

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten

(Fradrag for isolering af ejerboliger)

(Afgivet af skatte- og afgiftsudvalget den 9. december 1977)

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder.

I forbindelse hermed har ministeren for skatter og afgifter skriftligt besvaret en række spørgsmål.

Udvalget har modtaget en skriftlig henvendelse fra Kommunernes Landsforening.

Der er af ministeren for skatter og afgifter samt et mindretal stillet en række ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Et *flertal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget med undtagelse af Grünbaum, venstres, det konservative folkepartis og det radikale venstres medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af ministeren for skatter og afgifter stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og udtaler følgende:

Lovforslaget vil være næsten umuligt at administrere og med næsten uoverskuelige provenumæssige konsekvenser for staten. Lovforslaget skal erstatte den hidtidige tilskudsordning til energibesparende foranstaltninger. I den henseende betegner lovforslaget en forringelse, ligesom det i sin virkning vil være asocialt, da lovforslaget vil favorisere de bedrestillede på de mindrebemidlede bekostning.

Et *andet mindretal* (centrumdemokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* (socialistisk folkepartis og Danmarks kommunistiske partis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Mindretallet finder, at lovforslaget modvirker bestræbelserne for at rydde op i fradragjunglen ved at indføre et nyt skattemæssigt fradrag for isolering af ejerboliger.

Den skattebesparelse, der kan opnås efter loven, er asocial, da fradraget procentvis stiger med den skattepligtige indkomst. Statsmidler bør først og fremmest anvendes dér, hvor der kan opnås den størst mulige effekt i den ældre boligmasse, og derfor er lovens energisigtede forkert.

Et *fjerde mindretal* (Grünbaum (S)) kan ikke tiltræde lovforslaget og indstiller det til *forkastelse* ved 3. behandling.

Som det fremgår af oplysninger fra ministeren for skatter og afgifter til udvalget (bilag 1), vil den foreslåede ordning – med fradrag i den skattepligtige indtægt i stedet for direkte tilskud – medføre en betydelig ulighed. Omregnet pr. maksimalt fradrag på 3.000 kr. vil skattebesparelsen for skattepligtige indtægter indtil 71.000 kr. andrage 1245 kr., for indtægter mellem 71.000 kr. og 127.800 kr. 1677 kr. og for indtægter over

127.800 kr. 2000 kr. For den sidste gruppe bliver det reelle tilskud således 60 pct. større end for den første for helt samme beløb anvendt til isolering. Dertil kommer, at lovforslagets gennemførelse ikke alene medfører flere og øgede skattefradrag, hvad der i sig selv er uheldigt. Næsten værre er det, at det bryder med et hovedprincip i al hidtidig skattelovgivning og skattepraksis, nemlig at der ikke kan tillades skattefradrag for udgifter, der er afholdt til forbedring. Lovforslaget er således ikke alene asocialt og stridende imod forenklingshensigten. Det burde også skattepolitisk være helt uantageligt for det danske folketing og i hvert fald for socialdemokratiet. At det ydermere vil give øgede administrationsbesværligheder både for skattemyndighederne og for kommunerne taler just heller ikke til fordel for lovforslagets gennemførelse.

Ændringsforslag

Til § 1.

Af et *mindretal* (Bollmann (CD) og Arne Bjerregaard (KrF)):

1) I den under *nr. 2* foreslåede § 15 K affattes *stk. 1* således:

»Ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kan ejere af en- og tofamiliehuse, ejerlejligheder og de i § 15 F omhandlede stuehuse, der tjener til helårsbolig for ejeren, fradrage udgifter, som er anvendt til isolering m. v. på disse ejendomme. Fradraget kan dog højst udgøre 3.000 kr. og indrømmes kun, såfremt udgiften andrager mindst 500 kr. Ejere af tofamiliehuse kan kun fradrage den del af udgiften, der vedrører den af ejeren beboede lejlighed. Fradraget indrømmes for det indkomstår, for hvilket arbejdet fuldføres.«

2) I den under *nr. 2* foreslåede § 15 K indsættes efter *stk. 3* som nyt stykke:

»*Stk. 4.* Fradrag efter *stk. 1* indrømmes for følgende arter af isoleringsarbejder:

1. Isolering af lofts- og tagkonstruktioner, herunder skunkvægge. Den færdige konstruktion skal, hvor pladsen tillader det, indeholde isoleringslag, svarende til mindst 200 mm mineraluld. Tilskud ydes ikke til:

- omlægning eller reparation af taget,

- valde yderligere isolering, hvor konstruktionen i forvejen indeholder isolering, svarende til 100 mm mineraluld eller derover,

- den del af arbejdet, der øger den færdige isolering ud over, hvad der svarer til 250 mm mineraluld

2. Isolering af gulvkonstruktioner over uopvarmede kældre eller krybekældre. Den færdige konstruktion skal, hvor pladsen tillader det, indeholde isoleringslag, svarende til mindst 100 mm mineraluld. Tilskud ydes ikke til:

- omlægning eller reparation af gulvet,
- valde yderligere isolering, hvor konstruktionen i forvejen indeholder isolering, svarende til 50 mm mineraluld eller derover,

- den del af arbejdet, der øger den færdige isolering ud over, hvad der svarer til 175 mm mineraluld.

3. Hulrumsisolering af uisolerede hulmure, såfremt udmuringsprocenten kan skønnes at være mindre end 40 pct. Isoleringsmaterialet skal være formbestandigt og have en praktisk varmeledningsevne på højst 0,060 W/m² C.

4. Tætningsarbejder i forbindelse med fugesamlinger mod det fri.

5. Forøgelse af antal glaslag mod det fri fra 1 lag til 2 eller 3 lag i forbindelse med vinduer, ovenlys, glasvægge samt glaspartier i yderdøre, porte og lemme.

- Tilskud ydes til udskiftning af enkeltglas med 2 eller 3 lags isoleringsrude, hvor karmtræet bevares.

- Tilskud ydes til montering af forsatsramme med 1 lag glas eller 2 lags isoleringsrude, hvor den hidtidige konstruktion bibeholdes.

- Til andre arbejder, hvorved antallet af glaslag forøges fra 1 til 2 eller 3 lag – f. eks. udskiftning af hele vindueskonstruktionen – kan der ydes tilskud til den del af udgifterne, hvortil der kunne ydes tilskud i medfør af ovenstående punkter a. og b.

6. Isolering af uisolerede ydervægspartier bag radiatorer. Den færdige konstruktion skal indeholde isoleringslag, svarende til mindst 30 mm mineraluld.

7. Isolering af uisolerede centralvarmekedler og røgrør, svarende til mindst 30 mm mineraluld.

8. Isolering af uisolerede rør og beholdere, hvis indhold normalt har en temperatur på 50° C eller derover.

9. Installation af termostatiske ventiler på radiatorer og varmtvandsbeholdere.

10. Installation af automatik på varme- og ventilationsanlæg, såfremt formålet hermed er at spare energi ved periodevis at stoppe anlægget, sænke rumtemperaturen eller sænke fremløbstemperaturen.

11. Andre energibesparende foranstaltninger – herunder f. eks. energigenvindingsanlæg, indregulering af varme- og ventilationsanlæg, forbedring eller udskiftning af varmeanlæg m.v.

3) I den under nr. 2 foreslåede § 15 K, stk. 4, udgår de 3 første punktummer.

Af *ministeren for skatter og afgifter*, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af Grünbaum (S), Glensgård (FP), Kirsten Jacobsen (FP), Ove Jensen (FP), Bollmann (CD), Ole Olsen (SF), Kaj Hansen (DKP) og Arne Bjerregaard (KrF)):

4) I den under nr. 2 foreslåes § 15 K, stk. 5, affattes 2. og 3. pkt. således: »Der indrømmes kun fradrag efter stk. 1 for den forhåndsgodkendte udgift inklusive merværdiafgift. Er den faktiske udgift mindre end denne, kan dog kun den faktiske udgift indgå i beregningen af fradraget.«

5) I den under nr. 2 foreslåede § 15 K affattes stk. 6 således:

»Stk. 6. Hvor en ejendom, der anvendes

som helårsbolig, tillige i væsentligt omfang benyttes erhvervsmæssigt, kan der alene indrømmes fradrag efter stk. 1 for udgifter, der vedrører den del af ejendommen, der benyttes som helårsbolig for ejeren.«

6) I den under nr. 2 foreslåede § 15 K ændres i stk. 8 ordet »godkendt« til: »påbegyndt«.

Bemærkninger

Til nr. 1.

Ændringsforslaget går ud på at ophæve 50 pct. begrænsningen og at sænke mindstekravet til størrelsen af den fradragsberettigede udgift på 1000 kr. til 500 kr., således at også mindre udgiftkrævende arbejder kan fratrækkes.

Til nr. 2 og 3.

Forslagsstillerne ønsker med ændringsforslaget i selve lovteksten at få præciseret, hvilke arbejder der vil være fradragsberettigede.

Til nr. 4-6.

De foreslåede ændringer er redaktionelle. Ved den ændrede formulering af § 15 K, stk. 5 og 6, præciseres det, at fradraget også i de her nævnte tilfælde er undergivet de fradragsbegrænsede beregningsregler i § 15 K, stk. 1.

Camre (S) Erenbjerg (S) Grünbaum (S) Thomas Have (S) Hjortnæs (S) fmd.

Karl Nielsen (S) Niels Helveg Petersen (RV) Anders Andersen (V) Christoffersen (V)

Hagen Hagensen (KF) Bollmann (CD) nfmd. Arne Bjerregaard (KrF) Glensgård (FP)

Kirsten Jacobsen (FP) Ove Jensen (FP) Ole Olsen (SF) Kaj Hansen (DKP)

Partierne DR og VS var ikke repræsenteret ved medlemmer i udvalget.

Spørgsmål til ministeren for skatter og afgifter og dennes svar herpå.

Spørgsmål 1:

Udvalget anmoder om en oversigt over lovforslagets virkning for en skatteyder på proportionalsskattestrækket og over proportionalsskattestrækket.

Svar:

I det følgende er vist den skattebesparelse en skatteyder under 67 år opnår for hver 100 kr.'s udgift til isoleringsarbejde, forudsat at de samlede godkendte og faktiske isoleringsudgifter ligger mellem 1.000 og 6.000 kr.

Det er endvidere forudsat, at den samlede kommunale udskrivningsprocent, herunder kirkelige afgifter, udgør 22,9 pct. svarende til den gennemsnitlige procent i 1978, ligesom der er anvendt udskrivningsreglerne for indkomståret 1978

Skattepligtig indkomst	Isole- ringsud- gift kr.	Fra- drag kr.	Skatte- bespa- relse kr.
under 71.000 kr.	100	50	20,75
mellem 71.000			
og 127.800	100	50	27,95
over 127.800	100	50	33,35

Spørgsmål 2:

Kan en kommune gøre en forhåndsgodkendelse betinget af erklæring fra en energikonsulent, betalt enten af ansøgeren eller kommunen?

Svar:

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, er det den kommunale myndighed, der tager stilling til, om et påtænkt arbejde kan henføres til en af de energibesparende foranstaltninger, som i henhold til be-

kendtgørelsens positivliste giver ret til fradrag. Det er nævnt i bemærkningerne til forslaget § 2, at de regler, som skal fastsættes vedrørende energikonsulenterne, vil komme til at gå ud på, at konsulenterne kan stilles til rådighed som sagkyndig bistand for dem, der ønsker at gøre brug af fradragsordningen. Det følger heraf, at det er den skattepligtige selv, der afgør, om han vil benytte en energikonsulent, og at kommunen ikke vil kunne gøre sin stillingtagen til ansøgningen betinget af, at der foreligger erklæring fra en energikonsulent.

Det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 3, at arten af de foranstaltninger, der er omfattet af § 4, pkt. 11, i boligministeriets bekendtgørelse, ofte vil gøre det nødvendigt, at den skattepligtige forelægger dokumentation for, at et påtænkt arbejde kan henføres til pkt. 11. Heller ikke her vil kommunen kunne betinge sig, at dokumentationen skal bestå i erklæring fra en energikonsulent. Også en erklæring fra anden sagkyndig side vil kunne lægges til grund ved kommunens vurdering af, hvorvidt arbejdet er omfattet af bekendtgørelsens § 4, pkt. 11.

Det bemærkes, at såfremt den skattepligtige gør brug af en energikonsulent, skal han selv betale vederlaget til konsulenten. Udgiften hertil kan imidlertid bringes til fradrag som en del af isoleringsfradraget.

Spørgsmål 3:

Kan der siges noget om beløbene for de i spørgsmål 9 og 11 omtalte udgifter, henholdsvis merudgifter?

Svar:

Det er ikke på det foreliggende muligt at give oplysninger om, hvor store beløb de omhandlede udgifter vil komme til at andrage.

KOMMUNERNES LANDSFORENING
 GYLDENLØVESGADE 11 . 1600 KØBENHAVN V
 TELEFON (01)122788 . TELEADR. STADCENTA

Bilag 2.

Den 1. december 1977.

Ministeren for skatter og afgifter har den 15. november 1977 fremsat forslag til lov om ændring af lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (fradrag for isolering af ejerboliger).

Landsforeningen lægger vægt på, at den konsulentordning, der er omtalt i lovforslagets § 2, kan anvendes ved administrationen af loven, således at kommunerne – i det omfang de ønsker at kræve konsulenterklæring – kan lægge denne til grund ved kommunens forhåndsgodkendelse af ansøgningen.

Landsforeningen har under forberedende drøftelser om lovforslaget forudsat, at der i en senere bekendtgørelse ville kunne fastsættes regler, hvorefter kommunerne kunne gøre godkendelse af en udgift som fradragsberettiget afhængig af, at der forelå en attest fra en konsulent.

Af bemærkningerne til § 2 i lovforslaget fremgår det imidlertid, at det alene er tanken i bekendtgørelsen at fastsætte regler, hvorefter konsulenter *kan* stilles til rådighed for dem, der ønsker at gøre brug af fradragsordningen.

Landsforeningen skal på denne baggrund henstille til folketingets udvalg for skatter og afgifter, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 2 præciseres, at kommunerne – i overensstemmelse med principperne i statstilskudsordningen til energibesparende foranstaltninger vedrørende bygninger – kan stille krav om energikonsulenterklæring som betingelse for ydelse af fradrag, således at man kombinerer konsulentordningens energibesparende effekt med en forenkling af den kommunale administration af ordningen.

Såfremt kommunerne *ikke* vil kunne støtte sig til konsulenterklæringer ved ordningens administration, vil forhåndsgodkendelsesproceduren blive betydeligt tungere at administrere, hvilket efter Kommunernes Landsforenings opfattelse må føre til, at spørgsmålet om rimeligheden af den foreslåede kommunale forhåndsgodkendelsesordning tages op til fornyet overvejelse.

Baggrunden for forhåndsgodkendelsesproceduren må antages især at være dels hensynet til effektiv udnyttelse af energiinvesteringerne, dels hensynet til borgeren, der gennem forhåndsgodkendelsen skulle opnå en rimelig sikkerhed for fradragets godkendelse ved ligningen.

Forhåndsgodkendelsesproceduren giver imidlertid kun energimæssig effekt, hvis der til forhåndsgodkendelsen er knyttet en konsulentgennemgang af ejendommen. En kommunal forhåndsgodkendelse uden en konsulentgennemgang vil alene kunne have karakter af en *formel* kontrol af, at det ansøgte arbejde *efter ansøgningen* er omfattet af positivlisten m. v.

Såfremt forhåndsgodkendelse gives uden konsulenterklæring vil ordningen næppe heller give skatteyderne sikkerhed for deres fradrag, idet der efterfølgende under alle omstændigheder må foretages en kontrol.

Efter landsforeningens opfattelse bør man på denne baggrund opgive forhåndsgodkendelsessystemet, medmindre kommunerne kan kræve en konsulenterklæring som betingelse for forhåndsgodkendelsen.

Bestemmelserne i lovforslagets § 1, nr. 2, stk. 4 og 5, bør i så fald affattes således:

»Stk. 4. Ministeren for skatter og afgifter fastsætter efter forhandling med boligministeren nærmere regler om afgrænsningen af de arbejder, der berettiger til fradrag. Det er alene den faktiske udgift (herunder eventuel udgift til konsulent) inklusive merværdiafgift, der indgår i beregningen af fradraget, jfr. stk. 1.

Stk. 5. Har den skattepligtige tidligere opnået fradrag for udgifter til isolering m. v. i medfør af denne bestemmelse, kan der ikke senere indrømmes den skattepligtige nyt fradrag for isolering m. v.«

Landsforeningen har iøvrigt følgende detaljbemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser:

Til § 15 K, stk. 1: Det fremgår ingen steder, om bopælskravet på ejendommen for

ejeren skal være opfyldt på tidspunktet for forhåndsgodkendelsen, arbejdets afslutning, efterfølgende godkendelse eller på tidspunktet for indgivelse af selvangivelsen. Lægges der vægt på tidspunktet for arbejdets afslutning, kan der ske omgåelse, ligesom der kan være tilfælde, hvor arbejdet udføres af forskellige håndværkere, som ikke bliver færdige samtidig.

Dersom en ordning med konsulenterklæringer gennemføres, bør af § 15 K, stk. 4, fremgå, at anmodninger skal fremsættes skriftligt på særlig blanket. Det bør endvidere præciseres, at der er tale om »forhåndsgodkendelse« af foranstaltningens art og udgiftens størrelse.

Ordningen, hvorved fradraget følger personen og ikke ejendommen, må endvidere forventes at give problemer med hensyn til kontrol af, at en person kun kan opnå fradraget én gang. Flytter en person til en anden kommune, vil der være risiko for, at der gives forhåndstilsagn i et tilfælde, hvor skatteyderen har opnået fradrag en gang tidligere. Dette skyldes, at det vil være særdeles administrationskrævende, hvis der skal foretages systematisk kontrol af dette forhold.

I § 15 K, stk. 5, 3. punkt, er det fejlagtigt angivet, at »kun den faktiske udgift« kan fradrages. Der må menes, at »kun den fakti-

ske udgift indgår i beregningen af fradraget. jfr. stk. 1.«

Vedrørende § 15 K, stk. 6, bør det i et kommende cirkulære klarlægges, hvordan denne regel skal tolkes i forhold til praksis vedrørende lejeværdiregler og fremlejeregler.

I § 15 K, stk. 8, bør det anføres, at arbejdet skal »..... være påbegyndt og afsluttet indenfor«.

I lovforslagets § 3 bør efter ordet »kommunalbestyrelsen« tilføjes: »eller ligningskommissionen«, således at det overlades til myndighederne i den enkelte kommune at tilrettelægge den nærmere kontrolordning.

Det skal iøvrigt bemærkes, at der af kontrolhensyn må opstilles strenge krav til specifikationsgraden på fakturaer m. v., herunder pligt til at anføre momsnummer samt dato for arbejdsudførelsen. Det må desuden forventes, at en del personer kommer i den situation, at arbejdet kun delvist er afsluttet den 31. december 1980, hvorved fradraget trods eventuelt forhåndstilsagn må nægtes.

Endelig skal landsforeningen forbeholde sig, at spørgsmålet om de kommunale merudgifter og mindreindtægter som følge af fradragordningen tages op til drøftelse ved forhandlingerne om den endelige bloktilskudspulje for 1978.

JENS MATHIASSEN

/ E. Krarup

Til folketingets udvalg for skatter og afgifter.

Ministeren for skatter og afgifters kommentar til henvendelse fra Kommunernes Landsforening.

Det fremgår af landsforeningens henvendelse, at det efter kommunernes opfattelse må være en forudsætning for den foreslåede forhåndsgodkendelsesordning, at den kommunale myndighed ligesom ved tilskudsordningen for udlejningsboligerne kan gøre fradrag betinget af, at der forelægges en erklæring fra en energikonsulent. Ved at bygge på erklæringer fra energikonsulenter vil man dels kunne opnå større energibesparende effekt og dels en enklere administration. Kommunerne fremhæver, at forhåndsgodkendelsesordningen vil være betydelig tungere at administrere uden obligatorisk konsulentklæring. En kommunal forhåndsgodkendelse uden en konsulentgennemgang af hele ejendommen vil efter landsforeningens opfattelse blot blive en formel kontrol af, at arbejdet, således som det beskrives i ansøgningen, falder ind under listen over energibesparende foranstaltninger. Landsforeningen finder derfor, at man må opgive forhåndsgodkendelsessystemet, medmindre kommunerne kan kræve konsulenterklæring som betingelse for forhåndsgodkendelse.

Baggrunden for at der efter forslaget stilles krav om forhåndsgodkendelse er den, at man herved vil søge at sikre, dels at det arbejde, der påtænkes udført, er en energibesparende foranstaltning, dels at den skattepligtige, når han går i gang med arbejdet, ved, at der er tale om et fradragsberettiget isoleringsarbejde. Det må erkendes, at det forhold, at der

ikke medvirker obligatorisk konsulentbistand, vil svække kontrollen med, at der er tale om arbejder af den omhandlede art. Den kommunale myndigheds afgørelse må alene baseres på den i ansøgningen indeholdte beskrivelse af det påtænkte arbejde. I forbindelse med ansøgningen vil den skattepligtige imidlertid skulle udfærdige en udførlig beskrivelse af det påtænkte arbejde, og han vil derfor være tvunget til på forhånd at sætte sig nøje ind i, hvilke arbejder der berettiger til fradrag. Det er tanken, at det ansøgnings-skema, der skal udfærdiges til brug ved forhåndsgodkendelsen, skal indeholde en omfattende vejledning, hvoraf fremgår, hvad der kræves for at opnå fradrag. Vejledningen vil således gengive listen over arbejder, der anerkendes som energibesparende foranstaltninger, og der vil blive redegjort for, hvilke boliger der falder ind under fradragsordningen. Det samme gælder med hensyn til kravet om, at arbejdet skal være udført af en momsregistreret virksomhed, og bestemmelsen om, at der kun kan opnås fradrag én gang i treårsperioden 1978-80. Ordningen med forhåndsgodkendelse skulle iøvrigt gøre det muligt at stille ret små krav til den efterfølgende kontrol med de udførte arbejder. En opgivelse af kravet om forhåndsgodkendelse må på den anden side medføre en væsentlig forøgelse af det arbejde, der skal udføres i forbindelse med den efterfølgende kontrol.