

Nærings- og fiskeridepartementet
att: postmottak@nfd.dep.no

Høringssvar i forbindelse med nytt regelverk om stiftelser

Vi viser til departementets høringsnotat av 21.mai d.å. om endringer i stiftelsers adgang til å drive næringsvirksomhet, rapportering av regnskapsopplysninger, endring av reglene for små stiftelser mv. På vegne av våre medlemmer vil vi dele våre innspill i anledning departementets forslag. Vi stiller oss gjerne til disposisjon for videre dialog om våre innspill dersom det er ønskelig.

Våre hovedsynspunkter

- Forslaget om å at stiftelser ikke skal kunne drive skattepliktig næringsvirksomhet i stiftelsen, bør ikke tas til følge.
- Sparebankforeningen anbefaler samtidig at forslaget fra Stiftelseslovutvalget om at næringsdrivende stiftelser ikke bør videreføres som en egen kategori stiftelser, følges opp.
- For det tilfelle at departementet velger å ikke beholde dagens regelverk, mener vi at det bør legges til rette for romslige overgangsbestemmelser for alle berørte stiftelser. Dette standpunkt innebærer imidlertid ingen støtte til departementets forslag jmf første kulepunkt.
- Forslaget om at begrepet «næringsvirksomhet» i stiftelsesloven fremover som hovedregel skal tolkes på samme måte som begrepet «erverv til formål» i skatteloven, frarådes.

Hvem vi representerer

Sparebankforeningen er sparebankenes og sparebankstiftelsenes næringsorganisasjon. Vår oppgave er å utvikle og styrke det norske sparebankvesenet som består av både sparebanker og sparebankstiftelser. Sparebankforeningen organiserer majoriteten av alle landets sparebankstiftelser og har nær dialog med medlemmene om stiftelsesrelevante problemstillinger.

Sparebankstiftelsene representerer langsiktige eiere i sparebanken de er knyttet til. I tillegg viderefører de viktige sparebanktradisjoner og er en av Norges største private bidragsytere til samfunnsnyttige formål gjennom sin gaveutdelingsvirksomhet.

I 2020 ble det til sammen delt ut nær 1,4 milliarder kroner fra landets sparebankstiftelser til ulike allmennyttige formål som kommer samfunnet, innbyggerne og næringslivet til gode både direkte og indirekte. Tildelingene fra stiftelsene skaper bolyst, fremmer frivillighet og stimulerer utviklingen av gode og bærekraftige nærmiljø og lokalsamfunn.

Sett i lys av at sparebankstiftelsenes oppfyller viktige samfunns mål som det er bred tverrpolitisk enighet om, er det uheldig at departementet initierer regelverksendringer som kan begrense sparebankstiftelsenes mulighet for å utvikle seg videre til beste for alle som nyter godt av stiftelsene.

Bakgrunnen for våre innspill

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at flere av forslagene til regelverksendringer ikke vil begrense sparebankstiftelsenes virksomhet. Begrunnelsen er at sparebankstiftelsene i stor grad også

er regulert av finansforetaksloven. Dette er prinsipielt riktig, men endringer i stiftelsesloven får direkte betydning også for sparebankstiftelser, så langt det berører den virksomhet og det formål som ligger i slike stiftelser. Om sparebankstiftelser skal unntas en endring må det fremgå direkte i stiftelsesloven eller gjennom positiv regulering i finansforetaksloven. Eventuelle endringer i Stiftelsesloven kan også medføre (initiativ til) justeringer av bestemmelser i finansforetaksloven som regulerer sparebankstiftelsene, og eventuelle endringer i stiftelsesloven kan slik få virkninger som ikke er vurdert eller tilstrekkelig utredet.

I tillegg har flere sparebankstiftelser etablert egne stiftelser i forbindelse med erverv av eiendom, næringsvirksomhet og lignende. Disse stiftelsene er ordinære stiftelser selv om de har sitt utspring fra kapital som opprinnelig er stilt til rådighet fra en sparebankstiftelse. Disse stiftelsene vil bli direkte berørt av de foreslåtte endringene. Høringsnotatet tilsier ikke at dette er vurdert.

Våre innspill må samtidig sees i nær sammenheng med at en rekke sparebankstiftelser har utstrakt dialog med andre stiftelser i forbindelse med sin gaveutdelingsvirksomhet. Sammen med våre medlemmer er vi derfor engasjert i spørsmålet om hvilke rammebetingelser stiftelsene skal ha i tiden fremover.

Våre vurderinger

Begrunnelsen for forslaget om forbud mot næringsvirksomhet i stiftelser

Departementet uttaler at spørsmålet om stiftelsers skatteplikt er komplisert og skaper uklarhet hos ulike aktører, siden det ikke er klart hva som menes med å ha "erverv til formål" i skattelovens forstand. Vi deler ikke denne vurderingen og ser ikke behovet for endringene som departementet beskriver.

Skattedirektoratet utarbeidet i 2012 en prinsipputtalelse om kravene til skattefrihet etter skatteloven § 2-32 for sparebankstiftelser, med vurdering av sentrale momenter. Her klargjøres bl.a. at sparebankstiftelser anses å ha delt formål, dels et økonomisk formål knyttet til å være langsiktig eier i den sparebanken stiftelsen springer ut av, og dels ikke-økonomisk gjennom å dele ut gaver til allmennyttige formål. Det heter videre at skattespørsmålet skal avgjøres etter en konkret helhetsvurdering av det vedtektsbestemte formål, den faktiske drift og sparebankstiftelsens oppbygning. I tillegg til disse hovedmomentene, kan det legges vekt på ulike støttemomenter.

Prinsippavklaringen fra Skattedirektoratet har vært klargjørende for både skattemyndigheter og for sparebankstiftelsene. Den avklaringen Skattedirektoratet har gjort bygger for øvrig på en langvarig og nokså omfattende Høyesterettspraksis der skattelovens begrep "erverv til formål" er tolket og etter hvert har funnet sin avklaring. Vi oppfatter derfor at for sparebankstiftelsene er den nødvendige klargjøringen gjort. Vi kan derfor ikke se at regelverket er uklart og skaper misforståelser av betydning.

Forslaget om at stiftelser må legge næringsvirksomheten i et eget datterselskap

Brudd på prinsippet om frihet til å velge organisasjonsform

Sparebankforeningen mener at det prinsipielt er galt å innføre et forbud mot å benytte stiftelser som organisasjonsform for drift av skattepliktig næringsvirksomhet. Etter vår oppfatning bør dette fortsatt tillates sett med utgangspunkt i Stiftelseslovutvalgets vurderinger som gjengitt i NOU 2016:21. Her skriver utvalget blant annet følgende:

«Utvalgets klare utgangspunkt er at stiftelsesformen representerer en verdifull organisasjonsform for næringsvirksomhet som kan ivareta spesielle hensyn som ikke på tilsvarende måte kan ivaretas med andre organisasjonsformer. Utvalget ser det derfor som helt uaktuelt å begrense stiftelsenes frihet til å drive næringsvirksomhet i egen regi eller gjennom underliggende selskaper som stiftelsen kontrollerer».

Ved å fortsatt legge til rette for frivillig valg av organisasjonsform ved etablering og drift av virksomhet, legger man til rette for en helt nødvendig fleksibilitet i møte med stor variasjon i drift, risiko og perspektiv på varighet/eksistens for virksomheten. Dette lar seg også underbygge av Kapitaltilgangutvalgets (NOU 2018:5) vurderinger. Utvalget trekker i sin utredning blant annet frem at stiftelser ofte er langsiktige og tålmodige investorer i risikable bedrifter der andre investorer er underlagt mer kortsiktige resultatkrav. Vi har vanskelig for å se at departementets argumenter for å illegge stiftelser et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet i stiftelsen, tar tilstrekkelig hensyn til at det kan være til samfunnets beste at en virksomhet organiseres som en stiftelse – og at den etablerte stiftelsen gis anledning til å drive næringsvirksomhet, enda aktiviteten/formålet er helt eller delvis skattepliktig.

Vårt standpunkt må også sees i sammenheng med at en rekke stiftelser har næringsvirksomhet som *et av flere formål*, og at det for disse fremstår som urimelig byrdefullt å måtte organisere virksomheten på en slik måte at næringsvirksomheten skilles ut i egne selskaper. For mange stiftelser vil det i praksis heller ikke være mulig å skille de ulike delene av sine virksomheter i ulike juridiske personer. Ofte er de ulike delene drevet av samme personer og gjennom de samme fasiliteter og driftsmidler. Dersom den delen som skal anses skattepliktig må skilles ut i et selskap, kan det følgelig innebære at *hele* virksomheten /stiftelsen må *omdannes til aksjeselskap* eller ved at stiftelsen blir kun eier og at driften skjer i selskap. Det vil midlertid medføre vesentlig økt administrativ ressursbruk hvis en stiftelse må ha et styre for både et AS og for stiftelsen selv.

Et lovforslag som i praksis kan innebære at en institusjon tvinges til å flytte all aktivitet inn i et aksjeselskap (som skal eies av stiftelsen), fordi det ikke er praktisk mulig å skille skattepliktig og ikke-skattepliktig virksomhet, fremstår som nærmest meningsløst. Vi kan ikke se at de ulemper dagens ordning medfører, og som det heller ikke foreligger nærmere dokumentasjon for i høringsnotatet, på langt nær kan forsvare en slik dramatisk omlegging av stiftelsers rammevilkår.

Omstillings- og fremtidige driftskostnader

Slik departementet selv konkluderer med i sitt høringsnotat, vil et krav om at skattepliktig virksomhet ikke lenger skal kunne drives direkte i stiftelsen medføre potensielt betydelige omstillingskostnader. Departementets forslag vil også medføre løpende merarbeid og utvidet ressursbruk for en rekke stiftelser med oppfølging av kravene som følger av blant annet relevant selskapslovgivning, regnskapsloven, bokføringsloven m.v. for aktuelle datterselskaper. Vi er usikre på om den beskrevne ressursbruken (både i forbindelse med omstilling, og i forbindelse med etterfølgende drift av datterselskap(er)) er i samfunnets interesse, og konstaterer ellers også at disse konsekvensene bare beskrives kort av departementet uten en nærmere vurdering av hva de samlede merkostnadene forventes å bli basert på eksempelvis gjennomsnittsbetraktninger for berørte stiftelser. *Etter vår vurdering er de negative økonomiske og administrative konsekvensene av departementets forslag nokså underkommunisert i høringsnotatet.*

Mange av sparebankstiftelsenes mottakere av allmenntilgjengelige tildelinger er stiftelser. Dette er stiftelser som gjerne kombinerer utstrakt grad av frivillig arbeid med noe næringsrettet aktivitet i form av eksempelvis utleie av egne lokaler, salg av (egenproduserte) produkter eller billettsalg i forbindelse med forestillinger og lignende. Det vil være uheldig i et samfunnsperspektiv dersom disse

stiftelsene må etablere egne datterselskaper for å håndtere beskjedne omsetningsbeløp knyttet til den delen av egen økonomisk aktivitet som omfattes av skattelovens definisjon av ervervsmessig virksomhet. Vår innvending må også sees i sammenheng med departementets forslag om at terskelverdiene i skattelovens paragraf 2-32 ikke skal tas hensyn til i vurderingen etter stiftelsesloven.

Betydningen for skatteplikten

For enkelte stiftelser kan det også være slik at omfanget av kommersiell virksomhet svinger fra år til år, med null næringsdrift enkelte år, mot noe næringsdrift andre år – eksempelvis i forbindelse med jubileum eller markeringer som skjer med et fast intervall. Departementets forslag er svært lite fleksibelt i møte med stiftelser som har denne typen variasjon i næringsrelatert aktivitetsnivå.

Den statiske modellen departementet legger opp til stanger også mot det faktum at det skatterettslige begrepet "*erverv til formål*" er dynamisk. En endret praksis fra skattemyndigheten vil da ha samme virkning som en endring i stiftelsens virksomhet som (med departementets forslag) er tvunget til å skille virksomhet som balanserer på grensen av skatteplikt ut i datterselskap. Det er uklart om en så fundamental endring av stiftelsesloven vil føre til en periode med ny forståelse av spørsmålet fra skattemyndighetene, som igjen bidrar til å skape usikkerhet for stiftelsene.

En mer praktikabel løsning for stiftelser som befinner seg i de aktuelle situasjonene som beskrevet i avsnittene over, vil være at de kan fortsette å drive den næringsmessige aktiviteten i stiftelsen, uten krav om at deler av virksomheten må skilles ut.

For det tilfelle at departementet ønsker å legge til rette for at de stiftelsene som etter en konkret vurdering finner det hensiktsmessig og/eller nødvendig å skille ut hele eller deler av virksomheten i et aksjeselskap for å få økt tilgang på kapital, kan dette ivaretas gjennom regler om omdanning. Departementet kan om ønskelig, presisere at behov for kapitaltilgang utgjør en *særskilt omdanningsgrunn*, eller at det blir presisert at de foreslåtte omdanningsgrunner omfatter en slik begrunnelse for omdanning og utskillelse av virksomhet i hel- eller deleide aksjeselskap.

Etter vår vurdering, bør myndighetene prioritere å legge til rette for at stiftelser skal kunne drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelsen. Dagens regelverk på dette området bør beholdes, ikke endres.

Oppfølging av Stiftelseslovutvalgets anbefaling

Sparebankforeningen anbefaler at Stiftelseslovutvalgets forslag om at næringsdrivende stiftelser ikke videreføres som en egen kategori stiftelser, følges opp. Slik vi vurderer det, vil en felles kategori for alminnelige stiftelser og næringsdrivende stiftelser løse mange av de beskrevne utfordringene som gjengis som begrunnelse for departementets forslag om å forby skattepliktig næringsvirksomhet i en stiftelse. Vi tillater oss å minne om Stiftelseslovutvalgets vurdering av at kategoriseringen som næringsdrivende stiftelse ikke har rettsvirkninger i seg selv. Det er like fullt slik at vurderingen av om det foreligger skatteplikt, er en selvstendig vurdering etter skatteloven som ikke har noen sammenheng med hva stiftelsen er kategorisert som etter stiftelsesloven. Dette innebærer at det verken er juridiske eller skattemessige barrierer som står i veien for å endre dagens kategorisering av stiftelser. Samtidig vil det medføre en vesentlig forenkling sett fra et brukerperspektiv.

Overgangsbestemmelser som omfatter alle berørte stiftelser

For det tilfelle at departementet velger å ikke beholde dagens regelverk, mener vi at det bør legges til rette for romslige overgangsbestemmelser for alle berørte stiftelser. Det vil være uheldig dersom stiftelser skal forholde seg til ulike regelsett basert på når virksomheten de har initiert, ble etablert. Dette vil kunne gi opphav til forvirring og uklarhet, og medføre usikkerhet om hvordan man skal

forholde seg til bestemmelser som potensielt er nokså inngripende i stiftelsenes autonomi, organisering og virksomhet. I tillegg bør man også av konkurransemessige hensyn sørge for at regelverket blir gjort likt for alle berørte stiftelser.

Nærmere om bruken av begrepet «næringsvirksomhet»

Sparebankforeningen registrerer at departementet foreslår at begrepet «næringsvirksomhet» i stiftelsesloven fremover som hovedregel skal tolkes på samme måte som begrepet «erverv til formål» i skatteloven. Vi vil på det sterkeste *fraråde* departementet å forfølge dette forslaget videre.

Bakgrunnen for vårt syn, er at en rekke stiftelser kan være å betrakte som næringsdrivende stiftelser, men ikke nødvendigvis har erverv til (hoved)formål. Det er eksempelvis slik at sparebankstiftelsene både er langsiktige eiere i sparebanken de er knyttet til, sørger for forsvarlig forvaltning av midlene stiftelsen har til rådighet, samt deler ut store beløp til samfunnsnyttige formål. Sparebankstiftelsene er per i dag definert som næringsdrivende stiftelser på grunn av den delen av formålet som gjelder å være langsiktig eier i den sparebank stiftelsen springer ut av, men har samtidig skattefritak i henhold til skattelovens paragraf 2-32 (1) basert på en forutsetning om at stiftelsene normalt ikke har erverv til hovedformål. Dette er også tilfelle for andre stiftelser.

Departementets forslag er egnet til å skape fremtidig usikkerhet og forvirring om hva som er formålet til stiftelsene, og kan i ytterste konsekvens medføre at det oppstår ytterligere og unødvendige komplikasjoner knyttet til dette. Foreslått legaldefinisjon av næringsstiftelser bør derfor ikke innføres.

Bedre veiledning underveis i registreringsprosessen vil i seg selv antakeligvis også løse utfordringen med at enkelte stiftelser ikke er sikker på hvilken kategori de tilhører så fremt man velger å videreføre dagens skille mellom alminnelige og næringsdrivende stiftelser.

Sparebankforeningen mener videre at foreslått legaldefinisjon av næringsstiftelser til kun å omfatte stiftelser som har «erverv til formål», vil kunne være til hinder for en ønsket utvikling av sparebanknæringen. Muligheten til å opprette sparebankstiftelser har i de senere år vært svært viktig for gjennomføring av strukturelle endringer i en rekke sparebanker. Den foreslåtte legaldefinisjonen av næringsstiftelser vil skape usikkerhet for nåværende sparebankstiftelser med hensyn til konsekvenser av at den banken stiftelsen har sitt utspring fra, skulle ønske å delta i ytterligere strukturelle endringsprosesser. Spesielt gjelder det for sparebankstiftelser som gjennom en banksammenslåing kan bli omfattet av finansforetakslovens bestemmelser om omklassifisering.

Om investeringer i deltakerlignende selskaper

Flere sparebankstiftelser har også investert deler av sin kapital i eiendomsfond som er organisert som deltakerlignende selskaper, som del av sin forvaltning av stiftelsens midler. Slike investeringer er skattemessig ansett å utgjøre "næring" og anses derfor av skatteetaten som skattepliktig virksomhet etter skatteloven § 2-32 (2), selv om omfanget av investeringene er ubetydelig og selv om slike investeringer ikke vil medføre at en stiftelse for øvrig anses å ha "erverv til formål" etter skatteloven § 2-32 (1). Konsekvensene av departementets forslag kan imidlertid bli at berørte stiftelser må etablere et datterselskap for å kunne håndtere denne typen investeringer ettersom investeringer i denne typen virksomhet faktisk vil være skattepliktig. Dette vil potensielt medføre økte økonomiske og administrative ulemper for sparebankstiftelsene, noe som igjen går utover evnen til å dele ut midler til samfunnsnyttige formål. Vi kan ikke se at dette forholdet er nærmere vurdert i

departementets høringsnotat.

Øvrige forslag i departementets høringsnotat

Sparebankforeningen stiller seg bak departementets øvrige forslag som gjengitt i høringsnotatets kapittel 3, 4, 5 og 6 med følgende tilleggskommentarer:

- Vi kan ikke se at det er behov for å videreføre muligheten for papirbaserte søknader til Stiftelsestilsynet.
- Vi minner om at sparebankstiftelser hvert år skal dele årsregnskap, årsberetning, revisjonsberetning og utvalgte regnskapsopplysninger (i henhold til gjeldende rapporteringsskjema) med Finanstilsynet. Vi ber om at myndighetene legger til rette for at eventuelle nye krav til rapportering for sparebankstiftelsene utformes på en måte som tar hensyn til allerede gjeldende rapporteringsplikt til Finanstilsynet. Vi anbefaler også at departementet etablerer en arbeidsgruppe bestående av representanter for Stiftelsestilsynet og et utvalg representanter for ulike stiftelser for å utforme detaljene rundt hva som skal inngå i foreslått rapportering til tilsynet. Målet må å være sikre en mest mulig entydig rapportering blant samtlige rapporteringspliktige.

Oslo, 12.august 2021

Iman Winkelman /s/
Direktør Sparebankforeningen