

Høringsnotat 1. juli 2015

Forslag til lovendringer for å innføre
et register for offentlig støtte

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold	3
2	Bakgrunn	3
3	Gjeldende rett – lov om offentlig støtte	4
4	Nærings- og fiskeridepartementets forslag	5
4.1	Pliktsubjektet	5
4.2	Omfanget av registreringsplikten	5
4.3	Når oppstår registreringsplikten?	5
4.4	Konsekvensene av at støtte ikke føres inn i registeret	6
4.5	Forholdet til den årlige rapporteringsforpliktelsen	6
4.6	Endringer i skatte- og avgiftslovgivningen	6
5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
6.	Forslag til lovendringer	8

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) sender med dette på høring et forslag til endringer i lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte, for å gjennomføre Norges EØS-rettslige forpliktelse til å innføre et nasjonalt register for offentlig støtte.

Departementet foreslår at det innføres en plikt for støttegivere til å registrere opplysninger om offentlig støtte i et nasjonalt register, i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Det foreslås også at departementet gis forskriftsmyndighet til å fastsette hva som er registreringspliktig, samt utfyllende bestemmelser om registreringsplikten.

Innføringen av registreringsplikten nødvendiggjør visse endringer i skatte- og avgiftslovgivningen. Forslag til endringer i særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven, ligningsloven og merverdiavgiftsloven er derfor utarbeidet i samråd med Finansdepartementet.

2 Bakgrunn

I medhold av EØS-avtalen er Norge forpliktet til å innføre og følge de samme reglene om offentlig støtte som i EU innenfor EØS-avtalens virkeområde. Hva som omfattes av regelverket om offentlig støtte er definert i EØS-avtalen artikkel 61 første ledd¹.

EU har de siste årene revidert regelverket om offentlig støtte. Formålet har vært å oppnå enklere og harmoniserte regler, samt å sikre et konkurransedyktig indre marked. Revisjonen skal også bidra til at EU-kommisjonen (kommisjonen) og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ved håndhevelsen i saker om offentlig støtte kan fokusere på de sakene som kan ha størst påvirkning på det indre marked.²

Endringene i regelverket innebærer at offentlige myndigheter har fått større handlingsrom til å gi offentlig støtte uten at dette må godkjennes av ESA i forkant. Til gjengjeld vil det bli stilt strengere krav til støttegiverne om å rapportere og publisere informasjon om støtte som gis, for å sikre kontroll og transparens. Et av tiltakene for å sikre økt transparens, er at landene pålegges å innføre et nasjonalt register for offentlig støtte innen 1. juli 2016. Norge er forpliktet til å sørge for at registreringspliktig støtte føres inn i et register for offentlig støtte innen dette tidspunktet.

Det er foreløpig uklart om Norge vil benytte seg av et felles register for EØS-EFTA landene, eller om det skal utvikles en nasjonal løsning.

Formålet med registeret er å skape mer åpenhet rundt offentlig støtte, blant annet slik at foretak kan følge med på om konkurrenter mottar offentlig støtte. Det vil også bli enklere for offentlige myndigheter som vurderer å gi offentlig støtte, å få informasjon om foretaket har mottatt annen offentlig støtte som må tas med i beregningen for å sikre at regelverket overholdes. Videre vil informasjonen i registeret kunne danne grunnlaget for politikkutforming på området, og gi norske myndigheter og ESA en mulighet til å få oversikt og kontrollere offentlig støtte som gis i Norge.

¹ EØS-avtalen er gjennomført i lov 27.11.1992 nr. 109 (EØS-loven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109>

² Se mer om bakgrunnen og formålet med moderniseringsreformen av regelverket om offentlig støtte i EU-kommisjonens meddelelse: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0209&from=EN>

Forpliktelsen til å innføre registeret følger av den nye gruppeunntaksforordningen³, retningslinjer om offentlig støtte⁴ og en meddelelse fra Kommisjonen vedr. transparens⁵. ESA kommer også til å stille krav om innføring i registeret når de godkjenner en enkelttildeling av støtte eller en støtteordning.

Det følger av de ovenfor nevnte bestemmelsene at registreringspliktig offentlig støtte må føres inn i et nasjonalt register for at støtten skal anses som forenlig. Det stilles videre visse krav til registerets funksjoner og hvilke opplysninger som skal registreres. Registeret skal være åpent tilgjengelig for alle, og være søkbart. Opplysninger som kreves registrert er bl.a. hvem som er støttemottaker, støttebeløpets størrelse, hvilken sektor støttemottaker er lokalisert i og formålet med å gi støtten.

I utgangspunktet gjelder registreringsplikten all offentlig støtte. Det er imidlertid adgang til å unnta mindre støttetildelinger fra registreringsplikten, der støttebeløpet er mindre enn 500 000 euro til et foretak. Den EØS-rettslige forpliktelsen gjelder med andre ord offentlig støtte til et foretak som er på 500 000 euro eller mer. Det er derfor opp til nasjonale myndigheter om de ønsker at registreringsplikten skal gjelde under dette beløpet.

3 Gjeldende rett – lov om offentlig støtte

Innføring av en plikt til å registrere opplysninger om offentlig støtte i et nasjonalt register, er en ny forpliktelse. Norge har fra før en årlig rapporteringsforpliktelse til ESA om offentlig støtte. Rapporteringen skjer ved at NFD innhenter informasjon fra støttegiverne om utbetalt offentlig støtte for fjoråret, og lager en samlet oversikt som oversendes ESA.

Hjemmelen til å pålegge støttegiverne å rapportere til departementet, er nedfelt i lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte⁶ § 2 annet ledd:

”Departementet kan pålegge støttegivere å utarbeide rapporter over tildeling av støtte som faller innenfor virkeområdet i § 1.”

Departementet har vurdert om denne bestemmelsen kan benyttes til å pålegge støttegivere å registrere opplysninger i et nasjonalt register. Formålet med å innføre bestemmelsen var hovedsakelig å gi departementet myndighet til å pålegge kommuner og andre offentlige rettssubjekter som ikke er underlagt statens instruksjonsmyndighet, å rapportere om utbetalt offentlig støtte.

Departementet mener at det ikke fremgår klart av lovens ordlyd hvorvidt en plikt til å utarbeide rapporter også kan innebære en plikt for støttegiverne til å registrere informasjon i et nasjonalt register. Det kan nevnes at EU-kommisjonen og ESA har lagt til grunn at rapporteringsforpliktelsene og forpliktelsen til å oppnå mer transparens er to separate

³ Forordning 651/2014/EU av 17. juni 2014 artikkel 9, jf. art. 3 og fortalens punkt 27.

⁴ Forpliktelsen er tatt inn i de enkelte retningslinjene. Se oversikt over retningslinjene:

<http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/> Følgende vedtak innfører kravene til transparens i flere retningslinjer:
http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/712408_College-decision-302-14-COL-to-amend-certain-SA-Guidelines-in-application-of-the-Communication-on-transpa.pdf

⁵ Kommisjonens meddelelse om transparens:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_transparency_en.pdf

⁶ Lov om offentlig støtte: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-117>

forpliktelser. Ettersom lovens ordlyd er uklar, mener departementet derfor at det er nødvendig med en lovendring.

4 Nærings- og fiskeridepartementets forslag

Nærings- og fiskeridepartementet vil i det følgende redegjøre for innholdet i forslaget til en ny lovbestemmelse som innfører registreringsplikt for offentlig støtte.

4.1 Pliktsubjektet

Lov om offentlig støtte retter seg mot støttegiverne. Det er de offentlige støttegiverne som er ansvarlige for å påse at regelverket overholdes, og ikke støttemottakerne. Registrering av offentlig støtte i et offentlig register er ifølge det nye regelverket et vilkår for at støtten kan gis lovlig. Det er derfor i samsvar med lovens system for øvrig at det er støttegiver som skal sørge for at forpliktelsen overholdes.

Departementet foreslår derfor at støttegiver er pliktsubjekt, m.a.o. at det er støttegiver som er ansvarlig for å registrere de nødvendige opplysningene innen tidsfristen.

4.2 Omfanget av registreringsplikten

I henhold til EØS-avtalen gjelder registreringsplikten på nåværende tidspunkt offentlig støtte til et foretak på 500 000 euro eller mer. Med andre ord er det ikke i dag et EØS-rettslig krav i dag om at offentlig støtte som er under 500 000 euro, for eksempel bagatellmessig støtte⁷, skal føres inn i registeret. Kommisjonen har imidlertid uttalt at de vil vurdere å utvide registreringsplikten på sikt, og at dette også kan omfatte bagatellmessig støtte.

Regelverket om offentlig støtte er dynamisk. For å unngå at loven må endres dersom kravene til hva som er registreringspliktig i henhold til EØS-avtalen endrer seg, foreslår departementet at lovhjemmelen utformes generelt, og at terskelen for registreringsplikt ikke fastsettes i lov, men i forskrift. Det foreslås derfor at departementet gis kompetanse til å fastsette det nærmere omfanget av registreringsplikten i forskrift. På den måten sikres det at bestemmelsen til enhver tid gjennomfører våre gjeldende EØS-rettslige forpliktelser. Dersom norske myndigheter på et senere tidspunkt ønsker å fastsette en lavere terskel for registreringsplikt enn det som følger av våre EØS-rettslige forpliktelser, vil forslaget bli sendt på alminnelig høring.

Det foreslås videre at departementet gis myndighet til å utforme utfyllende bestemmelser om registreringsplikten i forskrift.

4.3 Når oppstår registreringsplikten?

Informasjonen må registreres innen 6 måneder fra den offentlige støtten ble tildelt. Dersom den offentlige støtten ble gitt i form av skatte- eller avgifts fordel, må den registreres innen 1 år fra datoen kravet om innlevering av selvangivelse mv. forfaller. For ulovlig offentlig støtte skal informasjonen publiseres innen 6 måneder fra ESAs vedtak om tilbakeføring av ulovlig offentlig støtte. Informasjonen må være tilgjengelig i registeret i minst 10 år regnet fra datoen støtten ble gitt.

⁷ Forordning om bagatellmessig støtte 1407/2013/EU av 18. desember 2013 tillater på visse vilkår at støtte tildeles til et foretak dersom støtten ikke overstiger 200 000 Euro i løpet av en tre-års periode.

4.4 Konsekvensene av at støtte ikke føres inn i registeret

I henhold til de nye bestemmelsene må registreringspliktig støtte føres inn i registeret for at støtten skal anses som forenlig. Offentlig støtte til et foretak som er på 500 000 euro eller mer, og som ikke føres inn i registeret, vil derfor ikke være forenlig.

Transparens rundt offentlig støtte er et sentralt element i moderniseringsreformen. Det fremgår imidlertid ikke uttrykkelig av regelverket hva som er den rettslige konsekvensen dersom vilkåret ikke er oppfylt. Den alminnelige rettsvirkningen dersom ESA kommer til at det har blitt utbetalt uforenlig offentlig støtte, er at støtten kreves tilbakeført. Hensikten er å gjenopprette situasjonen i markedet slik den ville vært uten den ulovlige offentlige støtten. Ettersom det er et vilkår for at tiltaket skal være forenlig at støtten føres inn i registeret, oppstår det derfor en risiko for at den offentlige støtten kan kreves tilbakeført dersom registreringsplikten ikke overholdes. Konsekvensen av at støttegiver ikke fører inn opplysningene i registeret, dersom alle andre vilkår for at støtten anses som forenlig er oppfylt, er imidlertid ikke avklart. En må derfor avvente og se hvordan dette vilkåret fortolkes i praksis av Kommisjonen/ESA, EU/EFTA-domstolen samt nasjonale domstoler.

4.5 Forholdet til den årlige rapporteringsforpliktelsen

Opprettelsen av et nasjonalt register vil i utgangspunktet ikke innebære at den årlige rapporteringsforpliktelsen forsvinner, ettersom opplysningene støttegiverne er pålagt å melde inn til registeret ikke er like omfattende som de som sendes inn til ESA i forbindelse med den årlige rapporteringen. Kommisjonen har imidlertid uttalt at de vil forenkle de årlige rapporteringsforpliktelsene når registeret innføres, og det forventes da at ESA vil gjøre det samme. Kommisjonen har uttalt at dersom medlemslandene velger en utvidet løsning for å sikre transparens, vil de gjenværende delene av den årlige rapporteringen være unødvendig og derfor bortfalle. Medlemslandene og EØS-EFTA landene holder en løpende dialog med Kommisjonen og ESA for å forsøke å sikre at det ikke oppstår doble rapporteringsforpliktelser.

4.6 Endringer i skatte- og avgiftslovgivningen

Skatte- og avgiftslovgivningen inneholder enkelte regler som innebærer at de skatte- og avgiftspliktige gis offentlig støtte som skal registreres i det nasjonale registeret, for eksempel regler om fritak fra avgift, nedsatt skatte- og avgiftssats eller reduksjon i utlignet skatt. Dette fører til at Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten er blant de offentlige organene som vil få rapporteringsplikt etter det nye regelverket.

Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten har taushetsplikt om den enkelte skatte- og avgiftspliktiges formues- og inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold, jf. ligningsloven § 3-13 nr. 1, merverdiavgiftsloven § 13-2 nr. 1, samt lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven) § 7 og lov 19. juni 1952 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter (motorkjøretøy- og båtavgiftsloven) som viser til taushetspliktreglene i tolloven. Det er nødvendig å fastsette unntak fra denne taushetsplikten dersom Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten skal kunne oppfylle rapporteringsplikten til det nye registeret for offentlig støtte.

Det følger i dag av folketrygdloven § 23-2 tolvte ledd fjerde punktum at Skatteetaten uten hinder av taushetsplikten kan offentliggjøre opplysninger om redusert arbeidsgiveravgift. Bestemmelsen ble vedtatt i 2014 for at avgiftsmyndighetene skal ha hjemmel til å oppfylle opplysningsplikten som følger av ESAs retningslinjer for regionalstøtte, jf. Prop. 94 LS (2013-2014) kapittel 9.

Departementet foreslår at det i ligningsloven § 3-13, merverdiavgiftsloven ny § 13-2 a særavgiftsloven ny § 7 a og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven ny § 10 a tas inn bestemmelser om at skatte- og avgiftsmyndighetene kan offentliggjøre opplysninger om statsstøtte uten hinder av taushetsplikt. Reglene er utformet etter mønster fra den nevnte bestemmelsen i folketrygdloven § 23-2 tolvte ledd fjerde punktum. Etter forslaget til bestemmelse i ligningsloven skal det kunne gis opplysninger om statsstøtte i form av *"fritak for skatt, redusert skatt eller tilskudd"*, mens det etter merverdiavgiftslovens bestemmelse kan gis opplysninger om *"fritak for merverdiavgift, unntak fra loven eller redusert sats"*. Etter særavgiftsloven og motor- og båtavgiftsloven skal det kunne utgis opplysninger om henholdsvis *"fritak for særavgift, unntak fra loven eller redusert særavgiftssats"* og *"fritak for avgift, unntak fra loven eller redusert avgiftssats"*.

De foreslåtte unntakene fra taushetsplikten skal ikke rekke lenger enn det som er nødvendig for at Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten skal kunne oppfylle rapporteringsplikten til det offentlige registeret. Bestemmelsene gir dermed hjemmel til å utgi opplysninger om bl.a hvem som er støttemottaker, støttebeløpet, hvilken sektor støttemottaker er lokalisert i og formålet med å gi støtten, jf. punkt 2 ovenfor. Andre opplysninger om den enkelte skatte- og avgiftspliktiges inntekts- og formuesforhold mv., herunder opplysninger om grunnlaget for beregning av støttebeløpets størrelse, vil fortsatt være taushetsbelagt.

Etter folketrygdloven § 23-2 tolvte ledd femte punktum kan departementet fastsette forskrifter om offentliggjøring av arbeidsgiveravgift. Forskriftsfullmakten gir departementet hjemmel til blant annet å gi regler om hvilke opplysninger som skal være offentlige, hvor og når offentliggjøring skal skje samt hvor lenge opplysningen skal være tilgjengelige. I forskrift til loven om offentlig støtte skal det fastsettes nærmere regler om gjennomføring av rapportering og offentliggjøring i det nye registeret. Etter departementets vurdering er det derfor ikke behov for at det i ligningsloven, merverdiavgiftsloven og særavgiftsloven gis en egen hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser om offentliggjøringen tilsvarende den som følger av folketrygdloven § 23-2 tolvte ledd femte punktum.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Statens kostnader til utvikling og drift av registeret vil avhenge av om det velges et felles register for EØS-EFTA landene, eller om det utvikles en nasjonal løsning. Ved valg av løsning legges det vekt på at registeret skal innebærer minst mulig administrativ byrde for støttegiverne. De økonomiske og administrative konsekvensene for staten vil utredes nærmere av Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med valg av løsning.

Innføring av et register for offentlig støtte vil innebære en administrativ byrde for støttegiverne. Støttegiverne må sørge for å ha systemer for innsending av opplysninger til det nasjonale registeret. Både kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige organer blir derfor berørt. Støttegiverne plikter imidlertid også i dag å oppbevare informasjon om støttetildelinger. Den administrative byrden på å føre disse opplysningene inn i et nasjonalt register antas derfor ikke å være uforholdsmessig tyngende.

Innføring av registeret vil innebære at registreringspliktige opplysninger om støtte til foretak blir offentlig tilgjengelig. Det vil derfor bli mulig for foretak og enkeltpersoner å følge med på hvilke foretak som mottar støtte, hvor mye støtte som gis og til hvilke formål. Ut over dette vil ikke foretak og enkeltpersoner bli berørt av forslaget.

6. Forslag til lovendringer

Departementet foreslår at det i lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte gjøres følgende endring:

Ny § 2 a skal lyde::

§ 2 a. Registreringsplikt i registeret for offentlig støtte

Støttegiver må føre opplysninger om offentlig støtte som omfattes av EØS-avtalen artikkel 61 første ledd i registeret for offentlig støtte.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om registreringsplikten omfang, innhold og på hvilket tidspunkt registreringsplikten inntreffer.

Departementet foreslår at det i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter gjøres følgende endring:

Ny § 7 a skal lyde:

§ 7 a. Offentliggjøring av statsstøtte

Statsstøtte i form av fritak for særavgift, unntak fra loven eller redusert særavgiftssats kan offentliggjøres uten hinder av taushetsplikten etter § 7.

Departementet foreslår at det i lov 19. juni 1959. nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter gjøres følgende endring:

Ny § 10 a skal lyde:

§ 10 a. Offentliggjøring av statsstøtte

Statsstøtte i form av fritak for avgift, unntak fra loven eller redusert avgiftssats kan offentliggjøres uten hinder av taushetsplikten etter § 10.

Departementet foreslår at det i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjøres følgende endring:

Ny § 3-13 ny nr. 9 skal lyde:

9. Statsstøtte i form av fritak for skatt, redusert skatt eller tilskudd kan offentliggjøres uten hinder av taushetsplikten.

Departementet foreslår at det i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) gjøres følgende endring:

Ny § 13-2 a skal lyde:

§ 13-2 a. Offentliggjøring av statsstøtte

Statsstøtte i form av fritak for merverdiavgift, unntak fra loven eller redusert sats kan offentliggjøres uten hinder av taushetsplikten etter § 13-2..