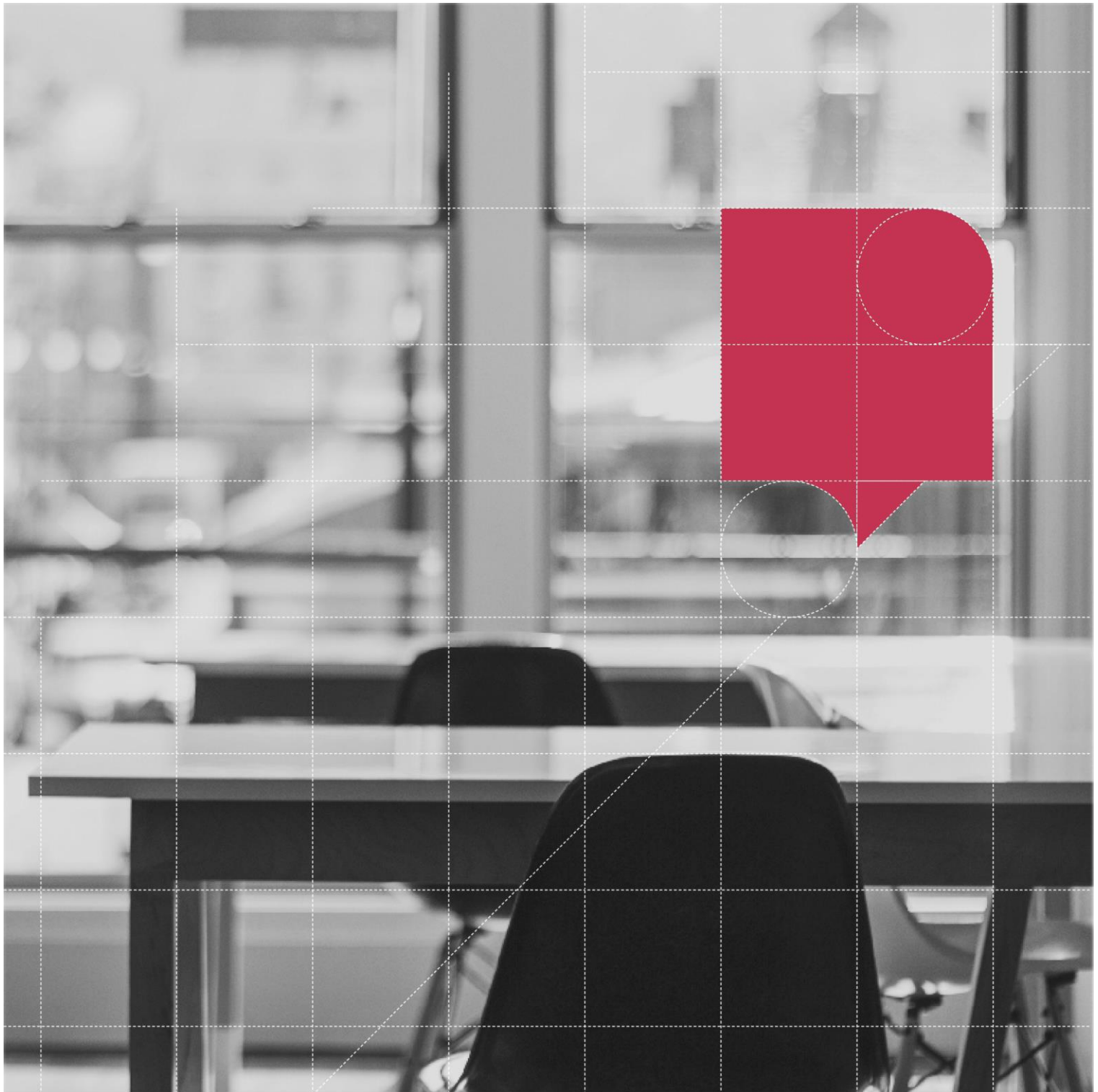


Regelrådets uttalelse

Om: **Endringer i stiftelsers adgang til å drive næringsvirksomhet, rapportering av regnskapsopplysninger, endringer i reglene for små stiftelser mv.**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



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

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:

21/3740

Vår ref.:

21/000135

Vår saksbehandler:

Kristin Johnsrud

Dato:

08.07.2021

Uttalelse

Om: **Endringer i stiftelsers adgang til å drive næringsvirksomhet, rapportering av regnskapsopplysninger, endringer i reglene for små stiftelser mv.**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forsalg til endringer i stiftelsers adgang til å drive næringsvirksomhet, rapportering av regnskapsopplysninger, endringer i reglene for små stiftelser mv.

Det er positivt at utredningen tar utgangspunkt i kravene utredningsinstruksen, og flere at spørsmålene er besvart. Regelrådet finner imidlertid at det er svakheter i utredningen når det gjelder virkninger for næringslivet. Det gjelder særlig i virkningene av et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelsen. Det grunn til å tro at omstillingskostnadene for eksisterende stiftelser kan bli høye ved en slik løsning. Vi savner en utredning av virkningene av et slikt forbud, herunder en vurdering av praktisk gjennomføring, forholdet til kreditorer og avtaleparter, og mulige virkninger av overdragelse av fast eiendom. Regelrådet savner også en vurdering av konkurransevirkningene av et forbud dersom det er forskjellige regler for nye stiftelser og eksisterende stiftelser. Regelrådet registrerer også at det ikke er samsvar mellom forbudet slik det er beskrevet i høringsnotatet og lovforslaget. Etter Regelrådets vurdering er det også uklart om forslaget om rapportering av regnskapsopplysninger er tilpasset stiftelsenes virksomhet og omfang, og om opplysningene bør rapporteres til Stiftelsestilsynet.

Gitt svakheterne i utredningen kan Regelrådet ikke si at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken. Etter Regelrådets vurdering er det behov for ytterligere utredning før en beslutning kan fattes om innføring av et forbud.

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 godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet sendte den 21. mai 2021 på høring forslag til endringer i stiftelsesloven om stiftelsers adgang til å drive næringsvirksomhet, rapportering av regnskapsopplysninger, endringer i reglene for små stiftelser mv.

Departementet foreslår i høringsnotatet

- å innføre et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelser
- at rent pengeutdelende stiftelser må ha en høyere grunnkapital enn andre stiftelser
- at stiftelser skal rapportere sentrale regnskapstall direkte til Stiftelsestilsynet
- at foretaksnavnet til stiftelser skal inneholde ordet stiftelse eller forkortelsen STI
- å innføre krav om at meldinger til Stiftelsestilsynet skal sendes inn elektronisk

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 vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Det fremgår av høringsnotatet at det er registrert 806 næringsdrivende stiftelser i stiftelsesregisteret, og enkelte av disse har høy egenkapital. Med dette som utgangspunkt mener Regelrådet at det er viktig å foreta en grundig vurdering av virkningene av et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelser. Videre foreslås det at stiftelser skal rapportere sentrale regnskapstall direkte til Stiftelsestilsynet. Regelrådet har på denne bakgrunn valgt å uttale seg om denne saken.

Regelrådet vil i det videre fokusere på de forslagene som har virkninger for næringsdrivende stiftelser.

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 punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet gir i høringsnotatet en tilstrekkelig beskrivelse av berørt næringsliv. Høringsnotatet gir blant annet eksempler på næringsdrivende stiftelser og viser til statistikk fra stiftelsesregisteret med hensyn til antall registrerte næringsdrivende stiftelser. Disse dataene gir et nyttig grunnlag for å vurdere omfanget av virkninger for næringslivet i denne saken.

Videre gir departementet en kvalitativ beskrivelse av enkelte virkninger for næringslivet. Den kvalitative beskrivelsen gir imidlertid etter Regelrådets vurdering ikke et helhetlig bilde av virkningene. Videre mener Regelrådet at det burde vært mulig å kostnadsberegne virkningene av enkelte av forslagene. For eksempel forslaget om å rapportere sentrale regnskapstall. Her bør det være mulig å anslå forventet tidsbruk og dermed finne den administrative kostnaden. Videre bør det også være mulig å si noe om mulige nyttevirkninger av kravet om at meldinger til Stiftelsestilsynet skal sendes inn elektronisk.

Det er svakheter i utredningen av en mulig overgangsordning for eksisterende stiftelser i forbindelse med et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelsen. Departementet skriver i høringsnotatet at forbudet mot å drive næringsvirksomhet i stiftelser kun skal gjelde for *nye* stiftelser for å unngå vesentlige kostnader til restrukturering av eksisterende stiftelser. Alternativt foreslår departementet langvarige overgangsregler for eksisterende stiftelser og ber om høringsinstansenes innspill. Etter Regelrådets vurdering er det uklartheter og svakheter i høringsnotatet på dette punktet. For det første er utkastet til lovtekst ikke i samsvar med departementets primære forslag om at forbudet kun skal gjelde for nye stiftelser, da forbudet i lovforslaget ikke skiller mellom nye og eksisterende stiftelser. For det andre er virkningene av et forbud for eksisterende stiftelser ikke utredet i høringsnotatet. Det er således ikke mulig for høringsinstansene å ta stilling til om forbudet også bør gjelde for eksisterende stiftelser. Departementet har ikke utredet og belyst virkningene av et slikt forslag. Regelrådet savner i denne forbindelse en vurdering av om det er praktisk mulig for eksisterende stiftelser å legge næringsvirksomheten i datterselskaper uten å komme i konflikt med stiftelsens formål og vedtekter. Og videre en vurdering av forholdet til kreditorene og stiftelsens avtaleparter knyttet til næringsdriften. Avslutningsvis stiller Regelrådet også spørsmål ved om en eventuell overdragelse av fast eiendom fra stiftelsen til datterselskapet kan utløse dokumentavgift, og om stiftelsesformen blir sårbar for endringer i skattelovgivningen. Etter Regelrådets vurdering er forbud for eksisterende stiftelser ikke tilstrekkelig utredet i høringsnotatet og utgjør ikke et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for dette forslaget.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

Regelrådet registrerer at det er uklartheter knyttet til beskatningen av næringsdrivende stiftelser. At noen stiftelser ikke betaler skatt, kan innebære en konkurransevridning i disfavør av selskaper som driver tilsvarende virksomhet i andre former. Regelrådet finner det positivt at departementet har vurdert konkurransevirkningene av eksisterende regulering, og at det tas grep for å sikre mer effektiv og rettferdig konkurranse. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av konkurransevirkningene av et forbud mot å drive næringsvirksomhet direkte i stiftelsen for *nye* virksomheter versus ikke forbud for *eksisterende* virksomheter.

3.3. Forenkling for næringslivet

Departementet har foreslått enkelte forenklinger i stiftelseslovens system. Regelrådet synes det er positivt at det ryddes opp i begrepsbruken rundt hva som menes med næringsdrivende stiftelser herunder forholdet mellom begrepet «næringsvirksomhet» i stiftelsesloven og «ervert til formål» i skatteloven. Regelrådet vil påpeke at det likevel kan være behov for ytterligere veiledning vedrørende innholdet i begrepet «ervert til formål».

3.4. Digitalisering

Regelrådet finner det positivt at departementet har utredet og foreslått innføring av elektronisk signatur, elektronisk registrering og melding i Stiftelsesregisteret og gjenbruk av data. Videre er det positivt at departementet foreslår en gebyrstruktur som legger til rette for digitalt førstevalg. Regelrådet noterer seg at det legges vekt på at forslaget skal forenkle og effektivisere saksbehandlingen både for stiftelser og Stiftelsestilsynet. Og videre at forslaget trolig vil kunne være ressursbesparende både for eksisterende stiftelser, stiftelser som opprettes og for myndighetene.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet ser at det foreslås forenklede regler for små pengeutdelende stiftelser, men vil ikke kommentere utredningen av dette forslaget nærmere da disse stiftelsene normalt ikke driver næringsvirksomhet.

Når det gjelder næringsdrivende stiftelser så registrerer Regelrådet at ca. 95 prosent av *alle* stiftelser følger regnskapsreglene for små foretak. Departementet skriver i utredningen at det er flere særtrekk ved stiftelsesformen som taler for at stiftelser er i en annen posisjon enn små foretak generelt. Regelrådet registrerer at departementet på denne bakgrunn foreslår en særskilt rapportering av grunnleggende regnskapsopplysninger til Stiftelsestilsynet. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av om rapporteringskravene må gjelde for alle stiftelser, eller om det er mulig og fornuftig å differensiere rapporteringen etter type virksomhet eller omfang. Regelrådet registrerer at regnskapsopplysninger normalt reguleres i regnskapsloven og rapporteres til regnskapsregisteret. På denne bakgrunn savner Regelrådet en vurdering av om rapporteringskravene bør reguleres i regnskapsloven og rapporteres til regnskapsregisteret, og videre om Stiftelsestilsynet kan hente opplysningene derfra. Etter Regelrådets vurdering er det i utgangspunktet forenklende for næringslivet om de kan rapportere regnskapsopplysninger til ett sted, og at ulike etater kan hente opplysningene direkte derfra.

3.6. Alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at departementet har utredet alternative reguleringstiltak for flere av forslagene. Videre er det en fordel at departementet gir en tilrådning av tiltak, selv om departementet også ber om høringsinstansenes innspill. Etter Regelrådets vurdering balanserer departementet en klar tilrådning og anmodning om innspill på en god måte slik at det ikke er tvil om hva som er departementets fortrukne løsning på det nåværende tidspunktet.

Når det gjelder forbudet mot å drive næringsvirksomhet direkte i stiftelser, ønsker Regelrådet en grundigere vurdering av formålet med forslaget og om forslaget vil bidra til å nå målet med bestemmelsen.

Regelrådet synes det er opplysende at departementet gjennomgående vurderer stiftelsesmodellen opp mot andre sammenslutningsformer når tiltak vurderes. Regelrådet savner imidlertid en redegjørelse for hvordan tilsvarende regler er i sammenlignbare land, som for eksempel Sverige og Danmark. Regelrådet mener at informasjon om reguleringen av næringsvirksomhet i stiftelser i andre land ville styrket beslutningsgrunnlaget og kunne gitt inspirasjon til alternative løsninger.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet registrerer at departementet har vurdert enkelte forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Regelrådet kan ikke se at departementet har drøftet ikrafttredelse av forslagene, men erkjenner at dette beror på Stortingets samlede behandling av endringene i stiftelsesloven, herunder NOU 2016:21. Regelrådet anbefaler at departementet vurderer behovet for veiledning i forbindelse med innføringen av et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelser. Og videre de skattemessige implikasjonene av dette. Departementet bør også se nærmere på innholdet i rapporteringsplikten for sentrale regnskapstall, og behovet for veiledning knyttet til dette.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet noterer at forslaget først ble sendt på høring med en høringsfrist på fire uker. Dette er kortere enn minimumskravet på seks uker, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3. Høringene har en viktig demokratisk funksjon i reguleringssystemet og det er viktig å gi høringsinstansene tilstrekkelig tid til å gi gode og verdifulle innspill til beslutningsgrunnlaget.

Regelrådet er fornøyd med at departementet har utvidet høringsfristen til 13. august, slik at høringsinstansene gis tilstrekkelig tid til å respondere på forslaget.

Det fremgår ikke av høringsnotatet om departementet har gjennomført tidlig involvering av berørt næringsliv i denne saken. Tidlig involvering kan gi viktig informasjon i en tidlig fase og kunne i denne saken bidratt til at utfordringene med et forbud ville kommet frem i utredningsfasen. I den grad tidlig involvering er gjennomført anbefaler Regelrådet at departementet gjør rede hvem som har vært involvert og hva som har kommet ut av denne kontakten.

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

Det er svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet, og særlig virkningene av et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelsen. Det grunn til å tro at omstillingskostnadene for næringslivet kan bli høye ved en slik løsning. Videre er det uklart om forslaget om rapportering av regnskapsopplysninger er tilpasset stiftelsenes virksomhet og omfang. Gitt svakhetene i utredningen kan Regelrådet ikke si at målene kan oppnås til en relativt

sett lav kostnad for næringslivet i denne saken. Etter Regelrådets vurdering er det behov for ytterligere utredning før en beslutning kan fattes om innføring av forbud.