificeres ved at betragte den gennemsnitlige ejerperiode for enfamiliehuse købt lige op til og efter skæringsdagen for nedslagene²³. Dette er illustreret i *figur 4B.1*, som viser de faktiske gennemsnitlige ejerperioder for enfamiliehuse, der blev købt på forskellige tidspunkter hen over året 1998, samt et estimeret glidende gennemsnit over tid. Det er kun enfamiliehuse, som blev købt i 1998, og som efterfølgende er blevet solgt igen senest inden udgangen af 2015, der er medregnet. Dermed omfatter analysen knap 60 pct. af de ca. 47.000 enfamiliehuse, der blev handlet i 1998.

De faktiske gennemsnitlige ejerperioder er illustreret med cirkler og er beregnet for 2 ugers intervaller i henholdsvis 24 uger før og efter skæringsdagen for 1998-nedslagene. Det estimerede glidende gennemsnit er tilsvarende illustreret med de blå kurver, mens de stiplede linjer viser de såkaldte 95 pct. konfidensintervaller.

Der er en forholdsvis klar forskel på den gennemsnitlige ejerperiode umiddelbart før og efter skæringsdagen. Umiddelbart før skæringsdagen er den gennemsnitlige ejerperiode knap 6,8 år, mens den umiddelbart efter udgør godt 6,5 år *jf. figur 4B.1*. Dermed skønnes 1998-skattnedslagene at have øget den gennemsnitlige ejerperiode med godt 0,2 år i gennemsnit, hvilket svarer til knap tre måneder.

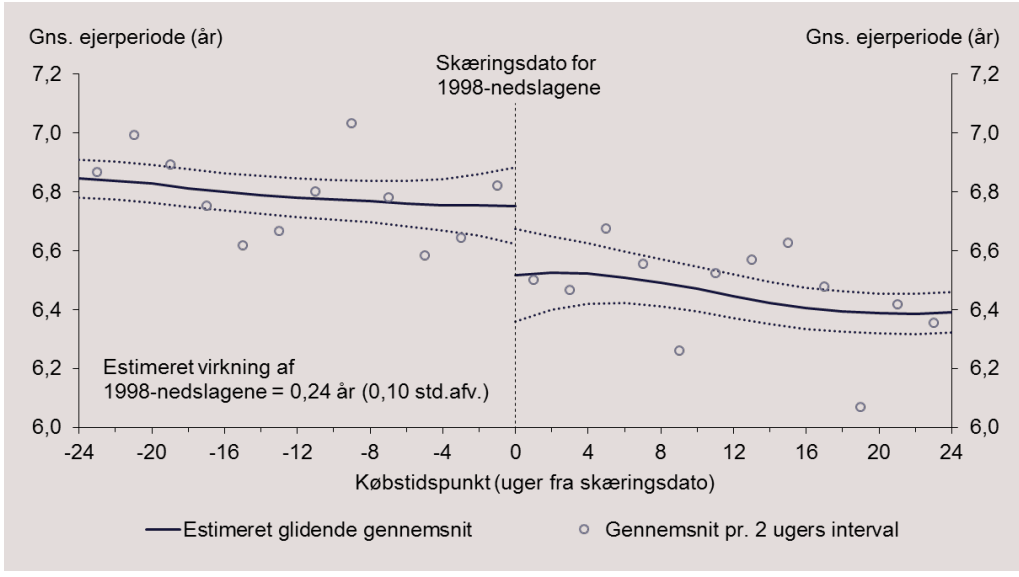
Det bemærkes, at de beregnede effekter er betinget af, at en række forudsætninger skal være opfyldt. Blandt andet må der ikke være systematik i, hvem der har købt en bolig henholdsvis før og efter skæringsdagen. 1998-skattnedslagene indebærer i sig selv en tilskyndelse til at fremskynde potentielle boligkøb til senest 1. juli 1998. Denne tilskyndelse må formodes at have været særlig stærk for de boligkøbere, der planlagde at eje deres bolig i lang tid. Hvis udsigten til nedslag i ejendomsværdiskatten fik mange til at fremskynde deres boligkøb til før skæringsdagen, vil det således indebære, at den estimerede effekt på ejerperioden bliver for stor. Der er

²² Til sammenligning er virkningen af pensionistnedslaget begrænset, da nedslaget følger personen og dermed kan videreføres i en ny bolig. Den værdi, som nedslaget udgør for en pensionist, er således ikke tabt, hvis pensionisten fraflytter boligen.

²³ Det fokuseres kun på enfamiliehuse i denne analyse, da 1998-nedslaget i ejendomsværdiskatten er mindre for ejerligheder, og da de hovedsageligt er koncentreret i de større byer, hvor der var kraftigere prisstigninger umiddelbart efter indførelsen af ejendomsværdiskatten. Estimererne for ejerligheder er næppe retvisende.

dog ikke stærke tegn på sådan en fremrykningseffekt, jf. figur 4B.6 i afsnit om robusthedstjek. Det kan eventuelt hænge sammen med den forholdsvis korte periode, der var fra offentliggørelsen af udspillet til Pinsepakken i starten af juni 1998 og frem til skæringsdagen i begyndelsen af juli samme år.

Figur 4B.1. Den gennemsnitlige ejerperiode for enfamiliehuse købt i 1998, fordelt på købstidspunkt



Anm.: Det estimerede glidende gennemsnit for ejerperioden er baseret på en lokal lineær regression, hvor ejerperioden er opgjort for enfamiliehuse købt i 1998 og solgt første gang inden udgangen af 2015. Estimationen er foretaget på enfamiliehuse fordelt på dage med Epanechnikov-vægte og en bandwidth på 120 dage. De stiplede linjer er 95 pct. konfidensintervaller. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier for ejerperioden på hver side af skæringsdagen er signifikant og beregnet til 0,24 år med en standardafvigelse på 0,10 år. Dette estimat vurderes at være (lidt) undervurderet, da analysen kun er foretaget for enfamiliehuse solgt inden udgangen af 2015. Det skyldes, at den mindre fraflytning fra enfamiliehuse omfattet af 1998-nedslagene medfører, at en lavere andel er solgt inden udgangen af 2015, jf. også figur 4B.2.

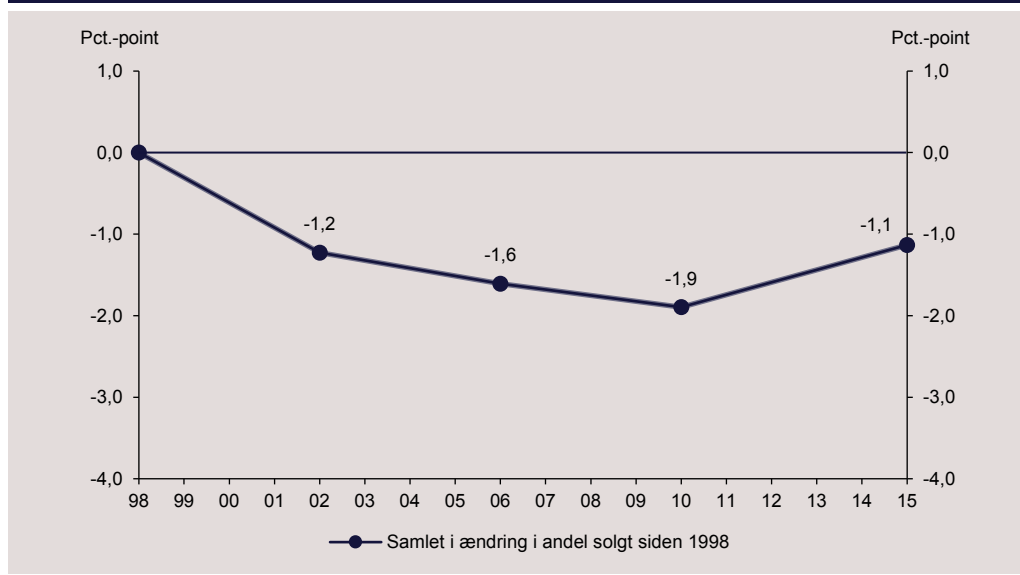
Kilde: Egne beregninger.

1998-nedslagene har isoleret set medført færre bolighandler

Den længere ejerperiode for enfamiliehuse omfattet af 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten afspejler, at nogle boligejere vælger at udskyde salget af deres bolig for ikke at miste den skatterabat, som nedslagene reelt indebærer. Dermed har 1998-nedslagene isoleret set betydet, at boligudbuddet, og tillige antallet af bolighandler, har været lavere end det ellers ville have været. Effekten på antallet af bolighandler vil på kort sigt være stigende – indtil den når et maksimum. Herefter vil den årlige reduktion i antallet af bolighandler falde i takt med, at der trods alt gradvist bliver færre boliger, som er omfattet af 1998-nedslagene. På længere sigt vil alle udskudte bolighandler (afledt af 1998-nedslagene) i sidste ende blive realiseret, hvilket isoleret set vil øge antallet af bolighandler.

Ved udgangen af 2010 var knap 49 pct. af de handlede boliger i 1998 blevet solgt igen. Det vurderes samtidig, at 1998-nedslagene har reduceret andelen af solgte enfamiliehuse med knap 2 pct.-point i 2010, hvor den negative effekt på bolighandlen skønnes at have været størst, *jf. figur 4B.2*. Den skønnede effekt svarer til, at knap 51 pct. af de handlede boliger i 1998 ville være blevet solgt ved udgangen af 2010, hvis 1998-nedslagene ikke var blevet indført.

Figur 4B.2. Estimeret isoleret virkning af 1998-nedslagene på andelen af enfamiliehuse, som er solgt mindst én gang siden 1998

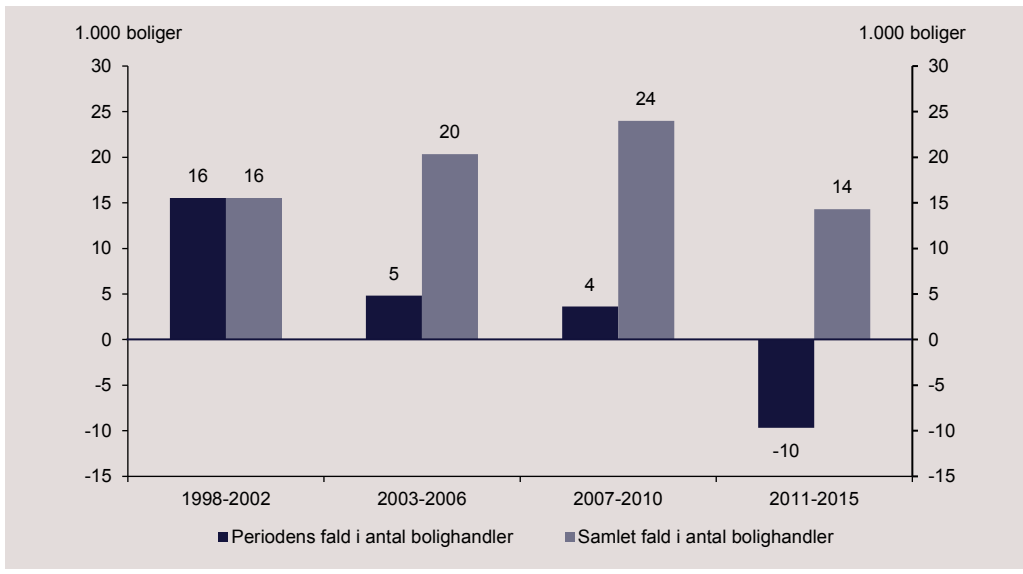


Anm.: Den estimerede ændring i salgstilbøjelighed er baseret på samme metode som i figur 4B.1. Estimationen er foretaget i hvert af årene 2002, 2006, 2010 og 2015 og er i hvert af årene baseret på den samlede andel af enfamiliehuse, som er solgt mindst én gang siden 1998.

Kilde: Egne beregninger.

Samlet set (akkumuleret) skønnes det, at der er ca. 24.000 færre solgte enfamiliehuse i perioden 1998-2010 svarende til godt 3 pct. af boligomsætningen i perioden, *jf. figur 4B.3*. Den årlige effekt på antallet af bolighandler (enfamiliehuse) er størst i perioden 1998-2002, hvor den årlige reduktion i gennemsnit udgør godt 3.000 bolighandler, *jf. figur 4B.3*. Fra 2003 til 2010 reduceres virkningen gradvist til ca. 1.000 bolighandler pr. år. Fra 2011 og fremefter begynder nogle af de tidligere udskudte bolighandler fra perioden 1998-2010 at blive realiseret, hvorved den årlige effekt af 1998-skattenedslagene går fra at have været negativ til at blive positiv. Det skønnes således, at 1998-nedslagene isoleret set har øget det årlige antal bolighandler med ca. 2.000 handler i perioden 2011-2015.

Figur 4B.3. Estimeret reduktion i antallet af bolighandler af enfamiliehuse som følge af 1998-nedslagene



Anm.: Faldet i antal bolighandler af enfamiliehuse er estimeret pba. den estimerede ændring i salgstilbøjeligheden i figur 4B.1 og antallet af enfamiliehuse omfattet af 1998-reglerne.

Kilde: Egne beregninger.

Set i ovenstående perspektiv har 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten således medført en lavere mobilitet på boligmarkedet i perioden 1998-2010. Det har samtidig indebåret, at fleksibiliteten på arbejdsmarkedet (jobmatching mv.) i en periode har været mindre, end den ellers ville have været. Samtidig har udnyttelsen af den eksisterende boligmasse været dårligere. Konkret skønnes de samfundsøkonomiske omkostninger at have udgjort 50-100 mio. kr. om året i perioden 1998-2010²⁴.

Robusthedstjek af effekten af 1998-nedslagene på mobiliteten på boligmarkedet

De estimerede effekter af 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten anvender en økonometrisk metode kaldet "Regression Discontinuity Design (RDD)". Metoden er beskrevet i Lee og Lemieux (2010)²⁵ og kan stiliseret

²⁴ De samfundsøkonomiske omkostninger er beregnet som dødvægtstabet forbundet med det reducerede boligsalg og det gennemsnitlige 1998-nedslag på knap 2.900 kr. (fastholdt nominelt). De knap 2.900 kr. dækker over det maksimale nominelle nedslag på 1.200 kr. (som led i 4-promillenedslaget) og det ejendomsspecifikke nedslag på knap 1.700 kr. i gennemsnit (afledt af 2-promillenedslaget). Det lavere boligsalg afledt af 1998-nedslagene har desuden reduceret provenuet fra tinglysningsafgiften (hvor den faste del af afgiften udgjorde 1.400 kr. frem til 2013, mens den siden har været på 1.660 kr.). Den faste andel af tingslysningseffekten ganges med 2, fordi der både betales tingslysningsafgift af realkreditlånet og ejerdokumentet. Det har ikke været muligt at opgøre effekten af det variable element i tingslysningsafgiften. På den baggrund kan det nominelle dødvægtstab i et givet år beregnes som: Reduktion i årligt boligsalg * 2 * tingslysningsafgift + Akkumuleret reduktion i boligsalg * 2.900 kr. * 0.5.

²⁵ David S. Lee and Thomas Lemieux (2010), *Regression Discontinuity Designs in Economics*, Journal of Economic Literature 48 (June 2010): 281-355, www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.48.2.281

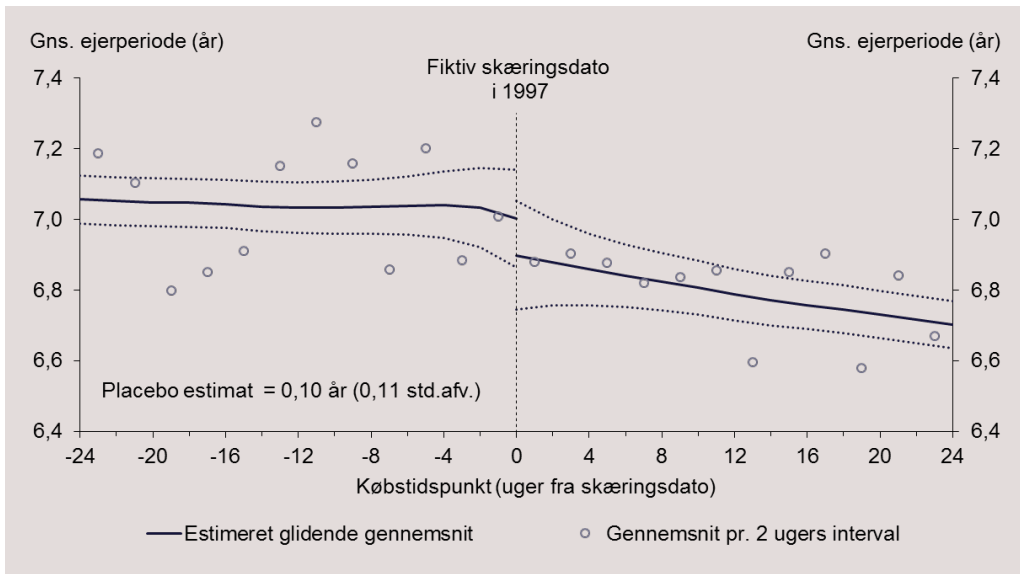
set beskrives som et studie, hvor adfærden for personer, som lige akkurat er dækket af en bestemt ordning (her: 1998-nedslagene) sammenlignes med adfærden for personer, som lige akkurat *ikke* er dækket af ordningen²⁶.

For at RDD-metoden skal give kausale estimater af effekten af 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten, er det imidlertid vigtigt, at visse forudsætninger er opfyldt. Det mest kritiske er, at fordelingen af bolighandler på hver side af skæringsdagen skal være "så godt som tilfældig". I forbindelse med 1998-nedslagene svarer det til, at der fx må ikke være systematik i, hvem der har købt en bolig henholdsvis senest og efter 1. juli 1998. I det følgende undersøges det med en række robusthedstjek, om der er tegn på systematiske ændringer i købsadfærden omkring skæringsdagen. Overordnet peger resultaterne af disse robusthedstjek på, at de ovenstående estimerede effekter viser en kausal sammenhæng mellem 1998-nedslagene og mobiliteten på boligmarkedet. Der kan dog være enkelte faktorer, som skaber bias i resultaterne.

Som et første robusthedstjek er det undersøgt, om der, i lighed med 1998, også i andre år er en forskel i ejerperioderne for boliger købt umiddelbart op til og efter skæringsdagen i starten af juli. En sådan såkaldt placebo-test af effekten af en tilsvarende, men fiktiv skæringsdag i henholdsvis 1997 og 1999 fremgår af *figur 4B.4 og 4B.5*. I disse år var der således reelt ingen skattemæssig forskel på, om man havde foretaget boligkøbet senest den 1. juli eller i den resterende del af det pågældende år.

²⁶ Den stiliserede tilgang kan anvendes ved meget store mængder data. I praksis er det ofte nødvendigt at foretage en form for udglatning af data. Det kan fx ske ved hjælp af lokal lineær regression/kernel smoothing.

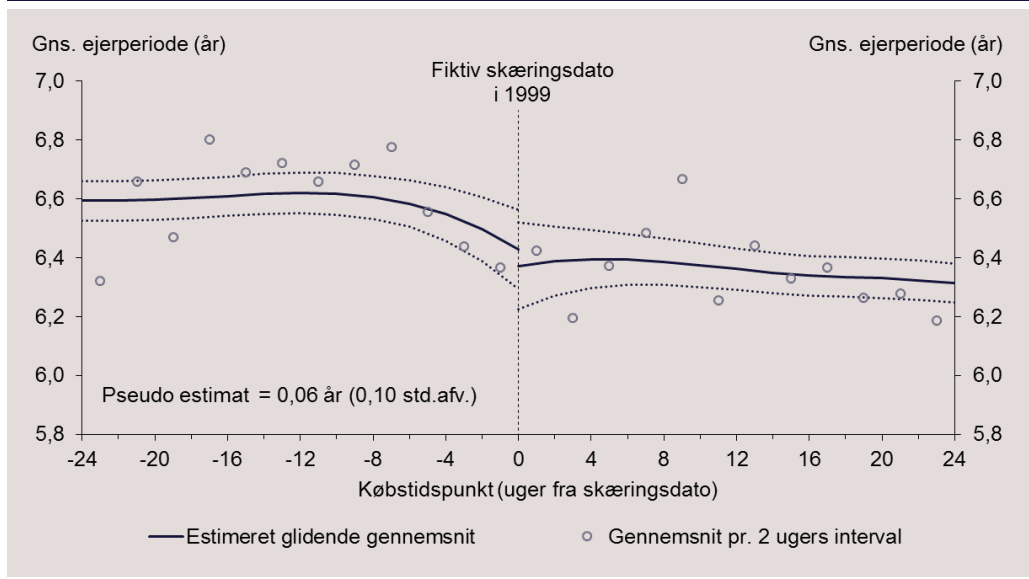
Figur 4B.4. Placebotest: Den gennemsnitlige ejerperiode for boliger købt i 1997 fordelt på købstidspunkt



Anm.: Estimationen er foretaget på samme måde som i figur 4B.1. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier på hver side af skæringsdagen er insignifikant og estimeret til 0,10 år med en standardfejl på 0,11 år.
Kilde: Egne beregninger.

Det markante diskrete spring i den gennemsnitlige ejerperiode omkring skæringsdagen i 1998 kan ikke genfindes for årene 1997 og 1999, jf. figur 4B.4 og 4B.5. I begge år har den estimerede effekt godt nok umiddelbart samme fortegn som i 1998, men estimaterne er statistisk insignifikante. Det peger i retning af, at der – i fravær af nedslagene i ejendomsværdiskatten – ikke ville have været en forskel i ejerperioden for boliger købt omkring skæringsdagen i 1998.

Figur 4B.5. Placebotest: Den gennemsnitlige ejerperiode for enfamiliehuse købt i 1999 fordelt på købstidspunkt



Anm.: Estimationen er foretaget på samme måde som i figur 4B.1. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier på hver side af skæringsdagen er insignifikant og estimeret til 0,06 år med en standardfejl på 0,10 år.
Kilde: Egne beregninger.

Som et yderligere robusthedstjek undersøges fordelingen af boligsalg henover året i perioden 1997-1999. 1998-nedslagene i ejendomsværdiskatten medførte en tilskyndelse til at købe senest på skæringsdagen (dvs. 1. juli 1998), som var særlig stærk for boligkøbere, der planlagde at eje deres bolig i lang tid. Hvis disse bolig-ejere nåede at reagere på 1998-nedslagene ved at købe senest 1. juli 1998, vil det medføre, at den estimerede effekt af nedslagene bliver for stor. En sådan fremrykning af boligsalg ville kunne observeres som et relativt højt boligsalg umiddelbart før skæringsdagen i 1998.

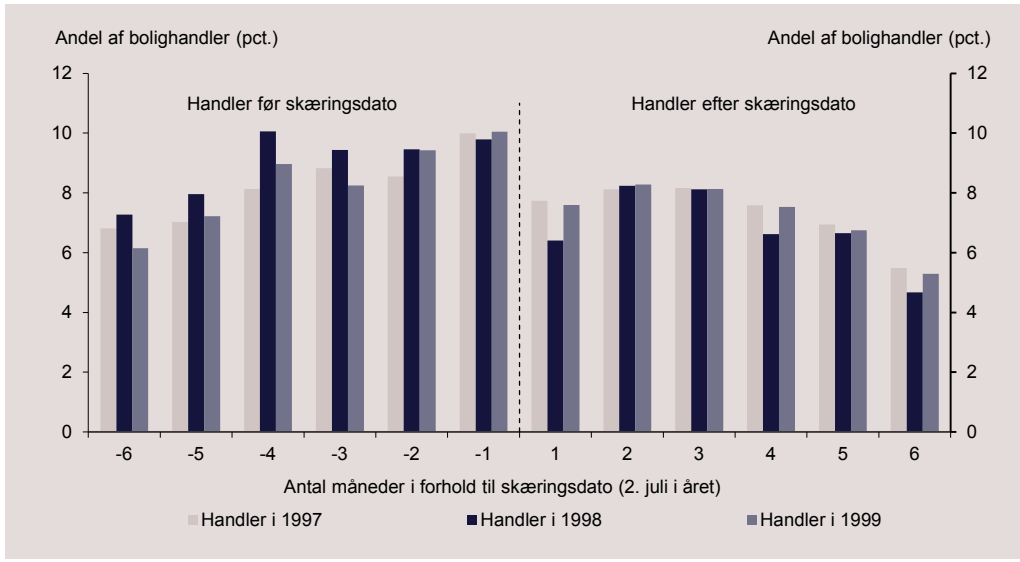
Udspillet til Pinsepakken blev præsenteret ca. én måned før skæringsdagen, mens den politiske aftale blev indgået 22. juni 1998. Dermed havde potentielle boligkøbere kun en meget kort periode, hvor de var informerede om skatterabattens eksistens, og altså ret kort tid til at nå at købe en bolig og blive omfattet af nedslagene. I betragtning af det relativt korte vindue, og hvor stor en beslutning et boligkøb er, har udsigten til en rabat i ejendomsværdiskatten næppe fremrykket mange boligkøb.

Andelen af bolighandler umiddelbart før skæringsdagen er da heller ikke markant forskelligt fra det foregående og efterfølgende år, jf. den midterste søjle i figur 4B.6. Derimod er andelen af bolighandler i måneden umiddelbart efter skæringsdagen i 1998 en anelse mindre end i 1997 og 1999. Dette kan indikere, at nogle boligkøb er

blevet fremrykket som følge af, at potentielle boligkøbere har været informeret omkring skattenedslagene, eller at usikkerheden omkring boligskatterne har fået potentielle boligkøbere til at udskyde deres boligkøb, indtil der var klarhed over reglerne.

Afvigelsen i andelen af bolighandler sammenlignet for 1997 og 1999 er dog ikke større, end at en tilsvarende afvigelse finder sted 4 måneder før skæringsdagen, hvor der ikke umiddelbart har foreligget andre forhold end konjunkturudviklingen til at forklare denne afvigelse, jf. figur 4B.6.

Figur 4B.6. Fordelingen af bolighandler over året relativt til skæringsdagen i 1997-1999

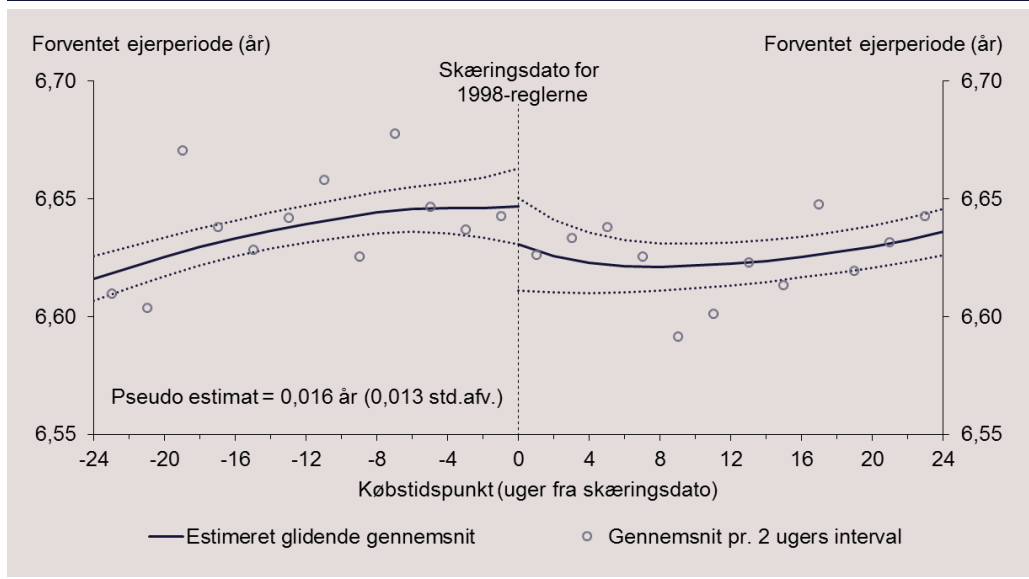


Anm.: Hver måned er defineret til 30 dags intervaller.
Kilde: Egne beregninger.

Endelig kan der foretages et robusthedstjek af, om der var forskelle på hvilke typer af huse, der blev solgt umiddelbart før og efter skæringsdagen i 1998. Hvis disse forskelle hænger sammen med en kortere eller længere ejerperiode, så vil estimatet af 1998-nedslagene virkning på den gennemsnitlige ejerperiode være påvirket. Det vil i givet fald betyde, at estimatet *ikke* afspejler den rene virkning af nedslagene i ejendomsværdiskatten. Underliggende kan der omkring skæringsdagen observeres forskelle i nogle baggrundskarakteristika, såsom gennemsnitligt boligareal og handelspris. Den observerede forskel lader dog allerede til at indtræde umiddelbart før skæringsdagen, hvilket kan indikere, at de observerede forskelle skyldes andre faktorer.

Ved at prædiktere (forudsige) ejerperioden på baggrund af forskellige baggrundskarakteristika (boligareal, handelspris, geografi mv.) for de handlede boliger er det ikke muligt at finde en tilstrækkelig stærk sammenhæng til at påvirke den forventede ejerperiode, jf. figur 4B.7. Der er altså ikke tegn på, at en systematisk sortering på baggrundskarakteristika påvirker de estimerede effekter af 1998-nedslagene. Den observerede ændring i baggrundskarakteristika kan derimod tænkes blot at hænge sammen med andre faktorer.

Figur 4B.7. Placebotest: Den forventede ejerperiode baseret på observerede baggrundsvARIABLE for enfamiliehuse købt i 1998 fordelt på købstidspunkt



Anm.: Estimationen er foretaget på samme måde som i figur 4B.1. Størrelsen af forskellen mellem de estimerede værdier på hver side af skæringsdagen er insignifikant og estimeret til 0,016 år med en standardfejl på 0,013 år. Den forventede ejerperiode er estimeret på baggrund af købesum, boligareal, grundareal og geografisk placering. Der er yderligere foretaget et robusthedstjek med inklusion af boligkøberens alder. Det påvirker imidlertid heller ikke de ovenstående resultater kvalitativt.
Kilde: Egne beregninger.

5. Grænsehandel

5.1 Indledning

Danskerne handler i andre lande – enten ved at tage varer med hjem over grænsen (traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske internetbutikker (e-grænsehandel). Handel på tværs af grænserne giver mulighed for at købe varer, der ikke er tilgængelige på det danske hjemmemarked, og som måske kan købes billigere i udlandet. Det giver danskerne bedre forbrugsmuligheder.

De danske punktafgifter har betydning for omfanget af den traditionelle grænsehandel. Er grænsehandlen stigende eller høj, kan en medvirkende årsag være, at danske punktafgifter er højere end i vores nabolande. I nogle tilfælde kan punktafgifterne også være højere, end hvad der er samfundsøkonomisk velbegrundet.

Grænsehandlen med nydelsesmidler – fx cigaretter, øl, vin, spiritus, chokolade og slik – omfatter varer, der typisk er afgiftsbelagt. Grænsehandlen med disse varer er særlig interessant, fordi den påvirker provenuet fra afgifterne i Danmark. Grænsehandlen med nydelsesmidler skønnes at udgøre 3½ mia. kr. i 2017 og har set over en længere årrække udvist en faldende tendens, *jf. afsnit 5.2*.

Punktafgifterne på nydelsesmidler tjener ofte et sundhedshensyn, idet afgifterne begrænser forbruget af fx cigaretter, spiritus og øl. Beregninger af de samfundsøkonomiske virkninger af afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer – inkl. de afledte effekter på eksternaliteter – peger i retning af, at punktafgifterne på fx spiritus samt chokolade og slik aktuelt er højere, end hvad der forekommer samfundsøkonomisk balanceret. Der er dog væsentlig usikkerhed om beregningerne. Metoden til at beregne virkningerne på arbejdsudbuddet af ændringer i afgifter på grænsehandelsfølsomme varer er i forbindelse med denne analyse blevet udviklet og opdateret. Den ny metode og resultaterne heraf er beskrevet nærmere i *afsnit 5.3*.

Danskerne handler i stigende grad på nettet i både danske (e-handel) og udenlandske (e-grænsehandel) internetbutikker, *jf. afsnit 5.4*. En betydelig del af e-grænsehandlen består af handel med ydelser som fx hotelophold, der bliver forbrugt i andre lande og dermed som udgangspunkt ikke beskattes i Danmark. En del af de e-grænsehandlede ydelser samt varer beskattes imidlertid i Danmark. I takt med den stigende e-grænsehandel er det afgørende med en bred og målrettet indsats for at sikre korrekt afregning af skatter og afgifter. Det gælder ikke mindst på momsområdet. På EU-niveau er der i 2017 vedtaget et forslag, som ventes at sikre mere robuste regler for betaling af moms vedrørende e-grænsehandel. Derudover har SKAT iværksat en række indsatser målrettet e-grænsehandel, som omfatter kontrol med moms og punktafgifter.