

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til opplysningsplikt om opsjonsordninger i små oppstartsselskaper

Ansvarlig: Skattedirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Skattedirektoratet

Deres ref.:
2019/12406

Vår ref.:
20/00027

Dato:
5.5.2020

Vår saksbehandler:
Maria Rosenberg

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til opplysningsplikt om opsjonsordninger i små oppstartsselskaper

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet mener at en eventuell opplysningsplikt om opsjonsordningen for små oppstartsselskaper må være godt utredet og begrunnet. Oppstartsselskaper har ofte begrensede administrative ressurser, da all tilgjengelig kapasitet brukes til å utvikle selskapet og til å skaffe kapital. Videre har de små oppstartsselskapene sjelden fått på plass gode administrative rutiner, noe som har betydning for deres evne til å håndtere administrative oppgaver.

Regelrådet vurderer at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet fordi Skattedirektoratet ikke har forsøkt å anslå de administrative kostnadene selskapene får ved å oppfylle opplysningsplikten. Regelrådet mener det ville vært mulig å si noe om antallet selskaper som oppfyller vilkårene for å benytte seg av ordningen, og anslått hvor mye tid selskapene må bruke på opplysningsplikten.

Regelrådet mener også at det burde kommet tydeligere frem av høringsnotatet om opplysningsplikten er *nødvendig* for at myndighetene skal oppfylle sine EØS-rettslige forpliktelser. Og videre om det er påkrevet at selskapene gir opplysninger på tidspunktet for tildeling av opsjonene. Om så ikke er tilfelle, kan det stilles spørsmål om kostnadene for næringslivet ved å innfri plikten er unødvendige, selv om de ikke er store per virksomhet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

Fra 1. januar 2018 ble det innført en gunstig ordning for beskatning av opsjoner i arbeidsforhold for små oppstartsselskap, jf. skatteloven § 5-14 fjerde ledd. Ordningen innebærer at både skatt og arbeidsgiveravgift som en hovedregel utsettes frem til aksjene som opsjonen knytter seg til selges. Gjennom senere endringer har ordningen blitt utvidet.

Det er i dag ingen rapporteringsplikt om opsjonsordninger i små oppstartsselskap på tidspunktet for tildeling av opsjonen til den ansatte. Skattedirektoratet får først informasjon om bruk av opsjonsordningen gjennom aksjonærregisteret når opsjonen innløses, dvs. etter tre år, maksimalt ti år, fra tildelingen.

Skattedirektoratet foreslår at det tas inn en opplysningsplikt om tildeling av opsjoner i små oppstartsselskaper i skatteforvaltningsloven § 7-10 første ledd ny bokstav h. Forslaget til lovendring vil gi hjemmel etter skatteforvaltningsloven § 7-13 til å fastsette forskrift om innholdet i opplysningsplikten. Dette foreslås regulert i skatteforvaltningsforskriften nytt delkapittel I til § 7-10. Det foreslås at den nye opplysningsplikten trer i kraft fra 1. januar 2021, men slik at det skal gis opplysninger om alle opsjoner tildelt under ordningen fra 2018.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Oppstartsselskapene har, etter Regelrådets erfaring, begrensede administrative ressurser, da all tilgjengelig kapasitet må gå til å utvikle selskapet og til å skaffe kapital. Videre har oppstartsselskapene sjelden fått på plass gode administrative rutiner, noe som har betydning for deres evne til å håndtere administrative oppgaver.

Selv om opsjonsordningen er frivillig, mener Regelrådet en eventuell opplysningsplikt om ordningen for oppstartsselskapene må være godt utredet og begrunnet. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslaget.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Virkningene for næringslivet er beskrevet kvalitativt i høringsnotatet. Det fremgår at kostnadene hovedsakelig vil bestå i å få levert inn opplysninger selskapene forutsetningsvis allerede har, eventuelt kjøpe tjenester fra en regnskapsfører for å få levert opplysningene. Skattedirektoratet har ikke vist anslag på administrasjonskostnadene selskapene vil få ved å oppfylle opplysningsplikten. Regelrådet

mener dette er en svakhet ved utredningen. Etter Regelrådets vurdering bør det være mulig å gi et anslag på disse kostnadene.

Regelrådet mener at Skattedirektoratet burde beskrevet antallet oppstartsselskaper som antas å tilfredsstille vilkårene i opsjonsordningen og som dermed potensielt vil kunne ta ordningen i bruk og bli omfattet av opplysningsplikten. Regelrådet viser til veilederen fra Nærings- og fiskeridepartementet fra 2018 for en nærmere beskrivelse av beregning av administrativt kostnader¹.

3.2. Forenkling for næringslivet

Det foreslås en ny opplysningsplikt med tilhørende oppgaver og kostnader for oppstartsselskaper som velger å benytte opsjonsordningen. Regelrådet mener det er viktig at ordningen, dersom den innføres, er så enkel som mulig å praktisere. Det er her snakk om små bedrifter i en tidlig fase med meget begrensede ressurser til administrative oppgaver.

Regelrådet stiller spørsmål ved om hensynet til enkelhet for oppstartsselskapene er tillagt nok vekt i avveien mellom de ulike rapporteringsløsningene som Skattedirektoratet har vurdert. Etter Regelrådets vurdering vil det trolig være enklest for selskapene å rapportere sammen med skattemeldingen. I tillegg bør det vurderes å åpne for å kunne melde inn tidligere.

3.3. Digitalisering

Skattedirektoratet har vurdert om det vil være mulig å benytte eksisterende rapporteringsordninger som a-meldingen, aksjonærregisteret og skattemeldingen, men kommet til at de tilråder å opprette en ny rapporteringsløsning. Skattedirektoratet skriver at de planlegger å legge til rette for enkel rapportering via tasteskjema i Altinn, samt fil-innsending eller integrert system.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det er kun små oppstartsselskaper som blir omfattet av rapporteringsordningen. Skattedirektoratet skriver at de derfor vil legge til rette for en enkel rapportering og at ordningen skal være minst mulig belastende for selskapene, samtidig som myndighetenes behov ivaretas.

3.5. Alternative tiltak

Skattedirektoratet har vurdert alternative måter å få til en enkel rapportering på, men har ikke vurdert andre måter å dekke informasjonsbehovet på enn gjennom innrapportering. Skattedirektoratet viser i høringsnotatet til brev fra Finansdepartementet av 29. november 2019 som ga direktoratet i oppdrag å foreslå en rapporteringsordning og sende dette på høring.

Regelrådet forstår behovet for å kunne anslå provenyeffekter og nødvendigheten av å oppfylle forpliktelse om rapportering til ESA. I høringsnotatet nevnes også behovet for å kunne evaluere ordningen. Etter Regelrådets vurdering er det, ut fra høringsnotatet, ikke klart om disse behovene medfører at det er *nødvendig* med en opplysningsplikt på tidspunktet for *tildeling* av opsjonene. Dette burde kommet tydeligere frem i høringsnotatet.

Dersom formålet med forslaget først og fremst er en evaluering av ordningen, mener Regelrådet at en utvalgsundersøkelse også kan vurderes. Den vil ikke gi opplysninger om det enkelte selskapet som benytter opsjonsordningen, men vil medføre vesentlig lavere administrasjonskostnader for selskapene samlet sett.

¹ [Utredning av konsekvenser for næringslivet – en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak](#), Nærings- og fiskeridepartementet.

Det nevnes i forarbeidene til ordningen (Prop.1 LS Skatter, avgifter og toll 2018) at Sverige og Storbritannia har tilsvarende opsjonsordninger for små oppstartsselskaper, men det er ikke omtalt i høringsnotatet hvilken opplysningsplikt eller rapportering som gjelder der. Eksempler fra disse landene kunne vært vurdert som alternativer i den norske utredningen.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Skattedirektoratet skriver at det er nødvendig å utarbeide informasjon om rapporteringsordningen til oppstartsselskapene, og at slik informasjon vil bli tilgjengelig der selskapene mottar annen informasjon om rapportering. Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har satt lys på dette behovet.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Skattedirektoratet skriver i høringsnotatet at opplysningsplikten må ses i lys av formålet med rapporteringen og at dette er knyttet til en gunstig skatteordning hvor formålet er å gjøre det lettere for små oppstartsselskap å ansette og beholde ansatte. Skattedirektoratet vurderer at ordningen vil være lite belastende for selskapene. Skattedirektoratet skriver at det er få opplysninger som kreves, og det stilles ikke krav om systemløsning fra selskapenes side.

Regelrådet mener den direkte nytten ved opplysningsplikten hovedsakelig vil tilfalle myndighetene, mens selskapene får administrative kostnader ved å oppfylle plikten.

Dersom det er *nødvendig* for myndighetene å få innhentet opplysningene på tildelingstidspunktet, for eksempel for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser, mener Regelrådet at opplysningsplikten kan forsvares. Dersom dette ikke er *nødvendig* kan kostnadene for næringslivet være unødvendige, selv om de ikke er store per selskap. Regelrådet mener det burde kommet tydeligere frem i høringsnotatet hvorvidt opplysningene det bes om er *helt nødvendige*, og ikke bare noe som er "greit å ha".