



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2011-411-0043

Dato: 7. december 2011

Til

Folketinget - Skatteudvalget

Til udvalgets orientering vedlægges høringssvar, der er indkommet efter høringsfristens udløb, og supplerende høringsskema vedrørende lovforslag L 29 - Forslag til Lov om ændring af ligningsloven (Skatte kreditter for forsknings- og udviklingsaktiviteter).

Thor Möger Pedersen

/Marianne Sigetty

Organisationer	Bemærkninger i høringsvar	Kommentar til bemærkninger
<p>Advokatsamfundet</p>	<p>Indledningsvis bemærkes, at høringsmaterialet er fremsendt med en frist på 4 dage til afgivelse af et svar.</p> <p>Advokatrådet skal hertil bemærke, at en sådan frist i realiteten udelukker en nærmere stillingtagen til de forslag, der er indeholdt i høringsmaterialet. Det må på den baggrund påregnes, at en række myndigheder og organisationer reelt ikke har mulighed for at udfylde den funktion som høringspart, som det lovforberedende arbejde normalt trækker på som led i kvalitets sikringen af ny regulering og som led i en almindelig, demokratisk proces.</p> <p>Advokatrådet har de senere år gentagne gange påpeget, at fristerne for at afgive høringssvar i for mange tilfælde reelt udelukker en grundig behandling af de fremsendte forslag. Advokatrådet har i den forbindelse påpeget, at det følger af Justitsministeriets vejledning om god lov kvalitet, at høringsfristen ”må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved også tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner mv.” Advokatrådet kan hertil tilføje, at en række organisationer er bygget op om kollegiale organer, som på tilsvarende vis har behov for at kunne inddrage en bredere kreds, inden et høringssvar afgives.</p> <p>Advokatrådet skal desuden henvise til, at regeringen i sit regeringsgrundlag har gjort blandt andet rimelige høringsfrister til et selvstændigt prioriteringsområde. Det hedder således i regeringsgrundlaget under overskriften ”God regeringsførelse”, at ”Regeringen vil derfor forpligte sig til et program for god regeringsførelse, som med konkrete tiltag skal sikre en bedre lov kvalitet og forbedre de generelle muligheder for at kontrollere regeringens embedsførelse.</p> <p>Programmet for god regeringsførelse indeholder følgende konkrete initiativer: Regeringen vil i tæt samarbejde med Folketinget sikre høj lov kvalitet gennem rimelige høringsfrister, der sikrer, at organisationer og andre høringsparter har ordentlig tid til at gennemgå lovforslag og udarbejde kommentarer. Samt at høringssvar og et høringssnotat med ministeriets bemærkninger</p>	<p>Forslaget er en del af udmøntningen af finansloven for 2012.</p> <p>Høringsfristen er fastsat på baggrund af en tidspresset proces. Ved fastsættelsen af høringsfristen er der sket en afvejning af en række modsatrettede hensyn, herunder hensynet til høringsparterne, hensynet til at undergive høringssvarene en seriøs overvejelse og kommentering i Skatteministeriet og hensynet til en ordentlig lovproces i Folketinget</p> <p>Det er derfor med stor tilfredshed og anerkendelse, at Skatteministeriet – selv under disse krævende vilkår – i høringsprocessen har modtaget højt kvalificeret input fra interesseorganisationer, faglige sammenslutninger og andre.</p>

	<p>foreligger i god tid forud for førstebehandlingen”.</p> <p>Advokatrådet er helt enig i denne målsætning, som ikke blot er relevant for nye lovforslag, men jo også for høring over udkast til anden følgelovgivning, administrative regler mv. Advokatrådet finder det på den anførte baggrund særdeles beklageligt, at man i denne sag har udsendt høringsmaterialet med en så kort frist.</p> <p>Advokatrådet har foretaget en summarisk gennemgang af det fremsendte og har ikke umiddelbart indholdsmæssige bemærkninger til høringssagen.</p>	
<p>Danske Advokater</p>	<p>1. Indledende bemærkninger Indledningsvis bemærker Danske Advokater, at det er dybt problematisk, at lovforslaget sendes i høring med en høringsfrist på tre dage efter fremsættelsen. En så kort høringsfrist medvirker ikke til at sikre den fornødne lovkvalitet, idet høringsparterne ikke får den fornødne tid til at foretage en grundig gennemgang af lovforslaget og udarbejde kommentarer hertil. En så kort høringsfrist er heller ikke i overensstemmelse med den gode regeringsførelse, som regeringen har bekendt sig til i regeringsgrundlaget.</p> <p>2. Bemærkninger til lovforslaget Med lovforslaget foreslås det, at selskaber og personer, der driver selvstændig erhvervsvirksomhed i virksomhedsordningen, og som har underskud, der hidrører fra udgifter, der er straksafskrevet som forsøgs- og forskningsudgifter, efter anmodning kan få udbetalt skatteværdien heraf i stedet for at fremføre underskuddet til senere år.</p> <p>Danske Advokater kan bifalde dette tiltag, hvorved skattemæssige underskud kan anvendes på et tidligere tidspunkt end ellers. Der gives herved en kærkommen håndsækning til virksomheder med forsøgs- og forskningsudgifter. Disse virksomheder, der i opstartsfasen typisk ikke har indtægter, er ofte presset likviditetsmæssigt. Med den nye bestemmelse i ligningsloven § 8 X får virksomhederne således tilført likviditet i stedet for (igen) at skulle låne pengene i et pengeinstitut m.v.</p> <p>Efter den foreslåede bestemmelse i ligningsloven § 8 X, stk. 1, kan der for hvert indkomstår højst udbetales 1,25 mio. kr. Efter Danske Advokaters opfattelse efterlades man med en vis tvivl om, hvad der gælder, hvis forsøgs- og</p>	<p>Der henvises til kommentaren til Advokatsamfundet.</p>

<p>forskningsudgifterne overstiger 5 mio. kr., idet lovtæksten og lovforslagets bemærkninger ikke er fuldstændigt klare på dette punkt. Danske Advokater skal derfor anmode Skatteministeriet om at tage stilling til følgende eksempel:</p> <p>Et selskab afholder i år 1 forsøgs- og forskningsudgifter på 10 mio. kr. Selskabet er i en opstartsfasen og er endnu ikke begyndt at erhverve indkomst, som udgifterne kan fradrages i. Selskabet anmoder i år 2 i forbindelse med selvangivelsen om udbetaling af negativ skat med 1,25 mio. kr., der så udbetales efterfølgende i år 2. Selskabet afholder ikke forsøgs- og forskningsudgifter i år 2. Kan selskabet i år 3 i forbindelse med selvangivelsen anmode om yderligere udbetaling af negativ skat med 1,25 mio. kr. eller kan det resterende underskud på 5 mio. kr. alene fremføres efter skattelovgivningens almindelige regler?</p> <p>Hvis det ikke er muligt at få udbetalt skatteværdien af den resterende del af underskuddet fra år 1 i år 3, vil konsekvensen blive, at virksomheden har et skattemæssigt incitament til at forhandle et udviklingsprojekt, så udgifterne på 10 mio. kr. fordeles over 2 år i stedet for at blive afholdt i 1 år. De foreslåede regler kan derfor få den noget utilsigtede konsekvens, at forskningsindsatsen kommer til at gå langsommere.</p> <p>Efter den foreslåede bestemmelse i § 8 X, stk. 3, opstilles der begrænsninger for hovedaktionærselskabers muligheder for at få udbetalt skatteværdien af udgifter afholdt til forsøg og forskning. Danske Advokater har umiddelbart vanskeligt ved at se begrundelsen for denne begrænsning. Efter Danske Advokaters opfattelse gør det ingen forskel, at en forskningstung aktivitet er spredt over flere juridiske enheder, der er ejet af samme hovedaktionær.</p> <p>Danske Advokater anerkender, at der f.s.v.a. hovedaktionærselskaber kan være et særligt behov for at undgå misbrug af muligheden for at få udbetalt skatteværdien af underskud. Danske Advokater skal imidlertid påpege, at misbrug kan imødegås på anden vis end ved en værnsregel som den foreslåede. Eksempelvis kunne man forestille sig en regel, som mere lagde vægt på, om der var tale om reelt uafhængige forskningsprojekter. Henset til den korte høringsfrist har Danske Advokater ikke haft mulighed for at foretage sig yderligere overvejelser herom. En form for uafhængig verifikation forud for anmodning om udbetaling af beløbet kunne være en mulighed.</p>	<p>Ifølge den foreslåede § 8 X, stk. 1, kan der vælges udbetaling af 25 pct. af årets underskud, som hidrører fra de nævnte straksafskrevne udgifter til forskning og udvikling. Der kan dog højst udbetales 1,25 mio. kr. som skattekredit. Udbetaling af skattekredit vælges samtidig med indsendelsen af selvangivelsen for det pågældende indkomstår. I selvangivelsen skal underskuddet være nedsat med den del af underskuddet, hvoraf der vælges udbetaling af skattekredit. Overstiger underskuddet og udgifterne til forskning og udvikling, før beregning af skattekredit, 5 mio. kr., kan den overskydende del af underskuddet fremføres til fradrag i de efterfølgende år. Fremførbare underskud som anført i eksemplet berettiger ikke til skattekredit i efterfølgende indkomstår, selvom det fremførte underskud stammer fra forskning og udvikling.</p> <p>Baggrunden for reglen er, at det ikke skal have betydning for skattekreditens beløbsmæssige størrelse, om forsknings- og udviklingsaktiviteterne i kontrollerede selskaber og virksomheder er placeret i ét eller flere af de kontrollerede enheder. En vurdering af, om der er tale om reelt uafhængige forskningsprojekter, vil gøre ordningen vanskeligere at anvende og administrere.</p>
--	--

	<p>I høringskemaet, der skal oversendes til Folketinget, opfordres Skatteministeriet til at oplyse, om der er gjort nogle nærmere overvejelser om provenutabet, hvis man ikke havde opstillet en værnregel for hovedaktionærer.</p>	<p>Provenuberegningen er foretaget under forudsætning af, at værnreglen virker. Det ville ikke have været naturligt at foretage en provenuberegning under forudsætning af, at der ikke var en sådan værnregel.</p>
<p>Landbrug og Fødevarer</p>	<p><i>Bemærkninger til lovforslaget</i></p> <p>Landbrug & Fødevarer anerkender fuldt ud lovforslagets baggrund, at regeringen anser forskning og udvikling (FoU) som motor for fremtidens vækst og ønsker at styrke området. Målet med lovforslaget er at stimulere flere virksomheder, herunder særligt små og mellemstore virksomheder, til at styrke deres aktiviteter inden for forskning og udvikling.</p> <p>Set i lyset af udfordringerne i erhvervslivets innovationsevne ønsker Landbrug & Fødevarer at fremhæve, at det er særdeles vigtigt, at nye tiltag, der skal understøtte FoU-aktiviteter, reelt er demest effektive for virksomhederne.</p> <p>Her pointerer Landbrug & Fødevarer, at som incitamentskabende tiltag er målrettede opslag gennem eksisterende FoU-programmer, fx under Det Strategiske Forsknings Råd (DSF) og GUDP m.fl., mere motiverende end skattekreditter. Årsagen hertil skal bl.a. findes i, at der herved ydes direkte støtte til aktiviteter, at virksomhederne via opslagene får adgang til rådgivning og sparring om deres FoU-ideer, samt at der gennem opslag som oftest opfordres til samarbejde med andre aktører, såvel private om offentlige, fx GTS-institutter, der i flere analyser har vist sig at skabe merværdi for deres under. Netop det at en virksomhed samarbejder med andre aktører om FoU, styrker effekten af aktiviteterne hos den pågældende virksomhed.</p> <p>Dette er bl.a. dokumenteret i Forsknings- og Innovationsstyrelsens rapport <i>Produktivitetseffekter af erhvervslivets forskning, udvikling og innovation</i>, hvori det fremgår, at Forsknings- og Innovationsstyrelsen har dokumenteret, at produktiviteten hos medarbejdere i FoU-aktive virksomheder er 15 pct. højere, hvis FoUindsatsen involverer samarbejde med offentlige videninstitutioner.</p>	

I regeringsgrundlaget, *Et Danmark Der Står Sammen* fremgår, at regeringen ønsker at analysere eksisterende innovationsordninger for at vurdere om innovationskapaciteten kan øges. Landbrug & Fødevarer er enige i forslaget og foreslår, at initiativet udvides til også FoU-ordningerne. Målet skal være, at Danmark har de bedste rammevilkår til at understøtte erhvervslivets FoU.

Af lovforslaget fremgår, at det årlige provenutab de første år vil være størrelsesordenen 350-420 mio. kr., og herefter ca. 200 mio. kr. Med udgangspunkt i ovenstående og med baggrund i, at bevillingerne til effektive ”ordninger”, fx GTS, DSF og GUDP står over for mærkbare udfordringer de kommende år, foreslår Landbrug & Fødevarer, at provenutabet i stedet anvendes til at styrke disse ordninger med henblik på at øge både motivationen og de reelle FoU-aktiviteter hos danske virksomheder - såvel de store som små.

Retssikkerhed

En del af lovgivningsprocessen går ud på, at organisationer og myndigheder m.fl. får mulighed for at kommentere nye lovforslag og sende deres bemærkninger til ministeren. Ministeren sender som regel høringssvarene til Folketinget samme dag, som ministeren fremsætter lovforslaget i Folketinget.

Sendes et udkast til lovforslag i høring med så kort en svarfrist, at mulighederne for at afgive gennemarbejdede og fuldt ud dækkende bemærkninger ikke eksisterer, opstår en overordentlig stor risiko for lovsjusk og for, at visse konsekvenser af de foreslåede ændrede rammevilkår for borgere og virksomheder ikke bliver belyst. Landbrug & Fødevarer vil på det kraftigste anbefale, at en sådan proces på ingen måde ses gentaget.

Denne skatte- og afgiftspakke på finansloven for 2012 består af 7 forslag fra Skatteministeriet, der er udsendt mandag den 21. november 2011 med høringsfrist til torsdag den 24. november kl 16. Interesseorganisationerne mv. har altså fået 3 dage til at kommentere 7 lovforslag, der hæver skatterne med 5 mia., og som omfatter alt fra skærpelse af selskabernes skattebetaling, udledning af NOx, begrænsede muligheder for succession, pensionsregler og multimediebeskatning – for at nævne et par stykker. Ved at

Ifølge regeringsgrundlaget vil regeringen indgå i en tæt dialog med erhvervslivet og offentlige serviceområder om prioritering af forsknings- og udviklingsmæssige indsatsområder.

Muligheden for skatte kreditter har været foreslået fra flere sider.

Nogle virksomheder vil primært have brug for en forbedret likviditet i opstartsfasen. Til disse virksomheder findes ordningen med skatte kreditter at være en velegnet model.

	<p>afmontere høringsystemet og fremsætte lovforslag, der ikke er kommenteret af sagkunds-kab og berørte organisationer, som repræsente-rer de mennesker og virksomheder, der vil blive ramt af de nye regler og øgede byrder, øger skatteministeren risikoen for lovsjusk. Det er Landbrug & Fødevarers holdning, at det kan retssikkerheden naturligvis ikke være tjent med.</p> <p>På grund af den meget korte frist for bemærk-ninger til lovforslaget, forbeholder Landbrug & Fødevarer sig ret til at vende tilbage med yderligere bemærkninger til lovforslaget.</p>	<p>Der henvises til kommentaren til Advokatsamfundet.</p>
<p>Videncenter for Landbrug</p>	<p>Generelt: Videncentret hilser med tilfredshed, at virksomheder kan opnå en skattekredit i perioder, hvor indtægterne er begrænsede, og hvor der ligefrem er underskud. Det gavner mulighederne for vækst og udvikling i erhvervslivet.</p> <p>Principperne om fremrykning af fradrag for driftsudgifter i form af forsøgs- og udviklingsudgifter burde efter Videncentrets opfattelse udbredes til også at omfatte underskudsgivende landbrugsvirksomheder. Som bekendt er landbruget i store økonomiske vanskeligheder. Der kunne tænkes indført en ordning for landbruget, svarende til den i lovforslaget foreslåede, hvorefter der blev givet mulighed for, at ejeren af en landbrugsbedrift - eventuelt begrænset til etableringsårene - kan få udbetalt skatteværdien svarende til 25 pct. af underskuddet. Det vil give sætte gang i udviklingen af landbrugsvirksomhederne, og det vil medføre færre tvangs-salg af landbrugsvirksomheder.</p> <p>Om lovforslaget:</p> <p>§ 8 X, stk. 1</p> <p>Ved indkomstår under 12 måneder nedsættes beløbet forholdsmæssigt ifølge forslaget. Sker der en tilsvarende forholdsmæssig forhøjelse, hvis indkomståret er over 12 måneder?</p>	<p>Underskudsgivende landbrugs-virksomheder, der afholder udgif-ter til forsknings- og udviklingsak-tiviteter, kan også anvende ord-ningen. En generel ordning med udbetaling af skatteværdien af un-derskud, der stammer fra renteud-gifter, almindelige driftsomkost-ninger, afskrivninger mv., falder udenfor rammerne af dette lov-forslag.</p> <p>En sådan ordning vil medføre et væsentligt provenutab, som ikke kan holdes inden for de økonomi-ske rammer for ordningen, der er forudsat i forslaget til finanslov som fremsat.</p> <p>Selskaber er i vidt omfang selv herre over, om et indkomstår bli-ver kortere eller længere end 12 måneder. Der findes derfor kun at være behov for en regel, der redu-cerer udbetaling af skattekredit for</p>

	<p>§ 8 X, stk. 3</p> <p>Beskrivelsen af hvordan opgørelsen foretages, er ikke umiddelbart forståelig. Det vil være ønskeligt, hvis beskrivelsen suppleres med eksempler, hvor der er kombinationer med personer med selskaber og personligt drevne virksomheder i virksomhedsordningen, herunder også hvor ægtefællen ejer selskaber og personligt drevne virksomheder.</p> <p>Endvidere vil det være ønskeligt, hvis der suppleres med eksempler, hvor den skattepligtiges forældre eller børn ejer aktier i selskaber, hvor den skattepligtige er hovedaktionær.</p> <p>§ 8 X, stk. 4</p> <p>Skal reglerne forstås således, at der for en skattepligtig med både selskab og personligt drevne virksomhed kan være flere og forskellige frister for anmodningen, selv om der er tale om samme indkomstår?</p> <p>Er en skattepligtig fuldstændig udelukket fra at få udbetalt beløb, hvis fristen i stk. 4 ikke overholdes?</p> <p>§ 8 X, stk. 5</p> <p>Der kan ifølge lovforslaget ske genopkrævning, hvis det viser sig, at udbetalingen er sket med et for stort beløb.</p> <p>Kan der ske udbetaling af et yderligere beløb, hvis det viser sig, at grundlaget for udbetaling senere ændres, f.eks. efter en ligningsmæssig ændring? Og hvornår skal der i givet fald anmodes herom?</p> <p>Ikrafttrædelsesbestemmelserne</p> <p>I lovbemærkningerne anføres:</p> <p>”Det foreslås, at loven har virkning fra og med</p>	<p>indkomstår, der er kortere end 12 måneder.</p> <p>Formålet med værnsreglen er, at det ikke skal have nogen betydning for skattekreditens beløbsmæssige størrelse, om virksomheden opdeles på en eller flere enheder. I denne forbindelse sammenlægges selskaber og virksomheder, der kontrolleres af samme person og dennes nærtstående. Det vil sige, at der sker sammenlægning af alle selskaber og virksomheder, som den anførte personkreds i fællesskab kontrollerer. Det vil blive overvejet at stille et ændringsforslag, der tydeliggør dette.</p> <p>Anmodning om udbetaling af skattekredit indsendes samtidig med selvangivelsen, hvorfor indsendelsesfristerne for det samme indkomstår kan være forskellige.</p> <p>Der vil kunne anmodes om genoptagelse, hvis fristen ikke er overholdt.</p> <p>Skattekrediten kan efterfølgende forhøjes. Anmodning herom skal ske i forbindelse med genoptagelsen af indkomstansættelsen, idet reguleringen af skattekrediten er betinget af, at året ellers fremførbare underskud nedsættes med det beløb, hvoraf der anmodes om udbetaling af skattekredit.</p>
--	---	---

	<p>indkomståret 2012. Det vil sige, at skatte­kredit­ten første gang beregnes på grundlag af indkomstop­gørelse for indkomståret 2012. Ud­betaling af skatte­kredit­ten sker på samme tids­punkt som overskydende skat for indkomståret 2012, hvilket forventes at ske i november 2013.”</p> <p>Ovenstående om udbetaling gælder vel kun for personer. Hvornår sker udbetaling, når der er tale om udbetaling på grundlag af et selskabs indkomstop­gørelse?</p>	<p>Ifølge den foreslåede § 8 X, stk. 4, sker udbetalingen af skatte­kredit­ter på samme tidspunkt for personer og selskaber.</p>
--	--	--