



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 49 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om midlertidig
tilskuddsordning for foretak med stort
omsetningsfall etter august 2020
(økonomiske tiltak i møte med pandemien:
midlertidig tilskuddsordning for foretak
med stort omsetningsfall)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.1.1	Gjeldende rett	21
			5.1.2	Forslaget i høringsnotatet	21
			5.1.3	Høringsinnspill	21
2	Høring	7	5.1.4	Departementets vurdering	21
			5.2	Kompensasjon for tapt varelager	21
3	Krav om tilbakebetaling ved overskudd året under ett	9	5.2.1	Gjeldende rett	21
3.1	Gjeldende rett	9	5.2.2	Forslaget i høringsnotatet	21
3.2	Forslaget i høringsnotatet	9	5.2.3	Høringsinnspill	22
3.3	Høringsinnspill	9	5.2.4	Departementets vurdering	22
3.4	Departementets vurderinger og forslag	11	5.2.5	Regnskapsmessige og skattemessige virkninger	22
3.4.1	Om utformingen av ordningen og tilbakebetalingskravet	11	5.3	Kontroll	23
3.4.2	Innholdet i tilbakebetalingskravet	12	5.3.1	Gjeldende rett	23
3.4.3	Om omfanget av forskriftshjemmelen og henvisning til straff	13	5.3.2	Forslaget i høringsnotatet	23
			5.3.3	Høringsinnspill	23
			5.3.4	Departementets vurdering	23
			5.4	Høringsinnspill om ytterligere forhold	23
			5.4.1	Hvilke bedrifter som omfattes av ordningen	23
4	Utbyttebegrensning – Krav om tilbakebetaling før utdeling	15	5.4.2	Om makstaket for ordningen	24
4.1	Gjeldende rett	15	5.4.3	Om rammeverket for øvrig	24
4.1.1	Generelle begrensninger i foretakenes mulighet til å foreta utdelinger	15	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
4.1.2	Regulering i tilknytning til tilskuddsordningen	15	6.1	Konsekvenser for det enkelte foretak og dets aksjeeiere/ deltakere/medlemmer	26
4.2	Forslaget i høringsnotatet	15	6.2	Konsekvenser for det offentlige ...	26
4.3	Høringsinnspill	15	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene	27
4.4	Departementets vurderinger	17		Forslag til lov om endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)	29
4.4.1	Forslag om forskriftshjemmel for tilbakebetalingskrav før utdeling	17			
4.4.2	Omfanget av tilbakebetalingskravet	19			
4.4.3	Perioden som omfattes	19			
5	Andre endringer og innspill	21			
5.1	Tidsperiode for tilskuddsordningen	21			



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 49 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 14. januar 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Regjeringen har besluttet å gjeninnføre tilskuddsordningen for foretak med stort omsetningsfall (i proposisjonen også omtalt som «kompensasjonsordningen») hjemlet i lov 18. desember 2020 nr. 156 om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020. Lovens formål er å etablere en midlertidig ordning for tilskudd til foretak med stort omsetningsfall som følge av koronapandemien, jf. § 1. Ordningen åpner for å gi bedrifter tilskudd når koronapandemien og smitteverntiltak begrenser mulighetene for å drive næringsaktivitet, ved at bedrifter kan søke om støtte til faste uunngåelige kostnader. De nærmere bestemmelser om tilskudd er gitt i forskrift 4. juni 2021 nr. 1792 til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omset-

ningsfall etter august 2020 for tilskuddsperioder etter februar 2021 (i proposisjonen også omtalt som «kompensasjonsforskriften»). Hensikten med ordningen er at flere bedrifter skal komme seg gjennom pandemien og arbeidsplasser trygges. Regjeringen foreslår derfor å videreføre ordningen.

Regjeringen foreslår visse endringer i ordningen. Blant annet foreslås det å åpne for at det kan stilles vilkår for å beholde tilskuddet. Dette vil etter forslaget kunne gjøres i form av krav om tilbakebetaling av mottatt tilskudd. Tilbakebetalingskrav skal ikke gis tilbakevirkende kraft, og vil bare gjelde for tilskudd for tilskuddsperioder fra og med november 2021. Etter forslaget kan krav om tilbakebetaling stilles for situasjoner hvor det intrer særskilte omstendigheter. I høringsnotatet som omtales nedenfor, har regjeringen foreslått å

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

stille forskriftskrav om tilbakebetaling hvis foretaket går med overskudd året under ett, og før foretaket vedtar utdelinger. Disse to forholdene er derfor eksplisitt trukket frem i den foreslåtte forskriftshjemmelen. Disse kravene foreslås ikke satt for tildeling av tilskudd i form av kompensasjon for tapt varelager, som er en egen ordning støtterettslig sett, men som er regulert i samme forskrift som kompensasjonsordningen.

Videreføring av ordningen forutsetter at Stortinget bevilger tilskuddsmidler og midler til

forvaltning av ordningen, jf. omtale i Prop. 51 S (2021–2022). Ordningen forutsetter òg at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) godkjenner vilkårene for støtte til tapt varelager.

I tråd med utredningsinstruksens krav om tidlig involvering av berørte parter, så langt det er hensiktsmessig, har Brønnøysundregistrene, Revisorforeningen og Regnskap Norge vært konsultert i arbeidet med utforming av regelverket.

2 Høring

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 23. desember 2021 høringsnotatet *Høring – forslag til endringer i tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall* på offentlig høring. Høringsnotatet inneholdt både forslag om lovendringer, og om endring i kompensasjonsforskriften. Høringsfristen var 4. januar 2022 kl. 14.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Akademikerne
 AksjeNorge
 Aksjonærforeningen i Norge
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Den norske Advoktforening
 Den Norske Aktuarforeningen
 Den norske Revisorforening
 Eiendom Norge
 Energi Norge
 Fellesforbundet
 Finans Norge
 Finansforbundet
 Hanen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Huseiernes Landsforbund
 IKT-Norge
 Innovasjon Norge
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 Markedsforbundet
 Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon
 Norges Bondelag
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Fiskarlag
 IIA Norge
 Norges Juristforbund
 Norges kemner og kommuneøkonomers forbund
 Norges Kommunerevisorforbund
 Norges Kreditorforbund
 Norges Rederiforbund
 Norsk Bergindustri
 Norsk industri
 Norsk Kapitalforvalterforening
 Norsk Venturekapitalforening

Næringslivets Hovedorganisasjon
 NHO Mat og Drikke
 NHO Reiseliv
 OBOS
 Pensjonskasseforeningen
 Regnskap Norge
 Rettspolitisk forening
 Skatterevisorenes Forening
 SMB Norge
 Sponsor- og eventforbundet
 Unio hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdanna
 Verdipapirfondenes Forening
 Verdipapirforetakenes Forbund
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økonomiforundet

Aabø-Evensen & Co Advokatfirma AS
 Advokatfirmaet BAHR AS
 Advokatfirma DLA Piper Norway DA
 Advokatfirmaet CLP DA
 Advokatfirmaet Føyen
 Advokatfirmaet Grette AS
 Advokatfirmaet Haavind AS
 Advokatfirmaet Hjort DA
 Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS
 Advokatfirmaet Schjødt AS
 Advokatfirmaet Selmer AS
 Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
 Advokatfirmaet Thommessen AS
 Advokatfirmaet Wiersholm AS
 Advokatfirmaet Østgård DA
 Arntzen de Besche Advokatfirma AS
 AGP Advokater AS
 Brækhus Advokatfirma DA
 Deloitte Advokatfirma AS
 Ernst & Young Advokatfirma AS
 Garmann, Mitchell & Co Advokatfirma DA
 Kluge Advokatfirma AS
 KPMG Law Advokatfirma AS
 Kvale Advokatfirma DA
 SANDS advokatfirma DA
 Wikborg Rein Advokatfirma AS

Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

Domstolsadministrasjonen
 Eksportfinansiering Norge
 Finansklagenemnda
 Finanstilsynet
 Folketrygdfondet
 Forbrukerrådet
 Forbrukertvistutvalget
 Husbanken
 Konkurransetilsynet
 Konkursrådet
 Norges Bank
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksrevisjonen
 Skattedirektoratet
 Statens innkrevingssentral
 Statens institutt for forbruksforskning (SIFO)
 Statens pensjonskasse
 Statistisk sentralbyrå
 Tolldirektoratet
 Økokrim

BN Bank ASA
 Danske Bank NUF
 DNB Bank ASA
 Gjensidige Bank ASA
 Gjensidige Forsikring ASA
 Handelsbanken NUF
 Kommunal Landspensjonskasse (KLP)
 Landkreditt Bank AS
 Nordea Bank
 Nordic Trustee AS
 Pareto Bank ASA
 Sparebank1 Gruppen
 Sparebanken Sør
 Stiftelsen Handelshøyskolen BI

Nord universitet
 Norges Handelshøyskole
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger

Universitetet i Tromsø – Norges Arktiske
 Universitet

Oslo Børs
 Verdipapirsentralen ASA

Følgende instanser har kommet med realitets-
 merknader:

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bryggeri- og drikkevareforeningen
 Brønnøysundregistrene
 Dalane Event AS
 Hovedorganisasjonen Virke
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norges Rederiforbund
 Norwegian Hospitality Group AS
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 NHO Mat og Drikke
 NHO Reiseliv
 NHO Transport
 Regnskap Norge
 Revisorforeningen
 SMB Norge
 Unio hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdanna

Høringsinnspill som er knyttet til lovendringene er beskrevet eller gjengitt her. I tillegg har departementet mottatt høringsinnspill som knytter seg direkte til forskriftsbestemmelsene. Det er lovendringene som fremlegges for Stortinget for behandling og vedtak. Det er imidlertid helheten som er avgjørende for næringslivet, og mottatte innspill knyttet til forskriftsbestemmelsene er referert eller omtalt i denne proposisjonen der disse er knyttet til Stortingets vurdering av utforming av lovens forskriftshjemler (lovbestemmelsene). Departementet vil arbeide videre med selve forskriftsbestemmelsene, og vurdere høringsinnspill som er mottatt, men ikke referert her. De beskrevne forskriftsendringene forutsetter Stortingets vedtak av forslagene i denne proposisjonen. Departementet planlegger at forskriften skal tre i kraft samtidig med loven.

3 Krav om tilbakebetaling ved overskudd året under ett

3.1 Gjeldende rett

Lov 18. desember 2020 nr. 156 om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 gir i § 11 første ledd første punktum departementet hjemmel til å gi forskrift om krav på tilbakebetaling og innkreving av utbetalt tilskudd og om renter og administrative sanksjoner. I Prop. 31 L (2020–2021) *Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020* er det fremhevet på side 9 at denne hjemmelen gir mulighet til å kreve tilbake uberettigede økonomiske fordeler. Hverken ordlyden eller forarbeidene stenger imidlertid for at tilbakebetaling også kan kreves på annet grunnlag. Plasseringen av bestemmelsen i loven kan tale for at lovgiver har hatt uriktige utbetalinger for øye.

Under stortingsbehandlingen ble det fremmet forslag om å stille som vilkår for tilskudd at foretaket ikke foretok utdelinger til sine eiere. Forslaget ble votert over og forkastet. Forslaget gjaldt en endring i lovens § 5, om vilkår for tilskudd. Voteringen indikerer likevel at lovgiver ikke ønsket at utdeling skulle påvirke retten til å beholde tilskuddet. Departementet vurderer derfor at det ikke er tilstrekkelig klart at gjeldende forskriftshjemmel i § 11 første ledd vil omfatte krav om tilbakebetaling av tilskudd før foretaket foretar utdelinger.

I gjeldende forskrift er det et krav for å få tilskudd at foretaket har et underskudd i tilskuddsperioden, jf. § 3-1 tredje ledd. I tillegg begrenser underskudd i siste regnskapsår som avsluttes før 1. mars 2020, tilskuddet etter nærmere regler, jf. § 3-1 fjerde ledd. Det er imidlertid i dag ingen regler om tilbakebetaling av tilskudd dersom foretaket går med overskudd i det regnskapsåret tilskuddet utbetales.

3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet forskriftsregler med krav om tilbakebetaling dersom foretak som mottar tilskudd har gått med overskudd i

tilskuddsåret, eller ønsker å foreta utdelinger. Som vist ovenfor under punkt 3.1, vurderer departementet at dagens forskriftshjemler ikke dekker slike forskriftsregler. Departementet foreslo derfor å gi en forskriftshjemmel som tydelig gir rom for å kreve tilbakebetaling av tilskudd også i tilfeller der vilkårene for å motta tilskudd var oppfylt på søknads- eller utbetalingstidspunktet. Den foreslåtte forskriftshjemmelen var videre enn det som er nødvendig for å favne de foreslåtte forskriftsreglene, noe som gir fleksibilitet til raske omstillinger i ordningen i tilfelle utviklingen av pandemien og smittevernstiltakene gjør det nødvendig.

3.3 Høringsinnspill

Akademikerne støtter et krav om tilbakebetaling av tilskudd dersom foretaket går med overskudd regnskapsåret sett under ett.

Arbeidsgiverforeningen Spekter understreker behovet for at ordningene er så målrettet og treffsikre som mulig, og støtter derfor at regjeringen foreslår at det innføres vilkår for å beholde tilskudd for tilskuddsperioder fra november 2021. Samtidig skriver foreningen at det med hensyn til tilbakebetaling av overskudd må tas hensyn til at formålet med ordningen er å sikre arbeidsplassene og unngå unødvendige konkurser. Kravet om tilbakebetaling er først og fremst ment å omfatte den delen av et eventuelt overskudd som skriver seg fra tilskuddet, altså der foretaket ikke hadde gått med overskudd om ikke tilskuddet var medregnet. Foreningen skriver at foretak som går med overskudd som er lavere enn tilskuddsbeløpet, bare har plikt til å betale tilbake en sum tilsvarende overskuddsbeløpet.

Den norske revisorforening skriver at den oppfatter at hovedelementene i de foreslåtte endringene er politisk besluttet, og kommenterer derfor den nærmere innretningen av regelverket. Departementet bemerker at disse forholdene knytter seg til forhold som reguleres i forskriften.

Hovedorganisasjonen Virke (Virke) skriver at krav om tilbakebetaling er problematisk. Organi-

sasjonen trekker frem fire årsaker til dette. For det første skriver Virke at det ofte forekommer at eiere av små, privateide selskaper arbeider i bedriften uten å ta ut lønn, men i stedet avlønnes av en andel av overskuddet. Dette er særlig utbredt i situasjoner med dårlig likviditet. Virke understreker også at mange virksomheter har kuttet kostnader gjennom driftstilpasning og omstilling, og dermed skapt overskudd til tross for stort aktivitetsbortfall. Virke skriver at effekten av tilbakebetalingskravet kan være at de begrenser insentiver til å ta slike grep som ville være både fornuftige og ønskelige fra bedriftens og samfunnets perspektiv. Etter Virkes vurdering kan overskudd også skapes av tilfeldige eller ekstraordinære forhold. Virke peker også på at de regnskapsmessige effektene av kostnadsreducerende tiltak gjort i 2020, i mange tilfeller først kan bli synlige i 2021. Organisasjonen mener slike utslag ikke burde påvirke hvorvidt en virksomhet er berettiget til å motta støtte for stort omsetningsfall som følge av koronapandemien, særlig med hensyn til at støttebeløpet ellers er beregnet ut fra forhold som angår virksomhetens drift direkte. Virke skriver også at virksomhetenes tilpasning under koronapandemien uløselig er tilknyttet virksomhetenes vurdering av konsekvensene ved gjeldende og mulige smitteverntiltak. Organisasjonen skriver videre:

«Det har alltid vært tydelig kommunisert fra regjeringen at kompensasjonstiltakene ville gjelde så lenge det var behov for dem. Denne forutsigbarheten har påvirket virksomhetenes vurdering av hvorvidt det er forsvarlig å opprettholde – fremfor å avvikle – næringsvirksomhet under pandemien. Når disse nye vilkårene innføres for årets siste måned, som sammenfaller med regnskapsårets siste måned for mange av de aktuelle virksomhetene, blir forutsetningene for virksomhetenes tilpasning endret med tilbakevirkende kraft.»

Norges Rederiforbund skriver at ordningen nå vil medføre at eventuelt overskudd fra ordinær drift (gitt lettelser i restriksjoner i løpet av 2022) går til å dekke tilbakebetaling av støtte som staten har gitt for å hjelpe selskapet i en periode der staten har gitt driftsnekt av smittevernhensyn. Forbundet skriver at eventuelt overskudd i disse selskapene i stedet bør benyttes til å sikre arbeidsplasser og videre drift. Forbundet skriver også at selskap som går med underskudd vil få en direkte kontantstøtte uten krav om tilbakebetaling, noe som vil gi dem en konkurransemessig fordel.

Norwegian Hospitality Group stiller spørsmål ved om tilbakebetalingskrav dersom foretaket skaper positivt resultat vil fungere i strid med hensikten og formålet som i utgangspunktet hadde lønnsomhet som krav, og om det vil ramme de svakeste i bransjen. I tillegg spør gruppen om innretningen vil skape en form for omvendt insentiv. Gruppen trekker frem at det hele veien har vært åpent for at foretak kan tilbakebetale tilskudd, dersom det vurderte at man ikke hadde behov for det motatte tilskuddet. Gruppens prinsipielle vurdering er at dette burde pålegge styret i det enkelte foretak i samråd med revisor, men at det i utgangspunktet burde finnes en terskelverdi for positiv bunnlinje (eksempelvis 3 %) som et foretak kan ha uten å bli satt i en posisjon hvor det kreves tilbakebetaling av tilskudd.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) går imot forslaget. NHO mener kompensasjonsordningen fortsatt bør (delvis) kompensere bortfall av omsetning som følge av myndighetenes innføring av smittevernsrestriksjoner, uavhengig av om bedriften går med overskudd eller underskudd året sett under ett. Organisasjonen mener også at forslaget har uheldige og vilkårlige utslag. NHO skriver blant annet at de som har kuttet kostnader og omstilt drift for å holde ansatte i arbeid og komme gjennom pandemien, kan miste tilskuddet. Det gir et uheldig insentiv om overskudd medfører krav om tilbakebetaling. NHO peker også på at tilbakebetalingskrav kan gi likviditetsutfordringer, svekke foretakets mulighet til å foreta nye investeringer og nødvendig omstilling, og deres mulighet til å bygge opp reserver de har tært på over lang tid.

NHO skriver også at forslaget kan få vilkårlige utslag for aktive eiere, og trekker som Virke frem at det kan påvirke bedriftens overskudd om eiere arbeider i eget selskap og ikke tar ut lønn eller tar ut lav lønn. Bedrifter som har utbetalt høyere lønn, og dermed går med underskudd, får beholde tilskuddet. NHO skriver at dette innebærer en forskjellsbehandling av bedrifter der den reelle økonomiske situasjonen er lik. NHO peker også på at det kun er bedrifter som går med underskudd i tilskuddsperioden som får tilskudd, og ordningen inneholder allerede en sikring mot at de som går med overskudd får tilskudd.

NHO Mat og Drikke, *NHO Reiseliv* og *NHO Transport* støtter NHOs høringsinnspill på dette punkt. *NHO Reiseliv* skriver i tillegg at den anser det som uakseptabelt at staten stenger ned en hel næring i den perioden som utgjør årets viktigste inntjenings måneder for mange bedrifter, uten å

kompensere for nedstengningen. Organisasjonen skriver at det nå settes betingelser ved støtten som innebærer at mange ikke får reell støtte. Den skriver også at det kun er de som har gjort det dårlig, altså de bedriftene som gikk med underskudd i månedene før nedstengningen, som får reell kompensasjon. «De som lyktes med å omstille seg, spare på kostnadene og jobbe beinhardt for å få et lite overskudd før året var omme, får ikke kompensasjon». Organisasjonen mener dette er helt urimelig. Den trekker frem at reiselivsbedriftene siden mars 2020 har omstilt seg flere ganger. Deres medlemmer er svært undrende til hvordan de da skal bevise at de er levedyktige og klarer omstilling, hvis de nå snart to år inn i en pandemi har klart å tjene penger i de få perioder med åpenhet som har vært. Foreningen skriver også at flere av deres medlemmer har bestilt utbygging-, vedlikehold- eller oppussingsprosjekter basert på et budsjettert overskudd i 2021.

NHO og *NHO Reiseliv* er kritiske til at forskriftshjemlene settes vide, slik at departementet kan foreslå ytterligere tilbakebetalingskrav dersom forskriften forlenges. *NHO* skriver at slike endringer bør forelegges Stortinget. *NHO Reiseliv* skriver at dette er svært uforutsigbart for deres medlemmer.

Regnskap Norge er bekymret over at ordningen i flere omganger har blitt endret, i stor grad slik at ordningen er blitt mer komplisert. Foreningen skriver at tilbakebetalingsforpliktelsene som foreslås gjør ordningen vesentlig mer komplisert. Denne utviklingen mener foreningen er bekymringsfull, da det er en risiko for at stadig færre bedrifter vil se seg tjent med å legge arbeid i å sende søknad. Foreningen skriver også at ansvaret til den som søker nå er gjort uoversiktlig, og at dette tiltar ytterligere gjennom fare for å bli tiltalt for bedrageri. Etter foreningens mening kan disse forholdene bidra til at hensikten med ordningen ikke oppfylles, altså slik at ellers levedyktige bedrifter kommer seg gjennom pandemien og arbeidsplasser trygges. Foreningen skriver at dette særlig vil ramme små bedrifter. Foreningen viser også til de enkle kriteriene som gjelder de kommunale ordningene, og uttrykker at den er overrasket over innstramningene som skjer i den statlige kompensasjonsordningen. Foreningen viser også til at det stilles krav om at bedriften har hatt underskudd i tilskuddsperioden, og at bedriften må kunne vise til et betydelig omsetningsfall, som hovedsakelig skyldes koronapandemien. Foreningen skriver avslutningsvis at det kan argumenteres for urimeligheter som ligger i å påføre

begrensninger i retten til å beholde tilskudd, men at den begrenser seg til å poengtere at forslaget kompliserer ordningen.

SMB Norge mener at kravet om tilbakebetaling av tilskudd vil gi levedyktige bedrifter alvorlige likviditetsutfordringer. De viser til at mange bedrifter har fått utsatt krav om innbetaling av skatter og avgifter. Bedriftene hadde så vidt kommet tilbake til en driftssituasjon som var økonomisk bærekraftig. *SMB Norge* skriver at dette utfordret mange små og mellomstore bedrifter, og dersom det innføres krav om tilbakebetaling av tilskudd, så må det gjøres på en måte som hensyntar likviditetssituasjonen i den enkelte bedrift.

Unio Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdanna (*Unio*) støtter at det innføres vilkår for å beholde tilskudd. *Unio* skriver at ordningen også har gitt betydelige tilskudd til bedrifter som både har gått med overskudd og som har delt ut utbytte til sine eiere. Organisasjonen mener det har vært en svært uheldig bruk av fellesskapets midler. Den støtter derfor forslaget om at tilskudd skal tilbakebetales dersom foretaket går med overskudd.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

3.4.1 Om utformingen av ordningen og tilbakebetalingskravet

Formålet med kompensasjonsordningen er å hindre at ellers levedyktige og omstillingsdyktige bedrifter går konkurs som følge av virusutbruddet og myndighetenes smitteverntiltak, slik at arbeidsplasser trygges og bedriftene får tid og rom til å tilpasse seg situasjonen, jf. Prop. 31 L (2020–2021) *Lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020* side 5. Regjeringen foreslår å tilpasse reglene for kompensasjonsordningen slik at tilskuddet kun skal bidra til å dekke tap i bedriftene. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel til å kreve tilbakebetaling, blant annet dersom bedriften senere går med overskudd. Tilbakebetalingsplikten vil bli nærmere regulert i forskrift. I forbindelse med fastsettelse av forskriften vil departementet vurdere hvordan overskuddet skal beregnes for bedrifter som har gått med underskudd i hele pandemiperioden. Se nærmere om forskriftsbestemmelsene nedenfor. Departementet foreslår også å stille som vilkår for tilskudd at bedriften ikke allerede på søknadstidspunktet har avklart at den vil ha plikt til å tilbakebetale tilskuddet.

Ordningen er utformet slik at den ikke kompensere for tapt omsetning. I stedet skal tilskuddet bidra til dekning av uunngåelige faste kostnader. Det er et vilkår at foretaket har omsetningsfall i tilskuddsperioden, og at dette omsetningsfallet hovedsakelig skyldes koronapandemien. Ordningen er ikke ment å være en erstatning for bortfalt omsetning som følge av koronapandemien eller som følge av myndighetenes tiltak.

Ordningen med tilskudd til dekning av faste, uunngåelige kostnader er ikke rettet mot spesifikke næringer, eller spesifikke grunnlag for omsetningsfallet, ut over at det skal være en følge av koronapandemien. Ordningen er også utformet slik at det skal være klare rammer, uten skjønnsmessige vurderinger av hvorvidt et gitt foretak kan eller bør kvalifisere til å motta støtte. En slik utforming gjør at foretak som har behov for tilskudd for å håndtere faste, uunngåelige kostnader, kan ha en viss forutsigbarhet, og det kan gå kort tid fra søknad sendes til tilskuddet er utbetalt. Regjeringen er opptatt av at ordningen skal ha legitimitet. Ordningen omfatter store summer av fellesskapets midler. Dette innebærer at det må stilles visse vilkår for å få utbetalt støtte. Tilbakebetalingskravet ved overskudd må sees i lys av disse hensynene.

Slik forskriftshjemmelen er utformet kan dette hensyntas i den forskriften departementet skal fastsette. Dette kan ivaretas på flere måter, for eksempel ved å fastsette et minstebeløp før overskuddet kvalifiserer til tilbakebetaling eller stenger for søking. Se nærmere under punkt 3.4.2 nedenfor.

Forskriftsregler som skissert i høringsnotatet vil innebære krav om tilbakebetaling dersom foretaket går med overskudd i regnskapsåret under ett. Dersom foretaket før søknad har avklart at det går med overskudd samlet for det året og får tilbakebetalingskrav, vil dette stenge for muligheten til å søke tilskudd. Dette kan være aktuelt for 2021. Utover dette er det ikke krav om å gjøre overskuddsberegning før foretaket søker. På denne måten kan foretaket få utbetalt tilskudd for måneder med stort omsetningsfall som følge av nedstengninger eller liknende, samtidig som dette tilskuddet skal tilbakebetales om det i etterkant viser seg at foretaket i regnskapsåret under ett går med overskudd. Dette kan for eksempel være aktuelt for tilskuddsperiode i januar, der situasjonen for 2022 fortsatt er usikker. På denne måten kan tilskuddet bidra til at foretaket unngår å tære på reserver, før det eventuelt avklares at det har overskudd nok til å håndtere kostnadene.

3.4.2 Innholdet i tilbakebetalingskravet

En forskriftsregel om tilbakebetalingskravet som skissert ovenfor, vil innebære at bedrifter som gjennom året for øvrig har klart å opparbeide seg et overskudd, ikke vil ha rett til å beholde tilskudd for tilskuddsperioder f.o.m. november 2021. Etter departementets vurdering er det likevel gode grunner til å se hen til den økonomiske situasjonen for hele pandemiperioden. Departementet vil derfor i forbindelse med fastsettelse av forskriften vurdere innretningen av overskuddsberegningen med dette som utgangspunkt.

Ved å legge opp til et tilbakebetalingskrav, kan foretak som har behov for tilskudd for å håndtere faste, uunngåelige kostnader, ha en viss forutsigbarhet, og det kan gå kort tid fra søknad sendes til tilskuddet er utbetalt.

Som flere høringsinstanser har trukket frem, vil en regel om tilbakebetaling av overskudd kunne ha konsekvenser for foretaket. Blant annet vil det ofte ikke være klart at foretaket skal tilbakebetale tilskuddet før lenge etter at tilskuddet er mottatt. Dette kan innebære likviditetsutfordringer for foretaket. I tillegg vil foretak ofte ha et ønske om å benytte overskudd til videre investeringer i virksomheten, eller til å bygge opp reserver i foretaket. Flere høringsinstanser har også trukket frem at overskudd kan benyttes til å tilbakebetale lån, inkludert statsgaranterte.

Et krav om tilbakebetaling ved overskudd kan minske bedriftenes insentiv til å skaffe seg overskudd, i den grad overskuddet kun vil gå til tilbakebetaling av tilskudd de ellers hadde fått beholde. Her vil departementet også trekke frem at det kan være flere forhold enn ønsket om å beholde midlene som ansporer bedrifter til å jobbe for vekst og overskudd.

Flere høringsinstanser trekker frem at overskuddet kan skyldes at bedriftene har vært gode til å omstille seg, har jobbet hardt, eller at eierne selv har tatt ut lite eller ingen lønn. Departementet har også selv snakket med restauranter, sesongbedrifter og andre som har jobbet hardt gjennom hele året for å opparbeide seg overskudd. Departementet vil eksplisitt anerkjenne at flere bedrifter, eiere og ansatte har lagt ned et stort arbeid for å omstille og redde foretaket. Det står det stor respekt av. Det understrekes at forslaget om tilbakebetaling ved overskudd ikke er ment å nedvurdere denne innsatsen.

Flere høringsinstanser trekker frem at tilbakebetalingskravet kan gi tilfeldige og uheldige utslag. Blant annet nevnes av at overskudd eller størrelsen på dette, kan bero på om eieren tar ut

lønn, om foretaket har hatt noen spesielle disposisjoner eller liknende. De mulige konsekvensene nevnt ovenfor kan være uheldige effekter i en krevende situasjon for mange. Samtidig viser departementet til at denne støtteordningen er ekstraordinær, og den er utformet for raskt og effektivt å kunne gi støtte til et stort antall foretak. Ordningen gjør heller ingen vurdering av hvorvidt et foretak i tilstrekkelig grad har omstilt seg. Tiden har vist at ordningen har truffet mange bedrifter, og det er delt ut store beløp. Dette går av fellesskapets midler.

Der et foretak har mottatt tilskudd, og deretter samlet går med overskudd året under ett, kan dette tyde på at deler av overskuddet skriver seg fra nettopp tilskuddet.

På denne bakgrunn ser departementet behov for en forskriftshjemmel til å gi regler om at bedrifter som går med overskudd året under ett, må betale tilbake hele eller deler av tilskuddet. Departementet foreslår at Stortinget vedtar forskriftshjemmel slik at departementet kan fastsette nærmere regulering i forskrift. Se likevel nedenfor om vurdering av utforming av overskuddsberegning.

Et krav om tilbakebetaling ved overskudd året under ett, vil først og fremst være ment å omfatte den delen av et eventuelt overskudd som skriver seg fra tilskuddet, altså der foretaket ikke hadde gått med overskudd om ikke tilskuddet var medregnet. Departementet tar sikte på å utforme forskriftsreglene slik at foretak som går med overskudd som er lavere enn tilskuddsbeløpet, bare vil ha plikt til å betale tilbake en sum tilsvarende overskuddsbeløpet. I høringsnotatet foreslo departementet at overskuddet skal være basert på ordinært resultat før skatt, med en tilpasning for utbetaling av tilskudd for november og desember 2021.

Departementet har vurdert, og vil vurdere videre i forbindelse med forskriftsarbeidet, om det er behov for tilpasninger av hva som skal anses som overskudd som gir grunnlag for tilbakebetaling. Departementets foreløpige vurdering er at det ikke bør gjøres store tilpasninger. Som høringsinstansene har pekt på, kan det være mange forhold som påvirker hvorvidt foretaket får overskudd eller underskudd et år. Det er innenfor denne ordningen ikke mulig å regulere ulik tilbakebetalingsplikt basert på slike, ofte sammensatte, årsakssammenhenger. Ofte kan det også være behov for skjønnsmessige og grundige vurderinger for å oppnå et «rettferdig» eller likebehandlet resultat mellom ulike foretak. Dette vil for eksempel kunne være en vurdering av ulike

regnskapsstørrelser, eller av hvorvidt en eier har mottatt markedsmessig lønn for sitt arbeid sammenliknet med andre foretak som søker. Etter departementets vurdering er en skjønnsbasert ordning ikke ensbetydende med at det foretas en likebehandling. Det er ikke hensiktsmessig å foreta skjønnsmessige eller kvalifiserende vurderinger for å avklare om det foreligger plikt for støttemottaker til å tilbakebetale hele eller deler av støtten. Det foretas ikke noen slike vurderinger i forbindelse med vilkårene og tilskuddet. Der legges foretakets tall til grunn, og disse skal være bekreftet av regnskapsfører eller revisor.

I forskriften tas det sikte på å foreslå enkelte objektive tilpasninger i overskuddsberegningen. Blant annet vurderer departementet om foretak som har gått med underskudd i 2020 kan gjøre fratrekk for dette. Overskuddet for 2021 må i så tilfelle overstige et eventuelt underskudd i 2020 for at det skal oppstå tilbakebetalingsplikt. Departementet vil også vurdere terskelen for hvilket overskuddsbeløp som gir grunnlag for tilbakebetalingskrav. Det vil vurderes om slike tilpasninger gjør at foretak som har gått med underskudd hvis koronaperioden så langt sees under ett, ikke får tilbakebetalingskrav. En slik innretning vil bidra til å demme opp for uheldige og tilfældige utslag av tilbakebetalingskravet. En økt terskel vil også kunne ha stor betydning for de minste foretakene, for eksempel der foretaket går med overskudd som følge av eierens egeninnsats. For bedrifter som uansett går med et større overskudd, og for de største bedriftene, antas ikke en økt terskel å ha stor effekt. Departementet vil vurdere nærmere utforming av de nevnte tilpasningene i forbindelse med forskriftsarbeidet.

3.4.3 Om omfanget av forskriftshjemmelen og henvisning til straff

NHO og *NHO Reiseliv* har kommentert at det ikke er ønskelig med en videre forskriftshjemmel enn nødvendig. Departementet vurderer at det kan være hensiktsmessig å kunne ha noe fleksibilitet i tilbakebetalingskravene, slik at det kan gjøres tilpasninger for eventuelle senere tilskuddsperioder, dersom det anses å være behov for det. Tilbakebetalingskravene må uansett ligge innenfor rammene av lovens formål. Departementet vil likevel bemerke at det per i dag ikke er vurdert å foreslå ytterligere krav.

Som beskrevet i høringsnotatet vil brudd på reglene for å søke støtte kunne innebære straffansvar, for eksempel bedrageri etter straffeloven kapittel 30. Det er ikke foreslått endringer i

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

bedrageribestemmelsene. Etter straffebestemmelsen for bedrageri er grunnvilkåret at det skal foreligge «forsett om å skaffe seg eller andre en

uberettiget vinning». Bedrageribestemmelsene vil derfor ha samme innhold og virkeområde, uavhengig av om departementet har henvist til disse.

4 Utbyttebegrensning – Krav om tilbakebetaling før utdeling

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Generelle begrensninger i foretakenes mulighet til å foreta utdelinger

For at et foretak skal kunne foreta utdelinger til sine aksjeeiere, deltakere eller medlemmer, stiller det relevante lovverket visse krav. Kravene er dels i form av objektive begrensninger og dels av mer skjønsmessig karakter, der forventet fremtidig utvikling inngår i vurderingen.

I aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper stiller aksjeloven og allmennaksjeloven § 8-1 krav om at det er såkalt «fri egenkapital» i selskapet, nemlig slik at selskapet etter utdelingen har tilbake netto eiendeler som gir dekning for selskapets aksjekapital og øvrig bundet egenkapital etter loven. I tillegg skal det gjøres fradrag for visse andre disposisjoner som også krever «fri egenkapital». Etter lovenes § 3-4 er det i tillegg krav om at selskapet til enhver tid skal ha en egenkapital og likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet. Flere bestemmelser viser til kravet i § 8-1, blant annet § 8-5 om konsernbidrag, og § 9-3 for kjøp av egne aksjer.

Samme krav til forsvarlig egenkapital og likviditet stilles til samvirkeforetak i samvirkelova § 25. Samvirkelova § 26 flg. inneholder regler for hvordan årsoverskudd kan benyttes. Bestemmelsen viser at det er krav om faktisk overskudd. Utdeling av årsoverskuddet er underlagt visse skranker. Utdeling i form av betaling, jf. § 27, eller konsernbidrag, jf. § 32, kan bare skje av den delen av årsoverskuddet som gjenstår etter at det er gjort fradrag for udekket underskudd, og eventuell andel av årsoverskudd som etter vedtektene skal avsettes i fond eller annet. Det stilles også krav om at det ikke utbetales mer enn det som vil være i samsvar med forsiktig og god forretnings-skikk. Kravene fremgår av samvirkelova § 27 tredje ledd, jf. § 32 andre ledd.

Selskapsloven har en regel i § 2-26 tredje ledd om utbetaling av selskapets overskudd. Dette kan bare utbetales dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selska-

pets virksomhet. Utbetaling kan ikke kreves av deltaker med forfalt innskuddsforpliktelse overfor selskapet, så langt andel i overskudd går med til å dekke forpliktelsen. Det er verdt å merke seg at dette skiller seg fra godtgjørelse til deltaker som tar del i forvaltningen av selskapet, eller på annen måte yter en arbeidsinnsats i selskapets virksomhet etter bestemmelsens første ledd. Slik godtgjørelse skal beregnes som driftskostnad, og ikke som utdeling av overskudd.

4.1.2 Regulering i tilknytning til tilskuddsordningen

Det er i dag ingen regler om tilbakebetaling av tilskudd før eventuell utdeling fra foretaket.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått en forskriftshjemmel til å kreve tilskudd tilbakebetalt før foretaket foretar utdelinger. Departementet foreslo også en forskriftsbestemmelse om slik tilbakebetaling, som gjaldt tilbakebetaling av tilskudd fra og med tilskuddsperioden november 2021. Forslaget i høringsnotatet gjaldt et vidt antall former for utdelinger. Forslaget gikk ut på at foretaket skal tilbakebetale tilskudd før det vedtar eller foretar slike utdelinger, og at dette gjelder for utdelinger som vedtas eller foretas til og med 31. desember 2023.

4.3 Høringsinnspill

Arbeidsgiverforeningen Spekter støtter forslaget om at det legges utbyttebegrensning på de foretakene som mottar en andel av tilskuddet, frem til denne andelen er tilbakebetalt. Foreningen skriver at denne løsningen bidrar til å sikre og avgrense at tilskuddet tilbakebetales når overskudd eller utdelinger skrives seg fra tilskuddsbeløpet. Samtidig ber foreningen om at det vurderes på nytt om utbyttebegrensning skal gjelde så lenge som fram til 31. desember 2023.

Hovedorganisasjonen Virke (Virke) mener tilbakebetalingskravet før utdeling er problematisk, og kan ha uheldige og konkurransevridende virkninger. Virke skriver at loven må utformes slik at eiere av virksomheten som avlønnes gjennom utbytte, eller som må benytte utbytte til å betale formuesskatt, ikke må miste retten til å motta kompensasjonstilskudd. Virke nevner også muligheten for utsatt innbetaling av formuesskatt for personlige skattytere som eier regnskapspliktig virksomhet.

Landsforeningen i Norge er fornøyd med de nye vilkårene og krav om tilbakebetalinger. Foreningen ber om at det innføres tilsvarende vilkår i lederlønninger, bonuser og styrehonorarer, og at støtte ikke gis til bedrifter som har morselskap utenfor EØS-området og heller ikke på Kypros, i Irland eller Luxembourg. Foreningen ønsker ikke at støtteordninger skal lede til økte lederlønninger eller åpne for kanalisering av overskudd til lavskatteland og skatteparadiser.

Norwegian Hospitality Group skriver at også denne tematikken burde overlates til foretakenes styrer i samråd med revisor. Gruppen mener det vil være uproblematisk å håndtere et krav av typen «utdelinger eller utbytte godkjennes bare dersom de benyttes til betaling av offentlige skatter og avgifter.» Gruppen skriver det er flere eksempler på at utbyttebegrensningen kommer feil ut, og trekker frem at klassiske norske hotell gjerne består av et driftsselskap og et eiendomselskap, med samme eier. Gruppen skriver at det som skapes av midler pløyes tilbake i bedriften i form av investeringer og drift, og at det gjerne blir satt av midler på eiendomssiden til utbytte for å dekke offentlige krav, som formuesskatt. Dette er ikke mulig i det skisserte kompensasjonsregimet, og dermed blir en bærekraftig bedrift satt sjakk matt, og arbeidsplasser havner i faresonen.

Norges Rederiforbund (Rederiforbundet) skriver at for mange norske, private eiere er det nødvendig å ta ut utbytte for å betale formuesskatt. Forbundet skriver at 1 av 3 rederier har oppgitt i en medlemsundersøkelse for 2021 at de for å betale formuesskatt tok ut mer utbytte fra selskapet enn de ellers hadde gjort. Rederiforbundet skriver at dersom norske private eiere er diskvalifisert for kompensasjonsordningen som følge av at eierne må ta utbytte for å betale formuesskatt, er det en vesentlig svekkelse av konkurransekraften til norske bedrifter. Forbundet sammenlikner da med utenlandske bedrifter. Forbundet skriver at tilbakebetalingskravet og utbyttebegrensningen, kombinert med formuesskatt for norske, private

eiere, medfører i praksis at eiere i foretak som mottar tilskudd kommer dårligere ut.

Rederiforbundet mener tilbakebetalingskravet må utgå. Rederiforbundet kommenterer også lengden på perioden for utbyttebegrensning, og skriver at et vesentlig omsetningsfall og høye kostnader knyttet til myndighetspålagte restriksjoner svekker selskapets likviditet, og kan medføre driftsstans med påfølgende permitteringer eller oppsigelser. Samtidig kan et utbytteforbud over en så lang periode medføre at eierens personlige økonomi på sikt ikke har likviditet til å ivareta de økonomiske forpliktelsene som den vesentlig økte formuesskatten innebærer.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) går imot forslaget. Organisasjonen skriver om eiere som har innrettet seg slik at de tar ut lite lønn, og heller tar ut utbytte, og viser til det departementet har skrevet i høringsnotatet om iboende risiko ved slike ordninger, jf. punkt 4.4.1 under. NHO understreker at det er myndighetenes påbud og forbud som i stor grad har ført til omsetningssvikt. Organisasjonen mener tilbakebetalingskravet på en urimelig måte rammer dem som har valgt å tilpasse lønn og utbytte til bedriftens økonomi. NHO trekker også frem at utbytte benyttes til å betale formuesskatt, og at denne økes fra 2022. Organisasjonen mener det er svært uheldig og urimelig om bedrifter mister tilskuddet dersom eierne må ta ut utbytte for å betale formuesskatt.

Organisasjonen mener det også er ulogisk at konsernbidrag skal anses som utbytte for det utdelende foretaket, og viser til at konsernbidrag er en mekanisme for utjevning av inntekter mellom konsernselskaper. NHO kommenterer også at tilbakebetalingsplikten innebærer at ordinære, forretningsmessige transaksjoner, som er ledd i et selskaps normale utvikling, rammes:

«For eksempel vil sikkerhetsstillelse til fordel for konsernselskaper være en del av finansieringen av konsernet. Vi mener det ikke representerer en slik 'omgåelse' som departementet beskriver. Det samme gjelder fusjoner og fisjoner, som etter omstendighetene kan være omfattet av begrensningene.»

NHO skriver videre at omstruktureringer kan hindres, og at bestemmelsen er unødvendig omfattende. Det vises også til forskriftsforslaget om omgåelsesbestemmelse, og at dette vil skape enda større uforutsigbarhet. Organisasjonen skriver at det ikke bør være krav om tilbakebetaling før man vedtar utbytte, og at det er utbetalingen som har betydning for foretakets økonomi.

Om tidsperioden for utbyttebegrensningen, skriver NHO at kravet kan virke mot sin hensikt, ved at tilskuddet ikke går til dem som trenger det mest. NHO skriver at det kun er eiere med god likviditet som har mulighet til å vente så lenge. Eiere med svak likviditet, og som kanskje også har behov for å flytte kapital fra ett selskap til et annet, for å sikre nødvendige investeringer og arbeidsplasser, vil ikke ha mulighet til det. Organisasjonen skriver også at begrunnelsen med at utbytte ofte utbetales året etter inntjening, ikke treffer for disposisjoner som ikke er utbytte. Slike disposisjoner bør derfor uansett ikke omfattes av den lange perioden.

NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv og NHO Transport støtter NHOs høringsinnspill på dette punkt.

NHO Reiseliv skriver også at ordningen forskjellsbehandler ellers like virksomheter. Foreningen mener det bør være anledning til å ta ut utbytte for skatter og avgifter, og skriver at reiselivsnæringen har store kostnader knyttet til formuesskatt på arbeidende kapital. Utfordringene norsk reiseliv har med formuesskatt ble anerkjent i reiselivsmeldingen avgitt av Nærings- og fiskeridepartementet i mars 2017. NHO Reiseliv skriver at det også er urovekkende at utbyttebegrensningene foreslås å gjelde til og med 2023, som etter foreningens oppfatning virker veldig hemmende. Først ilegger myndighetene en bransje strenge restriksjoner, så legger man begrensninger på utbytte i to år fremover dersom de skal få støtte i nedstengningsperioden. Foreningen stiller spørsmål ved om dette er en god måte å berede grunnen for gjenreisning av norsk reiseliv etter pandemien.

Regnskap Norge skriver at foreningen forstår det slik at foretak som vedtok utbytte før pandemiens seneste oppblomstring, og som utbetaler dette etter at forskriftsbestemmelsene trer i kraft, vil omfattes. Det anser foreningen som urimelig, blant annet fordi dette kan være bedrifter som lojalt har forholdt seg til å avvente med å utbetale utbytte til situasjonen ble mer avklart. Foreningen skriver at det å legge bånd på hvordan midler i foretak forvaltes ut 2023 innebærer en innlåsning som blant annet er til hinder for utvikling av nye arbeidsplasser. Foreningen mener det bør være tilstrekkelig at utdelinger ikke skal skje i løpet av 2022. Dette bidrar også til å begrense kostnaden ved ordningen vesentlig, slik at tilskuddsmyndigheten kan redusere sin innsats på et tidligere tidspunkt. I tillegg anbefaler foreningen at forskriftsbestemmelsen begrenses til beslutning om utbytte, noe som skaper forutsigbarhet for søker,

er kontrollerbart gjennom aksjonærregisteroppgaven og bidrar til å unngå utfordringer ved at selskapet må velge mellom å søke om tilskudd og oppfylle sine lovpålagte forpliktelser overfor aksjonærer. Det demper dessuten, ifølge foreningen, faren for at noen urettmessig beskyldes for bedrageri.

Unio Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdanna (Unio) støtter at det innføres vilkår for å beholde tilskudd. Unio skriver at ordningen også har gitt betydelige tilskudd til bedrifter som både har gått med overskudd og som har delt ut utbytte til sine eiere. Organisasjonen mener det har vært en svært uheldig bruk av fellesskapets midler. Den støtter derfor forslaget om at tilskudd skal tilbakebetales før foretaket deler ut utbytte eller foretar liknende disposisjoner.

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Forslag om forskriftshjemmel for tilbakebetalingskrav før utdeling

Som beskrevet ovenfor i punkt 3, er formålet med kompensasjonsordningen å sikre arbeidsplassene og unngå at ellers levedyktige og omstillingsdyktige bedrifter går konkurs som følge av virusutbruddet og myndighetenes smitteverntiltak. Kompensasjonsordningen er rettet mot foretaket som søker, og ikke dets eiere. Regjeringen ønsker å ilegge krav om tilbakebetaling av mottatt tilskudd før foretakene vedtar eller foretar utdelinger. Kravet om tilbakebetaling vil bare gjelde for tilskudd mottatt fra og med tilskuddsperioden november 2021. Departementet viser til punkt 3.4.1 for nærmere beskrivelse av særtrekk ved hvordan ordningen er utformet.

Noen aksjeeiere, deltakere eller medlemmer har innrettet seg slik at utdelinger fra eierposter utgjør en stor del av deres inntekt. Flere høringsinstanser har trukket frem at tilbakebetalingskravet her kan ha konsekvenser. Vi viser også til omtale av problemstillingene i tilknytning til overskudd i punkt 3.3 og 3.4.2. Kravet om tilbakebetaling før utdeling er ikke ment å gi anvisning på hvordan foretak eller eiere skal innrette seg generelt med hensyn til valg av inntektskilde.

Som beskrevet i høringsnotatet, vil valg av inntektskilde kunne ha konsekvenser. Blant annet vil det være risiko ved at utdelinger er en viktig del av eierens inntekt. Lovverket setter begrensninger på når foretakene kan utdele utbytte eller andre utdelinger til sine eiere. Økonomiske svingninger, markedsendringer eller ekstraordinære hendelser kan derfor gjøre at foretaket ikke kan

foreta slike utdelinger. Forslag til endrede regler i ordningen er utformet slik at aksjeeiere, deltakere eller medlemmer i foretak som mottar tilskudd, ikke skal stå i en bedre stilling enn aksjeeiere eller deltakere i foretak som ikke mottar tilskudd. Departementet anerkjenner at det for mange i stor grad er myndighetenes pålegg og forbud som er det direkte eller indirekte grunnlaget for foretakets omsetningssvikt. Men disse påleggene og forbudene er gitt som en direkte følge av koronapandemien.

NHO har i sitt høringsinnspill skrevet at utdelingsforbudet vil ramme eiere som har tilpasset lønnen til bedriftens økonomi, ved å heller belage seg på utbytteutbetalinger. Departementet bemerker at en slik strukturering også kan påvirke eierens pensjons- og trygderettigheter. Det er flere måter å tilpasse seg til en hardt presset periode når man er arbeidende eier i et selskap. For eksempel er det en viss adgang til å avtale utsatt lønnsutbetaling, eller omgjøre deler av fastlønnen til en resultatbasert bonus. Alle løsningene kan ha uheldige eller utilsiktede konsekvenser.

Da kompensasjonsordningen ble etablert, og ved senere forlengelser, ble det oppfordret til moderasjon i utdelinger fra foretak som hadde mottatt tilskudd. For mange foretak utviklet 2020 seg slik at året under ett ga mulighet for utdelinger fra foretaket. Mange selskaper forholdt seg til oppfordringen, og en del tilbakebetalte også overskudd som var mottatt. Dette gjaldt imidlertid langt fra alle. Per 10. januar 2022 har tilskuddsmyndigheten Brønnøysundregistrene mottatt søknad om tilbakebetaling fra 96 virksomheter, med en totalsum på tilbakebetaling på 20 835 269,23 kr. Departementet har ikke fullstendig oversikt over grunnlaget for søknad om tilbakebetaling, men er kjent med at en stor andel av tilbakebetalingene skyldes at foretakene selv i ettertid har oppdaget feil i søknadsgrunnlaget. Totalt har 13 797 virksomheter fått innvilget tilskudd, og det er bevilget tilskudd til dekning av faste uungåelige kostnader på totalt 7 623 878 685 kr. Disse tallene er oppdatert per 6. januar 2022. Statistikk for ordningen kan finnes her: <https://data.brreg.no/kompensasjonsordning/innsyn/> med videre lenker.

Til høringsinnspillet fra *Norwegian Hospitality Group*, vil departementet påpeke at det er foretaket selv som skal beslutte hvorvidt det skal foreta utdelinger. Sett ut fra det enkelte foretaks perspektiv, kan det være i selskapets interesse å ikke tilbakebetale tilskudd. Det kan gjelde selv om foretaket har god mulighet til å foreta tilbakebetaling. Basert på erfaringen med ordningen, finner departementet derfor at det er hensiktsmessig å

forskriftsfeste et slikt tilbakebetalingskrav, i stedet for at det kun er en oppfordring det enkelte foretak selv må vurdere.

Det er positive sider ved at foretakene klarer å snu en utfordrende situasjon eller opplever en positiv utvikling gjennom perioden. Departementet vil understreke at forslaget om utdelingsbegrensning ikke er ment å nedvurdere innsatsen til foretak som har klart å snu en negativ resultatutvikling. Som nevnt ovenfor, skal ikke tilskuddet være en erstatning for tapt omsetning, men bidra til å dekke faste, uunngåelige kostnader. Tilskuddsordningen er en offentlig finansiert ordning, og etter departementets vurdering kan det virke uheldig om fellesskapets midler går til å finansiere utdelinger fra foretak. Dette kan også påvirke ordningens legitimitet i befolkningen. Det legges særlig vekt på at det er foretaket som er vurdert for utdelingen av tilskudd, ikke eventuelle eiere. Et unntak er der konsernforetak kan sende inn samlet søknad, der kan også eierforetak inngå i samme søknad. Departementet vil gi nærmere regler for foretak i konsern som har søkt tilskudd samlet.

Departementet er kjent med at utbyttebegrensninger kan gi tilfeldige skiller mellom foretak som har oppspart egenkapital, og foretak som løpende utdeler så langt det har mulighet. Begge disse vil pålegges utbyttebegrensning med samme effekt, selv om det første foretaket kan ha valgt å la midler bli stående i foretaket for eksempel i påvente av fremtidige investeringer.

En forskriftsregel om tilbakebetalingskravet før utdeling er ikke ment å dempe foretakenes insentiver til å skaffe midler til utdeling. Formålet med tilbakebetalingskravet vil være å unngå at foretakene foretar utdelinger som skriver seg fra tilskuddet. Etter at tilskuddet er tilbakebetalt, stiller ikke ordningen krav til begrensninger i utdelinger.

En innvending som har kommet mot krav om tilbakebetaling før utdeling, er at eiere fortsatt bør ha mulighet til å ta ut utbytte fra ett foretak for å reinvestere i andre foretak som har større behov for kapital. Til dette vil departementet bemerke at foretak har anledning til å søke som konsern, eller søke uavhengig av hverandre selv om de har samme eier. Dersom ett foretak har søkt og mottatt tilskudd, er tilskuddet rettet mot dette foretaket. Dersom konsernet har søkt samlet, er det opp til konsernet selv å fordele tilskuddet mellom foretakene. Hvis et foretak enten ikke søker, ikke får fordelt tilskudd i en fellessøknad, eller av andre grunner ikke har mottatt tilskudd, er det ikke innenfor ordningens formål at foretaket i

stedet mottar utdeling fra et foretak som faktisk har fått tilskudd.

Flere høringsinstanser har pekt på at noen eiere kan ha behov for å benytte utdelinger til å dekke sin egen formuesskatt. Til dette vil departementet påpeke at et tilbakebetalingskrav som skissert også her vil bidra til at aksjeeiere, deltakere eller medlemmer i foretak som mottar tilskudd, ikke skal stå i en bedre stilling enn aksjeeiere eller deltakere i foretak som ikke mottar tilskudd. Også de private norske eierne som har eierskap i selskap som ikke mottar tilskudd, må forholde seg til reglene om formuesskatt. Departementet kan derved ikke se at det konkurransevridende elementet i ordningen blir vesentlig endret ved en slik regel.

I forbindelse med pandemiens utbrudd ble det innført en midlertidig ordning som åpnet for utsatt betaling av formuesskatt på virksomhetsformue for inntektsåret 2020, for personlige skattytere som eide regnskapspliktig virksomhet med negativt årsresultat i 2020. En tilnærmet lik ordning gjaldt også for inntektsårene 2016 og 2017. Erfaringen er likevel at disse ordningene blir svært lite brukt. Det tyder på at eventuelle likviditetsutfordringer kan håndteres tilfredsstillende i markedet. *Rederiforbundet* har kommentert at ordningen med utsatt formuesskatt ble gitt på et tidspunkt der selskap kunne motta tilskudd selv om de delte ut utbytte. *D e p a r t e m e n t e t* merker seg innspillet. Departementet vil også bemerke at *Rederiforbundets* kommentar kan antyde at tilskuddet bidro til å finansiere eiernes formuesskatteregning, og dermed bidro til å dekke noe annet enn faste, uungåelige kostnader. Departementet legger likevel liten vekt på dette, ettersom det hverken er klart ut fra kommentaren, eller følger med informasjon som viser at utdelt utbytte tilsvarte tilskuddsbeløpet.

I tillegg til at ordningen ble lite brukt, er det et hovedformål med et tilbakebetalingskrav som skissert at eiere i foretak som mottar tilskudd, ikke skal stå i en bedre stilling enn eiere i foretak som ikke mottar tilskudd. Dette formålet kan utfordres dersom noen personlige eiere gis adgang til skatteutsettelse som ikke er tilgjengelige for andre. På denne bakgrunn mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å innføre og håndtere en særskilt ordning med utsatt formuesskatt.

4.4.2 Omfanget av tilbakebetalingskravet

Den foreslåtte forskriftshjemmelen legger ikke føringer på hvilken form for utdeling som kan gi

grunnlag for tilbakebetalingskrav. I høringsnotatets forskriftsforslag foreslo departementet at tilbakebetalingskravet skal gjelde for utbytte eller andre utdelinger som krever «fri egenkapital» i aksje- og allmennaksjeselskaper, inkludert konsernbidrag. I samvirkeforetak og selskaper under selskapsloven ble det foreslått begrensninger i disponeringen av overskudd. Også disposisjoner som etter skatteloven § 10-11 skal regnes som utbytte, samt likvidasjonsutbytte er foreslått omfattet. Dette vil være mulig under den foreslåtte forskriftshjemmelen.

NHO har kommentert omfanget av disposisjoner som gir krav om tilbakebetaling, og skriver at dette vil ramme ordinære forretningsmessige transaksjoner, blant annet kan det omfatte fusjoner og fisjoner. Til dette vil departementet påpeke at også utdelinger til aksjeeiere kan være forretningsmessig begrunnet fra det utdelende selskaps perspektiv. Utdelingsbegrensningen er ikke utslag av en vurdering av om utdelingen for øvrig er berettiget, hensiktsmessig, forretningsmessig eller liknende. Der verdier tas ut av foretaket, er departementets vurdering at tilskuddet til dekning av faste, uungåelige kostnader først bør tilbakebetales.

Som nevnt i punkt 3.2 foreslås vide forskriftshjemler. Slike vide forskriftshjemler vil innebære at departementet ved eventuelle ytterligere forlengelser av ordningen kan foreslå nye tilbakebetalingskrav. Dette gjelder for eksempel begrensninger i bonusutbetalinger eller liknende. Slike begrensninger er ikke foreslått i høringsnotatet. Det kan være legitime grunner til å ha bonusavtaler med nøkkelansatte, også i krevende perioder. I tillegg kan det være flere foretak som allerede har inngått bonusavtaler med sine nøkkelansatte. Slike nøkkelansatte kan også ha eierandeler i foretaket. En regulering med begrensning av bonusavtaler vil kreve detaljert utforming, slik at ikke begrensningen kommer i veien for foretakets mulighet til å få og beholde viktig personell.

4.4.3 Perioden som omfattes

Hjemmelen til å stille krav om tilbakebetaling knytter seg til tilskudd som et foretak «får» utbetalt, og vil dermed være aktuelt for tilskudd f.o.m. tilskuddsperioden november 2021. For å sikre at tilskuddet går til å dekke utgifter foretaket ikke ellers kunne dekket, tar departementet sikte på et forskriftskrav om tilbakebetaling for utbytte som vedtas eller utbetales i 2022. Foretak som har avsatt midler til utbyttebetaling i 2022, vil derfor

måtte betale tilbake tilskudd før det kan gjennomføre utdelingen.

Departementet har vurdert hvor lenge utbyttebegrensningen bør vare, og merker seg innspill fra høringsinstansene. Et viktig forhold er at kravet innebærer en innlåsingeffekt, blant annet ved at aksjeeiere ikke kan benytte utbytte til å investere i annen virksomhet med nye arbeidsplasser, eller til å betale formuesskatt eller andre skattekostnader. Effekten av innlåsing vil være større jo lengre perioden er. Det samme kan gjelde utfordringer for private eiere som må betale formuesskatt.

Det kan også argumenteres med at utbyttebegrensningen blir mindre treffsikker jo lenger unna tilskuddsperioden man kommer. Jo lenger tid som går fra tidspunktet for utbetalingen av tilskuddet, desto svakere indikasjon er det på at utdelingen «skriver seg fra» tilskuddet. Departementet har likevel vurdert om det bør ilegges utbyttebegrensning også frem til 31. desember 2023. Regelen vil da også omfatte foretak som ikke har grunnlag for utdeling basert på 2022, men som i 2023 har et godt år. Dette kan gi uheldige utslag, særlig sett i sammenheng med innlåsingseffekten beskrevet ovenfor. *Arbeidsgiverforeningen Spekter* har kommentert dette i sitt høringsinnspill:

«Desto lenger regelen om utbyttebegrensning gjøres gjeldene, desto større vil konsekvensene bli for de foretak som har avsatt egenkapital til fremtidige investeringer. Det kan hemme foretakenes framtidige produktivitet og konkurransedyktighet.»

Flere høringsinstanser har kommentert de uheldige effektene.

Departementet påpeker at en stor andel foretak vedtar utdeling én gang i året. Midler som er opptjent i løpet av 2022, vil ofte deles ut året etter. For å få en praktisk effekt av en utbyttebegrensning for tilskudd som utbetales i

2022, er det derfor hensiktsmessig at utbyttebegrensningen også gjelder i 2023.

Departementet legger avgjørende vekt på at utdelinger fra foretaket innebærer at verdier flyttes ut av foretaket. Dette er et viktig skille mot overskudd i foretak, som også kan beholdes i foretaket. Der det er forsvarlig å gjøre utdelinger fra foretaket, kan det argumenteres med at foretaket først burde tilbakebetale det ekstraordinære tilskuddet. Dette gjelder også når utdelingen skyldes foretakets utvikling året etter at tilskuddet ble mottatt. Departementet viser til kapittelet ovenfor, og at tilskuddsordningen er rettet mot den eller de foretak som mottar tilskudd.

Departementet har vurdert om det skal gjøres unntak for andre disposisjoner enn utbytteutdeling. Departementet anerkjenner at det kan være et skille mellom rene utbyttebetalinger, og for eksempel lån til en aksjeeier, eller innløsning av en aksjeeier ved konflikt. Samtidig kan det, som departementet har påpekt, på samme måte være legitime og forretningsmessige grunner til å utbetale utbytte fra et foretak. Der aksjeloven eller allmennaksjeloven stiller krav om «fri egenkapital», vil det ofte være snakk om en verdioverføring ut av foretaket. I slike tilfeller kan det argumenteres med at foretaket først burde tilbakebetale ekstraordinære midler det har mottatt fra fellesskapet. Departementet vurderer derfor at det ikke bør skilles mellom de ulike disposisjonene.

I lys av at utbyttebegrensningen bare gjelder så langt tilskuddet ikke er tilbakebetalt, vurderer departementet derfor at perioden bør gjelde ut 2023, og foreslår en forskriftshjemmel som legger til rette for en slik periode, se forslag til lovens § 6a.

Tilbakebetalingskrav før utdelinger i 2023 innebærer etterarbeid hos Brønnøysundregistrene. Siste kontroll vil gå mot skattemeldingen for 2023, som leveres inn i 2024. Etterarbeidet kan da strekke seg inn i 2025. Kontroll av utdelinger fra foretak med avvikende regnskapsår kan strekke seg inn i 2026.

5 Andre endringer og innspill

5.1 Tidsperiode for tilskuddsordningen

5.1.1 Gjeldende rett

Lovens § 2 andre ledd fastsetter at tilskuddsordningen gjelder fra perioden 1. september 2020 til 28. februar 2021, og at departementet kan forlenge ordningens varighet i forskrift.

5.1.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre lovens § 2 andre ledd slik at loven tydeliggjør at tilskuddsordningen kan vare til og med 30. juni 2022. Dagens lovbestemmelse gir hjemmel til at departementet kan forlenge ordningen i forskrift, noe som ble foreslått videreført. Det ble også foreslått at departementet fortsatt kan vedta nye tilskuddsperioder i forskrift, men at det ikke er krav om at disse er sammenhengende. Forskriftshjemmelen ville innebåret at tilskuddsordningen kan avsluttes underveis i 2022, men også gi departementet mulighet til å gjenoppta ordningen om den først avsluttes. Departementet foreslo å presisere i bestemmelsen at departementet kan stille krav om tilbakebetaling basert på forhold som inntreffer frem til og med 31. desember 2023.

5.1.3 Høringsinnspill

NHO viser til forslaget i § 2 andre ledd siste punktum, om at «departementet kan stille krav om tilbakebetaling basert på forhold som inntreffer frem til og med 1. januar 2024», jf. forslag til § 2 andre ledd siste punktum. NHO skriver at dersom departementet går videre med dette forslaget, bør det gå tydelig frem av proposisjonen at det må være snakk om omstendigheter som i tilfelle fremgikk av forskriften da foretaket søkte om tilskudd. Hvis dette skal gjelde også senere omstendigheter, mener NHO det rammes av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven.

Utover dette, er det ikke kommet inn konkrete innspill til perioden for forskriftshjemmel. Det

vises til punkt 4.3 og 4.4.3 ovenfor for tidsperiode for utbyttebegrensning.

5.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å fastsette i forskrift hvilke perioder tilskuddsordningen skal gjelde for.

Departementet er enig med NHO om at det må være snakk om omstendigheter som i tilfelle fremgikk av forskriften da foretaket søkte om tilskudd det senere kan bli krav om å tilbakebetale. Det bør ikke gis regler om tilbakebetaling av tilskudd som er mottatt før kravet innføres. For å tydeliggjøre dette, foreslår departementet at perioden for etterfølgende omstendigheter reguleres i samme lovbestemmelse som gir hjemmel til å sette tilbakebetalingskrav.

Det vises til punkt 4.4.3 ovenfor om periode for utbyttebegrensning.

5.2 Kompensasjon for tapt varelager

5.2.1 Gjeldende rett

Kompensasjonsforskriften § 3-6 inneholder regler om kompensasjon for tapt varelager til bedrifter som av smittevernhensyn er pålagt full skjenkestopp eller å holde stengt i henhold til forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) eller tilsvarende kommunale forskrifter. Dette gjaldt for tilskuddsperioden mars-april 2021. I § 3-6 i forskrift 21. desember 2020 nr. 3085 til utfylling og gjennomføring av lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 for tilskuddsperioder til og med februar 2021 var det tilsvarende bestemmelser for tilskuddsperiodene november–desember 2020 og januar–februar 2021.

5.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre ordningen med kompensasjon for tapt varelager for desember 2021. Regjeringen har inten-

sjon om å videreføre ordningen også for januar 2022. Samtidig ble det foreslått noen endringer i ordningen. For å sikre muligheten for etterkontroll og administrative sanksjoner, foreslo departementet en eksplisitt lovbestemmelse om størrelse på kompensasjon for tapt varelager.

5.2.3 Høringsinnspill

Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD), NHO Mat og Drikke og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener kompensasjon for tapt varelager også bør gjelde indirekte berørte virksomheter.

BROD skriver at produsentene som lever av å selge ferskvare til de som er stengt eller nektet å skjenke, indirekte er sterkt påvirket av smittevernrestriksjoner. *BROD* skriver også at særlig for små og mellomstore bryggerier er det ikke uvanlig at minst halvparten av omsteningen skjer til serveringsbransjen. Et flertall av bryggeriene har i ulike bølger gjennom pandemien måttet destruere store mengder øl som skulle vært solgt på serveringsmarkedet. Dette skjer når produksjonskostnadene allerede er tatt. Foreningen skriver også at det ikke kun er stengning og skjenkestopp som medfører at ferskvare er kastet. Også begrensning i antallet kunder på arealet, pålegg eller råd om begrenset sosial kontakt, nedkorting av skjenketid og annet medfører redusert aktivitet og omsetning. Foreningen skriver at en rekke virksomheter må destruere eller kaste ferskvare – selv om disse ikke er direkte stengt eller pålagt skjenkestopp. *NHO* og *NHO Mat og Drikke* skriver at også produsenter og leverandører kan komme til å måtte kaste lett bederlige produkter/ferskvare, selv om de ikke selv er direkte underlagt skjenkestopp.

BROD og *NHO Mat og Drikke* mener det å inkludere de ovennevnte vil være i tråd med Stortingets intensjon i anmodningsvedtak nr. 664 (2020–2021), der vilkåret for kompensasjon for tapt varelager skal være at tapet skyldes smittevernrestriksjoner.

5.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å tydeliggjøre i lovteksten hvordan tilskudd for kompensasjon for tapt varelager kan beregnes. Nærmere vilkår og beregning følger av forskriften, inkludert hvor direkte smitteverntiltak må påvirke foretaket for at det kan kvalifisere til tilskuddet.

Kompensasjon for tapt varelager kan hjemles to ulike steder støtterettslig. EU-kommisjonens midlertidige retningslinjer for covid-støtte (Temporary

Framework) avsnitt 3.1 gir noe mer fleksibilitet rundt hvem som kan motta dekning for tapt varelager. Et vilkår under dette støttegrunnlaget er at samlet støtte til et foretak maksimalt kan være 2,3 millioner euro. Maks grensen på 2,3 millioner euro gjelder for støtten et foretak har mottatt samlet etter samtlige støtteordninger/støttetiltak som er hjemlet i Temporary Framework avsnitt 3.1.

Dekning av tapt varelager kan også ha hjemmel i EØS-avtalens artikkel 61 (2) b. En forutsetning for å få støtte under dette grunnlaget er at det må være en direkte kobling mellom tapet og pålegg fra myndighet. I forrige runde var ordningen med dekning av tapt varelager notifisert med hjemmel i denne bestemmelsen.

Se forslag til ny § 6 første ledd tredje punktum.

5.2.5 Regnskapsmessige og skattemessige virkninger

Departementet vil i kompensasjonsforskriften legge opp til at tapt varelager dekkes til anskaffelseskostnad, med relevante fratrukk, uavhengig av om man destruerer varene, eller velger å gi dem bort til et veldedig formål. Som et utgangspunkt kan dette valget ha regnskaps- og skattemessige konsekvenser. Det er ikke foreslått unntak i skatte- eller avgiftslovgivningen.

Etter gjeldende regler skal det som hovedregel beregnes merverdiavgift for varer som gis bort etter reglene om uttak, dersom det er gitt fradrag for inngående avgift, jf. merverdiavgiftsloven § 3-23 bokstav d. Avgiften beregnes og betales av giver.

Næringsmidler som gis bort til mottaker som er registrert i enhetsregistret for utdeling på veldedig grunnlag, er fritatt for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 6-19 andre ledd. Fritaket innebærer at det ikke oppstår plikt for giver til å beregne merverdiavgift etter reglene om uttak.

Når varer gis bort som gave, vil givende foretak som hovedregel måtte inntektsbeskattes for dette som om varen var solgt til omsetningsverdi, jf. reglene om uttaksbeskatning i skatteloven § 5-2. Foretaket får da fradrag for varekostnad og inntektsbeskatning som om varen var solgt. Dersom varen destrueres, kommer varekostnaden til fradrag uten at det blir noen inntektsbeskatning, altså fradrag for tapet. Regnskapsmessig vil situasjonen være annerledes.

Kompensasjonsordningen skal bare dekke varer som er ukurante. Disse varene skal regnskapsmessig behandles likt, uavhengig av om de gis bort eller destrueres.

5.3 Kontroll

5.3.1 Gjeldende rett

Lovens § 7 gir tilskuddsmyndigheten hjemmel til å pålegge offentlige myndigheter og private rettssubjekter å gi opplysninger.

5.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en presisering i den ovennevnte bestemmelsen om at hjemmelen til å innhente opplysninger også gjelder for å kontrollere krav om tilbakebetaling av tilskuddet. Departementet foreslo en forskriftsbestemmelse for å fange opp omgåelsestilfeller, der foretaket har foretatt disposisjoner for å unngå krav om tilbakebetaling.

5.3.3 Høringsinnspill

Departementet har mottatt flere innspill på forslaget om omgåelsesbestemmelse. Dette er et forslag i forskriften, og departementet omtaler ikke disse høringsinnspillene nærmere her. Forslaget om å presisere hjemmel til å innhente opplysninger for å kontrollere krav om tilbakebetaling er ikke kommentert av høringsinstansene.

5.3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om endring i lovens § 7. Tilskuddsordningen er i stor grad tillitsbasert, men departementet anser det likevel hensiktsmessig at det er en klar hjemmel til å kontrollere om foretaket skal tilbakebetale tilskuddet. I lys av siktemålet med forskriftsregel som skissert i proposisjonen, vil dette i første omgang være aktuelt for kontroll av tilbakebetalingskrav som følge av overskudd eller utdelinger i foretaket. Det kan ha en pedagogisk effekt å tydeliggjøre at tilskuddsmyndigheten også har hjemmel til å kontrollere at tilbakebetalingskravene følges.

Departementet vil i forskriften vurdere tiltak for å sikre etterlevelse og kontroll av tilbakebetalingskravene.

5.4 Høringsinnspill om ytterligere forhold

Departementet har også mottatt flere høringsinnspill om forhold som er knyttet til eller har sammenheng med ordningen, som det anser at

Stortinget har interesse av å få videreformidlet. Noen av disse forholdene knytter seg til forskriften, og vil bli vurdert i den forbindelse.

5.4.1 Hvilke bedrifter som omfattes av ordningen

Landsorganisasjonen i Norge skriver at tilskuddsordningen bør rette seg mot de samme foretakene som i lønnsstøtteordningen (se Prop. 47 L (2021–2022)). Organisasjonen skriver at ordningen bør omfatte foretak med stort omsetningsfall og avgrenses til foretak som er direkte eller indirekte berørt av nasjonale lovpålagte begrensninger på sitt forretningsområde, som antallsbegrensninger, krav om bordplassering, skjenkerestriksjoner eller liknende, jf. covid-19 forskriftens § 13a, § 14 andre ledd bokstav b og c samt tredje ledd, § 14d og § 15. Omsetningsfallet i foretaket må for en vesentlig del skyldes de nevnte lovpålagte begrensningene.

NHO Mat og Drikke skriver at også situasjoner innen landbruk der gårdsturisme tilbyr servering og overnatting i tilknytning til gårdsbruket, bør innlemmes i ordningen. Denne delen av virksomheten er ofte basert på innleid arbeidskraft i sesong, og vil dermed ikke oppfylle krav til registrerte ansatte i virksomheten. For mange foretak vil dette også utgjøre et supplement til driftsinntekter og ikke være hovedinntektskilde. Det vil derfor ikke omfattes for enkeltpersonforetak eller ansvarlige selskaper.

Næringslivets Hovedorganisasjon skriver at det er behov for likebehandling av organisasjons- og finansieringsform, at ideelle aktører ivaretas dårlig gjennom ordningen, og at det er en utfordring at nystartede bedrifter holdes utenfor ordningen. Organisasjonen mener dette medfører en konkurransekjevhet, som forsterkes desto lenger ordningen varer.

Dalane Event AS skriver at det bør gis åpning for bruk av 2018 og/eller 2020 tall for sammenliknbar periode, slik at foretak som ikke kvalifiserer på grunn av negative tall i 2019 også omfattes av ordningen etter nærmere to år uten støtte.

Den norske revisorforening mener kompensasjonsordningen også bør ta hensyn til foretak som er etablert i løpet av pandemien. Foreningen skriver at per i dag er det midlertidige statsstøttestrøms rammeverket for koronastøtte i EU/EØS til hinder for å gjøre det samme i kompensasjonsordningen for stort omsetningsfall. Foreningen oppfordrer departementet og regjeringen til å markere tydelig overfor EU-kommisjonen at rammeverket bør endres på dette punktet.

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

Disse høringsinnspillene gjelder delvis forhold som reguleres i lov og delvis forhold som reguleres i forskriften. Departementet foreslår ikke endringer i lovbestemmelsene. Departementet bemerker at den kommunale kompensasjonsordningen også omfatter foretak etablert etter 1. mars 2020.

5.4.2 Om makstaket for ordningen

NHO Reiseliv og *Norges Rederiforbund* har spilt inn at taket på 12 millioner euro per konsern er for lavt, og at dette vil innebære betydelige utfordringer for de største selskapene. *NHO Reiseliv* setter spørsmålsteget ved om et slik makstak reelt sett er nødvendig basert på statsstøtteregelverket. Kompensasjonsordningen er nå basert på de midlertidige retningslinjene for covid-støtte kapittel 3.12, og *NHO Reiseliv* etterspør om Norge har handlingsrom til å sette et høyere makstak ved å heller gi støtte etter EØS-avtalens artikkel 61 (2) b, som kompensasjonsordningen opprinnelig ble hjemlet i.

Artikkel 61 (2) b sier at ESA skal godkjenne støtte som har til formål å bøte på skader som skyldes naturkatastrofer eller andre eksepsjonelle hendelser. *NHO Reiseliv* viser til to juridiske utredninger fra professor Conrad Eriksen. Høringsinnspillet synes blant annet å bygge på at det fortsatt bør være mulig å gi støtte etter denne bestemmelsen ettersom pandemien fortsatt er å anse som en eksepsjonell hendelse. Departementet forstår det som at høringsinnspillet bygger på argumentasjonen for at særlig spredningen av omikron-varianten er å anse som en eksepsjonell hendelse, og at dette gjør at kompensasjonsordningen kan hjemles i artikkel 61 (2) b uten et makstak. Utredningene er tilgjengelige sammen med de øvrige høringsvarene på regjeringens hjemmesider.

Departementet er enig i at koronapandemien fortsatt anses som en eksepsjonell hendelse, også tatt i betraktning spredningen av omikron-varianten, og at dette er bekreftet av både EU-kommisjonen og ESA. Det er derimot kun kostnader i form av tap/skade som er direkte forårsaket av den eksepsjonelle hendelsen som kan dekkes under artikkel 61 (2) b. Praksis fra både EU-kommisjonen og ESA viser at det i den første perioden av pandemien langt på vei ble lagt til grunn en presumsjon om at bedrifter med omsetningstap av en viss størrelse kunne tilskrive pandemien dette tapet i sin helhet.

I forbindelse med revisjon av de midlertidige retningslinjene for covid-støtte ble det tatt inn

nye punkter om tolkningen av denne bestemmelsen. Det følger av denne tolkningen at det ikke lenger er grunnlag for å oppstille en presumsjon om at (visse) bedrifters tap skyldes pandemien. I utformingen av en støtteordning må det godtgjøres at det tapet som skal dekkes er en direkte følge av konkrete covid-restriksjoner (eksempler på dette kan være pålegg om å holde stengt, antallsbegrensninger utover det som følger av alminnelige avstandskrav med mer). Det fremgår uttrykkelig av de reviderte retningslinjene at andre typer restriksjoner, slik som f.eks. generelle krav om sosial avstand og generelle smittevernskrev ikke er omfattet av bestemmelsen. Den rettslige argumentasjonen er tidligere utdypet i NFDs brev til *NHO Reiseliv* av 12. juli 2021.

Norske myndigheter har hatt tett dialog med ESA om tolkningen av Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU) artikkel 107 (2) b (tilsvarende EØS-avtalens artikkel 61 (2) b) etter at de reviderte covid-retningslinjene ble vedtatt, hvor ESA har gitt klart uttrykk for at det neppe vil være mulig å opprettholde dagens brede ordning under artikkel 61 (2) b, men at en ordning hjemlet etter 61 (2) b må avgrenses til bedrifter/sectorer som kan godtgjøre at omsetningstapet skyldes konkrete covid-restriksjoner som går utover alminnelige smittevernskrev.

5.4.3 Om rammeverket for øvrig

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) skriver at det viktigste tiltaket for å holde kostnadene til kompensasjonsordningen nede, er å gi bedriftene rom for mest mulig normal forretningsdrift. Smitteverntiltakene må være ikke-vilkårlige og forholdsmessige, skriver NHO, noe som betyr at de på den ene siden må være tuftet på mest mulig sikker kunnskap om hva som virker smittehemmende, og på den andre siden må tiltak som har store økonomiske konsekvenser også ha stor innvirkning på smittespredningen. NHO mener disse vilkårene ikke alltid synes oppfylt. Etter to år er kunnskapen om hva som virker fortsatt utilstrekkelig. At eksempelvis skjenkestopp pålegges alle serveringssteder til alle tider tyder på at tiltaket ikke er forholdsmessig.

NHO Reiseliv etterlyser at myndighetene sier noe om de fremtidige rammebetingelsene for reiselivet. Overnattingsmoms og serveringsmoms bør reduseres for å sikre gjenreisningsevnen. Særlig om man skal ha tilbakebetalingskrav som går ut over likviditeten på lang sikt.

SMB Norge skriver at krav om innbetaling av skyldig skatter, avgifter og tvangsmulkt for 2020

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

og 2021 setter mange små og mellomstore bedrifter i en vanskelig situasjon. Foreningen mener disse kravene bør ettergis, og at det vil

være et viktig bidrag for å hjelpe ellers levedyktige bedrifter gjennom en krise som på ingen måte er over.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Konsekvenser for det enkelte foretak og dets aksjeeiere/deltakere/medlemmer

Tilskuddsordningen har vist seg å være en viktig støtteordning for flere foretak. Det har vært et stort antall søkere, og det har vært utbetalt betydelige midler.

Departementet foreslår forskriftshjemmel blant annet til å kreve at foretak som går med overskudd, skal tilbakebetale tilskudd det har mottatt i medhold av forskriften i det aktuelle tilskuddsåret. Forslaget vil bidra til at foretak får utbetalt tilskudd der det er behov som følge av nedstengninger eller liknende, samtidig som det totalt sett kan bidra til at tilskuddsordningen først og fremst går til å dekke tap virksomhetene har i året sett under ett. Forslaget kan ha konsekvenser for foretakene, blant annet i form av likviditetsutfordringer for foretaket på tidspunktet for tilbakebetaling. Kravet kan også påvirke foretakenes mulighet til videre investering i virksomheten, og minske deres insentiv til å skaffe seg overskudd. Det kan også påvirke foretakenes mulighet til å tilbakebetale lån, og slå ulikt ut avhengig av hvordan arbeidende eiere har organisert egen inntekt. Samtidig kan forslaget bidra til å gjøre ordningen mer målrettet, slik at fellesskapets midler i hovedsak går til å sikre arbeidsplasser og unngå unødvendige konkurser.

Forskriftshjemmelen gir også mulighet til å stille krav om tilbakebetaling før foretaket foretar utdelinger. Dette vil ikke i hovedsak ha direkte konsekvenser for foretaket selv. Det kan ha konsekvenser i form av at det legger begrensninger på foretakets mulighet til å delta i finansiering, utarbeide insentivprogrammer, eller løse

aksjonærkonflikter ved tilbakekjøp av egne aksjer. For aksjeeiere, deltakere eller medlemmer i foretaket kan utdelingsbegrensningen påvirke deres mulighet til videre investeringer, til å betale skatt eller til å foreta tidsnødvendige disposisjoner. Effekten av begrensningen blir normalt større jo lenger perioden varer. Departementet bemerker her at ordningen er rettet mot foretaket eller foretakene som mottar tilskudd, og ikke mot dets eiere, deltakere eller medlemmer.

Kravet om tilbakebetaling ved overskudd, og utbyttebegrensningen, kan begge ha effekt på foretak som velger å ikke søke tilskudd eller avstenge fra å søke.

Forskriftshjemmelen gir mulighet til å ilegge andre tilbakebetalingskrav enn de som nevnes ovenfor. Konsekvenser for eventuelle slike tilbakebetalingskrav vil vurderes dersom det blir aktuelt.

Ingen av effektene omtalt i dette punktet er prissatt, blant annet fordi det er uvisst hvordan situasjonen for foretakene vil være videre i 2022.

6.2 Konsekvenser for det offentlige

Et anslag på budsjettbehov for tilskuddene under ordningen og forvaltningskostnadene til tilskuddsmyndigheten Brønnøysundregistrene for 2022 dekkes innenfor bevilgningen på kap 900 post 25 og post 85, jf. omtale i Prop. 51 S (2021–2022). Forslag til begrensninger på utbytte og krav om tilbakebetaling hvis man går med overskudd året under ett, medfører at det er behov for etterkontroll i flere år, og følgelig at tilskuddsmyndigheten må tilføres midler til dette arbeidet i flere år.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 2 andre ledd

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å forlenge ordningens varighet i forskrift.

Regjeringen har signalisert at ordningen vil forlenges i januar 2022. Regjeringen besluttet i uke 2 å forlenge tiltakene i ytterligere fire uker. Ordningen vil derfor bli forlenget ut februar 2022. Se nærmere i punkt 5.1 ovenfor.

Til § 5 første ledd nytt siste strekpunkt

For å unngå at foretak kan motta tilskudd som det umiddelbart må tilbakebetale, foreslås det et nytt vilkår i § 5. Vilkåret går ut på at det ikke skal ha inntrådt omstendigheter som gir krav om tilbakebetaling. Departementet kan fastsette krav om tilbakebetaling i forskrift, se forslag til § 6a.

Til § 6 første ledd tredje punktum

Bestemmelsen fastsetter at tilskudd i form av kompensasjon for tapt varelager beregnes med utgangspunkt i anskaffelseskostnad.

Nærmere regulering av vilkår og hvilke tilskuddsperioder dette gjelder, fastsettes i forskrift. Se nærmere i punkt 5.2 ovenfor.

Til § 6 andre ledd

Departementet foreslår mindre språklige endringer.

Til § 6a

Første ledd inneholder en forskriftshjemmel for å stille krav om tilbakebetaling helt eller delvis fra foretak som får tilskudd, som følge av omstendigheter som intrer fra og med den aktuelle tilskuddsperioden. Bestemmelsen stiller ikke opp en uttømmende liste over hvilke omstendigheter som kan være aktuelle, men gir departementet fleksibilitet til å fastsette tilbakebetalingskrav senere, dersom dette blir aktuelt. Som eksempler på hva som kan gi grunnlag for tilbakebetalingskrav, viser lovteksten til at foretaket går med overskudd, eller foretar utdelinger fra foretaket.

Andre ledd fastsetter at krav på tilbakebetaling av tilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg.

Til § 7 første ledd

Endringen i bestemmelsen tydeliggjør at tilskuddsmyndigheten kan kontrollere om foretaket skulle ha tilbakebetalt tilskudd. Dette vil være aktuelt der det gis forskriftsbestemmelser i medhold av § 6a ovenfor. Det gir også mulighet til å kontrollere om foretakene har omgått tilbakebetalingskrav. Se nærmere i punkt 5.3 ovenfor.

Endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 (økonomiske tiltak i møte med pandemien: midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall)

I

I lov 18. desember 2020 nr. 156 om midlertidig tilskuddsordning for foretak med stort omsetningsfall etter august 2020 gjøres følgende endringer:

§ 2 andre ledd skal lyde:

(2) Departementet gir i forskrift regler om hvilke tilskuddsperioder ordningen skal gjelde for.

§ 5 første ledd nytt siste strekpunkt skal lyde:

– Det har ikke inntruffet omstendigheter som innebærer at foretaket har plikt til tilbakebetaling etter regler gitt i medhold av § 6a.

§ 6 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Tilskudd i form av kompensasjon for varelager som går tapt på grunn av myndighetenes smitteverntiltak, kan beregnes med utgangspunkt i anskaffelseskostnad.

§ 6 andre ledd skal lyde:

(2) Departementet gir forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf, herunder regler om beregningen av tilskuddet, fastsettelse av prosenttall og justeringsfaktor, hvilke kostnader som omfattes, øvre grenser for tilskudd som kan gjelde for det enkelte foretak eller samlet for kon-

sern, samt særskilte regler for konserninterne kostnader og omsetning.

Ny § 6a skal lyde:

§ 6a *Krav om tilbakebetaling som følge av særlige omstendigheter*

(1) *Departementet kan i forskrift gi regler om at foretak som får utbetalt tilskudd, skal tilbakebetale tilskuddet helt eller delvis som følge av omstendigheter som inntreffer fra og med tilskuddsperioden og frem til og med 31. desember 2023, herunder der foretaket går med overskudd eller foretar utdelinger fra foretaket.*

(2) *Krav på tilbakebetaling av tilskudd er tvangsgrunnlag for utlegg.*

§ 7 første ledd skal lyde:

(1) *Tilskuddsmyndigheten kan pålegge offentlige myndigheter eller private rettssubjekter, uten hinder av taushetsplikt, å gi opplysninger som er nødvendige for fastsetting av tilskudd etter denne loven, kontrollen av dette, eller kontrollen av om foretaket skal tilbakebetale tilskuddet helt eller delvis.*

II

Loven trer i kraft straks.
