

Dokument nr. 8:26.

(1998-99)

Forslag fra stortingsrepresentantene Børge Brende og Per-Kristian Foss om oppheving av forskrift av 30. desember 1998 om endring av forskrift av 13. mai 1991 nr. 336 om skattefrie overføringer mellom aksjeselskaper og mellom deltakerlignede selskaper med hovedsakelig samme eierinteresser.

Til Stortinget.

Bakgrunn

Hensikten med forskriften om konserninterne overføringer er å lette omorganisering innenfor et konsern.

I forskrift av 13. mai 1991 ble det stilt som krav at konserntilknytningen måtte opprettholdes til utgangen av det etterfølgende året etter konsernoverføringen, for at det ikke skulle oppstå skatteplikt ved opphør av konserntilknytningen. Dette innebar dermed en bindingstid fra 1 til 2 år.

Ved forskriftsendring 26. mai 1996 ble dette kravet om bindingstid opphevet. Finansdepartementet uttalte i de publiserte merknadene til denne endringen at det ikke lenger var behov for et slikt krav.

I St.meld. nr. 16 (1997-98) ble det redegjort for enkelte svakheter ved utformingen av forskriften, og det ble opplyst at avbøtende tiltak ble vurdert.

I Innst. S. nr. 93 (1997-98) (til St.meld. nr. 16 (1997-98)) uttales:

«Komiteen tar departementets vurderinger til etterretning. Komiteen viser til de respektive partiers merknader i Innst. O. nr. 36 (1996-97), og forutsetter at departementet kommer tilbake til Stortinget på en egnet måte når arbeidet med de omtalte vurderinger og utredninger er avsluttet og før de iverksettes.»

Videre ble det i Ot.prp. nr. 1 (1998-99) Skatteopplegget for 1999 gitt en omtale av denne problemstillingen (kapittel 19). Blant annet ble det beskrevet et konkret tilfelle der det da gjeldende regelverket kom til anvendelse. Det ble ikke nevnt at dette tilfellet ville bli rammet av den endring i forskriften som ble iverksatt bare noen måneder senere. Det er ellers påfallende at departementet i denne forbindelse opplyste om at konsernforskriften kunne benyttes i forbindelse med transaksjoner med uavhengige parter, når dette kort tid etter ble ansett som en illojal utnyttelse av forskriften.

Departementet offentliggjorde 30. desember 1998 en endring av forskriften, med tilbakevirkende kraft for 1998. Det ble samtidig varslet at et større høringsnotat om konsernforskriften vil bli sendt på høring i 1999.

Etter påtrykk offentliggjorde departementet i

pressemelding 8. januar 1999 at det likevel ikke skulle gis tilbakevirkende kraft for tilfeller der konserntilknytningen har opphørt i 1998.

Begrunnelse

Departementets fremgangsmåte i denne saken har ikke vært tilfredsstillende. For det første er det uheldig at en forskrift som regulerer såvidt viktige og langsiktige forhold som organisering av konsern nå er endret 3 ganger på 7 år, med mulighet for ytterligere endring etter den varslede høring. Hensynet til forutberegnelighet burde tilsi at nye endringer ikke ble iverksatt før forskriften var tilstrekkelig godt gjennomarbeidet.

Videre er det uheldig at forslag til endringer i forskriften ikke har vært på høring. Høring ble heller ikke gjennomført før departementets forskriftsendring i 1996. Sakens kompliserte natur og store økonomiske betydning tilsier at forvaltningslovens hovedregel om høring burde vært fulgt. Det må antas at behovet for nye endringer i konsernforskriften reduseres hvis departementet gjennom høring innhenter synspunkter fra mange hold på hvordan forskriften bør utformes. Det er også verdt å merke seg at NHO allerede 22. oktober 1997 skrev brev til departementet og ba om at utkast til nye regler skulle sendes på høring, uten at departementet har fulgt dette opp.

At det burde vært gjennomført høring illustreres ved at departementet endret forskriften bare 9 dager etter offentliggjøringen, på bakgrunn av «nye opplysninger».

I svarbrev fra Finansministeren av 8. januar 1999 til stortingsrepresentant Per-Kristian Foss begrunnes fraværet av høring med at annet arbeid ikke gjorde det mulig å følge den planlagte fremdriftsplanen, og at en ikke ville

«sitte og se på at hullet kunne utnyttes også for 1998 (av dem som tok sjansen på at det ikke kom noen innstramming for dette året, til tross for varselet i desember 1997)».

At departementet har «mye å gjøre» kan ikke brukes som begrunnelse for å unnlate å sende forslag på høring, slik forvaltningsloven krever. Argumentet

om at man ikke ville sitte og se på at hullet kunne utnytted også for 1998 svekkes kraftig av at departementet selv opphevet den tilbakevirkende kraften for 1998 for forhold der konserntilknytningen er brutt i løpet av 1998, bare 9 dager etter at forskriftsendringen ble offentliggjort. Dermed er det i liten grad tettet noen hull for 1998. Derimot er det oppstått en uheldig forskjellsbehandling mellom skatteyttere som gjennomførte både konsernoverføring og opphør av konserntilknytning i 1998, og skatteyttere som gjennomførte konsernoverføring i 1998 med sikte på endret konserntilknytning i 1999. Det er uansett vanskelig å se hvilken unntaksregel i forvaltningsloven § 37 som kommer til anvendelse når departementet har unnlatt høring i denne saken. Det er derfor mye som tyder på at forvaltningslovens § 37 er brutt av departementet. Det er grunn til å tro at høring ville virket inn på forskriftens innhold, noe som kan innebære at forskriften er ugyldig. I tillegg kommer at forskriften fortsatt er tilbakevirkende, og effekten av endringene er tyngende. Det kan derfor reises spørsmål ved om forskriftsendringen lovlige kan gjøres gjeldende før den er kunngjort, jf forvaltningslovens § 39 og Høyesteretts dom i Norsk Retstidende 1992 side 182.

Det er også kritikkverdige at forskriften ikke er blitt forelagt Stortinget, slik en enstemmig komité forutsatte i Innst. S. nr. 93 (1997-98). I brev av 12. januar 1999 fra Finansministeren til stortingsrepresentant Siv Jensen uttales:

«I Innst. S. nr 93 (1997-98) forutsatte komiteen at departementet kommer tilbake til Stortinget på en egen måte når arbeidet med de omtalte vurderinger og utredninger er avsluttet og før de iverksettes. Det vises til komiteens merknader i innstillingens avsnitt 5.2 sammenholdt med sammenfatningen i avsnitt 5.1. Jeg oppfatter det slik at komiteen her sikter til vurderinger av en eventuell utvidelse av de generelle regler til å gjelde transaksjoner som ovenfor nevnt.

Jeg har således ikke oppfattet komiteuttalelsen slik at departementet skulle lagt fram endringene av 30. desember 1998 i konsernforskriften for Stortinget. ...»

I innstillingens (Innst. S. nr. 93 (1997-98)) avsnitt 5.1 gis et sammendrag av hele kapittel 7 i St.meld. nr. 16 (1997-98), der en rekke problemstillinger er tatt opp. Den aktuelle problemstilling nevnes først i avsnitt 5.1, og gis bred plass. I innstillingens avsnitt 5.2 gis komiteens merknader til hele kapittel 7 i St.meld. nr. 16 (1997-98), jf. sitat over. Det er verdt å legge merke til at komiteen bruker flertallsformen «vurderinger og utredninger» uten å peke på noe bestemt spørsmål eller problemområde. Den eneste naturlige tolkning er at en generell merknad til et helt kapittel gjelder alle forhold som er omtalt der. Det er derfor vanskelig å forstå at Finansministeren kan mene at

komiteens uttalelse kun gjelder ett bestemt forhold, og ikke alle forhold. Finansdepartementet har dermed oversett eller neglisjert Stortingets ønske om å få fremlagt endringsforslag til vurdering før iverksettelse.

Det er også kommet en rekke innspill om at det regelverket som følger av departementets forskriftsendringer av 30. desember 1998 og 8. januar 1999 er for strengt. Blant annet er det pekt på at innelåsnings-effektene av forskriften er sterke, og at det kan være urimelig at selv mindre reduksjoner i eierforholdet kan utløse full beskatning. Dette kan tyde på at ytterligere justeringer av regelverket vil bli nødvendig.

På bakgrunn av den uheldige saksgangen som har funnet sted foreslås at de forskriftsendringene som kom ved årsskiftet 1998/1999 reverseres, og at forslag til ny forskrift i stedet sendes på ordinær høring, gjerne sammen med de øvrige endringene i konsernforskriften som er varslet. Dette vil sikre at saken gis en grundig og forsvarlig behandling, og bidra til at regelverket blir best mulig og kan få en lengre varighet enn reglene på dette området har hatt til nå. Dette er ikke minst viktig av hensyn til en rimelig grad av stabilitet og forutsigbarhet i næringslivets rammevilkår.

Denne saken har vist at forskriften om konserninterne overføringer i stor grad representerer de materielle regler på området. Det bør derfor vurderes om forskriften bør innarbeides i (selskaps-)skatteloven.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I.

Stortinget ber Regjeringen trekke tilbake forskrift av 30. desember 1998 om endring av forskrift av 13. mai 1991 nr 336 om skattefrie overføringer mellom aksjeselskaper og mellom deltakerlignede selskaper med hovedsakelig samme eierinteresser, slik at regelverket inntil videre videreføres slik det var frem til 30. desember 1998.

II.

Stortinget ber Regjeringen sende forslag til ny forskrift om skattefrie overføringer mellom aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper med hovedsakelig samme eierinteresser på høring på vanlig måte, og deretter legge frem forslag til ny forskrift for Stortinget. Samtidig bes Regjeringen vurdere og legge frem forslag for Stortinget om å innarbeide forskriften om konserninterne overføringer i (selskaps-)skatteloven.