

Nærings- og fiskeridepartementet

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-/id2850225/>

Oslo, 12.08.2021

FFA innspill til høring om nye regler for stiftelser

Forskningsinstituttene fellesarena, FFA viser til høringsbrev av 21.mai 2021 og takker for muligheten til å gi våre synspunkter på forslag til nye regler om stiftelser.

Innledning

Innledningsvis vil vi uttrykke overraskelse over at departementet velger å sende ut forslag til endringer som vil gi så store konsekvenser for stiftelser med svært kort høringsfrist. Selv med forlengelse over sommeren, er det krevende å gi fullgod høringsuttalelse til et forslag som er svært omfattende for forskningsinstitutter og andre stiftelser.

FFA vil i det følgende avgrense høringskommentarene til forslaget i departementets høringsnotat kap.2 som sier at det skal innføres forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet direkte i stiftelser.

Forskningsinstituttene utgjør en vesentlig andel av de næringsdrivende stiftelsene. Vi kan ikke se at utredningen har vurdert situasjonen for disse stiftelsene eller om forslaget til endringer er hensiktsmessig for disse stiftelsene og/eller for resten av samfunnet.

Om forskningsinstituttene og Forskningsinstituttene fellesarena

I Norge er det i alt 32 selvstendige forskningsinstitutter og -konsern som fyller kriteriene for grunnfinansiering fra Forskningsrådet, med til sammen 6500 årsverk og 10,2 mrd kr i årlig omsetning, derav 1,2 mrd kr fra utlandet.

Norge har i instituttsektoren et velfungerende apparat for anvendt og tverrfaglig forskning. Forskningen er innrettet mot ulike samfunnsutfordringer og bidrar til konkurransekraft, innovasjonsevne og omstilling i næringsliv og offentlig sektor i hele landet. Instituttene samfunnsoppdrag er å utvikle kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og bidra til bærekraftig utvikling og omstilling, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans.

Forskningsinstituttene representerer en kompetansebase for, og samarbeider nært med, private og offentlige virksomheter regionalt, nasjonalt og internasjonalt, slik det også er beskrevet i Regjeringens [Strategi for helhetlig instituttpolitikk](#) (2020), bl.a: *Instituttsektoren skal utvikle kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og bidra til bærekraftig utvikling og omstilling, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans.*

Forskningsinstituttene Fellesarena organiserer de 32 forskningsinstituttene. Vi er en instituttene interesseorganisasjon, og vår oppgave er å være et samarbeids- og kompetanseorgan for medlemmene og arbeide for gode rammebetingelser for instituttene forskning og forskningsbasert innovasjon for dermed å bidra til å styrke norsk forskning.

Forskningsinstitutter organisert som stiftelser

Til sammen 32 forskningsinstitutt (inkludert konsern) mottar grunnfinansiering fra fire departementer, fordelt i en konkurransearena i Forskningsrådet. Av disse er 20 institutter organisert som stiftelser (2018).¹ Stiftelsene er:

¹ *En målrettet og effektiv instituttpolitikk En systematisk gjennomgang av Forskningsrådets evalueringer av forskningsinstitutter*, Forskningsrådet 2019

- Stiftelsen SINTEF, org. nr.: 948 007 029
- Institutt for Energiteknikk (IFE), org. nr.: 959 432 538
- Stiftelsen Norsk Geoteknisk Institutt (NGI), org. nr.: 958 254 318
- Norsk Regnesentral (NR), org. nr.: 952 125 001
- Stiftelsen NORSAR, org. nr.: 988 676 098
- Chr Michelsens Institutt for videnskap og åndsfrihet, org. nr.: 948 271 788
- Forskningsstiftelsen FAFO, org. nr.: 986 343 113
- Stiftelsen Fridtjof Nansen Institutt, FNI, org.nr.: 944 137 238
- Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, org. nr.: 980 414 531
- Institutt for Samfunnsforskning (ISF), org. nr.: 974 760 991
- Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), org. nr.: 976 073 169
- Stiftinga Vestlandsforskning, org. nr.: 965 919 627
- Stiftelsen Telemarksforskning, org. nr.: 948 639 238
- Stiftelsen Ruralis Institutt for rural- og regionalforskning, org. nr.: 982 890 535
- CICERO senter for klimaforskning, org. nr.: 971 274 190
- Stiftelsen Norsk Institutt for kulturminneforskning (NIKU), org. nr.: 985 767 769
- Stiftelsen Norsk Institutt for Luftforskning (NILU), org. nr.: 941 705 561
- Stiftelsen Norsk Institutt for Naturforskning (NINA), org. nr.: 950 037 687
- Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA), org. nr.: 855 869 942
- Transportøkonomisk Institutt – Stiftelsen Norsk institutt for samferdselsforskning (TØI), org. nr.: 959 056 773

De øvrige forskningsinstituttene med grunnfinansiering fra Forskningsrådet er organisert som aksjeselskap eller statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

De fleste forskningsinstitutter som er organisert som stiftelser, driver forskningsaktiviteten direkte i stiftelsen. Noen få institutter er organisert som en stiftelse som igjen eier et aksjeselskap, hvor forskningsaktiviteten skjer i selskapet.

Stiftelsesformen er ansett som en god organisasjonsform for forskningsinstitutter med den samme begrunnelse som Stiftelseslovutvalget gav i NOU 2016:21. Stiftelsesformen ivaretar hensynet til forskningsinstituttens ideelle formål og behovet for stabilt fremtidig eierskap. Noen tidligere stiftelser er ved fusjoner og store organisasjonsendringer omdannet til aksjeselskap. Dette er da begrunnet med ivaretagelse av instituttets formål og godkjent av Stiftelsestilsynet ihht. lovkravet. Vi er enig i departementets vurdering av at dette er en tidkrevende prosess, men som da også ivaretar sikring av stiftelsens formål.

Departementet beskriver at en stiftelse har mindre styringsmulighet enn det som er tilfelle for et aksjeselskap med eiere, som kan styres gjennom generalforsamling. Vi deler den vurderingen når det gjelder omdanning, avhending osv, noe som også er en hensikt med nettopp stiftelsesformen. Stiftelsens vedtekter kan likevel regulere styrets myndighet og styreoppnevning på en hensiktsmessig måte. Vedtektene regulerer en ønsket fleksibilitet.

Forskningsinstitutter som mottar grunnfinansiering fra Forskningsrådet, oppfyller Retningslinjer for statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter og forskningskonsern². Retningslinjene fastsetter grunnleggende kriterier for at instituttene skal kunne inngå i ordningen, bl.a. at instituttet skal drive *oppdragsvirksomhet* – som er kategorisert som næringsvirksomhet – og at instituttet må være organisert og drevet slik at det ikke betales utbytte (pkt.4).

Skatteplikt i forskningsinstitutter

² <https://www.forskningsradet.no/contentassets/474eb48c63f348259a2fa524fe875730/retningslinjer-for-statlig-grunnfinansiering-fastsatt-14.-januar-2020.pdf>

Departementet skriver at spørsmålet om stiftelsers skatteplikt er komplisert og uklart, etter som det ikke er klart hva som anses å ha "ervert til formål" i skattelovens forstand. FFA deler ikke denne vurderingen.

Skattedirektoratet utarbeidet i 2014 en prinsippvurdering av skatteplikt i forskningsinstitutter: *Forskningsinstitutter - skattemessig klassifisering av forskningsinstituttene aktiviteter samt vurdering av noen sentrale momenter – skatteloven § 2-32*. Her klargjøres bl.a. hva som forstås som skattepliktig økonomisk virksomhet i forskningsinstitutter og det heter bl.a. at *"Om et forskningsinstitutt "ikke har ervert til formål" avgjøres etter en konkret helhetsvurdering av instituttets vedtektsbestemte formål, den faktiske driften og institusjonens oppbygning. I tillegg til disse hovedmomentene, kan det legges vekt på en rekke støttemomenter som overskudd, finansiering og hensynet til konkurranse og likebehandling."*

Videre konkretiseres ulike inntekter og det sies at det alltid må foretas en konkret helhetsvurdering av den faktiske virksomhet. Hvis halvparten eller mer av inntektene blir klassifisert som skattepliktig økonomisk virksomhet, vil instituttet i sin helhet bli ansett for å være skattepliktig. Hvis halvparten eller mer av inntektene blir klassifisert som ikke skattepliktig, vil instituttet bli betraktet som en ikke skattepliktig institusjon, men likevel være skattepliktig for den økonomiske virksomheten den driver i tillegg, da etter regelen i skatteloven § 2-32 (2) om begrenset skatteplikt for virksomhetsinntekt. Prinsippavklaringen fra Skattedirektoratet har vært klargjørende for de lokale skattemyndigheter og for forskningsinstituttene og deres regnskapsførsel.

Det er også viktig å huske at den avklaringen Skattedirektoratet har gjort bygger på en langvarig og nokså omfattende høyesterettspraksis der skattelovens begrep "ervert til formål" er tolket og etter hvert har funnet sin avklaring. Vi oppfatter derfor at for forskningsinstituttene er den nødvendige klargjøringen gjort. Vi kan derfor ikke se at regelverket er uklart og skaper misforståelser av betydning, og det er ikke behov for ytterligere kategorisering av instituttene næringsvirksomhet.

Forslaget om å likestille "næringsvirksomhet" i stiftelsesloven med "ervert til formål" i skatteloven

Departementet foreslår å likestille "næringsvirksomhet" i stiftelsesloven med "ervert til formål" i skatteloven og skriver at "Dette innebærer at det kun er stiftelser som driver virksomhet med ervert til formål som anses som en næringsdrivende stiftelse."

Flere av forskningsinstituttene som mottar grunnfinansiering fra Forskningsrådet driver økonomisk virksomhet og er begrenset skattepliktig for dette etter skatteloven § 2-32 (2), men er ikke nødvendigvis å anse som å ha "ervert til formål" etter skatteloven § 2-32 (1), jfr over fra Skattedirektoratet. Stiftelsene (og ev aktuelle underliggende selskaper) definerer i vedtektene det ideelle formålet. Instituttene må ha et visst økonomisk overskudd for å overleve og dermed oppnå formålet. Alle instituttene i grunnfinansieringsordningen er som sagt ideelle og deler ikke ut utbytte, men bruker ev overskudd til faglig utvikling i instituttet for å ivareta formålet.

Forskjellen mellom begrenset skatteplikt og det å anse instituttet som å "ha ervert til formål" er avgjørende. Instituttene er å anse som not-for-profit organisasjoner i EUs klassifisering. Denne forståelsen har stor betydning bl.a. i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, hvor not-for-profit er avgjørende for at instituttene plasseres i riktig kategori i inndelingen Universiteter, Forskningsinstitutter og Næringsliv.

Vi vil derfor uttrykke sterk bekymring for at departementets forslag med sidestilling av begrepet "næringsvirksomhet" i stiftelsesloven med "ervert til formål" i skatteloven kan gjøre at forskjellene mellom ideelle og ikke-ideelle organisasjoners næringsvirksomhet blir uklare og påvirker registreringen i offentlige registre. Dette kan i verste fall føre til at forskningsinstituttene ikke lenger defineres som not-for-profit i EUs finansieringssystem. Det vil få store konsekvenser for instituttene deltagelse i EUs Horisont Europa, hvor forskningsinstituttene har stått for 25%-30% av den direkte returen til Norge og

vesentlig mer av det samlede forskningssamarbeidet med EU. Vi viser for øvrig til høringsuttalelse fra SINTEF, som tydeliggjør dette ytterligere.

Hvis departementet ønsker å gå videre med dette forslaget, må denne problemstillingen utredes grundig. Konsekvensen av den foreslåtte endringen kan bli svært stor for forskningsinstituttene og for Norges samarbeid i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, i den grad det kan påvirke EUs klassifisering av norske forskningsinstitutter. Forslaget bør derfor ikke gjennomføres slik det nå foreligger uten en grundig utredning.

Forslag om forbud mot å drive skattepliktig virksomhet direkte i stiftelser

Departementet foreslår et forbud mot å drive skattepliktig næringsvirksomhet i stiftelser. Begrunnelsen for forslaget er, slik vi forstår det, et antatt behov for en tydeligere kategorisering og regulering av stiftelser.

FFA er av samme formening som Stiftelseslovutvalget når det gjelder at stiftelsene ikke bør pålegges å ta standpunkt til om stiftelsen driver «næringsvirksomhet» ved opprettelsen og ved registreringen i Stiftelsesregisteret. Det vesentlige er om stiftelsen driver næringsvirksomhet etter *skatteloven*. For forskningsinstituttene er det som nevnt gjort en skattemessig avklaring fra Skattedirektoratet. For øvrig skal det, for alle stiftelser, foretas en helhetsvurdering av flere momenter for å fastslå om en stiftelse skal anses å ha "ervert til formål" eller ikke etter skatteloven § 2-32 (1). Slik vi oppfatter det fungerer ordningen med en skjønnsmessig helhetsvurdering slik Høyesterett har gitt anvisning på, men om det trengs, må skattelovens fortolkning av hva som er "ervert til formål" om nødvendig klargjøres. Dette behøver imidlertid ikke, og bør ikke, avstedkomme en endring i stiftelsesloven med forbud mot å drive også skattepliktig virksomhet i en stiftelse.

Forskningsstiftelser driver økonomisk og ikke-økonomisk virksomhet som ikke kan skilles organisatorisk

Departementets forslag vil innebære at en rekke forskningsinstitutter må restrukturere virksomheten, og herunder skille ulike deler av virksomheten i ulike rettssubjekter. Forskningsaktiviteten kan imidlertid ikke deles organisatorisk i økonomisk- og ikke-økonomisk aktivitet, da (skattepliktig) oppdragsforskning og forskning som ikke er skattepliktig ofte utføres av de samme personene. Hele forskningsvirksomheten i stiftelsene må da omdannes enten ved at *hele stiftelsen omdannes til aksjeselskap* eller ved at stiftelsen består kun som eier og at driften organiseres i aksjeselskap. Det vil medføre vesentlige kostnader for instituttet i selve omleggingen. Det vil også medføre økt ressursbruk ved at instituttet må ha styre for AS og stiftelse, flere regnskap osv. For både store og små institutter vil det gi en fordyrende organisering.

Et lovforslag som i praksis også kan innebære at en forskningsinstitusjon tvinges til å flytte all aktivitet inn i et aksjeselskap (som skal eies av stiftelsen), fordi det ikke er praktisk og organisatorisk mulig å skille skattepliktig og ikke-skattepliktig virksomhet, fremstår som uforståelig og meningsløst. Man oppnår naturligvis å kunne fjerne særreglene i stiftelsesloven om "næringsstiftelser", men vil da altså tvinge en rekke stiftelser til å organisere seg i flere juridiske enheter fordi begrepene "næringsstiftelse" i stiftelsesloven og spørsmålet om en stiftelse har "ervert til formål" i skattelovens forstand kan skape en viss forvirring.

Organisasjonsfriheten er grunnleggende - omdanning av stiftelser må være begrunnet i stiftelsens formål og virksomhetsstrategi

Forslaget til nye regler for stiftelser innebærer at alle stiftelser som driver næringsvirksomhet tvinges til å skille ut den næringsdrivende delen av stiftelsen. Dette bryter etter vårt syn med organisasjonsfrihetsprinsippet. Det er et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning og selskapsrett at man selv skal kunne velge organisasjonsform – alt etter hva man selv finner praktisk og hensiktsmessig. Dette har i Norge så langt ikke vært en statlig oppgave.

Mange forskningsinstitutter er organisert som stiftelser nettopp fordi den organisasjonsformen best ivaretar det ideelle formålet for instituttet.

Noen forskningsinstitutter som er organisert som stiftelse vil ut fra virksomhetsstrategiske formål kunne restrukturere virksomheten til eierstiftelse med underselskaper, dersom det oppstår behov for det. Det kan for eksempel være hensiktsmessig for å forberede fusjoner eller ved behov for å skille ut deler av virksomheten fra kjernevirksomheten. Stiftelsestilsynet ser da til at stiftelsens ideelle formål blir ivaretatt i de nye selskapene.

Omdanning av stiftelser er svært ressurskrevende og i stor grad uavhengig av størrelse

Medlemsinstitutter som har gjennomgått omdanning, peker på en lang rekke problemstillinger som må løses ved en slik omdanning av stiftelsen som her foreslås, bl.a: Nye vedtekter, prosess med Stiftelsestilsynet, overføring av tillatelser og konsesjoner fra stiftelse til AS, overføring av kundeavtaler, Forskningsråds- og EU-kontrakter, virksomhetsoverdragelse av ansatte, overføring av pensjonsavtaler osv. For nytt AS må ordinære oppgaver løses, som verdisetting, åpningsbalanse/tinginnskudd, skatt, overføring avtaler kunder, nytt styre og styreinstruks osv.

Prosesen blir enda mer omfattende hvis en må endre pensjonsordning. Noen institutter har åpen SPK pensjonsordning, mange har lukkede grupper i SPK. Premiefellesskapet kan ikke tas med i AS, men må balanseføres. Det innebærer store kostnader og stor risiko for stiftelsen.

Erfaringer fra de instituttene som har gjort dette, er at det er svært krevende prosesser mht. lovverk, eierskap til infrastruktur, pensjonsforpliktelser, HR-problemstillinger osv. Hvis eiendomsmasse skal overføres til AS, kommer dokumentavgift til, samt spørsmål knyttet til justering av eventuelle mva-forpliktelser mv. Mye kapasitet båndlegges i ledelsen, administrasjonen, tillitsvalgte og ansatte, samt i styret. Slike prosesser må derfor være velbegrunnede og formålet må forsvare den samlede ressursbruken for instituttet.

Mange av de norske forskningsinstituttene er små og mellomstore virksomheter fra 30 til 200 årsverk. En omdanningsprosess vil være svært krevende økonomisk og for kapasiteten i instituttene. Vi kan derfor ikke se at lovforslaget på noen som helst måte kan forsvare de betydelige ulemper det vil medføre for svært mange stiftelser.

Hvem skal forslaget gjelde for

Departementet lanserer to mulige tiltak for å begrense kostnader med restrukturering: a. begrensningen skal kun gjelde fremover i tid, eller b. overgangsregler på for eksempel 10 år.

Forslag om overgangsregler anser vi i store trekk å gi samme kostnad og tilnærmet samme ulempe for instituttene som om endringen ble gjort på kort sikt, ev med unntak for pensjon hvor overgangsregler kan være hensiktsmessig.

Konklusjon

1. FFA ser ingen god begrunnelse for departementets forslag i kap 2. om å forby næringsvirksomhet i stiftelser. FFA er enig i Stiftelseslovutvalget som foreslår at kategorisering av stiftelser fjernes. Det vil være en forenkling. Regulering av stiftelsenenes skatteplikt skjer hensiktsmessig gjennom Skatteloven og tilhørende rettspraksis og skattepraksis.
2. FFA ser ikke hensikten med at forskningsinstituttene skal tvinges gjennom en omfattende omdanningsprosess. Omdanning vil innebære betydelig ressursbruk for instituttene i prosessen og en organisering som gir mer administrasjon, transaksjonskostnader, for mange flere styrever mm. En ev slik omdanning må være begrunnet i stiftelsens formål og strategier. Prinsippet om organisasjonsfrihet må gjelde også for stiftelser.
3. Hvis departementet likevel ønsker å gå videre med forslaget om forbud mot næringsvirksomhet i stiftelser, mener vi at følgende må utredes:
 - a. mulige konsekvenser for forskningsinstituttene definisjon som not-for-profit i EUs klassifisering og for omfanget av Norges deltagelse i EUs forsknings- og

innovasjonsprogrammer, hvor forskningsinstituttene står for 25%-30% av den direkte returen til Norge

- b. konsekvenser for forskningsinstituttenes samlede ressursbruk i omdanning og i årlige driftskostnader etter eventuell ny organisering ved opprettholdelse av stiftelsen.
 - c. etablering av lovhjemmel som sikrer at også omdanninger av stiftelser/overføring til datterselskaper mv. kan gjennomføres skatte- og avgiftsfritt
4. Det er dårlig offentlig styring å endre på noe som er velfungerende. Den foreslåtte endringen vil skape stor usikkerhet og ha betydelige kostnader for forskningsstiftelser uten noen klar gevinst.

Vi takker for muligheten til å gi våre innspill og svarer om ønskelig gjerne på spørsmål angående forskningsstiftelser.

Vennlig hilsen

Lars Holden
Styreleder FFA

Agnes Landstad
Daglig leder FFA