



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

Nærings- og fiskeridepartementet  
Postboks 8090 Dep  
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref  
20/4609

Dato  
16.10.2020

### **Høring - ny lov om nasjonale prosedyrer i saker om offentlig støtte**

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets brev av 24. juni 2020 vedlagt høringsnotat med forslag til ny lov om nasjonale prosedyrer i saker om offentlig støtte.

Offentlig støtte kan ha stor økonomisk og samfunnsmessig betydning, og det er derfor viktig at det er et best mulig regelverk på plass for å sikre at støtteordninger utformes og forvaltes på en god måte. Finansdepartementet ser derfor positivt på at Nærings- og fiskeridepartementet legger frem forslag til forbedringer av regelverket for prosedyrer i saker om statsstøtte i EØS-rettslig forstand. Vi viser i den forbindelse til innledningen i kapittel 1 i høringsnotatet, hvor det blant annet påpekes at dagens lov er fragmentarisk og kan fremstå som uklar og lite brukervennlig. Nærings- og fiskeridepartementet presiserer videre at det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av regelverket. Finansdepartementet slutter seg til disse vurderingene.

Finansdepartementet har ansvaret for den vesentligste delen av norsk statsstøtte som faller inn under EØS-regelverket. I 2017<sup>1</sup> ble 73 pst. av all EØS-rettslig statsstøtte i Norge tildelt gjennom skatte- og avgiftssystemet. Som ansvarlig for en rekke omfattende støtteordninger, er departementet opptatt av at en støtteprosesslov må reflektere og regulere de forvaltningsmessige forpliktelsene som påhviler norske støttegivere etter EØS-avtalen.

---

<sup>1</sup> State Aid Scoreboard 2017

I det følgende vil vi først gi noen overordnede, generelle merknader, før vi gir mer konkrete merknader til enkelte forhold i høringsnotatet.

### **Generelt**

Støtte i form av skatte- og avgiftsfordeler tildeles som en integrert del av norsk skatte- og avgiftsforvaltning. Det er avgjørende at det nasjonale prosedyreregelverket for statsstøtte gjenspeiler dette, og er godt tilpasset de de særtrekkene som kjennetegner tildeling og forvaltning av støtte gjennom skatte- og avgiftssystemet. Etter Finansdepartementets vurdering er dette hensynet ikke tilstrekkelig ivaretatt i det foreliggende lovutkastet. Under våre konkrete merknader nedenfor vil vi trekke frem enkelte sider ved forslaget som illustrerer problemet med manglende tilpasning til skatte- og avgiftssaker.

Det norske skatte- og avgiftssystemet er basert på egenfastsettingsmodellen<sup>2</sup>. Ved egenfastsetting fastsetter den skattepliktige *grunnlaget* for skatten. For en del skattarter *beregner* også den skattepliktige skatten selv. Blant annet arbeidsgiveravgift, merverdiavgift og særavgifter fastsettes på denne måten. Skattemyndighetenes hovedoppgave er da å bistå de skattepliktige og kontrollere egenfastsettingene. Kontroller er risikobasert og skjer både ved levering av skattemelding og i ettertid. Støtteordningene innenfor skatte- og avgiftssystemet er regulært utformet som generelle ordninger, typisk ved at skattyterne får skatte- og avgiftsfritak. Egenfastsettingsmodellen gjelder også for disse skattyterne. Som nevnt innledningsvis blir tilnærmet 3/4 av all norsk støtte tildelt gjennom skatte- og avgiftssystemet. En lov om offentlig støtte bør reflektere dette.

Lovutkastet bygger i stor grad på en teknikk der de foreslåtte reglene henviser videre til bestemmelser i EØS-avtalen, blant annet når lovens virkeområde angis. Det er Finansdepartementets syn at dette gjør lovens innhold mindre tilgjengelig og mindre egnet til å nå sitt tilsiktede formål enn om man hadde inntatt hovedinnholdet i EØS-avtalens bestemmelser i loven. En slik kodifisering i nasjonalt regelverk vil riktignok gjøre utformingen av lov og tilhørende forskrifter mer krevende for myndighetene som er ansvarlig for regelverket, og også stille større krav til ajourhold. På den annen side vil loven bli mer tilgjengelig for både offentlige og private brukere og redusere risikoen for feiltolkninger. Reglene vil da være bedre egnet til å sikre god etterlevelse, i tråd med formålet med lovrevisjonen.

Vi har for øvrig merket oss Nærings- og fiskeridepartementets vurderinger av at lovfesting av nasjonale, *materielle* støtteregele ikke vil være hensiktsmessig. Etter vår vurdering bør dette spørsmålet vurderes på nytt og sees i lys av blant annet oppfølgingen av NOU 2020: 9 Blindsonen. Ettersom det foreslåtte lovutkastet kun gjelder prosessuelle forhold, går vi likevel ikke nærmere inn på dette her. Tilsvarende

---

<sup>2</sup> Skatteforvaltningshåndboken kapittel 9, [her](#)

gjelder for spørsmålet om mulige utvidelser av plikten til å registrere opplysninger om tildelt støtte i det nasjonale registeret for offentlig støtte.

Videre vil enkelte formuleringer i høringsnotatet kunne tolkes slik at norske støttegivere er underlagt Nærings- og fiskeridepartementets generelle instruksjonsmyndighet og kontroll i saker om statsstøtte, og i forlengelsen av dette at Nærings- og fiskeridepartementet utgjør det primære kontaktpunktet mellom Norge og ESA, uavhengig av om den aktuelle støtteordningen ligger under et annet departements konstitusjonelle og forvaltningsmessige ansvarsområde. Rettslig sett, følger en slik forståelse verken av EØS-reglene eller av nasjonale regler, og den er heller ikke i samsvar med gjeldende praksis i saker om statsstøtte og skatt. I proposisjonen bør disse delene av fremstillingen justeres. Vi viser i den forbindelse også til høringsuttalelse av 29. september d.å. fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

### **Konkrete merknader til høringsnotatet**

#### *Lovens navn og korttittel*

Lovens tittel bruker begrepet «offentlig støtte». Dette begrepet indikerer et videre anvendelsesområde enn reglene i forslaget nå har. Som det fremgår av høringsnotatet er lovens anvendelsesområde foreslått eksplisitt avgrenset mot offentlig støtte som ikke anses som statsstøtte etter EØS-avtalen eller som omfattes av andre folkerettslige forpliktelser som Norge er bundet av. Lovens tittel bør presiseres i tråd med dette.

Videre er den foreslåtte korttittelen «støtteloven» uheldig, ettersom den lett kan lede tanken mot materielle støttere regler som ikke er omfattet av forslaget til regulering. Vi mener at det vil være mer treffende å gi loven korttittelen «støtteprosessloven».

#### *Støttegiver - generelt*

Etter lovutkastet er støttegiver pålagt en rekke plikter, og det må derfor fremgå klart av regelverket hvem som skal anses å være støttegiver og dermed pliktsubjekt.

For støtteordningene innenfor skatte- og avgiftssystemet angis normalt Finansdepartementet som støttegiver i notifikasjoner mv., mens det er Skatteetaten som er gitt myndighet til å forvalte ordningene. Vi antar det i slike tilfeller er Skatteetaten som skal anses som støttegiver i lovens forstand.

Som nevnt over er det imidlertid i realiteten de skatte- og avgiftspliktige selv som praktiserer støtteordningen gjennom egenfastsettingen. Dette innebærer at det i utgangspunktet er skattyteren selv som vurderer hvorvidt de materielle vilkårene for å kunne motta støtte gjennom skatte- og avgiftssystemet, er oppfylt, og i praksis tildeler støtten gjennom sin egenfastsetting. Videre er det normalt kun den skatte- og avgiftspliktige som har alle opplysninger som er nødvendige for å kunne avgjøre om støtten er lovlig tildelt. Lovutkastet gjenspeiler ikke disse realitetene, noe Finansdepartementet anser som en svakhet ved utkastet.

Finansdepartementet viser i den forbindelse til at støtte via skatte- og avgiftssystemet utgjør 73 pst. av all norsk støtte omfattet av EØS-avtalen. Dette tilsier at det fremgår utrykkelig av lov og forskrift hvordan støttegivers plikter skal oppfylles ved støtteordninger som bygger på egenfastsetting. Omtalen av automatiske skatte- og avgiftsfritak i høringsnotatet punkt 5.4 bør derfor bygges ut i lovproposisjonen.

For særavgifter oppstår også en annen problemstilling som verken er reflektert i lovutkastet eller i høringsnotatet. Fritak for særavgifter kan gjennomføres enten ved søknad om refusjon til Skatteetaten eller ved direkte fritak. Direkte fritak innebærer at den fritaks-/støtteberettigede kjøper varen avgiftsfritt fra den registrerte avgiftspliktige (produsent eller importør) dersom vilkårene for levering av varen uten avgift er oppfylt. Det er dermed den registrerte virksomheten som praksis håndterer fritaket, uten at vedkommende er støttegiver eller støttemottaker. Spørsmålet er da hvordan støttegiver (Finansdepartementet/Skatteetaten) kan oppfylle sine forpliktelser som støttegiver.

#### *Opplysnings- og oppbevaringsplikt*

I henhold til lovforslagets § 6 første ledd kan støttegiver kreve at støttemottaker fremlegger opplysninger som er nødvendige for å kontrollere at reglene om offentlig støtte overholdes. Hva som i denne sammenheng er «nødvendige opplysninger» er etter den foreslåtte ordlyden uklart, og det er heller ikke klart hvorvidt dette spørsmålet vil kunne bli nærmere regulert i forskrift. I henhold til skatteforvaltningsloven § 10-1 skal den skattepliktige etter krav fra skattemyndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes bokføring eller skatteplikt, og kontrollen av denne.

Etter lovforslagets § 6 annet ledd skal både støttegiver, støttemottaker og enhver annen tredjeperson ha opplysningsplikt direkte overfor Nærings- og fiskeridepartementet, som på sin side ikke skal ha noe forvaltningsansvar for støtten. Dette er en vidtrekkende opplysningsplikt, og det bør i proposisjonen være en nærmere redegjørelse for hvilke vurderinger som er gjort av behovet for en slik opplysningsplikt overfor Nærings- og fiskeridepartementet.

I lovforslagets § 6 femte ledd plikter støttegiver å oppbevare opplysninger om tildeling av støtte i minst ti år. Finansdepartementet antar at bestemmelsen her sikter til dokumentasjon som underbygger at støttemottaker oppfyller og oppfylte de materielle kravene for å motta støtte. Dette bør etter departementets syn fremgå klarere av lovteksten. Lovforslagets § 6 bør gjenspeile situasjonen hvor støtte gis gjennom egenfastsetting i skatte- og avgiftssystemet. Finansdepartementet viser til beskrivelsen av egenfastsettingssystemet ovenfor, og at skatte- og avgiftsmyndighetene normalt bare vil besitte skattyterens skattemelding. Den foreslåtte støtteleven eller tilhørende forskrift bør i tilfelle ilegge støttemottaker en selvstendig plikt til å oppbevare relevante opplysninger i den nødvendige tidsperioden.

### *Tilbakeføring av støtte*

Skattyters frist for endring av skattefastsettingen er tre år etter leveringsfristen for skattemelding eller melding om trekk, jf. skatteforvaltningsloven §§ 9-4 jf. 9-1. Dette innebærer at skattyter/støttemottaker selv vil kunne eliminere urettmessig støtte ved å endre fastsettingen tre år tilbake i tid. Dersom skattemyndighetene har tatt opp fastsettingen til kontroll, gjelder likevel ikke egenendringsadgangen.

I tilfeller hvor selve skattefastsettingen er uriktig, altså når skattyter/støttemottaker har mottatt uberettiget støtte ved brudd på de materielle reglene i skatte- og avgiftsregelverket, kan skattemyndighetene endre skattefastsettingen, jf. skatteforvaltningsloven § 12-1 første ledd. Fristen for skattemyndighetene for å ta opp skattefastsettingen til endring er fem år etter utgangen av skattleggingsperioden. Skattemyndighetenes adgang til å kreve støtte tilbakeført er derfor etter skatteforvaltningsregelverket begrenset til de tilfellene hvor det er egenfastsettingen som er grunnen til at skattyter uriktig har fått tildelt støtte, og da kun innen fem år etter skattleggingsperioden hvor støtten ble tildelt.

I forslaget til ny lovs § 11 første ledd skal støttegiver kreve at støtte gitt i strid med forslagets § 4 (Meldeplikt mv. og iverksettelsesforbud) tilbakeføres. Også når ESA har fattet vedtak om tilbakeføring av ulovlig støtte, skal støttegiver kreve støtten tilbake fra støttemottaker.

I de tilfellene hvor støttegiver ikke har oppfylt meldeplikten eller at ordningen strider mot iverksettelsesforbudet etter den foreslåtte § 4, men hvor fastsettingen er korrekt i henhold til nasjonale skatte- og avgiftsregler, forutsetter vi at den foreslåtte § 11 gir et selvstendig grunnlag for støttegivers tilbakeføringskrav overfor støttemottaker. Dette reiser spørsmål om gjennomføringen av tilbakeføringen av ulovlig støtte i henhold til forslagets § 11. Det er etter Finansdepartementets syn behov for at forholdet mellom skattemyndighetenes generelle endringsadgang og vedtak om tilbakeføring etter støttelovens § 11 avklares nærmere. Finansdepartementet vil kunne bidra i utformingen av regler om den nærmere gjennomføringen av tilbakeføring av ulovlig støtte som er gitt gjennom skatte- og avgiftssystemet.

### *Tildelingstidspunktet*

Finansdepartementet viser til at støtte gjennom skatte- og avgiftssystemet kan gis løpende, for eksempel ved at det gis månedlig avgiftslette eller -fritak for visse særavgifter. Når det i lovforslagets § 11 sjette ledd etableres et renteberegningsgrunnlag fra *«tildelingstidspunktet frem til betaling skjer»* reiser dette spørsmål om når støtten anses tildelt, og dermed hvilket tidspunkt rentene skal beregnes fra.

Spørsmålet om tildelingstidspunkt og løpende avgiftsfritak oppstår også i relasjon til fristen for å fatte enkeltvedtak med krav om tilbakeføring i henhold til lovforslagets § 12

første ledd. Departementet anbefaler at dette utredes videre og klargjøres i endelig lovutkast.

#### *Frister*

I henhold til lovforslagets § 12 første ledd kan støttegiver fatte vedtak etter § 11 med krav om tilbakeføring av ulovlig støtte i inntil tre år etter at støtten ble tildelt. Treårsfristen er begrunnet i foreldelseslovens generelle frist. Til sammenligning er skattemyndighetenes endringsfrist fem år etter utgangen av skattelegingsperioden, jf. skatteforvaltningsloven § 12-1 første ledd. Treårsfristen gjelder imidlertid ikke i tilfeller hvor ESA har fattet vedtak om tilbakeføring. En tidsramme for krav om tilbakeføring på bakgrunn av ESAs vedtak er ikke inntatt i lovforslaget. Det fremstår ikke klart om støttegivers plikt til å oppbevare «*opplysninger om tildeling av støtte*» setter en grense på ti år for tilbakeføring av støtte på grunnlag av ESAs vedtak.

#### *Øvrige lovtekniske forhold*

Finansdepartementet viser til at lovutkastet inneholder 14 paragrafer, fordelt på 6 kapitler. Det vises til Justidepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse punkt 5.3.1* der det blant annet er uttalt at dersom loven ikke inneholder mer enn 10 til 20 paragrafer, bør man overveie om en kapittelinnndeling overhodet er naturlig. Slik forslaget nå er presentert, er det etter Finansdepartementets oppfatning ikke behov for kapittelinnndeling. Dette bør imidlertid vurderes på ny når omfanget av det endelige lovforslaget er avklart.

Lovutkastets § 14 gir forskriftsfullmakt til departementet. Det fremgår av høringsnotatet punkt 11 at det tas sikte på å videreføre flere gjeldende forskrifter. Av hensyn til brukerne bør forskriftene etter Finansdepartementets oppfatning samles i én felles forskrift. Videre er forskriftsfullmakten svært vid og generell, og synes etter sin ordlyd å gi hjemmel til også å gi forskrifter med materielt støtterettslig innhold. Behovet for og rekkevidden av forskriftsfullmakten bør spesifiseres nærmere.

På bakgrunn av blant annet merknadene ovenfor, mener vi at det er behov for å jobbe videre med lovforslag og motiver for å ivareta målsetningen om en klar og brukervennlig lov, som også reflekterer det faktum at hoveddelen av EØS-rettslig støtte i Norge tildeles gjennom skatte- og avgiftssystemet. Finansdepartementet ber om å bli involvert i dette arbeidet.

Med hilsen

Knut Erik Omholt e.f.  
avdelingsdirektør

Hans Peter Lødrup

lovrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer*