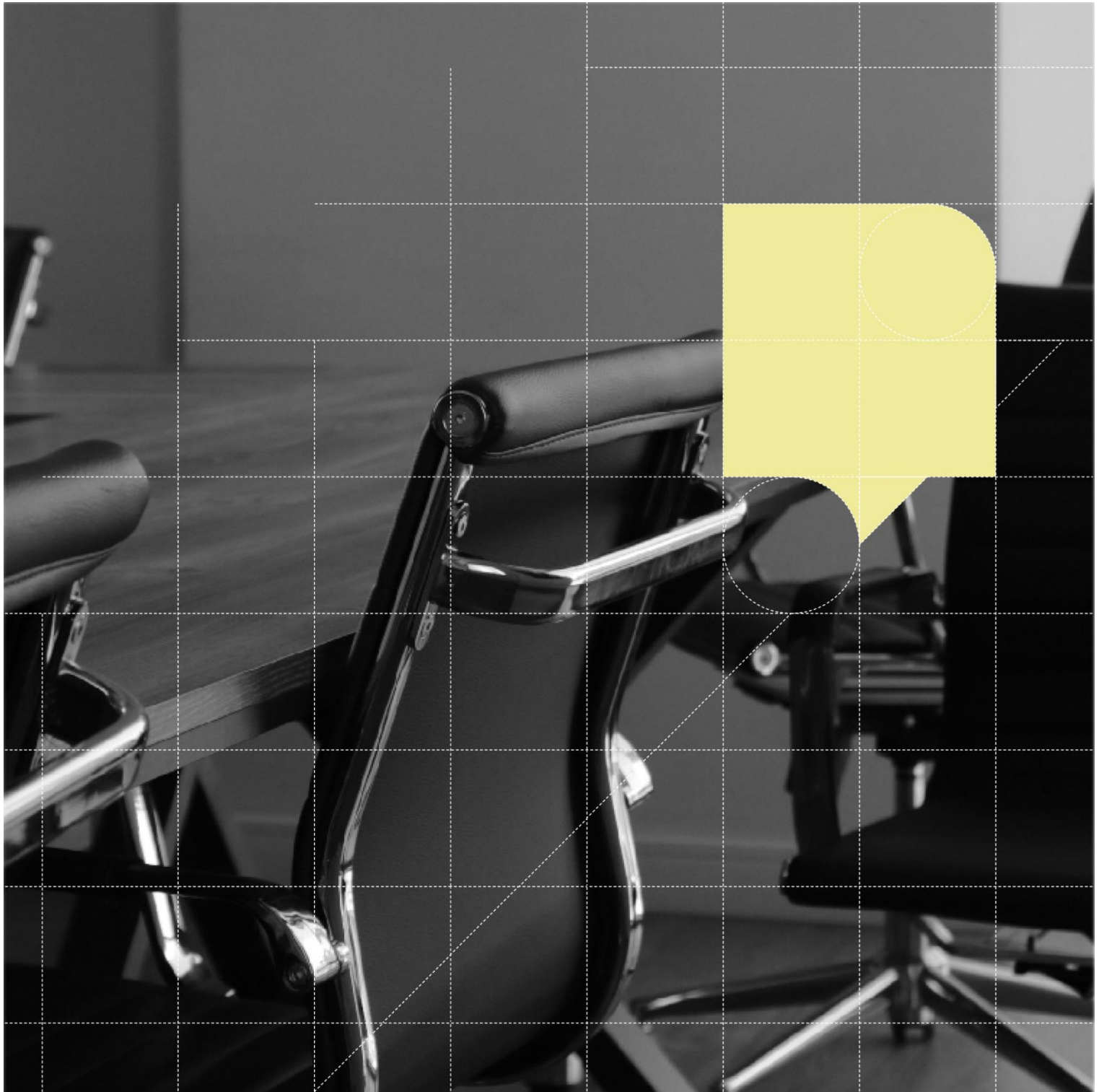


Regelrådets uttalelse

Om: **Høring - forslag til endringer i skatteloven § 6-41, samt ny § 6-41-6, ny § 6-41-7 og ny § 6-41-8 i Finansdepartementets forskrift til skatteloven (FSFIN)**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:
20/7418

Vår ref.:
23/00078

Vår saksbehandler:
Cathrine B. Rønning

Dato:
05.06.2023

Uttalelse

Om: **Høring - forslag til endringer i skatteloven § 6-41 mv.**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt på høring et forslag om endringer av rentebegrepet i rentebegrensningsreglene i skatteloven og to justeringer for å regulere tilpasningsmuligheter som eksisterer i gjeldende regler.

Regelrådet mener departementet har beskrevet problemet som skal løses på en tilfredsstillende måte. Det er positivt at de har vist til lignende regulering i andre land og til OECD's tilrådninger. Videre er det positivt at departementet har vurdert mulige alternativer for utforming av reglene.

Forslaget berører næringslivet på tvers av alle bransjer. Hvem som blir berørt er vanskelig å få fatt i fordi regelverket er komplisert og med mange og omfattende unntak. Departementet har etter Regelrådets vurdering ikke utredet eller gitt en tilstrekkelig oversikt over berørte. De direkte virkningene for næringslivet er overordnet kvalitativt beskrevet og departementet har sagt noe om de administrative kostnadene. Vi savner imidlertid en beskrivelse av indirekte virkninger, særlig påvirkning av konkurranseforholdene. Det er positivt at departementet har gjort en vurdering av hensynet til små virksomheter når det gjelder rentekostnader knyttet til finansiell leasing.

Regelrådet mener departementet burde sett på om det er mulig å forenkle regelverket. Skatteloven § 6-41 er en lang paragraf som er uoversiktlig og teknisk krevende å anvende. Vi mener også at høringsnotatet burde vært skrevet med klarere språk for å gjøre det enklere å forstå hva endringene betyr.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet har sendt forslag om endring av skatteloven § 6-41, samt ny § 6-41-6, ny § 6-41-7 og ny § 6-41-8 i Finansdepartementets forskrift til skatteloven (FSFIN), på høring 12.04.2023.

Forslaget innebærer for det første at rentebegrepet i rentebegrensningsreglene i skatteloven § 6-41 annet ledd skal utvides til å omfatte kostnader ved finansiell leasing. Slike leieavtaler må balanseføres etter Norsk Regnskapsstandard (NRS) 14 Leieavtaler. Det må beregnes et rentelement knyttet til slike avtaler som er i tråd med denne regnskapsstandard. Formålet med rentebegrensningsreglene er å motvirke overskuddsflytting i flernasjonale konsern. Reglene motvirker at en uforholdsmessig høy andel av konsernets gjeld og rentefradrag plasseres i Norge og dermed reduserer norsk skatt.

For det andre foreslår departementet å regulere tilpasningsmuligheter som eksisterer i gjeldende regler gjennom å justere hvilke rentekostnader som omfattes av EBITDA-regelen mellom nærstående utenfor konsern i skatteloven § 6-41 niende ledd. For det tredje foreslås det av samme grunn en justering av hvilke typer konsernbidrag som skal trekkes fra i fradragsrammen etter skatteloven § 6-41 tredje ledd.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet har som mål å uttale seg til de sakene som har størst virkninger for næringslivet og til de forslagene som berører mange næringsdrivende. Forslagene i høringsnotatet berører i utgangspunktet alle næringer. Selv om virkningene av forslagene for næringslivet kan synes begrenset, så er det viktig å utrede hvem som blir berørt og hva som er de forventede virkningene av forslaget.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener departementet beskriver problemet som skal løses og målet som man ønsker å oppnå på en tilfredsstillende måte. Problemets omfang og forventet fremtidig utvikling av

problemet dersom man ikke innfører tiltak kunne med fordel blitt beskrevet grundigere. Det hadde vært positivt om departementet kunne tallfestet omfanget av problemet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Departementet har utredet alternative forslag for utforming av regler, både når det gjelder finansiell leasing og når det gjelder nærståenderegelen. Det er positivt at ulike alternativer er presentert i høringsnotatet. Det er også begrunnet hvorfor departementet ikke går videre med de alternative forslagene.

Mange land har innført regler om begrensning av rentefradrag som et tiltak mot overskuddsflytting. Departementet har omtalt hvordan rentebegrensningsreglene knyttet opp mot finansiell leasing i Sverige, Danmark og Storbritannia. De har også vist til anbefalinger fra OECD og G20 (BEPS-prosjektet) og EUs skatteomgåelsesdirektiv. Det er nyttig at departementet har omtalt regelverket i andre land.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Forslaget berører næringslivet på tvers av alle bransjer. Hvem som blir berørt er vanskelig å få fatt i fordi regelverket er komplisert og med mange omfattende unntak. Departementet har etter Regelrådets vurdering ikke utredet eller gitt en tilstrekkelig oversikt over berørte, blant annet fordi det er mange unntak fra rentebegrensningsreglene. Det hadde vært en fordel om høringsnotatet ga en oversikt over unntakene etter gjeldende rett slik at det hadde vært enklere å forstå hvem som blir berørt av dette forslaget. Det er uheldig om det er uklart for virksomhetene om de blir berørt av forslaget eller ikke.

For å finne frem til alle relevante virkninger av tiltakene som blir utredet, bør en starte med å identifisere berørte, blant annet hvilke virksomheter som direkte og indirekte får fordeler eller ulemper som følge av tiltaket. Vi viser til vår veiledning om dette temaet på vår hjemmeside: [Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://www.regelradet.no/Regelradets_råd_til_utredere_om_hvordan_beskrive_berørt_næringsliv)

I dette tilfellet er det ikke en spesiell bransje som blir berørt, men forslaget berører selskaper i alle bransjer. Det hadde styrket utredningen om departementet hadde forsøkt å anslå antall berørte. Regelrådet skulle gjerne sett at departementet som et minimum kom med eksempler på virksomheter som blir berørt og hvilke som ikke blir det.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

De direkte virkningene for næringslivet er overordnet kvalitativt beskrevet. Departementet har tallfestet forventet provenyøkning til ca. 30 millioner kroner, men understreker at beregningene er usikre. Ingen andre virkninger er tallfestet eller verdsatt.

Departementet antar at for skattepliktige hvor rentebegrensningsregelen kommer til anvendelse, så vil forslaget til regelendring medføre at de må gjennomgå sine leieavtaler for å vurdere klassifiseringen, men at ytterligere administrative kostnader vil være beskjedne. Dette anses å være mindre relevant for en del virksomheter som er under terskelverdiene, eller er del av helnorske konsern. Regelrådet stiller spørsmål til hva departementet mener med at det er «mindre relevant».

Omgåelsesreglene knyttet til renter til nærstående og konsernbidrag, vil gi økt kompleksitet i regelverket, og vil kunne føre til noe økte administrative kostnader. Det er positivt at departementet sier noe om de administrative kostnadene, selv om de ikke er tallfestet.

Regelrådet savner beskrivelse av indirekte virkninger. Disse kan være både positive og negative. En viktig indirekte virkning som bør belyses, er eventuelle virkninger på konkurranseforholdene.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Enkelte forutsetninger for vellykket gjennomføring er vurdert under departementets vurdering av valg av tiltak. Departementet antar at ekstra kostnader for Skatteetaten til endring av retningslinjer, regelverk, skjema, programvare/IT eller veiledning og kontroll vil være relativt beskjedne. Departementet ber om høringsinnspill på praktisk gjennomføring av anbefalt alternativ for nærståenderegelen. Utover dette har ikke departementet eksplisitt vurdert forutsetninger for vellykket gjennomføring. Når regelverket er så komplisert og detaljert som i dette tilfellet så er det vanskelig for Regelrådet å si om departementet burde gjort noe mer.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Høringsnotatet har begrenset informasjon om hvem som blir berørt, og det er også lite informasjon om hvor mange små virksomheter som blir berørt. Regelrådet har forståelse for at departementet ikke har data som kan tallfeste alle tilfeller, men mener at de berørte kunne vært belyst gjennom eksempler på hvordan regelverket vil slå ut for virksomheter av ulik størrelse.

For å redusere noen administrative byrder for små foretak, som ikke antas å bli omfattet av rentebegrensningsreglene på grunn av at samlet årlige rentekostnader ikke overstiger terskelbeløpene i § 6-41 fjerde ledd, foreslår departementet en terskel for når foretak må beregne rentekostnader knyttet til leasing. Det er positivt at departementet har gjort en vurdering av hensynet til små virksomheter for denne endringen, og at de har foreslått unntak for beregning av rentekostnader for de tilfeller samlede leasingkostnader fra finansielle leasingavtaler er mindre enn en million kroner i beskatningsåret.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet om næringslivet har vært involvert tidlig i regelverksprosessen. Tidlig involvering av de berørte i utredningsfasen kan styrke utredningen.

4.3 Forenkling for næringslivet

Etter Regelrådets oppfatning inneholder høringsnotatet et komplisert og teknisk språk. I tillegg er det enkelte skrivefeil ved henvisninger til avsnittspunkter og paragrafer i forskriften som svekker leservennligheten. En offentlig høring kan leses av personer med ulike forutsetninger og kunnskaper. Etter vår vurdering burde myndighetene i slike tilfeller bruke et språk som er så klart at de fleste som leser det forstår det som står der og kan gjøre nytte av det de finner, for eksempel forstå om de kommer til å bli berørt eller ikke eller å gi et relevant hørings svar. Vi viser til bestemmelsen om klart språk i språklova § 9 og [generelle klarspråktips](#), utarbeidet av Språkrådet.

Regelrådet mener departementet burde sett på om det er mulig å forenkle regelverket. Rentebegrensningsregelen i skatteloven §6-41 består av 13 ledd og språket i lovbestemmelsen er teknisk vanskelig. Lovparagrafen er uoversiktlig og krevende å anvende. Vi viser til veiledning for skribenter – [Godt språk i regelverk](#). I innledningen skriver Åse Wetås, direktør i Språkrådet: «Unødig tungt og innfløkt lovspråk gjør forvaltningen mindre effektiv og kan i verste fall føre til at innbyggerne ikke forstår hvilke rettigheter og plikter de har. Det er et demokratisk problem. Derfor stilles det stadig oftere krav om at språket i lovttekster skal være klart.»

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at det er foreslått eller planlagt evaluering av forslaget. Regelrådet mener at en evaluering med fordel kunne vært vurdert for dette forslaget.

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

Høringsnotatet har mangler ved beskrivelsen av berørte og virkninger. Det er derfor vanskelig å forstå hvem og hvor mange som blir berørt av endringene. En bredere beskrivelse av berørt næringsliv, tallfestede eksempler på mulige utfall for ulike typer virksomheter og en bredere vurdering av konsekvensene for næringslivet ville gjort det lettere å vurdere om forslaget har utilsiktede virkninger for deler av næringslivet. Det gjør at Regelrådet ikke kan svare på spørsmålet om forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.