



Kunnskapsverket  
Nasjonalt senter  
for kulturelle næringer

notat 06/2017

# Det rettslige rammeverket

For mulig innføring av generelle  
insentiver på skatte- og avgiftsområdet  
for kulturelle næringer





Kunnskapsverket © 2017

Adresse: Kunnskapsverket C/O Høgskolen i Innlandet,  
Postboks 400, N - 2418 Elverum

[www.kunnskapsverket.org](http://www.kunnskapsverket.org)  
[kontakt@kunnskapsverket.org](mailto:kontakt@kunnskapsverket.org)

Tittel:  
**DET RETTSLIGE RAMMEVERKET**  
For mulig innføring av generelle insentiver på skatte- og  
avgiftsområdet for kulturelle næringer

Utredning utarbeidet av Bing Hodneland advokatselskap DA  
v/advokat Camilla Fiskevoll på oppdrag fra Kunnskapsverket

Design: Waagene, Guro Nordby

Notat nr: 06-2017  
Dato, 5. mai 2017

ISBN: 978-82-93482-19-2

# Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING	8	3.4	Utforming av støttetiltaket	25
1.1	Bakgrunn	8	3.5	Lovlig statsstøtte – regler om kumulasjon	25
1.2	Avgrensninger	9	4.	Hvilket handlingsrom foreligger?	27
1.3	Hva er kulturelle næringer?	10	4.1	Innledning	27
1.4	Oversikt over notatet	10	4.2	Bruk av reglene om bagatellmessig støtte	27
2.	Skatteintensiver eller direkte støtte – hva er rådende oppfatning?	12	4.3	Gruppeunntaket for kulturvirksomhet - begrensninger	27
3.	Det rettslige rammeverket	15	4.4	Utforming av støttetiltaket	28
3.1	Nasjonalt regelverk og EØS-regelverket om statsstøtte	15	5.	Særlig om kapitalfunn	30
3.2	Når foreligger statsstøtte?	16	5.1	Innledning	30
3.2.1	Oversikt over vilkårene	16	5.2	Forslag om innføring av skatteinsentiver for oppstartsbedrifter	30
3.2.2	Det må foreligge en form for økonomisk støtte	16	6.	Oppsummering	33
3.2.3	Støtten må være gitt av statsmidler	17			
3.2.4	Selektivitetskriteriet	17			
3.2.5	Konkurranssevridningsvilkåret og samhandlingskriteriet	18			
3.3	Unntak fra statsstøttereglene	18			
3.3.1	Innledning	18			
3.3.2	Reglene om bagatellmessig støtte (de minimis støtte)	19			
3.3.3	Det alminnelig gruppeunntaket	20			
3.3.4	Notifikasjon til ESA – særlig om retningslinjene	24			

# Det rettslige rammeverket

For mulig innføring av generelle insentiver på skatte- og avgiftsområdet for kulturelle næringer

## 1. INNLEDNING

### 1.1 Bakgrunn

Kunnskapsverket – Nasjonal Kunnskapssenter for kulturelle næringer («Kunnskapsverket») kartlegger og vurderer effekt av virkemidler som brukes av kulturelle næringer for utvikling av egen næringsvirksomhet, såkalte næringsrettede virkemidler. Spørsmål utredningen skal besvare inkluderer i hvor stor grad de kulturelle næringene bruker denne type virkemidler, hvilke erfaringer næringsaktørene har med virkemidlene og om de faktisk svarer til de behov som finnes. De bransjer som omfattes er film (inkludert dataspill), musikk, litteratur, visuell kunst, scenekunst, design og arkitektur.

Prosjektets første fase, som gjelder kartlegging av eksisterende nasjonale virkemidler for norske bedrifter innen kulturelle næringer, er gjennomført, og har resultert i rapporten «De gode hjelperne - Nasjonale virkemidler for næringsutvikling i kulturelle næringer. Viktige Hovedfunn fra rapporten er at de kulturelle næringene ikke bruker generelle (næringsnøytrale) ordninger i like stor grad som andre næringer, sammenlignet med bransjenes prosentvise andel av verdiskapingen i Norge.

Prosjektet er nå inne i fase 2. Hensikten er å vurdere hvilken effekt virkemidlene har, enten samlet eller innenfor enkelt næringer, og identifisere behov for nye eller endrede næringsrettede virkemidler innen de ulike bransjene.

Som en del av anbefalingene i fase 2 av prosjektet, ønsker Kunnskapsverket å redegjøre for hva som kan gjøres på skatte- og avgiftsområdet for å skape insentiver for virksomheter innen kulturelle næringer.

Kunnskapsverket har utarbeidet et notat som angir tre hovedspørsmål som ønskes utredet som del av fase 2 i prosjektet. Hovedspørsmålene kan oppsummeres slik:

- 1) Hvilke endringer og tilpasninger av eksisterende lov- og regelverk må til for å kunne innføre en generell nasjonal insentivordning for kulturelle næringer? Kunnskapsverket viser her til at et mulig utgangspunkt kan være å vurdere de ordningene som er innført for den audiovisuelle sektor i ulike europeiske land, slik disse er omtalt i Olsberger SPIs utredning for European Audiovisual Observatory<sup>1</sup>, og se hvordan slike ordninger kunne vært analogisk inkorporert på generelt nivå for kulturelle næringer i Norge.
- 2) Hvilke lovmessige endringer skal til for at investorer i kulturelle næringer i Norge skal få skattemessig fradrag for investeringene, lik ordningen som er innført i Sverige for investeringer i oppstartsbedrifter.
- 3) Hvilke lovmessige endringer skal til for å innføre en KapitalFunn-ordning etter mønster av SkatteFunn, som gir investorer i kulturelle næringer skattefradrag for investeringer i kulturelle næringer.

Kunnskapsverket har bedt Bing Hodneland advokatselskap DA om å gi en juridisk utredning av hvilke muligheter som foreligger innenfor eksisterende rammeverk, eventuelt hvilke endringer som må til for at det kan innføres en generell insentivordning for kulturelle næringer, hvor særlig de tre hovedspørsmålene ovenfor adresseres.

### 1.2 Avgrensninger

SkatteFunn-ordningen er en ordning som gir et foretak rett til fradrag i egen skatt for egne kostnader til forskning- og utvikling<sup>2</sup>. Vi forstår punkt 3 ovenfor slik at det Kunnskapsverket primært ønsker å utrede, er hvorvidt det kan innføres ordning som gir investorer i foretaket rett til fradrag for investeringen, og at foretakets investeringer i egen virksomhet faller utenfor. Se likevel punkt 4.4 nedenfor.

Gitt at både punkt 2 og 3 gjelder skatteinsentiver som rettes mot investorer i kulturelle næringer, er vår vurdering at punkt 2) og 3) reiser de samme rettslige problemstillingene. Forskjellen mellom de to ligger i hvordan insentivet gis – det vil si som rett til fradrag i bruttoinntekten (punkt 2) eller som fradrag i skatt (punkt 3).

Som det vil framgå av dette notatet, setter EU-/EØS-rettslige regler om statsstøtte hoveddrammene for det juridiske handlerommet norske myndigheter har for innføring av

<sup>1</sup> Olsberg SPI «Impact Analyses of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe», desember 2014)

<sup>2</sup> SkatteFunn er en ordning der næringsdrivende kan få skattefradrag for kostnader til forskning og utvikling, jf. skatteloven § 16-40 og Finansdepartementets forskrift til skatteloven. Ordningen er bransjenøytral. Virksomheten kan få skattefradrag for kostnader som gjelder prosjekt med utvikling av ny eller forbedret vare, tjeneste eller produksjonsprosess, som er til nytte for bedriften. Alminnelig bedriftsorientert produktutvikling uten forskningspreg faller utenfor ordningen. Som eksempel på slik bedriftsorientert produktutvikling er det i forskriften nevnt spesielt «kunstnerisk, musikalsk, filmatisk, litterær eller lignende aktivitet» jf. Finansdepartementets forskrift § 16-40-2 tredje ledd bokstav f). Tilsynelatende faller kulturell virksomhet utenfor, men utøvere innen kulturelle næringer vil imidlertid kvalifisere for ordningen dersom utøveren har et prosjekt som gjelder utvikling av en ny produksjonsprosess. For eksempel vil filmatisk virksomhet, og utvikling av spill mv, kunne komme inn under ordningen. Funn i rapporten «De gode hjelperne – Nasjonale virkemidler for næringsutvikling i kulturelle næringer» viser også at SkatteFunn-ordningen blir benyttet av aktører blant annet innen reklame, film, industridesign og arkitektur.

insentivordninger for særskilte bransjer, herunder insentiver i form av gunstige skatte- og avgiftsregler.

Reglene om statsstøtte og unntakene fra statsstøttereglene er omfattende og detaljrike. Vi forstår vårt oppdrag slik at hovedformålet er å peke på hvilke problemstillinger som står overfor når en ønsker å særskilte virkemidler for kulturelle næringer, og hvilke muligheter som foreligger for faktisk kunne innføre slike ordninger. I utredningen vil vi derfor ikke gå detaljert inn i de enkelte bestemmelsene. Dersom en ønsker å fremme konkrete forslag til ordninger, vil det imidlertid være nødvendig å sette seg nøye inn i detaljene i regelverket for å vurdere om ordningen vil være tillatt under noen av unntakene, eventuelt vil kunne tillates etter forutgående notifikasjon til ESA<sup>3</sup>.

### 1.3 Hva er kulturelle næringer?

Kunnskapsverket har i Rapport 1 avgrenset kulturelle næringer slik:

*«I analysen av virkemidlenes relevans for de kulturelle næringene avgrenser vi de kulturelle næringene til bedrifter/entreprenører og verdikjeder innen følgende bransjer: film (inkludert dataspill), musikk, litteratur, visuell kunst, scenekunst, design og arkitektur. Det vil si at vi ikke inkluderer kulturelle næring med et lavt kommersielt potensial, eller som ikke har til hensikt å drive kommersielt, for eksempel biblioteker og museer.»*

Denne definisjonen av kulturelle næringer legges til grunn i denne utredningen.

### 1.4 Oversikt over notatet

Nedenfor under punkt 2 gis en redegjørelse av det som må antas å være rådende oppfatning med hensyn til bruk av skattesystemet for å subsidiere bestemte næringer. Som det framgår, synes oppfatningen å være at skattesystemet i minst mulig grad skal benyttes for å fremme næringsinteresser, idet det er en antakelse om at selektive virkemidler over statsbudsjettet har større effekt. Det kan bety at forslag om innføring av skatteinsentiver for kulturelle næringer, vil kunne bli møtt med betydelig politisk/og eller byråkratisk motbør.

I punkt 3.1 og 3.2 gis en redegjørelse for statsstøttereglene, og hvilke begrensinger de setter for Norges handlefrihet med hensyn til å innføre særskilte ordninger, herunder skatteinsentiver, for kulturelle næringer. EU-kommisjonen har innført forordninger og retningslinjer på statsstøtteområdet for statsstøtte som ikke anses å være i strid med EU-traktaten. Disse er også bindende etter EØS-avtalen. I punkt 3.3.2 redegjøres nærmere for forordningen om bagatellmessig støtte, mens det i punkt 3.3.3 redegjøres for forordningen om det alminnelige gruppeunntaket. Særlig relevant for kulturelle næringer er gruppeunntak

<sup>3</sup> EFTA Surveillance Authority – EFTAS overvåkningsorgan.

for kulturområdet og for finansering av SMB-er, og som det redegjøres særskilt for i punkt 3.3.3 b) og 3.3.3 c) . I punkt 3.3.4 gis det en kort redegjørelse for framgangsmåte for ordninger som ikke faller inn under forordningen om bagatellmessig støtte eller det alminnelige gruppeunntaket. Reglene for når støtte kan legges sammen (kumulasjon) og høyest lovlige støtte, gjennomgås kort i punkt 3.5.

I punkt 4 gis en nærmere vurdering av hvilket handlingsrom som foreligger for innføring av en generell insentivordning for kulturelle næringer, herunder hva ordningen eventuelt kan gå ut på.

I punkt 5 gis det en nærmere gjennomgang av handlingsrommet med hensyn til innføring av KapitalFunn-ordninger, det vil si ordninger der investorer får fradrag i skatt eller i inntekt for investeringer i kulturelle næringer. Som det framgår utreder Finansdepartementet allerede en mulig innføring av fradragsrett for investorer i oppstartsbedrifter. Forslaget som utredes er næringsnøytralt, og dersom det blir vedtatt slike regler vil det også kunne komme investorer i kulturelle næringer til gode.

I punkt 6 har vi foretatt en oppsummering av hovedpunktene i notatet.

## 2. SKATTEINSENTIVER ELLER DIREKTE STØTTE – HVA ER RÅDENDE OPPFATNING?

Dersom en ønsker å støtte prosjekter eller foretak innen gitte bransjer, kan støtten gis på flere forskjellige måter. Det kan gis direkte støtte, for eksempel i form av tildeling av øremerkede midler for spesielle bransjer, eller som generelle ordninger der aktører uavhengig av bransje, kan få støtte, for eksempel støtte fra Innovasjon Norge. Det kan også gis indirekte støtte gjennom skattereglene, for eksempel i form av gunstige fradragregler, lavere arbeidsgiveravgift mv.

Som regel vil skatteinsentiver være rettighetsbaserte ordninger der tiltakshaver har rett til den gunstige skattemessige behandlingen dersom bestemte vilkår er oppfylt. Som eksempel kan nevnes SkatteFunn-ordningen som gir skattyter rett til fradrag i skatt uavhengig av hvor mange andre som også krever SkatteFunn det aktuelle året. Dette til forskjell fra øremerkede midler der det kan være mange som oppfyller vilkårene, men som likevel ikke får tildeling fordi etterspørselen er større enn avsatte midler. Tildelingen vil da i stor grad baseres på skjønn.

Hvorvidt det er mulig å innføre særlige insentiver for kulturelle næringer på skatte- og avgiftsområdet beror ikke bare på det rettslige rammeverket, men også på hva som anses som politisk mulig. Selv om det rettslig sett er adgang til å innføre nye regler, er det i bunn og grunn et politisk spørsmål om det er aktuelt å innføre en ordning og hva den eventuelt skal gå ut på. Gjeldende skattepolitikk synes å bygge på et prinsipp om næringsnøytralitet, der synspunktet er at skattereglene som hovedregel ikke bør benyttes for å støtte et bestemt formål eller en bestemt bransje. Bakgrunnen for dette standpunktet er at prinsippet om næringsnøytralitet antas å gi et bredest mulig skattegrunnlag, et enklere skattesystem, og en unngår i større grad omgåelsesproblemer.

Vi viser i denne forbindelse til NOU 2014:13 «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi» hvor skatteutvalget på prinsipielt grunnlag drøfter hvordan skattesystemet bør utformes. I utredningen punkt 3.2.1 vises det til at skatte- og avgiftssystemet har tre hovedoppgaver: 1) Skaffe offentlige inntekter for finansering av offentlig virksomhet og overføringer, 2) fordeling av inntekter og formue mellom personer, og 3) korrigerende av markedssvikt.

I utredningen punkt 3.2.3 drøftes skatter og avgifter vs. direkte støtte som virkemiddel. Det heter her:

*Skattesystemet blir i enkelte sammenhenger brukt til å erstatte eller supplere offentlige overføringsordninger til utvalgte personer eller næringer gjennom særskilte unntak og særordninger som innebærer redusert skatt. Fordelen ved slike skatte-subsidier kan likestilles med det å motta en direkte overføring fra det offentlige. Skattesubsidiene er imidlertid normalt betinget av at vedkommende har skattbar inntekt.*

*I de tilfellene der skatter og avgifter brukes til å oppnå et bestemt politisk mål, bør det vurderes om dette er et mer egnet virkemiddel enn offentlige kontantytelser eller tjenester. Skatter og avgifter er relativt generelle virkemidler, i den forstand at en eventuell særskilt skattelettelse i liten grad kan målrettes mot en bestemt mottaker. Skattereglene må utformes slik at alle som tilfredsstiller visse kriterier, får den aktuelle skatte- eller avgiftslettelsen. Skatter og avgifter er dermed normalt et lite egnet virkemiddel i situasjoner der formålet er å støtte spesifikke aktiviteter eller virksomheter og/eller hvor det skal være rom for skjønn. Det siste henger blant annet sammen med at skattemyndighetene ikke har kompetanse til å foreta skjønns-messige vurderinger på mange av de områdene hvor en i prinsippet kunne gitt skattefordeler framfor direkte støtte. Jo mer målrettet en ønsker at støtten skal være, desto mindre egnet vil skatte- og avgiftssystemet normalt være sammenlignet med direkte støtte over statsbudsjettet (selektive virkemidler). Støtteordninger på utgifts-siden vil også bidra til å synliggjøre den støtten som faktisk gis. Det gjør det enklere å prioritere mellom hvilke aktiviteter som skal få støtte.*

*Det vil som regel oppstå vanskelige grensedragninger når skattesystemet skal ivareta svært spesifikke mål. Hvis skattesatsene er høye, skaper slike grenser omgåelsesproblemer og administrative kostnader for både skattyter og skattemyndigheter. De samfunnsøkonomiske kostnadene og fordelingsmessige konsekvensene ved å bruke skattesystemet til å ivareta mange politiske mål, kan derfor bli svært høye. Det tilsier at en bør være svært tilbakeholden med å tillegge skattesystemet mange mål. (vår understrekning)*

I utredningen legger skatteutvalget til grunn det samme prinsipielle synet med hensyn til skattesystemets utforming som har vært rådende siden skattereformen i 1992.

I skatte- og avgiftsopplegget i statsbudsjettet for 2016, uttaler regjeringen i Prop. 1 LS (2015-2016) følgende:

*«Unntak og særordninger i skattesystemet for å støtte bestemte grupper, bransjer eller aktiviteter gjør skattesystemet mindre effektivt og mer administrativt komplisert og krevende. For å opprettholde skatteinntektene må andre skatter og avgifter økes, og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging øker vanligvis mer enn proporsjonalt med økte skattesatser. Dersom det er ønskelig å støtte en bestemt aktivitet eller gruppe i samfunnet, er tiltak over budsjettets utgiftsside ofte både mindre kostbare og mer treffsikre fordi de kan rettes mer direkte mot målet.» (vår understrekning)*

På bakgrunn av disse uttalelsene, synes den rådende oppfatningen å være at skattesystemet i minst mulig grad bør benyttes til å gi insentiver til bestemte bransjer. Det er derfor rimelig å anta at det kan være vanskelig å få gehør for spesielt tilpassede skatteregler for utvalgte bransjer, slik som kulturelle næringer, selv om formålet er å kompensere for markedssvikt.

Som det framgår av sitatet fra skatteutvalget, bør skattereglene i minst mulig grad være skjønnsbaserte, slik at dersom vilkårene er oppfylt, så har en også rett på fradraget. Det setter store krav til hvordan et eventuelt skatteinsentiv utformes, blant annet med hensyn til vilkårene for hvem og hva som kvalifiserer for å få insentivet. I den forbindelse er det en utfordring at «kulturelle næringer», slik begrepet er avgrenset av Kunnskapsverket, omfatter mange og ulike bransjer. At begrepet favner så vidt, innebærer etter vår vurdering en reell utfordring med hensyn til å innføre skatteinsentiver som er spesielt tilpasset kulturelle næringer som sådan, uavhengig av de begrensningene som følger av regelverket for øvrig. Vi viser i den forbindelse også til uttalelsene i gruppeunntaket for støtte til kultur og bevaring av kulturarv som er sitert nedenfor under punkt 3.3.3 bokstav b) der det framgår av ikke alt som har et kulturelt aspekt, vil omfattes av støtteberettigede kulturformål idet det kan føre til konkurransevridning.

Det er rimelig å anta at en forutsetning for et eventuelt gehør for behovet for særlige skatteregler er at enkeltbransjer som faller inn under «kulturelle næringer» identifiseres, og at disse bransjenes behov blir kartlagt og redegjort for. I tillegg må det begrunnes og sannsynliggjøres hvorfor skatteinsentiv antas å ha den ønskede effekt for nettopp aktører innen denne bransjen.

### 3. DET RETTSLIGE RAMMEVERKET

#### 3.1 Nasjonalt regelverk og EØS-regelverket om statsstøtte

Norge er medlem av EØS, og er dermed også bundet av reglene som gjelder for det indre markedet i EU/EØS, det vil si fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer.

EØS-avtalen er inkorporert i norsk lov, jf. EØS-loven av 27. november 1992. Det følger av EØS-loven § 2 at i den grad norsk lov skulle være i strid med EØS-avtalen, går EØS-avtalen foran. Det betyr at norske lover, forskrifter mv. som er i strid med EØS-avtalen, ikke er gyldige.

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å sørge for at restriksjoner på grenseoverskridende handel og virksomhet fjernes. Herunder er Norge bundet av EØS-avtalens regler om forbud mot statsstøtte, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (1) der det heter:

*«Støtte av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenelig med EØS-avtalen i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»*

Statsstøttereglene i EØS-avtalen er sammenfallende med reglene i EU-traktaten. Statsstøtteregelverket har som formål å skape et indre marked med like konkurransevilkår, og oppstiller rettslige begrensninger med hensyn til hvilken støtte Norge lovlig kan gi til foretak generelt og foretak innen visse bransjer spesielt.

I utgangspunktet er all statsstøtte forbudt fordi det er å anse som uforenelig med EØS-avtalen og prinsippet om de fire friheter. En mottaker av overføring som er statsstøtte etter EØS-regelverket, har plikt til å betale statsstøtten tilbake dersom EFTA-domstolen finner at statsstøtten er ulovlig.

EØS-avtalen omfatter i utgangspunktet ikke de enkelte medlemsstaters skatte- og avgiftspolitikk. Den enkelte medlemsstats frihet til å bestemme egne skatte- og avgiftsregler begrenses imidlertid av statsstøttereglene. Dersom skatte- og avgiftsreglene utformes på en slik måte at den for eksempel tilgodeser enkelte foretak, bransjer eller sektorer, vil reglene innebære ulovlig statsstøtte med mindre skatteinsentivet omfattes av ordninger som er godkjent av ESA, jf. nærmere nedenfor under punktene 3.3-3.5.

Statsstøttereglene setter begrensninger både med hensyn til hvilke ordninger Norge lovlig kan innføre både i form av særlige skatte- og avgiftsregler, og med hensyn til direkte overføringer/øremerkede midler. For å kunne se hvilket handlingsrom det er for å innføre insentiver for kulturelle næringer, vil vi i dette punkt 3 gi en kort redegjørelse for grunnleggende statsstøtteregler. Vi vil herunder redegjøre for vilkårene når det foreligger



statsstøtte, jf. punkt 3.2 og unntakene som følger av forordning om bagatellmessig støtte og forordningen om det alminnelige gruppeunntaket og retningslinjene for når statsstøtte kan være forenlig med EØS-avtalen, jf. nedenfor under punkt 3.3. Vi vil også redegjøre for reglene om kumulasjon og høyeste tillatte støtteintensitet, jf. punkt 3.4

## 3.2 Når foreligger statsstøtte?

### 3.2.1 Oversikt over vilkårene

Av EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 følger det at følgende vilkår må være oppfylt for at det skal foreligge statsstøtte:

- a) Det må foreligge en form for økonomisk støtte
- b) Støtten må være gitt av statsmidler
- c) Støtten må begünstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet)
- d) Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet)
- e) Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransesvridningsvilkåret) og støtten må være egnet til å påvirke samhandelen i EØS-området (samhandlings-kriteriet)

Alle vilkår må være oppfylt. Dersom ett av vilkårene ikke er oppfylt, er støtten ikke statsstøtte EØS-avtalens forstand.

Innen kultursektoren vil støtte til prosjekter ofte falle utenfor statsstøttereglene nettopp fordi mottaker ikke driver økonomisk virksomhet, det vil si at vilkåret i d) ikke er oppfylt. Det vil for eksempel kunne være tilfelle for biblioteker, museer o.l. I vår sak framgår det av selve avgrensningen av kulturelle næringer at vilkåret om at foretaket driver økonomisk aktivitet, er oppfylt. Det vil her gis en kort gjennomgang av de øvrige vilkårene.

### 3.2.2 Det må foreligge en form for økonomisk støtte

Tiltaket må innebære en støtte. Støttebegrepet er vidt og omfatter enhver fordel som ikke krever økonomisk motytelse fra foretaket til det offentlige i samme størrelsesorden som foretaket har fått fra det offentlige. Det er uten betydning om støtten er direkte, for eksempel i form av tilskudd, eller indirekte, for eksempel i form av unntak for generelle avgifter. Støtten kan for eksempel ta form av ren pengestøtte, subsidier, at det offentlige betaler overpriser i kontrakt med foretaket, eller at foretaket får kjøpe fra det offentlige til underpris (for eksempel offentlig eiendom), lån og garantier på ikke-markedsmessige vilkår mv. Som det framgår ovenfor, omfattes også skattelettelser eller -fritak, herunder gunstige avskrivingsregler, av støttebegrepet. Det samme gjør utsettelse av krav på å betale skatt, arbeidsgiveravgift eller andre innbetalinger til staten.

### 3.2.3 Støtten må være gitt av statsmidler

Statsstøtte omfatter statsmidler i enhver form. Det er ikke noe vilkår at det er staten som sådan som direkte bevilger penger eller annet. Også støtte som gis indirekte gjennom offentlige eller private organer omfattes, herunder kommuner og fylkeskommuner. Støtte som gis over skatteseddelen vil være støtte gitt av statsmidler.

### 3.2.4 Selektivitetskriteriet

Statsstøttereglene kommer bare til anvendelse på tiltak som favoriserer enkelte foretak eller vare- og tjenestetegnere (bransjer/sektorer) framfor andre.

Selektivitetskriteriet innebærer at generelle støtteordninger som er åpne for alle foretak på like, objektive og etterprøvbare vilkår, ikke er å anse som statsstøtte. For eksempel vil ikke skatteordninger som behandler alle likt, anses som statsstøtte. Det er altså ikke statsstøtte om den alminnelige selskapsskattesatsen blir satt ned selv om skattesatsen er høyere i et annet EØS-land.

Selektive ytelser er ytelser som retter seg mot en bestemt avgrenset målgruppe. Tiltak som rettes mot enkelte støttemottakere, bransjer, geografiske områder eller sektorer, vil rammes av forbudet mot statsstøtte. Ordninger der støttegiver har stor skjønnsfrihet til å velge hvem som skal få støtte, eller på hvilke vilkår, vil normalt oppfylle selektivitetskriteriet. Videre kan også støtteordninger som tilsynelatende er generelt utformet, være statsstøtte dersom vilkårene for ordningen utformes på en slik måte at bare få mottakere vil kunne oppfylle vilkårene.

Typisk vil nedsettelse av arbeidsgiveravgift for enkelte bransjer for å fremme økning av arbeidsplasser, eller nedsettelse av skatten for enkelte bransjer, være et selektivt tiltak, men slike tiltak kan omfattes av reglene om bagatellmessig støtte, eller gruppeunntaket, jf. punkt 3.3.2 og 3.3.3 nedenfor.

Et selektivt tiltak på skatte- og avgiftsområdet kan være lovlig dersom det er i samsvar med logikken i skattesystemet. EU-kommisjonen har i sine retningslinjer for statsstøtte<sup>4</sup> kapittel V utgitt egne retningslinjer for når selektive tiltak anses for å være i samsvar med logikken i skattesystemet. Vi går ikke nærmere inn på det her, men nevner at det er rimelig å anta at de skatteinsentiver som eventuelt kunne være aktuelt å innføre, ikke vil være i samsvar med logikken i skattesystemet, og at spesielle skatteregler for kulturelle næringer, i utgangspunktet vil være i strid med statsstøttereglene forutsatt at de øvrige vilkår er oppfylt.

<sup>4</sup> State Aid Guidelines, se <http://www.eftrasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

### 3.2.5 Konkurranssevridningsvilkåret og samhandlingskriteriet

For at en støtte skal rammes av statsstøtteregelverket må tiltaket påvirke konkurransen og samhandelen i EØS-området. Etter praksis skal det ikke så mye til før en anser konkurransen for påvirket – det vil gjelde selv om støttebeløpet er lite, idet støttmottaker får en konkurransemessig fordel som andre foretak ikke får.

For å rammes av støtteforbudet er det imidlertid også et vilkår at samhandelen i EØS blir påvirket. Det betyr at tiltaket må ha grenseoverskridende effekt; dersom det gis støtte som bare har virkning internt i Norge, faller støtten utenfor forbudet.

Mange av de virksomheter som faller inn under kulturelle næringer vil typisk bare ha det norske markedet som nedslagsfelt, og det er rimelig å anta at samhandelen i EØS-området ikke vil påvirkes. Det er derfor mulig at skatteinsentiver rettet mot enkelte aktører/bransjer i kulturelle næringer vil kunne gis uten hinder av statsstøttereglene. Det må imidlertid antas at et generelt skatteinsentiv som tilfaller alle aktører innenfor det som defineres som kulturelle næringer, vil rammes av forbudet, se nærmere nedenfor under gruppeunntaket for kultur, jf. punkt 3.3.3 bokstav b).

## 3.3 Unntak fra statsstøttereglene

### 3.3.1 Innledning

Selv om et tiltak oppfyller vilkårene for å være statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61 (1) forstand, kan tiltaket være lovlig i henhold til unntakene som oppstilles i EØS-avtalen artikkel 61 (2) og (3).

Unntakene regulert i artikkel 61 (2), er tiltak som skal anses for forenelig med avtalen, det vil si at de ikke er forbudt. Dette gjelder for eksempel støtte med formål å bøte på skade ved naturkatastrofer. Tiltak som faller inn under unntakene i artikkel 62 andre ledd skal notiseres til ESA før det igangsettes, men ESA skal godkjenne ordningen dersom vilkårene er oppfylt.

I EØS-avtalen 61 (2) framgår enkelte typer støtte som kan anses forenlig med EØS-avtalens funksjon. I vår sammenheng er det unntaket i artikkel 61 (3) bokstav c, som er relevant. Denne bestemmelsen lyder:

*«Som forenlig med denne avtales funksjon kan anses støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder forutsatt at støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser.»*

Hovedformålet med denne unntaksbestemmelsen er å korrigere markedssvikt og dermed fremme viktige felleseuropeiske satsingsområder, slik som forskning og teknologisk

utvikling, framvekst av små og mellomstore bedrifter mv. jf. EØS-avtalen artikkel 78, hvor også den audiovisuelle sektor er særskilt nevnt som felles satsingsområde.

Før tiltak som en antar kan være i forenelig med avtalen i samsvar med artikkel 61 (3) bokstav c, kan igangsettes, er det i utgangspunktet krav om at støttegiver notiserer støtten til ESA, som da vurderer om tiltaket, slik det er utformet, anses forenlig med avtalen, jf. punkt 3.3.4 nedenfor. Dersom ESA godkjenner ordningen, kan den igangsettes. Som det framgår nedenfor under punkt 3.3.2, kan ordninger som er innenfor reglene om bagatellmessig støtte, eller som er gitt i samsvar med det alminnelige gruppeunntaket, igangsettes uten notifikasjon da slike ordninger anses forhåndsgodkjent som i samsvar med artikkel 61 (3) bokstav c.

### 3.3.2 Reglene om bagatellmessig støtte (de minimis støtte)

Reglene om bagatellmessig støtte følger av EU-kommisjonens forordning nr. 1407/2013,<sup>5</sup> og innebærer at forbudet mot offentlig støtte ikke får anvendelse på støttebeløp inntil 200 000 euro fordelt over tre regnskapsår. Reglene om bagatellmessig støtte har grunnlag i en presumpsjon om at støtte til virksomheter som ikke overstiger 200 000 euro i en tre-årsperiode, ikke er egnet til å påvirke konkurransesituasjonen i det indre markedet.

Grensen for støttebeløpet til 200 000 euro over tre regnskapsår, relaterer seg til mottakeren av støtten, og det gjelder ingen regler for hvor mye støttegiver kan avsette til tiltaket.

Dersom reglene i forordningen følges, kan støtte tildeles uten at støttegiver må notisere og få godkjent ordningen på forhånd. Støttegiver trenger heller ikke sende forenklet melding til ESA i etterkant av innføringen av ordningen, slik som for ordninger som kommer inn under gruppeunntaket, jf. punkt 3.3.

Bagatellmessig støtte relaterer seg ikke til bestemte tiltak, og kan gis uavhengig av bransje, og kan dekke både investeringskostnader og driftskostnader<sup>6</sup>.

Bagatellmessig støtte kan bare gis dersom støtten er transparent. Det betyr at støttegiver må kunne beregne støtteelementet nøyaktig i forkant av tildelingen, og uten at denne beregningen er avhengig av en risikovurdering. Grensen beregnes av bruttotall, det vil si før skatt. Når støtte gis i form av skattelettelse/-fritak, må en altså kunne beregne nøyaktig de reduserte innbetalinger i det aktuelle året i forhold til hva som ville følge av de generelle skatte- og avgiftssatser. I forordningen oppstilles det kontroll- og prosedyrekrav til den som gir bagatellmessig støtte. Reglene i forordningen må følges til punkt og prikke. Brytes reglene, er støtten ulovlig statsstøtte, og skal tilbakebetales. Dette gjelder selv om det dreier seg om små beløp.

<sup>5</sup> Forordningen på engelsk kan finnes her: [http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiO4OaTqY\\_SAhXFCSwKHU1jDqgQFggh-MAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcompetition%2Fstate\\_aid%2Flegislation%2Fde\\_minimis\\_regulation\\_en.pdf&usg=AFQjCNGl1el9ndR2NkR1G8HcPjtLESwKkw](http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiO4OaTqY_SAhXFCSwKHU1jDqgQFggh-MAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcompetition%2Fstate_aid%2Flegislation%2Fde_minimis_regulation_en.pdf&usg=AFQjCNGl1el9ndR2NkR1G8HcPjtLESwKkw). Norsk utgave ligger på Lovdata pro (innloggingstjeneste)

<sup>6</sup> Hovedregelen er at forenlig statsstøtte bare kan gis til investeringskostnader, ikke driftskostnader

De norske reglene om differensiert arbeidsgiveravgift er et eksempel på bruk av reglene om bagatellmessig støtte på skatte- og avgiftsområdet. Det er for visse sektorer og kommuner innført fribeløp for arbeidsgiveravgift som innebærer at det kan gis redusert arbeidsgiveravgift selv om disse sektorene og kommunene ikke er omfattet av den generelle ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, og derfor i utgangspunktet skulle ha betalt arbeidsgiveravgift på 14,1 %<sup>7</sup>.

Videre forvalter blant annet Innovasjon Norge ordninger som går inn under reglene om bagatellmessig støtte, for eksempel eksportstøtte til spill.

Når det gjelder grensen på 200 000 euro over en relevant 3-årsperiode samt adgangen til å legge sammen bagatellmessig støtte med andre tiltak, vises det til punkt 3.5 nedenfor.

### 3.3.3 Det alminnelig gruppeunntaket

#### a) Kort om forordningen

Kommisjonen har i forordning (EU) No 651/2014, om det såkalte *alminnelige gruppeunntaket*<sup>8</sup> (eng: the General Block Exemption Regulations) gitt regler om enkelte kategorier av støtte som anses å være i samsvar med det indre markedets prinsipper. Dersom reglene i det alminnelige gruppeunntaket følges, vil tiltaket være lovlig, og det behøver ikke notifiseres til ESA før tiltaket iverksettes. Det må imidlertid sendes en forenklet melding innen 20 dager etter at tiltaket er satt i verk.

Det gjeldende gruppeunntaket avløser tidligere gruppeunntak fra 2008<sup>9</sup>, og gjelder i perioden fra 1. juli 2014 til 31. desember 2022, jf. gruppeunntaket artikkel 59. Gruppeunntaket er inndelt i 3 hoveddeler. Gruppeunntaket Del 1 (alminnelig del) oppstiller felles regler som gjelder for alle støttekategorier som omfattes av forordningen. I Gruppeunntaket del 2 (spesiell del) reguleres de særlige bestemmelsene om de ulike støttekategoriene. Forordningens alminnelige og spesielle del angir hvilke vilkår som må være oppfylt for at støttetiltaket omfattes av gruppeunntaket. Vilråene gjelder blant annet hvilke virksomheter som omfattes, hvilke kostnader som kan kreves dekket under ordningen, og hvor stor støtten kan være.

Både de alminnelige vilråene og de særlige vilråene for den enkelte støttekategori må være oppfylt for at støtten skal være omfattet av gruppeunntaket. Innføres det ordninger som ikke følger reglene til punkt og prikke, vil støtten være ulovlig statsstøtte, og det foreligger tilbakebetalingsplikt.

<sup>7</sup> Jf. stortingets skatte- og avgiftsvedtak 2016 om arbeidsgiveravgift §§ 3 og 4

<sup>8</sup> Forordningen på engelsk finnes her: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404295693570&uri=CELEX:32014R0651>, den norske utgaven ligger på Lovdata Pro (innloggingstjeneste)

<sup>9</sup> Forordning (EF) nr. 800/3008

Støttekategoriene som omfattes av gruppeunntaket, framgår av gruppeunntaket artikkel 1. De relevante støttekategoriene, som alle er nærmere regulert i gruppeunntaket del 2, omfatter følgende:

- Regional investeringsstøtte
- Investeringsstøtte til små og mellomstore bedrifter (SMB)
- Støtte til SMB-ers tilgang til finansiering
- Støtte til forskning, utvikling og innovasjon
- Opplæringsstøtte
- Støtte til beskyttelse av miljøet
- Støtte for å reparere og utbedre skader forårsaket av naturkatastrofer
- Regional transportstøtte
- Støtte til bredbåndsinfrastruktur
- Støtte til kulturformål (herunder audiovisuell sektor)
- Støtte til idrettsinfrastruktur
- Støtte til sysselsetting av dårlige stilte arbeidstakere og arbeidstakere med funksjonshemming.

De fleste av gruppeunntakene er bransjenøytrale, og foretak innenfor kulturelle næringer vil kunne omfattes av ordninger under ulike gruppeunntak, for eksempel støtte til SMB-er.

De to støttekategoriene som er mest interessante i vår sammenheng er imidlertid gruppeunntakets regler om støtte til kulturformål og støtte til SMB-ers tilgang til finansiering. Begge disse støttekategoriene er nye i forhold til gruppeunntaket av 2008.

#### b) Støtte til kultur og bevaring av kulturarv + støtte til audiovisuelle verker, artikkel 53 og 54

Som nevnt ovenfor, er kultur og bevaring av kulturarv tatt inn som ny støttekategori i gjeldende gruppeunntak. Behovet for gruppeunntaket og bakgrunnen for avgrensningen av hvilke formål som omfattes, er nærmere omtalt i fortalen i forordningen, jf. punkt 73 der det heter:

*«I traktatens artikkel 167<sup>10</sup> anerkjennes betydningen av kulturfremmende tiltak i Unionen og i medlemsstatene, og det fastsettes at Unionen bør ta hensyn til kulturelle aspekter når den utøver sin virksomhet i henhold til andre bestemmelser i traktaten, særlig med sikte på å respektere og fremme det kulturelle mangfoldet. Ettersom naturarv ofte er avgjørende for utformingen av kunst- og kulturarv, bør bevaring av kulturarv i henhold til denne forordning også omfatte naturarv som er knyttet til kulturarv eller formelt anerkjent av en medlemsstats vedkommende offentlige myndigheter. På grunn av kulturens tosidighet – på den ene side er den et*

<sup>10</sup> Forordningen er utarbeidet av EU-kommisjonen, og referere derfor til EU-regelverket, men gjelder også for EØS-avtalen

*økonomisk gode som gir betydelige muligheter for å skape velstand og sysselsetting, og på den annen side en bærer av identiteter, verdier og betydning som gjenspeiler og former våre samfunn – bør særtrekkene ved kulturen og den økonomiske virksomheten som er knyttet til den, anerkjennes i statsstøttereglene. En liste over støtteberettigede kulturformål og kulturvirksomheter bør utarbeides, og støtteberettigede kostnader bør spesifiseres. Gruppeunntaket bør omfatte både investerings- og driftsstøtte under fastsatte terskelverdier, forutsatt at overkompensasjon utelukkes. Som allmenn regel bør virksomhet som, selv om den kan ha et kulturelt aspekt, er av overveiende kommersiell art, for eksempel aviser og tidsskrifter (i trykt eller elektronisk form), ikke være omfattet, siden slik virksomhet gir større risiko for konkurransevridding. Videre bør listen over støtteberettigede kulturformål og kulturvirksomheter ikke omfatte kommersiell virksomhet som mote, design eller videospill.» (vår understrekning)*

I samsvar med dette gir gruppeunntaket artikkel 53 (2) en oversikt over kulturformål og kulturvirksomheter som det anses forenlig EØS-avtalen å gi støtte til, forutsatt at øvrige vilkår i artikkel 53 er oppfylt, og dessuten at de alminnelige reglene i forordningen del I er oppfylt. Følgende kulturformål og kulturvirksomheter er omfattet:

- a) museer, arkiver, biblioteker, kultursentre og -steder, teatre, operaer, konserthus, andre organisasjoner for utøvende kunst, filmarkiver og andre lignende infra-strukturer, organisasjoner og institusjoner på kunst- og kulturområdet,
- b) materiell kulturarv, herunder alle former for flyttbar og fast kulturarv og arkeologiske funnsteder, monumenter, historiske steder og bygninger samt naturarv som er knyttet til kulturarv eller er formelt anerkjent som kultur- eller naturarv av en medlemsstats vedkommende offentlige myndigheter,
- c) immateriell kulturarv i enhver form, herunder folkløriske tradisjoner og håndverk,
- d) kunst- eller kulturarrangementer og forestillinger, festivaler, utstillinger og andre lignende kulturvirksomheter,
- e) utdanningsvirksomhet på kultur- og kunstområdet samt fremming av forståelsen av hvor viktig det er å verne og fremme et mangfold av kulturuttrykk gjennom programmer for utdanning og bevisstgjøring av den brede offentligheten, herunder ved bruk av nye teknologier,
- f) skriving, redigering, produksjon, distribusjon, digitalisering og utgivelse av musikk og litteratur, herunder oversettelser.

Det framgår av gruppeunntaket artikkel 51 (3) at støtten kan gis i form av både investeringsstøtte og driftsstøtte. Investeringsstøtten må gjelde kostnader for investeringer i materielle og immaterielle eiendeler, mens hvilke kostnader det kan gis driftsstøtte til, framgår av artikkel 51 (4). Artikkelen regulerer også hvor stor støtteintensiteten (støttebeløpets størrelse) kan være.

Gruppeunntaket artikkel 54 gjelder støtteordninger for audiovisuelle verker. Bestemmelsen innebærer at støtteordninger som har til formål å støtte manuskripping samt utviklingen, produksjon og markedsføring av audiovisuelle verker, skal anses som forenelige med det indre markedet dersom vilkårene i gruppeunntaket er oppfylt. Også denne støttekategorien er ny i gruppeunntaket fra 2014, og gjenspeiler retningslinjene som Kommisjonen utarbeidet i 2013 inn tatt i retningslinjene for statsstøtte kapittel IV (sektorspesifikke regler)<sup>11</sup>. Retningslinjene har bakgrunn i EU-kommisjonens kinomelding for 2001, og ble gitt som retningslinjer i 2008. Gjeldende retningslinjer og gruppeunntaket gir rom for større støtte enn retningslinjene fra 2008. Retningslinjene for audiovisuelle verker danner grunnlaget for de ordninger som flere europeiske land har innført for audiovisuelle verker, og som har vært gjenstand for analyse i Olsberger SPI's utredning for European Audiovisual Observatory.

Det følger av gruppeunntaket artikkel 54 (2) at støtten skal gå til et kulturprodukt. I den forbindelse heter det:

*«For å unngå åpenbare feil i forbindelse med klassifiseringen av et produkt som kulturprodukt, skal hver medlemsstat innføre effektive framgangsmåter, for eksempel at forslag utvelges av en eller flere bemyndigede personer, eller at det utføres en kontroll mot en forhåndsfastsett liste over kulturkriterier.»*

Dersom et dataspill kan klassifiseres som et kulturprodukt, kan en ordning for audiovisuelle verk som også omfatter dataspill hjemles i gruppeunntaket artikkel 54 forutsatt at en har gode kontrollrutiner.

Den norske ordningen med støtte til audiovisuelle verker (film) og serieproduksjon som ble innført ved forskrift av 16. desember 2015 nr. 1684, er gitt i samsvar med gruppeunntaket artikkel 54.

#### c) Særlig om finansering av SMB-er

I gruppeunntaket artikkel 21 er det gitt regler for støtte til risikofinansering av SMB-er. I fortalen til gruppeunntaket avsnitt 43 er gruppeunntaket for risikofinansering begrunnet med at det finnes en rekke særlige typer markedssvikt knyttet til tilgangen på risikokapital, som gjør at tilgangen til risikokapital ikke motsvarer etterspørselen. Gruppeunntaket artikkel 21 er innført for å lette tilgangen på slik risikokapital, og setter vilkårene for slik støtte.

Etter artikkel 21 (4) kan støtte til foretak gis i form av egenkapital (typisk investering i aksjer), investering med egenkapitaltillignende midler, lån, garantier, eller en blanding av disse.

<sup>11</sup> Retningslinjene på norsk kan finnes her: [www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata](http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?blobcol=urldata)

Støtteberettigede foretak er etter artikkel 21 (5) unoterte SMB-er som på tidspunktet for første risikofinansieringsinvestering er unotert SMB-er som enten 1) ikke har utøvd virksomhet på noe marked, eller 2) har utøvd virksomhet på et marked i mindre enn 7 år etter foretakets første kommersielle salg, eller 3) har behov for en første risikofinansieringsinvestering som er 50 % høyere enn den gjennomsnittlige årsomsetningen de foregående fem årene, beregnet på grunnlag av en forretningsplan som er utarbeidet med sikte på å gå inn i et nytt produktmarked eller geografisk marked. Som det framgår av dette, omfatter gruppeunntaket ordninger til foretak som går utover den rene oppstartsfasen. Det er også på visse vilkår mulig å motta oppfølgingsinvesteringer.

Dette gruppeunntaket gjelder generelt for risikofinansiering av SMB-er og ikke særlige bransjer.

### 3.3.4 Notifikasjon til ESA – særlig om retningslinjene

Dersom verken reglene om bagatellmessig støtte eller gruppeunntaket kommer til anvendelse på den støtteordningen en vurderer å innføre, må støtteordningen notifiseres til ESA før den kan igangsettes. ESA vil da vurdere om ordningen kan være forenlig med EØS-avtalen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at ESA vil kunne godkjenne en ordning:

- Støtten må ha et legitimt formål (må være forenlig med EØS-avtalen)
  - o Normalt vil formålet være legitimt dersom tiltaket er ment å avhjelpe markedssvikt, for eksempel manglende tilgang til risikovillig kapital
- Støtten må være nødvendig
  - o Det kreves at målet ikke vil nås uten støtten
- Støtten må være proporsjonal
  - o Støttens varighet, intensitet og omfang må stå i forhold til de målsettinger støttegiver ønsker å oppnå

EU-kommisjonen har utbeidet retningslinjer for hvordan støttetiltak bør utformes for å sikre overholdelse av EØS-avtalen<sup>12</sup>. Retningslinjene inneholder også sektorspesifikke regler, som for eksempel hjemler gjeldende støtteordninger for audiovisuelle verker (som ikke er innført i medhold av det alminnelige gruppeunntaket artikkel 54), og dessuten den særskilte rederibeskatningsordningen<sup>13</sup>, jf. skatteloven §§ 8-10 flg. Rederibeskatningsordningen er for øvrig det eneste bransjespesifikke særskatteregime som er innført for områder som omfattes av EØS-avtalen (primærnæringene har enkelte særlige regler, men primærnæringen omfattes ikke av EØS-avtalen).

<sup>12</sup> Se: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

<sup>13</sup> Den norske redieribeskatningsordningen, altså et eget skatteregime som er innført for rederibransjen, og som er lovlig fordi ESA i medhold av retningslinjene for statsstøtteordning innen rederibransjen.

### 3.4 Utforming av støttetiltaket

Når en støtte er forenlig med reglene om bagatellmessig støtte eller faller inn under gruppeunntaket, står støttegiver, dersom ikke annet framgår av det aktuelle gruppeunntaket, fritt til å utforme støtten, for eksempel i form av direkte støtte, eller indirekte støtte gjennom skatte- og avgiftsreglene. Det er imidlertid et vilkår at støtten er transparent, det vil si at støttegiver klart kan beregne nøyaktig støtteelement (beløpets størrelse) i forkant av tildelingen, og uten at denne er avhengig av en risikovurdering, jf. ovenfor under punkt 3.3.2.

Videre er det også viktig at støtten som gis, eventuelt sammen med annen støtte, ikke overstiger tillatt støtteintensitet for det aktuelle prosjekt, jf. straks nedenfor.

### 3.5 Lovlig statsstøtte – regler om kumulasjon

Både reglene om bagatellmessig støtte og statsstøtte som kommer under gruppeunntaket, har klare regler om hvor stor støtten kan være. Statsstøttereglene oppstiller regler om kumulasjon – det vil si hvilke støttetiltak som skal regnes sammen ved beregningen av om den tillatte støtteintensiteten er overskredet.

Problemstillingen om kumulasjon oppstår dersom et prosjekt får støtte fra flere offentlige kilder samtidig, eller under forskjellige regelverk. Dersom et prosjekt får støtte både fra ordninger som er gitt under reglene om bagatellmessig støtte, og fra ordninger gitt i medhold av ett av gruppeunntakene, eller det gis støtte fra gruppeunntaket for både SMB og for støtte til kultur og bevaring av kulturarv, oppstår spørsmålet hvorvidt støtten skal legges sammen ved beregningen av høyest tillatte støtte, eller om det skal skje en avkortning i utbetalingene.

Hovedregelen er at det er tillatt å gi støtte til samme prosjekt (kumulasjon) så lenge den samlede støtten ikke overstiger støttetiltaket i det aktuelle regelverk.

Når det gjelder reglene om bagatellmessig støtte, kan støttebeløpet ikke overstige 200 000 euro i tre regnskapsår. Det betyr at dersom det gis bagatellmessig støtte fra én støttegiver på 150 000 euro, og fra en annen støttegiver på 75 000 euro i den relevante treårsperioden, vil den siste støtten på 75 000 euro være ulovlig, og skal tilbakebetales<sup>14</sup>. Dette gjelder uavhengig av om støtten er gitt til dekning av de samme kostnadene, eller ikke.

Det er tillatt å gi bagatellmessig støtte og annen offentlig støtte som skal dekke de samme støtteberettigede kostnadene i et prosjekt når disse samlet ikke overstiger den høyeste samlede støtteintensiteten som gjelder for det aktuelle prosjektet som er angitt i gruppeunntaket eller i vedtak fra ESA.

<sup>14</sup> Støttegiver kan antakeligvis gi ny støtte på 50 000 euro etter tilbakebetalingen

Dersom det gis støtte til et prosjekt under gruppeunntaket kan det i tillegg gis bagatellmessig støtte som dekker andre formål/prosjekter.

Samme mottaker kan få forskjellig type støtte under de forskjellige delene under gruppeunntakene. For eksempel kan mottaker få støtte under reglene om forskning- og utviklingsprosjekt, og under reglene for opplæring. Dersom støtten gis til dekning av de samme kostnadene, vil de være ulovlig dersom den går utover samlede tillatte støtteintensitet.

Støttegiver må alltid ha kontrollrutiner for å sikre at beløpsgrensene ikke overskrides. Som eksempel nevnes reglene om arbeidsgiveravgift i Stortingets årlige skattevedtak der det i § 4 fjerde ledd framgår at når en arbeidsgiver beregner avgift med redusert sats, kan den samlede fordelingen av bagatellmessig støtte i form av redusert avgift og annen bagatellmessig støtte til arbeidsgiveren ikke overstige kr 500 000 i 2017. Det framgår av vedtaket § 4 femte ledd, at den som benytter seg av reglene om fribeløp i arbeidsgiveravgiften, er forpliktet til å gi opplysningen om eventuell annen bagatellmessig støtte.

## 4. HVILKET HANDLINGSROM FORELIGGER?

### 4.1 Innledning

Som det framgår ovenfor under punkt 3.3, gir både forordningen om bagatellmessig støtte og forordningen om det alminnelig gruppeunntaket rom for å gi støtte til foretak og aktører innen kulturelle næringer uten at det kommer i strid med statsstøttereglene. Vi vil her se litt nærmere på enkelte problemstillinger og tilpasninger som eventuelt må gjøres. Det ses her bort fra prinsippet om næringsnøytralitet, jf. ovenfor under punkt 2, som vil være det første hinderet en må over dersom en vil fremme skatteincentiver spesielt for kulturelle næringer.

### 4.2 Bruk av reglene om bagatellmessig støtte

Reglene om bagatellmessig støtte setter i utgangspunktet ingen begrensninger med hensyn til hva støtten kan benyttes til, eller hvilke bransjer støtten gis til. Det vil derfor kunne være mulig å gi kulturelle næringer støtte i form av øremerkede midler eller i form av særskilte skatteincentiver i som bagatellmessig støtte. Forutsetningen er at en holder seg innenfor de rammene som reglene for bagatellmessig støtte setter, blant annet med hensyn til transparens, grensebeløpet og reglene om kumulasjon.

Slik støtte kan for eksempel gis i form av gunstige fradragregler, fradrag i skatt, eller lettelse i arbeidsgiveravgiften. Som et eksempel nevnes at lettelse i arbeidsgiveravgiften er et virkemiddel som diskuteres av Mediemangfoldsutvalget<sup>15</sup> som er satt ned av Kulturdepartementet.

### 4.3 Gruppeunntaket for kulturvirksomhet - begrensninger

Det er i gruppeunntaket artikkel 53 angitt hvilke kulturformål og kulturvirksomheter som kan få støtte, jf. ovenfor under punkt 3.3.3.

Kunnskapsverkets avgrensning av kulturelle næringer omfatter flere kulturformål og kulturvirksomheter enn det som faller inn under gruppeunntaket artikkel 53 (3). Dette gjelder blant annet videospill, design og mote, som i fortalen til forordningen er eksplisitt unntatt fra gruppeunntaket i artikkel 53. Dette gjelder selv om den kulturelle verdien skulle være fremtredende.

For det tilfelle at en skulle ønske å innføre en generell ordning for kulturelle næringer i samsvar med relevante modeller som gjelder audiovisuell sektor, vil det ikke være mulig

<sup>15</sup> I henhold til artikkel Aftenposten 3. februar 2017

innenfor gruppeunntaket dersom en ønsker å inkludere kulturformål og kulturvirksomhet som ikke omfattes av artikkel 53 (2). Dette gjelder i særdeleshet virksomhet innenfor mote, design og videospill (dataspill), som ifølge fortalen forordningen er eksplisitt unntatt fra gruppeunntaket i artikkel 53, jf. ovenfor under punkt 3.3.3 b).

Det betyr ikke at det ikke er mulig å arbeide videre med en slik generell ordning, men det forutsetter at ordningen notifiseres til ESA. ESA vil dessuten kreve at en ordning som skal hindre markedssvikt på kulturområdet, har prosedyrer som sikrer at det aktuelle prosjektet som får støtte, oppfyller vilkårene for å komme inn under et slikt kulturunntak, sml. det som framgår av artikkel 54 (2) for audiovisuelle verker i gruppeunntaket. Det vi si at i den utstrekning det gis støtte til et dataspill eller til mote, må det bare gis støtte til dette dersom produktet oppfyller kulturkriteriene, for eksempel at dataspillet anses for å bevare norsk språk e.l.

Et alternativ vil selvsagt være å jobbe videre med ordninger som går inn under gruppeunntaket for henholdsvis kulturformål og audiovisuelle produksjoner, det vil utelate de bransjene som åpenbart faller utenfor gruppeunntakene fra «kulturelle næringer».

#### 4.4 Utforming av støttetiltaket

Kunnskapsverket har særlig hatt skatte- og insentivordninger for den audiovisuelle sektor i Europa, som er beskrevet i Olsberger SPIs utredning for European Audiovisual Observatory, i tankene som modell for en insentivordning for kulturelle næringer.

I Olsberg SPIs analyse over hvordan støtteordningene til audiovisuelle utformes i de ulike landene som analysen omfatter, er det hovedsakelig tre metoder som beskrives:

- «Tax shelter» som gir investorer i godkjente prosjektet rett til å kreve fradrag i egen skattepliktig inntekt for investeringer som er gjort i prosjektet.
- «Rebates» som gir støtte til et godkjent prosjekt i form av tilbakebetaling av en viss prosent av budsjettet til prosjektet når prosjektet er ferdig, og reviderte tall foreligger. Beløpet betales fra et fond som er opprettet for slike formål.
- «Tax credits» der støtte gis til godkjent prosjektet ved at en viss prosent av kostnadene tilbakebetales, men dette gjøres over skatteskjeddelen, det vil si insentivet vil redusere betalbar skatt, og sågar kan resultere i en tilbakebetaling.

Ordningen med såkalt *tax shelter* ligner forslagene som foreligger for den såkalte KapitalFunn-ordningen det vil si at det er investoren, og ikke foretaket som sådan, som får støtten. Dette beskrives nærmere nedenfor under punkt 5.

*Rebates* er generelt refusjonsbaserte ordninger som ligner på den ordningen Norge har

med støtte for audiovisuell produksjon i dag. Normalt vil slik støtte være begrenset av det aktuelle fondets størrelse, det vil si at prosjektet konkurrerer med andre prosjekter for å komme inn under ordningen.

Ordningen med *tax credits* ligner på den SkatteFunn-ordningen vi har i dag, der kostnadene gir grunnlag for fradrag i skatt. En ordning med fradrag i skatt, har den fordel at om det ikke er betalbar skatt i prosjektet fordi det ikke går med overskudd, vil foretaket ha krav på tilbakebetaling av kostnadene over skatteskjeddelen.

Som det framgår ovenfor under punkt 3.3.3 bokstav b) har ordningene for audiovisuell sektor hjemmel i enten gruppeunntaket artikkel 54 eller er godkjent av ESA i samsvar med retningslinjene for slik støtte. Forutsatt at en ordning med kulturelle næringer struktureres slik at den bare omfatter slike kulturformål og kulturvirksomhet som faller inn under gruppeunntaket artikkel 53, jf. punkt 4.2, eventuelt også etter artikkel 54 (dataspill) eller det innføres en videre ordning som er forhåndsgodkjent av ESA (det antas at dataspill, mote og design bare kan inngå i ordningen i den grad de består «kulturkriteriet»-testen), står støttegiver fritt til å utforme ordningen, det vil si at den kan utformes som en ordning der det gis fradrag i skatt for kostnadene (jf. «SkatteFunn» for kulturelle næringer), eller det kan gis direkte støtte i form av øremerkede midler. Den kan også struktureres som skatteinsentiv for investorer/KapitalFunn, jf. nærmere nedenfor under punkt 5.

Forutsetningen er at det bare er kostnader som er støtteberettigede som dekkes, at ordningen er transparent, og dessuten at ordningen holder seg innenfor de beløpsgrenser som gruppeunntakets alminnelige regler i del 1 og spesielle regler i del 2, alternativt godkjenningen fra ESA, setter.

Vi går ikke inn i en nærmere vurdering av hva som vil være mest mulig effektivt ut fra det en ønsker å oppnå. Ut fra de signaler som er gitt i NOU 2014:13 og statsbudsjettet for 2016, som stadfester den linjen som en har fulgt siden skattereformen i 1992, synes det imidlertid rimelig å anta at det vil være lettere å få igjennom en ordning som ikke involverer skattesystemet. Det vil si ordninger som øremerker midler i form av tilbakebetaling av viss prosent av investert beløp for prosjekter, som går inn under ordningen. Ulempen med slike ordninger er selvsagt at en ikke har rettskrav på midlene selv om en skulle oppfylle vilkårene.

## 5. SÆRLIG OM KAPITALFUNN

### 5.1 Innledning

Manglende tilgang på risikokapital har blitt understreket som en av de utfordringene som kulturelle næringer står overfor, jf. blant annet Referat fra Drømmeløftet Kulturell og kreativ næring 25. mars 2015 s 13, der det uttales at:

*«Et annet forslag er å opprette et KapitalFunn etter modell av SkatteFunn. Dersom investor går inn med penger og lar dem stå i en kritisk fase, kan man få skattefradrag for investeringen.»*

Når det gjelder henvisningen til SkatteFunn som modell, er vår vurdering at det viser til den omstendighet at ordningen gir rett til fradrag i skatt. Vi kan ikke se at det foreligger andre særlige likheter mellom en ordning med KapitalFunn og SkatteFunn.

KapitalFunn som begrep, ble etter det vi forstår, lansert av partiet Venstre allerede i 2009, og innebærer forslag om at skattefradrag for private investorer når investoren bidrar med risikokapital til mindre bedrifter i en oppstartsfasen. I motsetning til SkatteFunn, gis fradraget i investors skatt, og ikke i virksomhetens skatt. KapitalFunn-ordningen er ikke forbeholdt en bestemt bransje/næring, men tenkt som generell ordning for investeringer i oppstartsbedrifter, altså som en del av gründerpolitikken. Tanken er at gjennom reglene om KapitalFunn, vil risikoen ved risikoinvesteringer avlastes, og dermed øke den private investorens insitamant til å foreta slike investeringer, og på den måten bedre tidligfase-bedrifters tilgang til kapital i en kritisk fase.

I EU har allerede Storbritannia («Seed Enterprise Investment Scheme») og Sverige skatteincentiver for investorer, som etter nærmere vilkår og innenfor visse beløpsgrenser, gir investoren fradrag i skattepliktig inntekt (Sverige), eller direkte skattefradrag (Storbritannia).

En ordning med skattefradrag (som er tilsvarende den foreslåtte KapitalFunn-ordningen) gir investoren rett til tilbakebetaling dersom godkjent investering er større enn betalbar skatt, og vil være særlig motiverende for investorer som ellers ikke har skattepliktig overskudd.

### 5.2 Forslag om innføring av skatteincentiver for oppstartsbedrifter

I Norge har forslaget om en SkatteFunn-ordning fått politisk gehør, og i forbindelse med skatteforliket som ble inngått mellom regjeringen og opposisjonen i mai 2016, framsatte Stortinget et anmodningsvedtak overfor regjeringen, jf. anmodningsvedtak nr. 88 (2015-2016) der det heter:

*«Stortinget ber regjeringen utrede ulike modeller for skatteincentiver/skattefradrag for langsiktige investeringer i oppstartsselskap bl.a. basert på den svenske investerersavdrag og den britiske SEIS-ordningen og legge dette fram for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2017.»*

Regjeringen omtaler anmodningsvedtaket i statsbudsjettet for 2017, jf. Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 21, men framsetter ingen konkrete forslag til en slik ordning.

En skattefradragsordning som KapitalFunn, eller en ordning med fradragsrett i inntekt for investeringer, vil være statsstøtte, og kan bare innføres dersom EUs regler om statsstøtte følges<sup>16</sup>. I gruppeunntaksforordningen artikkel 21, vil støtte til SMB-ers tilgang til finansering etter nærmere vilkår anses som forenelig med EØS-avtalen og dermed unntatt fra notifikasjonsplikt til ESA, jf. framstillingen ovenfor under punkt 3.3.3 bokstav b). Interessant i vår sammenheng er særlig artikkel 21 (3) der det framgår at statene kan innføre ordninger «i form av skattemessig oppmuntring til private investorer som er fysiske personer som gir direkte eller indirekte risikofinansiering til støtteberettigede foretak.» (vår understrekning).

Dette innebærer at en ordning med inntektsfradrag (jf. Kunnskapsverkets problemstilling punkt 2) eller skattefradrag for investorer (jf. Kunnskapsverkets problemstilling punkt 3), vil kunne innføres i Norge uten notifikasjon til ESA gitt at ordningen oppfyller vilkårene som følger gruppeunntakets alminnelige og særlige del, med hensyn til blant støttemåte, støtteintensitet, krav til foretaket mv.

Det britiske og svenske reglene skal oppfylle vilkårene som følger av gruppeunntaksforordningen, og viser at det skal være mulig å få det til innen gjeldende regelverk. Begge disse ordningene er bransjenøytrale, men knytter seg til oppstartbedrifter.

I Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 2.3 heter det om en eventuell norsk ordning:

*«Videre vil skatteincentiver i form av fradrag for investeringer i enkeltbedrifter regnes som offentlig støtte i henhold til EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Det innebærer at en slik ordning må utformes innenfor rammen av dette regelverket. Det må derfor vurderes om det er nødvendig med særskilte vilkår for å sikre at en slik ordning er i tråd med EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Det kan her vises til at både den svenske og britiske ordningen har en rekke vilkår knyttet til investor og hvilke selskap som kvalifiserer for ordninger, jf. omtalen i punkt 21.2. Mange av disse er nødvendige for at reglene ikke skal komme i konflikt med EUs statsstøtteregelverk. Slike vilkår og avgrensninger vil derfor også være nødvendig i et tilsvarende norsk system. Dette gjør at en slik ordning krever et detaljert regelverk.»*

<sup>16</sup> Det vil si at det enten en ordning notifiseres før den settes i gang, eller at den faller under ett av gruppeunntakene, jf. nærmere ovenfor under punkt 3.3.4, jf. punkt 3.3.3.



Departementet uttaler avslutningsvis følgende:

*«Hensynet til å stimulere til etablering og utvikling av nye bedrifter taler for at det arbeides videre med å vurdere slike skatteinsentiver. Et konkret forslag må imidlertid utredes ytterligere før en ordning eventuelt kan innføres.»*

Som det framgår av dette er det mulig å innføre en KapitalFunn-ordning på generelt grunnlag for å gi SMB-er tilgang til finansiering, forutsatt at ordningen er i samsvar med EUs statsstøtteregelverk.

## 6. OPPSUMMERING

Norge er medlem av EØS, og er derfor bundet av reglene som gjelder for det indre markedet i EU og EØS-området. Det betyr at rammene for hva norske generelle insentivordninger for enkeltbransjer, herunder skatte- og avgiftsinsentiver, kan gå ut på, bestemmes av reglene om statsstøtte. Dersom Norge innfører ordninger som er ulovlig statsstøtte, har støttemottaker plikt til å tilbakebetale støttebeløpet.

Utgangspunktet er at all statsstøtte er forbudt. Det gjelder imidlertid unntak for tiltak som anses forenlig med EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (3) bokstav c. Kommisjonen har gitt forordninger og retningslinjer for når støtte kan anses forenlig med avtalen.

Forordningen om bagatellmessig støtte gir anledning til å gi støtte opp til 200 000 euro i en tre-årsperiode. Slik støtte kan gis til alle typer bransjer og til dekning av alle typer kostnader, det vil si både drifts- og investeringskostnader. Reglene om bagatellmessig støtte vil kunne hjemle insentivordninger for kulturelle næringer, slik dette er avgrenset av Kunnskapsverket, forutsatt at en holder seg innenfor de reglene som forordningen setter. Et mulig virkemiddel i etter reglene om bagatellmessig støtte, kan være lavere arbeidsgiveravgift/fribeløp for aktører innen kulturelle næringer. Gis det bagatellmessig støtte i tillegg til annen statsstøtte til dekning av samme kostnader i et prosjekt, vil bagatellmessig støtte bare kunne gis i den utstrekning øvre støttetak for andre ordninger ikke overstiges.

Gruppeunntaksforordningen gir hjemmel for støtte til foretak på kulturområdet, men omfatter bare støtte til nærmere definerte kulturformål og kulturvirksomheter, jf. gruppeunntaket artikkel 53, eventuelt i gruppeunntaket for audiovisuelle verker som er et kulturprodukt, jf. gruppeunntaket artikkel 54. Det som er særlig viktig å merke seg i denne sammenheng, er at Kunnskapsverkets definisjon av kulturelle næringer omfatter videospill, mote og design, som EU-kommisjonen eksplisitt har uttalt at ikke kommer inn under gruppeunntaket for kulturformål og kulturvirksomhet. En ordning som omfatter slike bransjer må da notiseres og godkjennes av ESA før den kan igangsettes, og ordningen må ha kontrollrutiner som sikrer at bare foretak der prosjektet har kulturelle kvaliteter, omfattes. Den vide definisjonen av kulturelle næringer, gjør altså at muligheten for å få til særordninger for kulturelle næringer, reelt sett synes å være mindre – i alle fall i form av skatteinsentiver. Dette fordi ESA kun vil godkjenne særordninger med gode kontrollrutiner for å sikre at statsstøtten er forenlig med EØS-avtalen, og skatteregler bør i sin utforming være minst mulig preget av skjønn.

I den grad det utformes en ordning som er i samsvar med statsstøtteregelverket, kan dette gjøres i form av skatteinsentiver eller som øremerkede midler, under forutsetning at støtten holder seg innenfor de grenser som de alminnelige og spesielle regler i gruppeunntaket setter. Den rådende oppfatningen per i dag er imidlertid at skattesystemet i minst mulig grad skal brukes for å gi insentiver til bestemte bransjer. Det kan derfor være vanskelig å få gehør for innføring av særregler for kulturelle næringer gjennom skatte-

systemet. Når dette er sagt, er det allerede innført regler om bagatellmessig støtte for visse sektorer i form av fribeløp i arbeidsgiveravgift, og det kan derfor være et egnet virkemiddel også for aktører innen kulturelle næringer.

Stortinget har bedt regjeringen utrede en ordning med skattefradrag/KapitalFunn for investorer i oppstartsbedrifter. En slik ordning kan gjennomføres innenfor gruppeunntaket artikkel 21 for finansiell bistand til SMB-er. Ordningen som utredes er bransjenøytral, men skal omfatte investeringer i oppstartsbedrifter. Det betyr at aktører innen kulturelle næringer vil kunne omfattes av ordningen dersom de tilfredsstillter vilkårene for å være en oppstartsbedrift (slik det måtte bli definert i et regelverk). En ordning for KapitalFunn spesielt tilpasset kulturelle næringer, faller antakeligvis utenfor gruppeunntakets anvendelsesområde, og må derfor notiseres og godkjennes av ESA.