Fremtidens **erhvervsstøtte**

KORTLÆGNING, PRINCIPPER OG SANERING

AFRAPPORTERING FRA FASE 1

FEBRUAR 2024

ekspertgruppe for fremtidens
Erhvervsstøtte

Fremtidens **erhvervsstøtte**

KORTLÆGNING, PRINCIPPER OG SANERING

AFRAPPORTERING FRA FASE 1

FEBRUAR 2024

ekspertgruppe for fremtidens
Erhvervsstøtte

Fremtidens erhvervsstøtte
Kortlægning, principper og sanering
Afrapportering fra fase 1
Februar 2024

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Omslag: Bgraphic
Tryk: Stibo Complete
Oplag: 400
ISBN: 978-87-786-2387-4

Elektronisk publikation:
Produktion: Aliro Docs ApS
ISBN: 978-87-786-2386-7

Publikationen kan hentes på
Erhvervsministeriets hjemmeside
em.dk

SVANEMÆRKET
Tryksag
5041 0004

Forord

”Fremtidens erhvervsstøtte: Kortlægning, principper og sanering” er den første rapport fra *Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte.*

Gruppen blev nedsat i april 2022 i forlængelse af *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi* af den 21. januar 2022. Og i regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* udtrykte den nuværende regering med Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne ønsket om at videreføre arbejdet i ekspertgruppen med udgangspunkt i et opdateret kommissorium.

Med det opdaterede kommissorium blev gruppens arbejde inddelt i to faser. Denne rapport præsenterer og konkluderer første fase, hvor vores opgaver har været at:

- Udarbejde en kortlægning af erhvervsstøtten.
- Komme med anbefalinger til samfundsøkonomiske principper for fremtidens erhvervsstøtte.
- Anbefale prioritering af erhvervsstøtten, der skal give regeringen mulighed for at sanere de nuværende erhvervsstøtteordninger med 2 mia. kr. årligt.

Ekspertgruppen, der står bag denne rapport og dens anbefalinger, består af:

- Christian Frigast (formand), bl.a. bestyrelsesformand for Axcel og Aktive Ejere
- Niels Johannesen, Professor of Economics and Business, Oxford University
- Jeppe Druedahl, lektor i økonomi, Københavns Universitet
- Lise Kaae, CEO i Heartland

Alle medlemmer er blevet valgt som uafhængige – de er ikke repræsentanter for organisationer eller andre interessenter. Ekspertgruppen har været betjent af et sekretariat med medarbejdere fra Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Kulturministeriet og Økonomiministeriet.

Vi takker de mange organisationer, virksomheder, fonde mv., der har leveret input til vores arbejde, og ønsker alle en god læselyst.

København, februar 2024

Christian Frigast, formand

Indhold

Indhold

1. Sammenfatning ... 9
1.1 Indledning ... 10
1.2 Ekspertgruppens principper: Relevans, indretning og administration for erhvervsstøtte ... 11
1.3 Kortlægning af erhvervsstøtten: Ukoordineret ... 17
1.4 Anbefaling: Saneringer for 2,3 milliarder kroner ... 19

2. Definition af erhvervsstøtte ... 31
2.1 Indledning ... 32
2.2 Definition af erhvervsstøtte ... 32
2.3 Erhvervsstøtte gennem forskellige kanaler ... 34
2.4 Afgrænsning af erhvervsstøtteordninger ... 34

3. Principper for fremtidens erhvervsstøtte ... 39
3.1 Indledning ... 40
3.2 Argumenter for erhvervsstøtte ... 40
3.3 Omkostninger ved erhvervsstøtte ... 43
3.4 Principper for erhvervsstøtte ... 47

4. Kortlægning og eftersyn af erhvervsstøtteordningerne ... 59
4.1 Indledning ... 60
4.2 Erhvervsstøttens omfang og sammensætning ... 60
4.3 Erhvervsstøtte gives til mange forskellige aktiviteter ... 65
4.4 Nuværende erhvervsstøtteordninger holdt op imod ekspertgruppens principper for fremtidens erhvervsstøtte ... 75

5. Anbefalinger til sanering af erhvervsstøtte ... 85
5.1 Indledning ... 86
5.2 Hvor stort et provenu kan frigøres? ... 86
5.3 Ekspertgruppen tager alene stilling til sanering ... 88
5.4 Eksportfremme, internationale forhold og turisme ... 89
5.5 Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold ... 92
5.6 Søfart ... 96
5.7 Kultur og almennyttige formål ... 98
5.8 Landbrug, miljø og natur ... 104
5.9 Klima ... 108
5.10 Regional udvikling ... 114
5.11 Resterende ordninger ... 116
5.12 Virkninger af erhvervsstøtte på skatteområdet ... 117
5.13 Videre arbejdsspor ... 121

Bilag 1 Opdateret kommissorium for Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte 123

Bilag 2 Saneringsoverblik 127

Bilag 3 Beskrivelser, vurderinger og anbefalinger for de eksisterende erhvervsstøtteordninger 143

Eksportfremme og internationale forhold 146
Turisme 168
Forskning og innovation 178
Iværksætteri og erhvervsforhold 202
Søfart 244
Kulturelle formål 260
Film- og medieproduktion 274
Fradrag for almennyttige uddelinger mv. 288
Landbrug og fiskeri 300
Miljø, biodiversitet mv. 330
Støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger samt omstillingsstøtte 356
Støtte til udbygning af grøn strøm og varme 380
Støtte til grønne gasser og brændstoffer 390
Støtte til CCS og negative udledninger 398
Grøn forskning 406
Regional udvikling 420
Resterende ordninger 432
Øvrige ordninger 444

Bilag 4 Interessentinddragelse 447

1

Sammenfatning

1.1 Indledning

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte har fået til opgave at nytænke erhvervsstøtten i et langsigtet perspektiv. Dette er rapporten for den første fase, hvor vi præsenterer tre dele af arbejdet: (1) En kortlægning af den nuværende erhvervsstøtte; (2) anbefalinger til principper for fremtidens erhvervsstøtte; og (3) anbefalinger til afvikling eller nedskalering af ordninger, som giver mulighed for at prioritere mindst 2 mia. kr. af erhvervsstøtten.

Den danske stat anvender årligt omkring 40 mia. kr. på forskellige former for erhvervsstøtte. Som rapporten vil vise, har vi fundet mange eksempler på, at midlerne ikke går til indsatser, som gavner samfundet under ét, men snarere giver visse brancher særlige fordele. Det hænger sammen med, at erhvervsstøtte hidtil ikke har været grebet systematisk an, herunder i forhold til hvad formålet med erhvervsstøtte er, og hvad ordningerne skal kunne.

For at introducere mere systematik i erhvervsstøtten har vi udviklet tre principper, som vi anbefaler, at fremtidige erhvervsstøtteordninger lever op til. Principperne udstikker retningslinjer for, hvornår erhvervsstøtte er relevant, hvordan en ordning bør indrettes, samt hvordan den bør administreres.

Vi har med udgangspunkt i principperne vurderet de eksisterende knap 200 erhvervsstøtteordninger. Vi anbefaler at afvikle eller delvist afvikle den statslige finansiering af 58 ordninger, hvilket svarer til statslige omkostninger på 2,3 mia. kr. årligt i 2030. Det dækker over store som små ordninger med vidt forskellige formål på en række forskellige områder. Hertil kommer et potentiale på yderligere ca. 1,1 mia. kr. ved en afvikling af DIS-skatteordningen på søfartsområdet. Det samlede potentiale udgør således op til ca. 3,4 mia. kr. årligt.

Ekspertgruppens udgangspunkt har været, at de midler, der anvendes til erhvervsstøtte, skal gavne samfundets borgere under ét – ikke blot de virksomheder, der modtager støtte. Et eksempel på vores overvejelser er erhvervsstøtteordningen, som giver virksomheder mulighed for at straksafskrive investeringer i computersoftware. Almindeligvis skal virksomheder afskrive investeringer i takt med aktivernes økonomiske levetid. Men med denne ordning bliver investeringer i computersoftware afskrevet med det samme, selvom den økonomiske levetid af computere og software er længere, hvilket giver virksomhederne en skatterabat, som koster statskassen 600 mio. kr. årligt. Giver det samfundsøkonomisk mening, eller ville pengene være bedre anvendt på anden vis? Måske var der engang gode grunde til, at staten gav incitamenter til at investere i software, men er det stadig tilfældet i en verden, hvor computere og computersoftware er overalt?

Et andet eksempel er den erhvervsstøtte, der har form af rådgivning til virksomheder, der gerne vil eksportere deres varer og ydelser. I dag eksisterer der en række ordninger, fx Udenrigsministeriets eksport- og investeringsfremmeindsats i Trade Council, som bl.a. tilbyder danske virksomheder eksportrådgivning og konsulentbistand i forbindelse med adgang til udenlandske markeder. Med ordningen betaler staten fx en del af prisen for de af Trade Councils ydelser, som danske virksomheder benytter. Ydelserne har uden tvivl værdi for virksomhederne – ordningen anvendes af mange virksomheder hvert år. Spørgsmålet er, om det giver samfundsøkonomisk mening, at staten, dvs. i sidste ende hele samfundet, skal være med til at betale virksomhedernes brug af konsulentydelser, eller om det ville være mere hensigtsmæssigt, at de virksomheder, der har gavn af ordningen, selv betaler den fulde pris?

Der er også eksempler på en række mindre ordninger, som indebærer at visse brancher eller specifikke aktiviteter får nogle fordele, uden at der findes overbevisende samfundsøkonomiske argumenter for det. Det gælder fx *bundfradraget i svovlafgiften,* der betyder, at visse virksomheder med et stort forbrug af kul, koks mv. reelt får en rabat på forurening. Ordningen blev indført som en midlertidig ordning i 1995, men er siden blevet forlænget flere gange. I en tid, hvor der er stigende fokus på de samfundsøkonomiske skadesvirkninger, som forurening medfører, må man stille spørgsmålet, om ikke også tiden er inde til at fjerne denne rabat på forurening? Et andet eksempel er tilskuddet til *Dansk Design Center*, som har været i kraft i mere end fire årtier. Giver det samfundsøkonomisk mening at fortsætte et driftstilskud, der understøtter design, mode og relaterede kreative erhverv?

Alle anbefalinger tager udgangspunkt i vores tre principper og bygger på en faglig vurdering med afsæt i den tilgængelige information samt ministeriernes opgørelser og beregninger af ordningerne. Hver ordning er blevet vurderet nøje, men der er ikke udarbejdet kvantitative samfundsøkonomiske cost-benefit-analyser af de knap 200 ordninger. Forklaringen er blandt andet, at den nødvendige information ikke er tilgængelig eller kan fremskaffes. Selv hvis der er empirisk evidens for visse effekter af en given ordning er den sjældent fyldestgørende nok til at muliggøre en fuld samfundsøkonomisk konsekvensberegning.

Vi har ikke skullet tage stilling til, hvordan afviklingen af ordninger skal implementeres, men for visse ordninger vil implementeringen, herunder fx hastigheden hvormed en ordning afvikles, have stor betydning for de involverede parter.

I de følgende afsnit uddybes først vores anbefalinger til principper og i forlængelse heraf vores overvejelser om formålet med erhvervsstøtte og den samfundsøkonomiske tilgang. De forskellige områder eller aktiviteter, som de eksisterende erhvervsstøtteordninger er rettet mod, præsenteres og endelig illustreres anvendelsen af principperne på de eksisterende erhvervsstøtteordninger.

1.2 Ekspertgruppens principper: Relevans, indretning og administration for erhvervsstøtte

Vi har udviklet tre overordnede principper for erhvervsstøtteordninger: Princippet om A) relevans, B) indretning og C) administration af erhvervsstøtteordninger. Principperne udgør samlet set en analyseramme, når erhvervsstøtteordninger vurderes.

Princippet om relevans

Det væsentlige princip er, at en erhvervsstøtteordning skal være *relevant*. Vi har i den forbindelse opstillet tre kriterier, der hver især kan gøre en ordning relevant:

A1. Bedre samfundsøkonomi. En erhvervsstøtteordning er relevant, hvis der er et solidt fagligt argument for, at den bidrager til bedre samfundsøkonomi, fx ved at afbøde konsekvenserne af en markedsfejl. For at leve op til dette kriterie kræves det altså, at ordningens samlede gevinster for samfundets borgere er større end de samlede omkostninger i tråd med en almindelig samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse.

A2. Klimamål. En ordning er relevant, hvis den bidrager til omkostningseffektivt at indfri de politisk vedtagne nationale klimamål, herunder 70 pct.-målsætningen i klimaloven. Indfrielsen af klimamålene bør i udgangspunktet være markedsdrevet gennem ensartede afgifter på CO_2, da dette er et omkostningseffektivt virkemiddel. Erhvervsstøtte kan dog være relevant til fx at fremme negative udledninger eller til at udvikle og udrulle nye teknologier, der endnu ikke kan klare sig på markedsvilkår, og som ikke kan drives af afgifter.

A3. Andre samfundshensyn. En ordning kan også være relevant på baggrund af andre samfundshensyn. Det drejer sig i hovedsagen om ordninger, der sigter mod at tilvejebringe specifikke goder, og hvor værdisætningen i praksis er rent politisk. Vi har derfor ikke noget fagligt grundlag for at vurdere, hvad det mest hensigtsmæssige niveau for støtten er. Det er dog muligt fagligt at opgøre eventuelle afledte samfundsøkonomiske skadesvirkninger og vurdere generelt om støttemåden er hensigtsmæssig.

Kriterierne fastlægger således de rammer, som ordningerne vurderes efter. Det er en given ordnings formål, der er afgørende for, hvilket kriterie den skal opfylde for at være relevant. Hvis formålet er at forbedre samfundsøkonomien, vurderes den efter kriterie A1. Hvis formålet er at nå klimamålene, vurderes den efter kriterie A2. Hvis formålet er et andet samfundshensyn, vurderes den efter kriterie A3. Alle ordninger skal således ikke vurderes efter samme målestok. Det er ikke altid entydigt, hvilket relevanskriterie en ordning skal vurderes efter, da der kan være overlap mellem dem, *jf. boks 1.1*.

Boks 1.1 Sammenhæng og overlap mellem relevanskriterierne

De tre relevanskriterier er delvist overlappende. Ordninger, som vurderes under relevanskriteriet *A2. Klimamål,* vil således også opfylde *A1. Bedre samfundsøkonomi*, hvis den samfundsmæssige omkostning ved CO_2-udledninger er fastsat i tråd med de politiske vedtagne klimamål. Klimaordninger er dog udskilt særskilt, fordi de retter sig mod en aktuel stor samfundsomstilling, hvor det offentlige vil være en central aktør.

Ordninger under *A3. Andre samfundshensyn,* der tilvejebringer et specifik gode som fx biodiversitet, kunne i princippet vurderes efter *A1. Bedre samfundsøkonomi,* hvis det var muligt at opgøre borgernes betalingsvillighed herfor. Hvis det tilvejebragte gode alternativt opfattes som et meritgode (dvs. et gode, hvor det er politisk besluttet, at forbruget skal være større, end borgerne ville vælge selv), bliver værdisætningen rent politisk, og er ikke en afspejling af borgernes betalingsvillighed. Det kan derfor ikke på et rent fagligt grundlag vurderes om den samfundsøkonomiske effekt er positiv eller negativ.

Selv hvis en erhvervsstøtteordning isoleret set opfylder alle tre principper, skal den kun bibeholdes eller indføres, hvis de gavnlige effekter ikke kan opnås bedre på anden vis. Det er fx oplagt at sammenligne erhvervsstøtte med generelt lavere selskabsskat. Lavere selskabsskat forventes almindeligvis at øge den økonomiske aktivitet. Hvis de positive effekter af en erhvervsstøtteordning udelukkende skyldes, at den effektive selskabsskat for modtagerne sænkes, vil en generel sænkelse af selskabsskatten være at foretrække, da forvridninger af erhvervsstrukturen herved undgås.

Princippet om indretning

Hvis en erhvervsstøtteordning vurderes at være relevant gennem opfyldelse af et af relevanskriterierne, og der ikke er andre former for politiske tiltag, der kan understøtte formålet bedre end erhvervsstøtte, er det nødvendigt at sikre sig, at ordningen er indrettet bedst muligt. Det er fx ofte samfundsøkonomisk billigere at pålægge forurening en afgift frem for at subsidiere brug af mindre forurenende ressourcer og teknologier. De overvejelser har vi formuleret i princippet om *indretning*, der indeholder tre kriterier:

B1. Støtte bør som udgangspunkt rettes mod et formål – ikke et redskab. Ordninger bør så vidt som muligt rettes mod et formål og ikke forudsætte, at et bestemt redskab anvendes. Det kan fx gøres ved at oprette teknologineutrale ordninger, da det oftest vil være den bedste måde at bringe privat innovation i spil. Samtidig reducerer det risikoen for en uønsket fastlåsning af erhvervsstrukturen.

B2. Støtte bør ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til privat aktivitet. Ordninger bør ikke fortrænge aktiviteter, der kan foregå på markedsvilkår, og bør understøtte fair konkurrence mellem private aktører i videst muligt omfang. Der bør også være opmærksomhed på, at en støtteordning ikke påvirker virksomhederne på et eksisterende marked uhensigtsmæssigt, og på om en støtteordning i sig selv kan indebære, at der opstår barrierer for nye virksomheders indtræden på markedet.

B3. Ordninger bør have en udløbsdato. Ordninger bør have en genbesøgs- eller udløbsdato. Erhvervsstøtte, der sigter mod at løse en midlertidig udfordring, fx opstartsstøtte til erhvervsklynger, skal være midlertidig. Selv hvis problemet, som erhvervsstøtten skal afhjælpe, forventes at være vedvarende, kan den bedst mulige løsning ændre sig med tiden. Det kan fx være tilfældet med støtte til medieproduktion, hvor der kan være behov for, at støtteformen tager højde for nye typer af medier eller ændringer i mediebilledet.

Princippet om administration

Endelig har vi formuleret tre kriterier om *administration*, som skal understøtte, at erhvervsstøtteordninger administreres bedst muligt:

C1. Systematisk opfølgning. Der bør være en løbende systematisk opfølgning på, om effekterne af en ordning er som ønsket, eller om der er opstået uønskede sideeffekter.

C2. Lave administrationsomkostninger. Udgifter til administration er nødvendige for at minimere risikoen for støttespild, men de bør holdes så lave som muligt, og der bør være transparens om udgifterne, da administrationsudgifter i sig selv ikke bidrager til at opfylde en ordnings formål.

C3. Overskueligt og lettilgængeligt. Endelig bør det være nemt at søge og gøre brug af støtteordninger. Både for at minimere de private aktørers administrationsomkostninger og for at sikre lige adgang på tværs af virksomheder, hvilket vil give den bedste effekt.

Ekspertgruppens overvejelser om erhvervsstøtte og samfundsøkonomi

Vi har anlagt en samfundsøkonomisk tilgang ved udarbejdelsen af ovenstående principper. Det er i tråd med opdraget og er efter vores opfattelse også den tilgang, der bedst understøtter det overordnede formål med erhvervsstøtte, som i sidste ende er at gavne samfundets borgere – ikke de virksomheder, der modtager støtte. I et samfundsøkonomisk perspektiv er en erhvervsstøtteordning derfor gunstig, hvis den tilvejebringer goder for borgerne, som de værdisætter højere end de omkostninger ordningen medfører.

Erhvervsstøtte kan være rettet mod bestemte former for økonomisk aktivitet, såsom forskning og udvikling, eller bestemte typer af virksomheder i fx et bestemt erhverv såsom turisme. For de fleste erhvervsstøtteordninger er det ligetil at vurdere, hvem der umiddelbart får gavn af ordningen. Skattefradraget for forskning og udvikling (F&U-fradraget) gavner virksomheder, der har forsknings- og udviklingsaktiviteter. Markedsføring af Danmark som turistdestination via VisitDenmark gavner hoteller, forlystelsesparker, restauranter mv.

Men for at kunne vurdere, om en erhvervsstøtteordning er gavnlig set fra et samfundsperspektiv, er der behov for en dybere analyse. Vi anlægger en samfundsøkonomisk tilgang som den overordnede ramme for at beskrive og vurdere erhvervsstøtte. Her er det afgørende, hvilken effekt ordningen har på virksomhedernes adfærd, fx i form af deres produktions- og investeringsbeslutninger, og om den ændrede adfærd er ønskelig. Formålet med mediestøtten er eksempelvis at øge udbuddet af journalistisk indhold og derigennem at styrke den demokratiske samtale. Målet er ikke at støtte medievirksomheder som sådan, men at få flere artikler, podcasts mv. til en pris, der er til at betale for borgerne.

Det giver ikke mening at støtte en økonomisk aktivitet, hvis denne havde fundet sted, uanset om der var en støtteordning eller ej. Hvis en ordning ikke medfører, at virksomhederne ændrer adfærd, er ordningen i bedste fald uvirksom, og støttekronerne vil kun komme virksomhedernes ejere til gode. Lægges der hertil, at ordningerne er finansieret af skatter, der betales af hele samfundet, risikerer en erhvervsstøtteordning at indebære et samfundsøkonomisk tab. Hvis de positive virkninger af en erhvervsstøtteordning udelukkende går gennem lavere omkostninger eller lavere beskatning, vil en tilsvarende generel sænkelse af selskabsskatten være bedre samfundsøkonomisk set, fordi erhvervsstrukturen hermed i mindre grad forvrides.

Det er også muligt at forestille sig, at erhvervsstøtten gør, at virksomheder ændrer adfærd, men i en retning, som samlet set er til skade for samfundet. Der findes eksempelvis en erhvervsstøtteordning, der giver rabat på spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger. Kort sagt får nogle virksomheder rabat på at forurene. Eksempler på denne type meget direkte skadesvirkninger af erhvervsstøtteordninger er dog sjældne.

Erhvervsstøtte er et indgreb i markedsmekanismen

Oftest er skadesvirkningerne mere indirekte, fordi de hænger sammen med, at samfundets ressourcer ikke anvendes der, hvor de giver størst samfundsøkonomisk værdi. Eksempelvis kan en virksomhed, der modtager støtte, producere sine varer billigere, sænke priserne og sælge mere, og derfor vokse. Men virksomhedens produktion kræver samtidig mere input af knappe økonomiske ressourcer som fx arbejdskraft. Derfor vil øget aktivitet i virksomheden, der modtager støtte, ske på bekostning af aktivitet andetsteds i økonomien. Og den øgede aktivitet i virksomheden finder kun sted på grund støtten gennem skatte- og tilskudsordninger. Det kan være forbundet med et samfundsøkonomisk tab, hvis det kaster grus i et maskineri, der ellers er velfungerende. På velfungerende markeder uden markedsfejl vil markedsmekanismen nemlig selv lede til en effektiv anvendelse af de økonomiske ressourcer.

Erhvervsstøtteordninger rettet mod at gøre eksport billigere for danske virksomheder (direkte eller indirekte gennem fx billigere rådgivningsydelser) kan eksempelvis føre til, at flere økonomiske ressourcer kanaliseres over i eksportvirksomheder end uden erhvervsstøtteordninger. Det trækker ressourcer ud af andre virksomheder, hvor de umiddelbart kunne anvendes mindst lige så effektivt. Hertil kommer, at lavere priser på virksomhedernes eksport delvist er en overførsel til udenlandske forbrugere, fordi det i sidste ende er dem, der får gavn af at kunne købe dansk eksport billigere.

Markedsfejl kan begrunde indgreb i markedsmekanismen

Ikke alle markeder er dog velfungerende, og det kan give et rationale for erhvervsstøtte. Når en virksomhed investerer i forskning og udvikling, kan det tænkes, at andre virksomheder med tiden også kan få gavn af den nye viden, som fremkommer. Det er godt for samfundet samlet set, da det kan øge produktiviteten i flere virksomheder, men den virksomhed, som skal betale for investeringerne i forskning og udvikling, får ikke direkte del i den ekstra samfundsmæssige gevinst. Når virksomheder hver især ikke tager højde for denne positive spillover effekt for samfundet (en såkaldt positiv eksternalitet) i deres investeringsbeslutninger, forskes og udvikles der for lidt ud fra et samfundsmæssigt perspektiv. De positive spillover effekter er derfor et argument for statslig støtte til forskning og udvikling. En ordning, der fx får virksomhederne til at investere mere i forskning og udvikling, end de ellers ville have gjort, kan dermed medføre en ønskelig ændring i virksomhedernes adfærd, som i sidste ende gavner samfundsøkonomien (globalt eller nationalt).

Et andet eksempel på, at markeder ikke altid er velfungerende, ses i forbindelse med forurening, der opstår ved virksomheders produktion. Når virksomheder hver især ikke tager højde for den skadesvirkning, som forureningen medfører (en såkaldt negativ eksternalitet), tilrettelægges produktionen ikke hensigtsmæssigt fra et samfundsmæssigt perspektiv. Det giver et argument for statslig indblanding, som mindsker forureningen. Erhvervsstøtte kan i denne sammenhæng i nogle tilfælde være et relevant instrument. Her er det dog særligt vigtigt at holde sig for øje, om der findes andre instrumenter, der kan opnå det ønskede resultat. Ofte vil en afgift på forurening eller CO_2-udledning være en mere effektiv vej til at reducere uønsket adfærd, men erhvervsstøtte kan overvejes, hvis det ikke vurderes praktisk muligt at udforme regulering eller beskatning på en måde, som tager hensyn til eksternaliteten.

Situationer, hvor markedet ikke leder til en efficient anvendelse af samfundets økonomiske ressourcer, kaldes markedsfejl. Erhvervsstøtteordninger, som korrigerer eller afbøder markedsfejl, giver et positivt samfundsøkonomisk afkast, og det giver et argument for at indføre dem.

Den samfundsøkonomiske analyse

For at vurdere en erhvervsstøtteordning til bunds, skal der i princippet tages højde for alle omkostninger og gevinster ved en ordning. Det kan gøres med en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering, fx en cost-benefit-analyse. I Finansministeriets vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger defineres samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger som:

> *Begrebet samfundsøkonomisk konsekvensvurdering dækker alle former for systematiske vurderinger af de samfundsøkonomiske fordele (benefits) og ulemper (costs) ved et tiltag. Der bør tages udgangspunkt i en bred fortolkning af tiltagets fordele og ulemper, hvor både direkte konsekvenser (fx offentlige budgetmæssige konsekvenser), men også de langsigtede effekter og relevante indirekte/afledte effekter (fx adfærdseffekter, forvridningseffekter og eksternaliteter) inddrages.*

Denne type analyse anvendes til at sammenligne de samlede omkostninger og gevinster, der er forbundet med en ordning. Her er et centralt begreb borgernes betalingsvillighed, som udtrykker, hvor meget værdi hver enkelt borger tillægger forbruget af forskellige goder. Her tænkes der på goder i bredeste forstand, som derfor omfatter almindelige varer og tjenester, men også fx fritid, biodiversitet og kultur.

I en samfundsøkonomisk analyse sammenlægges hver enkelt borgers betalingsvillighed og dette udgør den samfundsøkonomiske gevinst. Det kræver altså i princippet, at der er kendskab til hver enkelt borgers betalingsvillighed for de effekter, ordningen forventes at have, og at denne betalingsvillighed kan opgøres i kroner og øre. Hvis ordningens gevinster, overstiger ordningens omkostninger, er ordningen positiv for samfundsøkonomien. En samfundsøkonomisk analyse vil således afspejle såvel direkte ressourceomkostninger i forbindelse med et konkret tiltag som afledte virkninger i form af eksternaliteter, forvridningstab og ændret adfærd. Eksternaliteter kan opstå som afledte virkninger på de offentlige finanser (fiskale eksternaliteter) og fx miljø eller andre eksternaliteter (reale eksternaliteter).

Det er vigtigt at understrege, at en forbedret samfundsøkonomi ikke nødvendigvis er det samme som en stigning i et velstandsmål som fx BNP. Det skyldes bl.a., at en samlet samfundsøkonomisk vurdering som nævnt er betydeligt bredere end blot værdien af markedsomsatte varer og tjenester, der produceres i økonomien. Derudover bemærkes det, at de samfundsøkonomiske beregninger udelukkende ser på effekterne for borgere i Danmark. Det gør bl.a. at tiltrækning af internationalt mobile skattebaser fremstår som en ren gevinst, selvom det fører til færre skatteindtægter i andre lande.

Der kan også være andre argumenter for erhvervsstøtte, som ikke knytter sig til markedsfejl, men hvor det direkte formål er at frembringe bestemte goder på linje med offentligt forbrug. Det inkluderer også såkaldte meritgoder, som politisk tillægges værdi ud over borgernes betalingsvillighed, og derfor er en ren politisk prioritering. I princippet kan bekæmpelse af ulighed også være et selvstændigt argument for erhvervsstøtte, men oftest er indkomstskatter, indkomstoverførsler eller regional udligning bedre instrumenter til at nå sådanne politiske prioriteter.

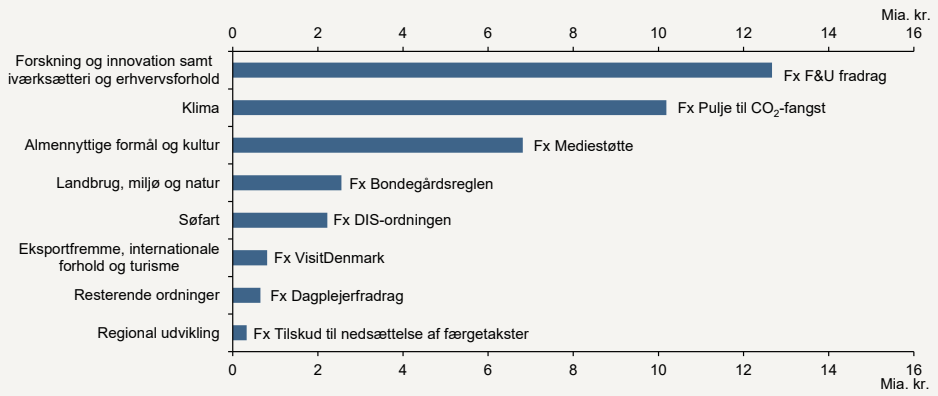
I praksis er en komplet samfundsøkonomisk cost-benefit-analyse ofte umulig at gennemføre, ikke mindst fordi der sjældent findes fyldestgørende opgørelser af borgernes betalingsvillighed på det påkrævede detaljeringsniveau.

1.3 Kortlægning af erhvervsstøtten: Ukoordineret

Erhvervsstøtten udgør ca. 37 mia. kr. i 2023, hvilket svarer til ca. 1,2 pct. af BNP. Pengene går til knap 200 meget forskellige ordninger. Deres formål spænder bredt – fra at fremme virksomhedernes incitamenter til forskning og udvikling over at markedsføre Danmark som turismedestination og til at understøtte de primære erhverv.

Vi inddeler ordningerne i otte kategorier efter hvilke aktiviteter eller erhverv, ordningerne primært er rettet mod, *jf. figur 1.1*.

Figur 1.1 Erhvervsstøtteordninger opdelt i kategorier mv., 2023

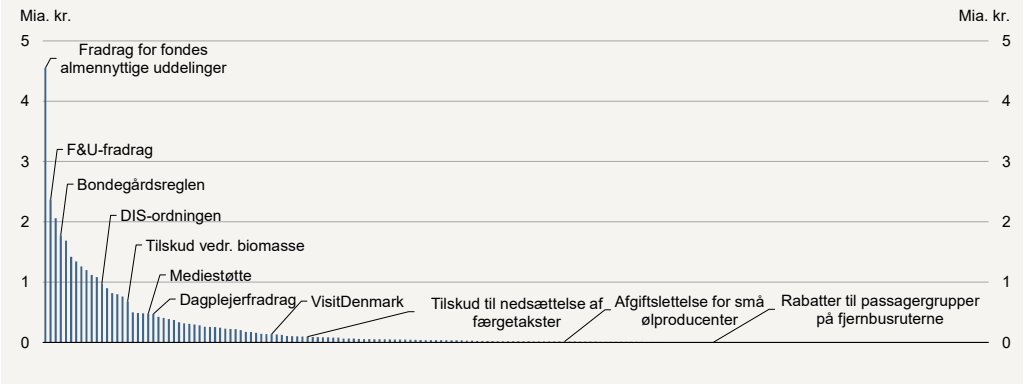


Anm.: Opgjort som umiddelbare statslige omkostninger i 2023.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet. Ekspertgruppens opdeling.

Erhvervsstøtteordningerne virker på forskellige måder. Overordnet kan støtteordningerne inddeles i to typer: Tilskudsordninger og skatteordninger. Førstnævnte dækker direkte økonomiske tilskud, indirekte støtte og udgifter til institutioner med erhvervsfremmende aktiviteter. Sidstnævnte består i særlige afvigelser fra de almindelige skatteregler, som begunstiger visse aktiviteter gennem gunstige fradragsmuligheder eller lavere afgifter.

Langt størstedelen af erhvervsstøtteordningerne er små målt i statslige omkostninger, mens forholdsvis få ordninger står for store dele af udgifterne. Blandt de mindste ordninger findes bl.a. *tilskud til nedsættelse af færgetakster* og *afgiftslettelser for små ølproducenter*. Generelt er skatteordningerne forbundet med flere udgifter end tilskudsordningerne. De største ordninger omfatter det såkaldte *merfradrag for udgifter til forskning og udvikling (F&U-fradrag)* samt *fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser*, *jf. figur 1.2*.

Figur 1.2 Erhvervsstøtteordninger sorteret efter ordningernes størrelse, 2023



Anm.: Opgjort som umiddelbare statslige omkostninger i 2023.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Kortlægningen viser, at knap halvdelen af de statslige omkostninger til erhvervsstøtte er rettet mod relevanskriteriet om bedre samfundsøkonomi, mens godt en fjerdedel af de statslige omkostninger vurderes at have til formål primært at indfri relevanskriteriet om *klimamål*, og godt den sidste fjerdedel vurderes at have til hensigt primært at indfri relevanskriteriet om *andre samfundshensyn*.

Der er imidlertid ikke udført løbende systematiske evalueringer af erhvervsstøtteordningerne. Derfor er der kun begrænset viden om, hvorvidt ordningerne reelt indfrier deres formål, og om de samfundsøkonomiske omkostninger står mål med gevinsterne.

Hovedparten af ordningerne har ikke indbyggede solnedgangsklausuler, som ville indebære, at ordningerne automatisk genbesøges. Det er problematisk, for tiden kan være løbet fra ordningerne. Det er således kun ca. 35 pct. af ordningerne, som har en udløbsdato, svarende til ca. 25 pct. af de statslige omkostninger i 2023.

Endelig er alle de administrative omkostninger, som erhvervsstøtteordningerne er forbundet med, både hos modtagerne af støtten og i staten, ikke opgjort. Der er dermed reelt ikke kendskab til, hvor mange ressourcer, der går til rent administrative forhold, som ikke har nogen direkte betydning for ordningernes effekt. Det trækker også i retning af, at de umiddelbare offentlige omkostninger til erhvervsstøtte undervurderes, da en del af statens administrationsomkostninger ikke er medregnet.

1.4 Anbefaling: Saneringer for 2,3 milliarder kroner

De eksisterende knap 200 erhvervsstøtteordninger er vurderet med udgangspunkt i principperne for fremtidens erhvervsstøtte. Gennemgangen har vist, at 58 ordninger ikke lever op til principperne og altså bør saneres, dvs. fjernes enten helt eller delvist, *jf. boks 1.3*. Det vil frigøre et provenu på 2,3 mia. kr. i 2030.

Boks 1.3 Anvendelse af begrebet "sanere" i rapporten

Med udgangspunkt i kommissoriet er udtrykket "sanere" anvendt ud fra nedenstående definition.

En anbefaling om at s*anere* en ordning indebærer, at den statslige finansiering anbefales afskaffet helt. Aktiviteterne, der før blev helt eller delvist finansieret af staten kan i nogle tilfælde fortsat eksistere, hvis finansieringen af ordningen fx overgår til 100 pct. brugerbetaling eller til fx kommuner eller regioner.

En anbefaling om at *sanere delvist* indebærer, at det statslige tilskud anbefales beskåret delvist, dvs. ikke afskaffes helt. Det gælder dog fortsat, at vi generelt anbefaler, at ordninger skal have en genbesøgs- eller udløbsdato, så ordningerne udløber, når de har løst et midlertidigt problem eller genbesøges med henblik på en ny evaluering af ordningen inden ordningen forlænges.

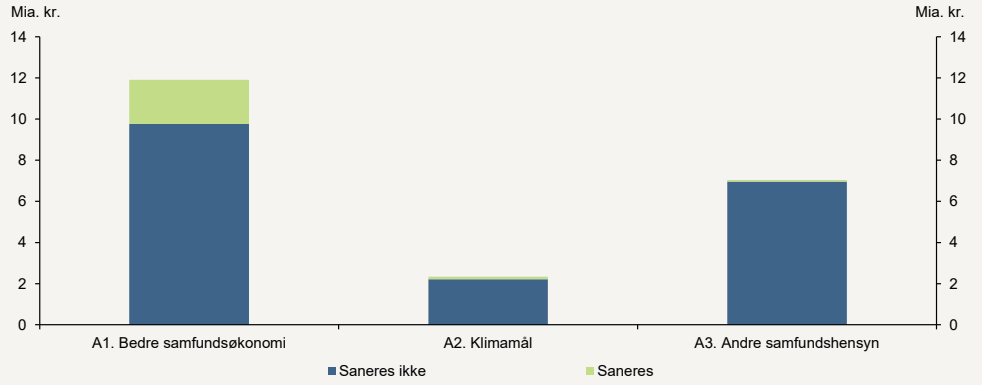
En anbefaling om *ikke at sanere* indebærer, at det statslige tilskud ikke anbefales afviklet i den periode, ordningen løber under de nuværende omstændigheder. Det er ikke det samme som en anbefaling om, at ordningerne bevares for altid, eller at de har den rette størrelse og ikke kan indrettes bedre. Ekspertgruppens saneringsanbefalinger bygger på kvalitative argumenter. Derfor udtrykker en anbefaling om *ikke at sanere* en vurdering af, at ordningen kan leve op til sit formål på en hensigtsmæssig måde, og at der derfor, ud fra principperne, ikke er grundlag for at sanere ordningen.

Det gælder især for ordninger vurderet efter relevanskriterie *A3. Andre samfundshensyn*, at ekspertgruppen i vidt omfang har anbefalet *ikke at sanere*. I de tilfælde afspejler anbefalingen, at ekspertgruppen ikke har taget stilling til, hvorvidt der bør gives støtte, fordi der er en rent politisk vurdering, som ekspertgruppen ikke har grundlag for at anfægte.

Det er hovedsageligt ordninger, der har til formål at opnå en bedre samfundsøkonomi, som vi anbefaler at sanere. Altså ordninger, der er vurderet efter relevanskriterie A1. Årsagen er typisk, at ordningerne ganske enkelt ikke lever til det erklærede formål, ofte fordi det ikke har været muligt at pege på en markedsfejl. Eksempler på det er de særlige afskrivningsregler for computersoftware og støtten til Dansk Design Center.

For ordninger rettet mod klimamål (A2) og andre samfundshensyn (A3) er der i mindre grad fundet anledning til at anbefale en sanering, *jf. figur 1.3*.

Figur 1.3 Omkostninger til erhvervsstøtte fordelt på saneringsanbefaling og relevanskriterier

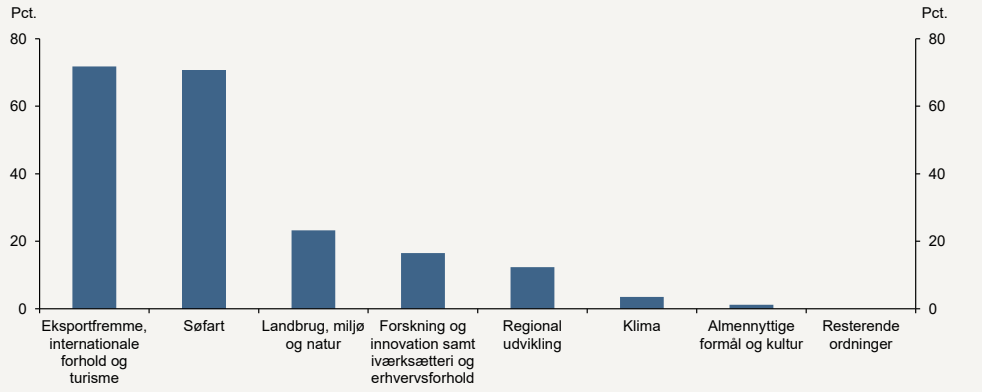


Anm.: Figuren viser saneringsbasen i 2030, som udgør 21 mia. kr. og summen af saneringsanbefalinger i 2030, som udgør ca. 2,3 mia. kr. De ordninger, som er vurderet efter flere relevanskriterier, fremgår under det primære relevanskriterie.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet. Ekspertgruppens opdeling.

På tværs af de otte kategorier af erhvervsstøtte er det især ordninger inden for *eksportfremme, internationale forhold og turisme*, hvor vi lægger op til sanering af en forholdsvis stor andel af ordningerne, *jf. figur 1.4*. Hertil kommer et saneringspotentiale ved afviklingen af DIS-skatteordningen på søfartsområdet, der udgør en relativ stor andel af de samlede udgifter for kategorien *søfart*.

Figur 1.4 Omkostninger der anbefales saneret i pct. af kategoriens størrelse i 2030



Anm.: Figuren viser, hvor stor en andel af udgifterne under hver kategori, der anbefales saneret. Det er baseret på saneringsbasen i 2030. Der tages udgangspunkt i saneringspotentialet ved en afvikling af DIS-ordningen for kategorien søfart.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet. Ekspertgruppens opdeling.

Tabel 1.1 viser de 15 største ordninger hvor ekspertgruppen anbefaler sanering eller anbefaler at afveje argumenterne for og imod sanering.

Tabel 1.1 Oversigt over største ordninger med saneringspotentiale

Ordning	Provenu i 2030
1. Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordning)[1)]	+/1.050
2. Straksafskrivning af udgifter til computersoftware	600
3. Eksport- og investeringsfremme mv.	308
4. Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder	300
5. Straksafskrivning for udgifter til knowhow eller patentrettigheder	200
6. Skatteudskydelse gennem andelsselskaber	155
7. Reserve til afgiftsfritagelse af biogas	104
8. Videnbaserede klyngeaktiviteter mv.	92
9. Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	65
10. Virksomheders afskrivninger på kunstkøb	50
11. Fonden for Plantebaserede Fødevarer	47
12. Wonderful Copenhagen	47
13. Pulje under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse	46
Større ordninger med saneringspotentiale	
1. Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser	0-3.600
2. Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning	0-400

Anm.: Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser er forbundet med de største statslige omkostninger. Anbefalingen er dog ikke entydig, da der er flere argumenter både for og imod sanering. Dette behandles nedenfor under 'Særligt om fondes almennyttige uddelinger – flere argumenter for og imod'.

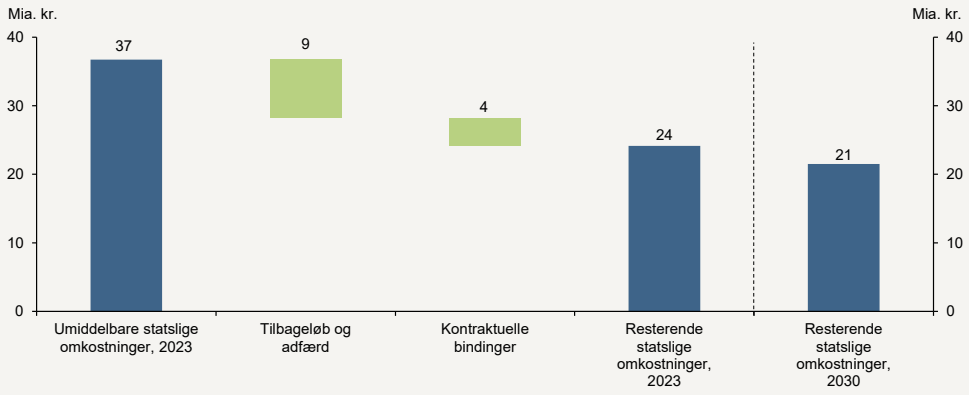
1) Saneringspotentialet har udgangspunkt i en række antagelser om søfolk og rederiernes adfærd. Antagelserne er forbundet med usikkerhed og bunder ikke i konkrete empiriske studier af ordningernes virkninger. Finansministeriet vurderer på den baggrund, at et sådant potentiale ikke vil kunne disponeres her og nu i forbindelse med en eventuel beslutning om at sanere ordningerne. Potentialet er på den baggrund opgjort særskilt fra provenuerne af de øvrige anbefalinger.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Saneringsbasen

En anbefaling om at sanere erhvervsstøtteordninger for 2,3 mia. kr. i 2030 lyder måske ikke af meget, hvis det sammenlignes med, at der i 2023 var umiddelbare statslige omkostninger til erhvervsstøtte på ca. 37 mia. kr. Men realiteten er, at det beløb, som kan indgå i en saneringsøvelse er omtrent det halve. Statens omkostninger ved erhvervsstøtten er fx lavere end de umiddelbare omkostninger på grund af såkaldte tilbageløbs- og adfærdseffekter. Hertil kommer, at en række ordninger er bundet af kontraktlige forpligtelser fx tilskud til biomasse og biogas. Endelig udløber flere ordninger frem mod 2030. Der tages udgangspunkt i 2030, fordi det er det aktuelle slutår for regeringens mellemfristede plan. Samlet set betyder det, at de 37 mia. kr. i umiddelbare statslige omkostninger i 2023 bliver til en reel saneringsbase på ca. 21 mia. kr. i 2030, *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5 Sammenhængen mellem umiddelbare omkostninger til erhvervsstøtte og saneringsbasen



Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet. Ekspertgruppens opdeling.

Det er navnlig tilbageløbs- og adfærdseffekter, som reducerer de faktiske udgifter til erhvervsstøtte. Effekterne, som er nærmere beskrevet i kapitel 5, er behæftet med betydelig usikkerhed, og der er behov for at gøre en lang række antagelser for at nå frem til et bud på, hvor store de er. Konkret er det ministeriernes gængse beregningsmetoder, der danner grundlaget for vores anbefalinger.

Det samlede saneringsbeløb kan være både i overkanten og i underkanten

De samlede saneringsanbefalinger på 2,3 mia. kr. kan være i underkanten af en række årsager. For det første anbefaler vi som udgangspunkt ikke sanering af ordninger, der er rettet mod en veldokumenteret markedsfejl. Men i kraft af at det sjældent er muligt at kvantificere markedsfejlen, er der heller ikke et solidt grundlag for at vurdere, om størrelsen af en erhvervsstøtteordning er den rigtige. Det er altså muligt at forestille sig tilfælde, hvor en ordning kan nedskaleres og dermed frigøre et provenu. Der er fx faglige argumenter for at støtte forskning i private virksomheder, men det kan ikke afvises at F&U-fradraget i dag er højere, end den underliggende markedsfejl tilsiger. For det andet anbefaler vi kun få saneringer af ordninger rettet mod andre samfundshensyn, idet der typisk er tale om rene politiske prioriteringer, hvorfor en anbefaling om ikke at sanere disse ordninger afspejler, at ekspertgruppen ikke har grundlag for at anfægte de politiske prioriteringer. Dette afspejler altså ikke en faglig vurdering af, at ordningerne bør bevares.

Der kan også være en række grunde til at saneringsbeløbet er i overkanten. Vi anbefaler bl.a. at sanere en række ordninger, som kun i ringe grad vurderes at være rettet mod en markedsfejl, men hvor der fagligt kan argumenteres for, at en sådan markedsfejl findes. Eksempelvis må det forventes, at imperfekte kreditmarkeder påvirker små- og mellemstore virksomheder mere end store virksomheder. Alligevel anbefales der delvis sanering af *forlænget momskreditter til små og mellemstore virksomheder*, idet ordningen kun i ringe grad er rettet mod virksomheder, der rammes af de imperfekte kreditmarkeder. Hvis ordningen erstattes af en mindre ordning mere fokuseret mod markedsfejlen, er der mulighed for at anvende en del af finansieringsbidraget fra saneringen til andre formål.

Saneringsbeløbet kan også ændre sig, hvis der tages højde for gevinster og tab for borgere i udlandet. Ordninger som tiltrækker mobile skattebaser til Danmark, fx tonnageskat og forskerskatteordningen, er således til ulempe for andre landes borgere. Omvendt kan de få gavn af bl.a. fradragsberettigede almennyttige uddelinger fra danske fonde.

Endelig skal det påpeges, at den samlede effektive erhvervsbeskatning typisk stiger, når erhvervsstøtteordninger saneres, fordi mange af dem har form af gunstige skatteregler. Det kan tænkes, at nogle af de skatteordninger, der anbefales saneret, kan have en positiv samfundsøkonomisk effekt i sig selv, som dog er mindre end en tilsvarende sænkelse af den generelle selskabsskat, fordi de selektive ordninger fx samtidig medfører en forvridning af erhvervsstrukturen. Hvis det politisk ønskes at holde den samlede erhvervsbeskatning fast, kan saneringernes finansieringsbidrag ikke gå til andre formål.

Eksempler på sanering

Nedenfor gennemgås seks eksempler på, hvordan anvendelsen af principperne på de eksisterende erhvervsstøtteordninger har ledt til anbefalinger om at sanere, delvist sanere eller ikke sanere. To eksempler for hvert af relevanskriterierne om *bedre samfundsøkonomi, klimamål* og *andre samfundshensyn*. Formålet er at illustrere både de tilfælde, hvor det foreslås at afskaffe eller reducere en ordning, og de tilfælde, hvor ordninger foreslås bevaret, men der måske er behov for justeringer. Til sidst præsenteres nogle overvejelser for og imod sanering af den største erhvervsstøtteordning – fradrag for fondes almennyttige uddelinger.

Ordninger vurderet efter A1. Bedre samfundsøkonomi

For ordninger vurderet efter A1 vil der typisk være tale om en faglig vurdering af, om ordningen bidrager til at afhjælpe en markedsfejl. Det har vi ikke fundet belæg for, når det kommer til de særlige afskrivningsregler for computersoftware, *jf. boks 1.4*. Omvendt kan der peges på en markedsfejl i forhold til forskning og innovation. Men der kan fortsat være forbedringspotentialer for erhvervsstøtten inden for dette område, hvor der er mange, delvist overlappende ordninger, *jf. boks 1.5*.

Boks 1.4 Saneres: Straksafskrivninger på computersoftware (600 mio. kr. i 2030)

Siden 1991 har virksomheder kunne afskrive udgifter til computersoftware straks efter anskaffelse. Det giver virksomhederne en rentefordel, hvori erhvervsstøtteelementet består. De skattemæssige afskrivninger af et aktiv bør principielt svare til den økonomiske levetid. Ellers er der risiko for, at virksomhederne ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv overinvesterer i aktiver med gunstige skattemæssige afskrivningsregler. Det kan forvride investeringerne og reducere den samlede produktivitet i samfundet.

For computersoftware vurderes der ikke længere at være grundlag for at støtte virksomhedernes investeringer i computersoftware. Dels strækker den økonomiske levetid for software sig over en årrække, og dels har vi ikke fundet stærke argumenter for, at der skulle være positive afledte virkninger for andre end den pågældende virksomhed, der anskaffer computersoftware. Der er således ikke grundlag for at konkludere, at ordningen adresserer en markedsfejl, og vi anbefaler, at ordningen saneres.

Boks 1.5 Saneres ikke, men behov for bedre koordination: Danmarks Innovationsfond (1.187 mio. i 2030) og udviklings- og demonstrationsprogrammer på det grønne område (388 mio. kr. i 2030)

Staten administrerer ordningerne *Danmarks Innovationsfonds uddelinger* samt en række tilskudsordninger til forskellige udviklings- og demonstrationsprogrammer (UDP'er), som alle er målrettet forskning og innovation på det grønne område. Her er det muligt at pege på en velkendt og veldokumenteret markedsfejl, nemlig risikoen for underinvestering i forskning og udvikling. Det taler for, at ordningerne bevares, om end det ikke er muligt at pege på præcist det passende niveau af støtte til forskning og udvikling.

Der er samtidig et betydeligt overlap imellem Innovationsfondens uddelinger og projekterne i UDP'erne. Det indebærer en risiko for, at ordningerne ikke er indrettet og administreret fornuftigt, jf. B- og C-principperne. Hvis et projekt, som modtager tilskud under én af ordningerne er samfundsøkonomisk mindre rentabelt end et projekt, som ikke modtog tilskud fra en anden pulje, vil det kunne øge den samlede samfundsøkonomiske gevinst, hvis der foretages en omfordeling af tilskuddet.

Vi anbefaler derfor at sammentænke støtteordningerne under fx Innovationsfonden eller et andet organisatorisk setup, der kan sikre en tværgående og strategisk koordinering af midlerne på tværs af områder, lettere tilgængelighed for at søge midlerne og lavere administrative omkostninger.

Ordninger vurderet efter A2. Klimamål

For ordninger vurderet efter A2 er det centrale spørgsmål, om de på en omkostningseffektiv måde bidrager til at indfri de politisk fastsatte klimamål. Når man tager højde for den øvrige støtte til produktion af grøn biogas, er det ikke tilfældet for den afsatte reserve til afgiftsfritagelse af biogas, *jf. boks 1.6*. Til gengæld er der gode argumenter for at bibeholde støtten til udvikling og skalering af CCS – carbon capture and storage – hvilket er parallelt med anbefalingerne fra ekspertgruppen for en grøn skattereform, *jf. boks 1.7*.

Boks 1.6 Saneres: Reserve til afgiftsfritagelse for biogas (104 mio. kr. i 2030)

I perioden 2024-2030 er der afsat en reserve til at fremme såkaldte oprindelsesgarantier for biogas gennem afgiftsfritagelse. Oprindelsesgarantien gør det muligt at dokumentere, hvis gasforbrugeren har forbrugt biogas – og ikke naturgas. Hermed kan forbrugeren opnå en afgiftsfritagelse for sit gasforbrug. Årsagen til der er behov for en oprindelsesgaranti er, at biogas blandes med naturgas i ledningsnettet. Som udgangspunkt vil forbruget af både biogas og naturgas derfor være underlagt de samme afgifter. Samtidigt støttes produktionen af biogas.

Udgangspunktet for at indfri nationale klimamål bør være markedsdrevet via en afgift. Fra 2025 indføres en ensartet CO_2-afgift, og langt hovedparten af danske virksomheder vil derefter være omfattet af en afgift på CO_2-udledning. I og med biogas blandes med naturgas i gasnettet, som underlægges en CO_2-afgift, kan biogas ikke fremmes gennem en afgift. Oprindelsesgarantier kan derfor i princippet løse dette problem og fremme en mere omkostningseffektiv omstilling. Men når biogas støttes i produktionsleddet, og støtten ventes at udgøre mere end afgiften, vil en afgiftsfritagelse af biogas dog reelt udgøre dobbeltstøtte af biogas, hvis ikke støtten samtidig fjernes.

Vi anbefaler derfor, at reserven til afgiftsfritagelse af biogas saneres.

Boks 1.7 Saneres ikke: Markedsbaseret tilskudspulje til fangst og lagring af CO_2 (815 mio. kr. i 2030)

Fra 2024 oprettes en teknologineutral, markedsbaseret pulje, der skal bidrage til drivhusgasreduktion ved at fremme fangst og lagring af CO_2 – carbon capture and storage (CCS) – samt fangst og anvendelse af CO_2 – carbon capture and utilization (CCU). Fangst og lagring af CO_2 vil bidrage til negative CO_2-udledninger. Med puljerne kan fx industrien og affaldsforbrændingsanlæg søge om støtte til sådanne løsninger.

Som udgangspunkt bør indfrielse af nationale klimamål være markedsdrevet via en afgift, hvis det er muligt, jf. relevanskriterie A2. På nuværende tidspunkt er der dog argumenter for ikke at sanere denne ordning. Dels er CCS en klimateknologi, der ikke p.t. kan konkurrere på markedsvilkår. Dels vurderes negative udledninger ikke pt. at kunne fremmes via afgifter. Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at give støtte til udvikling og udrulning af teknologien, indtil den kan konkurrere på markedsvilkår. Vi anbefaler derfor ikke, at ordningen saneres.

Ordninger vurderet efter A3. Andre samfundshensyn

Generelt har vi været meget tilbageholdende med at anbefale saneringer af ordninger inden for kategorien *A3. Andre samfundshensyn*. Det hænger, som tidligere nævnt, sammen med, at ordningerne typisk er udtryk for en ren politisk prioritering, som vi ikke har grundlag for at anfægte. Derfor har fokus for ordninger vurderet efter A3 i høj grad været, om de lever op til kriterierne om indretning og administration, herunder fx om der er tænkt over samspillet med andre tilbud eller ydelser. Når det kommer til ordningen om virksomheders skattefradrag for kunstkøb har vi ikke fundet, at den opfylder sit formål på den mest hensigtsmæssige måde, *jf. boks 1.8*. Omvendt foreslår vi ikke at fjerne hverken mediestøtten eller nulmomsen på aviser mv., men der er behov for at overveje samspillet til den øvrige public service i Danmark, *jf. boks 1.9*.

Boks 1.8 Saneres: Virksomheders afskrivninger på kunstkøb (50 mio. kr. i 2030)

Virksomheder har siden 2000 haft mulighed for at afskrive førstegangskøb af originale kunstværker, der købes direkte af kunstneren eller et galleri. Der er tale om en erhvervsstøtteordning, fordi virksomheder normalt kun får fradrag for produktionsrelaterede udgifter.

Formålet med ordningen er at styrke erhvervslivets kulturengagement, tilskynde til øget kunstnerisk udsmykning af bygninger og at understøtte kunstnere økonomisk. Ordningen vurderes overordnet at have til hensyn at understøtte udbredelsen af kunst generelt, hvilket kan siges at have karakter af et meritgode. Ordningen er derfor vurderet ud fra relevanskriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Ordningen vurderes i lyset af, at der findes en række statslige støtteordninger til kunst og kultur, og at disse bør ses i sammenhæng, så de politiske formål varetages bedst muligt. Det indebærer bl.a. at der er hensigtsmæssige snitflader mellem forskellige ordninger, uanset om de har karakter af erhvervsstøtte eller anden støtte. Virksomheders afskrivninger på kunstkøb er en indirekte måde at støtte kunstnere på, som ikke vurderes at bidrage til et overskueligt og lettilgængeligt støttesystem. Samtidig vil private virksomheders køb af kunst ikke nødvendigvis skabe mere offentlig tilgængelig kunst, som den brede befolkning har mulighed for at få gavn af. Vi anbefaler derfor, at virksomheders afskrivninger på kunstkøb afskaffes.

Boks 1.9 Saneres ikke: Mediestøtte (533 mio. kr. i 2030) og nulmoms på trykte og elektronisk leverede aviser mv. (360 mio. kr. i 2030)

Troværdige og uafhængige medier af høj kvalitet er en central forudsætning for et stærkt demokrati, hvor medierne leverer kritisk journalistik og troværdig information. Derfor kan der være gode argumenter for, at staten støtter medierne. Der eksisterer i dag to hovederhvervsstøtteordninger målrettet medier: 1) momsfritagelse på trykte og elektronisk leverede aviser mv. (nulmoms) og 2) mediestøtte. Herudover gives der også direkte støtte til medieproduktion via fx public service-kontrakter.

Det vurderes, at en sanering af mediestøtten og nulmomsen risikerer at mindske danske borgeres adgang til kvalitetsmedier, hvilket kan have negativ betydning for samfund og demokrati mv. Vi har ikke grundlag for at vurdere det optimale støtte-niveau på området, da det i sidste ende afhænger af politiske prioriteringer.

For nulmomsordningen konstaterer vi, at brugen af nulsatser øger kompleksiteten i momssystemet, ligesom det er forbundet med administrative omkostninger for både erhvervsliv og myndigheder. Samtidig tilgodeser ordningen typisk virksomheder med størst omsætning af de omfattede varer og ydelser, og markedsaktører har anført, at det kan være konkurrenceforvridende i forhold til fx ugeblade og podcasts, der er omfattet af normalsatsen på 25 pct. moms. Omvendt har nulmomsen som instrument til at støtte medierne den hensigtsmæssige egenskab, at støtten går til virksomheder, der producerer aviser, som befolkningen også selv er villig til at betale for.

Mediestøtten kan bedre målrettes fx mediedækning, der ikke kan varetages på kommercielle vilkår. Idet det grundlæggende rationale i overhovedet at støtte medierne er at understøtte en produktion af et meritgode, vurderes mediestøtten som redskab velegnet til at indfri netop det formål. Omvendt er uddelingen af mediestøtten i sidste ende baseret på Medienævnets vurdering af, hvilket medier der skal have støtte. Mediestøtte tager således i mindre grad end nulmomsen højde for, om det støtte medie faktisk er efterspurgt i befolkningen.

Særligt om fondes almennyttige uddelinger – flere argumenter for og imod

Den særlige skatteregel, som indebærer, at fonde kan fradrage almennyttige uddelinger, er vokset betydeligt over tid og er i dag langt den største erhvervsstøtteordning. I 2023 skønnes de statslige omkostninger forbundet med skattereglen at være 3,6 mia. kr. (dvs. efter tilbageløb og adfærd), hvilket er knap 1,4 mia. kr. mere end den næststørste ordning. Ordningens udgifter skiller sig også ud ved at være vokset markant siden 2010. Det kalder på en særligt grundig behandling af ordningen.

Vi har derfor drøftet ordningen og dens betydeligt mindre søsterordning *konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger* tilbundsgående. Vores konklusion er, at der ikke med afsæt i principperne kan peges på en entydig konklusion om sanering eller ej. I stedet anbefaler vi, at der laves en politisk afvejning af de forskellige argumenter for og imod, som er uddybet nærmere i kapitel 5, hvor vi også præsenterer forskellige mulige modeller for en sanering.

Det taler for en sanering, at der er tale om et fradrag for alle almennyttige formål, som fondene har ret til, uden at der er samme grad af demokratisk kontrol med, hvad pengene går til, modsat den direkte offentlig støtte, som besluttes af politikerne fx i forbindelse med de årlige finanslove. Det betyder fx også, at der gives skattefradrag for fondes uddelinger til udlandet, som borgerne i Danmark ikke nødvendigvis får gavn af. Argumenter imod sanering inkluderer bl.a., at ordningen giver et incitament til at uddele private virksomheders overskud til gavn for samfundet som helhed. Det bør også tages med i betragtning, at der findes paralleller andre steder i skattesystemet, hvor både virksomheder og privatpersoner under visse restriktioner kan få fradrag for forskellige former for almennyttige gaver.

Seks tværgående anbefalinger

Vores anvendelse af principperne og deraf følgende anbefalinger om afvikling eller nedskalering giver anledning til seks tværgående anbefalinger, der gennemgås nedenfor.

Anbefaling 1: Branchestøtte bør afvikles

Der er flere eksempler på erhvervsstøtteordninger, der har karakter af støtte til bestemte brancher. Det strider som det klare udgangspunkt imod relevanskriteriet om bedre samfundsøkonomi (A1), fordi støtte, der understøtter specifikke brancher, aktiviteter eller sektorer svækker konkurrencen og virksomhedsdynamikken. Det sker fordi branchestøtte øger aktiviteten et sted i økonomien på bekostning af aktivitet i andre dele af økonomien, hvilket på et velfungerende marked indebærer en mindre effektiv anvendelse af de økonomiske ressourcer. Hvis branchestøtten ikke retter op på en markedsfejl, vil ordningen således som udgangspunkt være forbundet med et samfundsøkonomisk tab. Derfor anbefaler vi generelt, at branchestøtte afvikles.

Anbefaling 2: Færre ordninger med overlappende formål

Selvom en ordning kan være relevant efter et af de tre relevanskriterier (A1-A3), er det ikke det samme som, at der er tale om god erhvervsstøtte. Ordningen skal – som nævnt – også indrettes og administreres fornuftigt – altså følge B- og C-kriterierne. I gennemgangen af erhvervsstøtteordningerne er det blevet klart, at der er flere ordninger med et betydeligt overlap. Det indebærer en betydelig risiko for, at der ikke sker tilstrækkelig koordination og prioritering af midlerne på tværs, og at der kan være unødvendige udgifter til administration af mange ordninger. Vi lægger derfor i flere tilfælde op til, at ordninger med overlappende formål lægges sammen.

Anbefaling 3: Højere grad af brugerbetaling

Den offentlige sektor skal som udgangspunkt ikke konkurrere med den private sektor, medmindre der er et klart rationale herfor. Det fremgår af vores indretningskriterie B2 om, at støtte ikke bør virke konkurrenceforvridende i forhold til privat aktivitet. Det strider samtidig imod vores relevanskriterie om bedre samfundsøkonomi at støtte bestemte aktiviteter i virksomheden, hvis der ikke kan peges på en markedsfejl.

Tjenesteydelser, herunder rådgivning, koordination og markedsføring mv., hvor gevinsten frem for alt vurderes at tilfalde den enkelte virksomhed, bør derfor som udgangspunkt betales af den pågældende virksomhed. Det vil dels understøtte, at der ikke opstår en ulige konkurrence mellem staten og private virksomheder og dels kvalificere virksomhedernes efterspørgsel gennem et styrket prissignal og undgå forvridninger i virksomhedens beslutninger. Vi anbefaler derfor flere steder, hvor ordningerne i øvrigt er gavnlige for de virksomheder, der anvender dem, at øge brugerbetalingen på ordninger, hvor gevinsten hovedsageligt tilfalder virksomheden.

Anbefaling 4: Opstarts- og omstillingsstøtte skal være midlertidig

Der kan være samfundsøkonomiske argumenter for at støtte fx etablering af klynger af virksomheder, fordi de kan opnå stordriftsfordele og spillover-effekter, men hvor markedet ikke nødvendigvis selv kan drive den indledende koordination. Den form for opstartsstøtte kan altså leve op til relevanskriterie A1 om bedre samfundsøkonomi. For at det er tilfældet, skal klyngen dog ret hurtigt blive selvbærende, dvs. kunne fortsætte efter den statslige støtte er bortfaldet.

Der kan også være et argument for fx at støtte udviklingen af nye teknologier med henblik på at fremme den grønne omstilling efter relevanskriteriet om indfrielse af klimamål (A2).

Fælles for dem er dog, at støtten skal være midlertidig. I det nuværende erhvervsstøttesystem er der imidlertid flere eksempler på, at ordninger enten er varige, eller at midlertidige ordninger forlænges gang på gang. Det strider imod principperne for indretning og administration, konkret at ordninger skal have en udløbsdato (B3), og at der skal være fokus på systematisk opfølgning (C1). Vi anbefaler derfor flere gange, at permanente ordninger, som løser et midlertidigt problem, saneres.

Anbefaling 5: Erhvervsstøtte rettet mod andre samfundshensyn er et politisk valg, så her er det særligt vigtigt at have fokus på principperne for indretning og administration

Erhvervsstøtten har i visse tilfælde som formål direkte at støtte aktiviteter på fx kultur- og miljøområdet, som bunder i en politisk prioritering, og hvor man kunne forestille sig, at den offentlige sektor selv påtog sig opgaven. Der vil her være tale om ordninger vurderet ud fra relevanskriteriet om andre samfundshensyn (A3).

Vi har som udgangspunkt ikke noget fagligt grundlag for at vurdere, hvad det mest hensigtsmæssige niveau for støtte af denne karakter. Derfor har vi i udgangspunktet været tilbageholdende med at anbefale sanering af sådanne ordninger. Vi bemærker dog i den sammenhæng, at det er særligt væsentligt at holde øje med, om støtten er hensigtsmæssigt indrettet, minimerer eventuelle skadesvirkninger og kommer samfundet bredest muligt til gode. Det vil konkret sige et skærpet fokus på indretningskriterierne (B1-B3) og administrationskriterierne (C1-C3).

Anbefaling 6: Finansiering fra udlandet bør tages med i betragtning

Vi har i vurderingen af ordningerne taget afsæt i, at erhvervsstøtte i Danmark har til formål at forbedre levevilkårene for borgere i Danmark. Det vil konkret sige, at det at tiltrække fx medfinansiering fra EU eller skatteindtægter fra internationalt mobile skattebaser vil bidrage positivt til vurderingen af en ordning. Fra et dansk perspektiv kan erhvervsstøtteordninger altså gå fra at have en negativ til en positiv samfundsøkonomisk effekt, når det medtages, at der er EU-medfinansiering i tillæg til statslige omkostninger. Vi har derfor stillet færre krav til ordningernes gevinster som følge af de lavere omkostninger, hvilket er i tråd med sædvanlig praksis for samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Det bygger på en forudsætning om, at det danske EU-bidrag er givet, og at midlerne således ikke kan omprioriteres til lavere dansk EU-bidrag og derved frigøre provenu.

Læsevejledning for rapporten

Rapporten er inddelt i fire øvrige kapitler. I **kapitel 2** gennemgås hvordan vi definerer erhvervsstøtte. I **kapitel 3** præsenteres vores overvejelser om, hvornår erhvervsstøtte fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan være relevant, og i forlængelse heraf de tre principper for fremtidens erhvervsstøtte. I **kapitel 4** præsenteres kortlægningen af de eksisterende erhvervsstøtteordninger, og der kastes lys over, hvilke aktiviteter og formål, erhvervsstøtten er rettet mod. I **kapitel 5** præsenteres vores saneringsanbefalinger. Kommissoriet for vores arbejde kan ses i **bilag 1**. **Bilag 2** indeholder et overblik over alle saneringsanbefalinger til de eksisterende ordninger, der suppleres af **bilag 3**, hvor uddybende beskrivelser af hver af de knap 200 erhvervsstøtteordninger fremgår. **Bilag 4** indeholder en oversigt over interessentinddragelsen i arbejdet.

2

Definition af erhvervsstøtte

2.1 Indledning

I dette kapitel præsenteres den definition af erhvervsstøtte, som ligger til grund for ekspertgruppens arbejde, herunder de gråzoner, definitionen indebærer. Fællestrækket for erhvervsstøtteordningerne er, at de har til formål at tilvejebringe eller fremme en bestemt økonomisk aktivitet ved at påvirke erhvervsstrukturen og/eller aktiviteten i virksomheder og institutioner mv. Der vil også som udgangspunkt være et overlap mellem den anvendte definition af erhvervsstøtte og EU's definition af statsstøtte, som udfoldes i kapitlet. Afslutningsvist indgår overvejelser om internationale opgørelser af erhvervsstøtte.

2.2 Definition af erhvervsstøtte

Ekspertgruppen definerer erhvervsstøtte som:

> *Ordninger, som medfører en direkte eller indirekte overførsel af offentlige midler til virksomheder og institutioner, og som indebærer, at disse virksomheder og institutioner opnår en økonomisk fordel eller særstilling*.

Der er således tale om ordninger, der giver nogle virksomheder og institutioner en økonomisk fordel eller særstilling i forhold til andre virksomheder og institutioner. De generelle erhvervsmæssige rammer som fx uddannelsespolitikken, beskæftigelsespolitikken, infrastruktur og retsvæsen betragtes således ikke som erhvervsstøtte. Definitionen er baseret på tidligere arbejde fra Erhvervsministeriets redegørelser om erhvervsfremme, der bl.a. bygger på tidligere arbejde fra De Økonomiske Råd, *jf. boks 2.1*. Dette muliggør en sammenligning af erhvervsstøtten over tid.

Boks 2.1 Tidligere definitioner af erhvervsstøtte

I Erhvervsministeriets seneste *Redegørelse om erhvervsfremme mv. 2021* er erhvervsstøtte afgrænset til:

"… erhvervsordninger og andre ordninger med form af støtte til erhverv, hvorigennem der overføres statslige midler til virksomheder og institutioner. Herved opnår disse virksomheder og institutioner en økonomisk fordel, som de ellers ikke ville have haft.".

Virksomheder og *institutioner* forstås bredt på den måde, at støtte til aktiviteter, der potentielt foregår på markedsvilkår eller i konkurrence med lignende aktiviteter, er omfattet. Det er således ikke kun støtte til private virksomheder, men kan også være støtte til selvejende institutioner, non-profit organisationer, vidensinstitutioner mv. Europa-Kommissionen anvender samme virksomhedsbegreb ved opgørelse af statsstøtte.

Ekspertgruppens arbejde omhandler den statslige erhvervsstøtte. I *Redegørelse for erhvervsfremme mv. 2021* indgår desuden erhvervsstøtte mv. via EU og kommunerne.

Tidligere definitioner

I perioden fra 2007 til 2010 tog Økonomi- og Erhvervsministeriets afsæt i en definition, der har været anvendt i en årrække i diverse opgørelser, herunder opgørelsen i *Erhvervsredegørelse 1999* af Erhvervsministeriet, der har inspireret opgørelsen i "Erhvervsstøtte på godt og ondt" i *Dansk Økonomi forår 2006* af Det Økonomiske Råd, hvor erhvervsstøtte afgrænses som:

- Direkte økonomiske tilskud til erhvervene.
- Udgifter til erhvervsfremmende institutioner og aktiviteter.
- Skatterabatter – også kaldet skatteudgifter – i form af lav beskatning af erhvervenes overskud, produktionsfaktorer (kapital, arbejdskraft, jord, energi mv.) og færdigvarer.

I 2010 blev der i forbindelse med udarbejdelsen af *Redegørelse om erhvervsstøtte 2011* nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på at sammenholde afgrænsningen af erhvervsstøtten i redegørelserne fra 2007 til 2010 med andre opgørelser – nationale som internationale – for at fastlægge en principiel definition af erhvervsstøtte til kommende redegørelser. På baggrund af anbefalinger fra arbejdsgruppen blev definitionen af erhvervsstøtten i Erhvervsministeriets redegørelser om erhvervsfremme justeret i 2011. Her blev det præciseret, at definitionen ikke omfatter ordninger, der påvirker de generelle erhvervsmæssige rammer, eller som har et alment dannende og samtidigt ikke-kommercielt sigte. Det gælder fx uddannelsespolitikken, beskæftigelsespolitikken, infrastruktur og retsvæsen.

2.3 Erhvervsstøtte gennem forskellige kanaler

Erhvervsstøtte gives primært som tilskudsordninger eller skatteordninger.

Tilskudsordningerne er indrettet på forskellig vis, men er karakteriseret ved at være ordninger, hvis bevillinger til indsatser, aktiviteter og organisationer fastlægges i de årlige finanslove. Der er overordnet tre forskellige instrumenter til statslige tilskudsordninger:

1. **Direkte økonomiske tilskud til virksomheder**, hvor der tildeles støtte direkte til virksomheder eller aktiviteter i virksomheder. Der gives fx støtte til produktion af film og filmrelaterede projekter.

2. **Udgifter til virksomheder med erhvervsfremmende aktiviteter** er direkte tilskud til eller finansiering af aktiviteter, der har til formål at understøtte virksomheders muligheder for vækst i bred forstand. Eksempler på dette inkluderer udgifterne til VisitDenmark, der er Danmarks nationale turismeorganisation, og som har til formål at fremme Danmark som turismedestination gennem fx international markedsføring.

3. **Indirekte støtte til virksomheder gennem lån, garantier mv**. er støtte, som indirekte tildeles virksomheder eller aktiviteter i virksomheder. Der er ligeledes flere eksempler på dette. Det sker fx ved, at staten finansierer en tabsramme, der dækker potentielle tab og administration af lån til små unoterede iværksættervirksomheder med aktiviteter inden for forskning, udvikling og innovation (den såkaldte 'matchfinansieringsordning') under Danmarks Eksport- og Investeringsfond.

Skatteordningerne virker gennem forskellige skattebegunstigelser. Det vil sige, at visse erhvervsmæssige aktiviteter mv. opnår en lempeligere beskatning på grund af afvigelser fra de generelle skatte- og afgiftsregler. Det kan fx være i form af særligt lave skatte- og afgiftssatser, momsfritagelse, skattefritagelse for særlige aktiviteter eller fordelagtige afskrivningsregler mv. Udgifterne til skatteordninger opgøres som såkaldt mindreprovenu, dvs. de skatteindtægter staten går glip af som følge af særreglernes lempende afvigelse fra normal beskatning.

Et eksempel på en konkret skattebegunstigelse er fradrag for virksomhedernes forskning- og udviklingsaktiviteter – det såkaldte F&U-fradrag. Fradraget understøtter virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling med henblik på at fremme forskning og udviklingsaktiviteter i virksomhederne.

2.4 Afgrænsning af erhvervsstøtteordninger

Ekspertgruppen afgrænser arbejdet med erhvervsstøtteordninger til udelukkende at inkludere ordninger, hvor der indgår statslige midler, og som har hjemmel i finansloven eller skattelovgivningen. Hermed indgår der kun ordninger, som Folketinget har direkte indflydelse på.

Denne afgrænsning indebærer bl.a., at kommunale-, regionale- eller EU-erhvervsstøtteordninger uden direkte statslige omkostninger ikke er omfattet af arbejdet. I arbejdet vil dog indgå ikke-statslige ordninger, som er medfinansieret af statslige midler – det kan fx være kommunale ordninger med et statsligt tilskud. Et eksempel herpå er tilskuddet til hovedstadsregionens turismeorganisation Wonderful Copenhagen. Her vil ordningen indgå i ekspertgruppens arbejde, fordi der i dette tilfælde ydes et statsligt tilskud med hjemmel i finansloven.

Staten anvender en række indirekte tilskudsordninger (garantier, genudlån og kapitalindskud) til på forskellige måder at understøtte udvalgte virksomheders adgang til kapital, *jf. afsnit 'Erhvervsstøtte gennem forskellige kanaler'*. Nogle af disse tilskudsordninger kan anvendes på en måde, der falder under ekspertgruppens definition af erhvervsstøtte. Det skal ses i lyset af, at de forskellige instrumenter bl.a. kan anvendes til at dække tab eller give virksomheder adgang til billigere finansiering, og altså dermed en særstilling eller økonomisk fordel. Ekspertgruppen har afgrænset ordningerne, så der alene medtages tilskudsordninger til at understøtte virksomhedernes adgang til kapital, som anvendes til at dække tab på tabsgivende ordninger, hvor de opgjorte omkostninger ved ordningen svarer til de statslige omkostninger.

Der anvendes ligeledes det virksomhedsbegreb, som Erhvervsministeriet har arbejdet med i tidligere redegørelser, *jf. boks 2.1,* så virksomheder i rapporten herefter dækker "virksomheder og institutioner".

Overvejelser vedrørende den anvendte definition af erhvervsstøtte

I de fleste tilfælde er det klart, hvorvidt en ordning er omfattet af definitionen af erhvervsstøtte eller ej, men i nogle tilfælde kan der være tale om en vurdering. Det gælder både for tilskuds- og skatteordninger. I praksis har alle ministerier meldt ordninger ind til opgørelsen over erhvervsstøtteordninger, og de har i sidste ende haft ansvaret for at foretage en vurdering af, om ordningerne udgør erhvervsstøtte. Nedenfor er der givet en række eksempler på ordninger, som har været i gråzoner.

Erhvervsstøtte indebærer, at virksomheder får tilført offentlige midler, som gør at de opnår en økonomisk fordel. Men det er ikke altid entydigt om en ordning medfører overførsel af statslige midler til virksomheder (og dermed er erhvervsstøtte) eller til borgere (og dermed ikke er erhvervsstøtte). Som det er beskrevet i kapitel 1, har erhvervsstøtte til formål at gavne samfundets borgere, og det handler derfor ikke om, hvem der i sidste ende har gavn af midlerne, men om midlerne påvirker erhvervsstrukturen og/eller aktiviteten i dansk erhvervsliv. Således knytter definitionen sig til instrumentet.

Et eksempel på en ordning, hvor det kan være svært at vurdere, om det er en erhvervsstøtteordning eller ej, er *tilskudspuljen til afkobling af gasnettet*. Denne ordning er en tilskudspulje til dækning af omkostninger til frakobling af gasledninger til rumopvarmning i privat beboelse. Tilskuddet gives gennem en gebyrfritagelse. Det er ekspertgruppens vurdering, at ordningen indirekte giver en fordel til producenter af varmepumper eller fjernvarme, da bevillingen er afsat til at gøre det mere økonomisk favorabelt at skifte fra gasfyr til varmepumpe eller fjernvarme. Ordningen udgør derfor erhvervsstøtte.

Et andet eksempel på en ordning, der er vanskelig at vurdere, er *lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere* – den såkaldte forskerskatteordning. Ordningen indebærer overordnet, at de omfattede medarbejdere i en årrække betaler lavere skat end den almindelige indkomstbeskatning. Flere af de medarbejdere, der er ansat under forskerskatteordningen, forventes ikke at ville flytte til Danmark uden ordningen. I sidste ende er det derfor vurderet, at det primært er virksomhederne, der får en fordel af ordningen, da virksomhederne med favorable skattevilkår får mulighed for at tiltrække specialiseret arbejdskraft.

En lignende ordning – *medarbejderaktieordningen* – giver virksomheder mulighed for at aflønne deres medarbejdere med medarbejderaktier, der beskattes som aktieindkomst frem for lønindkomst. Det kan siges at komme virksomhederne til gode, da det kan forøge investeringer i virksomheden selv.

Det er dog i sidste ende vurderet, at det i højere grad er en personrettet skatteudgift, da begunstigelsen er målrettet medarbejderen, og ordningen karakteriseres derfor ikke som erhvervsstøtte.

Det sidste eksempel, der fremhæves som eksempel på en ordning, der kræver en nærmere vurdering, er ordningen *fondes fradrag for uddelinger til almennyttige og almenvelgørende formål*. Fonde beskattes i udgangspunktet som aktie- og anpartsselskaber, men med en række særligt gunstige skatteregler for fondes uddelinger til almennyttige og almenvelgørende formål. En mulighed er at lægge fokus på, at uddelingerne går til almennyttige og almenvelgørende formål, og således ikke karakterisere det som erhvervsstøtte, men i stedet støtte til kunst, kultur osv. Men det er et klart udgangspunkt i dansk skattelovgivning, at erhvervsmæssig indkomst er skattepligtig, og da fondene – modsat normalt skattepligtige selskaber – er fritaget for skat af overskud, der uddeles til almennyttige formål, er ordningen karakteriseret som erhvervsstøtte. Uddelingerne, der tilskyndes af gunstige skatteregler, kan også samtidig understøtte fondenes forretning og branding.

Erhvervsstøtte og EU-statsstøtte

Erhvervsstøtte falder som udgangspunkt ind under EU's definition og regler for statsstøtte. Statsstøttebegrebet er defineret i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde artikel 107, stk. 1 og omfatter støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, i det omfang støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2 Definition af EU-statsstøtte

Statsstøttebegrebet er fastlagt i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde. De fem nedenstående kumulative kriterier kan udledes af bestemmelsen:

- Støtten tildeles af staten eller ved hjælp af statslige midler.
- Modtageren udøver virksomhed/økonomisk aktivitet.
- Modtageren opnår en økonomisk fordel.
- Der er tale om en selektiv fordel.
- Støtten forvrider eller vil kunne forvride konkurrencen og påvirker samhandlen på det indre marked.

Kilde: Erhvervsministeriet.

Som udgangspunkt vil erhvervsrettede støtteordninger leve op til definitionen af erhvervsstøtte og statsstøtte på samme tid, fordi der er fokus på statslig støtte til virksomheder og/eller økonomiske aktiviteter, der giver modtageren en økonomisk og selektiv fordel. Begreberne vil derfor som den klare hovedregel være sammenfaldende. Det kan dog ikke udelukkes, at der undtagelsesvis kan etableres en erhvervsstøtteordning, der ikke påvirker samhandelen på det indre marked, og erhvervsstøtte kan derfor undtagelsesvis være et bredere begreb. I disse tilfælde kan ordningen imidlertid være omfattet af det nationale statsstøttebegreb, som findes i konkurrencelovens § 11a. Det skal i den forbindelse nævnes, at statsstøtte som begreb ikke er statisk, men derimod udvikler sig konstant i takt med udviklingen på markedet samt navnlig i lyset af EU-Domstolens og Europa-Kommissionens praksis på området.

EU's definition af statsstøtte beror i høj grad på adgangen til en given ordning – hvis alle virksomheder kan få adgang på formelt lige og objektive vilkår, og kriteriet om selektivitet således ikke er opfyldt, kan der som udgangspunkt ikke være tale om statsstøtte. Det er fx tilfældet for visse skattebegunstigende ordninger, fx fradrag for forskning- og udviklingsaktiviteter, som ikke nødvendigvis udgør statsstøtte, men er erhvervsstøtte ifølge ekspertgruppens definition.

Internationale opgørelser af erhvervsstøtte

Der findes ikke en officiel, international definition af, hvilke former for offentlig støtte, der er erhvervsstøtte, på samme måde som der findes internationale retningslinjer for opgørelsen af fx nationalregnskaber. Derfor er det vanskeligt at sammenligne, hvordan og hvor meget forskellige lande anvender erhvervsstøtte.

OECD har imidlertid præsenteret et omfattende arbejde i regi af projektet *Quantifying Industrial Strategies (QuIS)*[1], hvor de med udgangspunkt i offentligt tilgængelig information opgør et harmoniseret mål for omfanget af erhvervsstøtte i ni lande, herunder Danmark. I QuIS defineres erhvervsstøtte overordnet som støtte fra den offentlige sektor til virksomheder rettet mod at fremme investeringer, konkurrenceevne eller at støtte økonomisk udvikling. Det harmoniserede mål for erhvervsstøtte bygger i øvrigt på en anden afgrænsning af offentlige udgifter til erhvervsstøtte, end den ekspertgruppen anvender. OECD har bl.a. en bagatelgrænse for ordninger svarende til 44 mio. kr.

[1] Criscuolo, C., et al. (2023), "Quantifying industrial strategies across nine OECD countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 150, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5f2dcc8e-en.

3

Principper for fremtidens erhvervsstøtte

3.1 Indledning

Dette kapitel præsenterer samfundsøkonomiske argumenter for og imod erhvervsstøtte samt ekspertgruppens anbefalinger til tre principper for fremtidens erhvervsstøtte. Principperne udspringer fra et samfundsøkonomisk perspektiv og udstikker retningslinjer for, hvornår erhvervsstøtte er *relevant,* hvordan ordninger bør *indrettes,* og hvordan ordninger bør *administreres*.

Princippet om relevans er udgangspunktet for, om en erhvervsstøtteordning overhovedet bør indføres. Relevansprincippet favner, at erhvervsstøtte kan tjene en lang række – og meget forskelligartede – formål. For mange formål vil det være et spørgsmål om en samfundsøkonomisk afvejning af gevinster og omkostninger, hvor elementer kvantificeres, i det omfang de kan opgøres i kroner og ører. Men for andre formål er det i praksis ikke muligt at lave en sådan afvejning, fordi værdisætningen bunder i politiske prioriteringer. Princippet for indretning og princippet for administration skal ses som retningslinjer for en ordning, *hvis* den vurderes relevant i medfør af relevansprincippets kriterier. Samlet udgør principperne således en analyseramme for vurdering af erhvervsstøtteordninger.

Indtil i dag har der efter ekspertgruppens opfattelse ikke været en systematisk tilgang til vurderinger af erhvervsstøtte. Det er ekspertgruppens vurdering, at de tre principper kan forbedre tilgangen til erhvervsstøtteordninger i forhold til i dag, da de kan være en nyttig rettesnor for eksisterende og nye erhvervsstøtteordninger. De kan lede til mere systematiske overvejelser, som kan udmønte sig i, at erhvervsstøtteordninger i højere grad bidrager med samfundsmæssige gevinster. Ekspertgruppen er dog samtidig bevidst om, at principperne også kunne være udformet på en anden måde eller have vægtet andre forhold. Principperne skal derfor anses som en ramme for erhvervsstøtten i fremtiden, der skaber en struktur og ensartethed i tilgangen.

3.2 Argumenter for erhvervsstøtte

Der kan i nogle situationer være gode argumenter for, at erhvervsstøtte er et effektivt redskab, men der er også tilfælde, hvor erhvervsstøtte sjældent er en god idé. Dette afsnit beskriver, hvad der fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan begrunde erhvervsstøtte.

Erhvervsstøtte kan være et relevant redskab til at fremme bestemte mål eller understøtte produktionen af goder, der ellers ikke ville have fundet sted i samme omfang. Grundlæggende argumenter for erhvervsstøtte er, at støtten enten skal:

- **Øge den samlede velstand i samfundet.** Når der eksisterer markedsfejl kan erhvervsstøtte anvendes til at mindske konsekvenserne for samfundsøkonomien ved at understøtte produktionen af udvalgte goder eller udvalgte erhverv. Den økonomiske aktivitet, som følger heraf, vil kunne aflæses i form af højere samlet velstand, end det ville have været tilfældet uden støtte (eller hvis støtten blev givet som generelle lempelser til erhvervslivet). Det kan fx være tilfældet, hvis erhvervsstøtte øger produktiviteten.

- **Fremme andre værdier, der har betydning for borgerne, men som ikke handles på et marked.** Det kan være et bedre miljø i form af fx renere vandløb eller mere vild natur. Disse værdier kan ikke direkte aflæses som højere økonomisk aktivitet, men den enkelte borger vil typisk tillægge dem en værdi, fx værdien af naturoplevelser. Derfor vil det også kunne være til gavn for samfundsøkonomien.

- **Understøtte politiske hensyn.** Der kan være politiske ønsker om at understøtte forskellige formål som eksempelvis at styrke den demokratiske samtale eller sammenhængskraften på tværs af landet. Sådanne ønsker kan ikke nødvendigvis underbygges med samfundsøkonomiske argumenter om fx større velstand, men erhvervsstøtte kan godt være et relevant redskab til at fremme sådanne mål.

Fælles for relevant erhvervsstøtte er, at den er til fordel for samfundets borgere under ét – ikke bare de virksomheder, der modtager støtte.

Markedsfejl og sammenhæng til erhvervsstøtte

Markedsfejl er et begreb, der bruges i bred forstand om situationer, hvor markedet ikke af sig selv medfører en effektiv udnyttelse af samfundets ressourcer. Det er den forståelse, der lægges til grund for overvejelserne i kapitlet, *jf. boks 3.1*.

Boks 3.1 Definition af markedsfejl

Markedsfejl omfatter alle de tilfælde, hvor markedet ikke af sig selv leder til den mest effektive udnyttelse af samfundets ressourcer. Det vil sige, at markedsmekanismen leder til produktion eller forbrug, der er for højt eller for lavt i forhold til, hvad der er hensigtsmæssigt for samfundet. Det kan fx følge af, at der er forskel på, hvad der er mest hensigtsmæssigt for den enkelte virksomhed eller forbruger, som beslutter hhv. produktion og forbrug ud fra sit eget perspektiv, og for samfundet som helhed, hvor man typisk vil inddrage konsekvenserne for alle virksomheder og alle forbrugere samlet.

Konsekvenserne af markedsfejl defineres med udgangspunkt i, hvad der rent økonomisk set er den mest effektive anvendelse af ressourcerne. Det betyder, at bl.a. fordelingseffekter, fx en uønsket regional fordeling mellem land og by, ikke betragtes som en markedsfejl i sig selv.

Effekterne af markedsfejl kan komme til udtryk på flere måder, og de kan være forbundet med mange forskellige aktiviteter. I den resterende del af afsnittet gives eksempler på, hvilke markedsfejl der i visse tilfælde kan begrunde indgreb i markedsmekanismen, herunder erhvervsstøtte.

Eksternaliteter

Eksternaliteter indebærer, at en aktivitet mellem direkte involverede parter påvirker andre end de direkte involverede. Der kan både være en positiv eller negativ eksternalitet.

Et eksempel på en virksomheds aktivitet, der indebærer en ***positiv eksternalitet,*** er frembringelsen af viden eller forskning, som andre virksomheder også kan gøre brug af. Virksomheden, som investerer i et forskningsprojekt, vil have et forventet privat afkast af projektet. Men i det omfang andre virksomheder kan anvende resultaterne til fx at effektivisere eller udvikle sin egen produktion, vil der være et større samfundsmæssigt afkast, fordi produktiviteten i samfundet hermed øges generelt. Dette samfundsmæssige afkast inddrages typisk ikke i den enkelte virksomheds beslutning om, hvor meget forskning, den vil investere i, da denne beslutning tages ud fra virksomhedens forventning til det forventede private afkast. Det kan betyde, at der ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv underinvesteres i forskning. Erhvervsstøtte kan i dette tilfælde tilskynde virksomhederne til at investere i forskning fx gennem skattefradrag for omkostningerne forbundet med forskningen.

Et andet eksempel på positive eksternaliteter er knyttet til etablering af erhvervsklynger. En erhvervsklynge betegner en gruppe af virksomheder inden for fx samme branche, der ikke nødvendigvis indgår i et formaliseret samarbejde. Det er forbundet med gevinster for virksomhederne at være en del af en klynge, hvis virksomhederne lettere kan dele viden og udveksle idéer eller andre ressourcer. Eksempelvis kan et større antal virksomheder, der efterspørger samme input til deres produktion medføre, at konkurrencen blandt underleverandører øges, hvilket kan sænke virksomhedernes indkøbspriser. Når flere virksomheder i samme geografiske område efterspørger en særlig type arbejdskraft, kan der også lettere opnås adgang til specialiseret arbejdskraft. Virksomheder i klynger kan derfor i nogle tilfælde producere billigere og bedre, end hvis de ikke var en del af klyngen. Det vil sige, at der er stordriftsfordele på brancheniveau.

En klynge opstår dog ikke nødvendigvis af sig selv, fordi virksomhederne individuelt ikke tager højde for de positive eksternaliteter. Hvis der er grundlag for en erhvervsklynge, og hvis der kan sandsynliggøres positive eksternaliteter, er der et rationale i at understøtte *oprettelsen* af erhvervsklynger. Når en klynge er etableret, er der imidlertid ikke noget samfundsøkonomisk argument for at bibeholde erhvervsstøtten, fordi klyngen opretholder sig selv, så længe der er en gevinst ved det for virksomhederne (og samfundet) i form af fx lavere omkostninger.

Eksempler på **negative eksternaliteter** er CO_2-udledning eller luft- og støjforurening forbundet med en virksomheds produktion eller en forbrugers forbrug. Eksternaliteten består i, at fx luftforurening har negative konsekvenser for samfundet. Der er altså, på et ureguleret marked, samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med forurening, som den enkelte aktør, virksomhed eller forbruger, ikke tager højde for, når den beslutter, hvor meget, eller hvordan, den producerer eller forbruger.

Når de samfundsøkonomiske omkostninger ved en eksternalitet ikke er afspejlet i prisen på fx brændsler, vil de virksomheder eller forbrugere, der forurener, ikke stå over for de fulde, samfundsøkonomiske omkostninger, som er forbundet med forureningen. De har derfor ikke incitament til at producere eller forbruge den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige mængde eller investere i teknologier, der kan reducere forureningen. En negativ eksternalitet giver derfor grundlag for et indgreb i markedsmekanismen for at *reducere* de samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsstøtte er ikke det typiske instrument til at håndtere en negativ eksternalitet, da erhvervsstøtte som udgangspunkt anvendes til at *fremme* en økonomisk aktivitet. Negative eksternaliteter reguleres typisk enten ved krav og regler eller ved, at den bagvedliggende aktivitet pålægges en skat, der netop svarer til den negative eksternalitet. Erhvervsstøtte kan i stedet anvendes til at fremme negative udledninger eller udviklingen og udrulningen af nye teknologier, der endnu ikke kan klare sig på markedsvilkår.

Endelig kan eksistensen af **offentlige goder** begrunde erhvervsstøtte. Et offentligt gode er karakteriseret ved at være tilgængeligt for alle, samtidig med at ét individs forbrug af godet ikke reducerer andres muligheder for at forbruge af godet. Et eksempel herpå er grundforskning, der kan fremmes ved offentlig støtte. Som følge af offentlige goders karakteristika vil der være en tendens til *free-riding,* dvs. at aktører forbruger eller anvender godet, fx forskningsresultater, uden at betale for produktionen, frembringelsen eller bevarelsen af det. Derfor vil det offentlige gode fra et samfundsøkonomisk perspektiv ikke blive produceret i tilstrækkeligt omfang på et ureguleret marked.

Asymmetrisk information

Et andet eksempel på markedsfejl er situationer, hvor køber og sælger (fx investor og iværksætter) på et marked ikke har den samme information om kvaliteten af en vare eller en tjeneste – der er såkaldt *asymmetrisk information*. Typisk vil sælger have et bedre kendskab end køber. Det kan betyde for lidt aktivitet på et marked, fordi købere kan være tilbageholdende med at betale en tilstrækkeligt høj pris for en vare, de ikke kender den præcise kvalitet af. Tilsvarende kan det have betydning for investorers tilbøjelighed til at stille risikovillig kapital til rådighed til rentable investeringsprojekter, fordi de mangler tilstrækkelig troværdig information.

Eksempelvis kan det være vanskeligt for fx iværksættere at rejse kapital, fordi de i modsætning til etablerede virksomheder kan have vanskeligt ved at dokumentere deres værdi over for private investorer. Derfor kan private investorer ende med at fravælge investeringsprojekter, som ellers kunne være rentable. Iværksætteri er derudover gavnligt for bl.a. virksomhedsdynamikken og konkurrencen i økonomien, og forbedret adgang til kapital for iværksættervirksomheder kan derfor påvirke produktiviteten positivt og således forbedre samfundsøkonomien.

Det betyder ikke, at staten ikke har de samme udfordringer med asymmetrisk information, som den private investor har. Det betyder blot, at der kan være et argument for at staten på forskellige måder understøtter, at der er risikovillig kapital til rådighed.

Andre argumenter for erhvervsstøtte

Der kan som nævnt også være eksempler på situationer, hvor der ikke nødvendigvis er markedsfejl, men hvor erhvervsstøtte stadig kan spille en rolle. Det er tilfældet, når der er tale om *meritgoder*, som betegner varer eller tjenester, hvor politikerne vurderer, at den enkeltes eller samfundets forbrug bliver for lavt, hvis det overlades til markedskræfterne.

Et eksempel kan være, at der er et politisk ønske om at styrke borgernes meningsdannelse ved fx at understøtte medieproduktion. Erhvervsstøtte kan da bruges til at understøtte en type af medieproduktion, som slet ikke – eller i for lille omfang – var blevet produceret i fravær af støtte.

Et andet eksempel kan være, at der fra politisk side er et mål om at opretholde eller styrke sammenhængskraften på tværs af landet, fx gennem understøttelse af lokal infrastruktur. Hvis der ikke er et marked for regional transport i yderområder, fordi der ikke kan opretholdes transportydelser på kommercielle vilkår, kan det være et argument for at give støtte til transport (fx færgedrift), så det er muligt at transportere sig mellem dele af disse områder. Igen bør det altid overvejes, om erhvervsstøtte er det mest effektive redskab. Det er således centralt, at et politisk hensyn søges opnået så omkostningseffektivt som muligt – dvs. med færrest mulige afledte omkostninger for samfundet under et.

3.3 Omkostninger ved erhvervsstøtte

Enhver erhvervsstøtteordning er forbundet med både direkte omkostninger for staten og mere indirekte samfundsøkonomiske omkostninger. Tildeling af erhvervsstøtte bør inddrage de samlede omkostninger for samfundet. Nogle omkostninger er mere synlige end andre. Selv hvis erhvervsstøtten er velbegrundet – fx fordi der eksisterer en markedsfejl – er erhvervsstøtte en dårlig idé i de tilfælde, hvor de samfundsøkonomiske gevinster ved støtten ikke står mål med de samlede omkostninger forbundet med den.

Direkte statslige omkostninger

De direkte omkostninger forbundet med en tilskudsordning, kan aflæses direkte af fx finansloven. Omkostningerne forbundet med skatteordninger kan derimod ikke aflæses direkte af finansloven og opdeles desuden i de umiddelbare provenuer samt i provenuer efter tilbageløb og adfærd, *jf. boks 3.2.*

Boks 3.2 Tilbageløb og adfærdseffekter af skatteordninger

Med **tilbageløbseffekten** menes fx den del af en skattenedsættelse, der automatisk "kommer tilbage til statskassen" fx i form af øgede indtægter fra moms og afgifter, når skattenedsættelsen omsættes til fx forbrug. Dermed bliver nettoudgiften ved en skatteordning mindre, når tilbageløbet indregnes. Tilbageløbet varierer væsentligt fra ordning til ordning.

Med **adfærdseffekten** menes den ændring i adfærden blandt borgere og virksomheder som følge af et tiltag, fx ved en skattenedsættelse. Adfærdsændringen kan fortolkes som den dynamiske virkning af en politikændring, dvs. effekten af ændringer i arbejdsudbud, produktivitet, investeringer mv. Adfærdseffekten bidrager også typisk til at reducere nettoudgiften ved en ordning yderligere

Der regnes efter vanlig praksis tilbageløbs- og adfærdseffekter af skatteordninger, mens det ikke er vanlig praksis for tilskudsordninger, om end der også kan være sådanne effekter af disse ordninger.

Samfundsøkonomiske omkostninger

Erhvervsstøtten stiller virksomheder, der begunstiges af erhvervsstøtten, stærkere i konkurrencen om de tilgængelige ressourcer i økonomien (fx arbejdskraft og kapital). Det kan være bestemte brancher, bestemte virksomheder (fx etablerede virksomheder) eller bestemte aktiviteter (fx forskning og udvikling), der får en fordel som følge af støtten og derfor fx har lettere ved at tiltrække kapital eller arbejdskraft til netop deres branche eller virksomhed.

En samfundsøkonomisk omkostning – som kan virke skjult – er, at andre i samfundet ikke kan gøre brug af de samme ressourcer. Hvis erhvervsstøtten virker, og øger aktiviteten som ønsket i en given virksomhed eller branche, vil det altså alt andet lige ske på bekostning af anden anvendelse af de samme ressourcer. Det kan sagtens være, at gevinsten ved dette er større end omkostningen, hvis erhvervsstøtten fx afhjælper en markedsfejl. Men det kan også være forbundet med et samfundsøkonomisk tab, hvis ressourcerne fastholdes i mindre produktive aktiviteter, eller hvis støtte hindrer en omstilling fra brancher (eller virksomheder) i tilbagegang til brancher (eller virksomheder) i fremgang. Virksomhedsdynamikken og konkurrencen kan også svækkes yderligere, hvis nye virksomheder, der ikke har adgang til støtten, får sværere ved at indtræde på et marked som følge af at skulle konkurrere med etablerede virksomheder, der har adgang til støtte.

Erhvervsstøtte er samtidig finansieret gennem skatter og afgifter, der er pålagt hele samfundet, og som i sig selv kan være forvridende og indebære et samfundsøkonomisk tab. Det er vigtigt at tage højde for denne omkostning. Hvis erhvervsstøtte ikke er velbegrundet, vil gevinsterne nemlig kun tilfalde de virksomheder, der modtager støtten, mens omkostningerne bliver spredt ud på mange gennem skatter og afgifter.

Endelig skal det fremhæves, at erhvervsstøtte også kan give anledning til egentligt ressourcespild. Det vil være tilfældet, hvis virksomheder (evt. via interesseorganisationer) fx bruger for mange ressourcer på at opnå støtte.

Klassiske misforståelser

Nogle gange fremføres argumenter for erhvervsstøtte, som tager afsæt i, at en branche eller virksomhed med særlig høj økonomisk aktivitet skal støttes, eller at erhvervsstøtte kan anvendes til en effektiv handelspolitik, der giver Danmark en masse gevinster. Misforståelsen i de argumenter er bl.a., at der ikke tages højde for omkostningerne eller den alternative anvendelse af ressourcerne.

Øget økonomisk aktivitet er ikke tilstrækkeligt

Det er væsentligt at skelne mellem tiltag, der alene medfører mere økonomisk aktivitet, og tiltag, der forbedrer samfundsøkonomien. Det er ikke i sig selv en begrundelse for erhvervsstøtte, at de støttede erhverv kan opnå en højere produktion, eksport eller beskæftigelse, hvis det ikke medfører en samlet gevinst for samfundet. Da ressourcerne tages fra andre erhverv i økonomien, hvor aktiviteten og/eller produktiviteten kunne have været mindst lige så stor, bliver gevinsten for samfundet samlet set ikke nødvendigvis større. Størrelsen på et erhvervs økonomiske aktivitet – eller stigningen i den økonomiske aktivitet ved støtte – bør derfor ikke være selvstændige argumenter for, om der skal tildeles erhvervsstøtte.

Handelspolitik og eksportfremme

Handelspolitik er et område, hvor erhvervsstøtte umiddelbart kan fremstå som et attraktivt redskab til at øge danske virksomheders markedsandele på eksportmarkeder, men hvor ekspertgruppen vurderer, at der bør udvises forsigtighed.

Støtte kan hjælpe virksomheder med at komme ind på eksportmarkeder, og det kan under visse forudsætninger medføre en samfundsøkonomisk gevinst. Gevinsten vil imidlertid afhænge af graden af konkurrence på eksportmarkedet. På et eksisterende eksportmarked med begrænset konkurrence vil der kunne opnås en gevinst for danske virksomheder og lønmodtagere i Danmark, hvis de danske virksomheder opnår en større markedsandel og dermed et større overskud. Hvis det ikke lykkes at få en stor markedsandel vil det danske tilskud derimod tilfalde alle forbrugere af varen eller tjenesten, idet tilskuddet omsættes til en lavere pris på varen eller tjenesten. Erhvervsstøtten vil i det tilfælde virke som en overførsel til udenlandske borgere, hvilket ikke er omkostningseffektivt og næppe har været hensigten.

Et andet argument er, at støtte kan hjælpe virksomheder med at opnå en teknologisk fordel og dermed en stærk konkurrenceposition og høje overskud. Dette er især tilfældet, hvis der er et spirende marked eller en ny teknologi. Dette argument forudsætter imidlertid, at det er muligt for staten at forudsige, hvilke teknologier, der bliver særligt profitable i fremtiden – *picking the winners*. Ekspertgruppen anser dette for tvivlsomt.

Da det vil være vanskeligt at vurdere mulighederne for at drage nytte af konkurrencesituationen på et eksportmarked, samt hvilke produkter eller brancher der kan opnå en særlig markedsmagt, er det vanskeligt at argumentere generelt for brugen af erhvervsstøtte som handelspolitik. Samtidig er der statsstøtteregler inden for EU, der skal sikre, at lande inden for EU ikke konkurrerer mod hinanden ved at give statsstøtte, og som i vid udstrækning begrænser muligheden.

Samfundsøkonomisk virkning af skatteordninger

Skatteministeriet har opstillet et mål, som benævnes den *samfundsøkonomiske virkning*, til at vurdere virkningerne af forskellige skatteordninger på ensartet vis. Den *samfundsøkonomiske virkning* er i bund og grund et velstands- eller efficiensmål, som sigter efter at opgøre den økonomiske gevinst (eller tab) for samfundet som helhed – dvs. for både det offentlige og for borgerne – af politikændringer, *jf. boks 3.3*.

Boks 3.3 Samfundsøkonomisk virkning

Den samfundsøkonomiske virkning tager – så vidt muligt – højde for de relevante markedsmæssige forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien. I praksis er det dog ikke altid muligt at sætte tal på alle relevante konsekvenser, herunder fx ændringer i eksternaliteterne. Ændringerne i de markedsmæssige forvridninger måles med udgangspunkt i de adfærdsvirkninger, som politikændringen giver anledning til.

Hvis alle gevinster og omkostninger ved en erhvervsstøtteordning kan værdisættes ensartet, er den samfundsøkonomiske virkning et mål for, hvordan fx skatteordninger påvirker borgernes velfærd. Den samfundsøkonomiske analyse viser dermed, om et tiltag er til gavn for samfundsøkonomien under ét (og ikke kun for de personer eller virksomheder, der har direkte gavn af en konkret ordning).

For at opnå et skøn for den samfundsøkonomiske virkning, er der i arbejdet sat tal på de gevinster og omkostninger ved skatteordningerne, som det har været muligt at værdisætte. Erhvervsstøtte påvirker det offentlige og borgerne gennem adskillige kanaler og en række af disse kanaler afspejler sig i den samfundsøkonomiske virkning, hvoraf de primære kanaler er forvridning af økonomisk aktivitet, arbejdsudbud, økonomiske relationer til udlandet samt eksternaliteter og meritgoder.

Det bemærkes, at de samfundsøkonomiske beregninger udelukkende ser på effekterne for borgere i Danmark. Det indebærer bl.a. at tiltrækningen af internationalt mobile skattebaser fremstår som en ren gevinst, selvom det fører til færre skatteindtægter i andre lande.

Der foreligger ikke gængse regneprincipper for den samfundsøkonomiske virkning af øvrige erhvervsstøtteordninger (dvs. ordninger, der ikke er udformet som skatteordninger), hvorfor der ikke præsenteres tal herfor i rapporten.

Anm.: Den samfundsøkonomiske virkning er beskrevet yderligere i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2023, afsnit 2.5.*
Kilde: Skatteministeriet.

Selskabsskatten som benchmark

I de tilfælde, hvor erhvervsstøtteordningen har til formål at forbedre samfundsøkonomien, kan det være relevant at sammenligne skønnet for den samfundsøkonomiske virkning af en skatteordning med den samfundsøkonomiske virkning af en selskabsskattelettelse. Hermed kan der opnås et skøn for, om gevinsten står mål med gevinsten ved at anvende tilsvarende midler til at forbedre erhvervslivets generelle rammevilkår isoleret set – idet selskabsskattesatsen alt andet lige kan betragtes som et benchmark herfor. Dette er i rapporten illustreret ved at sammenligne erhvervsstøtteordningerne med hypotetiske nedsættelser af satsen for selskabsskatten, som har samme skønnede provenuvirkning (efter tilbageløb og adfærd) som de enkelte erhvervsstøtteordninger.

Selskabsskatten er en skat på afkastet af investeringer, og skattebyrden bæres derfor umiddelbart af virksomhedsejerne. Udsigten til et lavere afkast *efter skat* svækker tilskyndelsen til at investere i danske virksomheder frem for udenlandske virksomheder. Det betyder, at nogle investeringer ikke gen-

nemføres i Danmark, selv om de ville være rentable i fravær af selskabsskatten. En lavere selskabsskat skønnes derfor at øge kapitalapparatet. En nedsættelse af selskabsskattesatsen er set i samfundsøkonomisk forstand et forholdsvist effektivt instrument til at opnå samfundsøkonomiske forbedringer.

Kapitalapparatets størrelse påvirker desuden arbejdskraftens produktivitet. Hvis arbejdskraften har adgang til stort og moderne kapitalapparat, vil det typisk også indebære en højere produktivitet, hvilket forudsættes at øge arbejdskraftens aflønning. En lempelse af selskabsskatten vil føre til højere aflønning af arbejdsstyrken, hvilket skønnes at øge udbuddet af arbejdskraft. På trods af at selskabsskatten pålægges virksomhederne, kan den siges at være en skat både på kapital og – indirekte – også på arbejdskraft. Den afledte effekt på lønningerne vil også alt andet lige øge overførselsindkomster og de offentlige lønninger via reguleringsmekanismer.

Herudover tilskynder selskabsskatten multinationale virksomheder til regnskabsmæssigt at overføre overskud til lavskattelande og kanalisere udgifter til lande med høj selskabsskat. Ved et multinationalt selskab forstås et selskab, som har afdelinger i flere forskellige lande og derved kan handle indbyrdes. En isoleret nedsættelse af den danske selskabsskattesats vil reducere multinationale selskabers tilskyndelse til at foretage sådanne indkomsttransformationer. Det vil øge skattebasen i Danmark og styrke de offentlige finanser.

En del af en nedsættelse af selskabsskattesatsen vil kunne tilfalde investorerne. Det vil i så fald i nogen grad også omfatte udenlandske investorer, hvilket isoleret set ville reducere den samfundsøkonomiske gevinst ved at nedsætte selskabsskattesatsen.

Samlet set betyder disse forhold, at gevinsterne ved en korrektion af markedsfejl mv. typisk skal være forholdsvis store, for at erhvervsstøtte er mere effektiv i samfundsøkonomisk forstand end en nedsættelse af satsen for selskabsskatten (alt andet lige). Den opgjorte samfundsøkonomiske virkning påvirkes relativt meget ved en ændring i selskabsskattesatsen, *jf. tabel 3.1*. De opgjorte samfundsøkonomiske virkninger skal dog ses i sammenhæng med andre relevante mål, herunder fordelingsvirkninger.

Tabel 3.1 Virkning ved nedsættelse af selskabsskat med 1 pct.- point

Mio. kr. (2023-pl)

Umiddelbart provenu	Provenu efter tilbageløb og adfærd	Samfundsøkonomi	Samfundsøkonomi pr. støttekrone
3.250	1.550	1.450	0,9

Kilde: Skatteministeriet.

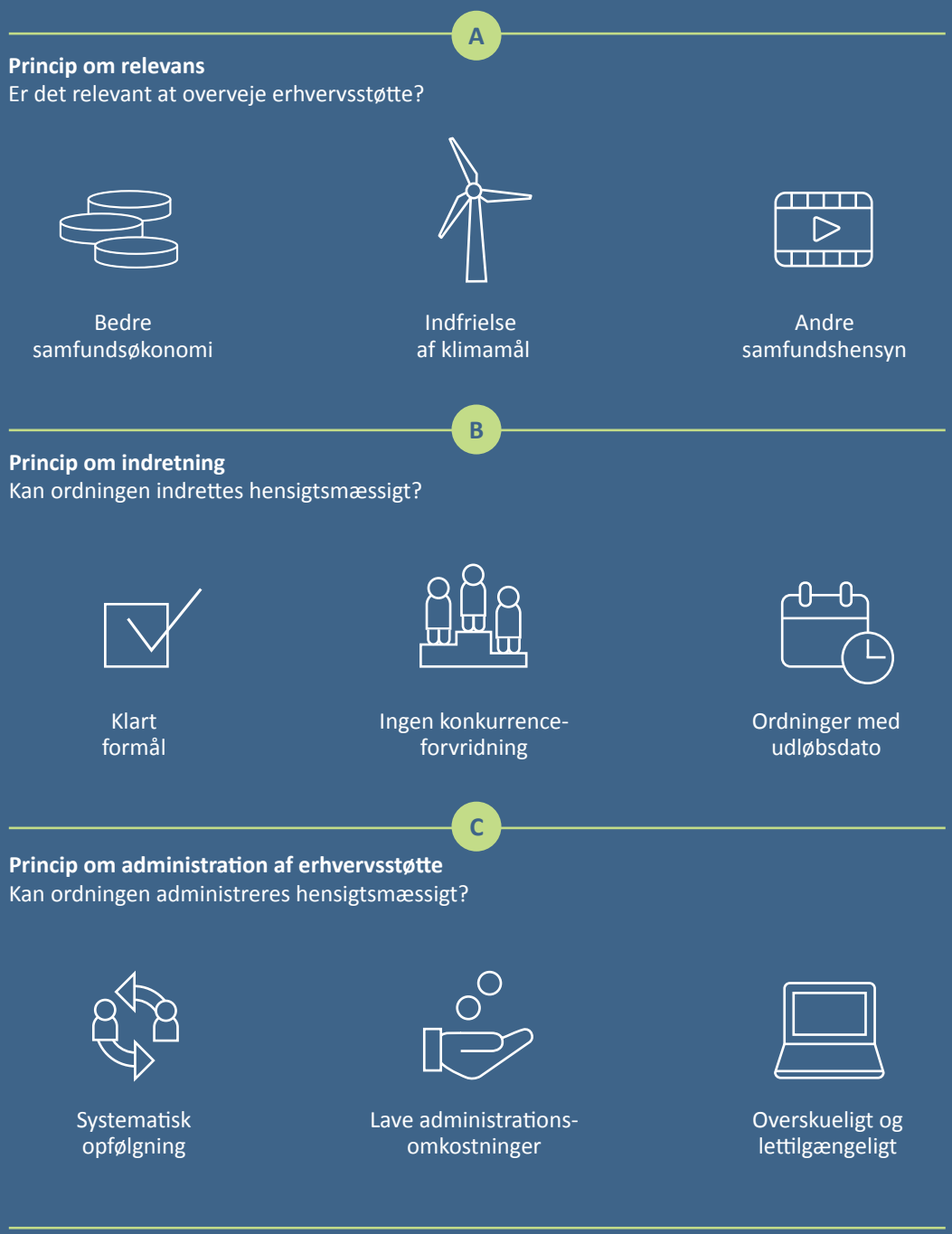
3.4 Principper for erhvervsstøtte

Ekspertgruppen har udviklet tre overordnede principper for fremtidens erhvervsstøtte, som udgør retningslinjer for, hvornår erhvervsstøtte er A) relevant, B) hvordan en ordning bør indrettes, samt C) hvordan den bør administreres. Princippet om *relevans* er afgørende, da det udgør rammen for vur-

deringen af, om en given ordning i det hele taget skal etableres eller videreføres. Princippet om *indretning* og *administration* udgør retningslinjer for en ordnings indretning og administration, hvis den er vurderet relevant.

Ekspertgruppen har defineret, at en erhvervsstøtteordning *kan* være relevant, hvis den *enten* bidrager til: Bedre samfundsøkonomi, indfrielse af klimamål eller andre samfundshensyn. For B- og C-principperne er der ligeledes opstillet tre kriterier, men her er kravet, at en ordning, for at leve op til principperne, skal opfylde *alle* kriterierne. Med andre ord skal en ordning fx både have et klart formål, undgå at forvride konkurrencen og have en udløbsdato for at leve op til princippet om indretning og være indrettet hensigtsmæssigt, *jf. figur 3.1*.

Figur 3.1: Principper for erhvervsstøtte



Anvendelse af principper for erhvervsstøtte

Ekspertgruppen opfordrer til, at de tre principper fungerer som rettesnor og huskeliste for beslutningstagere, når det i fremtiden overvejes at oprette erhvervsstøtteordninger. I praksis kan en beslutningsproces vedrørende erhvervsstøtte følge tre trin: Som det første anvendes princippet om relevans til at afgøre, om det er relevant at overveje erhvervsstøtte. Hvis en erhvervsstøtteordning kan leve op til et af relevanskriterierne, er næste trin at spørge, om ordningen kan indrettes hensigtsmæssigt ifølge kriterierne for indretning. Endelig er sidste trin at afklare, om ordningen kan administreres hensigtsmæssigt ved at opfylde de tre kriterier for administration. Hvis en ordning således kan leve op til et relevanskriterie samt alle indretnings- og administrationskriterierne opfylder den principperne.

Kriterierne for opfyldelse af hvert af de tre principper uddybes i det nedenstående.

A. Princip om relevans

Det første princip vedrører spørgsmålet om, hvornår det kan være relevant at overveje erhvervsstøtte. Alle ordninger skal ikke nødvendigvis vurderes efter samme målestok, og ekspertgruppen har opstillet tre kriterier, hvoraf ét skal opfyldes for at en ordning er relevant.

Erhvervsstøtteordninger, som har til formål at forbedre samfundsøkonomien, udgør én kategori, som skal vurderes ud fra en samfundsøkonomisk vurdering af gevinster og omkostninger.

En anden kategori er ordninger, der har til formål at bidrage til at indfri klimamål, herunder at reducere udledningen af drivhusgasser. Her kan der ligeledes tages udgangspunkt i en samfundsøkonomisk vurdering af, om målet indfris omkostningseffektivt. Klimamålene er dog udskilt særskilt, fordi de retter sig mod en aktuel stor samfundsomstilling, hvor det offentlige vil være en central aktør.

Den tredje kategori tager højde for, at det kan være tæt på umuligt at måle og veje værdien af nogle ordninger, fordi de sigter mod at opnå gevinster, der ikke kan værdisættes, eller som værdisættes politisk. Det kan eksempelvis være en erhvervsstøtteordning, der har til formål at styrke sammenhængskraft på tværs af landet. I det tilfælde lægger ekspertgruppen op til, at ordninger vurderes på anden vis end ved at sammenligne de samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger. Det er ikke muligt at værdisætte alle gevinster, men der skal i lige så høj grad som ved de andre kriterier være fokus på de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med at bruge erhvervsstøtteredskabet.

Denne tilgang med forskellige kriterier afhængigt af ordningens formål afspejler efter ekspertgruppens opfattelse en passende balance mellem at stille krav om solide begrundelser for støtte, og at erhvervsstøtteordningen godt kan være gavnlig for samfundet, selvom gevinsterne ikke nødvendigvis kan opgøres i kroner og øre.

Ekspertgruppen har derudover besluttet at lægge vægt på gevinster for borgere i Danmark. Det indebærer bl.a., at hvis en støtteordning tilskynder selskaber til at bevare eller flytte overskud til Danmark, vil det derfor tillægges positiv vægt i vurderingen af en ordning.

A. Relevans: Kriterier		
A1. Bedre samfundsøkonomi Betydelig sikkerhed for samfundsøkonomiske gevinster. Det skal kunne sandsynliggøres, at: • Der er et solidt fagligt argument for, at ordningen bidrager til bedre samfundsøkonomi, fx ved at afbøde konsekvenserne af en markedsfejl • Støtte er virksomt, og der kan peges på et effektivt og proportionalt støtteinstrument • Gevinsterne står mål med omkostningerne ved erhvervsstøtten, herunder ved finansieringen	**A2. Klimamål** Bidrager omkostningseffektivt til indfrielse af klimamålene, herunder 70 pct.-målet ved at: • Støtte negative udledninger, der ikke kan drives af afgifter. • Støtte udvikling og udrulning af nødvendige teknologier, der kan indfri klimamål på længere sigt, og som ikke kan drives af afgifter • Støtte skal være midlertidig og omkostningseffektiv.	**A3. Andre samfundshensyn** Ordninger vil som hovedregel indebære et samfundsøkonomisk tab. Derfor centralt krav, at omkostninger minimeres fx ved, at: • Formål med ordningen er klart defineret • Begrunde, at målet ikke kan opnås på anden vis (uden erhvervsstøtte). • Skadesvirkningerne er belyst og mindst mulige

Kriterie A1. Bedre samfundsøkonomi

Dette kriterie indebærer, at erhvervsstøtte kan være relevant, hvis det kan bidrage til en bedre samfundsøkonomi, ved typisk at udbedre konsekvenserne af en markedsfejl. For at en ordning er relevant under kriteriet om bedre samfundsøkonomi, skal gevinsterne ved støtten stå mål med omkostningerne.

Formålet med sådanne ordninger er ofte ikke det, som direkte støttes, men den indirekte økonomiske aktivitet, ordningen medfører. Eksempelvis støtte til forskning og udvikling i private virksomheder, som gennem udbredelse af et højere vidensniveau i samfundet i sidste ende kan føre til højere produktivitet på samfundsniveau og derigennem større forbrugsmuligheder for samfundets borgere af varer, services og fritid.

Støtten skal også være omkostningseffektiv. Det betyder, at der ikke for færre midler kan opnås samme effekt ved en anden støtteform, dvs. en anden ordning eller et helt andet redskab end erhvervsstøtte. Private aktører forventes i mange tilfælde at være de bedste til at vurdere, hvilke aktiviteter der skal sættes i gang. Et eksempel på en vej til bedre omkostningseffektivitet er ordninger, hvor staten bruger midler på at facilitere en løsning, som betales af private aktører fx via brugerbetaling.

De teoretiske argumenter, der er præsenteret i afsnit 3.2 om argumenter for erhvervsstøtte, er centrale for at vurdere, hvornår en ordning lever op til relevanskriteriet om bedre samfundsøkonomi. I praksis er der imidlertid en række udfordringer forbundet med at anvende kriteriet:

For det *første* er det vanskeligt at dokumentere eksistensen af en markedsfejl. Selv hvis markedsfejlen kan konstateres, vil der ofte være stor usikkerhed om størrelsen af konsekvenserne af markedsfejlen og dermed hvilket niveau af støtte, der er hensigtsmæssigt for at afbøde dem.

For det *andet* er det i mange tilfælde vanskeligt at udforme et instrument, der effektivt kan adressere konsekvenserne af markedsfejlen. Det er med andre ord ikke sikkert, at der findes et hensigtsmæssigt værktøj. Samtidig kan en evt. intervention medføre andre samfundsøkonomiske skadevirkninger – fx støttespild, fastlåst erhvervsstruktur, svækket konkurrence og administrative omkostninger.

Et synspunkt kunne være, at det taler for en tilgang, hvor der kun bør gøres brug af erhvervsstøtte, hvis der faktisk er tale om en markedsfejl, og størrelsesordenen af støttebehovet er sandsynliggjort (et strengt krav). Et andet (noget mindre strengt) synspunkt kunne være, at en hypotese om en markedsfejl er tilstrækkeligt til at kunne begrunde erhvervsstøtte.

Ekspertgruppen kan ikke på forhånd udstikke præcise retningslinjer for, hvornår der er tilstrækkelig kvalificeret dokumentation for, at en erhvervsstøtteordning vil forbedre samfundsøkonomien. Det vil i hvert tilfælde afhænge af en konkret vurdering. Men det bør være et krav, at den gavnlige effekt sandsynliggøres i anerkendt litteratur eller lignende.

Kriterie A2. Klimamål

Kriteriet omfatter, at erhvervsstøtteordninger kan være relevante, hvis de omkostningseffektivt bidrager til opfyldelse af klimamålene, herunder 70 pct.-målsætningen i klimaloven.

Ekspertgruppen har haft en del overvejelser om, hvorvidt klimamålene skulle med som et selvstændigt relevanskriterie. Når de står alene, skyldes det den store omstilling, der er nødvendig for at indfri klimamålene, og at det ikke er sikkert, at klimamålene kan opnås uden en vis grad af erhvervsstøtte. Ekspertgruppen har valgt ikke at medtage miljøhensyn i dette kriterie, dvs. ordninger rettet mod biodiversitet, miljø og lignende. Klimamålene gives altså en særstilling.

Indfrielse af nationale klimamål bør, hvor det er teknisk muligt, være markedsdrevet gennem ensartede afgifter på CO_2-udledninger, da afgifter på drivhusgasudledninger er et omkostningseffektivt virkemiddel. Forklaringen er, at en afgift gør det dyrere at udlede CO_2 og dermed giver dem, der udleder, incitament til at nedbringe udledningerne på den billigst mulige måde. En CO_2-afgift er særligt aktuelt i forhold til at give incitament til omstilling til konkurrencedygtige klimateknologier.

Der er dog tre tilfælde, hvor erhvervsstøtte kan være relevant i forhold til at indfri klimamålene: når det ikke vurderes muligt at opnå omkostningseffektivt ved hjælp af afgifter; ved tilskud til negative udledninger; eller til udrulning og udvikling af nye klimateknologier, der ikke kan konkurrere på markedsvilkår, men forventes at kunne bidrage til at indfri klimamålene.

Negative udledninger betegner, at CO_2 fra fx biogene kilder eller atmosfæren opfanges og lagres i fx undergrunden. I modsætning til fossile udledninger, der kan pålægges en afgift, eksisterer der ikke en

tilsvarende incitamentsstruktur for negative udledninger. Såfremt der ønskes negative udledninger, kan der være et behov for at støtte dette.

Det er centralt, at kriteriet om klimamål er knyttet til en tidsbegrænset omstillingsperiode. Det skyldes dels, at klimateknologierne over tid skal kunne klare sig på markedsvilkår, hvor omstillingen drives af en CO_2-afgift, og dels at tidsbegrænsninger mindsker risikoen for, at støtteordninger ”gror fast”. Med tidsbegrænsning skal der ved ordningens udløb aktivt tages stilling til, om den fortsat er omkostningseffektiv og bidrager til indfrielse af klimamålene i en grad, der retfærdiggør videreførelse.

Kriterie A3. Andre samfundshensyn

Mange af de eksisterende ordninger afspejler politiske beslutninger om, at de er gavnlige for samfundet. Formålet med disse ordninger er typisk tæt forbundet med det, der støttes, og direkte offentligt forbrug eller produktion er ofte et alternativ. Det kan være regional udvikling, kulturformål, biodiversitet og lignende.

Her er det fortsat relevant at overveje de samfundsøkonomiske omkostninger, men det er typisk ikke muligt at opgøre de samfundsøkonomiske gevinster. Det er vigtigt at holde sig for øje, at ordningerne er forbundet med en omkostning som følge af, at de er skattefinansierede og forvrider aktivitet i samfundet. Det er derfor generelt relevant at vurdere, om ordningens formål kan opnås billigere ved hjælp af andre værktøjer. Eksempelvis er fordelingshensyn sjældent et godt argument for erhvervsstøtte – det bør i stedet overvejes, om indkomstulighed fx kan mindskes mere effektivt gennem indkomstbeskatning og via indkomstoverførsler, og om geografiske forskelle bedre mindskes gennem regionale udligningsordninger.

Kriteriet om *andre samfundshensyn* kan opfyldes på tre måder:

For det første kan der findes markedsfejl, hvor en korrektion af effekterne af dem ikke nødvendigvis bidrager til bedre samfundsøkonomi, men der er et politisk ønske om handling alligevel. Et eksempel herpå kan være et mål om at forbedre biodiversiteten, som godt kan have samfundsøkonomisk værdi i form af fx bedre naturoplevelser og således i princippet kan værdisættes, men som også blot kan være et (politisk) mål i sig selv.

For det andet kan der være et politisk ønske om at øge produktionen på et område, selvom produktionen ikke kan knyttes til en markedsfejl (et såkaldt meritgode). Meritgoder er goder, hvor det politisk vurderes, at produktionen og dermed også den enkeltes eller samfundets forbrug bliver for lavt, hvis det overlades til markedet. Et eksempel på en erhvervsstøtteordning af denne type er støtte til medieproduktion med henblik på bl.a. at styrke meningsdannelse blandt borgerne og dermed den demokratiske samtale.

For det tredje kan der være et politisk ønske om at fremme forskellige rent politiske ønsker, som fx at opnå en større grad af sammenhængskraft på tværs af landet. En erhvervsstøtteordning kan fx bestå i at lette adgangen til transport i yderområder, fx ved at støtte færgedrift.

Det er vanskeligt at opstille kriterier for, hvornår andre samfundshensyn kan gøre det relevant at indføre en erhvervsstøtteordning, fordi værdien af en ordning rettet mod andre samfundshensyn kun i meget få tilfælde vil kunne måles i kroner og øre. Hvis det fx ønskes at støtte et bestemt meritgode, skal der tages stilling til både støtteniveauet og måden, som støtten gives på. Det er almindeligvis

ikke muligt at fastsætte et *støtteniveau* ud fra et fagligt grundlag, da det som udgangspunkt være udtryk for en ren politisk prioritering. Ekspertgruppen har i sine vurderinger derfor bl.a. lagt vægt på *støttemåden*. Det vil sige, om støtteordningerne er indrettet, så det underliggende politiske formål opnås på den mest hensigtsmæssige måde, og at principperne for indretning og administration efterleves.

Ekspertgruppen lægger op til, at mindst tre krav bør være opfyldt for at kunne bruge erhvervsstøtteinstrumentet til formål inden for andre samfundshensyn:

1. Det bør fremgå klart, hvilket formål ordningen sigter efter at opnå.

2. Der skal redegøres for, at formålet ikke kan opnås mere effektivt med andre redskaber end erhvervsstøtte.

3. Formålet skal opnås med mindst mulig støtte.

B. Princip om indretning

Når det er sandsynliggjort, at erhvervsstøtte er relevant efter et af relevanskriterierne, skal der tages stilling til indretningen af erhvervsstøtteordningen. De næste tre kriterier peger på, hvordan en erhvervsstøtteordning indrettes mest hensigtsmæssigt.

B. Indretning: Kriterier		
B1. Støtte bør som udgangspunkt rettes mod et formål – ikke en bestemt aktivitet Jo mere specifik en ordning er i forhold til at støtte bestemte aktiviteter til at opnå et formål, jo mere sandsynligt er det, at den fastholder bestemte aktiviteter, som ikke nødvendigvis er de mest produktive.	**B2. Støtte bør ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til privat aktivitet** Staten bør som udgangspunkt ikke fortrænge aktiviteter, der kan foregå på markedsvilkår.	**B3. Ordninger bør have en udløbsdato** I takt med at økonomien udvikler sig, er der behov for at genoverveje erhvervsstøtteordninger med henblik på at vurdere, om ordningen skal fortsætte. Allerede når en ordning indføres, bør der tages stilling til en exit-strategi.

Kriterie B1. Støtte bør som udgangspunkt rettes mod et formål – ikke en bestemt aktivitet

Kriteriet tager afsæt i, at erhvervsstøtte som udgangspunkt forvrider økonomisk aktivitet og svækker konkurrencen, hvilket vil være negativt for samfundet, hvis støtten ikke retter sig mod at afbøde konsekvenserne af en markedsfejl.

Erhvervsstøtteordninger bør derfor som udgangspunkt indrettes bredt i den forstand, at de sigter mod at opnå et formål mere end at holde hånden under udvalgte brancher, virksomheder eller på forhånd udvalgte aktiviteter.

Målrettes støtte mod et bestemt erhverv vil det, udover at stille dette erhverv bedre, begrænse andre erhvervs forudsætninger for at bidrage til det formål, støtteordningen er rettet mod at fremme, selvom de måske kunne have gjort det mere effektivt. Derfor er det som udgangspunkt mere hensigtsmæssigt med bred støtte.

Eksempelvis bør en ordning, der skal bidrage til at forbedre havmiljøet, som udgangspunkt muliggøre støtte til alle de teknologier, som potentielt kan bidrage til at forbedre havmiljøet (altså opnå formålet). Hvis der gives støtte til én udvalgt teknologi, risikeres det, at der overinvesteres i den udvalgte teknologi på bekostning af andre – potentielt mere effektive – teknologier. En bredere ordning vil derimod give mulighed for, at de bedste teknologier vinder frem til gavn for samfundet.

I praksis er det imidlertid vanskeligt. For det *første* kan nogle støtteordninger være født med et formål om at opnå gevinster, som kun kan opnås i bestemte brancher. For det *andet* varierer konkurrence- og erhvervsvilkårene fra branche til branche, hvorfor der kan være branchespecifikke årsager til at indføre en erhvervsstøtteordning.

Samlet set er det derfor ikke muligt eller hensigtsmæssigt at indføre et princip om, at al erhvervsstøtte skal være generel. Men kravene til dokumentation og relevans mv. bør strammes, i takt med at støtten bliver mere og mere selektiv (branchespecifik).

Kriterie B2. Støtte bør ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til privat aktivitet

Erhvervsstøtte gives med henblik på at understøtte privat aktivitet på et område, men ofte findes der allerede private aktører, som selv kan varetage aktiviteten. Man kan stille sig det spørgsmål, at hvis man fjernede ordningen, ville aktiviteten så stadig finde sted (evt. i en lidt anden form)?

Hvis en erhvervsstøtteordning lever op til princippet om relevans, vil det umiddelbart reducere risikoen for, at støtten fortrænger private aktiviteter. Det vil sandsynligvis også reducere denne risiko, hvis støtten er rettet mod et formål frem for et redskab, dvs. overholder kriterie B1. Der vil imidlertid være gråzoner.

Det kan eksempelvis være tilfældet med støtte til medieproduktion, fx i form af mediestøtten til trykte nyhedsmedier og skrevne internetbaserede medier. Selvom det er vurderet hensigtsmæssigt at støtte medieproduktion – for fx at styrke meningsdannelsen blandt borgerne – og den dermed opfylder et relevanskriterie, kan det være vanskeligt at vurdere, hvilke typer af medier der skal modtage støtte – og hvilke der ikke skal.

Det kan eksempelvis være svært at gennemskue, om medieproduktionen ville have været tilstrækkeligt stor – eller have den ønskede kvalitet – i fravær af støtte. Samtidig vil medier, der ikke modtager støtte, i nogle tilfælde bidrage til meningsdannelsen. I de situationer konkurrerer de støttede medier i princippet med de ikke-støttede medier.

Kriterie B3. Ordninger bør have en udløbsdato

Kriteriet søger at tage højde for, at samfundet er i konstant og løbende forandring. Ordninger, der måske tidligere har været relevante, kan blive utidssvarende eller decideret uhensigtsmæssige. Der kan

eksempelvis være grund til over tid at justere på indretningen af en ordning eller helt at lade den ophøre.

I nogle tilfælde vil konsekvenserne af markedsfejl kunne blive reduceret i takt med fx teknologisk udvikling. Et eksempel kan være udbredelsen af IT og software i virksomhederne, eller at digital vidensdeling har gjort det lettere at dele information om produkters kvalitet eller sælgeres troværdighed, så købere har bedre information om forskellige produkter og dermed bedre kan navigere på forskellige markeder. Det har reduceret behovet for fx at etablere offentlige ordninger, der bidrager til informationsdeling mellem køber og sælger. Et andet eksempel er ordninger rettet mod at løse visse koordinationsudfordringer, fx støtte til erhvervsklynger. Fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan der være et rationale i at støtte oprettelsen af klynger, men den videre drift, når klyngen først eksisterer, og der er gevinster for de deltagende virksomheder, bør kunne opretholdes uden offentlig støtte.

Princippet er nemmere at implementere for tilskudsordninger, der typisk har et bevillingsudløb og dermed et naturligt stoppunkt. Men også for den indirekte støtte, fx i form af skattefordele, er der efter ekspertgruppens opfattelse behov for med jævne mellemrum at foretage et eftersyn.

Der er imidlertid også et hensyn til, at ordninger ikke skal have for kort tidshorisont. Det skyldes, at der er omkostninger ved at starte en ordning op, og at det normalt vil tage tid for relevante virksomheder at få kendskab til, at de er berettiget til en ordning, og hvordan de søger den.

Der bør dog altid tages stilling til en exit-strategi allerede når en ordning bliver oprettes. Er der, som i tilfældet med den grøn omstilling, tale om en ordning, der skal eksistere i en overgangsperiode? Adresserer ordningen en blivende udfordring? Og hvad hvis fundamentet for en ordning ændrer sig?

C. Princip om administration af erhvervsstøtte

En ordning bør udformes under hensyntagen til den administration, som kræves for, at ordningen kommer til at virke, og at der opretholdes troværdighed om ordninger – herunder fx ikke sker snyd med dem. Derfor foreslår ekspertgruppen tre retningslinjer for, hvordan erhvervsstøtteordninger administreres.

C. Administration: Kriterier		
C1. Systematisk opfølgning Der bør følges op på alle ordninger regelmæssigt. Her bør man bl.a. forholde sig til gevinsterne samt eventuelle skadevirkninger.	**C2. Lave administrations-omkostninger** Der bør være transparens om administrationsomkostninger, herunder hvor meget de udgør af den samlede støtte.	**C3. Overskueligt og lettilgængeligt** Der bør tages hensyn til, at ordningerne er tilgængelige for alle relevante virksomheder, fx ved at gøre det nemt at søge/gøre brug ordningerne.

Kriterie C1. Systematisk opfølgning

Kriteriet tager afsæt i, at en stor del af de eksisterende ordninger ikke er blevet evalueret. Og hvis de er blevet evalueret, er det kun i begrænset omfang undersøgt, om der er en samlet samfundsøkono-

misk gevinst, eller om den enkelte ordning opnår det ønskede formål. Derfor bør der ske en systematisk opfølgning på ordningerne, hvor det vurderes, om hver ordning tjener sit formål, samt hvilke skadevirkninger der er ved ordningen.

Det er ofte vanskeligt at måle effekten af en ordning, fordi den alternative situation, hvor ordningen ikke var blevet indført, ikke kendes: Hvordan havde markedet set ud, hvis ordningen ikke var indført? Hvilke virksomheder havde eksisteret? At der ofte ikke kan laves en fuldstændig samfundsøkonomisk evaluering af en ordning, betyder dog ikke, at det ikke har værdi at følge op på den. Der bør stadig følges op på ordninger.

Her spiller det en helt central rolle, at ordningerne opfylder principperne om relevans og indretning. Det gælder ikke mindst, om forudsætningerne for, at erhvervsstøtte er et relevant og omkostningseffektivt instrument, er til stede, og om der er klart beskrevne mål for ordningens effekt. Kriterie C1 udgør derfor også en kontrol af, om de øvrige kriterier er opfyldt.

Samtidig bør en ordning indrettes på en måde, som gør det let at undersøge dens virkning. Målene med ordningen bør være realistiske og klart beskrevet og kan eksempelvis være kvantitative, så det let kan undersøges, om målene med en ordning faktisk bliver opfyldt.

Ekspertgruppen mener endvidere, at en ordning ikke kun bør genbesøges af den samme institution, som administrerer den. Ordninger bør vurderes på et så objektivt grundlag som muligt for at sikre, at alene hensigtsmæssige ordninger opretholdes.

Kriterie C2. Lave administrationsomkostninger

Det har ikke været muligt at opgøre, hvor meget af erhvervsstøtten der går til administrationsomkostninger ved de nuværende erhvervsstøtteordninger, men der er administrationsomkostninger forbundet med alle ordninger. Omkostningerne kan variere i omfang alt efter størrelsen på ordningen, antallet af udbetalinger fra ordningen, ordningens karakter mv. Det bør være en underliggende forudsætning for oprettelse og drift af erhvervsstøtteordninger, at de indrettes så omkostningseffektivt som muligt. Det skal ses i lyset af finansieringen af ordningerne (fx skatteopkrævning) og de skadevirkninger, de kan medføre, men det gælder også i forhold til selve administrationen af ordningerne.

For at have omkostningseffektive ordninger er det vigtigt at holde administrationsomkostninger forbundet med erhvervsstøtteordninger lave. Administrationsomkostninger inkluderer eksempelvis udgifter til at vejlede om ordningerne, behandle ansøgninger og udbetale erhvervsstøttekroner.

Administration af ordningerne – og dermed også udgifterne forbundet hermed – er nødvendig for, at ordningerne kan eksistere. Generelt er administration af ordningerne vigtig for at sikre, dels at der ikke snydes med ordningerne, så der ikke udbetales uberettiget støtte, og dels en effektiv brug af erhvervsstøttekroner.

Administrationen bidrager imidlertid ikke direkte til at opfylde det egentlige formål med en ordning. Samtidig kan administrationsomkostninger ofte være en skjult del af de samlede omkostninger, der er ved erhvervsstøtte.

Ekspertgruppen anbefaler på den baggrund, at det – ud over at holde administrationsomkostningerne så lave som muligt – klart tilkendegives, hvor stor en del af udgifterne til en ordning, der anvendes til

administration. Det skal bidrage til at øge synligheden af de samlede offentlige omkostninger forbundet med erhvervsstøtte, og hvordan midlerne anvendes.

Ifølge *Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger* er det et krav, at omkostningen ved nye, ophævede eller ændrede regler skal beskrives og i visse tilfælde kvantificeres. Hermed opnås et skøn for de forventede administrative omkostninger (eller besparelser) for erhvervslivet ved eventuelle krav om at levere information til myndighederne eller en tredjepart.

Kriterie C3. Overskueligt og let tilgængeligt for virksomhederne

Endelig eksisterer der i dag ordninger, hvor der kan være tvivl om, hvilke virksomheder, der egentlig er berettiget til støtte, og hvor det måske er de samme virksomheder, som løbende ansøger om – og modtager – støttekroner.

Der eksisterer også flere ordninger, som kan være svære at skelne fra hinanden – de kan have lignende formål og være rettet mod de samme virksomheder (have samme målgruppe).

Det store antal ordninger kan generelt gøre det vanskeligt for potentielle brugere at vurdere, om de faktisk er berettiget til at modtage støtte fra en ordning. Der er bl.a. risiko for, at nogle ordninger ikke er tilstrækkeligt tilgængelige for virksomheder, der fx ikke er vant til at modtage erhvervsstøtte.

Det risikerer at føre til spild – både i staten og i virksomhederne – hvis virksomhederne bruger tid på at ansøge om støtte, som de viser sig ikke at være berettiget til, eller hvis virksomheder, som er berettiget til erhvervsstøtte, der kunne bidrage med gevinster for samfundet, opgiver at gøre brug af det, fordi det er for komplekst og uoverskueligt at søge om det (der er høje søgeomkostninger).

Samlet set bør det altså tilstræbes, at erhvervsstøttesystemet er enstrenget, dvs. at der ikke er overlap mellem forskellige ordninger, så virksomheder ikke skal søge flere ordninger med omtrent samme formål. Det skal samtidig være enkelt at finde rundt i de mulige støtteordninger, fx ved hjælp af digitale værktøjer. Samtidig bør der sigtes mod at udbrede kendskabet til ordningerne til relevante brugere. Det kan eksempelvis understøttes af en kommunikationsindsats over for potentielle ansøgere under hensyntagen til udgifterne forbundet med en sådan indsats.

Grundlæggende handler det om at skabe gode forudsætninger for, at virksomheder ved, at en ordning eksisterer, og kan vurdere, om en ordning kan være relevant for dem. Det bør således være et hensyn i udformningen af hver enkelt ordning, at den er let at tilgå for alle typer af virksomheder, og at den ikke overlapper med eksisterende ordninger. Det vil gøre systemet mere effektivt til gavn for samfundet.

4

Kortlægning og eftersyn af erhvervsstøtte-ordningerne

4.1 Indledning

Dette kapitel præsenterer kortlægningen af erhvervsstøtteordningerne. Kapitlet præsenterer erhvervsstøtteordningernes omfang og sammensætning fordelt på instrumenter samt ordningerne opdelt i kategorier afhængig af aktivitet og afslutningsvist fordelt på ekspertgruppens principper.

Tilsammen er de statslige bruttoomkostninger til erhvervsstøtte 37 mia. kr. i 2023 svarende til ca. 1,2 pct. af BNP opdelt på 185 meget forskellige ordninger. De største ordninger er forbundet med direkte statslige omkostninger på flere milliarder kroner. De fleste ordninger er dog relativt små, og de mindste tilskudsordninger er på under 1 mio. kr. Kortlægningen viser, at erhvervsstøtten består af mange forskelligartede ordninger, som er oprettet mere eller mindre uafhængigt af hinanden gennem tiden, og varierer i størrelse og indretning. Den samlede erhvervsstøtte bærer præg af ikke at være tænkt som et samlet system.

Det ældste eksempel på erhvervsstøtte, der fortsat eksisterer i dag, er mediestøtte, der i forskellige former har eksisteret siden 1700-tallet.[1] Andre eksempler på ældre ordninger er den såkaldte *bondegårdsregel*, der indebærer en lempeligere beskatning af landbrugsjord (oprettet i 1916) og *momsfritagelse for bedemandsvirksomhed* (oprettet i 1978). Hovedparten af de nuværende erhvervsstøtteordninger er dog oprettet inden for de seneste 20 år. De senere år er der især oprettet nye erhvervsstøtteordninger med fokus på klima og grøn omstilling fx *støtte til udnyttelse af havvind til grøn strøm*, men en lang række andre erhvervsstøtteordninger er også kommet til.

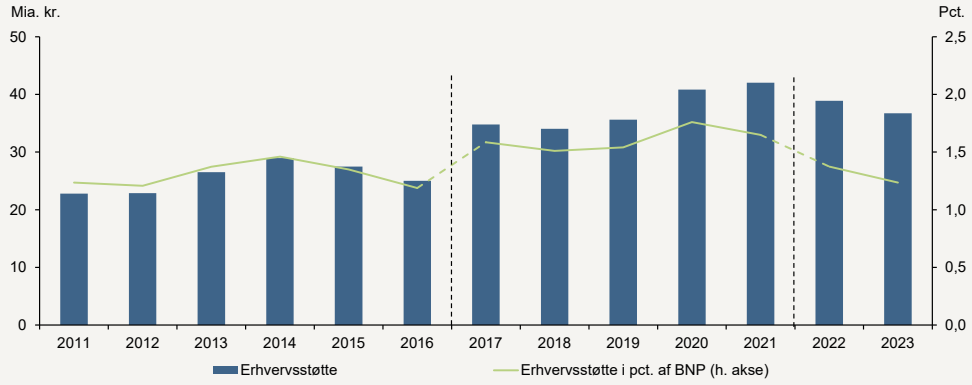
4.2 Erhvervsstøttens omfang og sammensætning

De statslige omkostninger forbundet med erhvervsstøtten har gennem en årrække ligget på mellem 1-2 pct. af BNP, *jf. figur 4.1.* Årene 2020 og 2021 skiller sig ud som følge af coronapandemien, hvor der blev indført ordninger med henblik på at afbøde konsekvenserne for erhvervslivet. I samme periode blev de statslige omkostninger til erhvervsstøtte også påvirket af et højere merfradrag for virksomheders udgifter til forskning og udvikling samt omlægning af PSO-tilskud,[2] der tidligere blev finansieret gennem en forbrugerafgift, men i dag finansieres over finansloven.

[1] Rambøll (2009), "Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte", *Rambøll Management Consulting.*

[2] PSO står for Public Service Obligations – det vil sige en ordning for offentlige serviceforpligtelser. Danske virksomheder og husholdningers elforbrug var pålagt en PSO-tarif. Indtægterne fra PSO-tariffen blev anvendt til at subsidiere bl.a. vedvarende energi. Fra og med 2022 er PSO-udgifterne fuldt ud finansieret på finansloven, og PSO-udgifterne opgøres som erhvervsstøtte.

Figur 4.1 Samlet statslig erhvervsstøtte, 2011-2023



Anm.: Erhvervsstøtten er opgjort i 2023-priser. Opgørelsen af erhvervsstøtte inden 2022 er baseret på *Redegørelse for erhvervsfremme mv. 2021*. Fra 2022 og frem afspejler ekspertgruppens kortlægning. De lodrette streger markerer databrud i opgørelsen af erhvervsstøtte, *jf. boks 4.1*. Erhvervsstøttens andel af BNP i 2023 er baseret på skøn fra Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger. Figuren viser umiddelbare statslige omkostninger.

Kilde: Finansloven for 2023, Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

Opgørelsen af statslige omkostninger forbundet med erhvervsstøtte gennem perioden fra 2011 til 2023 er præget af to databrud, som vanskeliggør en konsistent sammenligning over tid, *jf. boks 4.1.*

Boks 4.1 Databrud i opgørelsen af erhvervsstøtte gennem skattesystemet

Databrud i 2016-2017

Skatteministeriet foretog i 2017-2018 en omfattende gennemgang af skattelovgivningen, som gjorde opgørelsen af hhv. person- og erhvervsrettede skatteudgifter mere retvisende. Der er bl.a. foretaget en mere præcis opdeling af, hvilke skatteudgifter der formålsmæssig er rettet mod personer eller erhverv eller begge dele. Samtidig blev samtlige skatteudgifter genberegnet. I *Redegørelse om erhvervsfremme og støtte 2017* var skatteudgifterne 12,3 mia. kr. i 2017, mens skatteudgifterne efter genberegningen var 6,2 mia. kr. større i 2017. Som følge af omkategoriseringen af, om en ordning var person- eller erhvervsrettet, blev omfanget af erhvervsrettede skatteudgifter øget med 0,6 mia. kr.

Databrud i 2021-2022

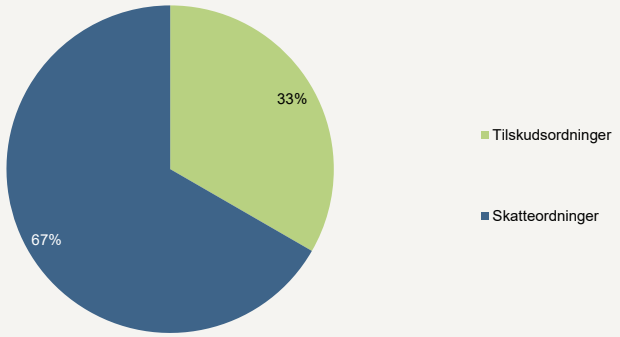
Der anvendes samme definition som i *Redegørelse om erhvervsfremme mv. 2021*, *jf. kapitel 2*. Men i forbindelse med ekspertgruppens arbejde er erhvervsstøtteordningerne blevet genbesøgt. Nogle er efter nærmere overvejelse udgået og betragtes ikke længere som erhvervsstøtte. Det fælder fx kapitalindskuddet til Investeringsfonden for Udviklingslande og afgiftsforskellen mellem diesel og benzin, der tidligere har været opgjort som en skatteudgift og erhvervsstøtte til bl.a. lastbilskørsel. Da der for lastbiler reelt ikke er benzinalternativer til diesel og af hensyn til ensretning med øvrig opgørelse af skatteudgifter, betragtes afgiftsforskellen mellem diesel og benzin ikke længere som en skatteudgift.

Kilde: Erhvervsministeriet (2019), ”Redegørelse om erhvervsfremme og støtte 2019”.

Støtte via forskellige instrumenter

Der gives statslig erhvervsstøtte enten som ordninger på finansloven eller som skattebegunstigelser i skattesystemet, *jf. kapitel 2*. Ud af de 185 ordninger er ca. 70 pct. tilskudsordninger, mens de resterende ca. 30 pct. er skatteordninger målt på antal ordninger. De statslige omkostninger forbundet med tilskudsordninger udgør dog kun omtrent 33 pct. af de samlede statslige omkostninger forbundet med erhvervsstøtte, mens omkostningerne til skatteordningerne udgør de resterende ca. 67 pct. i 2023, *jf. figur 4.2.* Fordelingen mellem tilskuds- og skatteordninger har været relativt konstant siden 2011.

Figur 4.2 Tilskudsordninger og skatteordninger, 2023



Anm.: Omfatter kun ordninger med statslige omkostninger i 2023. Der tages udgangspunkt i umiddelbare statslige omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

De to typer af ordninger adskiller sig på flere måder. Bl.a. er der ikke et loft over skatteordningerne, idet der er tale om skattebegunstigelser, så størrelsen afhænger af, hvor meget virksomhederne udnytter de forskellige muligheder i skattesystemet. Samtidig kræver ændringer i skatteordninger justeringer i skattelovgivningen, mens tilskudsordninger kan oprettes og afskaffes, fx i forbindelse med de årlige finanslove.

De samlede omkostninger viser den umiddelbare erhvervsstøtte. Som beskrevet i kapitel 3 vil der for skatteordningerne indregnes de såkaldte tilbageløbs- og adfærdseffekter, der i 2023 udgør 8,5 mia. kr. Når der tages højde for dette, udgør den samlede statslige erhvervsstøtte 28,2 mia. kr. Til sammenligning kan et provenu efter tilbageløb- og adfærd på 28 mia. kr. reducere selskabsskattesatsen med 12-13 pct. point fra 2024[3] eller sænke bundskattesatsen for personer med 2,5-3,0 pct. point fra 2024. Det er altså ikke ubetydelige beløb, der uddeles i erhvervsstøtte. Det understreger vigtigheden af en kortlægning af erhvervsstøtten samt en grundig vurdering af ordningerne.

[3] I eksemplet er der ikke taget højde for at den effektive skattesats kun kan nedsættes til 15 pct. efter indførelsen af minimumsbeskatning, jf. OECD-aftalen om beskatning af den digitale økonomi og EU-direktiv om global minimumsskattesats for multinationale koncerner i Unionen, KOM (2021) 823.

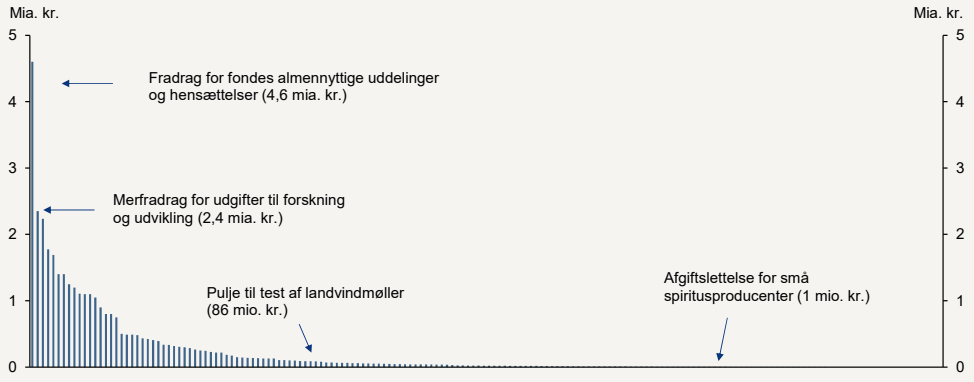
De ordninger og tilhørende midler, der kan indgå i saneringsopgaven, vil påvirkes af yderligere en række andre forhold, der uddybes i kapitel 5.

I det følgende ses der på de umiddelbare statslige omkostninger til erhvervsstøtte, dvs. før tilbageløb og adfærdseffekter. Dermed opgøres erhvervsstøtten som den støtte, virksomhederne modtager, og de omkostninger, der umiddelbart er forbundet med hver ordning for staten. I andre sammenhænge er der mere relevant at betragte erhvervsstøtten efter tilbageløb og adfærd. Fx er det afgørende for det potentielle mulige saneringsprovenu, der ligger til grund for saneringsopgaven i kapitel 5.

De fleste ordninger er små, men nogle få store udgør størstedelen af omkostningerne

De 185 ordninger varierer vidt i omfang, men de fleste ordninger er forholdsvis små, *jf. figur 4.3.* Blandt de største ordninger er der især to, der skiller sig ud – *fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser* og *merfradrag for udgifter til forskning og udvikling* – idet omkostningerne forbundet med disse ordninger er hhv. 4,6 mia. kr. og 2,4 mia. kr. i 2023. Begge disse ordninger er karakteriseret ved at være fradragsordninger i skattesystemet med forholdsvis brede formål i den forstand, at de kan give støtte til mange typer af aktiviteter. Blandt de mindste ordninger findes fx *afgiftsfritagelse for små spiritusproducenter*, der er forbundet med statslige omkostninger til erhvervsstøtte på 1 mio. kr.

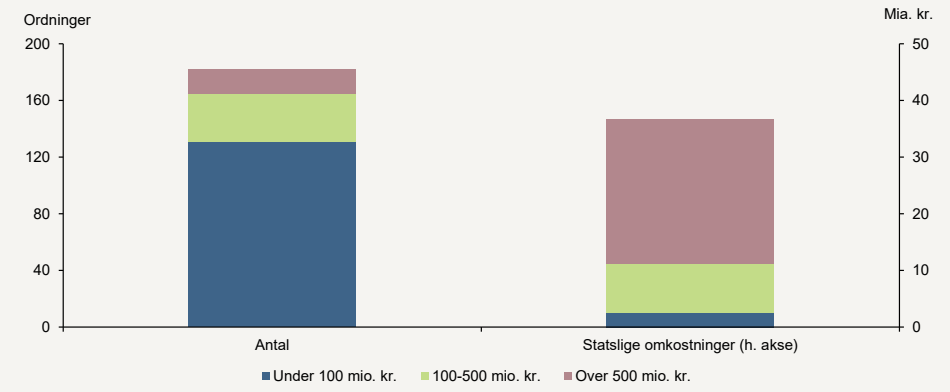
Figur 4.3 Erhvervsstøtteordninger sorteret efter ordningernes størrelse, 2023



Anm.: Omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Der tages udgangspunkt i umiddelbare statslige omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Af de samlede erhvervsstøtteordninger er der dermed relativt få ordninger, som står for en meget stor del af de samlede statslige omkostninger, mens der er en lang række af ordninger, der er forbundet med små statslige omkostninger, *jf. figur 4.4*.

Figur 4.4 Gruppering af erhvervsstøtteordninger i tre intervaller, 2023



Anm.: Omfatter ikke ordninger er der forbundet med statslige indtægter i 2023. Der tages udgangspunkt i umiddelbare statslige omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Betydelig forskel på tilskuds- og skatteordninger

Skatteordningerne er som beskrevet forbundet med flest omkostninger, selvom der er færre af dem relativt til tilskudsordninger. Kortlægningen viser endvidere, at halvdelen af tilskudsordningerne er forbundet med omkostninger på mindre end 12 mio. kr. i 2023 (medianen). For skatteordningerne er halvdelen af ordningerne forbundet med omkostninger på mindre end 85 mio. kr. i 2023 (medianen). Det betyder ikke, at der ikke er store tilskudsordninger eller små skatteordninger. Bl.a. gives der et tilskud til *Danmarks Innovationsfonds uddelinger* på 1,7 mia. kr., mens *afgiftslettelsen for små spiritusproducenter* "kun" er forbundet med omkostninger på 1 mio. kr.

Små ordninger er i deres natur forbundet med en lille samfundsøkonomisk effekt samlet set, men kan, hvis de er indrettet korrekt, og fx er med til at udbedre markedsfejl, medføre en samfundsøkonomisk gevinst, der kan være stor relativt til støtteniveauet. Små ordninger vil dog fortsat være forbundet med administrationsomkostninger, både i virksomhederne og i staten, som kan forventes at udgøre en relativ stor andel for små ordninger sammenlignet med store ordninger. Samtidig indebærer mange små ordninger en risiko for, at de ikke er koordineret ordentligt med øvrige ordninger, og mange ordninger kan være svære for virksomhederne at navigere i. Omvendt er det ikke en effektiv anvendelse af offentlige midler at oprette store, omkostningstunge ordninger, hvis mindre kan gøre det.

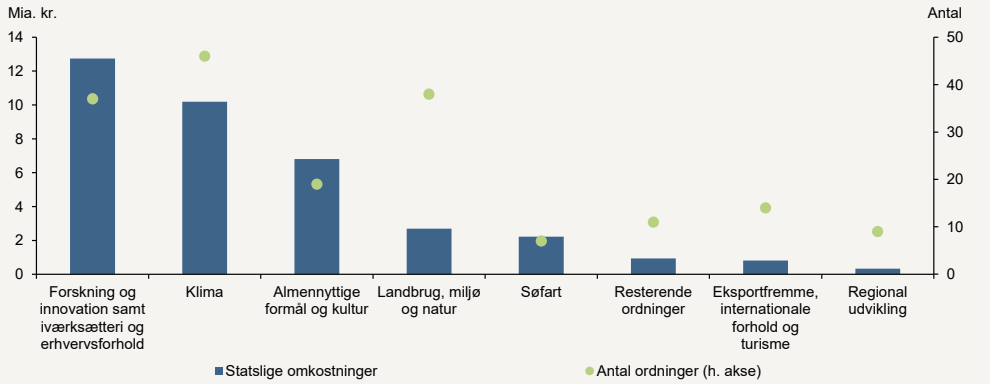
4.3 Erhvervsstøtte gives til mange forskellige aktiviteter

Erhvervsstøtten er rettet mod en række forskellige økonomiske aktiviteter. Ekspertgruppen har inddelt ordningerne i otte kategorier, efter hvilken aktivitet de primært retter sig mod: [4]

- Eksportfremme, internationale forhold og turisme
- Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold
- Søfart
- Kultur og almennyttige formål
- Landbrug, miljø og natur
- Klima
- Regional udvikling
- Resterende ordninger

Der er flest statslige omkostninger forbundet med erhvervsstøtte inden for kategorien *forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold* (ca. 13 mia. kr. i 2023). Hernæst følger *klima*, som omfatter ordninger med statslige omkostninger for godt 10 mia. kr. Tilsammen udgør de to kategorier knap 65 pct. af den samlede erhvervsstøtte i 2023. De mindste kategorier, *regional udvikling* og *eksportfremme, internationale forhold og turisme*, omfatter ordninger med statslige omkostninger på samlet set hhv. ca. 300 og 800 mio. kr., *jf. figur 4.5*.

Figur 4.5 Statslige omkostninger og antal ordninger fordelt på kategori, 2023

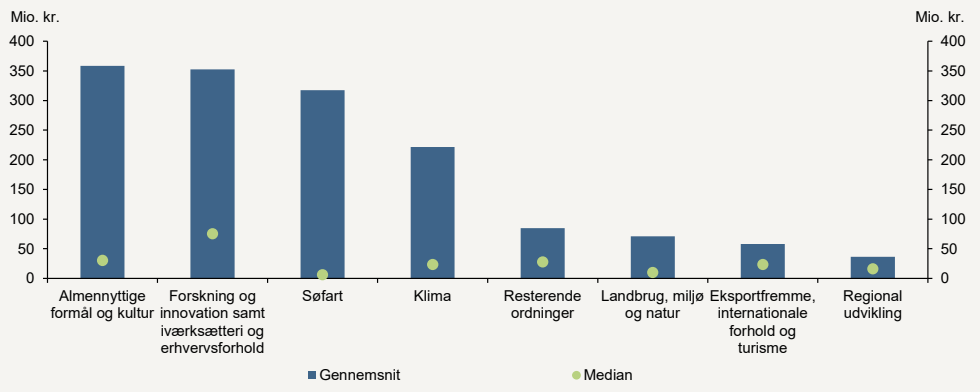


Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger, der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

[4] En række ordninger kan principielt placeres i flere kategorier. For disse er der foretaget en konkret vurdering af hvilken kategori ordningen primært anses som relateret til. Fx er nogle ordninger der er kategoriseret under *forskning, innovation iværksætteri og erhvervsforhold* også relateret til klimamålsætninger. Det kan fx siges at være tilfældet for merfradraget til forskning og udvikling. Tilsvarende er der ordninger under *kultur og almennyttige formål*, som også har elementer rettet mod regional udvikling.

Den gennemsnitlige ordning inden for *regional udvikling*, *eksportfremme, internationale forhold og turisme*, *landbrug og fiskeri* samt *resterende ordninger* er forholdsvis lille sammenlignet med den gennemsnitlige ordning inden for de øvrige kategorier, *jf. figur 4.6*.

Figur 4.6 Gennemsnit og median for ordninger i kategorierne, 2023



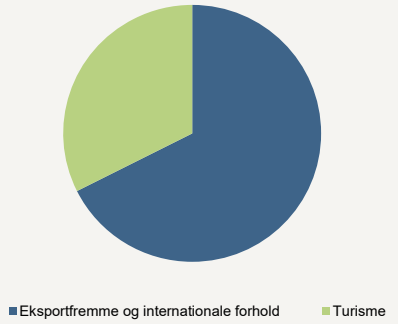
Anm.: Opgørelsen over umiddelbare statslige omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Eksportfremme, internationale forhold og turisme

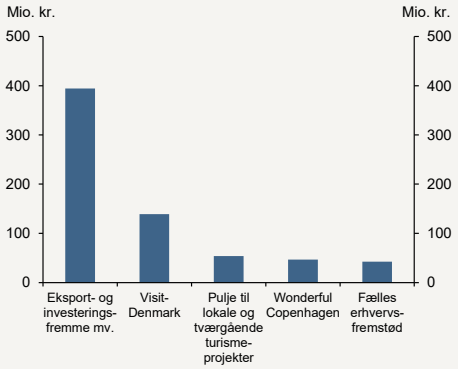
Kategorien *eksportfremme, internationale forhold og turisme* består af 14 ordninger og omkostninger for godt 800 mio. kr. Der er tale om fortrinsvis mindre ordninger, som hovedsageligt har til formål at øge virksomhedernes eksport, bl.a. ved at understøtte markedsadgang og øge efterspørgslen efter danske løsninger via statslig medfinansiering af markedsføring. Ordningerne er kendetegnet ved, at de knytter sig til salg af varer og tjenester til udlandet, udenlandske investeringer og udenlandsk forbrug/turisme i Danmark. Størstedelen af ordningerne omhandler netop eksportfremme og tiltrækning af investeringer, *jf. figur 4.7,* og udgør ca. 550 mio. kr.

De to største ordninger, *eksport- og investeringsfremme mv.* og *tilskud til VisitDenmark*, udgør ca. 66 pct. af omkostningerne og er rettet mod hhv. eksportfremme og tiltrækning af turisme, *jf. figur 4.8.*

Figur 4.7 Underkategorier inden for eksportfremme, internationale forhold og turisme



Figur 4.8 De største ordninger inden for eksportfremme, internationale forhold og turisme



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

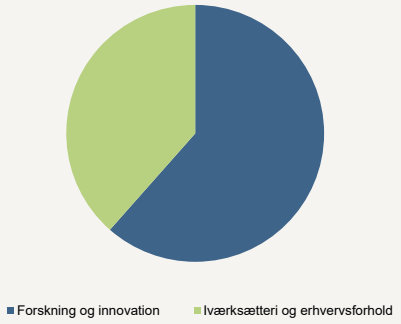
Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold

Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold er den største kategori, både hvad angår omkostninger og antal ordninger. Ordningerne har til formål at fremme flere forskellige aktiviteter, dels forskning og udvikling dels fremme af iværksætteri og SMV'er, herunder adgang til kapital.

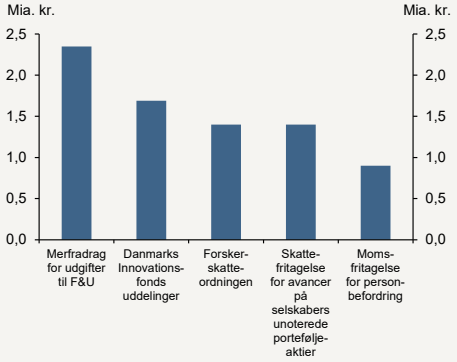
Forskning og innovation udgør hovedparten af erhvervsstøtten med knap 8 mia. kr. fordelt på 11 ordninger. Ordningerne målrettet *forskning og innovation* er generelt større end ordningerne målrettet fremme af *iværksætteri og erhvervsforhold*, som samlet udgør knap 5 mia. kr. fordelt på 26 ordninger samt én ordning, der er under afvikling, og (netto) er forbundet med indtægter for staten, *jf. figur 4.9.*

De fem største ordninger udgør godt 60 pct. af den samlede erhvervsstøtte inden for kategorien. Den største tilskudsordning, *Danmarks Innovationsfonds uddelinger*, yder tilskud til forskning og innovation inden for politisk prioriterede samfundsudfordringer. De øvrige store ordninger er bl.a. forskellige skattebegunstigelser, der fx reducerer virksomhedernes omkostninger ved forskning og udvikling (*merfradrag for udgifter til forskning og udvikling*) og øger adgangen til kapital gennem *skattefritagelse for avancer på selskabers unoterede porteføljeaktier*, *jf. figur 4.10.*

Figur 4.9 Underkategorier inden for forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold



Figur 4.10 De største ordninger inden for forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold



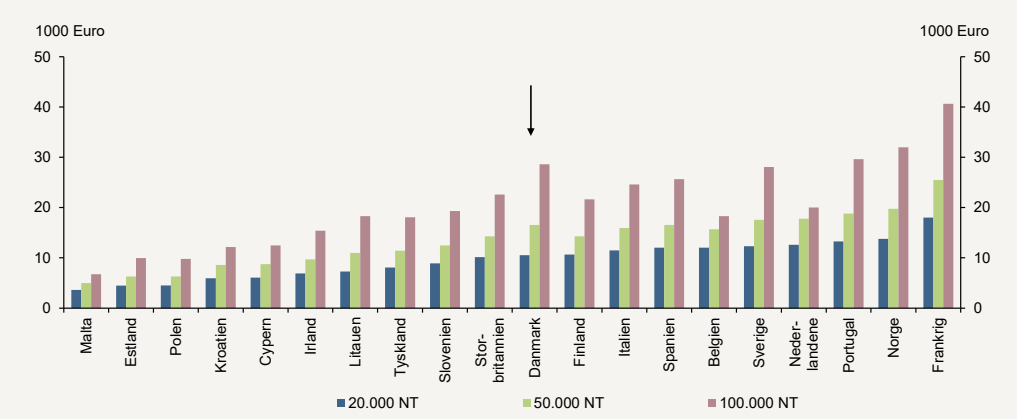
Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Søfart

Kategorien *søfart* består af syv ordninger og omkostninger i 2023 for ca. 2 mia. kr., som er rettet mod danske rederier, søfart og søfarende. Ordningerne er oprettet for at fremme rederiernes internationale konkurrenceevne og undgå udflagning, hvilket vil sige, at rederierne registrerer deres skibe i udlandet og dermed sejler under andre landes lovgivning.

Erhvervsstøtten til søfart er kendetegnet ved, at der primært ydes støtte gennem skattesystemet, og at ordningerne har eksisteret i forholdsvis mange år. Fx blev *DIS-ordningen*, der indebærer, at ansatte på danske skibe er fritaget for indkomstbeskatning og udgør ca. 50 pct. af erhvervsstøtten under kategorien, etableret i 1988. *Tonnageskatteordningen* blev etableret i 2001. Ordningen indebærer en lempeligere beskatning af rederivirksomhed, fordi den skattepligtige indkomst opgøres på baggrund af skibenes lasteevne (nettotonnage) og ikke overskuddet som for andre virksomheder. Det skal samtidig ses i lyset af, at rederibranchen er internationalt kendetegnet ved udbredt statsstøtte. Således placerer Danmarks tonnageskattesatser sig omkring midten af feltet for mellemstore skibe og i den høje ende for de største skibe, *jf. figur 4.11*.

Figur 4.11 Tonnageskat per skib efter nettotonnage (NT) i OECD-landene



Kilde: Aflæst fra Merk, O.M. (2020) "Quantifying tax subsidies to shipping". *Maritime Economics & Logistics 22, s. 517–535*, https://doi.org/10.1057/s41278-020-00177-0

Kultur og almennyttige formål

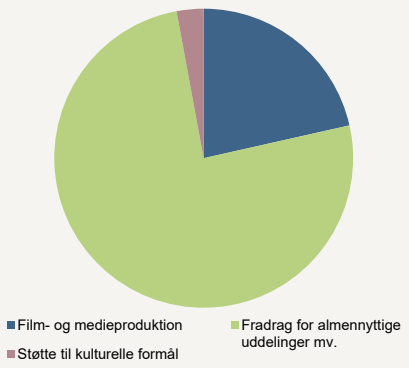
Kategorien *kultur og almennyttige formål* består af 19 ordninger og statslige omkostninger for i alt ca. 7 mia. kr. i 2023.

Hovedparten af støtten til almennyttige formål sker gennem fradrag for almennyttige uddelinger mv., dernæst film- og medieproduktion og sidst støtte til kulturelle formål, *jf. figur 4.12*. Fradragene indebærer, at fonde i udstrakt grad har mulighed for at undgå selskabsbeskatning, hvis de uddeler deres overskud til værdi for samfundet. Det dækker over uddelinger til især videnskabelige og kulturelle formål, men også sociale, sundhedsmæssige og internationalt humanitære formål, uddannelse og folkeoplysning. Ordningerne kan også komme virksomhederne til gavn, idet de fx kan støtte forskningsaktiviteter inden for deres egeninteresser og kan yde støtte af brandingmæssig værdi.

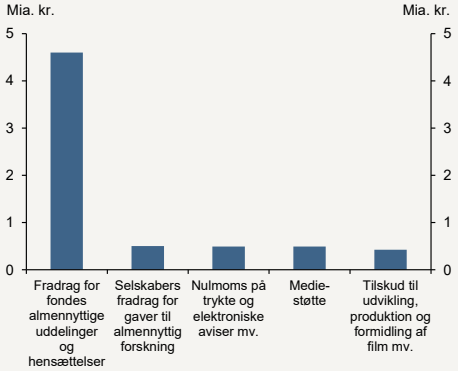
De fem største ordninger står for langt hovedparten af omkostningerne under kategorien, hvilket især skyldes *fondes fradrag for almennyttige uddelinger*.

Erhvervsstøtten til kultur består hovedsageligt af støtte til nyhedsmedier, der har til formål at fremme udbuddet af nyheder af samfundsmæssig og kulturel karakter, aviser og lignende gennem bl.a. *mediestøtte* samt *tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv. jf. figur 4.13.*

Figur 4.12 Kultur og almennyttige formål og kultur



Figur 4.13 De største ordninger inden for Kultur og almennyttige formål



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Landbrug, miljø og natur

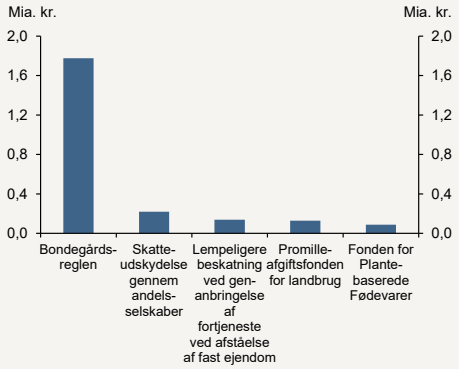
Kategorien består af 37 ordninger med omkostninger for i alt ca. 2,7 mia. kr. i 2023 samt tre ordninger, der (netto) er forbundet med indtægter for staten. Hovedparten af støtten udmøntes gennem fire skatteordninger, særligt *bondegårdsreglen*, mens der er en række mindre tilskudsordninger, hvor en betydelig andel af udgifterne er delvist finansieret med EU-midler.

Kategorien kan inddeles i to, hvor ordningerne under landbrug og fiskeri fylder mest, *jf. figur 4.14,* men spænder bredt. Hovedparten er rettet mod direkte branchestøtte. Den primære kilde til erhvervsstøtte inden for *landbrug og fiskeri* er direkte tilskud fra EU, den såkaldte landbrugsstøtte, som ikke er omfattet af ekspertgruppens opgørelse, *jf. kapitel 2.* Dertil kommer ordninger rettet mod fremme af bl.a. miljø og biodiversitet findes også under denne kategori.

De fem største ordninger, opgjort efter de statslige omkostninger, er hovedsageligt skattelempelser og udgør over 90 pct. af de samlede statslige omkostninger under kategorien*, jf. figur 4.15.*

Figur 4.14 Underkategorier inden for landbrug og fiskeri

Figur 4.15 De største ordninger inden for landbrug og fiskeri



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Klima

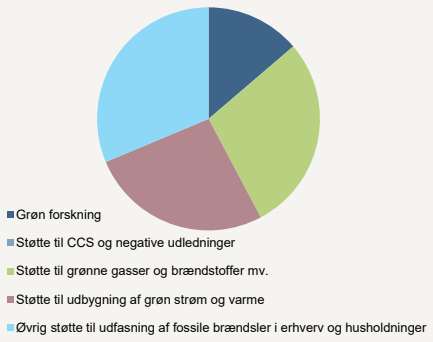
På klimaområdet eksisterer der en række ordninger, som har til formål at støtte samfundets grønne omstilling, herunder leve op til klimalovens formål om, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 pct. i forhold til niveauet i 1990 og klimaneutralitet senest i 2050. Ordningerne kan inddeles i følgende underkategorier:

- *Støtte til udfasning af fossile brændsler anvendt af erhverv og husholdninger*, der omhandler diverse støtteordninger til begrænsning af brugen af fossile brændsler og omstillingsstøtte til erhverv.
- *Støtte til udbygning af grøn strøm og varme*, som omfatter ordninger til støtte af vedvarende energikilder som havvind, solceller eller forsøgsmøller.
- *Støtte til grønne gasser og brændstoffer mv.,* der dækker over støtte til teknologier, der kan bidrage til grøn omstilling af områder, der ikke kan elektrificeres.
- *Støtte til CCS og negative udledninger,* der dækker over støtte til teknologier, der kan reducere udledninger fra kilder, der er svære at omstille, og som potentielt kan bidrage til negative CO_2-udledninger.
- *Grøn forskning*, der omhandler diverse energi- og miljøordninger på forskningsområdet.

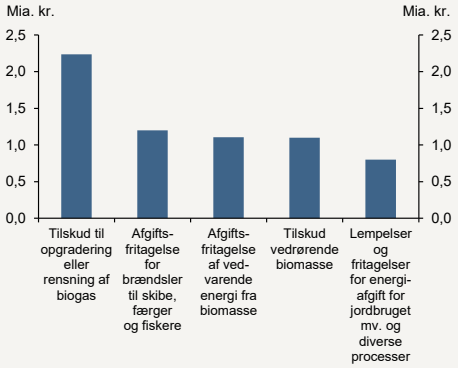
Der er 33 klimaordninger i 2023 og statslige omkostninger for ca. 6,5 mia. kr., *jf. figur 4.16.* Hertil kommer 13 ordninger, som vurderes at være omfattet af kontraktuelle bindinger, som indebærer, at aktører kan have et retskrav på allerede givne tilsagn, hvis ordningerne nedlægges. Samlet fyldet underkategorien *støtte til grønne gasser og brændstoffer mv. mest.*

De fem største ordninger virker ved at reducere virksomhedernes omkostninger gennem tilskudsordninger og afgiftsfritagelser og udgør ca. 65 pct. af omkostningerne under kategorien. De store tilskudsordninger har fokus på biogas, mens de store afgiftsfritagelser bl.a. omhandler brændsler til skibsfart og jordbrug. Den største post, *tilskud til opgradering eller rensning af biogas*, udbyder pristillæg når virksomheder leverer opgraderet biogas til naturgasnettet eller renset biogas til et bygasnet, *jf. figur 4.17.*

Figur 4.16 Underkategorier inden for klima



Figur 4.17 De største ordninger inden for klima



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023, samt ordninger, som vurderes at være omfattet af kontraktelle bindinger. Underkategorien *Støtte til CCS og negative udledninger* har først statslige omkostninger fra 2024 og frem. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

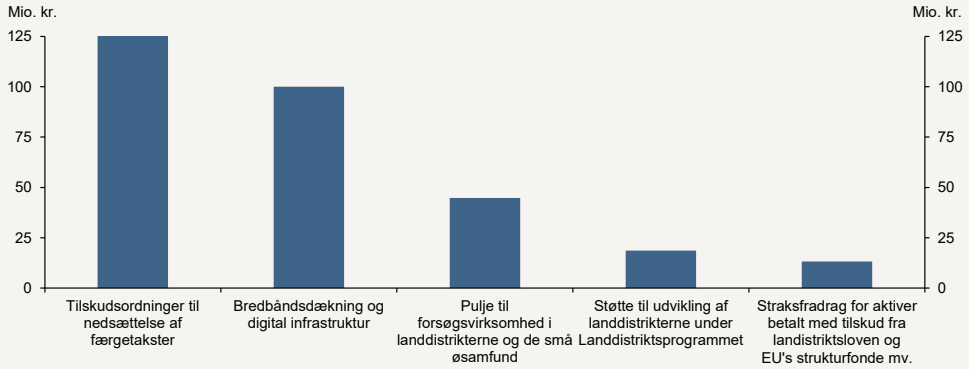
Regional udvikling

Kategorien består af ni ordninger, som er rettet mod billigere indenrigstransport samt udvikling i landdistrikter og små øsamfund. De samlede omkostninger på ca. 330 mio. kr. er hovedsageligt rettet mod transport og infrastruktur, og de fem største ordninger udgør langt hovedparten af omkostningerne, *jf. figur 4.18.*

Der er fire ordninger rettet mod billigere transport, som virker gennem *nedsættelse af færgetakster* og *rabat på fjernbusruter* samt *tilskud til drift af færger*. Ordningernes formål er at forbedre mulighederne for vækst og udvikling på øerne og i landdistrikterne ved at gøre transporten billigere.

Der er fem ordninger rettet mod fremme af *regional udvikling*, som virker gennem forskellige tilskud og puljer. Eksempelvis har støtte under Landdistriktsprogrammet til formål at skabe udvikling i overensstemmelse med lokale udviklingsstrategier. Derudover findes mindre puljer til bl.a. etablering af borgerdrevne dagligvarebutikker.

Figur 4.18 De største ordninger inden for regional udvikling



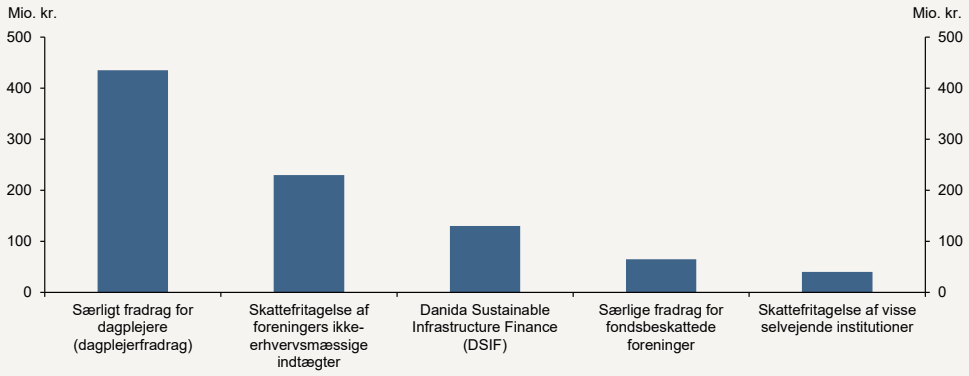
Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. *Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster* består af to tilskudsordninger målrettet hhv. færgetakster for passagerer og godstransport.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Resterende ordninger

En række ordninger er ikke klart omfattet af de øvrige kategorier og er derfor placeret i kategorien *resterende ordninger*. Kategorien dækker over 12 ordninger med forskellige formål, hvoraf 11 ordninger er forbundet med samlede omkostninger på ca. 930 mio. kr og én ordning er forbundet med indtægter. Ordningerne har på forskellig vis til hensigt at understøtte områder af mere social karakter, en række arbejdsmarkedsforhold samt udviklingsbistand. De fem største ordninger inden for kategorien, bl.a. *særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)* og *skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter*, udgør langt hovedparten af omkostningerne*, jf. figur 4.19.*

Figur 4.19 De største resterende ordninger



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

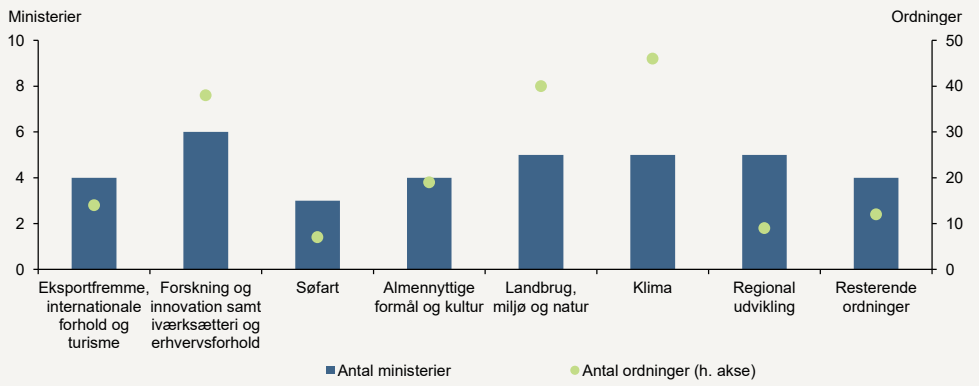
Mange forskellige ministerier støtter de samme områder

De mange erhvervsstøtteordninger kan afspejle et ønske om at understøtte aktivitet inden for forskellige områder, men de indebærer samtidig en risiko for, at støtte til ét område, fx landbrug og fiskeri, forringer eller modgår virkningen af støtte eller andre politiske initiativer inden for et andet område, fx klimatiltag eller fremme af biodiversitet. Der er også risiko for, at det hindrer en tværgående prioritering af midler, der grundlæggende er rettet mod samme formål. Et erhvervsstøttesystem med mange forskelligrettede formål og instrumenter stiller med andre ord større krav til, at ordningerne afstemmes og koordineres på tværs, for at der er sammenhæng i det samlede system. På samme måde stiller det også større krav til de enkelte ordningers indretning og afgrænsning for at undgå overlap, når der er et stort antal ordninger, som har nogenlunde samme formål.

Erhvervsstøtteordningerne administreres i de enkelte ministerier. Selvom ministeriernes ansvarsområder ofte er klare i forhold til, hvor ansvaret for administrationen af den enkelte ordning er placeret, bidrager det ikke nødvendigvis til en ensrettet indsats på området, hvis der er ordninger med overlappende formål i flere ministerier. Det kan gøre ordningerne mindre effektive og i værste fald virke kontraproduktivt.

Alle kategorierne beskrevet ovenfor består af ordninger, som administreres af mindst tre forskellige ministerier, og halvdelen af kategorierne bliver støttet gennem fem eller flere forskellige ministerier, *jf. figur 4.20.*

Figur 4.20 Antal ministerier med erhvervstøtteordninger inden for hver kategori, 2023



Anm.: Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Generelt kan fordelingen af ordninger inden for de forskellige ministerier godt være hensigtsmæssig, fx fordi ministerierne har specifik indsigt, som kan bringes i spil til at indrette ordningerne bedst muligt i forhold til deres formål. Når ordninger i forskellige ministerier adresserer samme område, er der imidlertid også risiko for manglende koordinering af den samlede indsats på området. Erfaringsopbygningen, i forhold til hvad der virker, vil også være mere fragmenteret, og muligheden for at evaluere effekterne af forskellige instrumenter konsistent og undgå overlap svækkes alt andet lige.

Der er flere eksempler på områder, hvor forskellige ministeriers støtteordninger overlapper. Særligt inden for kategorien *forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold* findes eksempelvis skatteordninger og tilskudsordninger rettet mod forskning og udbredelse af viden, som administreres i otte forskellige ministerier. Den største tilskudsordning på området, *Danmarks Innovationsfonds uddelinger*, administreres af Uddannelses- og Forskningsministeriet. Ordningen yder støtte til projekter med flere forskellige formål, bl.a. grøn forskning, teknologiudvikling og innovation samt strategisk og udfordringsdrevet forskning og innovation inden for nye teknologier. Samtidig eksisterer der tre såkaldte udviklings- og demonstrationsprogrammer inden for: *Landbrugs- og fødevaresektoren (GUDP, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri)*, *miljøteknologi (MUDP, Miljøministeriet)* og *energiteknologi (EUDP, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet)* samt en særskilt tilskudsordning, der yder tilskud til forsknings- og innovationsprojekter inden for el og energi (*ELFORSK*, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet).

De nævnte ordninger har et fokus på anvendelsesorienteret forskning tilfælles og delvist overlappende formål og målgrupper. Problemet med dette overlap opstår, hvis et projekt modtager tilskud under én af ordningerne og samfundsøkonomisk er mindre rentabelt end et andet projekt, som ikke opnår tilskud fra en anden af ordningerne. I det tilfælde ville en tværgående prioritering, som i praksis kunne opnås ved en sammenlægning og ensretning af krav og effektvurdering, sikre en bedre fordeling af midlerne og en større samfundsøkonomisk gevinst for de samme midler.

Med flere separate ordninger er der også risiko for, at der kan være inkonsistens eller modstrid mellem de formål eller aktiviteter, der fremmes. Et eksempel på dette er erhvervsstøtten til landbrugsproduktion og ordninger rettet mod at fremme miljø og biodiversitet. En række større ordninger er rettet mod at gøre landbrugsproduktion mere rentabelt eller understøtte produktionen, fx den såkaldte *bondegårdsregel* og *promilleafgiftsfondene*. I det omfang ordningerne lever op til deres formål, vil de alt andet lige være forbundet med øget udnyttelse af jord til produktion. Samtidig er der flere indsatser, som er rettet mod understøttelse af biodiversitet og udtagning af landbrugsjord til vådområder. På et overordnet niveau kan disse støtteordninger derfor modgå hinanden og hver især reducere effekterne.

Selvom flere ministerier har ordninger inden for samme kategori, er det typisk enkelte ministerier, der står for størstedelen af omkostningerne. Det gør alt andet lige potentielle koordineringsudfordringer mindre, men peger samtidig på, at støtteordningerne ikke nødvendigvis udformes under hensyntagen til det samlede system.

4.4 Nuværende erhvervsstøtteordninger holdt op imod ekspertgruppens principper for fremtidens erhvervsstøtte

I dette afsnit præsenteres en gennemgang af de nuværende erhvervsstøtteordninger holdt op imod de samfundsøkonomiske principper for fremtidens erhvervsstøtte, som ekspertgruppen har opstillet, *jf. kapitel 3.*

Principperne for fremtidens erhvervsstøtte var selvsagt ikke formuleret, da de eksisterende ordninger blev oprettet. Derfor vil der naturligt være ordninger, som ikke kan siges at leve op til principperne.

Gennemgangen udfordres også af, at der på nogle områder ikke findes data. Som eksempel har det ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om administrationsomkostninger forbundet med ordningerne. I det følgende vises derfor en række tværsnit, men ikke en komplet analyse af erhvervsstøtte i forhold til principperne.

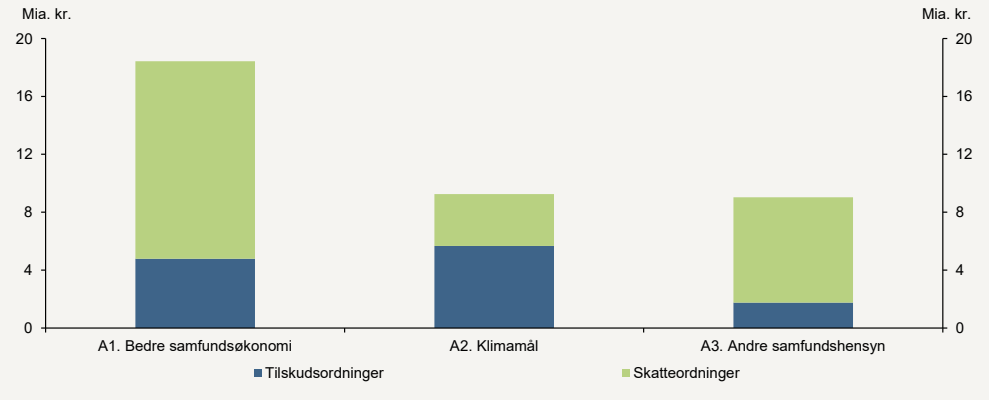
Princip om relevans

De tre relevanskriterier for fremtidens erhvervsstøtte inddeler ordningerne efter, hvilket overordnet formål, de er rettet mod: *1) Bedre samfundsøkonomi*, *2) Klimamål* eller *3) Andre samfundshensyn.*

Betragtes de nuværende erhvervsstøtteordninger, vurderes halvdelen af omkostningerne primært at have til formål at forbedre samfundsøkonomien. Det er fx en ordning som *merfradrag for forskning og udvikling*. Godt en fjerdedel er primært rettet mod indfrielse af klimamål, fx ordninger som den *teknologineutrale pulje til CO_2-fangst*. Den resterende fjerdedel er rettet mod andre samfundshensyn, fx *rabatter til passagergrupper på fjernbusruterne*. Der er tale om en overordnet inddeling, som alene er baseret på, hvilket formål ordningerne vurderes primært at have. Hvorvidt ordningerne lever op til deres formål – og dermed er hensigtsmæssige erhvervsstøtteordninger – fortæller inddelingen ikke noget om.

På tværs af relevanskriterierne anvendes både skatte- og tilskudsordninger, men der er en klar tendens til, at støtten med henblik på *bedre samfundsøkonomi* og *andre samfundshensyn* hovedsageligt udmøntes gennem skatteordninger, der udgør knap 70 pct. af støtten inden for disse relevanskriterier. Omvendt er støtte med henblik på at indfrielse af *klimamål* i overvejende grad udformet som tilskudsordninger*, jf. figur 4.21*.

Figur 4.21 Erhvervsstøtten fordelt på relevanskriterier, 2023



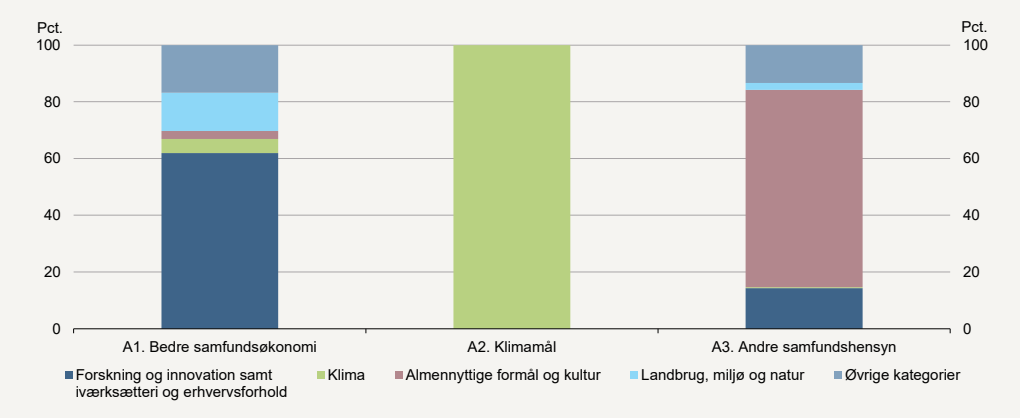
Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Ordninger, der har bedre samfundsøkonomi som hovedformål, findes på tværs af kategorierne. Især ordninger inden for *eksportfremme og internationale forhold* samt *forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold* er en stor del af ordningerne rettet mod bedre samfundsøkonomi.

Alle de ordninger, der vurderes at være rettet mod indfrielse af klimamål, tilhører kategorien *Klima*. Større ordninger inden for kategorien er fx *tilskud til opgradering eller rensning af biogas* og *tilskud vedrørende biomasse*.

Blandt de ordninger, der er rettet mod andre samfundshensyn, fylder *almennyttige formål og kultur* den største del, mens også *landbrug og fiskeri* samt *resterende ordninger* udgør en væsentlig andel, *jf. figur 4.22*. Blandt de største ordninger inden for dette relevanskriterie er *fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser*, *mediestøtte*, *tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.*, *dagplejerfradrag* samt *indskud i Danida Business Finance.*

Figur 4.22 Relevanskriterier fordelt på kategorier efter statslige omkostninger, 2023



Anm.: Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering. Øvrige kategorier dækker søfart, resterende ordninger, eksportfremme, internationale forhold og turisme samt regional udvikling. Der tages udgangspunkt i umiddelbare omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Princip om indretning

Nedenfor gennemgås de eksisterende støtteordninger efter indretningskriterie *B1. Klart formål* og *B3. Ordninger med udløbsdato*. En kortlægning af ordningerne efter indretningskriterie B2 om risikoen for konkurrenceforvridning kræver en udvidet analyse af alle ordninger, som ikke har været mulig. I det omfang det er relevant for vurderingen af ordningerne, tages der højde for dette i kapitel 5.

B1. Klart formål

Ordningerne er vurderet efter, om de har et klart formål ved at kortlægge, om de er brede eller snævre på to dimensioner: I forhold til *modtagerkredsen* og i forhold til det konkrete *værktøj*, der anvendes.

Modtagerkredsen defineres ud fra, om de umiddelbare modtagere af ordningen i praksis er alle virksomheder, eller om modtagerkredsen af forskellige grunde er afgrænset. En ordning angives som snæver, hvis ordningen begrænser ansøgerkredsen, der potentielt kan modtage støtte under ordningen. Det kan både være begrænsninger i form af krav om branche (branchestøtte), til forudbestemte formål eller til specifikke aktiviteter, som i praksis kun udføres af en mindre kreds af virksomheder. Et eksempel på en støtteordning er *Pulje til test af landvindmøller.,* som i praksis kun vurderes at være

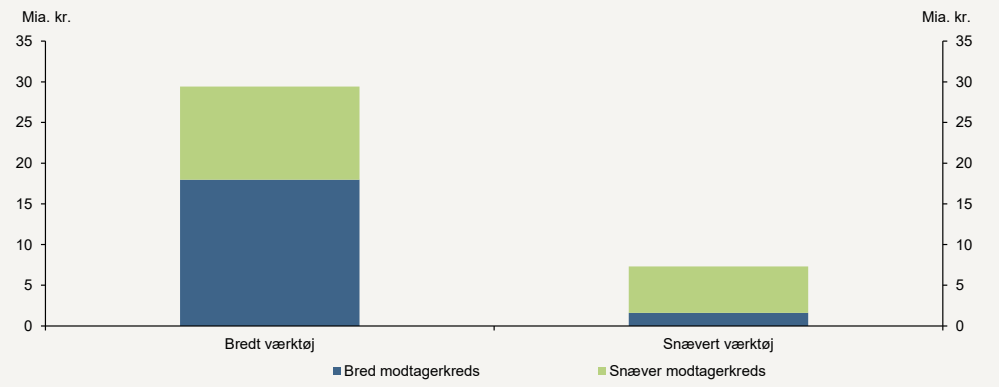
relevant for de virksomheder, der udvikler landvindmøller, selvom alle virksomheder i princippet kan søge puljen. Omvendt er *afskrivninger på kunstkøb* en bred ordning, fordi alle virksomheder kan anvende ordningen, selvom den afledte virkning – højere efterspørgsel efter kunst, som kommer kunstnere til gode – i sidste ende gavner en afgrænset gruppe af erhvervslivet.

Værktøjet vurderes efter, om indfrielsen af ordningens umiddelbare formål skal opnås med forhåndsbestemte midler eller aktiviteter (snævert værktøj), eller om ordningen giver virksomhederne mulighed for mere frit at beslutte, hvordan ordningens formål indfries, fx ved at støtten kan gå til mange forskellige tiltag (bredt værktøj).

Eksempelvis er det umiddelbare formål med *merfradrag for forskning og udvikling* at øge virksomhedernes forsknings og udviklingsaktivitet, men brug af ordningen forudsætter ikke forskning inden for et forudbestemt område, hvorfor ordningens værktøj er bredt. Det samme gælder *pulje til lokale og tværgående turisme-projekter*, hvis formål er at fremme turisme, men ikke stiller konkrete krav til hvilke typer af projekter, der kan modtage midler fra puljen. Et eksempel på en ordning, der virker ved et snævert værktøj, er fx *tilskud til udrulning af fjernvarme.* Ordningens formål er at bidrage til at udfase olie- og gasfyr, og ordningen fastlægger, at det skal ske gennem udrulning af fjernvarme, og yder ikke støtte til andre opvarmningsformer.

Gennemgangen af ordningerne viser, at størstedelen af erhvervsstøtteordningerne har en snæver modtagerkreds. Blandt disse ordninger anvendes i de fleste tilfælde også et snævert værktøj, *jf. figur 4.23.*

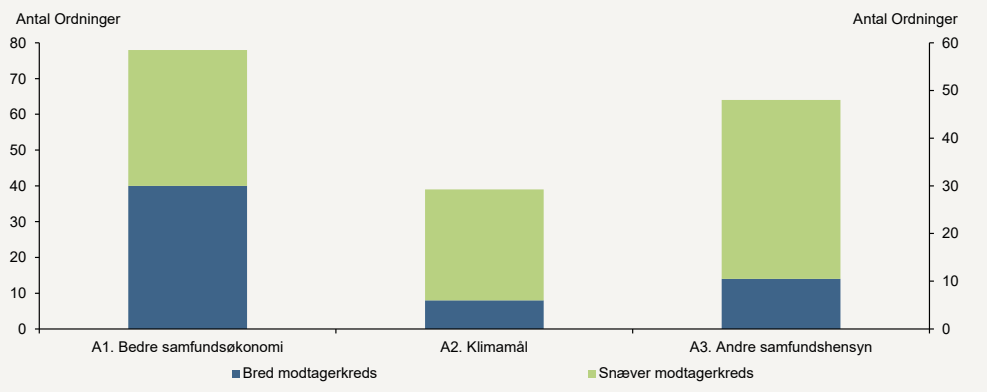
Figur 4.23 Fordeling af ordninger på hhv. bred/snæver modtagerkreds og værktøj, 2023



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering. Kategorisering af modtagerkreds og værktøj er baseret på en umiddelbar vurdering.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Ordningerne med en bred modtagerkreds er typisk rettet mod relevanskriteriet om bedre samfundsøkonomi, mens relevanskriterierne om indfrielse af klimamål og andre samfundshensyn i højere grad har snævre modtagerkredse, *jf. figur 4.24.*

Figur 4.24 Bred og snæver modtagerkreds fordelt efter relevanskriterier, 2023

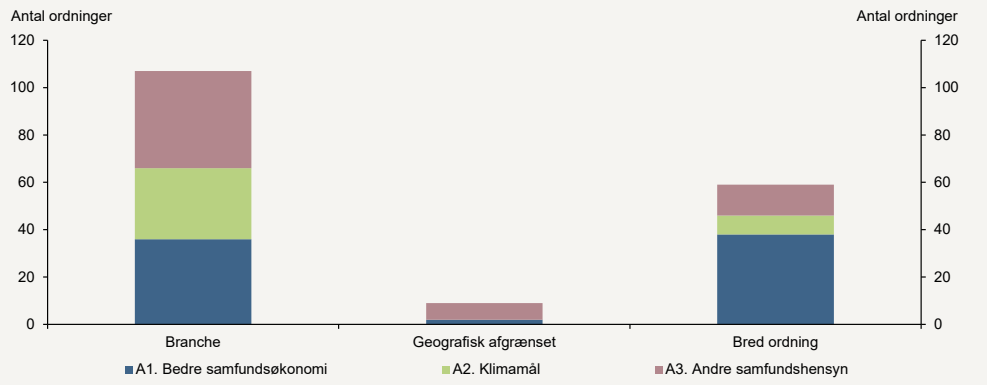


Anm.: Modtagerkredsen vurderes i forhold til de umiddelbare modtagere og ikke i forhold til ordningens endemål. Dvs. går støtten først til få, men virker herigennem til mange, kategoriseres ordningen som snæver. Kategorisering af værktøjer beror på ordningernes isolerede umiddelbare formål og ikke det højere formål relateret til relevanskriterierne. Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering.

Kilde: Indberetning fra ministerier.

Ordningernes modtagerkreds kan være afgrænset på flere måder, fx ved at være rettet mod bestemte brancher (branchestøtte) eller være geografisk afgrænset. Der er tegn på, at en væsentlig del af de nuværende erhvervsstøtteordninger udmøntes som branchestøtte, selv når formålet med ordningerne er at forbedre samfundsøkonomien*, jf. figur 4.25.*

Figur 4.25 Afgrænsning af modtagerkreds efter relevanskriterier, 2023



Anm.: Opdelingen baserer sig på ekspertgruppens kategorisering. Kategoriseringen beror på ekspertgruppens umiddelbare vurdering. *Branche* afspejler, at ordningen primært vurderes målrettet mod en konkret branche, *Geografisk afgrænset* afspejler, at ordningen primært vurderes at være rettet mod et konkret geografisk område og *Bred ordning* omfatter resten af ordningerne.

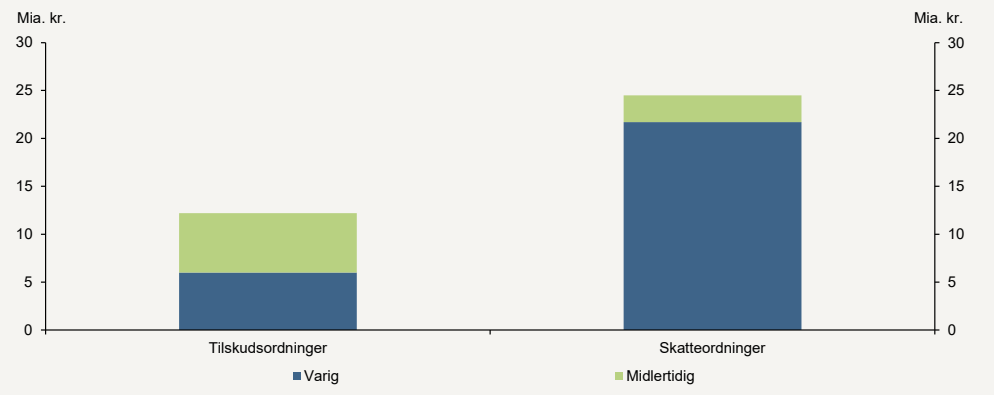
Kilde: Indberetning fra ministerier.

B3. Ordninger med udløbsdato

Det er vigtigt, at erhvervsstøtte adresserer aktuelle udfordringer, og at ordninger, der ikke længere er relevante, tilpasses eller afvikles. Det kan fx være som følge af, at en markedsfejl ophører på grund af den teknologiske udvikling. Det kan understøtte en løbende tilpasning, hvis ordninger har en indbygget udløbsdato.

Godt 65 pct. af erhvervsstøtteordningerne har ikke en udløbsdato, og der er samtidig en overvægt af forholdsvis store ordninger, som er varige. Det er således godt 75 pct. af erhvervsstøtten, som går til varige ordninger, herunder særligt skatteordninger, *jf. figur 4.26.*

Figur 4.26 Omkostninger til varige ordninger og ordninger med udløb, 2023



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023. En ordning er kategoriseret som midlertidig, såfremt den har en eksplicit udløbsdato.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Der oprettes og nedlægges løbende erhvervsstøtteordninger. Derfor er de fleste eksisterende ordninger i dag forholdsvis nye. Der er imidlertid også et betydeligt antal ordninger, som er af ældre dato. Der kan være flere gode grunde til, at ordninger videreføres gennem længere tid, fx at markedsfejl i vid udstrækning er vedblivende, eller at ordninger bidrager til at opfylde politiske mål, som fortsat er relevante. Der er også et vist behov for kontinuitet i ordninger, som påvirker mere langsigtede beslutninger i virksomhederne, fx investeringer.

Oprettelsesåret for en ordning siger derfor ikke i sig selv noget om, hvorvidt ordningen er hensigtsmæssig eller opfylder sit formål. Man kan dog – særligt for ældre ordninger - stille spørgsmålstegn ved, om ordningens formål fortsat er relevant, om den er det mest effektive virkemiddel, og om der er opstået andre nye ordninger, der løser et tilsvarende problem – eller måske endda modarbejder den.

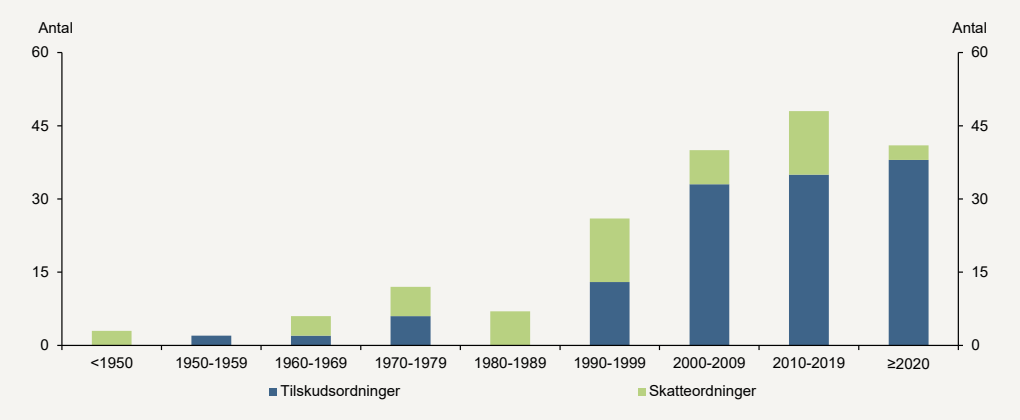
Eksempelvis medfører *bundfradrag i svovlafgiften* fra 1995 en lempeligere afgiftsbelastning for virksomheder med store udledninger af svovl, og den mindsker dermed incitamentet for at reducere udledninger. Samtidig er der oprettet nye ordninger på klimaområdet, som omvendt giver tilskud til at reducere udledningerne. Et andet eksempel er ordningen *straksafskrivning af udgifter til computersoftware* fra 1991, der blev indført i en periode, hvor digitaliseringen var i sin vorden, og hvor der

kunne argumenteres for, at netværkseffekter af digitalisering betød, at der var gode grunde til at understøtte incitamentet til at investere i computersoftware.

En udløbsdato understøtter også, at det bliver genbesøgt, om de anvendte virkemidler er de rigtige. Eksempelvis har *nulmoms på aviser* fra 1967, der siden 2019 har omfattet både trykte og elektroniske aviser, til formål at understøtte den demokratiske samtale ved at gøre visse medier billigere og dermed mere tilgængelige. Samme formål adresseres gennem *mediestøtteordningen*. Mens mediestøtten fordeles relativt jævnt ud til relevante medier ud fra nogle fastsatte kriterier, giver nulmomsordningen en indirekte støtte til aviserne, som er proportional med omsætningen, og i den forstand gives større støtte til de aviser, der har den største omsætning.

Den typiske ordning er oprettet i løbet af de seneste ca. 20 år, og tendensen er klart, at ordningerne i højere grad er nyere end ældre. Ud af de 204 ordninger, som var i kraft i 2011, var der fortsat 84 i kraft i 2023, hvilket vidner om en vis tilpasning over tid. Samtidig er der 30 ordninger, som er oprettet før 1989, og dermed er mere end 30 år gamle, mens 26 ordninger er oprettet mellem 1990 og 1999, *jf. figur 4.27.*

Figur 4.27 Erhvervsstøtteordninger i 2023 efter oprettelsesår



Anm.: Figuren viser aktive ordninger i 2023 og er således ikke et udtryk for, hvor mange ordninger der er oprettet tidligere, men hvornår eksisterende ordninger er oprettet.
Kilde: Baseret på ministeriernes indberetninger.

Princip om administration

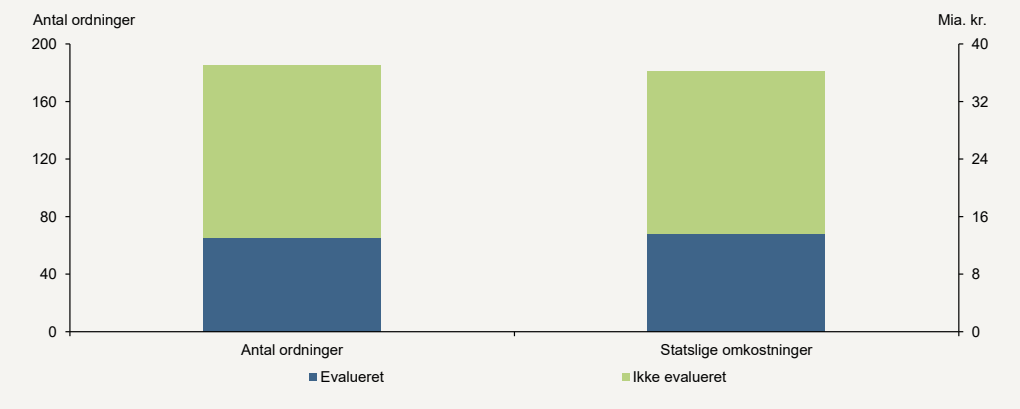
Ekspertgruppen har kategoriseret de eksisterende støtteordninger efter kriterierne *C1. Systematisk genbesøg* og *C2. Lave administrationsomkostninger*. En vurdering af ordningerne efter kriterie *C3. Overskueligt og let tilgængeligt* kræver en udvidet analyse, som ikke har været mulig.

C1. Systematisk genbesøg

Ordninger bør genbesøges regelmæssigt for at sikre, at de fortsat er i overensstemmelse med de øvrige kriterier. De fleste eksisterende ordninger har imidlertid hverken været under større revision eller evaluering siden deres oprettelse. Det betyder, at der mangler formaliseret viden om, hvilke tiltag, der virker, og i hvilken grad de eksisterende ordninger lever op til deres formål.

Ud af de 185 ordninger i 2023 er kun ca. 65 formelt evalueret, *jf. figur 4.28*. Ud af disse foreligger der kun én enkelt reel samfundsøkonomisk evaluering, som ekspertgruppen har kendskab til. Derfor er der kun meget begrænset viden om, i hvilken grad ordningerne lever op til deres formål, herunder om omkostningerne forbundet med en given ordning står mål med gevinsterne.

Figur 4.28 Evalueringer af erhvervsstøtteordninger, 2023



Anm.: Opgørelsen over umiddelbare omkostninger omfatter ikke ordninger der er forbundet med statslige indtægter i 2023.
Kilde: Finansloven for 2023, Skatteministeriet samt ministeriernes egne indberetninger.

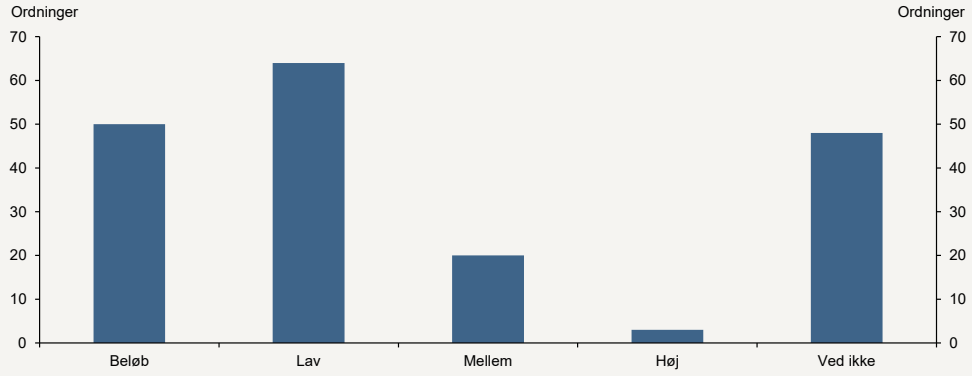
C2. Lave administrationsomkostninger

Støtteordningerne er forbundet med administrationsomkostninger, både i staten og i de virksomheder og selskaber, som anvender ordningerne. Fra et samfundsmæssigt perspektiv er administrationsomkostningerne hos begge parter relevante, fordi de har betydning for, hvordan samfundets ressourcer anvendes. Høje administrationsomkostninger er derfor, alt andet lige, uhensigtsmæssige, uanset om det er virksomhederne eller staten, der afholder dem. Det skyldes, at ressourcerne alternativt kunne anvendes til andre, mere produktive aktiviteter.

Der er flere grunde til, at det er vanskeligt at opgøre administrationsomkostningerne forbundet med erhvervsstøtte, både hos modtagerne og staten. Det kan være forbundet med usikkerhed at opgøre administrationsomkostningerne for den aktør, der udmønter en ordning, det være sig ministerier eller fonde. Det hænger sammen med, at medarbejdere beskæftiger sig med flere forskellige arbejdsopgaver, eller at fx puljer kan have flere eller færre ansøgere, som alle skal vurderes. Erhvervsstøtte gennem skattesystemet vil også være forbundet med administrationsudgifter, når der fx indføres fradrag eller lignende, bl.a. i form af implementering, revision og kontrol.

Ekspertgruppen har indsamlet oplysninger om de administrative omkostninger til tilskudsordningerne hos de ministerier, der administrerer ordningerne. Det har for hovedparten af ordningerne imidlertid ikke været muligt at angive et beløb, men i stedet kun været muligt at anføre ministeriernes egen vurdering af omfanget af administrationsomkostninger som højt, mellem eller lavt, eller at ministeriet ikke har kendskab til omfanget af omkostningerne, *jf. figur 4.29*.

Figur 4.29 Kendskab til administrationsomkostninger af erhvervsstøtten, 2023



Anm.: Opgørelsen er baseret på indberetninger fra de relevante ressortministerier. Hovedparten af ordninger under *Ved ikke* udgøres af skatteordninger.

Kilde: Finansloven for 2023, Skatteministeriet samt ministeriernes egne indberetninger.

5

Anbefalinger til sanering af erhvervsstøtte

5.1 Indledning

Nærværende kapitel præsenterer baggrunden for ekspertgruppens anbefalinger til sanering af de eksisterende erhvervsstøtteordninger, der kan tilvejebringe 2,3 mia. kr. i 2030. Hertil kommer et potentiale på yderligere ca. 1,1 mia. kr. ved en afvikling af DIS-skatteordningen på søfartsområdet.[1] Det samlede potentiale udgør således op til knap 3,4 mia. kr. årligt. Ekspertgruppen foreslår også sammenligning af nogle ordninger med henblik på at reducere overlap og opnå et mere simpelt erhvervsstøttesystem. Hvis alle ekspertgruppens anbefalinger følges, vil antallet af erhvervsstøtteordninger være reduceret med 50 pct. i 2030, når der også tages højde for, at nogle ordninger udløber.

Alle anbefalinger tager udgangspunkt i ekspertgruppens tre principper, der bygger på en samfundsøkonomisk tilgang til ordningerne. Udgangspunktet for anbefalingerne er altså, at de statslige midler, der anvendes til erhvervsstøtte, skal gavne samfundets borgere under ét.

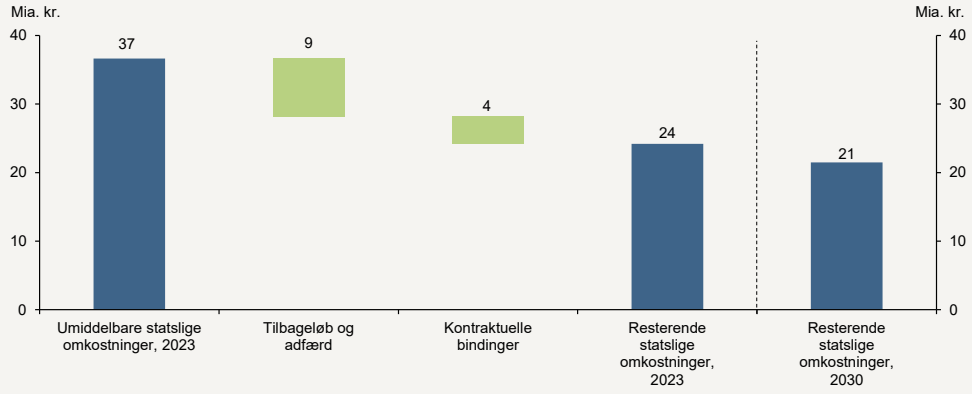
Den samlede oversigt over anbefalinger for de enkelte ordninger fremgår af *bilag 2*. Ekspertgruppen har beskrevet hver af de 185 erhvervsstøtteordninger i *bilag 3*. Der indgår også en individuel vurdering af ordninger, der foreslås helt eller delvist saneret, samt af ordninger der har et stort omfang eller principiel karakter.

5.2 Hvor stort et provenu kan frigøres?

I 2023 var de umiddelbare statslige omkostninger til erhvervsstøtte ca. 37 mia. kr. De statslige omkostninger, der reelt kan frigøres i 2030 – saneringsbasen – er dog kun godt halvt så stor som de umiddelbare statslige omkostninger i 2023, *jf. figur 5.1*.

[1] Potentialet har udgangspunkt i en række antagelser om søfolk og rederiernes adfærd. Antagelserne er forbundet med usikkerhed og bunder ikke i konkrete empiriske studier af ordningens virkninger. Finansministeriet vurderer på den baggrund, at et sådant potentiale ikke vil kunne disponeres her og nu i forbindelse med en eventuel beslutning om at sanere ordningen. Potentialet er på den baggrund opgjort særskilt fra provenuerne af de øvrige anbefalinger.

Figur 5.1 Sammenhæng mellem umiddelbare omkostninger og faktisk saneringsbase



Anm.: Figuren viser sammenhængen mellem de umiddelbare statslige omkostninger og de statslige omkostninger, der reelt kan frigøres til omprioritering i 2030. De umiddelbare statslige omkostninger er et bruttotal for, hvad erhvervslivet modtager. Dette kaldes også for den umiddelbare erhvervsstøtte. Ordninger der netto er forbundet med indtægter for staten i de enkelte år indgår ikke i opgørelsen fra 2023 og frem.

Kilde: Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte.

Forskellen skyldes tre forhold, der skal tages højde for, når den reelle saneringsbase opgøres:

- **Tilbageløb og adfærd**. *Tilbageløb* afspejler den del af en skattenedsættelse, der automatisk kommer tilbage til statskassen fx i form af øgede indtægter fra moms og afgifter, når skattenedsættelsen omsættes til fx forbrug. Dermed bliver nettoudgiften ved en skatteordning mindre, når tilbageløbet indregnes. *Adfærdseffekten* afspejler effekten på skatteindtægterne som resultat af en ændring i adfærden blandt borgere og virksomheder som følge af et tiltag. Fx vurderes de faktiske udgifter ved *lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (den såkaldte forskerskatteordning)* at være langt mindre end det umiddelbare provenu som resultat af adfærdseffekter. Det skyldes, at ordningen bidrager til at tiltrække højtkvalificeret udenlandsk arbejdskraft, som ellers ikke ville arbejde i Danmark. Det bidrager positivt til de offentlige finanser og indebærer herudover en gevinst som følge af et højere arbejdsudbud.

- **Kontraktuelle bindinger**. Der kan være aftaler, hvor staten har indgået en kontraktuel forpligtelse på fx at betale en given støttesats på el langt ud i fremtiden. Det gælder også diverse garantistillelser, tilbagebetaling af lån mv., som staten også har forpligtet sig til. Disse ordninger kan derfor ikke saneres.

- **Ændringer fra 2023 til 2030**. Bevægelsen afspejler, at en række midlertidige erhvervsstøtteordninger udløber frem mod 2030.

Ekspertgruppen skal ifølge kommissoriet ikke tage højde for politiske bindinger. Ordninger, som er omfattet af politiske bindinger, fx forlig og politiske målsætninger, er derfor også inkluderet i saneringsbasen. Det bemærkes, at hvis en ordning, der bidrager til at opfylde en udgiftsbestemt målsætning, saneres, kan de frigjorte midler alt andet lige ikke anvendes til indsatser uden om den pågældende målsætning, hvis der fortsat er et politisk ønske om at opfylde målsætningen. Det gælder fx forskningsmålsætningen om, at de statslige forskningsudgifter skal udgøre 1 pct. BNP.

5.3 Ekspertgruppen tager alene stilling til sanering

Ekspertgruppens saneringsanbefalinger bygger på de tre principper, som er beskrevet i kapitel 3, og tager afsæt i den tilgængelige information samt ministeriernes opgørelser og beregninger af ordninger. Ekspertgruppen har taget udgangspunkt i ordninger, der indgår i finansloven for 2023.

I fraværet af kvantitative holdepunkter har ekspertgruppen ikke forholdt sig til niveauet af støtte i de enkelte ordninger. Ekspertgruppen forholder sig som udgangspunkt heller ikke til, hvordan en anbefaling skal udføres eller implementeres i praksis. Konkrete overvejelser om fx indfasning overlades således til den efterfølgende politiske implementering, men følgende overordnede overvejelser kan tages med i betragtning:

- I forbindelse med implementeringen af nogle af anbefalingerne vil det være relevant at overveje, om der er behov for en gradvis indfasning. Hvis store omstillinger skal håndteres på kort tid, kan det have store konsekvenser for dem, der bliver ramt af ordningernes ophør. Afviklingen af nogle ordninger kan også kræve yderligere handling, som forhindrer en hurtig omstilling. Hvis fx den såkaldte ”bondegårdsregel” afvikles, vil det bl.a. kræve et nyt vurderingssystem for produktionsjord.

- Omvendt er ekspertgruppens anbefaling til saneringer i mange tilfælde udtryk for en vurdering af, at den eksisterende ordning er uhensigtsmæssig i et samfundsøkonomisk perspektiv, hvilket taler for en hurtig indfasning af anbefalingen. Når uhensigtsmæssige støtteordninger saneres, forventes markedsdynamikken at understøtte, at produktionsressourcerne anvendes, hvor de skaber den største samfundsøkonomiske værdi. Det har således ikke været ekspertgruppens fokus at vurdere konsekvenser af anbefalingerne for enkelte brancher, men nærmere at se på samfundsøkonomien som en helhed.

Ekspertgruppen har inddelt de 185 ordninger i otte kategorier efter hvilke aktiviteter eller erhverv, som ordningerne primært er rettet mod: *1) Eksportfremme, internationale forhold og turisme, 2) Forskning, innovation, iværksætteri og erhvervsforhold, 3) Søfart, 4) Kultur og almennyttige formål, 5) Landbrug, miljø og natur, 6) Klima, 7) Regional udvikling* og *8) Resterende ordninger*. Nogle af de overordnede kategorier er inddelt i yderligere underkategorier, hvor der indgår ordninger, som i høj grad er rettet mod den samme aktivitet og/eller anvender ens instrumenter. Ordningerne under hver kategori samt rationalerne for og imod sanering gennemgås i det nedenstående.

5.4 Eksportfremme, internationale forhold og turisme

Ordningerne inden for *eksportfremme, internationale forhold og turisme* har til formål at øge den samlede danske eksport i form af støtte til danske virksomheders eksport til udlandet og turisme i Danmark. Det samlede niveau for erhvervsstøtte til eksportfremme, internationale forhold og turisme udgør i 2030 ca. 609 mio. kr. fordelt på 14 ordninger. Ekspertgruppen anbefaler, at 11 ordninger saneres helt eller delvist, hvilket kan frigøre 437 mio. kr. i 2030.

Ekspertgruppen inddeler ordningerne i to underordnede kategorier:

- Eksportfremme og internationale forhold
- Turisme

Eksportfremme og internationale forhold

Der er i alt 10 ordninger med samlede statslige omkostninger på 357 mio. kr. i 2030, som har til formål at støtte danske virksomheders eksport til udlandet eller at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark. Ordningerne består primært af indsatser i regi af Udenrigsministeriet fx i form af subsidieret eller gratis adgang til rådgivning og vejledning, tilskud til deltagelse i erhvervsfremstød mv., men også andre ordninger såsom tilskud til markedsføringskonsortier, der bl.a. arbejder for at øge omverdenens kendskab til udvalgte erhverv i Danmark.

Ordningerne vurderes efter relevanskriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Dele af ordningerne udbydes i konkurrence med det private marked, og indretningskriterie B2, om at støtte ikke bør virke konkurrenceforvridende i forhold til privat aktivitet, er derfor også relevant i vurderingerne af ordningerne. Ekspertgruppen anbefaler, at alle ordningerne saneres.

International arbejdsdeling, herunder import og eksport, er vigtig for en lille økonomi som Danmark. Men for at kunne retfærdiggøre erhvervsstøtteordningerne inden for eksportfremme, skal der være et solidt fagligt argument for, at ordningen bidrager til en bedre samfundsøkonomi. Det vil fx være tilfældet, hvis en ordning fører til øget eksport, og øget eksport samtidig *i sig selv* er forbundet med gevinster for andre end den virksomhed, der har fået støtte. Sådanne gevinster for andre virksomheder kan fx være, hvis de kan drage nytte af ny viden og nye produktionsmetoder, som den støttede virksomhed opnår som følge af eksport. Ekspertgruppen finder ikke, at der er klare tegn på, at det er tilfældet.

Eksportfremme risikerer at øge aktiviteten i eksporterhverv på bekostning af aktivitet andetsteds i økonomien, uden det afhjælper en markedsfejl. Gevinsterne ved eksportfremmeordningerne vurderes derfor i overvejende grad at tilfalde de støttede virksomheder. Derfor bør omkostningerne ved ordningerne også dækkes af de deltagende virksomheder – og ikke skatteborgerne. Eksportrådgivning udbydes samtidig i konkurrence med det private marked, og støtten risikerer dermed også at virke konkurrenceforvridende i forhold til privat aktivitet. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at ordningerne, der har til formål at fremme eksport, overgår til fuld brugerfinansiering.

Flere ordninger er rettet mod investeringsfremme og har til formål at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark. Danmark er et relativt lille marked, og der kan derfor være informationsbarrierer for udenlandske investorer sammenlignet med deres kendskab til store markeder i større økonomier. Samtidig kan udenlandske investeringer have en række afledte positive virkninger på dansk økonomi, hvis de bringer ny viden, nye produktionsformer og lignende med sig. I det omfang der er informati-

onsbarrierer – en markedsfejl – kan der derfor være et samfundsøkonomisk argument for statslig indblanding. Det er dog meget usikkert, om de eksisterende ordninger, fx Invest in Denmark og Copenhagen Capacity, i praksis afhjælper eventuelle informationsbarrierer på den mest effektive måde. Samtidig må det forventes, at udenlandske virksomheder, på linje med danske virksomheder, har en egeninteresse i at få rådgivning om at investere i udlandet, hvorfor de som udgangspunkt selv bør afholde omkostningerne.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for ordninger inden for *eksportfremme og internationale forhold* kan frigøre 357 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 5.1.*

Tabel 5.1 Eksportfremme og internationale forhold – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Eksportfremme og internationale forhold		**547**	**357**	**522**	**357**
Eksport- og investeringsfremme mv. (Trade Council)	Saneres	394	308	394	308
Fælles erhvervsfremstød	Saneres	43	22	43	22
Indsats for små og mellemstore virksomheder og innovative vækstvirksomheder og iværksættere	Saneres	40	13	40	13
Tilskud til markedsføringskonsortier[1)]	Saneres	23	3	23	3
Tilskud til Copenhagen Capacity	Saneres	11	11	11	11
Tilskud til eksportfremme af dansk energiteknologi	Saneres	9	0	9	0
Understøttelse af eksportfremme af dansk energiteknologi	Saneres	3	0	3	0
Grøn projekt- og markedsmodningsfacilitet	Ikke vurderet (udløber i 2023)	21	0	-	-
Øvrige tilskud ifm. eksport-, internationaliserings og investeringsfremmeområdet	Ikke vurderet (udløber i 2023)	3	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Tilskud til markedsføringskonsortier består af to separate konti på finansloven.
Kilde: Finansloven for 2023.

Turisme

Der er i alt fire ordninger med samlede statslige omkostninger på 252 mio. kr. i 2030, som har til formål at fremme turismen i Danmark. Ordningerne består af statslige tilskud til turismeselskaber- og organisationer samt en pulje til udvikling af projekter relateret til turisme.

Alle ordningerne er vurderet efter relevanskriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*, da de er rettet mod at fremme turismen. Én ordning har også et hensyn om at understøtte lokal økonomisk udvikling, og er derfor også vurderet op mod relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn*. To af ordningerne anbefales saneret, én ordning anbefales delvist saneret, og én ordning anbefales ikke saneret.

Når en turist kommer til Danmark, vil vedkommende typisk have en kunderelation til flere danske virksomheder inden for bl.a. transport, hoteller, restauranter, detailhandlen og kulturtilbud. Markedsføringen af Danmark som turistdestination kan derfor siges at have karakter af et såkaldt offentligt gode. Offentlige goder indebærer, at brugere ikke kan ekskluderes fra at benytte sig af/få gavn af godet (her markedsføringen af Danmark), samtidig med at én brugers forbrug ikke udelukker andre fra at forbruge godet.

Virksomheder vil altså nyde godt af, at deres konkurrenter markedsfører sig over for udenlandske forbrugere, eller sagt med andre ord, den enkelte virksomhed høster ikke den fulde gevinst af sin egen markedsføringsindsats. Det er et argument for offentlig indblanding i markedsføringen og udviklingen af Danmark som turistdestination. Dette argument kan også fremføres for andre markedsføringsaktiviteter, fx af konkrete erhverv, hvor ekspertgruppen anbefaler sanering. Forskellen består i, at turismeproduktet – modsat andre produkter – er sammensat af en meget forskelligartet portefølje af tilbud, som tilsammen udgør det danske turismebrand, hvilket kræver en koordineret indsats at opbygge. Endelig kan turisme være forbundet med positive eksternaliteter for folk, der er bosiddende i området, da turismeaktivitet kan give grobund for et øget udbud af fx kulturelle tilbud.

På den baggrund anbefaler ekspertgruppen ikke at sanere VisitDenmark og destinationsudviklingspuljen under puljen til lokale og tværgående turismeprojekter. Omvendt anbefales sanering af Wonderful Copenhagen, pulje til lokale og tværgående turismeprojekter samt turismeudviklingsselskaber, da de berørte kommuner selv bør prioritere midler hertil, i det omfang de ønsker opgaven løftet med offentlige midler. Det vurderes derimod ikke at være en statslig opgave.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for ordninger inden for *turisme* kan frigøre 80 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 5.2.*

Tabel 5.2 Turisme – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Turisme		**262**	**252**	**80**	**80**
Wonderful Copenhagen	Saneres	47	47	47	47
Turismeudviklingsselskaber	Saneres	23	23	23	23
Pulje til lokale og tværgående turismeprojekter	Saneres delvist	54	54	11	11
VisitDenmark	Saneres ikke	139	129	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023.

5.5 Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold

Ordningerne inden for *forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold* er rettet mod erhvervslivets muligheder for at udvikle og omsætte ny viden til innovative løsninger samt at understøtte likviditet og adgang til kapital for særligt SMV'er. Det samlede niveau for erhvervsstøtte til forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold udgør i 2030 ca. 8,2 mia. kr. fordelt på 37 ordninger. Hertil kommer én ordning, der er under afvikling og forbundet med indtægter, og som derfor ikke er behandlet. Den fremgår af *tabel 19* i *bilag 2*.

Ekspertgruppen anbefaler at sanere 13 ordninger helt eller delvist, hvilket kan frigøre 1,4 mia. kr. i 2030.

Ekspertgruppen inddeler ordningerne i to underordnede kategorier:

- Forskning og innovation
- Iværksætteri og erhvervsforhold

Forskning og innovation

Der er i alt 11 ordninger med samlede statslige omkostninger på 5,0 mia. kr. i 2030, som har til formål at understøtte erhvervslivets muligheder for at udvikle og omsætte ny viden til innovative løsninger. Ordningerne består af skatteordninger, fx straksafskrivning af udgifter til computersoftware og merfradrag for udgifter til forskning og udvikling, samt tilskudsordninger i form af fx tilskud til Danmarks Innovationsfonds uddelinger.

Alle ordninger i kategorien er vurderet efter relevanskriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Der kan opstå positive eksternaliteter ved forskning og innovation, hvis virksomheder eller aktører får gavn af andres forskningsresultater. Herigennem kan de også øge deres produktivitet. Én virksomheds forskning kan på den måde have værdi for andre virksomheder, men denne effekt indgår som udgangspunkt ikke i den enkelte virksomheds beslutning om at investere i forskning eller innovation. Konsekvensen er, at niveauet af forskning og innovation fra et samfundsmæssigt synspunkt bliver for lavt, hvis det overlades til markedet alene. Ekspertgruppen anbefaler derfor ikke, at ordninger der direkte understøtter virksomheders aktiviteter til forskning og udvikling saneres. Det gælder også, hvis forskningen er anvendelsesorienteret, og derfor i mindre grad kan komme mange andre virksomheder til gode ligesom fx grundforskning kan.

Der er dog ingen holdepunkter for, hvad niveauet af erhvervsstøtte til forskning og udviklingsaktiviteter skal være, hvilket kan pege på et potentiale for at sanere nogle af ordningerne delvist. I dag bliver der fx givet betydelig offentlig støtte til forskning gennem ikke blot erhvervsstøtteordninger, men også fx Danmarks Grundforskningsfond, der kan søges af forskere og virksomheder, der udøver grundforskning. Tilskud til universiteterne mv. kan også opfattes som støtte til forskning. Sammenlignet med en række lande, Danmark normalt sammenligner sig med, ligger både erhvervslivets og det offentliges udgifter til forskning og udvikling også forholdsvist højt. Det kan således være, at den marginale gevinst i form af viden spillovers ved den sidste statsligt støttede forskningskrone ikke står mål

med omkostningen, men der er ikke empiriske holdepunkter for dette, og ekspertgruppen tager således ikke stilling til ordningernes størrelse. Samtidig er der – for anvendelsesorienteret forskning – en risiko for, at det offentlige støtter forskning, der alligevel var blevet gennemført.

På den baggrund anbefales kun sanering af to erhvervsstøtteordninger inden for denne kategori. Det drejer sig for det første om ordningen, der giver virksomheder mulighed for at straksafskrive udgifter til knowhow eller patentrettigheder. Ekspertgruppen har her lagt vægt på, at det ikke er klart i hvor høj grad skattebegunstigelsen på erhvervelse af knowhow og rettigheder giver øget incitament til forskning og udvikling, og at der i forvejen gives støtte til forskning og udvikling gennem andre mere direkte og mere hensigtsmæssige ordninger til at indfri formålet.

Derudover anbefales adgangen til at straksafskrive computersoftware også saneret. Forklaringen er, at der ikke kan peges på en forskel mellem software og andre aktiver, virksomhederne investerer i, der i dag kan begrunde en særlig skattebegunstigelse for softwareinvesteringer.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for ordninger inden for *forskning og innovation* kan frigøre 800 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 5.3*.

Tabel 5.3 Forskning og innovation – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Forskning og innovation		**5.438**	**5.011**	**800**	**800**
Straksafskrivning af udgifter til computersoftware	Saneres	600	600	600	600
Straksafskrivning af udgifter til knowhow og patentrettigheder	Saneres	200	200	200	200
Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter	Saneres delvist (ikke-fastlagt beløb)	335	261	-	-
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling	Saneres ikke	1.800	1.950	0	0
Danmarks Innovationsfond	Saneres ikke og samtænkes	1.690	1.187	0	0
Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter)	Saneres ikke	700	700	0	0
Straksafskrivning af udgifter til driftsmidler til forskning og forsøg	Saneres ikke	40	40	0	0
Medfinansiering af danske virksomheders og forskningsinstitutioners forsknings- og udviklingsarbejder af relevans for Forsvaret	Saneres ikke	38	38	0	0
Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)	Saneres ikke	30	35	0	0
Trial Nation – National organisation til fremme af kliniske forsøg i Danmark[1)]	Ikke vurderet (udløber i 2023)	5	0	-	-
Rethink Value	Ikke vurderet (udløber i 2023)	1	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Ud over ordningerne i tabel 5.3 understøttes erhvervslivets forskningsmuligheder også indirekte af fondes *fradrag for almennyttige uddelinger og hensættelser,* der gennemgås særskilt i afsnit 5.7. Her fremgår bl.a. at godt 40 pct. af fondenes uddelinger i 2021 svarende til ca. 12 mia. kr. gik til videnskabelige formål. Dertil kommer, at det af regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* fremgår, at regeringen ønsker at øge det nuværende *merfradrag for udgifter til forskning og udvikling* (F&U-fradrag). Det anbefales, at der foretages en opfølgning på baggrund af de senere års forøgelse af støtten samt samspillet med øvrig støtte til forskning og udvikling.

Iværksætteri og erhvervsforhold

Der er i alt 26 ordninger, svarende til statslige omkostninger på 3.223 mio. kr. i 2030, der gennem forskellige instrumenter sigter mod at forbedre forholdene for iværksættere og erhvervslivet generelt. Ordningerne består bl.a. af skatteordninger som *forlængede momskredittider* og af tilskudsordninger som *videnbaserede klyngeaktiviteter mv.* og *vækstkautioner.*

De fleste ordninger har til hensigt at afhjælpe en markedsfejl eller styrke væksten typisk gennem branchestøtte, og er derfor vurderet efter relevanskriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Enkelte ordninger – fx *momsfritagelse for bedemandsvirksomhed* – er helt eller delvist vurderet op mod relevanskriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Det samfundsøkonomiske argument for erhvervsstøtte til iværksætteri bygger oftest på tilstedeværelsen af asymmetrisk information på kapitalmarkederne, som medfører, at der er mangel på risikovillig kapital til og kreditbegrænsninger for særligt iværksættere, hvorfor virksomhederne enten slet ikke eller kun i begrænset omfang kan få finansiering til deres projekter. Iværksætteri er gavnligt for bl.a. virksomhedsdynamikken og konkurrencen i økonomien, og forbedret adgang til kapital for iværksættervirksomheder kan derfor påvirke produktiviteten positivt og således forbedre samfundsøkonomien. Det samfundsøkonomiske afkast kan derfor være større end bankernes og investorernes individuelle afkast, og der kan således være et argument for, at staten på forskellige måder understøtter, at der er risikovillig kapital til rådighed og færre kreditbegrænsninger. Det sker fx gennem ordningen *vækstkautioner*, hvor Danmarks Eksport- og Investeringsfond kautionerer for lån på op til 2 mio. kr. til små- og mellemstore virksomheder med vækstplaner, som ellers ikke kan opnå tilstrækkelig finansiering.

Herudover kan erhvervsstøtte være et værktøj til at sænke virksomhedernes administrative omkostninger eller lette erhvervsøkonomiske byrder, der gør det lettere for virksomhederne at prioritere deres ressourcer på virksomhedsdrift og –udvikling. Det omfatter fx *straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid* og ordningerne om *sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere.*

Ekspertgruppens gennemgang af ordningerne inden for iværksætteri og erhvervsforhold viser imidlertid også, at mange ordninger har karakter af branchestøtte, hvor der ikke er overbevisende argumenter for, at de afhjælper markedsfejl. Støtten kommer dermed primært de individuelle virksomheder til gode og ikke samfundsøkonomien bredt set. På den baggrund anbefales, at en betydelig del af ordningerne saneres. Samtidig anbefales også sanering af ordningen *tilskud til videnbaserede klyngeaktiviteter*. Der kan i opstartsfasen af en klynge være et argument for statslig støtte, men den nuværende ordning vurderes at have karakter af vedvarende støtte, ligesom der ikke er overbevisende argumenter for, at staten fra centralt hold kan udpege potentielle klynger.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for ordninger inden for *iværksætteri og erhvervsforhold* kan frigøre 558 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 5.4*.

Tabel 5.4 Iværksætteri og erhvervsforhold – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Iværksætteri og erhvervsforhold		**3.381**	**3.223**	**493**	**558**
Videnbaserede klyngeaktiviteter mv.	Saneres	92	92	0	92
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	Saneres	65	65	65	65
Innovation Centre Denmark	Saneres	40	0	40	0
Afgiftslettelse for små ølproducenter	Saneres	15	15	15	15
Støtte til små slagterier	Saneres	11	11	11	11
Investorfradrag	Saneres	6	20	6	20
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	Saneres	1	1	1	1
Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder	Saneres delvist	700	700	300	300
Pulje under Danmarks Erhvervsfremme-bestyrelse	Saneres delvist	298	296	48	46
Tilskud til standardisering (Dansk standard)	Saneres delvist	22	22	8	8
Skatteordninger for selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier[1)]	Saneres ikke	1.000	1.000	0	0
Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.	Saneres ikke	600	600	0	0
Fradrag for selvstændiges udgifter til sygedagpenge- og arbejdsskadeforsikringer	Saneres ikke	110	110	0	0
Sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere[2)]	Saneres ikke	159	159	0	0
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	Saneres ikke	65	85	0	0
Små vækstkautioner	Saneres ikke	51	0	0	0
Fremrykket fradrag for potentielle erhvervs-drivende (etablerings- og iværksætterkonto-ordningen)	Saneres ikke	40	40	0	0
Center for Offentlig-Privat Innovation	Saneres ikke	21	0	0	0
Medfinansiering af EU's Regionalfond og Socialfond	Saneres ikke	8	8	0	0
Væksthusene og grønt iværksætterhus	Saneres ikke	2	0	0	0
Matchfinansiering[3)]	Ikke vurderet (udløber i 2023)	70	0	-	-
Pulje til innovative indkøb i sundhedsvæsenet	Ikke vurderet (udløber i 2023)	5	0	-	-
Patentvoucher	Ikke vurderet (udløber i 2023)	3	0	-	-
Momsfritagelse for finanssektoren modregnet lønsumsafgift	Ikke vurderet	0	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Skatteordninger for selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier består af to separate ordninger for hhv. afkast fra udbytter og avancer.
2) Sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere består af to separate ordninger.
3) Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

5.6 Søfart

Alle ordningerne inden for kategorien *søfart* understøtter rederier. Det samlede niveau for erhvervsstøtte under kategorien skønnes at udgøre knap 1,6 mia. kr. i 2030 fordelt på syv ordninger. Ekspertgruppen anbefaler, at tre ordninger saneres.

Ordningerne består af fire skatteordninger og tre mindre tilskudsordninger. Skatteordninger giver rederier særlige fordele relativt til andre erhverv og har til formål at understøtte danske rederiers internationale konkurrenceevne. Det gælder bl.a. DIS-ordningen, som under visse betingelser skattefritager søfolks lønindkomst, samt tonnageskatten, der indebærer en mere lempelig beskatning af rederierne i forhold til den almindelige selskabsskat. Tilskudsordningerne dækker forskellige tilskud til rederierne, såsom fx tilskud til dækning af udgifter til bl.a. hjemrejse, kost og logi for efterladte søfarende.

De fire ordninger, der har til hensigt at understøtte rederiernes konkurrenceevne, er vurderet efter relevanskriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. De tre mindre erhvervsstøtteordninger, som har til formål at beskytte personer, som arbejder til søs, vurderes efter relevanskriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

For at kunne retfærdiggøre erhvervsstøtte, der skal give danske rederier en konkurrencefordel sammenlignet med andre lande, skal der være et solidt fagligt argument for, at ordningen bidrager til en bedre samfundsøkonomi. I den forbindelse bør man holde sig for øje, at støtten i mange tilfælde er et resultat af et internationalt støttekapløb, hvor forskellige landes særordninger inden for den maritime sektor indebærer væsentlige økonomiske uhensigtsmæssigheder. Ekspertgruppen bakker således overordnet op om, at der frem for nationale løsninger i stedet arbejdes på internationale løsninger i forhold til at sikre ens rammevilkår for erhvervet på tværs af landegrænser.

Når det synes attraktivt for mange lande at fastholde og tiltrække rederier og skibe, skyldes det primært, at placeringen af rederiernes hovedsæder er afgørende for, hvor de betaler skat. Og rederiernes hovedsæde kan flyttes, eller rederierne kan oprette datterselskaber – det kaldes udflytning.

Tonnageskatteordningen, som indebærer en lavere selskabsbeskatning af rederierne end den almindelige selskabsskat, vurderes at have betydning for placering af hovedsæde mv. Der er således risiko for, at rederier, der opererer fra Danmark, vil flytte ud og medføre en negativ påvirkning på samfundsøkonomien via bl.a. tabte investeringer og skatteindtægter. Det har ekspertgruppen valgt at lægge vægt på, og anbefaler derfor ikke en sanering af ordningen. Ekspertgruppen er dog opmærksom på, at ordningen i udgangspunktet indebærer en forvridning af samfundets investeringer. Dette er principielt set uhensigtsmæssigt og har karakter af branchestøtte.

Rederierne har også mulighed for relativt frit at registrere deres skibe – hvis flag de sejler under - i de lande, hvor det er mest opportunt for dem. Flagstaten har bl.a. betydning for, hvilket lands beskatningsregler som søfolkene om bord på skibene underlægges. De tre ordninger på området, der vedrører indkomstbeskatning, herunder særligt DIS-skatteordningen, vurderes at have betydning for, i hvilke lande rederierne registrerer deres skibe. Ekspertgruppen anbefaler, at disse ordninger saneres. Det skal ses i lyset af, at ordningerne bidrager til at binde dansk arbejdskraft i skattefritaget beskæftigelse om bord på skibene. Arbejdskraften kunne alternativt have haft et arbejde på land i Danmark til almindelig beskatning.

Der er foretaget en beregning af potentialet ved en afskaffelse af de tre indkomstskatteordninger, herunder navnlig DIS-ordningen, som viser et potentiale på godt 1,1 mia. kr. årligt (fuldt indfaset) i forøgede skatteindtægter, såfremt hovedparten af danske søfolk får arbejde på land i Danmark på almindelige danske skattevilkår. Ekspertgruppen anerkender dog også, at der er store usikkerheder forbundet med, hvordan både rederier og søfolk vil indrette sig i tilfælde af en afskaffelse af ordningerne.

Ekspertgruppen anbefaler ikke at sanere de mindre tilskudsordninger, der er vurderet efter relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn*. Det skal dels ses i lyset af, at de bl.a. sikrer, at Danmark lever op til internationale forpligtelser, samt fungerer som social beskyttelse af søfolk, hvis fx rederiet misligholder sine forpligtelser.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for ordningerne inden for *søfart* er sammenfattet i *tabel 5.5.*

Tabel 5.5 Søfart – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Søfart		1.552	1.551	**+/1.096**	**+/1.095**
Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordning)[1)]	Saneres	1.050	1.050	+/1.050	+/1.050
Refusionsordning for sandsugere[1)]	Saneres	40	40	+/40	+/40
Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)[1)]	Saneres	6	5	+/6	+/5
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	Saneres ikke	455	455	0	0
Underhold og hjemrejse for efterladte søfarende	Saneres ikke	1	1	0	0
Hjemsendelse af søfarende	Saneres ikke	0	0	0	0
Rederibidrag og sygesikring af søfarendeSygesikring af søfarende	Saneres ikke	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.

1) Saneringspotentialet har udgangspunkt i en række antagelser om søfolk og rederiernes adfærd. Antagelserne er forbundet med usikkerhed og bunder ikke i konkrete empiriske studier af ordningernes virkninger. Finansministeriet vurderer på den baggrund, at et sådant potentiale ikke vil kunne disponeres her og nu i forbindelse med en eventuel beslutning om at sanere ordningerne. Potentialet er på den baggrund opgjort særskilt fra pro venuerne af de øvrige anbefalinger.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

5.7 Kultur og almennyttige formål

Ordningerne inden for *kultur og almennyttige formål* omfatter ordninger, der på forskellig vis støtter kulturlivet, samfundsoplysning og andre almennyttige formål. Det samlede niveau for erhvervsstøtte til kultur og almennyttige formål udgør i 2030 ca. 5,6 mia. kr. fordelt på 19 ordninger. Ekspertgruppen anbefaler at sanere fem ordninger helt eller delvist, hvilket kan frigøre 65 mio. kr. i 2030.

Erhvervsstøtten til kulturelle og almennyttige formål er kendetegnet ved, at støtten typisk har til hensigt at opfylde andre samfundshensyn end at understøtte erhvervslivet specifikt. Støtten får alligevel karakter af erhvervsstøtte, idet mange kulturelle aktører og udbydere driver deres aktiviteter på helt eller delvist markedsmæssige vilkår gennem private virksomheder.

Ekspertgruppen inddeler ordningerne i tre underordnede kategorier:

- Kulturelle formål
- Film- og medieproduktion
- Fradrag for almennyttige uddelinger mv.

Kulturelle formål

Der er i alt otte ordninger med samlede statslige omkostninger på 159 mio. kr. i 2030, som har til formål at understøtte kulturen i samfundet. Det sker fx gennem skatteordninger, der understøtter forskellige kunstkøb eller gaver til kulturinstitutioner, men også gennem tilskud til fx Dansk Arkitektur Center og zoologiske anlæg.

Ordningerne er alle i overvejende grad vurderet efter relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn*. Her er principperne om administration og indretning særligt vigtige, idet der grundlæggende er tale om en politisk prioritering af midler til området, hvorfor fokus især har været på, *hvordan* midlerne udmøntes. Tilskuddene til Dansk Design Center og Dansk Arkitektur Center har dog helt eller delvist et fokus på styrket vækst og et element af branchestøtte og er således helt eller delvist vurderet efter relevanskriteriet *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ekspertgruppen anbefaler sanering af en ordning, der gennem særregler i skattesystemet indirekte understøtter kunstnere. Det er *virksomheders afskrivninger på kunstkøb*. Anbefalingen skal ses i lyset af, at ordningen støtter kunstnere indirekte, hvilket ikke er i overensstemmelse med princippet om et overskueligt og lettilgængeligt støttesystem, hvor også de offentlige administrationsomkostninger skal begrænses. Samtidig er ordningen rettet mod private køb af kunst, som ikke nødvendigvis gør kunsten tilgængelig for den brede befolkning.

De dele af tilskuddene til Dansk Design Center og Dansk Arkitektur Center, der har karakter af branchestøtte til hhv. design- og arkitektbranchen, anbefales saneret. Der er her tale om branchestøtte, uden at der er klare indikationer på, at netop de to brancher er påvirket af markedsfejl. Der er således ikke et samfundsøkonomisk argument for statslig støtte. For Dansk Arkitektur Center indebærer det en delvis sanering, idet en andel af tilskuddet til Dansk Arkitektur Center understøtter arkitekturformidling, mens det foreslås at sanere hele støtten til Dansk Design Center. Der anbefales ikke sanering af tilskuddet til zoologiske anlæg, da fokus for støtten er ikke-kommercielle aktiviteter.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for ordninger inden for *kulturelle formål* kan frigøre 65 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 5.6.*

Tabel 5.6 Støtte til kulturelle formål – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til kulturelle formål		**163**	**159**	**65**	**65**
Virksomheders afskrivninger på kunstkøb	Saneres	50	50	50	50
Tilskud til Dansk Design Center	Saneres	15	15	15	15
Tilskud til Dansk Arkitektur Center[1)]	Saneres delvist (ikke-fastlagt beløb)	11	11	-	-
Lavere moms for kunstneres førstegangssalg	Saneres ikke	45	45	0	0
Tilskud til zoologiske anlæg	Saneres ikke	40	38	0	0
Tilskud til Bund Deutscher Nordschleswiger	Saneres ikke	2	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Tilskud til Dansk Arkitektur Center består af tre separate konti på finansloven.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Film- og medieproduktion

Der er i alt seks ordninger med samlede statslige omkostninger på 1.368 mio. kr. i 2030, som har til formål at støtte medie- og filmproduktionen i Danmark. Det sker fx gennem puljer, hvor der kan søges støtte til produktion af film, samt den overordnede mediestøtte. Den 15. november 2023 blev der indgået en ny filmaftale (Filmaftale for 2024-2027: En stærk filmnation). Eventuelle konsekvenser heraf er ikke indarbejdet i anbefalingerne, der tager udgangspunkt i Finansloven for 2023.

Alle ordninger er vurderet efter relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn*. For mediestøttens vedkommende er hensynet at understøtte medier af høj kvalitet og variation, som er en central forudsætning for et velfungerende demokrati. For filmstøttens vedkommende er hensynet at understøtte dansk kulturarv, herunder gennem danskproducerede film, idet det danske sprogområde ikke vurderes stort nok til at sikre tilstrækkelig kvalitet og kvantitet af danskproducerede film på kommercielle vilkår.

Ekspertgruppen har ikke taget stilling til det konkrete støtteniveau, da der er tale om meritgoder, som afspejler et politisk tilvalg. I stedet er der i vurderingen af ordningerne lagt særligt vægt på, hvorvidt indretningen af ordningerne understøtter formålet på en hensigtsmæssig måde. Der lægges ikke op til, at det statslige tilskud til nogen af ordningerne saneres. Ekspertgruppen anbefaler dog, at der i forbindelse med politiske overvejelser om støtteniveauet til medierne tages højde for hele mediemarkedet, herunder de statsligt støttede public service-institutioner.

Der lægges dog op til, at der ikke gives et særskilt statsligt tilskud til de to regionale filmpuljer, FilmFyn og den Vestdanske Filmpulje, men at midlerne i stedet samles i den centrale landsdækkende ordning for tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv. Det skal ses i lyset af, at det generelt vurderes uhensigtsmæssigt at forudbestemme tildelingen af statslige støttemidler på regionale

kriterier, fordi det hindrer en tværgående prioritering baseret på tekniske eller kunstneriske kvalitetskriterier. Ordningen *rigsfællesskabspuljen* er også en lokal filmstøtteordning, hvor der ydes støtte til at udbrede viden om rigsfællesskabet. Her lægges der dog ikke op til en sammenlægning med de øvrige filmstøtteordninger rettet mod dansk filmproduktion, da der er tale om produktion med forankring i Grønland og Færøerne.

Ekspertgruppen anbefaler således ikke at sanere nogle ordninger inden for *film- og medieproduktion*, *jf. tabel 5.7*.

Tabel 5.7 Støtte til film- og medieproduktion – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Film- og medieproduktion		**1.358**	**1.368**	**0**	**0**
Trykte nyhedsmedier og skrevne internet-baserede medier (mediestøtte)	Saneres ikke	490	533	0	0
Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.	Saneres ikke	424	424	0	0
Nulmoms på trykte og elektroniske aviser mv.	Saneres ikke	385	360	0	0
Den regionale filmfond - Den Vestdanske Filmpulje	Saneres ikke	26	26	0	0
Den regionale filmfond - FilmFyn	Saneres ikke	26	26	0	0
Rigsfællesskabspulje	Saneres ikke	7	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Fradrag for almennyttige uddelinger mv.

Der er i alt fem ordninger med samlede statslige omkostninger på ca. 4,0 mia. kr. i 2030, der vedrører almennyttige uddelinger mv. Den største ordning vedrører erhvervsdrivende fonde, som giver mulighed for, at fonde kan fradrage udgifter til almennyttige uddelinger og hensættelser. To af ordningerne vedrører almindelige virksomheder, og giver mulighed for, at virksomhederne kan fradrage udgifter til almennyttig forskning samt pengegaver til kulturinstitutioner mv.

Det er et klart udgangspunkt i dansk skattelovgivning, at erhvervsmæssig indkomst er skattepligtig. Men netop fonde - og i et vist omfang almindelige selskaber – er dog i vid udstrækning fritaget for at betale selskabsskat, hvis deres overskud uddeles til almennyttige formål mv., og de kan således fradrage udgifterne hertil i deres selskabsskat. Fradragsreglerne udgør altså en undtagelse fra den almindelige skattepligt, og ordningerne er derfor omfattet af ekspertgruppens arbejde, selvom uddelingerne ikke i sig selv udgør erhvervsstøtte. Der er således tale om afvigelser fra de almindelige regler i selskabsskatteloven om, at selskaber alene har fradrag for udgifter til at sikre og vedligeholde indkomsten.

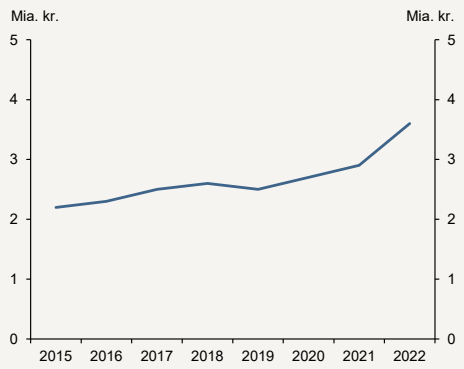
Der er flest statslige omkostninger forbundet med fradrag rettet mod erhvervsdrivende fonde. Erhvervsdrivende fonde ejer eller kontroller helt eller delvist en række af landets største erhvervsvirk-

somheder. Af de omkring 10.000 fonde i Danmark er ca. 1.400 erhvervsdrivende. Det primære hensyn bag etableringen af erhvervsdrivende fonde er typisk den langsigtede stabilitet og udvikling af fondens virksomhed(er) ved at forankre ejerskabet i Danmark og etablere en governance efter stifterens ønske. Samtidig vil det også typisk være et yderligere formål, at fondens overskud anvendes til at yde støtte til især almennyttige eller almenvelgørende formål.

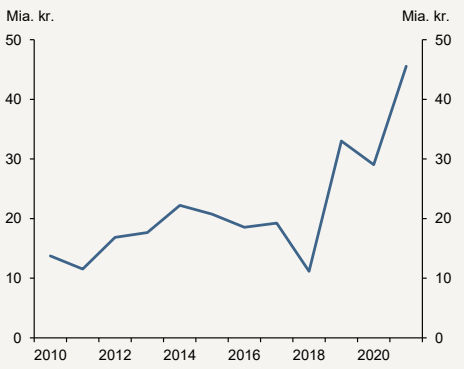
I 2021 gik knap 40 pct. af fondenes uddelinger til videnskabelige formål, hvoraf det sundhedsvidenskabelige område modtog størstedelen. Det kulturelle område – bl.a. museer, scenekunst og billedkunst – modtog 13 pct. Herudover uddelte fondene bl.a. midler til uddannelse (primært grundskolen), internationale humanitære formål og sociale formål.

Fondenes fradrag for almennyttige uddelinger og hensættelser er i dag den største erhvervsstøtteordning, og de statslige omkostninger til ordningen er steget markant siden 2015 til omkring 3,6 mia. kr. om året (varigt), *jf. figur 5.2,* hvilket hænger sammen med en stor stigning i fondenes uddelinger og hensættelser, *jf. figur 5.3*. Det kalder på en særligt grundig behandling af ordningen.

Figur 5.2 Strukturelt niveau for skatteudgiften, 2015-2021



Figur 5.3 Fondes fradrag for uddelinger og hensættelser, 2010-2021



Anm.: Skatteudgiften er opgjort efter tilbageløb.
Kilde: Skatteministeriet.

Ekspertgruppen vurderer, at der kan peges på argumenter både for og imod en sanering af de særlige fradragsmuligheder for almennyttige uddelinger og anbefaler, at der laves en politisk afvejning af argumenterne på baggrund af nedenstående overvejelser.

Argumenter for sanering

Skattebegunstigelsen lægger beslag på offentlige midler. Det kan groft siges, at hver gang en fond uddeler 100 kr. til almennyttige formål, så kan 78 kr. eller mere ses som et frivilligt privat bidrag. De øvrige 22 kr. kan siges at være finansieret af staten, fordi fonde er fritaget for at betale almindelig selskabsskat. Disse uddelinger til almennyttige formål er således uden samme grad af demokratisk indflydelse som statens direkte støtte. Fondene udvælger således selv hvilke almennyttige formål og projekter de støtter. Prioriteringen kan derfor forventes at være en anden, end hvis Folketinget ud-

møntede det statslige bidrag direkte på finansloven til konkrete projekter mv. Den eksisterende fondsstruktur og fondenes fundatser kan således trække anvendelsen af offentlige midler i en anden retning, end det ville være tilfældet i en situation uden fondsbeskatningsreglerne. Det skal ses i lyset af, at fondene i et vist omfang vurderes at prioritere uddelinger på områder, der også kommer fondenes egne datterselskaber til gavn, idet de fx kan støtte forskningsaktiviteter inden for deres egne interesser. Uddelingerne kan samtidig også have en vis brandingmæssig værdi, som vil gavne de fondsejede virksomheder.

Da en betydelig del af fondenes uddelinger er målrettet videnskabelige formål, kan der endvidere være elementer af dobbeltstøtte, i det omfang at fondenes uddelinger til videnskabelige projekter også støttes gennem fx virksomhedernes fradrag for udgifter til forskning og udvikling eller af andre offentlige forskningsmidler. Samtidig er det ikke ualmindeligt, at en fond stiller krav om offentlig medfinansiering, hvis den skal uddele midler til et projekt. En sådan medfinansiering kommer oveni begunstigelsen via skattereglerne.

Fondenes uddelinger kan gå til formål i både Danmark og udlandet. Ifølge Danmarks Statistik gik ca. 5 pct. af uddelingerne i 2016 til udenlandske modtagere, mens andelen i 2021 var steget til 12 pct. af de samlede uddelinger. Borgere i Danmark får ikke nødvendigvis gavn af disse uddelinger, som de gunstige skatteregler understøtter.

Argumenter mod sanering

Hvis fradrag sænkes (eller fjernes) bliver det alt andet lige mindre attraktivt at anvende virksomhedens overskud til almennyttige formål frem for anden anvendelse. Det kan ud fra et samfundsmæssigt perspektiv udgøre et tab. Det skal ses i lyset af, at det kan være positivt for samfundsøkonomien, når virksomheder uddeler overskuddet til almene formål, der gavner samfundet som helhed, frem for andre anvendelser. Eksempelvis kan uddelinger til forskning føre til højere velstand, og uddelinger til kulturelle formål kan komme mange borgere til gode. Sådanne samfundsøkonomiske gevinster kan i sig selv være et argument for at tilskynde private til at foretage almene uddelinger. Samtidig kan fondenes medfinansiering af offentlige projekter, der skulle gennemføres alligevel, mindske det offentliges udgifter ved et givent projekt.

De forskellige argumenter for og imod sanering kan tillægges forskellig politisk vægt. Hvis argumenterne for sanering vægtes højest, anbefales det, at der tages udgangspunkt i en af fire modeller for sanering, som kan skaleres, *jf. tabel 5.8*.

Tabel 5.8 Fire mulige justeringer af fondsbeskatningsreglerne

Model	Uddybende beskrivelse
A) Begrænse fradrag for uddelinger til alle almenvelgørende formål (inkl. forskning)	Fondenes fradrag for almennyttige uddelinger kan begrænses, så der ikke længere gives fuldt fradrag.
B) Begrænse (eller fjerne) fradrag for almenvelgørende uddelinger (ekskl. forskning)	Fondenes uddelinger til godkendte forskningsinstitutioner kan ligestilles med selskabers fradrag, såsom at fonde – lige som selskaber – alene har fradrag for uddelinger til almennyttig forskning. Alternativt kan fondes fradrag til andre almennyttige uddelinger begrænses.
C) Indføre et årligt loft over fradragsretten for den enkelte aktør	Der kan indføres loft over fondenes fradrag for uddelinger i løbet af et år.
D) Fuld sanering af skatteordninger og oprettelse af statslig pulje	Det er muligt at fjerne det særlige skattefradrag for almennyttige uddelinger helt og anvende en del af merprovenuet til at oprette en ny statslig pulje, hvor fondene kan søge medfinansiering, når de støtter almennyttige formål. Det vil samtidig skabe budgetsikkerhed for staten, fordi modellen lægger et loft over det offentlige mindreprovenu. Der må påregnes udgifter til at administrere en statslig pulje.

En fradragsbeskæring vil indebære, at de fleste fonde vil komme til at betale skat løbende. Det vil uden yderligere foranstaltninger hindre, at større erhvervsdrivende fonde kan undtages fra OECD's/EU's minimumsbeskatningsregler, der har til formål at sætte en effektiv bund under selskabsskatten for store multinationale koncerner. Det vil potentielt medføre store økonomiske konsekvenser for fondene. Det er p.t. usikkert, om det er muligt at etablere et regelsæt, der kan afbøde virkningen af minimumsbeskatningsreglerne for alle berørte fonde, og en fradragsbeskæring kan derfor potentielt medføre økonomiske konsekvenser for fondene.

Da det for nuværende er usikkert, har ekspertgruppen ikke taget disse konsekvenser med i vurderingen af ordningerne. Det er således en forudsætning for ekspertgruppens ovenstående gennemgang af de fire modeller, at det er muligt at etablere et regelsæt, der giver mulighed for at fondene ikke omfattes af minimumsbeskatningsreglerne alene som konsekvens af, at fradraget beskæres.

Ekspertgruppen anbefaler, at der ligeledes for de tre øvrige ordninger – *selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning, fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.* samt *konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger* tages udgangspunkt i de samme argumenter.

Formålet med fondes bundfradrag er derimod først og fremmest at lette de administrative byrder for mindre fonde med begrænsede skattepligtige indtægter. Erhvervsstøtten (provenuet) vurderes at være lavere end omkostningerne for fondene forbundet med en afskaffelse. Ekspertgruppen anbefaler derfor ikke, at fondenes bundfradrag saneres.

Ekspertgruppens samlede anbefalinger for fonde fremgår af *tabel 5.9*.

Tabel 5.9 Fradrag for almennyttige uddelinger mv. – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Fradrag for almennyttige uddelinger mv.		**4.040**	**4.040**	**0-4.040**	**0-4.040**
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser	-	3.600	3.600	0-3.600	0-3.600
Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning	-	400	400	0-400	0-400
Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.	-	25	25	0-25	0-25
Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger	-	15	15	0-15	0-15
Fondes bundfradrag	Saneres ikke	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Skatteministeriet.

5.8 Landbrug, miljø og natur

Ordningerne inden for *landbrug, miljø og natur* har til formål at styrke særligt landbrugets udvikling, herunder bl.a. med fokus på erhvervsfremme, forsyningssikkerhed, miljøtilpasning og biodiversitet. Det samlede niveau for dansk erhvervsstøtte til landbrug, miljø og natur udgør i 2030 ca. 1.439 mio. kr. fordelt på 37 ordninger. Hertil kommer tre ordninger der er under afvikling eller forbundet med indtægter for staten, og som derfor ikke er behandlet. De fremgår af *tabel 19* i *bilag 2*.

Hertil kommer omkring 7 mia. kr. i landbrugsstøtte fra EU, som ikke gennemgås i rapporten, idet der er tale om 100 pct. EU-finansierede ordninger.

Ekspertgruppen anbefaler, at 13 ordninger saneres helt eller delvist, hvilket kan frigøre 333 mio. kr. i 2030.

Ekspertgruppen inddeler ordningerne i to underordnede kategorier:

- Landbruget og fiskeri.
- Miljø, biodiversitet mv.

Landbrug og fiskeri

Der er 18 ordninger med samlede statslige omkostninger på 1.308 mio. kr. i 2030, som har til formål at støtte landbrug og fiskeri. Erhvervsstøtteordningerne på landbrugs- og fiskeriområdet består primært af en række skattemæssige begunstigelser. Herudover er der også betydelige midler, der er øremærket afsætningsfremme, forskning og udvikling og naturgenopretning inden for både landbrugs- og fiskeriområdet.

Der er en lang tradition i Danmark og EU for at understøtte både landbrugs- og fiskerierhvervet for at sikre en stabil og selvstændig fødevareforsyning. Samtidig har landbruget traditionelt haft stor betydning for aktiviteten i landdistrikterne. I dag vurderes landbrugs- og fiskerisektoren ikke at opfylde særlige forsyningsmæssige hensyn, og støtten har karakter af branchestøtte. De fleste ordninger er derfor vurderet efter relevanskriteriet *A1. Bedre samfundsøkonomi.* Enkelte ordninger – fx *tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering*, der bl.a. bidrager til øget aktivitet i udvalgte landdistrikter – er dog vurderet efter relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn.*

Der kan i nogle tilfælde argumenteres for, at ordningerne burde vurderes efter relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn*. Det kan fx vedrøre støtte til *fonden for økologisk landbrug,* som kan ses i højere grad at være relateret til et ønske om at fremme økologisk landbrugsproduktion *frem for* øvrig landbrugsproduktion. I udgangspunktet vurderes ordningernes hensigt dog at være at fremme landbrugsproduktionen generelt snarere end at have til hensyn at opnå specifikke politiske hensyn.

Støtteordningerne på særligt skatteområdet er med årene blevet en så grundlæggende del af landbrugets rammevilkår, at støtten i høj grad er blevet overvæltet i priserne på landbrugsarealer. Det gør sig fx gældende for den største ordning på området, *lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord ('Bondegårdsreglen')*, der har eksisteret siden 1916 og indebærer, at landbrugsjord beskattes lempeligere i forhold til andre typer jord, hvilket giver landbruget en lavere grundskyld. Ordningen vurderes at have en konkurrenceforvridende effekt, uden at adressere en markedsfejl, og har derfor karakter af branchestøtte. På den baggrund anbefales ordningen saneret.

For en række andre ordninger vurderes landbrugserhvervet ligeledes at opnå en økonomisk fordel, uden der er grundlag for at konkludere, at ordningerne afhjælper en markedsfejl. Det gælder fx *nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst*, som indebærer at landbrug med husdyrproduktion opnår en rentefordel. Ordningen giver dele af landbrugssektoren en konkurrencefordel, men vurderes ikke at adressere en markedsfejl og anbefales derfor saneret. Ordningen *erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm. v*urderes omvendt at bidrage til at reducere en negativ eksternalitet ved at understøtte flere indberetninger i forbindelse med mistanke om bl.a. husdyrsygdomme og dermed reducere spredning af sygdomme. Ordningen anbefales derfor ikke saneret.

For fire ordninger inden for kategorien, hvor der anvendes tilskudsmidler til at understøtte forskning, lægges der op til at fastholde tilskuddet, men det foreslås at sammentænke tilskud til forskningsaktiviteter med henblik på at opnå stordriftsfordele. Det kan fx være i regi af Danmarks Innovationsfond, som i forvejen beskæftiger sig med forskning inden for landbrugsområdet, ud fra et hensyn om at forbedre den tværgående prioritering af tilskudsmidler til forskning og udvikling.

En stor del af ordningerne på landbrugsområdet er endelig omfattet af høj EU-medfinansiering. Ekspertgruppen lægger generelt til grund, at medfinansiering fra EU eller skatteindtægter fra internationalt mobile skattebaser vil bidrage positivt til vurderingen af en ordning. Der stilles således færre krav til ordningernes gevinster som følge af de lavere omkostninger ved ordningen. Det gælder fx *tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering*.

De samlede anbefalinger for landbrug og fiskeri kan ses i *tabel 5.10.* Det bemærkes, at der anbefales en væsentlig reduktion af støtten til erhvervet, som skal ses i tillæg til forslaget til en CO_2-afgift på landbruget, som ekspertgruppen for en grøn skattereform aktuelt arbejder med. Samlet set må disse

anbefalinger ventes at føre til en betydelig strukturtilpasning i landbruget. Det kan tale for, at det overvejes at indfase anbefalingerne gradvist over en årrække.

Tabel 5.10 Landbrug og fiskeri – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Landbrug og fiskeri		**1.436**	**1.308**	**303**	**332**
Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)	Saneres	800	700	0	25
Skatteudskydelse gennem andelsselskaber	Saneres	155	155	155	155
Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst	Saneres	25	25	25	25
Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsejendom	Saneres	15	15	15	15
Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere	Saneres	4	2	4	2
Promilleafgiftsfonden for landbruget og promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget[1)]	Saneres delvist og sammenlægges	136	156	43	49
Fonden for plantebaserede fødevarer	Saneres delvist og sammenlægges	89	89	47	47
Fonden for økologisk landbrug	Saneres delvist og sammenlægges	10	10	6	6
Det internationale Havundersøgelsesråd og EUROFISH	Saneres delvist	10	10	8	8
Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom	Saneres ikke	105	105	0	0
Tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering	Saneres ikke	60	27	0	0
Støtte til udvikling af landdistrikterne under Fiskeriudviklingsprogrammet	Saneres ikke	16	8	0	0
Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger m.m.	Saneres ikke	4	4	0	0
Tilskud til arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester	Saneres ikke	1	1	0	0
Det rådgivende råd for Østersøen	Saneres ikke	0	0	0	0
Indløsning af statsgaranti vedrørende lån til yngre jordbrugere	Udløber (under afvikling)	6	3	-	-
Indløsning af statsgaranti vedrørende lån til yngre fiskere	Udløber (under afvikling)	0	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Promilleafgiftsfonden for landbruget og promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget består af to separate konti på finansloven.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Miljø, biodiversitet mv.

Der er 19 ordninger med samlede statslige omkostninger på 131 mio. kr. i 2030, som har til formål at fremme natur-, biodiversitets- og andre miljøhensyn mv. Disse er typisk tilskudsordninger, som understøtter processen mod at indfri politiske målsætninger i forhold til klima, miljø og natur, herunder fx EU's vandrammedirektiv. Størstedelen af ordningerne er bundet op på EU's fælles landbrugspolitik for 2023-2027.

Hovedparten af de berørte ordninger har således til hensigt at styrke bl.a. biodiversitet. Det gælder bl.a. kompensation for udlægning af vådområder, afgræsning af tilgroede arealer mv. Støtten er som udgangspunkt et politisk valg, hvorfor ordningerne også som klart udgangspunkt er vurderet ud fra relevanskriterie *A3. Andre samfundshensyn*. Ekspertgruppen anbefaler således også for hovedparten, at ordningerne bevares. Der er samtidig en stor del af ordningerne, hvor der opnås medfinansiering fra EU. Her vil der ligeledes stilles færre krav til gevinsterne ved en given ordning.

Enkelte ordninger – fx *lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger* og *bundfradrag i svovlafgiften* – er vurderet efter relevanskriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*, fordi de har til formål at understøtte produktion. Disse ordninger indebærer, at det bliver billigere for visse virksomheder at forurene, og er derfor skadelige for miljøet. Derfor anbefales de saneret.

De samlede anbefalinger for *miljø, biodiversitet mv.* kan ses i *tabel 5.11*.

Tabel 5.11 Miljø, biodiversitet mv. – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Miljø, biodiversitet mv.		**154**	**131**	**22**	**6**
Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger	Saneres	9	6	9	6
Projektstøtte til udvikling af biavl	Saneres	7	0	7	0
Bundfradrag i svovlafgiften	Saneres	6	0	6	0
Pleje af græs- og naturarealer	Saneres ikke	37	23	0	0
Naturpakke - privat urørt skov	Saneres ikke	22	13	0	0
Vådområder, kommunal model, kvælstof	Saneres ikke	20	20	0	0
Kompensation for minivådområder	Saneres ikke	17	0	0	0
Mærkningsordning, formidling mv.	Saneres ikke	12	11	0	0
Tilskud til udtagningskonsulenterne	Saneres ikke	11	0	0	0
Sikring af skov Natura 2000	Saneres ikke	5	5	0	0
Bevaringsarbejde med husdyr- og plantegenetiske ressourcer	Saneres ikke	4	4	0	0
Sørestaurering og dambrugsopkøb	Saneres ikke	3	3	0	0
Vådområdeindsats, projektjord kommunal model	Saneres ikke	2	2	0	0
Fysiske vandløbsindsatser	Saneres ikke	0	4	0	0
Privat skovrejsning	Saneres ikke	0	6	0	0
Projekttilskud til minivådområder	Saneres ikke	0	26	0	0
Rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning	Saneres ikke	0	5	0	0
Tilskud til genplantning mv. efter stormfald	Saneres ikke	0	0	0	0
Vådområder, kommunalmodel, fosfor	Saneres ikke	0	3	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

5.9 Klima

Der er 46 ordninger inden for *klima* i 2023, som har til formål at understøtte samfundets grønne omstilling, dvs. opfyldelse af klimalovens formål om, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 pct. i forhold til niveauet i 1990 og klimaneutralitet senest i 2050. Alle disse ordninger vurderes efter relevanskriterie *A2. Klimamål*.

Ud af de 46 ordninger er der 13 klimaordninger, som vurderes at være omfattet af kontraktuelle juridiske bindinger, hvilket indebærer, at aktører kan have et retskrav på allerede givne tilsagn. Det drejer sig fx om tilskud vedrørende havvind og solcelleudbud. Der er derfor ikke lavet anbefalinger for disse ordninger, og de behandles ikke i kapitlet, men fremgår af *tabel 19* i *bilag 2*. Hovedparten af de reste-

rende ordninger er midlertidige og udløber inden 2030. Når kontraktuelt bundne samt midlertidige ordninger fraregnes, er det samlede niveau for erhvervsstøtte inden for klimaområdet 3,6 mia. kr. i 2030 fordelt på 33 ordninger.

Ekspertgruppen anbefaler, at 11 ordninger saneres helt eller delvist, hvilket tilvejebringer et provenu på 125 mio. kr. i 2030.

Ordningerne kan opdeles i fem underkategorier:

- Støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger samt omstillingsstøtte
- Støtte til udbygning af grøn strøm og varme
- Støtte til grønne gasser og brændstoffer mv.
- Støtte til CCS og negative udledninger
- Grøn forskning

Støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger samt omstillingsstøtte

Der er 15 ordninger, der har til formål at støtte udfasningen af fossile brændsler i erhverv og husholdninger samt at kompensere erhvervslivet for omkostninger til grøn omstilling. I 2023 medfører ordningerne statslige omkostninger på godt 1.860 mio. kr. Idet hovedparten af ordningerne er midlertidige, er de statslige omkostninger i 2030 på 40 mio. kr. og stammer fra *afgiftsnedsættelser for mineralogiske processer* og *skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter.*

Forbruget af fossile brændsler og den udledning af drivhusgasser, der følger heraf, er et klassisk eksempel på et område, hvor der eksisterer markedsfejl. Når de samfundsøkonomiske omkostninger ved udledninger ikke er afspejlet i prisen på fx brændsler, vil der blive udledt uhensigtsmæssigt store mængder drivhusgasser. Dem, der udleder drivhusgasser, betaler med andre ord ikke de fulde omkostninger, som er forbundet med deres udledninger. De har altså ikke de rette incitamenter til at reducere udledningerne enten ved at producere mindre eller ved at investere i teknologier, der udleder mindre. Derfor vil der være tendens til for store udledninger af drivhusgasser på et ureguleret marked.

I juni 2022 blev der indgået *Aftale om en grøn skattereform for industri mv.*, hvormed langt hovedparten af alle CO_2-udledninger fra 2025 vil være omfattet af en CO_2-afgift. Det er ekspertgruppens opfattelse, at en CO_2-afgift i de fleste tilfælde er det mest omkostningseffektive instrument til at opnå CO_2-reduktioner fra et samfundsøkonomisk perspektiv.

I vurderingen af de enkelte erhvervsstøtteordninger er det derfor centralt, hvor omkostningseffektive de er til at opnå CO_2-reduktioner sammenlignet med en CO_2-afgift. Overordnet set vurderer ekspertgruppen, at de eksisterende erhvervsstøtteordninger vil være mindre omkostningseffektive end en afgift. Derfor anbefales det bl.a. at sanere ordninger som *energibesparelser i bygninger,* der har til formål at reducere virksomheders udledninger af CO_2, idet ekspertgruppen forudsætter, at CO_2-afgiften fastsættes til et niveau, der tilvejebringer tilsvarende CO_2-reduktioner mere omkostningseffektivt.

Ud over støtte til udfasning findes også ordninger, der kompenserer visse erhverv for omkostninger til grøn omstilling, fx *omstillingsstøtte til gartnerier.* Ekspertgruppen bemærker, at omstillingsstøtten er besluttet i forbindelse med den politiske aftale om indførelsen af en høj og mere ensartet CO_2-afgift,

der er en stor strukturel ændring af dansk økonomi, med det formål at reducere risikoen for, at den kommende CO_2-afgift fører til øget udledning af drivhusgasser i andre lande (lækage). På trods af at ordningen ikke flugter med relevanskriterie *A2. Klimamål*, vurderer ekspertgruppen, at ordningen, i lyset af den er indført i forbindelse med at der skal indføres en høj og mere ensartet CO_2-afgift, ikke bør saneres. Der lægges i den forbindelse vægt på at omstillingsstøtten er midlertidig.

Ekspertgruppens anbefalinger vedrørende *støtte til udfasning af fossile brændsler* er opsummeret i *tabel 5.12.*

Tabel 5.12 Støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger samt omstillingsstøtte – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Øvrig støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger		**1.863**	**40**	**868**	**0**
Energibesparelser i bygninger (bygningspuljen)	Saneres	317	0	317	0
Energibesparelser i erhvervene (erhvervspuljen)	Saneres	286	0	286	0
Tilskud til afkobling af gasnettet (afkoblingsordningen)	Saneres	220	0	220	0
Støtte til varmepumper ved skrotning af olie- og gasfyr (skrotningsordningen)	Saneres	39	0	39	0
Pulje til certificering af CO_2-opgørelse og klimamærkning	Saneres	5	0	5	0
Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv.	Saneres ikke	625	0	0	0
Bundfradrag i CO_2-afgiften	Saneres ikke	45	0	0	0
Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter	Saneres ikke	15	15	0	0
Lempet afgift på CO_2-udledninger fra mineralogiske processer mv.	Saneres ikke	0	25	0	0
Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)	Saneres ikke	0	0	0	0
Omstillingsstøtte til fiskeriet	Saneres ikke	0	0	0	0
Omstillingsstøtte til gartneriet	Saneres ikke	0	0	0	0
Omstillingsstøtte til virksomheder	Saneres ikke	0	0	0	0
Tilskud til udrulning af fjernvarme (fjernvarmepuljen)	Ikke vurderet (udløber i 2023)[1)]	308	0	-	-
Økonomisk støtte til individuelle løsninger	Ikke vurderet (udløber i 2023)	2	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Støtte til udbygning af grøn strøm og varme

Der er fem ordninger, der har til formål at fremme udbygningen af grøn strøm og varme. I 2023 indebærer ordningerne samlet statslige omkostninger på knap 600 mio. kr. I 2030 udgør de statslige omkostninger i kategorien godt 20 mio. kr.

Vedvarende energi (VE) er ikke omfattet af den kommende CO_2-afgift. Når CO_2-afgiften træder i kraft, og bl.a. pålægges fossile brændsler anvendt til el-produktion, vil den derfor indebære en indirekte støtte til VE, som isoleret set bliver mere konkurrencedygtigt. Samtidig er der tale om støtte til teknologier, fx vindmøller, hvor der allerede er et veludbygget eksisterende marked.

I 2030 forventes der at være et overskud af VE-baseret elproduktion i det danske elsystem i forhold til elforbruget i Danmark, svarende til en såkaldt VE-andel af elforbruget i Danmark på over 100 pct. Derfor vil yderligere el-produktion fra VE ikke bidrage med egentlige CO_2-reduktioner i forhold til 70 pct.-målsætningen. Det bemærkes dog, at udbygning af grøn strøm understøtter elektrificering af øvrige sektorer, fx transportsektoren. Udbygningen kan endvidere understøtte den grønne omstilling i de lande, der importerer energi fra Danmark.

Med afsæt i relevanskriterie *A2. Klimamål* lægges således op til at sanere ordninger, der indebærer støtte til grøn strøm, fx *pulje til test af havvindmøller* og *ny pulje til VE på mindre tilgængelige arealer*. Ekspertgruppens samlede anbefalinger inden for støtte til udbygning af grøn strøm og varme er opsummeret i *tabel 5.13.*

Tabel 5.13 Støtte til udbygning af grøn strøm og varme – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til udbygning af grøn strøm og varme		**586**	**21**	**86**	**21**
Pulje til test af landvindmøller	Saneres	86	0	86	0
National ordning for geotermi	Saneres	0	0	0	0
Ny pulje til VE på mindre tilgængelige arealer	Saneres	0	21	0	21
Pulje til test af havvindmøller[1)]	Saneres	0	0	0	0
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse	Saneres ikke	500	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
1) Kun statslige omkostninger i 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Støtte til grønne gasser og brændstoffer

Der er fem ordninger, der har til formål at fremme brugen af grønne gasser og brændstoffer. I 2023 indebærer ordningerne samlet statslige omkostninger på 1.125 mio. kr.

Grønne gasser og brændstoffer (fx biobrændstoffer og brint) produceres fra vedvarende energikilder og kan benyttes til grøn omstilling af processer, der ikke umiddelbart kan elektrificeres. Denne form

for brændsler er generelt dyrere end fossile brændsler og kan generelt ikke konkurrere på markedsvilkår, hvorfor staten har valgt at indgå lange kontrakter for at understøtte udbredelse og produktion af biogas.

Med afsæt i relevanskriteriet *A2. Klimamål* vurderes det generelt, at der fortsat kan gives støtte til grønne gasser og brændstoffer. Det anbefales dog, at støtteordningerne fortsat skal være midlertidige og udfases, i takt med at teknologierne forventeligt bliver konkurrencedygtige.

Det indebærer, at størstedelen af ordningerne ikke anbefales saneret, dog med undtagelse af *reserve til afgiftsfritagelse af biogas*. Der findes allerede støtteordninger til produktion af biogas, som neutraliserer den CO_2-afgift, der pålægges biogas, så en udmøntning af reserven vil udgøre dobbeltstøtte af biogas.

Ekspertgruppens anbefalinger vedrørende *støtte til grønne gasser og brændstoffer* er opsummeret i *tabel 5.14.*

Tabel 5.14 Støtte til grønne gasser og brændstoffer – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til grønne gasser og brændstoffer mv.		**1.125**	**780**	**0**	**104**
Reserve til afgiftsfritagelse af biogas	Saneres	0	104	0	104
Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere	Saneres ikke	800	0	0	0
Afgiftsfritagelse for brændsler og el til toge	Saneres ikke	200	0	0	0
Afgiftsfritagelse for brændsler til fly	Saneres ikke	125	0	0	0
Biogas og andre grønne gasser (opgradering, transport og proces) ifm. Klimaaftalen	Saneres ikke	0	676	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Støtte til CCS og negative udledninger

Fangst og lagring af CO_2 (CCS) understøttes ved tre støtteordninger og indebærer samlet statslige omkostninger på ca. 2.300 mio. kr. i 2030. CCS kan bidrage til at nedbringe udledninger fra processer, der ellers er svære at omstille, eller kan levere negative udledninger, hvor der samlet set fjernes CO_2 fra kulstofkredsløbet. Hvor der for CO_2-udledninger indføres en afgift, der giver virksomheder incitament til at reducere udledningerne, eksisterer der ikke en tilsvarende incitamentsstruktur for negative udledninger.

I visse tilfælde kan tilskud derfor være hensigtsmæssigt for at fremme negative udledninger. Det kan fx være, hvor det er nødvendigt at udvikle nye løsninger for at indfri danske og internationale klimamålsætninger. Her kan der være behov for, at staten bidrager til at udvikle nye teknologier, som med tiden kan ibrugtages på markedsvilkår.

Med afsæt i relevanskriteriet *A2. Klimamål* vurderes det, at støtte kan være relevant, idet CCS kan bidrage til at indfri nationale klimamål på længere sigt, herunder klimaneutralitet, og endnu ikke kan konkurrere på markedsvilkår. Støtteordningerne skal dog fortsat være midlertidige. Det gælder fx, at støtte til CCS på fossile punktkilder skal udfases, i takt med at teknologien kan udrulles på markedsvilkår.

Ekspertgruppens anbefalinger vedrørende *støtte til CCS og negative udledninger* er opsummeret i *tabel 5.15.*

Tabel 5.15 Støtte til CCS og negative udledninger – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til CCS og negative udledninger		**0**	**2.304**	**0**	**0**
Pulje til fangst og lagring af CO_2 (CCS)	Saneres ikke	0	1.169	0	0
Markedsbaseret tilskudspulje til fangst og lagring af CO_2[1)]	Saneres ikke	0	815	0	0
Teknologineutral pulje til CO_2-fangst mv.	Saneres ikke	0	320	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
1) Ordningen er delvist retsligt bundet, men indgår i sin helhed.
Kilde: Finansloven for 2023.

Grøn forskning

Der er fem ordninger rettet mod grøn forskning med fokus på energi- og miljøproblemer og på at fremme bæredygtig udvikling. I 2023 medfører ordningerne statslige omkostninger på godt 900 mio. kr. Tre af ordningerne er varige og medfører således omkostninger på godt 410 mio. kr. i 2030. Ordningerne giver støtte til forskning inden for bl.a. alternative energikilder, forbedret affaldshåndtering, klimatilpasning og andre teknologier med den hensigt at reducere negativ indvirkning på klima og miljø.

Det samfundsøkonomiske argument for denne form for støtte er, at virksomheder ikke i tilstrækkelig grad vil iværksætte investeringer i grønne løsninger, der ikke har et kommercielt potentiale endnu, og hvor afkastet derfor er forbundet med betydelig usikkerhed. Det vurderes isoleret set at kunne medføre, at den teknologiske udvikling, der er nødvendig for den grønne omstilling på længere sigt, vil udvikle sig for langsomt ud fra et klimaperspektiv. Derfor kan det være hensigtsmæssigt, at staten påtager sig en del af risikoen ved investeringer i forskning og udvikling på klimaområdet.

Det er i den forbindelse vigtigt, at der i vurderingen af ordningerne bliver lagt vægt på, at midlerne udmøntes teknologineutralt ud fra økonomisk og klimamæssig hensigtsmæssighed for i videst muligt omfang at minimere risiko for picking-the-winners effekter, hvor enkelte teknologier udpeges politisk. Hertil er det vigtigt, at midlerne er underlagt en streng tværgående prioritering på tværs af både sektorer og led i innovationskæden for at sikre, at de bliver prioriteret effektivt til at håndtere identificerede barrierer for udviklingen af grønne løsninger, og for at undgå overlappende støtteordninger. Det kan

herudover overvejes, hvorvidt staten bør have del i et eventuelt overskud, i det omfang staten bidrager til at dække risikoen ved et markedsmæssigt projekt.

Det vurderes, at der er et potentiale for at samordne og sikre tværgående prioritering af den grønne forskning. Ekspertgruppens anbefaling er at sammenlægge og sammentænke de tre udviklings- og demonstrationsprogrammer, for at understøtte dette. Det drejer sig om *udbygning af dansk energiforskning og –udvikling (EUDP), Udviklings- og forskningsaktiviteter inden for fødevaresektoren (GUDP)* samt *Miljøteknologisk udviklings- og demonstrationsprogram (MUDP).* Der lægges endvidere op til, at ordningen *ELFORSK* sammenlægges med og indgår i sammentænkningen af UDP'erne.

De tre ordninger, der vedrører afgiftsfritagelse for brændsler til hhv. skibe, færger og fiskere, tog samt fly, er omfattet af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.,* hvor de udgår fra 2025. Ekspertgruppen anbefaler ikke at sanere ordningerne, men at lade dem ophøre efter 2024.

Ekspertgruppens anbefalinger vedrørende *grøn forskning* er opsummeret i *tabel 5.16.*

Tabel 5.16 Grøn forskning – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Grøn forskning		**904**	**413**	**21**	**0**
Forskning i miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas (særpulje under EUDP)	Saneres	21	0	21	0
Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP)	Saneres ikke og samtænkes	484	192	0	0
Grønt Udviklings- og Demonstrations-program (GUDP)	Saneres ikke og samtænkes	246	196	0	0
Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram, MUDP	Saneres ikke og samtænkes	128	0	0	0
ELFORSK	Saneres ikke og sammenlægges	25	25	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023.

5.10 Regional udvikling

Alle ordningerne i kategorien *regional udvikling* har til hensigt at understøtte regional udvikling. Det samlede niveau for erhvervsstøtte til ordningerne udgør i 2030 197 mio. kr. fordelt på ni ordninger. Ekspertgruppen anbefaler, at to af ordningerne saneres helt, hvilket kan frigøre 24 mio. kr. i 2030.

Ordningerne består primært af tilskudsordninger, fx *tilskud til nedsættelse af færgetakster*, og en enkelt skatteordning. Enkelte ordninger, herunder skatteordningen – *straksfradrag for aktiver betalt med tilskud fra landdistriktsloven og EU's strukturfonde* – vurderes helt eller delvist op mod relevanskriteriet *A1. Bedre samfundsøkonomi*, mens de resterende ordninger er vurderet op mod relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn*.

Den eneste skatteordning i kategorien indebærer, at virksomheder kan straksafskrive aktiver, når udgiften helt eller delvist er finansieret af bestemte tilskud – fx tilskud efter landdistriktsloven, der overordnet har til formål at bidrage til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne. Formålet med ordningen er, at virksomhederne kan modtage tilskuddene uden skattemæssige konsekvenser. Skatteordningen anbefales ikke saneret. Det skal ses i lyset af, at straksfradraget bl.a. understøtter, at tilskuddene tilfalder de formål, hvortil de er ydet, hvilket medvirker til at skabe sammenhæng i det samlede tilskuds- og skattesystem.

Ordningerne, der er vurderet efter relevanskriteriet *A3. Andre samfundshensyn,* understøtter på forskellig vis aktivitet i geografisk afgrænsede områder. Det er en politisk prioritet – og indretning og administration er derfor afgørende for vurderingen af ordningerne. Ekspertgruppen anbefaler at sanere *pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne og de små øsamfund*, bl.a. fordi ordningen ikke er hensigtsmæssigt indrettet, idet støttens samlede formål bl.a. er uklart defineret. Omvendt vurderes tilskuddene til nedsættelse af færgetaksterne at løse en konkret problemstilling i forhold til infrastruktur mellem øer og fastland.

Ekspertgruppens anbefalinger vedrørende *regional udvikling* er opsummeret i *tabel 5.17*.

Tabel 5.17 Regional udvikling – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Regional udvikling		**324**	**197**	**51**	**24**
Pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne og de små øsamfund (landdistriktspuljen)	Saneres	45	24	45	24
Pulje til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker	Saneres	6	0	6	0
Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster[1)]	Saneres ikke	139	139	0	0
Støtte til udvikling af landdistrikterne under den danske strategiske CAP-plan	Saneres ikke	19	19	0	0
Straksfradrag for aktiver betalt med tilskud fra landdistriktsloven og EU's strukturfonde mv.	Saneres ikke	10	10	0	0
Rabatter til passagergrupper på fjernbusruterne	Saneres ikke	5	5	0	0
Bredbåndsdækning og digital infrastruktur mv.	Ikke vurderet (udløber i 2023)[2)]	100	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster består af tre separate konti på finansloven.
2) Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024-2027.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

5.11 Resterende ordninger

Kategorien omfatter ordninger, der på forskellig vis falder uden for de andre kategorier. De udgør derfor en blanding af forskellige støttehensyn. Det samlede niveau for erhvervsstøtte til resterende ordninger udgør 907 mio. kr. i 2030 fordelt på 11 ordninger. Hertil kommer en ordning, der er forbundet med indtægter for staten, og som derfor ikke er behandlet. Den fremgår af *tabel 19* i *bilag 2*.

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at nogen af ordningerne saneres.

Ordningerne har på forskellig vis til hensigt at understøtte områder af mere social karakter og en række arbejdsmarkedsforhold. Det gælder fx særlige fradrag for dagplejere og tilskud til at understøtte opretholdelsen af apoteker i yderområder/mindre befolkede områder. Ordningerne er derfor som udgangspunkt vurderet med afsæt i relevanskriterie *A3. Andre samfundshensyn*. Én enkelt ordning (skattefritagelse af visse selvejende institutioner) er vurderet op mod relevanskriteriet *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Når ordningerne har andre samfundshensyn, vil deres indretning og administration være særlig afgørende for vurderingen af ordningen. Fx kan foreninger mv., opnå skattefritagelse for deres ikke-erhvervsmæssige indtægter såsom medlemskontingenter. Hermed opnås administrative lempelser for både skattemyndigheder og foreninger. Der er ingen af ordningerne i kategorien, hvor der er tilpas grundlag for direkte at anbefale sanering, fx fordi ordningen er indrettet eller administreret uhensigtsmæssigt.

Der er imidlertid ordninger, hvor der lægges op til at undersøge mere hensigtsmæssige løsninger. Således er fx det særlige fradrag for dagplejere en særordning i skattesystemet, og der kunne potentielt være andre instrumenter, der kunne anvendes mere effektivt til at opnå formålet med at støtte private dagplejere. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at det pågældende område analyseres nærmere, idet det er uden for ekspertgruppens opgavebeskrivelse af gennemgå hele dagplejeområdet for både tilskud og skattefradrag.

Ordningen *skattefritagelse af visse selvejende institutioner* er som den eneste i kategorien vurderet efter relevanskriteriet *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Det skal ses i lyset af, at ordningen har til formål at mindske de administrative byrder for de omfattede institutioner. Ekspertgruppen vurderer, at ordningen bl.a. sænker administrative byrder og understøtter, at institutionerne i højere grad kan fokusere på kerneopgaven. Derfor anbefales ordningen ikke saneret.

Ekspertgruppens anbefalinger vedrørende *resterende ordninger* er opsummeret i *tabel 5.18.*

Tabel 5.18 Resterende ordninger – Ekspertgruppens oplæg til sanering

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Resterende ordninger		**763**	**907**	**0**	**0**
Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)	Saneres ikke	335	335	0	0
Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter	Saneres ikke	185	185	0	0
Danida Sustainable Infrastructure Finance (DSIF)	Saneres ikke	130	260	0	0
Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger	Saneres ikke	50	80	0	0
Skattefritagelse af visse selvejende institutioner	Saneres ikke	30	30	0	0
Danida Innovation & Business Explorer	Saneres ikke	15	15	0	0
Pulje til demensvenlige tiltag, herunder boformer	Saneres ikke	11	0	0	0
Nyt adoptionssystem	Saneres ikke	7	2	0	0
Pulje til udbredelse af livshistorieteknologi til mennesker med demens og deres pårørende[1)]	Saneres ikke	0	0	0	0
Apotekervæsenets udligningsordning[2)]	Saneres ikke	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Kun statslige omkostninger i 2024.
2) Apotekervæsenets udligningsordning består af to separate konti på finansloven.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

5.12 Virkninger af erhvervsstøtte på skatteområdet

Skatteordningerne er i vid udtrækning vurderet ud fra opgørelse af den samfundsøkonomiske virkning af erhvervsstøtteordninger, opgjort af Skatteministeriet, *jf. kapitel 3.* Udgangspunktet er, at der skal tages højde for alle relevante markedsmæssige forvridninger, som har afledte konsekvenser for samfundsøkonomien. Det er dog i praksis ikke muligt at kvantificere alle potentielle afledte konsekvenser. Særligt er det vanskeligt at kvantificere de samfundsøkonomiske virkninger af de såkaldte eksternaliteter og meritgoder.

Formandskabet for De Økonomiske Råd foretager løbende et eftersyn af ministeriernes regneprincipper for adfærdsvirkninger. Formandskabet kan i forbindelse med den løbende afrapportering afgive eventuelle anbefalinger til justeringer af de anvendte forudsætninger, og ministerierne kan på den baggrund tage anbefalingerne med i deres løbende arbejde med at udvikle ministeriernes regnemetoder. Ministerierne er formelt forpligtet til at respondere på formandskabets anbefalinger efter et "følg eller forklar"-princip. Ekspertgruppen bemærker, at det er centralt, at ministerierne løbende sikre sig, at de anvendte regneprincipper afspejler det bedst mulige grundlag for de politiske beslutninger.

De skønnede samfundsøkonomiske virkninger for skatteordningerne fremgår af *tabel 5.19.* Der vil i flere tilfælde være tale om partielle opgørelser af den samfundsøkonomiske virkning, fordi det ikke er muligt at værdisætte alle relevante effekter. Dette vil eksempelvis være tilfældet for *merfradrag for udgifter til forskning og udvikling* (F&U-fradraget), som må forventes at øge en virksomheds incitament

til at forske og udvikle nye produkter, som potentielt kan øge produktiviteten for andre virksomheder. På Skatteministeriets hjemmeside fremgår uddybende dokumentation af regnemetoderne.

Ordningerne er i *tabel 5.19* sorteret efter størrelsen af den samfundsøkonomiske virkning pr. støttekrone (dvs. i forhold til det offentlige mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd, som ordningen medfører).

Tabel 5.19 Samfundsøkonomisk virkning af erhvervsstøtteordninger på skatteområdet

Mio. kr. (2023-pl)	Statslige omkostninger efter tilbageløb og adfærd	Samfundsøkonomi	Samfundsøkonomi pr. støttekrone	Samfundsøkonomi pr. støttekrone fratrukket selskabsskat[1)]
Forskerskatteordning[2)]	35	1.150	35	34
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	455	480	1,1	0,1
Momsfritagelse for personbefordring	600	160	0,3	-0,7
Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætterkontoordningen)	40	8	0,2	-0,7
Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder	700	95	0,1	-0,8
Skatteudskydelse gennem andelsselskaber	155	20	0,1	-0,8
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling (F&U)	1.950	90	0,05	-0,9
Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter)	700	30	0,05	-0,9
Straksafskrivning af udgifter til computersoftware	600	30	0,05	-0,9
Straksafskrivning for udgifter til knowhow eller patentrettigheder	200	9	0,05	-0,9
Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom	105	5	0,05	-0,9
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	85	4	0,05	-0,9
Afskrivninger på kunstkøb	50	2	0,05	-0,9
Straksafskrivning af driftsmidler til forskning og forsøg	40	2	0,05	-0,9
Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.	25	1	0,05	-0,9
Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter	15	1	0,05	-0,9
Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsejendom	15	1	0,05	-0,9
Skattefritagelse af visse selvejende institutioner	30	9	0,03	-0,9
Særligt fradrag for dagsplejere (dagplejerfradrag)	335	0	0	-0,9
Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)	700	0	0	-0,9
Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere	2	0	0	-0,9
Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)	5	0	0	-0,9
Fradrag for selvstændiges udgifter til syge- og arbejdsskadeforsikringer	110	0	0	-0,9
Skattemæssige begunstigelser af unoterede aktier (udbytter og avancer)	1.000	0	0	-0,9

Tabel 5.19 (fortsat) Samfundsøkonomisk virkning af erhvervsstøtteordninger på skatteområdet

Fondes bundfradrag	-	0	0	-0,9
Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst	25	0	0	-0,9
Straksfradrag for aktiver betalt med tilskud fra landdistriktsloven og EU's strukturfonde mv.	10	0	0	-0,9
Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter	185	0	0	-0,9
Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning	400	0	0	-0,9
Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med storeudledninger	6	0	0	-0,9
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	65	0	0	-0,9
Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)	15	0	0	-0,9
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	1	0	0	-0,9
Nulmoms på trykte og elektroniske aviser mv.	360	-20	-0,05	-0,9
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser	3.600	-475	-0,1	-1,0
Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger	15	-3	-0,1	-1,0
Investorfradrag	20	-3	-0,2	-1,1
Momsfritagelse for kunstneres førstegangssalg under 300.000 kr., og reduceret momsgrundlag for kunstneres førstegangssalg	45	-15	-0,3	-1,3
Refusionsordning for sandsugere	40	-50	-1,3	-2,2
Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordning)	1.050	-1.350	-1,3	-2,2
Afgiftsfritagelse for præmien for arbejdsskadeforsikring modregnet afgift vedrørende arbejdsskader[3)]	-255	-35	0,1	-0,8
Skattemæssige begunstigelser af unoterede aktier (udbytter og avancer)	1.000	-	-	-
Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning	400	-	-	-
Fradrag for selvstændiges udgifter til syge- og arbejdsskadeforsikringer	110	-	-	-
Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger	80	-	-	-
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	65	-	-	-
Afgiftsnedsættelse for mineralogiske processer	25	-	-	-
Momsfritagelse for finanssektoren modregnet lønsumsafgift	0	-	-	-
Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)	15	-	-	-
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	1	-	-	-

Anm.: Opgørelsen er ekskl. eksternaliteter og meritgoder.

1) En sammenlignelig lempelse af selskabsskatten skønnes at have samfundsøkonomisk virkning på 0,92 pr. støttekrone.

2) Forskerskatteordningen skønnes at øge arbejdsudbuddet i Danmark og dermed også skatteindtægterne fra ofte højtlønnende personer, som alternativt ikke ville arbejde i Danmark. Ordningen skønnes således at have en forholdsvis stor samfundsøkonomisk pr. kronevirkning ift. de øvrige ordninger.

3) Det bemærkes at ordningen er forbundet med negativ skatteudgift (skattesanktion). En afskaffelse af ordningen vil således medføre et mindreprovenu og være forbundet med en samfundsøkonomisk gevinst.

Kilde: Skatteministeriet.

Erhvervsstøtteordningerne skønnes at påvirke samfundsøkonomien gennem en række forskellige kanaler. Eksempelvis forvrider *straksafskrivninger på computersoftware* virksomhedernes investeringsbeslutning, hvilket fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan føre til overinvestering i software. I kapitel 3 beskrives de samfundsøkonomiske effekter, som erhvervsstøtten virker gennem, nærmere.

Nedenfor dekomponeres den samfundsøkonomiske virkning for udvalgte ordninger for at illustrere, hvilke samfundsøkonomiske effekter som bidrager positivt og negativt (herunder også potentielle eksternaliteter og meritgoder, som ikke er kvantificeret i opgørelsen af deres samfundsøkonomiske virkninger), *jf. tabel 5.20.*

Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser skønnes at føre til flere midler inden for forskning og uddannelse, som begge typisk vurderes at være forbundet med positive eksternaliteter. Fondenes midler går desuden til en række meritgoder, som kan have en selvstændig værdig ud fra en politisk målsætning. Begge disse samfundsøkonomiske kanaler vurderes at have en positiv samfundsøkonomisk virkning, men kan ikke på nuværende beregningsgrundlag kvantificeres. En andel af fondenes midler tilgår også udlandet, hvilket ikke skaber en samfundsøkonomisk værdi for Danmark. Isoleret set bidrager det negativt til den samlede samfundsøkonomiske virkning.

Tabel 5.20 Dekomponering af den samfundsøkonomiske virkning for udvalgte erhvervsstøtteordninger på skatteområdet

	Forvridning af investeringer	Forvridning af forbrug	Arbejdsudbud	Økonomiske relation til udlandet	Eksternaliteter	Meritgoder
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	+		÷/+[1)]	+		
Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder			+			
Straksafskrivninger af udgifter til computersoftware	+		+	÷		
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser				÷	[+]	[+]

Anm.: Et + (-) betyder, at den samfundsøkonomiske virkning af en given ordning skønnes påvirket positivt (negativt) gennem den givne kanal. Hvis fortegnet er angivet i en kantet parentes, vurderes den givne kanal potentielt at kunne have betydning for den samfundsøkonomiske virkning, men der foreligger ikke et grundlag for at kvantificere effekten eller for at vurdere, om effekten er signikant.

1) Tonnageskatteordningen medfører dels, at en del af arbejdskraften allokeres mod et erhverv, som er lavere beskattet (dvs. negativ samfundsøkonomisk virkning), dels forudsættes den lavere beskatning at blive nedvæltet i lønnen (dvs. lønningerne stiger), hvilket alt andet lige fører til et større arbejdsudbud.

Kilde: Skatteministeriet.

5.13 Videre arbejdsspor

I tillæg til anbefalingerne om sanering har ekspertgruppen formuleret en række videre arbejdsspor. Arbejdssporene afspejler, at der er flere områder og ordninger, hvor der vurderes at være betydeligt potentiale ved at styrke indretningen af erhvervsstøtten. Grundet bl.a. kompleksitet, mulige implementeringsudfordringer og fordelingshensyn har det imidlertid ikke været muligt for ekspertgruppen at komme med fyldestgørende anbefalinger alle steder. De videre arbejdsspor fremgår af *tabel 5.21*.

Tabel 5.21 Videre arbejdsspor

Ordning	Anbefaling
Generelt	Der bør også fremtidigt tilstræbes et mere simpelt erhvervsstøttesystem med færre ordninger. Oprettelse, drift og afvikling af ordninger vil være forbundet med administrative omkostninger både i den statslige administration og i erhvervslivet. Et mere simpelt erhvervsstøttesystem med færre ordninger vil derfor bidrage til at reducere disse omkostninger til gavn for samfundet under ét. Ekspertgruppen anbefaler også, at det tilstræbes, at erhvervsstøttesystemet er enstrenget, overskueligt og lettilgængeligt for virksomhederne. Det følger af ekspertgruppens princip for administration, at der tages hensyn til, at ordninger er tilgængelige for alle relevante virksomheder, og at det er nemt at søge/gøre brug af ordninger. De informationer, som en virksomhed afkræves ved ansøgning om tilskud, bør være proportionelle med tilskuddets størrelse, og søgning på tværs af støtteordninger bør i videst muligt omfang ensrettes fx med ensrettede skabeloner og samme stamoplysninger på tværs af tilskudsordninger. Ekspertgruppen anbefaler, at potentialet for forenkling afsøges nærmere fx af Erhvervslivets EU- og Regelforum.
Forskning og innovation	
Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter	Ekspertgruppen anbefaler, at ordningens bevilling reduceres, således at de statsligt finansierede mere anvendelsesorienterede aktiviteter bortfalder. Det konkrete saneringspotentiale vil skulle afdækkes nærmere.
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling	Det anbefales, at der foretages en opfølgning på baggrund af de senere års forøgelse af støtten samt samsspillet til øvrig støtte til forskning og udvikling. Dette med henblik på at afklare, hvorvidt støtteniveauet er hensigtsmæssigt i lyset af eksternalitetens størrelse, og hvordan støtten til virksomhedernes forskning og udvikling kan gives mest målrettet, så støttespild i videst muligt omfang undgås.
Danmarks Innovationsfond	Ekspertgruppen anbefaler, at forskningsområdet herunder bl.a. udvikling- og demonstrationsprogrammer, ELFORSK og Danmarks innovationsfond sammenlægges og sammentænkes. For promilleafgiftsfondene, Fonden for Plantebaserede Fødevarer og Fonden for økologisk landbrug gælder dette for de forskningsrettede dele af fondene, idet midlerne i fondene, der er målrettet afsætningsfremme og rådgivning mv., anbefales saneret.
Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP)	
Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP)	
Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (MUDP)	
ELFORSK	
Promilleafgiftsfonden for landbruget og Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget	
Fonden for Plantebaserede Fødevarer	
Fonden for økologisk landbrug	

Tabel 5.21 (fortsat) Videre arbejdsspor

Ordning	Anbefaling
Iværksætteri og erhvervsforhold	
Innovation Centre Denmark	Ekspertgruppen anbefaler, at indsatsen i Innovation Centre Denmark bevares, men sammenlægges med Trade Council i Udenrigsministeriet, og at finansieringen omlægges til brugerbetaling. Samtidig anbefales det, at den statslige bevilling til Innovation Centre Denmark saneres.
Momsfritagelse for personbefordring	Ekspertgruppen anbefaler, at området analyseres nærmere, herunder samspillet mellem den direkte og indirekte støtte af personbefordring, med henblik på en vurdering af, om momsfritagelsen bør saneres og evt. omlægges til en tilpasset direkte støtte til kollektiv trafik mv.
Film- og medieproduktion	
Tilskud til Dansk Arkitektur Center	Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen delvist saneres svarende til den del af tilskuddet til Dansk Arkitektur Center, som udgør indirekte branchestøtte. Det præcise beløb vil skulle undersøges nærmere.
Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.	Ekspertgruppen anbefaler, at *Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.,* der administreres af Det Danske Filminstitut, sammenlægges med de to regionale filmstøtteordninger (Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje og Den regionale filmfond – FilmFyn), så der er én samlet filmstøtteordning. Det anbefales i forlængelse heraf, at de regionale elementer i regi af puljen *Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.* med støtte til underordningerne Fonden De Københavnske Filmfestivaler og Film Greater Copenhagen afskaffes. Herudover anbefales, at der fastsættes en mekanisme, som sikrer tilbagebetaling fra film, som kan eksistere på kommercielle vilkår.
Tilskud til Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje	
Tilskud til Den regionale filmfond – FilmFyn	
Nulmoms på trykte og elektronisk leverede aviser	Ekspertgruppen anbefaler, at der i forbindelse med politiske overvejelser om støtteniveauet til medierne tages højde for hele mediemarkedet, herunder de statsligt støttede public service-institutioner.
Dagblade, blade, tidsskrifter mv. (mediestøtte)	
Øvrig støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger	
Lempet afgift på CO_2-udledninger fra mineralogiske processer mv.	Ekspertgruppen anbefaler, at der ved genbesøg af aftalen om en grøn skattereform i 2026 og 2028, når der skal ske en vurdering af afgiftsniveauet for mineralogiske processer mv., lægges vægt på, at afgiftslempelsen gør det samfundsøkonomisk dyrere at indfri klimamålsætningerne. Hvis der ved genbesøgene således ikke er foretaget eller planlagt investeringer i grøn omstilling, jf. aftalen, bør ordningen afskaffes.
Resterende ordninger	
Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)	Ekspertgruppen anbefaler, at området analyseres nærmere med henblik på en vurdering af, om standardfradraget i skattesystemet evt. skal omlægges til et højere vederlag for dagplejere.

En række af anbefalingerne vedrører sammenlægning af ordninger med henblik på at reducere overlap og opnå et mere simpelt erhvervsstøttesystem, som er nemmere at overskue både for erhvervslivet og for de offentlige administratorer. Hvis alle ekspertgruppens anbefalinger, inkl. udløb af ordninger og anbefalinger om sammenlægninger, gennemføres, vil antallet af erhvervsstøtteordninger gå fra 185 i 2023 til knap 90 i 2030. Det er en reduktion på ca. 50 pct.

BILAG 1

Opdateret kommissorium for Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte

Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) vil etablere et nyt erhvervsstøttesystem. Erhvervsstøtten skal fortsat udgøre et vigtigt værktøj til at fremme grøn vækst, innovation og konkurrenceevne på udvalgte områder. Ændringerne skal ske på baggrund af anbefalinger fra "Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte" og med virkemidler, som giver bedre vilkår for erhvervslivet bredt set.

Den statslige erhvervsstøtte udgjorde i 2021 omkring 42 mia. kr. fordelt på over 200 forskellige ordninger. Fælles for dem er, at de giver virksomheder og organisationer en økonomisk fordel, de ellers ikke ville have haft, via direkte eller indirekte offentlige subsidier. I 2021 blev ca. 40 pct. af erhvervsstøtten uddelt som direkte støtte via finansloven, mens ca. 60 pct. vedrører særregler i skattesystemet.

Erhvervsstøtteordningerne er opstået gradvist over tid og varierer i forhold til blandt andet omfang, målgruppe og varighed. Nogle ordninger har eksempelvis til formål at understøtte særlige samfundsmæssige og politiske hensyn og prioriteringer. Det gælder fx situationer, hvor det vurderes, at markedet ikke i tilstrækkelig grad sikrer den optimale samfundsmæssige anvendelse af ressourcerne, dvs. hvis der er såkaldte eksternaliteter. Det kan fx gælde for dele af erhvervsstøtten til forskning og udvikling eller den grønne omstilling.

Andre gange har formålet med erhvervsstøtte været at understøtte bestemte erhverv, fx fordi de er internationalt konkurrenceudsatte, eller at fremme eksport, innovation, iværksætteri, turisme, kultur, medier mv. Effekterne af støtten står ikke altid klart.

Samtidig forpligter omfanget af erhvervsstøtte til løbende at overveje, om støtten er tidssvarende, eller om midlerne hellere skal frigives til andre højt prioriterede områder. Det skal også ses i lyset af, at samfundet og erhvervslivets behov ændrer sig over tid.

Ekspertgruppen er nedsat i foråret 2022 med et opdrag om at udarbejde en analyse, der skal indeholde:

1. Status og udsigter for de nuværende erhvervsstøtteordninger, herunder overvejelser om effekten af ordningerne (fx i forhold til BNP, CO2effekter, beskæftigelse, rammevilkår og lækagerisiko i forhold til udlandet og øvrige samfundsmæssige forhold som fx kultur og mediestøtte).

2. Perspektiver på indretning af erhvervsstøtten frem mod 2030, som underbygger et tidssvarende og fremtidssikret erhvervsstøttesystem.

3. Principper for indretning af erhvervsstøttesystemet. Principperne skal baseres på en samfundsøkonomisk tilgang, hvor der tages højde for de kort- og langsigtede effekter på de offentlige finanser, jobskabelsen, dansk erhvervslivs vækst og konkurrenceevne samt andre samfundshensyn.

4. Prioritering af erhvervsstøtten – med udgangspunkt i de udarbejdede principper.

Opdraget er derudover at sammentænke arbejdet med det arbejde, der foregår i ekspertgruppen for grøn skattereform, idet der er snitflader hertil.

Med regeringsgrundlaget 2022 udvides opdraget, således at erhvervsstøtten samlet set skal nytænkes. Ekspertgruppens arbejde inddeles derfor i to faser.

Fase I vil indebære, at ekspertgruppen fortsætter arbejdet med at udarbejde i det mindste en kortlægning af erhvervsstøtten, anbefalinger til samfundsøkonomiske principper for fremtidens erhvervsstøtte samt anbefalinger til prioritering af erhvervsstøtten. Anbefalinger til principper og prioritering skal give regeringen mulighed for at sanere de nuværende erhvervsstøtteordninger med 2 mia. kr. årligt.

Ekspertgruppens afrapportering fra fase I vil danne grundlag for, at arbejdet i ekspertgruppen skal fortsætte med henblik på supplerende anbefalinger i en fase II.

I **fase II** skal ekspertgruppen komme med konkrete anbefalinger til, hvordan regeringen kan etablere et nyt erhvervsstøttesystem med virkemidler, som skaber bedre vilkår for erhvervslivet bredt set. Ekspertgruppen skal herunder komme med anbefalinger til, hvordan en ny prioritering af erhvervsstøtten kan bidrage til at øge den strukturelle beskæftigelse yderligere med 4.000 fuldtidspersoner.

Ekspertgruppens sammensætning

Ekspertgruppen består af en formand og tre medlemmer. Medlemmerne er udpeget ud fra særlig indsigt i og erfaring med samfundsøkonomi, erhvervslivets rammevilkår og erhvervsstøtte (skatte- og tilskudsområdet) for specifikke erhverv. Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Økonomiministeriet og Kulturministeriet sekretariatsbetjener ekspertgruppen. Andre ministerier inddrages i sekretariatsbetjeningen efter behov.

Tidsplan

Ekspertgruppen skal delrapportere sine anbefalinger fra fase I til regeringen medio 2023. Som afslutning på fase II skal ekspertgruppen afrapportere sine supplerende anbefalinger til regeringen senest 1. halvår 2024.

BILAG 2

Saneringsoverblik

Tabel 1 Samlet saneringsoverblik

			Statslige omkostninger		Sanering	
Kategori	**Ordninger (Antal)**	**Ordninger til sanering**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Eksportfremme, internationale forhold og turisme	14	11	809	609	602	437
Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold	37	13	8.820	8.234	1.293	1.358
Søfart	7	3	1.552	1.551	+/1.096	+1.095
Kultur og almennyttige formål	19	5	5.561	5.567	65	65
Landbrug, miljø og natur	37	13	1.590	1.439	324	338
Klima	33	11	4.478	3.558	976	125
Regional udvikling	9	2	324	197	51	24
Resterende ordninger	11	0	763	907	0	0
Ikke behandlet[1)]	18	-	-	-	-	-
Samlet[2)]	**185**	**58**	**23.897**	**22.062**	**3.311**	**2.347**

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Ordninger med retslige bindinger eller som (netto) er forbundet med indtægter for staten i 2030, der ikke kan tilvejebringe provenu.
2) Saneringspotentialer vedr. søfart indgår ikke i summen.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 1 Eksportfremme og internationale forhold

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Eksportfremme og internationale forhold		**547**	**357**	**522**	**357**
Eksport- og investeringsfremme mv. (Trade Council)[1)]	Saneres	394	308	394	308
Fælles erhvervsfremstød	Saneres	43	22	43	22
Indsats for små og mellemstore virksomheder og innovative vækstvirksomheder og iværksættere	Saneres	40	13	40	13
Tilskud til markedsføringskonsortier[2)]	Saneres	23	3	23	3
Tilskud til Copenhagen Capacity	Saneres	11	11	11	11
Tilskud til eksportfremme af dansk energiteknologi	Saneres	9	0	9	0
Understøttelse af eksportfremme af dansk energiteknologi	Saneres	3	0	3	0
Grøn projekt- og markedsmodningsfacilitet	Ikke vurderet (udløber i 2023)	21	0	-	-
Øvrige tilskud ifm. eksport-, internationaliserings og investeringsfremmeområdet	Ikke vurderet (udløber i 2023)	3	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Saneringspotentialet er forbundet med usikkerhed, jf. særskilt notits herom.
2) Tilskud til markedsføringskonsortier består af to separate konti på finansloven.
Kilde: Finansloven for 2023.

Tabel 2 Turisme

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Turisme		**262**	**252**	**80**	**80**
Wonderful Copenhagen	Saneres	47	47	47	47
Turismeudviklingsselskaber	Saneres	23	23	23	23
Pulje til lokale og tværgående turismeprojekter	Saneres delvist	54	54	11	11
VisitDenmark	Saneres ikke	139	129	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023.

Tabel 3 Forskning og innovation

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Forskning og innovation		**5.438**	**5.011**	**800**	**800**
Straksafskrivning af udgifter til computersoftware	Saneres	600	600	600	600
Straksafskrivning af udgifter til knowhow og patentrettigheder	Saneres	200	200	200	200
Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter	Saneres delvist (ikke-fastlagt beløb)	335	261	-	-
Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling	Saneres ikke	1.800	1.950	0	0
Danmarks Innovationsfond	Saneres ikke og samtænkes	1.690	1.187	0	0
Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter)	Saneres ikke	700	700	0	0
Straksafskrivning af udgifter til driftsmidler til forskning og forsøg	Saneres ikke	40	40	0	0
Medfinansiering af danske virksomheders og forskningsinstitutioners forsknings- og udviklingsarbejder af relevans for Forsvaret	Saneres ikke	38	38	0	0
Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)	Saneres ikke	30	35	0	0
Trial Nation - National organisation til fremme af kliniske forsøg i Danmark	Ikke vurderet (udløber i 2023)	5	0	-	-
Rethink Value	Ikke vurderet (udløber i 2023)	1	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 4 Iværksætteri og erhvervsforhold

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Iværksætteri og erhvervsforhold		**3.381**	**3.223**	**493**	**558**
Videnbaserede klyngeaktiviteter mv.	Saneres	92	92	-	92
Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed	Saneres	65	65	65	65
Innovation Centre Denmark	Saneres	40	0	40	0
Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)	Saneres	15	15	15	15
Støtte til små slagterier	Saneres	11	11	11	11
Investorfradrag	Saneres	6	20	6	20
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	Saneres	1	1	1	1
Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder	Saneres delvist	700	700	300	300
Pulje under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse	Saneres delvist	298	296	48	46
Tilskud til standardisering (Dansk standard)	Saneres delvist	22	22	8	8
Skatteordninger for selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier[1)]	Saneres ikke	1.000	1.000	0	0
Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.	Saneres ikke	600	600	0	0
Fradrag for selvstændiges udgifter til sygedag-penge- og arbejdsskadeforsikringer	Saneres ikke	110	110	0	0
Sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere[2)]	Saneres ikke	159	159	0	0
Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid	Saneres ikke	65	85	0	0
Små vækstkautioner	Saneres ikke	51	0	0	0
Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (etablerings- og iværksætterkontoordningen)	Saneres ikke	40	40	0	0
Center for Offentlig-Privat Innovation	Saneres ikke	21	0	0	0
Medfinansiering af EU's Regionalfond og Socialfond	Saneres ikke	8	8	0	0
Væksthusene og grønt iværksætterhus	Saneres ikke	2	0	0	0
Matchfinansiering	Ikke vurderet (udløber i 2023)	70	0	-	-
Pulje til innovative indkøb i sundhedsvæsenet	Ikke vurderet (udløber i 2023)	5	0	-	-
Patentvoucher	Ikke vurderet (udløber i 2023)	3	0	-	-
Momsfritagelse for finanssektoren modregnet lønsumsafgift	Ikke vurderet	-	-	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning. Der er én ordning, som er under afvikling, og derfor (netto) er forbundet med indtægter for staten. Der er derfor ikke lavet en egentlig anbefaling for denne ordning og den behandles ikke i kapitlet, men fremgår blot af oversigtstabellen i *tabel 18*.

1) Skatteordninger for selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier består af to separate ordninger for hhv. afkast fra udbytter og avancer.

2) Sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere består af to separate ordninger.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 5 Søfart

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Søfart		**1.552**	**1.551**	**+/1.096**	**+/1.095**
Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordning)[1)]	Saneres	1.050	1.050	+/1.050	+/1.050
Refusionsordning for sandsugere	Saneres	40	40	+/40	+/40
Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)	Saneres	6	5	+/6	+/5
Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)	Saneres ikke	455	455	0	0
Underhold og hjemrejse for efterladte søfarende	Saneres ikke	1	1	0	0
Hjemsendelse af søfarende	Saneres ikke	0	0	0	0
Rederibidrag og sygesikring af søfarende	Saneres ikke	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Saneringspotentialet har udgangspunkt i en række antagelser om søfolk og rederiernes adfærd. Antagelserne er forbundet med usikkerhed og bunder ikke i konkrete empiriske studier af ordningernes virkninger. Finansministeriet vurderer på den baggrund, at et sådant potentiale ikke vil kunne disponeres her og nu i forbindelse med en eventuel beslutning om at sanere ordningerne. Potentialet er på den baggrund opgjort særskilt fra provenuerne af de øvrige anbefalinger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 6 Kulturelle formål

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til kulturelle formål		**163**	**159**	**65**	**65**
Virksomheders afskrivninger på kunstkøb	Saneres	50	50	50	50
Tilskud til Dansk Design Center	Saneres	15	15	15	15
Tilskud til Dansk Arkitektur Center[1)]	Saneres delvist (ikke-fastlagt beløb)	11	11	-	-
Lavere moms for kunstneres førstegangssalg	Saneres	45	45	0	0
Tilskud til zoologiske anlæg	Saneres ikke	40	38	0	0
Tilskud til Bund Deutscher Nordschleswiger	Saneres ikke	2	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Tilskud til Dansk Arkitektur Center består af tre separate konti på finansloven.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 7 Film- og medieproduktion

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Film- og medieproduktion		**1.358**	**1.368**	**0**	**0**
Trykte nyhedsmedier og skrevne internetbaserede medier (mediestøtte)	Saneres ikke	490	533	0	0
Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.	Saneres ikke	424	424	0	0
Nulmoms på trykte og elektroniske aviser mv.	Saneres ikke	385	360	0	0
Den regionale filmfond - Den Vestdanske Filmpulje	Saneres ikke	26	26	0	0
Den regionale filmfond - FilmFyn	Saneres ikke	26	26	0	0
Rigsfællesskabspulje	Saneres ikke	7	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 8 Fradrag for almennyttige uddelinger mv.

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Fradrag for almennyttige uddelinger mv.		**4.040**	**4.040**	**0-4.040**	**0-4.040**
Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser	-	3.600	3.600	0-3.600	0-3.600
Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning	-	400	400	0-400	0-400
Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.	-	25	25	0-25	0-25
Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger	-	15	15	0-15	0-15
Fondes bundfradrag	Saneres ikke	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 9 Landbrug & Fiskeri

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Landbrug og fiskeri		**1.436**	**1.308**	**303**	**332**
Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)	Saneres	800	700	0	25
Skatteudskydelse gennem andelsselskaber	Saneres	155	155	155	155
Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst	Saneres	25	25	25	25
Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsejendom	Saneres	15	15	15	15
Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere	Saneres	4	2	4	2
Promilleafgiftsfonden for landbruget og promille-afgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget[1)]	Saneres delvist og sammen-lægges	136	156	43	49
Fonden for plantebaserede fødevarer	Saneres delvist og sammen-lægges	89	89	47	47
Fonden for økologisk landbrug	Saneres delvist og sammen-lægges	10	10	6	6
Det internationale Havundersøgelsesråd og EUROFISH	Saneres delvist	10	10	8	8
Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom	Saneres ikke	105	105	0	0
Tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering	Saneres ikke	60	27	0	0
Støtte til udvikling af landdistrikterne under Fiskeriudviklingsprogrammet	Saneres ikke	16	8	0	0
Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger m.m.	Saneres ikke	4	4	0	0
Tilskud til arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester	Saneres ikke	1	1	0	0
Det rådgivende råd for Østersøen	Saneres ikke	0	0	0	0
Indløsning af statsgaranti vedrørende lån til yngre jordbrugere	Udløber (under afvikling)	6	3	0	0
Indløsning af statsgaranti vedrørende lån til yngre fiskere	Udløber (under afvikling)	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning. Der er én ordning, som (netto) er forbundet med indtægter for staten i 2030. Der er derfor ikke lavet en egentlig anbefaling for denne ordning og den behandles ikke i kapitlet, men fremgår blot af oversigtstabellen i *tabel 18*.

1) Promilleafgiftsfonden for landbruget og promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget består af to separate konti på finansloven.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 10 Miljø, biodiversitet mv.

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Miljø, biodiversitet mv.		**154**	**131**	**22**	**6**
Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger	Saneres	9	6	9	6
Projektstøtte til udvikling af biavl	Saneres	7	0	7	0
Bundfradrag i svovlafgiften	Saneres	6	0	6	0
Pleje af græs- og naturarealer	Saneres ikke	37	23	0	0
Naturpakke - privat urørt skov	Saneres ikke	22	13	0	0
Vådområder, kommunal model, kvælstof	Saneres ikke	20	20	0	0
Kompensation for minivådområder	Saneres ikke	17	0	0	0
Mærkningsordning, formidling mv.	Saneres ikke	12	11	0	0
Tilskud til udtagningskonsulenterne	Saneres ikke	11	0	0	0
Sikring af skov Natura 2000	Saneres ikke	5	5	0	0
Bevaringsarbejde med husdyr- og plantegenetiske ressourcer	Saneres ikke	4	4	0	0
Sørestaurering og dambrugsopkøb	Saneres ikke	3	3	0	0
Vådområdeindsats, projektjord kommunal model	Saneres ikke	2	2	0	0
Fysiske vandløbsindsatser	Saneres ikke	0	4	0	0
Privat skovrejsning	Saneres ikke	0	6	0	0
Projekttilskud til minivådområder	Saneres ikke	0	26	0	0
Rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning	Saneres ikke	0	5	0	0
Tilskud til genplantning mv. efter stormfald	Saneres ikke	0	0	0	0
Vådområder, kommunalmodel, fosfor	Saneres ikke	0	3	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning. Der er to ordninger, som (netto) er forbundet med indtægter for staten i 2030. Der er derfor ikke lavet en egentlig anbefaling for disse ordninger og de behandles ikke i kapitlet, men fremgår blot af oversigtstabellen i *tabel 18*.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 11 Øvrig støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Øvrig støtte til udfasning af fossile brændsler i erhverv og husholdninger		**1.863**	**40**	**868**	**0**
Energibesparelser i bygninger (bygningspuljen)	Saneres	317	0	317	0
Energibesparelser i erhvervene (erhvervspuljen)	Saneres	286	0	286	0
Tilskud til afkobling af gasnettet (afkoblingsordningen)	Saneres	220	0	220	0
Støtte til varmepumper ved skrotning af olie- og gasfyr (skrotningsordningen)	Saneres	39	0	39	0
Pulje til certificering af CO2-opgørelse og klimamærkning	Saneres	5	0	5	0
Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv.	Saneres ikke	625	0	0	0
Bundfradrag i CO2-afgiften	Saneres ikke	45	0	0	0
Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og kvoter	Saneres ikke	15	15	0	0
Lempet afgift på CO2-udledninger fra mineralogiske processer mv.	Saneres ikke	0	25	0	0
Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)	Saneres ikke	0	0	0	0
Omstillingsstøtte til fiskeriet	Saneres ikke	0	0	0	0
Omstillingsstøtte til gartneriet	Saneres ikke	0	0	0	0
Omstillingsstøtte til virksomheder	Saneres ikke	0	0	0	0
Tilskud til udrulning af fjernvarme (fjernvarmepuljen)[1)]	Ikke vurderet (udløber i 2023)	308	0	-	-
Økonomisk støtte til individuelle løsninger	Ikke vurderet (udløber i 2023)	2	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 12 Støtte til udbygning af grøn strøm og varme

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til udbygning af grøn strøm og varme		**586**	**21**	**86**	**21**
Pulje til test af landvindmøller	Saneres	86	0	86	0
National ordning for geotermi	Saneres	0	0	0	0
Ny pulje til VE på mindre tilgængelige arealer	Saneres	0	21	0	21
Pulje til test af havvindmøller[1)]	Saneres	0	0	0	0
Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse	Saneres ikke	500	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
1) Kun statslige omkostninger i 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 13 Støtte til grønne gasser og brændstoffer mv.

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til grønne gasser og brændstoffer mv.		**1.125**	**780**	**0**	**104**
Reserve til afgiftsfritagelse af biogas	Saneres	0	104	0	104
Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere	Saneres ikke	800	0	0	0
Afgiftsfritagelse for brændsler og el til tog	Saneres ikke	200	0	0	0
Afgiftsfritagelse for brændsler til fly	Saneres ikke	125	0	0	0
Biogas og andre grønne gasser (opgradering, transport og proces) ifm. Klimaaftalen	Saneres ikke	0	676	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 14 Støtte til CCS og negative udledninger

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Støtte til CCS og negative udledninger		**0**	**2.304**	**0**	**0**
Pulje til fangst og lagring af CO2 (CCS)	Saneres ikke	0	1.169	0	0
Markedsbaseret tilskudspulje til fangst og lagring af CO2[1)]	Saneres ikke	0	815	0	0
Teknologineutral pulje til CO2-fangst mv.	Saneres ikke	0	320	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
1) Ordningen er delvist retsligt bundet, men indgår i sin helhed.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 15 Grøn forskning

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Grøn forskning		**904**	**413**	**21**	**0**
Forskning i miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas (særpulje under EUDP)	Saneres	21	0	21	0
Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP)	Saneres ikke og samtænkes	484	192	0	0
Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP)	Saneres ikke og samtænkes	246	196	0	0
Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram, MUDP	Saneres ikke og samtænkes	128	0	0	0
ELFORSK	Saneres ikke og sammen-lægges	25	25	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning og ekskl. ordninger med retslige bindinger.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 16 Regional udvikling

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Regional udvikling		**324**	**197**	**51**	**24**
Pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne og de små øsamfund (landdistriktspuljen)	Saneres	45	24	45	24
Pulje til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker	Saneres	6	0	6	0
Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster[1)]	Saneres ikke	138	138	0	0
Støtte til udvikling af landdistrikterne under den danske strategiske CAP-plan	Saneres ikke	19	19	0	0
Straksfradrag for aktiver betalt med tilskud fra landistriktsloven og EU's strukturfonde mv.	Saneres ikke	10	10	0	0
Rabatter til passagergrupper på fjernbusruterne	Saneres ikke	5	5	0	0
Bredbåndsdækning og digital infrastruktur mv.[2)]	Ikke vurderet (udløber i 2023)	100	0	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
1) Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster består af tre separate konti på finansloven.
2) Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 17 Resterende ordninger

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Anbefaling**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Resterende ordninger		**763**	**907**	**0**	**0**
Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)	Saneres ikke	335	335	0	0
Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter	Saneres ikke	185	185	0	0
Danida Sustainable Infrastructure Finance (DSIF)	Saneres ikke	130	260	0	0
Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger	Saneres ikke	50	80	0	0
Skattefritagelse af visse selvejende institutioner	Saneres ikke	30	30	0	0
Danida Innovation & Business Explorer	Saneres ikke	15	15	0	0
Pulje til demensvenlige tiltag, herunder boformer	Saneres ikke	11	0	0	0
Nyt adoptionssystem	Saneres ikke	7	2	0	0
Apotekervæsenets udligningsordning[1)]	Saneres ikke	0	0	0	0
Pulje til udbredelse af livshistorieteknologi til mennesker med demens og deres pårørende[2)]	Saneres ikke	0	0	0	0

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning. Der er én ordning, som er under afvikling, og derfor (netto) er forbundet med indtægter for staten. Der er derfor ikke lavet en egentlig anbefaling for denne ordning og den behandles ikke i kapitlet, men fremgår blot af oversigtstabellen i tabel 18.

1) Apotekervæsenets udligningsordning består af to separate konti på finansloven.

2) Kun statslige omkostninger i 2024.

Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

Tabel 18 Ikke behandlet

Mio. kr. (2023-pl)		Statslige omkostninger		Sanering	
Ordning	**Kategori**	**2023**	**2030**	**2023**	**2030**
Udløber (under afvikling og forbundet med indtægter)		**-13**	**-7**	**-**	**-**
Medfinansiering af innovationsmiljøer	Forskning og innovation samt iværksætteri og erhvervsforhold	-72	0	-	-
Lån vedrørende fiskerimæssige forhold	Landbrug, miljø og natur	-13	-7	-	-
Ikke vurderet (retlige bindinger)		**3.898**	**4.284**	**-**	**-**
Tilskud til opgradering eller rensning af biogas (gas-PSO i 2013 og 2014)	Klima	2.237	2.597	-	-
Tilskud vedrørende biomasse	Klima	1.106	409	-	-
Tilskud vedrørende biogas	Klima	337	251	-	-
Tilskud vedrørende landvind	Klima	105	120	-	-
Biogas (til transport og proces)	Klima	65	57	-	-
Landvind udbud 2018-2019	Klima	19	17	-	-
Tilskud vedrørende vind diverse	Klima	14	16	-	-
Tilskud vedrørende solceller	Klima	7	3	-	-
Solceller udbud 2018-2019	Klima	6	5	-	-
Tilskud vedrørende øvrige kategorier	Klima	1	0	-	-
Tilskud vedrørende havvind	Klima	0	676	-	-
Tilskudsordning til PtX-projekter	Klima	0	132	-	-
Ikke vurderet (indtægt for staten)		**-380**	**-695**	**-**	**-**
Investeringsvindue for kulbrinteindvindings-virksomhed i perioden 2017-25	Landbrug, miljø og natur	0	-45	-	-
Tillægsselskabsskat for kulbrinteindvindings-virksomhed	Landbrug, miljø og natur	-125	-395	-	-
Afgiftsfritagelse for præmien for arbejdsskadeforsik-ring modregnet afgift vedrørende arbejdsskader	Resterende ordninger	-255	-255	-	-

Anm.: Samlede statslige omkostninger og provenuvirkning er opgjort efter evt. tilbageløbs- og adfærdsvirkning.
Kilde: Finansloven for 2023 samt Skatteministeriet.

BILAG 3

Beskrivelser, vurderinger og anbefalinger for de eksisterende erhvervs-støtteordninger

Indledning

Dette bilag indeholder beskrivelser, vurderinger og anbefalinger for de eksisterende erhvervsstøtte-ordninger.

Beskrivelserne tager afsæt i oplysninger indhentet fra bl.a. de ansvarlige ressortministerier, finansloven og Skatteministeriet. De indeholder fx oplysninger om ordningernes oprettelse, virkemåde, størrelse og målgruppe. Beskrivelserne danner grundlag for ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger.

Ekspertgruppen har udvalgt 76 ordninger, hvor argumentationen for anbefalingerne udfoldes. Det omfatter alle ordninger, som anbefales saneret, samt øvrige ordninger, hvor ekspertgruppen ønsker at illustrere anvendelsen af principperne og fremhæve de tværgående argumenter, der ligger bag anbefalingerne. Ordningerne er desuden udvalgt for at begrunde anbefalingerne for forholdsvis store ordninger. Det er således hensigten, at de udvalgte ordninger tilsammen præsenterer alle de argumenter, der ligger til grund for ekspertgruppens samlede anbefalinger, der fremgår af *kapitel 5 – Anbefalinger til sanering af erhvervsstøtte*.

1. Eksportfremme og internationale forhold

Indhold

1.1 Eksport- og investeringsfremme mv. (Trade Council) 148

1.2 Fælles erhvervsfremstød 151

1.3 Indsats for små og mellemstore virksomheder og innovative vækstvirksomheder og iværksættere 153

1.4 Tilskud til markedsføringskonsortier 155

1.5 Tilskud til Copenhagen Capacity 158

1.6 Tilskudspulje til eksportfremme af dansk energiteknologi 160

1.7 Understøttelse af eksportfremme af dansk energiteknologi 162

1.8 Grøn projekt- og markedsmodningsfacilitet 164

1.9 Øvrige tilskud ifm. eksport-, internationaliserings- og investeringsfremmeområdet 166

1.1 Eksport- og investeringsfremme mv. (Trade Council)

Beskrivelse

Udenrigsministeriet varetager den statslige eksport-, internationaliserings- og investeringsfremmeindsats via Trade Council (TC). TC understøtter danske virksomheder i at opnå mereksport og øget internationalisering samt bidrager til at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark. Det overordnede mål er at bidrage til vækst og beskæftigelse i Danmark samt til en grøn, bæredygtig og socialt ansvarlig udvikling globalt. Udenrigsministeriet har varetaget den statslige eksport-, internationaliserings- og investeringsfremmeindsats samlet via TC (tidligere Danmarks Eksportråd) siden 2000.

Arbejdsopgaverne dækker over virksomhedsrelaterede opgaver, investeringsfremme, handelspolitik, kommercielt myndighedssamarbejde og policyopgaver.

TC hjælper hvert år ca. 3.000 virksomheder med at udvide deres eksport samt komme ind på nye markeder. TC er til stede i ca. 60 lande. Eksportrådgiverne i de ca. 60 lande er en blanding af lokale ansatte med lokal markeds- og branchespecifik viden samt udsendte medarbejdere med viden om dansk erhvervslivs styrkepositioner.

TC leverer en række generelle gratisydelser og udfører individuelle betalingsopgaver. I 2023 er timeprisen 880 kr. TC yder konkret virksomhedsrådgivning, fx markedsinformation, identifikation af samarbejdspartnere og kunder samt adgang til lokale beslutningstagere mv.

I forhold til konkret virksomhedsrådgivning hjalp TC i 2022 i alt ca. 3.200 danske virksomheder. I samme periode havde TC i alt ca. 5.700 rådgivningsopgaver. I forhold til gratis rådgivning (max 3 timer) havde TC i alt ca. 1.600 opgaver. TC gennemfører løbende kundetilfredshedsundersøgelser hos virksomheder, som har modtaget rådgivning.

Som en del af TC står Invest in Denmark, Danmarks nationale investeringsfremmeorganisation, samtidig for den overordnede nationale koordinering og markedsføring af danske spidskompetencer og varetager investeringsfremmeindsatser overfor potentielle udenlandske investorer i hele landet.

TC udfører også en række myndigheds- og policyopgaver, herunder handelspolitik og økonomisk diplomati, samt myndighedssamarbejde inden for særligt grøn omstilling, life science, fødevarer samt forsvarsindustri. Disse opgaver falder uden for ekspertgruppens arbejdsområde.

De statslige omkostninger til ovenstående arbejdsopgaver, der udgør den samlede eksport- og investeringsfremmeindsats via TC, udgør 300-400 mio. kr. årligt, *jf. tabel 1.1*. Udenrigsministeriet har ikke kunnet levere særskilte omkostningsskøn for opgaver relateret til henholdsvis myndigheds- og policyopgaverne, investeringsfremmeindsatsen gennem Invest in Denmark og virksomhedsrelaterede opgaver, herunder rådgivning. Der er derfor usikkerhed forbundet med det samlede saneringspotentiale.

Tabel 1.1 Eksport- og investeringsfremme (Trade Council)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	394	316	308

Anm.: Ordningen er varig. De statslige omkostninger er opgjort ved at trække forventede indtægter fra virksomheders brugerbetaling fra de samlede udgifter til drift og administration af Trade Council fra Finansloven for 2023.
Kilde: Udenrigsministeriet og Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningens overordnede formål er at fremme danske virksomheders eksport samt udenlandske investeringer i Danmark. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ekspertgruppen bemærker indledningsvist, at det i vurderingen af arbejdsopgaverne under Trade Council vil være fordelagtigt at have kendskab til særskilte omkostningsskøn for opgaver relateret til de forskellige arbejdsopgaver, så der kan laves en mere fyldestgørende afvejning af omkostningerne og gevinsterne.

TC's eksportrådgivning vurderes ikke at medføre samfundsøkonomiske gevinster ud over dem, den deltagende virksomhed selv opnår. Ekspertgruppen finder med andre ord ikke, at der er overbevisende argumenter for, at TC's eksportrådgivning medfører fx positive viden spill overs (dvs. ny viden og nye produktionsmetoder andre virksomheder kan drage nytte af). Den statslige medfinansiering af ordningen risikerer derfor at bidrage til at øge aktiviteten i eksporterhverv på bekostning af aktivitet andetsteds i økonomien, uden at det afhjælper en markedsfejl. Det skyldes, at eksporterende virksomheder får en ekstra hjælpende hånd i form af gratis/billig eksportrådgivning.

TC's ydelser udbydes samtidig i konkurrence med den private sektor, og den statslige bevilling til nedsættelse af brugerbetalingen kan derfor forvride konkurrencen på markedet for eksportrådgivningsydelser mv.

Eksportfremmeindsatser i regi af TC kan dog have nogle særlige fordele i forhold til tilsvarende rådgivningsydelser, det private marked kan udbyde. Det skyldes, at TC har en særlig adgang til udenlandske myndigheder via Udenrigsministeriets ambassader og netværk.

Eftersom gevinsterne ved TC's eksportrådgivning i overvejende grad vurderes at tilfalde de deltagende virksomheder, bør de – og ikke skatteborgerne – bære de fulde omkostninger ved indsatsen. Det forventes også at bidrage til at kvalificere efterspørgslen gennem et stærkere prissignal. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at TC's ydelser omfattes af fuld brugerbetaling.

Det bemærkes, at mange lande yder statslig støtte til eksport i form af rådgivning mv., hvilket kan få det til at fremstå attraktivt for Danmark at følge trop for at undgå, at danske virksomheder er dårligere stillet end deres udenlandske konkurrenter. Men hvis støtte ikke adresserer en markedsfejl, vil der være et samfundsøkonomisk tab.

Trade Council har også indsatser inden for *investeringsfremme* gennem Invest in Denmark. Det er mere usikkert, om denne indsats skal saneres. Udenlandske investeringer kan have en række afledte

positive virkninger på dansk økonomi, hvis de bringer ny viden, nye produktionsformer og lignende med sig. Danmark er et relativt lille marked, og der kan derfor være informationsbarrierer for udenlandske investorer i forhold til fx store markeder, som TC kan være med til at afhjælpe. Det må imidlertid forventes, at udenlandske virksomheder i udgangspunktet har en interesse i at få rådgivning om at investere i udlandet, herunder Danmark, hvilket taler for, at de vil være villige til at betale for at afsøge forskellige markeder. Samtidig er det uklart, om TC via Invest in Denmark anvender de bedste redskaber for fremme af udenlandske investeringer i Danmark. Derfor kan investeringsfremmeindsatsen ligeledes kvalificeres gennem fuld brugerbetaling af rådgivning mv. Såfremt der kan fremskaffes dokumentation for, at Invest in Denmark er forbundet med positive afledte virkninger på dansk økonomi, og derfor gavner indenlandske virksomheder, kan det være relevant at bevare ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres, men videreføres med fuld brugerbetaling.

1.2 Fælles erhvervsfremstød

Beskrivelse

Ordningen har i regi af Udenrigsministeriet og Trade Council til formål at fremme dansk eksport og den økonomiske vækst i Danmark ved at bidrage til dansk erhvervslivs internationalisering, konkurrenceevne og eksportomsætning ved at yde tilskud til virksomheders fælles erhvervsfremstød. Ordningen blev oprettet i 2001.

Ordningen giver mulighed for, at der i forbindelse med et fælles erhvervsfremstød i udlandet eller et delegationsbesøg i Danmark kan ydes et tilskud til virksomhedernes deltagelse. Ordningen administreres af Trade Council. Tilskuddet ansøges af og udbetales til en ekstern koordinator (typisk en erhvervs- eller brancheorganisation), der på vegne af en virksomhedsgruppe, planlægger og gennemfører det fælles erhvervsfremstød, som virksomhedsgruppen deltager i. Der findes på nuværende tidspunkt to typer erhvervsfremstød:

- Fælles erhvervsfremstød, hvor der ydes tilskud på op til 50 procent af de godkendte tilskudsberettigede fælles projektomkostninger. Egenbetalingen for de deltagende virksomheder skal udgøre minimum 50 pct. af de tilskudsberettigede fælles projektomkostninger.

- Verdensmålsfremstød, der giver mulighed for, at der ydes støtte til en bredere vifte af formål for erhvervsfremstød med fokus på bæredygtighed, men med samme tilskudsprocent og retningslinjer, som ved de almindelige fælles erhvervsfremstød.

Der ydes herudover tilskud til to-tre årlige officielle erhvervsfremstød med deltagelse af fx kongehuset.

Der kan endvidere under ordningen afholdes udgifter til, at danske repræsentationer kan ansøge om 100 pct. finansiering af indgående besøg af offentlige myndigheder fra andre lande med henblik på fremvisning af danske løsninger.

Der er varigt afsat 22,2 mio. kr. til ordningen, *jf. tabel 1.2.* I 2022 deltog 1.946 virksomheder i 149 erhvervsfremstød og delegationsbesøg (150 events) med støtte fra ordningen.

Tabel 1.2 Fælles erhvervsfremstød

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	43	22	22

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes overordnet at kunne komme danske eksportvirksomheder til gode. Samtidig er hensigten med ordningen at understøtte økonomisk vækst. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Grundlæggende er det positivt for Danmark og danske virksomheder, at der er gode vilkår for dansk eksport og økonomisk vækst, hvilket ordningen overordnet har til hensigt at understøtte. Ordningen vurderes imidlertid ikke at medføre økonomiske gevinster for samfundet, der er større end de økonomiske gevinster den deltagende virksomhed opnår. Således er det i praksis svært at påvise, at der skulle være fx positive viden spillovers (dvs. ny viden og nye produktionsmetoder andre virksomheder kan drage nytte af) som følge af de fælles erhvervsfremstød. Der kan således ikke peges på en markedsfejl, der tyder på, at der ville blive underinvesteret i eksportfremme i fravær af det statslige tilskud til ordningen. Ordningen er derfor forbundet med en risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i eksporterende virksomheder frem for, at ressourcerne bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive, som tilfældet vil være ved lige konkurrencevilkår.

Eventuelle gevinster vurderes i overvejende grad at tilfalde de deltagende virksomheder. Derfor bør de deltagende virksomheder – og ikke skatteborgerne – bære den fulde omkostning ved indsatsen. Selvom virksomheder kan have gavn af fælles erhvervsfremstød, er det den samlede vurdering, at omfanget af eksportfremmeydelser ved fuld brugerbetaling i højere grad vil afspejle værdien virksomhederne opnår ved deltagelse. Det skyldes, at virksomheder kun vil deltage i det omfang, at gevinsten overgår prisen på ydelsen.

Ekspertgruppen vurderer samlet, at ordningen bør være omfattet af fuld brugerbetaling. Dette vil endvidere bidrage til, at indsatsen kvalificeres og målrettes virksomheder, der forventer at opnå en højere grad af økonomiske gevinster. Det forventes endvidere at bidrage til at kvalificere efterspørgslen gennem et stærkere prissignal.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres, men videreføres med fuld brugerbetaling.

1.3 Indsats for små og mellemstore virksomheder og innovative vækstvirksomheder og iværksættere

Beskrivelse

Trade Council (TC) har til opgave at fremme internationalisering af små og mellemstore virksomheder, innovative vækstvirksomheder og iværksættere. Ordningen blev oprettet i 2002.

Dette sker bl.a. gennem en tilskudsordning til små og mellemstore virksomheder, innovative vækstvirksomheder og iværksætteres egenbetaling for TC's rådgivningsydelser. Med tilskuddet reduceres virksomhedernes egenbetaling med 25-100 pct. Det samlede tilskud til større virksomheder kan maksimalt udgøre 15 pct. af den årlige bevilling.

Indsatsen til internationalisering har særlig fokus på virksomheder med vækstpotentiale samt et globalt fokus, og omfatter bl.a. rådgivning af og sparring med virksomhederne i forbindelse med fastlæggelse af internationaliseringsstrategi, samt konkret bistand ude på markederne til bl.a. markedsundersøgelser, afsætning, etablering og identifikation af samarbejdspartnere mv.

Initiativerne omfatter programmer, hvor virksomhederne modtager målrettede rådgivningsforløb ydet af TC's rådgivere. Det kan også inkludere deltagelse af større virksomheder i forbindelse med virksomhedsalliancer, hvor dette vurderes at øge eksportpotentialet for små og mellemstore virksomheder.

Der statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 39,8 mio. kr. i 2023 og varigt 12,7 mio. kr. årligt, *jf. tabel 1.3*.

Tabel 1.3 Indsats for små og mellemstore virksomheder og innovative vækstvirksomheder og iværksættere

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	40	13	13

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes overordnet at kunne komme små- og mellemstore danske eksportvirksomheder til gode. Samtidig er det overordnede mål vækst og beskæftigelse i Danmark. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Grundlæggende er det positivt for Danmark og danske virksomheder, at der er gode vilkår for dansk eksport og økonomisk vækst, hvilket ordningen overordnet har til hensigt at understøtte. Ordningen vurderes imidlertid ikke at medføre økonomiske gevinster for samfundet, der er større end de økonomiske gevinster den deltagende virksomhed opnår. Således er det i praksis svært at påvise, at der

skulle være fx positive viden spill overs (dvs. ny viden og nye produktionsmetoder andre virksomheder kan drage nytte af) som følge af TC's ydelser. Der kan altså ikke peges på en markedsfejl, der tyder på, at der ville blive underinvesteret i eksportfremme i fravær af det statslige tilskud til ordningen. Ordningen er derfor forbundet med en risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i eksporterende virksomheder frem for, at ressourcerne bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive, som tilfældet vil være ved lige konkurrencevilkår.

Eksportfremmeindsatser i regi af TC kan have nogle særlige fordele for de deltagende virksomheder i forhold til rådgivningsydelser mm. leveret af det private marked. Det skyldes, at TC har en særlig adgang til udenlandske myndigheder via Udenrigsministeriets ambassader og netværk, hvilket kan give fordele i forhold til ydelser, som det private marked kan udbyde. Dermed kan der være en merværdi for virksomhederne ved at købe ydelsen i regi af TC. Samtidig viste en analyse fra 2018[1], at der er betydelige positive effekter på både produktivitet, værditilvækst og omsætning af eksportfremstød (generelt) i regi af TC for små virksomheder med under 20 ansatte, og at gevinsterne overstiger udgifterne ved ordningen. For virksomheder med flere end 20 ansatte kunne der ligeledes observeres en stigning i eksporten, mens der ikke kunne identificeres en målbar effekt på værditilvækst og produktivitet. Baseret på artiklens fund kan der således være virksomheder – særligt de små og mellemstore - som kan opnå økonomiske gevinster ved at benytte TC's ydelser. Eventuelle gevinster vurderes dog i overvejende grad at tilfalde de deltagende virksomheder, som derfor også bør bære de fulde omkostninger.

TC's ydelser udbydes i konkurrence med den private sektor, og den statslige bevilling til nedsættelse af brugerbetalingen kan derfor forvride konkurrencen på markedet for eksportrådgivningsydelser mv. Selvom virksomheder kan have gavn af rådgivningsydelser i regi af TC, er det den samlede vurdering, at omfanget af eksportfremmeydelser ved fuld brugerbetaling i højere grad vil afspejle værdien virksomhederne opnår ved deltagelse.

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at ordningen bør være omfattet af fuld brugerbetaling. Dette vil endvidere bidrage til at indsatsen kvalificeres og målrettes virksomheder, der forventer at opnå en højere grad af økonomiske gevinster. Det forventes endvidere at bidrage til at kvalificere efterspørgslen gennem et stærkere prissignal.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres, men videreføres med fuld brugerbetaling.

[1] "The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance" af Jakob Munch og Georg Schauer (udgivet i American Economic Journal: Economic Policy 2018).

1.4 Tilskud til markedsføringskonsortier

Beskrivelse

Ordningen yder tilskud til initiativer i markedsføringskonsortier oprettet i forbindelse med handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark fra 2011.

Konsortierne er oprettet i samarbejde med private aktører for at øge omverdenens kendskab til Danmarks styrkepositioner og gennemføre markedsføringskampagner, besøgsture for udenlandske interessenter, deltagelse ved eksportfremstød mv. Markedsføringskonsortierne er en del af den danske eksportfremmeindsats, der promoverer produkter og løsninger på tværs af danske styrkepositioner internationalt. Derudover fungerer markedsføringskonsortierne som besøgstjeneste for udenlandske delegationer.

Den officielle tilknytning til staten er med til at legitimere konsortiernes aktiviteter over for udenlandske beslutningstagere og bidrager til at tiltrække privat medfinansiering og involvering. Markedsføringen adskiller sig fra markedsføring fra fx enkelte private virksomheder og produkter ved, at det er en samlet dansk styrkeposition, der markedsføres.

Der ydes støtte til fem udvalgte markedsføringskonsortier, som ligeledes modtager støtte fra private partnere og andre offentlige aktører. Fordelingen mellem offentlig og privat finansiering varierer mellem konsortierne, hvilket bl.a. afspejler mængden af public service-aktiviteter, som markedsføringskonsortierne udbyder. I *Food Organisation of Denmark (FOOD)*, som er en projektorganisation, der i høj grad driver deltagerbetalte events, dækker statens driftstilskud 4 pct. af indtægterne, mens det tilsvarende tal er 49 pct. for *State of Green,* som bl.a. er ansvarlig for udenlandske delegationsbesøg og den danske pavillon ved COP samt andre internationale events. For *Healthcare Denmark* og *Creative Denmark* kom hhv. 28 og 73 pct. af indtægterne i 2022 fra statens driftstilskud.

I 2023 disponeres bevillingen ved:

- 11,2 mio. kr. til *State of Green*, der er et netværk af over 600 danske virksomheder, institutioner mv. State of Green markedsfører danske vidensløsninger på det grønne område gennem løbende publikationer, konferencer, delegationsbesøg mv. Organisationen blev oprettet i 2008.

- 4,3 mio. kr. til *Healthcare Denmark,* der er en international indgang til ekspertise og innovation inden for den danske sundheds- og life science sektor. De organiserer bl.a. delegationsbesøg, og deres partnere er bl.a. Erhvervsministeriet, Danske Regioner og Novo Nordisk. Organisationen blev oprettet i 2012.

- 3,0 mio. kr. til *Creative Denmark* som skaber opmærksomhed om kreative erhverv i Danmark, herunder potentialerne ved danske kreative løsninger i forbindelse med globale udfordringer. De hjælper internationale interessenter og beslutningstagere med fakta og inspiration fra de kreative erhverv. Organisationen blev oprettet i 2021.

- 1,1 mio. kr. til *Food Organisation of Denmark (FOOD)*, som har til formål at styrke kendskabet til dansk gastronomi og kvalitetsfødevarer med henblik på at tiltrække turister og styrke afsætningen. FOOD organiserer større madbegivenheder og assisterer desuden journalister og medier, der gerne vil fortælle historier fra Danmark, hvor maden spiller en central rolle, ligesom de yder rådgivning til sparring og styring af madprojekter. Organisationen blev oprettet i 2010.

- 3,5 mio. kr. til *Food Nation* som bidrager med information om dansk landbrug og fødevareindustrien. Det sker bl.a. gennem to videnscentre (i Aarhus og København). Udenlandske interessenter, som er interesseret i danske fødevareløsninger, kan henvende sig til organisationen for at få mere information om danske løsninger mv. Organisationen blev oprettet i 2016.

Herudover er der særskilt udmøntet en engangsbevilling på aktstykke i 2023 på 3,5 mio. kr. til markedsføringskonsortiet *Digital Hub Denmark,* som udbreder kendskabet til danske digitale løsninger og forbinder det danske økosystem om digitalisering med udlandet. Midlerne indgår ikke i den opgjorte erhvervsstøttebase, idet der er tale om en særskilt engangsbevilling.

Bevillingerne er siden 2011 justeret i størrelse og varighed flere gange efterfølgende. Siden 2015 udgør den varige grundbevilling 3,3 mio. kr., *jf. tabel 1.4*. I 2023 udgør tilskuddet 23,1 mio. kr. og i 2025 udgør tilskuddet 6,3 mio. kr., *jf. tabel 1.4*. Det skal ses i lyset af, at bevillingerne er forhøjet med hhv. 10,5 mio. kr. til State of Green indtil 2024, 2,0 mio. kr. til Healthcare Denmark indtil 2024, 3,0 mio. kr. til Creative Denmark indtil 2025 og 3,5 mio. kr. til Food Nation indtil 2024.

Tabel 1.4 Tilskud til markedsføringskonsortier

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	23	6	3

Anm.: Dele af ordningen er varig, mens andre dele af ordningen afspejler midlertidige prioriteringer. Udgifterne omfatter tilskud fra § 08.34.01.20 samt den særskilte bevilling til Food Nation ydet fra § 24.32.20.10.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Den statslige støtte kommer i udgangspunkt eksportvirksomheder til gode inden for de områder, hvor der er oprettet markedsføringskonsortier. Ordningen vurderes efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Principielt set kan et markedsføringskonsortium være relevant, hvis der er et koordinationsproblem og det kommer samfundet samlet set til gavn. Det kan fx være relevant på turismeområdet, hvor Danmark – og danske virksomheder bredt set – kan understøttes med en koordineret indsats af Danmark som et hele. Dette ses mindre relevant inden for de pågældende konsortier i denne ordning, som har karakter af branchespecifikke konsortier.

Ordningen vurderes således ikke at medføre økonomiske gevinster for samfundet, der er større end de økonomiske gevinster, som virksomhederne inden for de pågældende brancher opnår. Det er svært at påvise, at der skulle være positive spillovers som følge af de fælles erhvervsfremstød. Ordningen er derfor forbundet med en risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i eksporterende

virksomheder i de konkrete brancher, frem for at ressourcerne bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive, som tilfældet vil være ved lige konkurrencevilkår.

Selvom virksomheder kan have gavn af ydelserne, er det den samlede vurdering, at omfanget af eksportfremmeydelser ved fuld brugerbetaling i højere grad vil afspejle værdien virksomhederne opnår ved deltagelse.

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at ordningen bør være omfattet af fuld brugerbetaling. Dette vil indebære, at kun virksomheder som opnår en højere grad af økonomiske gevinster vil søge ordningen, og indsatsen vil således kvalificeres og målrettes disse virksomheder. Det forventes endvidere at bidrage til at kvalificere efterspørgslen gennem et stærkere prissignal.

Det bemærkes, at der kan være koordinationsudfordringer i forhold til markedsføringsindsatser på sektorniveau, som kan udgøre en barriere for, at virksomhederne organiserer en markedsføringsindsats. Det kan tale for midlertidig opstartsstøtte. De pågældende markedsføringskonsortier har dog eksisteret i flere år.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningerne saneres.

1.5 Tilskud til Copenhagen Capacity

Beskrivelse

Copenhagen Capacitys overordnede formål er at øge den regionale vækst og jobskabelse i Østdanmark (Region Hovedstaden og Region Sjælland) gennem tiltrækning og fastholdelse af internationale investeringer, virksomheder og talenter. Copenhagen Capacity blev etableret i 1994 som en uafhængig erhvervsdrivende fond[2] af Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.

Copenhagen Capacitys opgaver relateret til investeringsfremme består i at rådgive om regionens attraktivitet i forhold til konkrete investeringer, integration af udenlandske virksomheder i klynger og netværk samt markedsføre regionen som investeringslokalitet med afsæt i Storkøbenhavns styrkepositioner inden for life science, digital/TECH og grøn omstilling. Investeringsfremmeindsatsen i Østdanmark koordineres tæt med Invest in Denmark under Udenrigsministeriet, som er Danmarks nationale investeringsfremmeorganisation og arbejder med investeringsfremme i hele landet. Både Copenhagen Capacity og Invest in Denmark har egne projekter i Østdanmark, mens organisationerne også har en række fælles projekter årligt.

Udenrigsministeriet giver et årligt tilskud til finansiering af den regionale investeringsfremmeindsats i Copenhagen Capacity på 10,9 mio. kr., *jf. tabel 1.5*. Den statslige bevilling på 10,9 mio. kr. kan alene anvendes til Copenhagen Capacitys investeringsfremmeindsats og omkostninger forbundet hermed.

Foruden de 10,9 mio. kr. i tilskud modtager Copenhagen Capacity midler fra Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, kommuner (herunder særligt Københavns kommune) og andre aktører til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft, dialog om regional erhvervsudvikling og projekter samt markedsføre Storkøbenhavn og Danmark som karrieredestination.

Tabel 1.5 Tilskud til Copenhagen Capacity

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	11	11	11

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Det overordnede formål med det statslige tilskud er at fremme udenlandske investeringer i Danmark. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Udenlandske investeringer kan principielt have en række afledte positive virkninger på dansk økonomi, hvis de bringer ny viden, nye produktionsformer og lignende med sig. Danmark er et relativt lille marked, og der kan derfor være informationsbarrierer for udenlandske investorer i forhold til fx store

[2] En fond er som udgangspunkt erhvervsdrivende, hvis den overdrager varer eller yder tjenesteydelser, sælger eller udlejer fast ejendom og har bestemmende indflydelse over en erhvervsvirksomhed.

markeder, som en statsligt finansieret investeringsfremmeindsats kan være med at afhjælpe. Det kan dog på det foreliggende grundlag ikke konkluderes, at der er særlige forhold, som taler for et statslig tilskud til en regional investeringsfremmeindsats. Det bør de berørte kommuner – eller udenlandske virksomheder – selv finansiere. Såfremt der kan fremskaffes dokumentation for, at de to investeringsfremmeindsatser i form af Copenhagen Capacity og Invest in Denmark (varetages af Trade Council) er forbundet med positive afledte virkninger på dansk økonomi, og derfor gavner indenlandske virksomheder, kan det dog være relevant at bevare ordningerne. Henset til ekspertgruppens principper om, at systemet skal være overskueligt og lettilgængeligt, samt ikke virke konkurrenceforvridende, vurderes det dog, at en eventuel statslig indsats bør håndteres inden for Udenrigsministeriets eksisterende investeringsfremmeindsats, som omfatter hele Danmark.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

1.6 Tilskudspulje til eksportfremme af dansk energiteknologi

Beskrivelse

Ordningen har til hensigt at bidrage til øget eksport af dansk energiteknologi. Ordningen, der er en del af Energiaftalen fra 2018, blev oprettet i 2019 og administreres af Energistyrelsen.

Ordningen er en pulje (Tilskudspulje til Fremme af Energieksportindsatsen), der kan søges af offentlige og private aktører, som gennemfører et projekt, som efter Energistyrelsens vurdering kan fremme eksportindsatsen gennem udbygning af Danmarks myndighedssamarbejde på fremtidige vækstmarkeder via et offentligt-privat samarbejde. Ansøgningerne vurderes bl.a. på baggrund af potentialet for vækst i eksporten af energiteknologi og energiløsninger inden for grøn energi samt engagement af samarbejdsparterne i projektet, og ansøger skal inden indgivelsen af ansøgningen have indgået et offentligt-privat samarbejde.

I perioden 2019-2022 er der tildelt tilskud til 23 projekter på tværs af energisektorer og partnerlande. De afsluttede projekter har bl.a. givet mulighed for forbrugerejet fjernvarme i Nederlandene og kortlagt markedet for havvind i USA. Projekterne kan øge potentialet for eksport af dansk energiteknologi, idet de kan modne regulering efter dansk forbillede og øge danske virksomheders viden om de givne markeder. Kontakten mellem Energistyrelsen og projektpartnerne ophører, når projektet afsluttes, hvorfor det er uvist, om projekterne har ledt til ordrer for de deltagende virksomheder.

Der er en række støtteberettigede projektudgifter. Det er fx rejse- og hoteludgifter, indkøb af eksterne tjenesteydelser (bl.a. konsulentbistand), udgifter til udarbejdelse af materialer til brug for opmærksomhedsskabende og markedsplejende aktiviteter på målmarkeder (bl.a. præsentationskataloger) og løn til støttemodtagers personale (der kan dog ikke søges støtte til aflønning af ansatte hos offentlige aktører). Direkte subsidiering af produkter er ikke tilladt, jævnfør EU's statsstøtteregler.

Puljen blev evalueret internt efter første ansøgningsrunde i 2019. Som følge heraf blev bekendtgørelsen revideret, så puljen ikke kunne bruges til erhvervsfremstød, da dette var i konkurrence med Udenrigsministeriets erhvervsfremstødspulje.

De statslige omkostninger forbundet med puljen udgør 8,8 mio. kr. årligt i 2023-2024, *jf. tabel 1.6*. Herefter udløber ordningen. Der er adgang til overførsler mellem nærværende pulje og *understøttelse af eksportfremme.*

Tabel 1.6 Tilskudspulje til eksportfremme af dansk energiteknologi

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	9	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes overordnet at kunne komme danske eksportvirksomheder (af energiteknologi) til gode. Ordningen vurderes derfor i udgangspunktet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Tilskudspuljen er midlertidig, idet tilskud ydes til specifikke projekter og har delvis karakter af opstartsstøtte. Ordningen udløber efter 2024.

Ordningen vurderes at have karakter af branchestøtte målrettet energiteknologi, og det er svært at påvise fx positive viden spillover som følge af støtten. Der kan således umiddelbart ikke ses markedsfejl, der taler for at der ville blive underinvesteret i eksportfremme på netop dette område i fravær af det statslige tilskud til ordningen.

Ordningen understøtter ikke den nationale klimamålsætning, da den er målrettet virksomheder, der arbejder med eksport, hvorfor der i tilfældet af eventuelle positive klimaeffekter vil være tale om effekter i andre lande. Det er dog ikke påvist, at ordningen bidrager positivt eller omkostningseffektivt til at mindske udledninger i andre lande.

Samtidig er der risiko for støttespild, da Udenrigsministeriet generelt varetager eksportfremme.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

1.7 Understøttelse af eksportfremme af dansk energiteknologi

Beskrivelse

Ordningens formål er at bidrage til udbygningen af Danmarks myndighedssamarbejde på fremtidige vækstmarkeder gennem offentligt-private samarbejder med et øget fokus på fremme af dansk eksport, markedsudvikling og investeringer. Ordningen blev oprettet i 2019 og administreres af Energistyrelsen.

Ordningen er en pulje, som skal gøre det muligt at agere agilt og strategisk i forhold til konkrete muligheder og projekter med henblik på øget dansk eksport, herunder mulig indgåelse af alliancer. Det kan være tilfældet i lande, som Danmark har et bilateralt myndighedssamarbejde med på energiområdet, såvel som i lande, Danmark ikke har et formelt samarbejde med.

Puljen er rettet mod projekter, som varetages af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsen eller Udenrigsministeriet. Der er en ansøgningsrunde i januar, da projekterne skal afsluttes inden for samme regnskabsår. Eventuelle ubrugte midler kan udmøntes gennem endnu en ansøgningsrunde i samme år.

Projekterne udvælges og forankres i Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og udføres i samarbejde med private partnere og myndigheder i partnerlande. Over fem ansøgningsrunder er der indtil videre givet tilsagn til 49 projekter med fokus på havvind, fjernvarme og energieffektivitet i Frankrig, Japan, Nederlandene, Polen, Sydkorea, Tyskland, UK og USA.

Konkret kan puljen anvendes til:

- Teknisk assistance, rejseudgifter og som ”seed-funding”, der kan finansiere feasibility studier, analyser og projektmodning
- At styrke fokus i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets eksisterende landesamarbejder på investeringsfremmende rammevilkår og håndtering af risici m.m.
- Modning af nye kommercielle projekter, herunder højværdiprojekter som opfølgning på myndighedssamarbejdet, hvor virksomheder og finansielle aktører indgår, og hvor de danske myndighedserfaringer kommer tættere på faktiske projekter.
- Øvrige indsatser, som følger af nye politiske og kommercielle muligheder

De statslige omkostninger forbundet med puljen udgør 3,2 mio. kr. årligt i 2023-2024, *jf. tabel 1.7*. Heraf er 0,5 mio. kr. afsat til etablering af myndighedssamarbejde med de baltiske lande. Der er adgang til overførsler mellem nærværende pulje og *tilskudspulje til eksportfremme.*

Tabel 1.7 Understøttelse af eksportfremme af dansk energiteknologi

Mio. kr., 2023-niveau	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	3	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at fremme eksport. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Tilskudspuljen er midlertidig, idet tilskud ydes til specifikke projekter og har delvis karakter af opstartsstøtte. Ordningen udløber efter 2024.

Ordningen vurderes at have karakter af branchestøtte målrettet energiteknologi, og det er svært at påvise fx positive viden spill over som følge af støtten. Der kan således umiddelbart ikke ses markedsfejl, der taler for at der ville blive underinvesteret i eksportfremme på netop dette område i fravær af det statslige tilskud til ordningen.

Det vurderes, at ordningens formål har et overlap med Udenrigsministeriets øvrige ordninger målrettet eksportfremme og erhvervsfremstød, hvilket kan være uhensigtsmæssigt i forhold til tværgående prioritering af de samlede midler samt øge risikoen for støttespild. Med den konkrete ordning kan det derfor overvejes, om ikke ordningens formål om at bidrage til udbygningen af Danmarks myndighedssamarbejde skal varetages inden for ministeriernes almindelige myndighedsarbejde.

Det bemærkes afslutningsvis, at brugerbetaling vil kunne bidrage til at kvalificere efterspørgslen gennem et stærkere prissignal, i det omfang virksomhederne ved ordningen får gavn af myndighedsarbejdet.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

1.8 Grøn projekt- og markedsmodningsfacilitet

Beskrivelse

Ordningen har til formål at understøtte dansk eksport af grønne løsninger og skal ses i lyset af COVID-19, som medførte særskilte udfordringer for eksporten. Ordningen er oprettet som del af *Aftale om genstart af dansk eksport* af *oktober 2020* mellem Socialdemokratiet, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Alternativet.

Ordningen er målrettet grønne projekter med eksportpotentiale og administreres af Danmarks Eksport- og Investeringsfond (EIFO). Der stilles krav om, at indsatserne under ordningen fremmer den grønne omstilling. Det indebærer, at ordningen anvendes til formål, som bidrager til at reducere brugen af fossile brændstoffer og udledningen af drivhusgasser, fremmer energieffektivitet og effektiv ressourceudnyttelse eller afhjælper mangel på fødevarer, vand mv.

Ordningen består af tre indsatser:

1) Ansøgningspulje til medfinansiering af analyser, rådgivning mv. (Green Accelerator). Green Accelerator har til formål at modne projekter og fremme salg af afprøvede grønne teknologier til kunder i udlandet. Green Accelerator er målrettet modning af grønne projekter og dækker omkostninger forbundet med fx feasibility studier, markedsanalyser, juridisk rådgivning, ESG-compliance analyser, oplysningsindsatser over for beslutningstagere, rådgivning om patentansøgninger, marketingkampagner og events mm. Puljen dækker ikke driftsomkostninger. Der kan ydes støtte på op til 1,5 mio. kr. pr. virksomhed (svarende til den statsstøtteretlige ”de minimis”-grænse). Der stilles krav om 30 pct. egenfinansiering for enkeltvirksomheder, der søger alene, mens der for virksomhedsalliancer stilles krav om 20 pct. egenfinansiering. Enkeltvirksomheder skal være SMV’er, mens minimum én af virksomhederne i virksomhedsalliancerne skal være en SMV. Der er tidligere givet støtte til fx i) et feasibility-studie hos et tysk forsyningsselskab med fokus på forbrændingsløsninger inden for biomasse og ii) udvikling af grønne eksportprojekter i Ghana inden for vandbehandling- og rensning.

2) Udsendelse af danske eksperter i lande med eksportmuligheder (Green Advisory Pool). Her kan danske repræsentationer rundt omkring i verden søge om midler til tekniske eksperter med indsigt i bl.a. forsyning, mhp. at understøtte det danske eksportfremmearbejde. EIFO’s forarbejde med at identificere egnede repræsentationer for udsendelse af eksperter foregår i samarbejde med Udenrigsministeriet som en del af arbejdet med at skabe forretning på nye eksportområder.

3) Udstationering af EIFO-finansieringsrådgivere på danske ambassader, innovationskontorer mv. mhp. markedsmodning. EIFO-finansieringsrådgiverne bidrager bl.a. med ekspertise vedr. projektfinansiering i forbindelse med store grønne energiprojekter. Udstationering af medarbejdere foregår via Udenrigsministeriet. EIFO har på nuværende tidspunkt udstationeret EIFO-finansieringsrådgivere i New York og Singapore.

Det er lagt til grund, at Green Accelerator som minimum skal optage 50 pct. af facilitetens samlede bevilling. Midler til projekt- og markedsmodningsfaciliteten skal være anvendt senest 8 år efter bevillingen er overført til EIFO.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 21,3 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 1.8.*

Tabel 1.8 Grøn projekt- og markedsmodningsfaciliteter

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	21	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

1.9 Øvrige tilskud ifm. eksport-, internationaliserings- og investeringsfremmeområdet

Beskrivelse

Med ordningen ydes tilskud til hhv. Etisk Handel Danmark (EHD) (tidligere Dansk Initiativ for Etisk Handel) og UN Global Compact Network Danmark (UNGC DK). EHD blev oprettet i 2008. UNGC DK blev oprettet i 2017.

EHD er en medlemsbaseret organisation, som arbejder for at gøre Danmarks handel med resten af verden mere etisk og bæredygtig. Der er mere end 100 medlemmer, som udgøres af virksomheder, erhverv- og brancheorganisationer, fagbevægelsen, civilsamfundsorganisationer og offentlige institutioner samt fonde. Organisationen har bl.a. 13 principper, som medlemmerne har forpligtet sig til at følge. Kerneaktiviteterne er alliancer, partnerskaber, netværk, akademi og arrangementer.

UNGC DK er det lokale netværk for danske virksomheder og organisationer, der har tilsluttet sig FN's Global Compact, som er verdens største frivillige initiativ for ansvarlige virksomheder, som blev stiftet i år 2000. Netværkets opgave er at facilitere videndeling mellem medlemmerne og give inspiration og værktøjer til deres arbejde med bæredygtighed. Der tages afsæt i ti principper fra Global Compact samt FN's 17 verdensmål. Netværket er en nonprofit forening, som er medlemsdrevet med mere end 500 medlemmer. Det omfatter også fx offentlige institutioner.

Som del af den daværende Socialdemokratiske regerings nationale handlingsplan for FN's verdensmål blev der ydet et tilskud til EHD på 2,0 mio. kr. årligt i 2022 og 2023 som led i etablering af et center for bæredygtige værdikæder samt et tilskud på 0,3 mio. kr. i 2022 og 2023 til UNGC DK for at styrke vejledning om fastsættelse af ambitiøse klimamål i de globale værdikæder.

Som led i udmøntningen af Eksportfremme og -rådgivning samt styrket myndighedssamarbejde, der indgår i *Aftalen om udbetaling af resterende 2 ugers indefrosne feriemidler, eksportpakke og reserve til forlængelse af hjælpepakker* fra 2020, ydes yderligere særskilt tilskud på 0,5 mio. kr. til EHD og 0,3 til UNGC DK i 2022 og 2023.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 3,3 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 1.9.*

Tabel 1.9 Øvrige tilskud ifm. eksport-, internationaliserings og investeringsfremmeområdet

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	3	0	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

2. Turisme

Indhold

2.1 Wonderful Copenhagen 170

2.2 Turismeudviklingsselskaber 172

2.3 Pulje til lokale og tværgående turismeprojekter 174

2.4 VisitDenmark 176

2.1 Wonderful Copenhagen

Beskrivelse

Wonderful Copenhagen (WoCo) er hovedstadsregionens officielle turismeorganisation og har til formål at fremme og udvikle erhvervs- og ferieturismen i Region Hovedstaden gennem markedsføringsindsatser og konkrete turismeprojekter. WoCo er en erhvervsdrivende fond, der blev oprettet i 1992.

WoCo's indsatser sker via fire kerneopgaver:

1. **Tiltrække og udvikle erhvervsturisme og events**, herunder fx tiltrækning af internationale kongresser, events og møder.

2. **Tiltrække og udvikle krydstogtsturisme***,* hvor WoCo er omdrejningspunktet for at tiltrække krydstogtsturisme til Danmark og Østersøen. Indsatsen indebærer netværksaktiviteter, international markedsføring og opsøgende salgsarbejde.

3. **International og national markedsføring af hovedstaden** over for potentielle rejsende, danske gæster samt bearbejdning af den internationale rejsebranche.

4. **Bæredygtig og innovativ destinationsudvikling**, hvor WoCo bl.a. producerer viden, udvikler og gennemfører projekter, som medvirker til at udvikle turisterhverv og destinationen.

Den nærmere fastlæggelse af WoCo's aktiviteter inden for områderne fastlægges i årlige mål- og resultatplaner med Erhvervsministeriet, herunder prioriteringen af det statslige tilskud. Ud over statslige bidrag finansierer WoCo bl.a. sine aktiviteter gennem netværksbidrag, flerårige aftaler med kommuner, projektbidrag fra erhvervslivet, organisationer samt gennem salg af Copenhagen Card (Københavns officielle city card). Grundlaget for fondens virke er WoCo's statslige basisfinansiering, der geares gennem en række forskellige finansieringskilder, fx Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse og eksterne partnere (timer og/eller kontant medfinansiering). WoCo's samlede aktivitetsbudget er i størrelsesordenen 114 mio. kr. i 2023. De statslige omkostninger forbundet med WoCo udgør 46,8 mio. kr. årligt, *jf. tabel 2.1.*

Tabel 2.1 Wonderful Copenhagen

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	47	47	47

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes frem for alt at kunne øge den økonomiske aktivitet i turismeerhvervet i Region Hovedstaden. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Der er i udgangspunktpunktet tale om branchestøtte til turismeerhvervet i Region Hovedstaden. Turismeerhvervet er karakteriseret ved, at turister typisk har en kunderelation til en lang række danske virksomheder inden for bl.a. transport, hotel, restauration, detailhandel, kultur mv., hvorfor gevinsten for den enkelte virksomhed ved at markedsføre sig kommer andre virksomheder i turismeerhvervet til gode. Tiltrækningen af turister er således ikke-ekskludérbar og ikke-rivaliserende og har derfor karakter af et offentligt gode.

Turisme kan også være forbundet med positive eksternaliteter for lokalbefolkningen, da turismeaktivitet kan bidrage til forbedring af fx kulturelle tilbud. Der kan derfor være samfundsøkonomiske argumenter for en vis grad af offentlig støtte til turismeindsatser, der har til hensigt at tiltrække turister til Danmark og udvikle turismeydelser. Fra centraliseret statsligt hold løftes markedsføringen af Danmark via et statsligt tilskud til VisitDenmark, som ekspertgruppen ikke lægger op til at sanere, *jf. særskilt beskrivelse*.

Der er derimod ikke andre *regionalt* afgrænsede turismeorganisationer end WoCo, der *direkte* modtager en statslig bevilling (der eksisterer statsligt finansierede puljer til fremme af turisme). VisitAarhus, som markedsfører ferie og ophold i Aarhusregionen, modtager fx ikke en statslig bevilling. En særskilt indsats fra WoCo kan derfor bidrage til at tiltrække økonomisk aktivitet og arbejdskraft til hovedstadsområdet på bekostning af andre områder i Danmark.

Ekspertgruppen vurderer, at der ikke er påvist tilstrækkelige samfundsøkonomiske gevinster ved fra statslig side at yde støtte til en regionalt afgrænset turismeorganisation. Samtidig er der en risiko for støttespild, da der er et vist overlap mellem WoCo og VisitDenmarks aktiviteter. En eventuel udfordring med turismefremme i hovedstadsområdet vurderes bedst løst, hvis de omfattede kommuner (eller øvrige aktører) selv prioriterer indsatsen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

2.2 Turismeudviklingsselskaber

Beskrivelse

Ordningen består af statslige tilskud til *MeetDenmark (MDK)* og *Dansk Kyst- og Naturturisme* (*DKNT*). Begge turismeudviklingsselskaber har koordinerende roller og samarbejder bredt med øvrige destinationsselskaber. Ordningen blev oprettet i 2017 for at videreføre indsatsen med at udvikle kyst- og naturturismen samt erhvervs- og mødeturismen i Danmark. I forbindelse med *Aftale om forenkling af erhvervsfremmesystemet* af maj 2018 overgik finansieringsansvaret fra regionerne til staten, hvor tilskuddet administreres af Erhvervsstyrelsen. De statslige omkostninger til ordningen fordeles fra 2022 og frem som udgangspunkt med 18,0 mio. kr. til DKNT og 4,5 mio. kr. til MDK, *jf. tabel 2.2*.

MDK blev etableret som selvstændig forening i 2015 og har til formål at styrke dansk erhvervs- og mødeturismes konkurrenceevne. MDK afholder bl.a. inspirationskonferencer, rådgivning mv. Sekretariatet for MDK er placeret i Wonderful Copenhagen. MDK's arbejde finansieres af en årlig bevilling på finansloven samt kontingenter og egenfinansiering af medlemsdestinationerne. Hertil kommer bevillinger til en række udviklingsprojekter fra bl.a. Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse.

DKNT blev stiftet som en selvstændig erhvervsdrivende fond med egen bestyrelse i 2015, som en del af den daværende regerings vækstplan for turisme og oplevelsesøkonomi. DKNT har til formål at udvikle og koordinere kyst- og naturturismen i Danmark. DKNT prioriterer følgende fire strategiske mål:

- **Turismeinfrastruktur i verdensklasse**; fx gennem arbejde med udviklingsplaner for større sammenhængende geografier.
- **State-of-the-art overnatningskapacitet**; fx gennem at skabe synlighed i markedet om investeringsmuligheder i kyst- og naturturismen og fastholde dialogen med kommercielle interessenter.
- **Power på innovationskraft og iværksætteri**; fx gennem et åbent program, der understøtter netværksmiljøer, samt tværnational vidensdeling.
- **Markante fortællinger**; fx gennem understøttelse af den kommunale implementering af et 'wayfinding'-koncept på Vestkysten (wayfinding understøtter, at gæsterne færdes på en hensigtsmæssig måde, de rigtige steder).

Tabel 2.2 Turismeudviklingsselskaber

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (MDK)	5	5	5
Statslige omkostninger (DKNT)	18	18	18

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes at kunne øge den økonomiske aktivitet inden for natur- og kystturisme samt erhvervs- og mødeturisme i Danmark. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Der er i udgangspunktet tale om branchestøtte til turismeerhvervet inden for den danske kyst- og naturturisme samt erhvervs- og mødeturisme. Turismeerhvervet er karakteriseret ved, at turister typisk har en kunderelation til en lang række danske virksomheder inden for bl.a. transport, hotel, restauration, detailhandel, kultur mv., hvorfor gevinsten for den enkelte virksomhed ved at tiltrække turister (fx via udviklingen af et specifikt produkt) kommer andre virksomheder i turismeerhvervet til gode. Tiltrækningen af turister og udviklingen af turismeydelser er således både ikke-ekskludérbar og ikke-rivaliserende, og har derfor karakter af et offentligt gode.

Turisme kan også være forbundet med positive eksternaliteter for lokalbefolkningen, da turismeaktivitet kan bidrage til opretholdelse af fx kulturelle tilbud. Der kan derfor være samfundsøkonomiske argumenter for en vis grad af offentlig støtte til turismeindsatser, der har til hensigt at tiltrække turister til Danmark og udvikle turismeydelser.

Turismeudviklingsselskaberne løfter en national koordinerings- og udviklingsopgave med det formål at sikre sammenhæng i det samlede turismeprodukt på tværs af kommunegrænser, herunder strategisk planlægning af indsatser og samling af offentlige og private aktører. Der er imidlertid et overlap mellem turismeudviklingsselskabernes opgave med at udvikle turismeproduktet og ordningen *destinationsudviklingspuljen*, som medfinansierer lokale turismeudviklingsprojekter.

Der er således flere ordninger rettet mod at udvikle turismeproduktet, hvor *destinationsudviklingspuljen (se særskilt beskrivelse)* understøtter kommunernes incitament til samarbejde for at adressere koordinationsopgaven, ligesom puljen ikke går til driften af organisationer, men til konkrete projekter.

Destinationsudviklingspuljen vurderes mere hensigtsmæssig end statslige tilskud til MeetDenmark, da midlerne fra destinationspuljen prioriteres tværgående af de lokale turismeindsatser og forvaltes lokalt af de enkelte destinationsselskaber, hvormed de berørte kommuner selv kan prioritere midler hertil, i det omfang de ønsker opgaven løftet. Den vurderes også mere hensigtsmæssig end tilskuddet til Dansk Kyst- og Naturturisme, idet den sikrer prioritering på tværs af alle turismeformål og ikke afsætter et fastsat beløb til en særskilt del af turismen.

Ekspertgruppen lægger på denne baggrund op til, at den statslige indsats med udvikling af turismeproduktet varetages i forbindelse med udmøntningen af *destinationsudviklingspuljen*, mens det statslige tilskud til turismeudviklingsselskaberne saneres.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

2.3 Pulje til lokale og tværgående turismeprojekter

Beskrivelse

Ordningen har til formål at støtte projekter inden for rammerne af den nationale strategi for dansk turisme, der udarbejdes af Det Nationale Turismeforum. Puljen er oprettet i 2018 som følge af forenklingen af erhvervsfremmesystemet og udmøntes af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse.

De statslige omkostninger forbundet med puljen udgør 53,9 mio. kr. årligt, *jf. tabel 2.3*. Midlerne fordeles i to puljer, hvor 80 pct. anvendes til en *destinationsudviklingspulje*, der kun kan ansøges af de tværkommunale destinationsselskaber, mens de resterende 20 pct. af midlerne kan anvendes til *øvrige lokale og tværgående turismeprojekter*, herunder bl.a. destinationsudvikling i ø-kommuner.

Den strategiske ramme for de to puljer er, at turismen skal styrke dansk økonomi og dansk samfund gennem en miljømæssig, økonomisk og bæredygtighed vækst, der skaber værdi for borgere, turister og lokalsamfund. Det kan bl.a. være gennem stedbunden, lokal oplevelsesudvikling eller investeringer i et attraktivt turismeprodukt.

Tabel 2.3 Pulje til lokale og tværgående turismeprojekter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (*Destinationsudviklingspuljen*)	43	43	43
Statslige omkostninger (*Puljen for øvrige lokale og tværgående turismeprojekter*)	11	11	11

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes at kunne øge den økonomiske aktivitet i turismeerhvervet. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.* Dele af turismeindsatserne i puljen kan understøtte lokal økonomisk udvikling og kan således også bidrage til andre samfundshensyn (kriterie A3).

Turismeerhvervet er karakteriseret ved, at turister typisk har en kunderelation til en lang række danske virksomheder inden for bl.a. transport, hotel, restauration, detailhandel, kultur mv., hvorfor gevinsten for den enkelte virksomhed ved at tiltrække turister (fx via udviklingen af et specifikt produkt) kommer andre virksomheder i turismeerhvervet til gode. Tiltrækningen af turister er således både ikke-ekskludérbar og ikke-rivaliserende og har derfor karakter af et offentligt gode.

Turisme kan også være forbundet med positive eksternaliteter for lokalbefolkningen, da turismeaktivitet kan bidrage til forbedring af fx kulturelle tilbud. Der kan derfor være samfundsøkonomiske argumenter for en vis grad af offentlig støtte til turismeindsatser, der har til hensigt at tiltrække turister til Danmark og udvikle turismeydelser.

Destinationsudviklingspuljen vurderes at understøtte udviklingen af turismeproduktet, hvilket kan bidrage til tiltrækningen af turister, ved at give incitament for kommunerne til at konsolidere og professionalisere den lokalt forankrede turisme- og destinationsudviklingsindsats. Dermed bidrager ordningen med at understøtte tværgående prioritering og konsolidering af de lokale turismeindsatser med henblik på at undgå overlappende aktiviteter, og at der i uhensigtsmæssigt omfang bruges midler på, at forskellige lokale indsatser kæmper om den samme turistmasse.

Puljen for øvrige lokale og tværgående turismeprojekter udmønter midlerne til enkelte forskelligartede turismeformål og -aktører, herunder til enkelte virksomheder. Det betyder, at der i mindre grad sker en tværgående prioritering af midlerne. Derfor vurderes puljen i mindre grad at adressere den koordinationsudfordring, der kan være mellem enkelte aktører i turismeerhvervet.

Forudsat, at der er ønske om at støtte turismeudvikling, vurderes *destinationsudviklingspuljen* overordnet set at opfylde ekspertgruppens principper. For at understøtte enkelhed og overskuelighed, samt for at sikre prioritering på tværs af alle turismeformål, anbefales det, at særpuljen til *øvrige lokale og tværgående turismeprojekter* afvikles. Formålet kan evt. håndteres under *destinationsudviklingspuljen.*

Ordningen kan dog med fordel evalueres, herunder kan der overvejes en fastsat udløbsdato, hvor der tages fornyet stilling til ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at puljen til øvrige lokale og tværgående turismeprojekter saneres. Ekspertgruppen anbefaler ikke, at destinationsudviklingspuljen saneres.

2.4 VisitDenmark

Beskrivelse

VisitDenmark er Danmarks nationale turismeorganisation og har til formål at fremme Danmark som turistmål og derigennem bidrage til at skabe økonomisk vækst inden for det danske turismeerhverv. Ordningen blev oprettet i 1967.

VisitDenmark arbejder overordnet med tre forskellige typer aktiviteter:

- Internationale markedsførings- og brandingaktiviteter i samarbejde med turismens aktører, med henblik på at udvikle nye markeder og vedligeholde etablerede markeder.

- Koordination af alle væsentlige internationale aktiviteter til markedsføring af danske turismeprodukter og -oplevelser, samt branding af Danmark som turistmål, som medfinansieres af offentlige midler. Det gælder dog ikke koordination af markedsføringsaktiviteter, som varetages af kommuner i grænseområder.

- Indsamling af viden og udarbejdelse af analyser om Danmark som turistmål, med henblik på at formidle denne viden til offentligheden, herunder til turismeerhvervet, offentlige myndigheder og kommunale turismeaktører.

VisitDenmarks aktiviteter finansieres af midler, der afsættes på finansloven og som udgør 139,2 mio. kr. i 2023 og 128,6 mio. kr. årligt fra 2024, *jf. tabel 2.4*, samt øvrige midler, som måtte blive tilført VisitDenmark fra involverede aktører. Aktiviteterne relateret til international markedsføring mv. og om indsamling af viden og udarbejdelse af analyser kan ifølge *Lov om VisitDenmark* ske mod hel eller delvis brugerbetaling. Det tilstræbes i dag, at VisitDenmark i gennemsnit på sine markedsføringskampagner har en medfinansieringsprocent på mindst 50 pct. fra eksterne partnere.

Tabel 2.4 VisitDenmark

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	139	129	129

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes frem for alt at kunne øge den økonomiske aktivitet i turismeerhvervet i Danmark. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Der er med ordningen i udgangspunktet tale om branchestøtte til turismeerhvervet. Turismeerhvervet er karakteriseret ved, at turister typisk har en kunderelation til en lang række danske virksomheder inden for bl.a. transport, hotel, restauration, detailhandel, kultur mv., hvorfor gevinsten for den enkelte virksomhed ved at markedsføre sig kommer andre virksomheder i turismeerhvervet til gode. Det sam-

lede turismeprodukt formes således af flere forskelligartede private virksomheder (overnatningssteder, restauranter mv.) og offentlige aktører (fx kulturtilbud mv.) samt stedbundne kvaliteter (natur, byrum mv.). I fravær af samlende organisationer kan der derfor være koordinationsproblemer mellem de forskelligartede virksomheder, fordi gevinsten for den enkelte virksomhed ved at markedsføre sig kommer andre virksomheder i turismebranchen til gode, og brugerfladen typisk ikke kan afgrænses. Tiltrækningen af turister er således ikke-ekskludérbar og ikke-rivaliserende og har derfor karakter af et offentligt gode. Turisme kan også være forbundet med positive eksternaliteter for lokalbefolkningen, da turismeaktivitet kan bidrage til opretholdelse af fx kulturelle tilbud.

Der kan derfor være samfundsøkonomiske argumenter for en vis grad af offentlig støtte til turismeindsatser, der har til hensigt at tiltrække turister til Danmark.

VisitDenmarks formål er netop fra centralt hold at udbrede kendskabet til Danmark som rejsedestination bredt set med henblik på at tiltrække turister mest effektivt. Samtidig har andre lande tilsvarende organisationer, der investerer i markedsføring. I fraværet af VisitDenmark (eller en anden centraliseret enhed) vil danske virksomheder stå ringere i den internationale konkurrence om turisterne.

Samlet er vurderingen således, at det er hensigtsmæssigt at give en statslig bevilling til VisitDenmark, samt at der videst muligt tilstræbes medfinansiering fra eksterne partnere, da fx erhvervs- og interesseorganisationer potentielt er i stand til at løfte visse koordinationsudfordringer på brancheniveau. Det er vanskeligt at vurdere, hvilket niveau af statslig støtte, der er mest hensigtsmæssigt i forhold til at realisere samfundsøkonomiske gevinster. Ekspertgruppen har ikke taget stilling til, om støtteniveauet er passende.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

3. Forskning og innovation

Indhold

3.1 Straksafskrivning af udgifter til computersoftware ... 180

3.2 Straksafskrivning af udgifter til knowhow og patentrettigheder ... 182

3.3 Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter ... 184

3.4 Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling ... 188

3.5 Danmarks Innovationsfond ... 191

3.6 Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter) ... 193

3.7 Straksafskrivninger af udgifter til driftsmidler til forskning og forsøg ... 195

3.8 Medfinansiering af danske virksomheders og forskningsinstitutioners forsknings- og udviklingsarbejder af relevans for Forsvaret ... 196

3.9 Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen) ... 197

3.10 Trial Nation – National organisation til fremme af kliniske forsøg i Danmark ... 199

3.11 Rethink Value ... 200

3.1 Straksafskrivning af udgifter til computersoftware

Beskrivelse

Virksomheder kan straksfradrage udgifter til computersoftware. Formålet er at støtte investeringer i ny teknologi og digitalisering. Ordningen blev indført i 1991.

Udgifter til computersoftware kan straksafskrives, selvom aktivernes økonomiske levetid kan være betydeligt længere. Det giver virksomhederne en rentebesparelse, hvori erhvervsstøtteelementet ligger. Efter de almindelige afskrivningsregler kan virksomhederne højest afskrive 25 pct. årligt af den tilbageværende saldoværdi, så aktiverne er afskrevet med ca. 90 pct. efter syv år.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 800 mio. kr. i umiddelbar virkning og 600 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.1*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt vil øge investeringerne mv.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 30 mio. kr. Ved opgørelsen af effekten på samfundsøkonomien er det beregningsteknisk lagt til grund, at merfradraget har samme effekt på investeringerne som en nedsættelse af selskabsskatten. Det indebærer, at ordningen bidrager til at styrke investeringerne og derigennem arbejdsproduktiviteten. Det fører til højere lønninger (og højere overførselsindkomster og offentlige lønninger via reguleringsmekanismer). Ordningen forudsættes dog ikke at påvirke incitamentet til overskudsflytning. Der er i beregningen ikke indregnet en effekt af eventuelle forvridningseffekter på virksomhedernes investeringer som følge af de gunstige skatteforhold.

Tabel 3.1 Straksafskrivninger på computersoftware

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	800 / 600	800 / 600	800 / 600

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningens formål er at støtte investeringer i ny teknologi og digitalisering via en mere fordelagtig fradragsret på computersoftware. Ordningen er vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

De skattemæssige afskrivninger af et aktiv bør principielt svare til den økonomiske levetid, da der ellers kan opstå en forvridning af sammensætningen af produktionsaktiver i økonomien. Ellers er der risiko for, at virksomhederne, ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv, overinvesterer i aktiver med gunstige skattemæssige afskrivningsregler. Straksafskrivning af software betyder i praksis, at investeringer i software bliver billigere relativt til andre investeringsobjekter for virksomheder. Det kan forvride investeringerne og reducere den samlede produktivitet i samfundet, såfremt afskrivningsperioden er fastsat skævt i forhold til den økonomiske levetid.

Der kan være tilfælde, hvor det kan give mening at introducere markedsforvridninger, eksempelvis hvis der er positive eksternaliteter forbundet med en investering. Det kan fx gøre sig gældende for investeringer, hvor der vurderes at være en ekstra gevinst (spillover) for samfundet, ud over gevinsten for den virksomhed, der foretager investeringen.

Dette vurderes imidlertid ikke at være tilfældet for investeringer i software. Ved indkøb af software tilfalder hele gevinsten den virksomhed, som foretager investeringen. Der kan således ikke peges på, at der er positive afledte virkninger for andre end den pågældende virksomhed, der anskaffer computersoftware. Derfor ses der heller ikke en grund til at give en særskilt støtte til softwareinvesteringer. Skattebegunstigelsen vurderes således ikke at adressere en markedsfejl.

Computersoftware repræsenterer i dag ikke en ny teknologi, eller er særegen i forhold til øvrige investeringer som virksomheder foretager. Ifølge ekspertgruppens kriterie *B3. Ordninger med udløbsdato*, bør ordninger løbende genbesøges. Såfremt hensynet ved introduktion af ordningen i 1991 var at udbrede ny teknologi og digitalisering i form af billigere adgang til computersoftware, synes det svært at se samme hensyn i dag.

I vurderingen af størrelsen på skatteudgiften er der taget udgangspunkt i, at computersoftware bør afskrives med 25 pct. årligt efter saldometoden, ligesom andre typer driftsmidler (maskiner, hardware køretøjer mv.). Disse afskrivningsregler vil indebære, at computersoftware vil være afskrevet med ca. 90 pct. efter syv år. Alternativt kan det overvejes at indføre en ny afskrivningskategori, hvor software fx kan afskrives med 25 pct. lineært over 4 år. Dette vil medføre et lavere saneringspotentiale på 330 mio. kr. i stedet for 600 mio. kr., idet afskrivningsretten fortsat vil være mere lempelig end for øvrige driftsmidler. Denne model vurderes dog at være uhensigtsmæssig ud fra et hensyn om at skabe simple regler med få afskrivningskategorier, der let kan systemunderstøttes hos både virksomhederne og skattemyndighederne.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

3.2 Straksafskrivning af udgifter til knowhow og patentrettigheder

Beskrivelse

Virksomheder kan straksafskrive udgifter til at erhverve knowhow og patenter. Formålet er bl.a. at styrke virksomhedernes anvendelse af nye teknologier og produktionsmetoder, for derigennem at øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne. Ordningen blev indført i 1991.

Udgifter til at erhverve knowhow, eller patentrettigheder, kan fradrages fuldt ud i det indkomstår, hvori udgifterne er afholdt. Det samme gælder for licens- eller brugsrettigheder til knowhow og patentrettigheder. Efter de normale regler kan immaterielle aktiver kun afskrives med indtil 1/7 årligt.

Erhvervsstøtten består i rentefordelen ved at straksafskrive frem for at afskrive med 1/7 årligt efter de normale regler. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 265 mio. kr. i umiddelbar virkning og 200 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.2*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt vil øge investeringerne mv.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 10 mio. kr. Det er ved opgørelsen af effekten på samfundsøkonomien lagt til grund, at merfradraget har samme effekt på investeringerne som en nedsættelse af selskabsskatten. Der er ved opgørelsen ikke indregnet evt. spillovereffekter.

Tabel 3.2 Straksafskrivninger på knowhow og patentrettigheder

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	265 / 200	265 / 200	265 / 200

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Formålet med ordningen er at styrke virksomhedernes anvendelse af nye teknologier og produktionsmetoder for derigennem at øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

De skattemæssige afskrivninger af et aktiv bør principielt svare til den økonomiske levetid. Ellers er der risiko for, at virksomhederne ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv overinvesterer i aktiver med gunstige skattemæssige afskrivningsregler. Straksafskrivning af knowhow og patentrettigheder betyder i praksis, at investeringer heri bliver billigere relativt til andre investeringsobjekter for virksomheder. Det kan forvride investeringerne i immaterielle aktiver og reducere den samlede produktivitet i samfundet.

Forøgelse af investeringerne i knowhow og patentrettigheder kan potentielt være med til at understøtte forskning og innovation i de virksomheder, som sælger de pågældende løsninger. Det er dog ikke klart i hvor høj grad ordningen bidrager til at øge niveauet af forskning og innovation.

Adgangen til at straksafskrive erhvervet knowhow og patentrettigheder vurderes under alle omstændigheder at indebære et element af ”dobbelt-støtte”. Der gives således støtte til både virksomheder, der udvikler, og virksomheder der erhverver, knowhow og patenter. Støtte til udvikling gives gennem skattekreditordningen, samt det forhøjede fradrag og straksfradraget for udgifter til forskning og udvikling (FoU).

Såfremt ordningens samfundsøkonomiske formål er at øge mængden af forskning og innovation, vurderes det mere hensigtsmæssigt at gøre dette via færre målrettede ordninger fx direkte forskningsstøtte. En sanering bidrager således også til en forenkling af skattesystemet.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

3.3 Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter

Beskrivelse

Erhvervs- og innovationsstøtteordningen består i en pulje, som kan søges af den gruppe af almennyttige selvejende institutioner eller almennyttige aktieselskaber, der er godkendt som Teknologiske Service-institutter (GTS-institutter) af uddannelses- og forskningsministeren. Puljemidlerne skal anvendes til forsknings- og udviklingsaktiviteter, der udvælges på baggrund af en ansøgningsrunde. Der gives kun støtte til forsknings- og udviklingsaktiviteter, som ikke igangsættes af markedet selv. GTS-systemet er oprettet i 1973 med afsæt i de tidligere "ATV-institutter".

Baggrund om GTS-institutterne

Danske virksomheder benytter teknologisk service, når de har udfordringer med at anvende, integrere eller dokumentere avancerede teknologier i deres produkter og services. Almennyttige virksomheder, som lever op til krav om højt fagligt niveau samt økonomisk og organisatorisk bæredygtighed, kan blive godkendt som GTS-institut af uddannelses- og forskningsministeren. I 2022 var syv virksomheder godkendt som GTS-institutter.

Omkring 20.000 virksomheder køber årligt GTS-institutternes ydelser på markedsvilkår. Ydelserne har typisk form af

- Teknologisk rådgivning og anden konsulentbistand
- Kommercielle FoU-opgaver og kontraktforskning
- Test og prøvning
- Certificering
- Kurser
- Standardiseringsaktiviteter

Institutterne er også brobyggere til forsknings-, uddannelses- og teknologiske institutioner i ind- og udland gennem samarbejder med bl.a. universiteter. GTS-systemet giver på den måde den enkelte virksomhed adgang til teknologiske kompetencer, test-, demonstrations- og udviklingsfaciliteter, som i praksis kan være umulige for virksomhederne at opbygge på egen hånd.

Det er muligt for alle almennyttige selvejende institutioner, eller almennyttige aktieselskaber, at ansøge om at blive GTS-institut. Organisationer kan ansøge om blive godkendt som GTS-institut af uddannelses- og forskningsministeren for op til tre år ad gangen. De grundlæggende krav for godkendelse er erhvervsrelevans, højt fagligt niveau samt en fagligt og økonomisk bæredygtig organisation. Ansøgere skal leve op til beskrivelsen af en forsknings- og vidensformidlingsinstitution i Europakommissionens rammebestemmelser for statsstøtte til forskning, udvikling og innovation.

Puljen til GTS-institutter

Ud over deres kommercielle aktiviteter har GTS-institutterne mulighed for at søge en statslig pulje, som tildeles i en ansøgnings-baseret konkurrence. Hvis et GTS modtager puljemidler, forpligter instituttet sig gennem resultatkontrakter med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen til konkrete aktiviteter og målsætninger. Puljens størrelse svarer til ca. 10 pct. af GTS-institutternes samlede omsætning.

I perioden 2021-2024 er der godkendt i alt 49 konkrete indsatsområder hos institutterne. Indsatsområderne omfatter bl.a. forskning, udvikling og videnspredning inden for:

- Energi og energieffektivitet
- Produktionsteknologier (robot)
- Fødevarer, landbrug og bioressourcer
- Byggeri og anlæg
- Klimatilpasning og vandressourcer
- Digitale teknologier

Resultatkontrakterne dækker omkostninger til løn og mindre udlæg. Lønudgifter kan kun dække de faktiske udgifter til faglige medarbejdere på GTS-instituttet, der er direkte involveret i opbygningen af nye F&U-kompetencer, i udvikling af den teknologiske infrastruktur, eller i gennemførelsen af strategiske videnspredningsaktiviteter, der er aftalt i instituttets resultatkontrakt. Midlerne kan også anvendes til indkøb af viden fra andre videninstitutioner. Udgifter til overordnet ledelse, stabsfunktioner, infrastruktur mv. dækkes udelukkende som en direkte beregnet udgift via en beregnet faktor, som indgår i instituttets timesats. Der kan ikke anvendes midler til fx markedsføring af instituttets ydelser.

De aktiviteter, der er finansieret af puljemidler, skal holdes adskilt fra GTS-institutternes kommercielle aktiviteter. Den støtte, som GTS-institutterne kan søge om, må kun anvendes til forskning, udvikling og spredning af viden på områder, der ikke allerede findes på markedet eller er på vej til markedet. GTS-institutterne har pligt til at være opmærksomme på dette og ophøre med den støttede aktivitet, såfremt den viser sig at være i konkurrence med en lignende ydelse på markedet. Forud for indgåelse af resultatkontrakter er det muligt for fx virksomheder og brancheforeninger at kommentere GTS-institutternes forslag til aktiviteter.

Resultatkontrakterne skal understøtte, at GTS-institutterne er teknologiførende og på forkant med danske virksomheders behov. Bevillingen indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentligt finansieret forskning og innovation.

Resultatkontraktmidlerne betragtes ikke som statsstøtte, da de gives til ikke-økonomiske aktiviteter i GTS-institutterne.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 335,1 mio. kr. årligt i 2023-2025 og 261,1 mio. kr. årligt fra 2026, *jf. tabel 3.3*.

Tabel 3.3 Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	335	335	261

Anm.: Ordningen er varig. Udgifterne i 2030 er en fremskrivning baseret på videreførsel af udgifterne i 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen giver mulighed for, at Uddannelses- og Forskningsministeriet gennem resultatkontrakter og medfinansiering kan få direkte indflydelse på GTS-institutternes kompetenceopbygning, udvikling af servicetilbud og videnformidling.

Hovedparten af GTS-institutternes omsætning opnås på kommercielle vilkår, hvor et stort antal virksomheder benytter deres ydelser. Der kan imidlertid være teknologiske services, som ikke etableres på kommercielle vilkår, og den statslige bevilling giver mulighed for at understøtte udbuddet af disse. Hensigten med ordningen er med andre ord at støtte udviklingsaktiviteter, der har et samfundsøkonomisk afkast, men som ikke finder sted på markedsvilkår. Tilskuddet til GTS-institutter vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Grundforskning har i udgangspunktet karakter af et offentligt gode, da resultaterne kan tilgås af alle. Det vil særligt være denne type forskning, der i modsætning til mere anvendelsesorienteret forskning underproduceres på markedet.

Den statslige bevilling til GTS-institutterne kan medvirke til at sænke adgangsbarrierer til teknologiske ydelser, som markedet ikke af sig selv tilvejebringer, fordi der endnu ikke er tilstrækkeligt kommercielt grundlag herfor, eller på grund af ydelsernes kompleksitet eller udviklingsusikkerhed. Det kan være relevant for særligt små og mellemstore virksomheder, der ikke nødvendigvis har samme ressourcer til selv at foretage teknologisk udvikling. Deres aktiviteter kan også have positive effekter i form af ny viden, som gøres bredt tilgængelig på kommercielle vilkår gennem institutterne.

Der kan være risiko for, at de statsligt støttede aktiviteter i GTS-institutterne virker konkurrenceforvridende. Det skyldes, at der kan være tilfælde med overlap mellem de aktiviteter, som GTS-puljen støtter og andre private virksomheders ydelser, også i lyset af at markedet løbende udvikler sig. Der er imidlertid fastsat regler, som har til formål at forhindre konkurrenceforvridning. I praksis kan det være vanskeligt at afgøre, hvornår, og i hvilket omfang, en aktivitet er konkurrenceforvridende. Det kan fx være svært at afgøre, om GTS-institutter udnytter viden, som er opnået med statslig støtte i anden sammenhæng.

Resultatkontrakterne har til formål at målrette puljemidlerne til aktiviteter, der som følge af fx kompleksitet, usikkerhed eller andet ikke ville foregå på markedsvilkår. Der kan være tilfælde, hvor det er vanskeligt at identificere og afgrænse disse med sikkerhed. Det vurderes at stille høje krav til statens planlægning af resultatkontrakter – særligt henset til, at de skal kunne tilvejebringes af allerede eksisterende kommercielle virksomheder (GTS-institutterne) uden at være i konkurrence med øvrige virksomheder.

Det vurderes, at systemet med GTS-institutter og resultatkontrakter kan bidrage til at udvikle teknologi og viden, som ikke har udsigt til at fremkomme på markedsvilkår, og således at det er muligt, at ordningen kan indfri sit formål. Det er samtidig vurderingen, at det vil være muligt at øge den samlede private finansiering af GTS-institutternes aktiviteter. Derfor lægges der op til at fokusere resultatkontrakterne på færre aktiviteter, og dermed i højere grad målrette den tilskudsfinansierede aktivitet mod forskning og udvikling, som i højere grad vil være underproduceret på markedsvilkår.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningens bevilling reduceres, således at de statsligt finansierede mere anvendelsesorienterede aktiviteter bortfalder. Det konkrete saneringspotentiale vil skulle afdækkes nærmere.

3.4 Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling

Beskrivelse

Ordningen består af to dele, som begge har til formål at styrke virksomhedernes incitament til at investere i forskning og udvikling (FoU).

For det første kan virksomheder straksafskrive deres udgifter til forskning og udvikling. Det giver en rentefordel sammenlignet med de almindelige afskrivningsregler. Straksafskrivning af udgifter til forskning og udvikling blev indført i 1996.

For det andet blev det med *Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer fra november 2017* besluttet gradvist at forhøje fradraget fra 100 pct. i 2016 til 110 pct. fra 2026 og frem uden et loft over størrelsen på udgifterne. I perioden 2020-2022 blev fradraget midlertidigt forhøjet til 130 pct. for udgifter under et loft på ca. 1 mia. kr.

Ordningen indebærer ikke uvæsentlige udgifter til administration hos skattemyndighederne, som skal kontrollere, at virksomhederne korrekt afgrænser de omfattede udgifter.

Erhvervsstøtten består i, at virksomhederne kan udskyde beskatning gennem adgangen til at straksafskrive FoU-udgifter med et forhøjet fradrag på 110 pct. Det giver en rente- og skattefordel for de virksomheder, der kan bruge ordningen, som andre virksomheder ikke har. Med de gældende regler skønnes erhvervsstøtten i 2023 til ca. 2,4 mia. kr. i umiddelbar virkning og ca. 1,8 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.4*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt skønnes at øge virksomhedernes investeringer.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 100 mio. kr. Det er ved opgørelsen af effekten på samfundsøkonomien lagt til grund, at merfradraget har samme effekt på investeringerne som en nedsættelse af selskabsskatten. Der er ved opgørelsen ikke indregnet værdien af eventuelle spillover-effekter.

Tabel 3.4 Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	2.350 / 1.800	2.350 / 1.800	2.550 / 1.950

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau. Mindreprovenuet afspejler den gældende lovgivning, dvs. et fradrag på 108 pct. i 2023 stigende til 110 pct. i 2026.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at give virksomhederne et økonomisk incitament til at øge investeringerne i forskning og udvikling for at øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne og den generelle forskning mv. i samfundet. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Det samfundsøkonomiske argument for erhvervsstøtte målrettet forskning og udvikling er, at forskning og udvikling er forbundet med positive eksternaliteter, i det omfang virksomheder eller aktører kan få gavn af andres forskningsresultater og derigennem øge deres indtjening, *jf. også kapitel 5*. Virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling kan således give samfundet et højere afkast end det, som virksomhederne selv opnår. Der er således en risiko for, at den enkelte virksomhed investerer mindre i forskning og udvikling end det, som er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt (spillover-effekter). Dermed kan der være markedsfejl i form af en positiv eksternalitet, som gør det relevant at overveje erhvervsstøtte på området.

I det nuværende direkte og indirekte støttesystem sker der en betydelig subsidiering af virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling. Der foreligger imidlertid for indeværende ikke tilstrækkelige empiriske studier af eksternalitetens størrelse, som kan anvendes til at vurdere niveauet af støtte til virksomhedernes forskning og udvikling i en dansk sammenhæng. Derfor foreligger der heller ikke et grundlag for at afgøre, om støtte til virksomhedernes forskning og udvikling står mål med eksternalitetens størrelse. Det kan derfor ikke afgøres entydigt, om en evt. reduktion af ordningerne samlet set vil have positive eller negative effekter på samfundsøkonomien. Ekspertgruppen bemærker generelt, at der med fordel kunne igangsættes et arbejde med at indhente et sådan grundlag. Det kan således ikke afgøres, om samfundsøkonomien ville forbedres, hvis provenuet i stedet blev anvendt til fx at lempe selskabsskatten, som gælder for alle typer investeringer mv. og dermed ikke skævvrider allokeringen af investeringer og arbejdskraft.

Ekspertgruppen noterer sig i forlængelse heraf, at der i dag bliver givet betydelig offentlig støtte til forskning gennem ikke blot erhvervsstøtteordninger, men også tilskud til universiteterne mv., og at der ikke er noget konkret holdepunkt for, hvad der er det optimale niveau af offentlig støtte til forskning samlet set.

Hvor offentlig grundforskning i udgangspunktet vurderes at have karakter af et offentligt gode, er det den overordnede vurdering, at der for ordninger målrettet private virksomheder, bør være et særskilt fokus på at undgå støttespild. Fx såfremt der direkte, eller indirekte, støttes forskningsprojekter, som var blevet gennemført uagtet den offentlige støtte. Det bemærkes i den forbindelse ligeledes, at den danske forskningskapacitet i et vist omfang er begrænset af antallet af relevante forskere inden for et givent område. Der er derfor også en risiko for, at erhvervsstøtten i et vist omfang overvæltes i højere lønninger til specialiserede forskere, uden at den samlede forskningsindsats øges.

De Økonomiske Råd har tidligere vurderet et forslag om et permanent fradrag for udgifter til forskning og udvikling på 130 pct., *jf. Dansk Økonomi, efterår 2021.* Her anføres det, at *"spillover-effekter kan begrunde et vist niveau af støtte til forskning og udvikling, men der savnes dokumentation for, at en forhøjelse af fradraget til 130 pct. er hensigtsmæssigt."* De Økonomiske Råd henviser bl.a. til, at der er *"begrænset viden om størrelsen af de gavnlige effekter i Danmark, og det er usikkert, i hvor høj grad resultaterne fra andre og typisk større lande kan overføres til danske forhold."* Desuden henvises der til, at der kan være *"utilsigtede konsekvenser af at øge fradraget, og disse bør indgå i overvejelserne om, hvor stort fradraget skal være."*

Ekspertgruppen har ikke udarbejdet en anbefaling om ordningen, men noterer sig, at der er flere måder at understøtte virksomhedernes forskning og udvikling. Disse ordninger bør analyseres samlet, og det bør overvejes, hvordan støtten til virksomhedernes forskning og udvikling kan gives mest målrettet, så støttespild i videst muligt omfang undgås.

Anbefaling

Ekspertgruppen har ikke udarbejdet en anbefaling om ordningen. Det anbefales imidlertid, at der foretages en opfølgning på baggrund af de senere års forøgelse af støtten samt samspillet med øvrig støtte til forskning og udvikling.

3.5 Danmarks Innovationsfond

Beskrivelse

Danmarks Innovationsfond har til formål at give tilskud til forskning, videnbaseret innovation og iværksætteri, der fører til styrkelse af forskningsområder og udvikling af teknologi og innovative løsninger til gavn for vækst og beskæftigelse i hele Danmark. Fonden skal særligt understøtte løsninger på politisk prioriterede samfundsudfordringer, der fastlægges på de årlige bevillingslove, og herunder en sammenhængende forsknings- og innovationsindsats. Ordningen blev oprettet i 2014.

De senere år har Innovationsfondens bevillinger primært været tematiseret inden for tre overordnede områder:

- Grøn forskning, teknologiudvikling og innovation
- Life science, sundhed og velfærdsteknologi
- Strategisk og udfordringsdrevet forskning og innovation inden for nye teknologier.

Danmarks Innovationsfond opslår midler inden for et begrænset antal virkemidler (i fonden kaldet programmer). Et eksempel er programmet *Grand Solutions*, der er rettet mod ambitiøse, tværgående forsknings- og innovationsprojekter, der kan skabe løsninger på politiske prioriterede samfundsudfordringer. Projektdeltagerne kan være både forskningsinstitutioner, en offentlig institution eller en virksomhed. Projektvarigheden for bevillinger under Grand Solutions varierer fra et til fem år, ligesom bevilgede beløb kan spænde fra fem til 40 mio. kr.

Vurderingen af, om der skal gives tilskud, baserer sig på ansøgninger til fonden og tilskuddene tildeles i åben konkurrence med vægt på kvalitet, effekt og relevans af ansøgningerne. Vurderingsprocessen for ansøgningerne varierer mellem programmerne. Afhængigt af programmet vurderes ansøgningerne af medarbejdere i Innovationsfonden, eksterne faglige eksperter eller af bestyrelsens nedsatte paneludvalg med indsigt i området. Partshøringer og interviews med ansøgerne kan også inddrages. På baggrund af den samlede vurdering træffer fonden afgørelse om tildeling af tilskud.

Midler uddeles hovedsageligt til uddannelses- og forskningsinstitutioner og virksomheder. Der er krav om medfinansiering til projekter, som fonden yder tilskud til, i henhold til EU's statsstøtteregler.

Fonden ledes af en bestyrelse med én formand og otte medlemmer, der er udpeget af uddannelses- og forskningsministeren i deres personlige egenskab. Et flertal af bestyrelsesmedlemmerne, herunder formanden, skal have erfaring fra det private erhvervsliv. Samtidig skal et flertal af medlemmerne være enten anerkendte forskere eller forskningskyndige. Bestyrelsen kan træffe alle beslutninger for fonden, men kan også delegere beslutningskompetencen til bl.a. udvalg eller sekretariatet.

Fonden formidler i 2023 offentlig støtte på godt 1,6 mia. kr. Der er herudover mulighed for, at fonden kan modtage midler fra andre steder end via bevillingslovene, ligesom fonden kan beslutte at udmønte tilskud i samfinansiering med andre offentlige og private bevillingsgivere.

Danmarks Innovationsfond indgår i det samlede forsknings- og innovationsfinansierende system sammen med Danmark Grundforskningsfond (DGF), Danmarks Frie Forskningsfond (DFF) og udviklings- og demonstrationsprogrammer inden for miljø (MUDP), fødevaresektoren (GUDP) og energisektoren

(EUDP). Innovationsfonden er det primære finansielle organ for strategiske udmøntninger på politiske prioriterede samfundsudfordringer, herunder bl.a. grøn omstilling af samfundet og erhvervslivet.

Bevillingen indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentligt finansieret forskning og innovation.

Tabel 3.5 Danmarks Innovationsfond

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	1.690	1.188	1.187

Anm.: Ordningen er varig. Udgifterne i 2030 er en fremskrivning baseret på videreførsel af udgifterne i 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

3.6 Udbetaling af skatteværdien af underskud fra forsøgs- og forskningsudgifter (skattekreditter)

Beskrivelse

Skattekreditordningen tilskynder særligt små og mellemstore virksomheder til at investere i forskning og udvikling (FoU). Skattekreditordningen blev oprettet i 2012.

Skattekreditterne forbedrer virksomhedernes likviditet i perioder, hvor deres forretning er underskudsgivende. Skatteværdien af underskud, der hidrører fra FoU, kan virksomheder få udbetalt som såkaldte skattekreditter. Der er et loft på ca. 5½ mio. kr. årligt (skatteværdien af 25 mio. kr.).

Ordningen indebærer en rentefordel for de virksomheder, der opnår et overskud i efterfølgende år, fordi anvendelsen af det fradragsberettigede underskud fremrykkes. De underskud, der udbetales som skattekreditter, vil normalt først kunne anvendes til at nedbringe beskatningen i efterfølgende år med overskud. Med skattekreditordningen udbetales de allerede i forbindelse med opgørelsen af slutskatten for det indkomstår udgifterne vedrører. Nogle selskaber ville desuden slet ikke kunne fradrage udgifterne uden skattekreditordningen, fordi de lukker, inden de opnår et overskud.

Ordningen indebærer ikke uvæsentlige udgifter til administration hos skattemyndighederne, som skal kontrollere, at virksomhederne korrekt afgrænser de omfattede udgifter.

Erhvervsstøtten består i, at selskabers underskud normalt ikke kan udbetales som en negativ skat, men alene fradrages i efterfølgende års overskud. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 900 mio. kr. i umiddelbar virkning og 700 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.6*. Adfærdseffekten afspejler højere investeringer i FoU og dermed højere produktivitet, lønninger og arbejdsudbud.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 30 mio. kr. Det er ved opgørelsen af effekten på samfundsøkonomien lagt til grund, at skattekreditterne har samme effekt på investeringerne som en nedsættelse af selskabsskatten. Der er ved opgørelsen ikke indregnet evt. spillover-effekter.

Tabel 3.6 Skattekreditter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	900 / 700	900 / 700	900 / 700

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen tilskynder særligt små og mellemstore virksomheder til at investere i forskning og udvikling med henblik på at øge deres produktivitet og konkurrenceevne og øge den samlede mængde af forskning mv. i samfundet. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Det samfundsøkonomiske argument for erhvervsstøtte målrettet forskning og udvikling er, at forskning og udvikling er forbundet med positive eksternaliteter, i det omfang virksomheder eller andre aktører kan få gavn af andres forskningsresultater og derigennem øge deres indtjening, *jf. også kapitel 5*. Virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling kan således give samfundet et højere afkast end det, som virksomhederne selv opnår. Der er således en risiko for, at den enkelte virksomhed investerer mindre i forskning og udvikling end det, som er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt (spillover-effekter). Dermed kan der være markedsfejl i form af en positiv eksternalitet, som gør det relevant at overveje erhvervsstøtte på området.

I det nuværende direkte og indirekte støttesystem, sker der en betydelig subsidiering af virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling. Der foreligger imidlertid for indeværende ikke tilstrækkelige empiriske studier af eksternalitetens størrelse, som kan anvendes til at vurdere støtte til virksomhedernes forskning og udvikling i en dansk sammenhæng. Derfor foreligger der heller ikke et grundlag for at afgøre, om støtte til virksomhedernes forskning og udvikling står mål med eksternalitetens størrelse. Det kan derfor ikke afgøres entydigt, om en evt. reduktion af ordningerne samlet set vil have positive eller negative effekter på samfundsøkonomien. Ekspertgruppen bemærker generelt, at der med fordel kunne igangsættes et statsligt arbejde med at indhente et sådan grundlag.

Ekspertgruppen noterer sig i forlængelse heraf, at der i dag bliver givet betydelig offentlig støtte til forskning gennem ikke blot erhvervsstøtteordninger, men også tilskud til universiteterne mv., og at der ikke er noget konkret holdepunkt for, hvad der er det optimale niveau af offentlig støtte til forskning samlet set. Det bemærkes i den forbindelse ligeledes, at den danske forskningskapacitet i et vist omfang, er begrænset af antallet af relevante forskere inden for et givent område. Der er derfor også en risiko for, at erhvervsstøtten i et vist omfang overvæltes i højere lønninger til specialiserede forskere, uden at den samlede forskningsindsats øges.

Skattekreditordningen gavner særligt mindre, forskningstunge virksomheder, der ofte har underskud i de første år. Dermed er ordningen målrettet virksomheder med underskud, som på kort sigt ikke kan udnytte merfradraget for udgifter til forskning og udvikling, *jf. særskilt beskrivelse*. Derfor ses de to ordninger at supplere hinanden, og vurderingen skal derfor ses i sammenhæng med vurderingen af merfradraget for udgifter til forskning og udvikling.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

3.7 Straksafskrivninger af udgifter til driftsmidler til forskning og forsøg

Beskrivelse

Virksomheder kan straksafskrive udgifter til driftsmidler, der anvendes til forskning og forsøg. Ordningen indebærer, at aktiverne kan afskrives i anskaffelsesåret. Det giver en rentefordel sammenlignet med de almindelige afskrivningsregler. Efter de almindelige afskrivningsregler kan virksomhederne højest afskrive 25 pct. årligt af den tilbageværende saldoværdi. I gennemsnit er aktiverne afskrevet med ca. 90 pct. efter syv år.

Formålet med ordningen er at styrke virksomhedernes investeringer i driftsmidler (maskiner mv.), der anvendes i forbindelse med forskning og forsøg. Ordningen blev indført i 1991.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 50 mio. kr. i umiddelbar virkning og 40 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.7*. Adfærdseffekten afspejler, at ordningen (en lempelse af erhvervsbeskatningen) generelt vil øge investeringerne mv.

Tabel 3.7 Straksafskrivning på driftsmidler til forskning og forsøg

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	50 / 40	50 / 40	50 / 40

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at give virksomhederne et økonomisk incitament til at øge investeringerne i forskning, for at øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne og den generelle forskning mv. i samfundet. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Det samfundsøkonomiske argument for erhvervsstøtte til målrettet forskning er, at forskning er forbundet med positive eksternaliteter, i det omfang virksomheder eller andre aktører kan få gavn af andres forskningsresultater og derigennem øge deres indtjening, *jf. også kapitel 5 og særskilt ordning om Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling*.

Dertil bygger muligheden for at straksafskrive udgifter til driftsmidler, der anvendes til forskning og forsøg, på den samme juridiske afgrænsning som straksafskrivning af udgifter til forskning og udvikling (FoU). Desuden er begge udgiftskategorier omfattet af det forhøjede FoU-fradrag. Det vurderes af administrative grunde hensigtsmæssigt, at udgifterne fortsat følger samme regelgrundlag. Derfor skal vurderingen ses i sammenhæng med vurderingen af straksafskrivning af udgifter til forskning og udvikling.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

3.8 Medfinansiering af danske virksomheders og forskningsinstitutioners forsknings- og udviklingsarbejder af relevans for Forsvaret[1]

Beskrivelse

Ordningen indebærer, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) kan medfinansiere forsknings- og udviklingsprojekter udført i samarbejde med danske virksomheder og forskningsinstitutioner, der har relevans for Forsvaret, og hvor FMI ikke selv har de fornødne ressourcer. Ordningen blev oprettet i 2020 og senest ændret i 2021.

Formålet med ordningen er dels at støtte – og dermed opretholde og udvikle – forsvarsindustrien, dels at tilføre FMI vigtig teknologisk viden til gavn for forsvarets fremtidige virke. Projekter kan enten foreslås af virksomheder, forskningsinstitutioner eller defineres og tilbydes af Forsvaret.

FMI har besluttet at øremærke 20 mio. kr. årligt af medfinansieringspuljens midler til at medfinansiere projekter under Den Europæiske Forsvarsfond (”EDF-projekter”), da FMI vurderer, at disse projekter i særlig høj grad vil kunne udvikle forsvarsindustrien i Danmark og øge Danmarks industrielle kapaciteter og kompetencer gennem deltagelse i internationale studier, forskning og udviklingsarbejder, herunder medfinansiering af internationale samarbejdsprojekter med dansk deltagelse. Det er således FMI’s vurdering, at det er i Danmarks bedste sikkerheds- og forsvarsinteresser, at dele af medfinansieringspuljen øremærkes til EDF-projekterne.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 37,5 mio. kr. årligt, *jf. tabel 3.8*.

Tabel 3.8 Almindelig virksomhed – Forsvarets medfinansieringsordning

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	38	38	38

Anm.: Ordningen er varig. Omkostninger i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

[1] Ordningen er navngivet *Almindelig virksomhed – Forsvarets medfinansieringsordning* på Finansloven.

3.9 Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)

Beskrivelse

Forskere og højtlønnede medarbejdere (nøglemedarbejdere), der rekrutteres i udlandet, kan under en række betingelser vælge at blive beskattet efter særligt lempelige regler, når de kommer til Danmark for at arbejde.

Formålet med ordningen er at øge danske virksomheders og forskningsinstitutioners økonomiske muligheder, for at tiltrække fremtrædende internationale forskere og nøglemedarbejdere. Ordningen blev indført i 1992. Den er siden ændret flere gange.

Efter gældende regler skal personer, der er omfattet af forskerskatteordningen, enten opfylde kravet om forskerstatus eller opfylde vederlagskravet. Forskere omfatter medarbejdere, der udfører forskningsarbejde, og som har en forskningsmæssig uddannelse på minimum ph.d.-niveau. Nøglemedarbejdere/højtlønnede medarbejdere skal opfylde minimumslønkravet, der i 2023 er på 72.500 kr. ekskl. pensionsbidrag pr. måned. Medarbejderen må ikke have været fuldt skattepligtig i Danmark inden for de sidste 10 år, uanset om der er tale om forskere eller nøglemedarbejdere og udlændinge eller danske statsborgere. Ordningen kan anvendes i op til 7 år, der kan fordeles over flere perioder.

I 2021 blev ordningen anvendt af ca. 9.200 personer. Heraf var ca. 3.500 personer forskere og ca. 5.700 nøglemedarbejdere. Det skønnes, at 1.600 virksomheder anvender ordningen.

Forskerskatteordningen består i, at medarbejderens lønindkomst påligges en bruttoskat (på 27 pct. uden mulighed for fradrag) og arbejdsmarkedsbidrag (8 pct.), dvs. en skat på 32,84 pct. i op til syv år.

De direkte modtagere af skattebegunstigelsen er de lønmodtagere, der beskattes lavere, end det ellers ville være tilfældet. Indirekte er ordningen en fordel for de virksomheder, der ansætter personer til en lavere løn.

Erhvervsstøtten består i skattefordelen sammenlignet med den almindelige indkomstbeskatning. Støtten skønnes i 2023 til ca. 1,4 mia. kr. i umiddelbar virkning og 30 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 3.9*. Adfærdseffekten afspejler, at kun en mindre del af personkredsen skønnes at ville betale skat i Danmark uden forskerskatteordningen. Dette bygger især på en antagelse om, at der er personer, som flytter til Danmark (og betaler 27 pct. skat under ordningen) pga. forskerskatteordningen, som ellers ikke ville være flyttet. Dette modsvares delvist af, at det højere udenlandske arbejdsudbud vil medføre færre arbejdspladser på almindelige skattevilkår til danske statsborgere, som i stedet vil udbyde deres arbejdskraft i udlandet. Den sidstnævnte effekt forventes dog at være meget begrænset.

På baggrund af bl.a. ovenstående antagelser skønnes ordningen at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 1.150 mio. kr. i 2030. Det dækker over en række modsatrettede effekter. Dels taber staten skatteindtægter i forhold til en normalsituation, idet personerne på ordningen betaler en lavere indkomstskattesats end ellers. Dette opvejes dog i stort omfang af højere skatteindtægter for staten fra de personer, som skønnes at flytte til Danmark som følge af ordningen, hvilket ses ved at

ordningen efter tilbageløb og adfærd skønnes at være forbundet med et mindreprovenu på 30 mio. kr. Ordningens positive samfundsøkonomiske virkning består således primært af den positive virkning for de personer, der som følge af ordningen oplever en lempelse af skatten. I opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning er således medregnet velfærdsvirkningen for de personer, som skønnes at blive i Danmark, også hvis ordningen ikke eksisterede.

Tabel 3.9 Lempeligere beskatning af udenlandske forskere og nøglemedarbejdere (forskerskatteordningen)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	1.400 / 30	1.450 / 30	1.600 / 35

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Forskerskatteordningen gør det mere attraktivt for udlændinge at udbyde deres arbejdskraft i Danmark. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen indebærer, i en afgrænset periode, en væsentligt lavere beskatning for højtuddannet eller højtlønnet udenlandsk arbejdskraft. Det er således ordningens centrale hensigt at tiltrække særegen arbejdskraft, som alternativt ikke ville have kommet til Danmark, hvis ordningen ikke eksisterende.

Det er grundlæggende positivt, at danske virksomheder – og det danske samfund - har adgang til højtuddannet og efterspurgt arbejdskraft, herunder på områder, hvor der ikke i forvejen er tilstrækkeligt med kvalificeret arbejdskraft. Arbejdskraften bidrager således også med skatteindtægter til samfundet, selvom dette er ved en lavere skattesats end den almindelige indkomstbeskatning.

Ordningen skønnes således også at indebære en betydelig samfundsøkonomisk gevinst på 1.150 mio. kr. årligt, som står mål med de relativt begrænsede omkostninger forbundet med ordningen efter tilbageløb og adfærd på ca. 30 mio. kr. årligt.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

3.10 Trial Nation – *National organisation til fremme af kliniske forsøg i Danmark*

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til Trial Nation, der er en offentlig-privat life science-organisation, som arbejder for at tiltrække flere investeringer i kliniske forsøg med lægemidler og afprøvninger af medicinsk udstyr til Danmark. Etableringen af Trial Nation blev besluttet som en del af *Aftale om initiativer i vækstplan for life science fra 2018* mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre. Ordningen blev oprettet i 2019.

Trial Nation har til formål at understøtte branchens vilkår og styrke videns- og forskningsmiljøet i Danmark ved at gøre det nemmere og mere attraktivt for life science-virksomheder at foretage kliniske forsøg og afprøvninger i Danmark. Det kan blandt andet også understøtte udviklingen af det danske sundhedsvæsen til gavn for patientbehandlingen, bl.a. fordi sundhedspersonalet vil blive introduceret tidligere til nye behandlingsmuligheder, patienter kan få adgang til nye lægemidler i et tidligt stadie (før godkendelse) og nye lægemidler ofte lanceres i de lande, hvor der har været kliniske forsøg.

Organisationen fungerer som én samlet indgang for virksomheder og forskere, der ønsker at finde egnede sites og patienter til kliniske forsøg og afprøvninger i Danmark. Blandt de største medicinalvirksomheder, som er medlemmer af Trial Nation, er Bayer, Merck, Pfizer, AstraZeneca og Novo Nordisk, mens det mindste private medlem er Leo Pharma.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 4,7 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 3.10.* Herudover bidrager de 5 regioner samlet med 11,2 mio. kr. om året til Trial Nation samt aflønning af de relevante regionale medarbejdere. Endeligt kommer et årligt medlemsbidrag fra de private medlemmer, der for hvert medlem udgør 50.000 kr., svarende til i alt ca. 1,1 mio. kr. årligt.

Tabel 3.10 Trial Nation

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	5	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

3.11 Rethink Value

Beskrivelse

Støtten ydes til virksomheden Rethink Value til udvikling af en prototype af en datadrevet model til værdibaseret indkøb på sundhedsområdet. Bevillingen til ordningen udgør 1,3 mio. kr. i 2023. Støtten blev vedtaget i forbindelse med Aftale om strategi for life science af maj 2021 mellem den daværende Socialdemokratiske regering, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti og Alternativet.

Modellen der udvikles, kan beregne effekter, herunder kvalitative effekter, ved et givet indkøb. Fokus er således, at indkøbet foretages ud fra den samlede værdi for patienterne, eksempelvis ved at indkøbet vurderes ud fra parametre som øget behandlingskvalitet, patient-outcome, eller at der sikres større sammenhæng i det samlede behandlingsforløb og ikke blot indkøbspris. Modellen skal således kunne beregne effekterne på en relativ enkel måde, på trods af at effekterne kan spænde bredt over fx behandlingseffekter for patienten, forbedrede og mere effektive behandlingsforløb og eventuelle effekter i andre sektorer. Det har til formål at understøtte tværgående, mere effektive indkøb som skal komme patienterne til gavn via de konkrete produkter og frigøre ressourcer til andre opgaver ved mere effektive indkøb.

Modellen er under udvikling og det er forventningen, at prototypen er klar til afprøvning inden udgangen af 2023. Rethink Value bliver ejere af programmet, men modellen er til fri og varig brug i regioner og kommuner. Herunder også eventuel videreudvikling af modellen, som potentielt kan lede til flere udgifter.

Ordningen blev oprettet i 2021. De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 1,3 mio. kr. i 2023 hvorefter ordningen udløber, *jf. tabel 3.11*.

Tabel 3.11 Rethink Value

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	1	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

4. Iværksætteri og erhvervsforhold

Indhold

4.1 Videnbaserede klyngeaktiviteter 204
4.2 Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed 207
4.3 Innovation Centre Denmark 209
4.4 Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation) 211
4.5 Støtte til små slagterier 212
4.6 Investorfradrag 214
4.7 Afgiftslettelse for små spiritusproducenter 216
4.8 Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder 217
4.9 Pulje under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse 219
4.10 Tilskud til standardisering (Dansk Standard) 221
4.11 Skatteordninger for selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier 223
4.12 Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv. 227
4.13 Fradrag for selvstændiges udgifter til sygedagpenge- og arbejdsskadeforsikringer 230
4.14 Sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere 231
4.15 Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid 233
4.16 Små vækstkautioner 234
4.17 Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætterkontoordningen) 236
4.18 Center for Offentlig-Privat Innovation 237
4.19 Medfinansiering af EU's Regionalfond og Socialfond 238
4.20 Væksthusene og grønt iværksætterhus 239
4.21 Matchfinansiering 240
4.22 Pulje til at understøtte innovative indkøb i sundhedsvæsenet 241
4.23 Patentvoucher 242

4.1 Videnbaserede klyngeaktiviteter

Beskrivelse

Tilskuddet til videnbaserede klyngeaktiviteter giver klyngeorganisationer mulighed for at modtage finansiering til aktiviteter, der understøtter de virksomheder, som er en del af de respektive klynger. Ordningens formål er således at støtte klyngeorganisationer for på den måde at fremme udvalgte grupper af virksomheder. Ordningen blev oprettet i 2010.

En klyngeorganisation er en privat organisation, der afholder aktiviteter og tilbyder services rettet mod klyngens medlemmer (virksomheder, universiteter, kommuner mv.) for at styrke fx videndeling og innovation inden for klyngen. Samtidig er det klyngeorganisationens opgave at varetage administration og strategisk arbejde forbundet med klyngens virke. For at få adgang til tilskuddet skal en klyngeorganisation have internationalt udsyn og fremme samarbejde om innovation globalt. Klyngeorganisationer kan også facilitere samarbejde og videndeling mellem virksomheder, videninstitutioner, kommuner, regioner, investorer, iværksættermiljøer og andre relevante aktører. Virksomheder betaler bl.a. gennem medlemskab.

Med ordningen ydes tilskud til de nationale klynger inden for de erhvervs- og teknologiområder, der i 2020 blev udvalgt som såkaldte styrkepositioner. Der er 13 klyngeorganisationer, en for hver udpegede styrkeposition: *CLEAN – Danmarks Miljøteknologiklynge* inden for miljøteknologi; *Energy Cluster Denmark* inden for energiteknologi; *Food & Bio Cluster Denmark* inden for fødevarer og bioressourcer; *Life Science Cluster Denmark* inden for life science og velfærdsteknologi; *Klyngen for Byggeri og Anlæg* inden for byggeri og anlæg; *Lifestyle & Design Cluster* inden for design, mode og møbler; *Klyngen for Avanceret Produktion (MADE)* inden for avanceret produktion; *DigitalLead* inden for digitale teknologier; *Copenhagen FinTech* inden for digitale teknologier; *Odense Robotics – Danmarks klynge for robot- og droneteknologi* inden for robot og droneteknologi; *Vision Denmark – klyngen for den digitale visuelle industri* inden for animation, spil og film; *Danish Sound Cluster* inden for lydteknologi; *CenSec* inden for forsvar, rum og sikkerhed. Ca. 7.000 virksomheder deltog i klyngeaktiviteterne i 2021, svarende til godt 2 pct. af alle virksomheder i Danmark.

Støtten til en klyngeorganisation tildeles på baggrund af en ansøgningsrunde. Ud fra en vurdering af klyngeorganisationernes ansøgninger fastsættes det, hvor mange midler den enkelte klynge tildeles årligt. Der er derfor forskel på, hvor meget de enkelte klynger støttes med i kroner og øre. Der kan også være klynger, som ikke er støttet med offentlige midler.

Typiske aktiviteter, der ansøges om midler til, er projekter, hvor SMV'er samarbejder med andre aktører, fx videninstitutioner eller andre virksomheder om innovation. Andre eksempler på projekter er internationaliseringsprojekter, hvor SMV'er søger samarbejde med aktører i udlandet.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 91,7 mio. kr. årligt, *jf. tabel 4.1*.

Tabel 4.1 Tilskud til videnbaserede klyngeaktiviteter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	92	92	92

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Erhvervsklynger kan være forbundet med positive samfundsøkonomiske effekter, hvorved der kan være et samfundsøkonomisk rationale i at understøtte deres oprettelse. Ordningen vurderes efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Ekspertgruppen har haft svært ved at pege på, at det er tilstrækkeligt belyst, at støtten til de 13 klyngeorganisationer samlet set er forbundet med bedre samfundsøkonomi.

Det samfundsøkonomiske argument for at understøtte erhvervsklynger er primært, at erhvervsklynger kan give stordriftsfordele på brancheniveau, som overstiger den enkelte virksomheds stordriftsfordele. Hvis flere virksomheder beskæftiger sig med det samme (erhvervsklynger), kan det øge rekrutteringsgrundlaget for den enkelte virksomhed, hvis medarbejderne opbygger viden, der kan anvendes inden for branchen generelt. Det kan give øget medarbejdermobilitet mellem virksomhederne, hvilket understøtter at medarbejderressourcerne flytter derhen, hvor de er mest produktive og at der sker øget overførsel af viden mellem virksomhederne. Samtidig gælder, at jo større volumen en klynge har, des mere vil konkurrencen på inputmarkedet til klyngen øges, hvilket kommer alle virksomheder til gode.

Klynger opstår samtidig ikke nødvendigvis af sig selv. Det hænger sammen med, at de positive gevinster for virksomhederne har form af såkaldte eksternaliteter. Eksempelvis har den enkelte virksomhed ikke selv indflydelse på konkurrencen på inputmarkedet, men kan opleve gevinsten ved, at den øges som konsekvens af, at virksomhedens branche vokser. Derfor kan der være et rationale i at understøtte *oprettelsen* af erhvervsklynger. Når en klynge først eksisterer, og der er gevinster for de deltagende virksomheder, bør klyngen kunne opretholdes uden offentlig støtte.

Udgangspunktet, hvis der skal ydes støtte til erhvervsklynger, bør altså være at støtte deres oprettelse. Det er ekspertgruppens vurdering, at ordningen også finansierer erhvervsklyngers videre *drift*. Understøttelse af klyngeaktiviteter efter den indledende etablering risikerer at fastholde én erhvervssammensætning fremfor at understøtte løbende (re-)allokering af økonomiens ressourcer. I det tilfælde er støtten forbundet med en samfundsøkonomisk omkostning, som kan overstige gevinsten fra klyngen.

Derudover kan det generelt være vanskeligt at identificere potentielle klyngeområder, hvor støtten vil være forbundet med samfundsøkonomiske gevinster. Hvis det ikke lykkes, kan støtten i stedet risikere at forvride erhvervsstrukturen ved at yde støtte til udvalgte erhverv, hvilket lægger beslag på ressourcer, der alternativt kunne finde en mere produktiv anvendelse andre steder i økonomien. Der er dermed risiko for, at støtten ikke i praksis medfører de positive eksterne effekter, der fra et samfundsøkonomisk perspektiv kan begrunde støtte til klynger, men i stedet kan have en negativ samfundsøkonomisk virkning.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres. Saneringen kan tidligst ske fra 2025, idet der er meddelt bevillinger til hver klynge for perioden 2021-2024.

4.2 Momsfritagelse for bedemandsvirksomhed

Beskrivelse

Tjenesteydelser, som leveres i direkte tilknytning til bisættelser og begravelser, er momsfritaget. Dette omfatter ydelser som fx ligbrænding og opbevaring af kister, ligvognskørsel og lignende. I stedet pålægges lønsumsafgift. Det oprindelige formål vurderes at have været at reducere prisen på ydelser i direkte tilknytning til bisættelser. Ordningen blev indført i 1978.

De pågældende tjenesteydelser er i stedet omfattet af lønsumsafgiftspligten. Lønsumsafgiften for bedemandsvirksomhed er 4,12 pct. af virksomhedens lønsum med tillæg af overskud eller fradrag for underskud af selvstændig virksomhed.

Levering af varer i forbindelse med bisættelser og begravelser er ikke omfattet af momsfritagelsen. Dette omfatter bl.a. betaling for kiste, ligklæder, lys i kirken og blomster.

Det er lagt til grund, at momsfritagelsen bliver overvæltet i forbrugerpriserne. En ophævelse af ordningen skønnes således at ville føre til højere forbrugerpris på bisættelser og begravelser, idet bl.a. tilhørende bortfald af lønsumsafgiften dog vil bidrage til at afdæmpe prisstigningen.

Som udgangspunkt pålægges der 25 pct. moms på alle varer og ydelser, der leveres mod vederlag. Erhvervsstøtten består i forskellen mellem momsfritagelsen og lønsumsafgiften for bedemandsvirksomhed. Skatteudgiften skønnes i 2023 til 80 mio. kr. i umiddelbar virkning og 65 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 4.2*.

Det er forudsat, at ordningen ikke indebærer en samfundsøkonomisk virkning, da efterspørgslen efter de omfattede ydelser forventes at være uafhængig af ordningen.

Tabel 4.2 Momsfritagelse for bedemandsvirksomheden

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	80 / 65	80 / 65	80 / 65

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen fritager tjenesteydelser, som leveres i direkte tilknytning til bisættelser og begravelser, herunder med formål om at reducere prisen på ydelserne og derved på bisættelser og begravelser samlet set. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi og A3. Andre samfundshensyn*.

Ordningen begunstiger umiddelbart bedemandsbranchen, idet ordningen fjerner momsen på branchens tjenesteydelser, hvor der i stedet pålægges lønsumsafgift. Der vurderes ikke at være et særskilt samfundsøkonomisk argument for at begunstige bedemandsbranchen. Der kan således ikke peges på, at markedet ikke af sig selv tilvejebringer det hensigtsmæssige niveau af begravelsesydelser.

Momsfritagelsen for bedemandsvirksomhed vurderes at reducere udgifterne til bisættelser og begravelser. Momsfritagelsen skal imidlertid ses i sammenhæng med, at der samtidig er mulighed for at søge om begravelseshjælp, hvor støtteniveauet afhænger af afdødes alder, familieforhold, formue og evt. ægtefælles formue. Begravelseshjælpen er et mere målrettet fordelingspolitisk instrument end momsfritagelsen for bedemandsvirksomhed.

Der ses således samlet set ikke at være et argument for at bevare ordningen ud fra et samfundsøkonomisk hensyn eller et fordelingspolitisk hensyn, idet sidstnævnte vurderes at varetages bedre gennem begravelseshjælpen. En sanering vil endvidere bidrage til at forenkle skattesystemet.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

4.3 Innovation Centre Denmark

Beskrivelse

Innovation Centre Denmark (ICDK) dækker over syv centre placeret i München, Tel Aviv, Seoul, Shanghai, Bangalore, Silicon Valley og Boston. Centrenes formål er at styrke Danmarks innovationskraft ved at fremme danske videninstitutioners og virksomheders adgang til international viden, netværk og samarbejdspartnere samt finansiering af innovationsaktiviteter.

ICDK's aktiviteter omfatter bl.a. videnhjemtag og etablering af netværk til gavn for danske start-ups og SMV'er, organisationer, forskere og forskningsinstitutioner. Aktiviteter kan også omfatte at hjælpe viden- og teknologiintensive virksomheder med produkttilpasning- eller udvikling til et bestemt marked. ICDK bidrager også med implementering af Danmarks bilaterale samarbejdsaftaler om teknologi, forskning og innovation og samarbejder desuden med danske forskningsinstitutioner og virksomheder om fx konsortiedannelser til forsknings- og innovationsprojekter og webinarer.

Ordningen drives i et samarbejde mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og Udenrigsministeriet og blev oprettet i 2006. Virksomheder får ikke direkte tilskud via ordningen, men kan modtage tilskud i tilknytning til ICDK's aktiviteter. Bevillingen på finansloven finansierer driftsomkostningerne. Derudover har ICDK desuden et årligt indtjeningsmål, som i 2023 udgør ca. 11,5 mio. kr. I perioden 2017-2020 havde ICDK 791 betalende kunder, heraf 550 private virksomheder.

Bevillingen til ICDK indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentlig finansieret forskning.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør knap 40 mio. kr. årligt i perioden 2023-2025, *jf. tabel 4.3*.

Tabel 4.3 Innovation Centre Denmark

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Offentlige udgifter	40	37	0

Anm.: Ordningen udløber i 2025.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

ICDK arbejder ud fra at skabe partnerskaber gennem den såkaldte *triple helix-model*, der samler offentlige organisationer, videninstitutioner og virksomheder. Særligt SMV'er kan have få ressourcer til at opsøge, identificere og tilgå ny viden, især uden for Danmarks grænser. ICDK sigter mod at reducere disse barrierer for at understøtte virksomhedernes konkurrencedygtighed. ICDK vurderes på den baggrund efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Innovationscentrene arbejder i samspil med Trade Council, der yder eksportfremmerådgivning. Innovationscentrene er kendetegnet ved en høj grad af sektorspecialisering, og har også fokus på at øge videnudveksling.

Fra et samfundsøkonomisk perspektiv bør udgifter til rådgivning og andre aktiviteter, der alene øger indtjeningen for de støttede virksomheder afholdes af virksomhederne selv. Der foreligger ikke indikationer på, at det samfundsøkonomiske afkast ved ICDK overstiger det private afkast. Der kan imidlertid være aspekter af rådgivningen, som i praksis kun er muliggjort af, at ICDK virker i samspil med Trade Council og dermed har særlig indsigt i de relevante markeder, fx gennem Udenrigsministeriets repræsentationer. Derudover kan SMV'er have særlige adgangsbarrierer over for eksport, hvilket understøtter det hensigtsmæssige i et koordineret tilbud.

En effektmåling[1] foretaget for Udenrigsministeriet peger på, at modellen, hvor der er tæt samspil mellem eksportfremmerådgivning fra Trade Council og innovationscentrenes rådgivning, kan øge eksporttilbøjeligheden og eksporten for virksomhederne. Baseret på artiklens fund kan eksportfremmeindsatser, herunder ICDK, således potentielt stille danske virksomheder bedre i den internationale konkurrence. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at staten skal finansiere dette, *jf. beskrivelse af Trade Council*. Her lægges også op til, at Trade Councils ydelser overgår til fuld brugerbetaling.

ICDK foreslås på den baggrund sammenlagt med Trade Council. Ydelserne kan derudover i højere grad finansieres af brugerbetaling på linje med ydelserne fra Trade Council, idet virksomhederne kan købe ydelserne, hvis de vurderer, at gevinsterne står mål med udgifterne. Det vil samtidig reducere risikoen for, at ICDK skævvrider konkurrencen i forhold til eventuelle private rådgivningsvirksomheder.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen bevares, men sammenlægges med Trade Council i Udenrigsministeriet og finansieres af brugerbetaling. Samtidig anbefales det, at den statslige bevilling til ICDK saneres.

[1] "The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance" af Jakob Munch og Georg Schauer (udgivet i American Economic Journal: Economic Policy 2018).

4.4 Afgiftslettelse for små ølproducenter (ølmoderation)

Beskrivelse

Formålet med ordningen er at styrke de mindre bryggeriers konkurrenceevne over for de større bryggerier. Ordningen blev indført for mere end 30 år siden.

Afgiften på øl er lavere for øl fra små bryggerier. Afgiftsnedsættelsen udgør op til 50 pct. af den normale afgift. Det danske marked har over de seneste 20 år udviklet sig og omfatter i dag mange små bryggerier.

I 2021 modtog 172 virksomheder en afgiftslettelse for øl. Ordningen kan bruges af små bryggerier, der producerer op til 200.000 hektoliter øl med et alkoholindhold over 0,5 pct.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 15 mio. kr. i både umiddelbar virkning og efter tilbageløb, *jf. tabel 4.4*. Der skønnes ikke at være en nævneværdig virkning på samfundsøkonomien.

Tabel 4.4 Afgiftslettelse for små ølproducenter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	15 / 15	15 / 15	15 / 15

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at styrke små ølproducenters konkurrenceevne. Den lavere afgift på øl fra små producenter er derfor vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen vurderes ikke at adressere en markedsfejl og har karakter af branchestøtte.

Der vurderes således ikke at være et samfundsøkonomisk grundlag for en særlig skattebegunstigelse til producenter af øl, og herunder er der ikke samfundsøkonomisk grundlag for at opretholde en særlig skattebegunstigelse, der alene gælder for små bryggerier. Der er risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i små bryggerier frem for at de bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

4.5 Støtte til små slagterier

Beskrivelse

Ordningen indebærer, at Fødevarestyrelsen kan yde støtte til små slagterier til betaling af den obligatoriske myndighedskontrol, som alle slagterier i Danmark er underlagt. Støtten gives til slagterier uden permanent bemanding fra kontrolmyndigheden (Fødevarestyrelsen), og som på et år maksimalt slagter 35.000 dyreenheder. Ordningen blev oprettet i 2002.

Modtagerne udgør ca. 80 slagtehuse, der tilsammen repræsenterer ca. 1 pct. af den samlede slagteproduktion i Danmark. Med ordningen får slagtehusene dækket omkring to tredjedele af deres kontroludgifter.

Ordningens formål er at store og små slagterier skal være konkurrencemæssigt ligestillede i forhold til udgifter til kødkontrol. Støtten til de små slagterier modvirker smådriftsulemper og nedbringer kontroludgiften per slagtet enhed til et niveau, der er sammenligneligt med de tilsvarende enhedsomkostninger for de store slagterier. Dermed bidrager ordningen til at fastholde slagteaktivitet på små, og som regel lokalt, beliggende slagtehuse.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 10,9 mio. kr. årligt, *jf. tabel 4.5*.

Tabel 4.5 Støtte til små slagterier

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	11	11	11

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen yder støtte til udgifter til en obligatorisk myndighedskontrol, som kan belaste små slagteriers rentabilitet uforholdsmæssigt meget. Støtten til små slagterier vurderes efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

En sanering af ordningen indebærer, at slagteriernes omkostninger i forbindelse med den obligatoriske myndighedskontrol bliver højere. Det kan medføre, at nogle slagterier ikke længere er rentable, og som konsekvens vil være i risiko for at lukke.

Der vurderes imidlertid ikke at være væsentlige samfundsøkonomiske gevinster forbundet med bibeholdelse af små slagterier i sig selv. Tværtimod er der risiko for, at ordningen fastholder ressourcer i aktiviteter, som ikke er økonomisk bæredygtige under det gældende kontrolregime. Det bør imidlertid overvejes, om indretningen af myndighedskontrollen er hensigtsmæssig, hvis den generelt medfører barrierer for små slagterier i et omfang, der kan begrænse konkurrencen på markedet. Det vurderes ikke, at modtagergruppen udgør en tilstrækkelig stor del af den danske slagteproduktion til, at der kan forventes forsyningsvanskeligheder som følge af eventuelle konsekvenser ved et ophør af ordningen.

Opretholdelse af lokale slagterier kan være positivt for dyrevelfærden, hvis det mindsker transportafstande i forbindelse med slagtning. Derudover kan ordningen understøtte beskæftigelsen lokalt. Disse hensyn vurderes imidlertid at være varetaget bedre med andre instrumenter, og er ikke tungtvejende i ekspertgruppens vurdering af ordningen efter princippet om samfundsøkonomi.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

4.6 Investorfradrag

Beskrivelse

Investorfradraget kan bruges af privatpersoner, der investerer i visse små og mellemstore unoterede selskaber, som befinder sig i en opstarts- eller vækstfase. Formålet med ordningen er at styrke iværksætterkulturen i Danmark. Ordningen blev indført i 2019.

Ordningen giver mulighed for at fradrage halvdelen af udgiften til direkte investeringer for op til 400.000 kr. årligt og at fradrage halvdelen af 125.000 kr. ved indirekte investeringer gennem særlige iværksætterfonde. Fradragets skatteværdi udgør 30 pct. i en gennemsnitskommune. Idet halvdelen af udgiften til investeringen kan fradrages, kan man således som privatperson få et fradrag for direkte investeringer på op til 200.000 kr. årligt. Investerer man derved 400.000 kr. og har en skatteværdi, der udgør 30 pct., vil man således få 30 pct. af 200.000 kr.

Brugen af ordningen har hidtil været væsentligt lavere end forventet ved indførsel af fradraget. En tilsvarende svensk ordning har ligeledes haft en beskeden anvendelse. Det er lagt til grund i provenuskønnet, at ordningen efterhånden vil vinde en vis udbredelse, fx som følge af et stigende kendskab til ordningen.

Erhvervsstøtten svarer til fradragets skatteværdi (30 pct. i en gennemsnitskommune). Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 6 mio. kr. i både umiddelbar virkning og efter tilbageløb og adfærd (afrundede tal), *jf. tabel 4.6.* Adfærdseffekten er samlet set negativ.

Ordningen skønnes at indebære et beskedent samfundsøkonomisk tab.

Tabel 4.6 Investorfradrag

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	6 / 6	10 / 9	20 / 20

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Formålet med ordningen er at styrke iværksætterkulturen i Danmark. Investorfradraget er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Iværksættere kan opleve kreditbegrænsninger, som skyldes asymmetrisk information, og som derfor har karakter af en markedsfejl. Det kan derfor være relevant at overveje erhvervsstøtte på området, hvis erhvervsstøtten kan indrettes, så den målrettet imødegår markedsfejlen uden samtidigt at indføre andre større forvridninger og derved have en samlet negativ virkning på samfundsøkonomien.

Overordnet set vurderes investorfradraget ikke at leve op til det krav. Navnlig er der risiko for at introducere en forvridning, ved at formue omlægges til investeringer, der er omfattet af ordningen, alene af skattemæssige hensyn, fordi der her kan opnås en skatterabat på afkastet. Det vil give de berørte

virksomheder en fordel i konkurrencen om de tilgængelige ressourcer i samfundet. Der er desuden fare for betydeligt støttespild, fordi ordningen giver en tilskyndelse til at foretage investeringer, der i mange tilfælde formentlig havde fundet sted, også i fravær af fradraget.

Ordningen har desuden vist sig at have væsentlig mindre udbredelse end forventet ved ordningens indførsel. Det indikerer, at ordningen, hvis markedet er påvirket af en markedsfejl, ikke er effektivt til at imødegå markedsfejlen, da det må forventes, at ordningen i så fald var blevet benyttet hyppigere. En sanering vil endelig bidrage til at forenkle skattesystemet.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

4.7 Afgiftslettelse for små spiritusproducenter

Beskrivelse

Formålet med ordningen er at styrke de små destilleriers konkurrenceevne i forhold til de større destillerier. Ordningen blev indført i 2018.

Afgiften på spiritus er lavere for spiritus fra små spiritusproducenter (destillerier). Afgiftsnedsættelsen udgør 50 pct. af den normale afgift.

I 2021 modtog 50 virksomheder en afgiftslettelse for spiritus. Ordningen kan bruges af små spiritusproducenter, der producerer op til 10 hektoliter ren spiritus årligt.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 1 mio. kr. i både umiddelbar virkning og efter tilbageløb, *jf. tabel 4.7.*

Tabel 4.7 Afgiftslettelse for små spiritusproducenter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	1 / 1	1 / 1	1 / 1

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at styrke små destilleriers konkurrenceevne. Den lavere afgift på spiritus fra små producenter er derfor vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen vurderes ikke at adressere en markedsfejl og har karakter af branchestøtte.

Der vurderes således ikke at være et samfundsøkonomisk grundlag for en særlig skattebegunstigelse til producenter af spiritus, og herunder er der ikke samfundsøkonomisk grundlag for at opretholde en særlig skattebegunstigelse, der alene gælder for små spiritusproducenter. Der er risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i små destillerier frem for at de bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

4.8 Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder

Beskrivelse

Små og mellemstore virksomheder har længere momsperioder og længere frister for at afregne moms end store virksomheder. Ordningen letter de administrative byrder og øger likviditeten for små og mellemstore virksomheder. Ordningen blev indført i 1967 i forbindelse med momsens indførelse.

Store virksomheder afregner moms én gang hver måned. Til sammenligning afregner små virksomheder med en omsætning under 5 mio. kr. moms én gang hvert halve år, og virksomheder med en omsætning mellem 5 og 50 mio. kr. afregner moms én gang i kvartalet. Dog kan de små og mellemstore virksomheder blive registreret med månedsafregning (dvs. kortere afregningsperiode). Det kan være en fordel for virksomheder, der eksporterer varer og ydelser, idet der er fradrag for momsen på virksomhedernes indkøb, og der ikke opkræves moms af eksporten. Nyregistrerede virksomheder med en omsætning under 55 mio. kr. afregner moms én gang i kvartalet.

Ordningen indebærer samtidig længere frister for at indberette, og indbetale, moms efter hver momsperiode. Denne frist er to måneder for små og mellemstore virksomheder med kvartalsvise og halvårlige momsperioder. Fristen er 25 dage for andre virksomheder (bortset fra op til sommerferien, hvor fristen er 47 dage).

Erhvervsstøtten består i rentefordelen ved senere afregning af moms. Støtten omfatter både de længere momsperioder og den længere indbetalingsfrist efter momsperiodens udløb. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 750 mio. kr. i umiddelbar virkning og 700 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 4.8.* Adfærdseffekten er udtryk for virkningen på arbejdsudbuddet i medfør af den lavere effektive skattebelastning som følger af rentefordelen.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 80 mio. kr.

Tabel 4.8 Forlængede momskredittider for små og mellemstore virksomheder

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	750 / 700	700 / 700	700 / 700

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

De forlængede momsperioder for små og mellemstore virksomheder letter de administrative byrder og øger likviditeten for små og mellemstore virksomheder. Ordningen er derfor vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Det vurderes hensigtsmæssigt, at små og mellemstore virksomheder har længere momsperioder, så de afregner moms færre gange på et år end de store virksomheder. De længere momsperioder giver en administrativ lettelse som er særligt relevant for små- og mellemstore virksomheder.

Derimod vurderes der ikke at være klare samfundsøkonomiske argumenter for, at små og mellemstore virksomheder skal have længere frister for at indberette og indbetale moms efter hver momsperiode.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres delvist ved at fastholde de nuværende differentierede momsperioder, men at harmonisere fristen for momsindbetaling til 25 dage svarende til øvrige virksomheder, dog fortsat med en forlænget frist på 47 dage for momsperioden, der ligger op til sommerferien. Det skønnes at frigøre ca. 300 mio. kr. årligt fra 2025.

4.9 Pulje under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse

Beskrivelse

Puljen under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse blev oprettet i 2019 som følge af aftale mellem Venstre, Liberal Alliance, Konservative og Dansk Folkeparti om forenkling af erhvervsfremmesystemet af maj 2018, hvor Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse blev oprettet.

Midlerne finansierer det decentrale erhvervsfremmesystem og udmøntes af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse til udviklingstiltag, der skal styrke udviklingen i dansk erhvervsliv på tværs af hele Danmark. Midlerne anvendes til medfinansiering af indsatser under EU's Regionalfond og Socialfonden Plus, hvor der er påkrævet national medfinansiering. National medfinansiering er en forudsætning for, at Danmark kan hjemtage de i alt ca. 2,7 mia. kr., som Danmark er tildelt fra fondene i 2021-27. Bevillingen kan anvendes til initiativer, aktiviteter, projekter mv., der understøtter erhvervsfremmebestyrelsens strategi for den decentrale erhvervsfremmeindsats. Der kan gives tilsagn om støtte til offentlige, halvoffentlige og private aktører og institutioner mv., herunder private virksomheder, statsinstitutioner, regioner, kommuner, fonde, selvejende institutioner mv. Af kontoen kan Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse endvidere i relation til anvendelse af puljemidlerne prioritere midler til kontrol-, formidlings-, konference-, evaluerings- og analyseaktiviteter mv.

Udmøntningen af midlerne baseres på strategien for den danske erhvervsfremmeindsats, som udarbejdes af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse og aftales med erhvervsministeren. Midlerne anvendes bl.a. til at finansiere aktiviteterne i de udpegede nationale klyngeorganisationer, der skal understøtte videnspredning og innovationssamarbejder på tværs af virksomheder og universiteter og til SMV-rettede rådgivningsprogrammer, der har som formål at understøtte de mindre og mellemstore virksomheders udvikling i forhold til bl.a. grøn omstilling, digitalisering og internationalisering. Midlerne understøtter desuden iværksætteri. Erhvervsfremmesystemet, og puljen, indeholder dermed en bred portefølje af forskellige typer af erhvervsstøtte, hvor der kan være meget forskelligartede hensyn. Der ligger fx et regionalt hensyn til grund for fordelingen af midlerne, ligesom også hensynet til den grønne omstilling for danske virksomheder er central i udmøntningen.

Tilsammen udgør EU-midlerne, og den nationale medfinansiering, grundlaget for det decentrale erhvervsfremmesystem i Danmark gennem bl.a. Virksomhedsprogrammet (SMV:Digital, SMV:Grøn mv.), de nationale klyngeorganisationer og IværksætterDanmark, der er erhvervshusenes initiativ til en samlet national indsats for alle iværksættere.

Dele af bevillingen indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentligt finansieret forskning og innovation.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 297,5 mio. kr. i 2023 og 296,2 mio. kr. årligt fra 2024, *jf. tabel 4.9.*

Tabel 4.9 Pulje under Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	298	296	296

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningen i 2030 er baseret på, at omkostningen i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Med ordningen udmønter Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse puljemidler til udviklingstiltag, der skal styrke udviklingen i dansk erhvervsliv på tværs af hele Danmark. Ordningen vurderes efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Idet midlernes anvendes til en bred palette af indsatser med mange forskellige hensyn, og at uddelingen af midler kan variere fra år til år, kan det være vanskeligt at vurdere, om udmøntningen af midler er hensigtsmæssig. Det er dog ikke entydigt, at alle indsatserne understøtter bedre samfundsøkonomi eller tilgodeser regionale hensyn bedst muligt. Det kommer bl.a. til udtryk i ordningen *Wonderful Copenhagen,* som modtager støtte fra Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, og som anbefales saneret, *jf. særskilt beskrivelse.*

Ordningen indebærer også støtte til klynger. Klynger kan have samfundsøkonomiske gevinster, men opstår ikke nødvendigvis af sig selv, *jf. kapitel 3*. Der kan derfor være en rolle for erhvervsstøtte på kort sigt, indtil klyngen er etableret. Ekspertgruppen lægger dog vægt på, at støtte til klynger bør gives midlertidigt for ikke at skabe en varig konkurrenceforvridning i økonomien, hvor virksomheder inden for klynger opnår en fordel frem for andre. Derfor bør der udvises varsomhed med varig statslig medfinansiering.

Ovenstående forhold indikerer samlet set et potentiale for målretning og sanering af visse dele af den statslige medfinansiering af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. Midlerne anvendes dog samtidig i overvejende grad til at sikre hjemtag af EU-midler, da hjemtaget kræver en national medfinansiering på gennemsnitligt 56 pct. Ekspertgruppen har i lyset af ordningens betydning for hjemtag af EU-midler været mere lempelig i vurderingen af ordningen. Det vurderes, at 250 mio. kr. årligt er den lavest mulige bevilling, hvor det fortsat vil være muligt at sikre hjemtaget af EU-midlerne, herunder med den maksimalt mulige private medfinansiering fra private, regionale og lokale aktører. Det bemærkes, at EU-midlerne bortfalder, i det omfang det ikke er muligt at rejse den nødvendige medfinansiering nationalt. Der er således et særligt hensyn, hvis EU-midler skal hjemtages.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at bevillingen reduceres til 250 mio. kr. årligt, dvs. saneres med ca. 46 mio. kr. årligt svarende til det højst mulige beløb, hvis EU-midlerne skal beholdes.

4.10 Tilskud til standardisering (Dansk Standard)

Beskrivelse

Standarder er en detaljeret teknisk beskrivelse af en fremgangsmåde, et produkt, en metode eller en ydelse inden for alt fra kvalitet og sikkerhed til produktspecifikationer og gode arbejdsgange. Dansk Standard varetager rollen, som det nationale standardiseringsorgan (NSO). Rollen som NSO indebærer en række myndighedsopgaver og deltagelse i det internationale standardiseringssystem på vegne af Danmark. Der er også en forpligtelse fra WTO vedr. notificering og vejledning af udenlandske virksomheder i mulige handelsrestriktioner og standarders anvendelse i medlemsstaten. Fonden Dansk Standard har siden 1926 været anerkendt som nationalt standardiseringsorgan i Danmark og modtaget statslige tilskud siden 1992.

Som NSO skal Dansk Standard sikre at virksomheder, eksperter, universiteter og myndigheder og lignende kan være med at til at udvikle standarder. De skal derudover udgive standarder, udbyde kurser og tilbyde rådgivning relateret hertil og varetager derved flere opgaver i forhold til national og europæisk standardisering i det europæiske standardiseringssystem. Det er i den forbindelse også muligt for virksomheder mod betaling at få en plads i et eller flere af Dansk Standards over 250 standardiseringsudvalg, ligesom virksomhederne kan købe danske, europæiske og internationale standarder via Dansk Standards hjemmeside.

Med den statslige bevilling kan Dansk Standard afholde udgifter til varetagelse af opgaver i forhold til national og europæisk/international standardisering. Midler bruges bl.a. på at muliggøre deltagelse i det europæiske standardiseringssystem, kontingenter, hjemtagning af internationale sekretariater, oversættelser af nye standarder samt at være WTO-kontaktpunkt. Der er derudover afsat midler til erhvervspolitiske udviklingsmål som defineres i mål- og resultatplan, der indgås med Erhvervsministeriet. Ordningen finansierer således både myndighedsopgaver som følge af at være nationalt standardiseringsorgan og opgaver, som udgør erhvervspolitiske prioriteringer på det standardiseringspolitiske område i forhold til fx cybersikkerhed, klima og miljø, nye teknologier og den digitale omstilling.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 22,0 mio. kr. årligt, *jf. tabel 4.10*. Den statslige bevilling dækker kun en relativt begrænset del af fondens aktiviteter. Således var fondens nettoomsætning på 184 mio. kr. i 2021.

Omtrent halvdelen af bevillingen indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentligt finansieret forskning og innovation.

Tabel 4.10 Tilskud til standardisering (Dansk Standard)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	22	22	22

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finanslovsforslaget for 2023.

Vurdering

Tilskuddet har til hensigt at støtte Dansk Standards arbejde med at drive og udvikle det tværgående arbejde med standarder med henblik på at bidrage til konkurrencekraft, produktivitet mv. Derfor vurderes ordningen op imod kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Øget brug af produktstandarder kan generelt forventes at være forbundet med mere velfungerende markedsdynamikker. Produktstandarder kan nedbryde barrierer for konkurrence ved at skabe fælles produktionsgrundlag, hvorved produkter fra en producent lettere erstatter produkter fra en anden producent. Hertil kan fælles produktstandarder føre til øget konkurrence mellem virksomheder om at leve op til standarder, ligesom standarder grundlæggende kan afhjælpe informationsasymmetri mellem køber og sælger, der gør det lettere for kunder at sammenligne forskellige produkter og gennemskue sammenhængen mellem pris og kvalitet for en given vare. Der kan potentielt også skabes eksport og produktivitet gennem øget anvendelse af internationale standarder på udvalgte områder med særligt potentiale, selvom det kan være svært at forudsige på forhånd, hvilke områder dette gælder.

En stor del af Dansk Standards indtægter og drift er ikke afhængig af offentlig medfinansiering, selvom størstedelen af den statslige bevilling går til drift, jf. ovenfor. Fonden har således betydelig brugerfinansiering og havde en positiv egenkapital og væsentlig nettoomsætning i 2021, som har været stigende siden 2017. Det skyldes bl.a., at Dansk Standard mod betaling udbyder forskellige ydelser til virksomhederne, herunder muligheden for at få plads i et standardiseringsudvalg samt købe danske, europæiske eller internationale standarder.

En del af bevillingen går også til finansiering af erhvervspolitiske prioriteringer på det standardiseringspolitiske område i forhold til fx cybersikkerhed, klima og miljø, nye teknologier og den digitale omstilling, som det vurderes svært at opgøre effekten af på forhånd. Det indikerer samlet set, at der er et potentiale for at sanere dele af bevillingen, idet Dansk Standard i et væsentligt omfang kan finansieres via brugerbetaling for en række af de eksisterende ydelser. Dette skal dog samtidig holdes op imod, at Dansk Standard varetager en række myndighedsopgaver som nationalt standardiseringsorgan, der vurderes at kunne have en effekt for danske virksomheder bredt set.

Det vurderes på denne baggrund muligt at bortprioritere midlerne, der anvendes til erhvervspolitiske prioriteringer og fastholde en del af udgifterne til håndtering af myndighedsopgaven. Det vurderes at være muligt at løfte myndighedsopgaverne for omtrent 14 mio. kr. årligt. På den baggrund vurderes det, at bevillingen kan reduceres med 8 mio. kr. årligt.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres delvist med 8 mio. kr. varigt.

4.11 Skatteordninger for selskabers afkast fra unoterede porteføljeaktier

Beskrivelse

Selskabers unoterede porteføljeaktier er aktiebesiddelser, hvor et selskab ejer mindre end 10 pct. af aktierne i et andet selskab, og som ikke er optaget til handel på et marked, dvs. at der er tale om aktier, der ikke omsættes på en børs (reguleret marked eller en multilateral handelsfacilitet).

Selskaber, som ejer porteføljeaktier, betaler en lavere skat af afkastet, hvis der er tale om aktier i unoterede selskaber, end hvis aktierne handles på en børs. Den skattemæssige begunstigelse af unoterede aktier gælder alene for porteføljeaktier. Hvis et selskab ejer aktier i andre selskaber, i hvilke de ejer mindst 10 pct. af aktiekapitalen (datterselskabsaktier), er den skattemæssige behandling derimod den samme uanset om aktierne er unoterede eller handles på en børs.

Der findes to skatteordninger for selskabers ejerskab af unoterede porteføljeaktier. For selskabers unoterede porteføljeaktier er avancerne skattefrie, dvs. selskaber betaler ikke skat af aktieavancer (kursgevinster). Den anden ordning er *nedslag i udbytteskatten*, der indebærer, at kun 70 pct. af løbende udbytter (udlodninger) fra unoterede porteføljeaktier medregnes i den skattepligtige indkomst, svarende til en skattesats på 15,4 pct. Til sammenligning betaler selskaber, der ejer porteføljeaktier, der handles på en børs, 22 pct. i selskabsskat af både avancer og udbytter.

Ved ejerskab over 10 pct. opfattes aktierne som datterselskabsaktier, hvormed avancer og udbytter er skattefri for både noterede og unoterede aktier. Skillelinjen på 10 pct. af aktiekapitalen er det højst mulige i henhold til EU's moder-/datterselskabsdirektiv. Moder-/datterselskabsdirektivet har til formål at forhindre dobbeltbeskatning.

Skattefritagelsen for avancer af selskabers unoterede porteføljeaktier har eksisteret i sin nuværende form siden 2013, mens nedslaget i udbytteskatten for selskabers unoterede porteføljeaktier har eksisteret i sin nuværende form siden 2015.

Beskatningen af selskabers afkast på aktier har været genstand for en række ændringer i de senere år. I perioden fra 1981 til 2009 var alle avancer på både unoterede og børsnoterede aktier – uanset ejerandel – skattefritaget efter en uafbrudt ejertid på mindst 3 år. Ved en kortere ejerperiode indgik avancerne fuldt ud i den skattepligtige indkomst, og beskatningen omfattede både datterselskabsaktier og porteføljeaktier. Tab var kildeartsbegrænset, dvs. at de alene kunne modregnes i indkomst fra andre aktier. I 2009 blev ejertidskravet fjernet, idet skattefritagelse herefter blev gjort betinget af, at der blev ejet mindst 10 pct. af aktiekapitalen, mens ejertiden ikke længere havde betydning. I forlængelse heraf blev den såkaldte iværksætteraktieordning vedtaget i 2011, hvorefter både aktiegevinster og udbytter fra aktier i unoterede iværksættervirksomheder (dvs. visse små og mellemstore virksomheder) blev skattefritaget efter en ejertid på mindst 3 år. Iværksætteraktieordningen blev imidlertid ophævet før dens ikrafttræden med henvisning til, at ordningen var administrativ tung. Med virkning fra 2013 blev den generelle skattefrihed for aktiegevinster på unoterede porteføljeaktier genindført. Efterfølgende blev skatten på udbytter fra unoterede porteføljeaktier med virkning fra 2015 lempet, så der alene skal medregnes 70 pct. af udbyttet i den skattepligtige indkomst. Det svarer som nævnt til en nedsættelse af skattesatsen fra 22 pct. til 15,4 pct.

Begge ordninger har karakter af erhvervsstøtte (da de unoterede porteføljeaktier beskattes mere lempeligt end børsnoterede porteføljeaktier) og bør ses i sammenhæng, da de er tæt forbundet.

Erhvervsstøtten som følge af skattefritagelsen for avancer på selskabers unoterede porteføljeaktier skønnes i 2023 isoleret til 1,4 mia. kr. i umiddelbar virkning og 0,9 mia. kr. efter tilbageløb, mens erhvervsstøtten som følge af nedslaget i udbytteskatten for selskabers unoterede porteføljeaktier isoleret set i 2023 skønnes til 150 mio. kr. i umiddelbar virkning og 100 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 4.11*. Der er ikke indregnet en adfærdsvirkning i provenuvurderingen, idet der ikke vurderes at være faglige holdepunkter for at kvantificere adfærdsvirkningen af ordningerne.

Tabel 4.11 Skattefritagelse for avancer på selskabers unoterede porteføljeaktier & nedslag i udbytteskatten for selskabers unoterede porteføljeaktier

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Skattefritagelse for avancer (Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb))	1.400 / 900	1.400 / 900	1.400 / 900
Nedslag i udbytteskatten (Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb))	150 / 100	150 / 100	150 / 100

Anm.: Ordningerne er varige. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed og afrundet til nærmest 50 mio. kr. Erhvervsstøtten er opgjort ved at sammenligne med de generelle skatteregler for selskabers finansielle indkomster, herunder indtægter fra noterede porteføljeaktier. Det indebærer bl.a., at avancer beskattes årligt baseret på værdiudviklingen i løbet af året, uanset om aktierne har været handlet (lagerprincippet).
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Formålet med de to ordninger for selskabers unoterede porteføljeaktier er at øge selskabernes tilskyndelse til at investere i unoterede porteføljeaktier og dermed at gøre det lettere at tiltrække risikovillig kapital for de virksomheder, der drives i selskabsform som et unoteret aktieselskab. Ordningerne er derfor vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Adgang til finansiering er en vigtig forudsætning for, at virksomheder, herunder iværksættere, kan udvikle deres virksomhed. Der kan være en markedsfejl på kapitalmarkedet som resultat af asymmetrisk information, der særligt vurderes at påvirke disse typer af virksomheder, fordi de i modsætning til etablerede virksomheder kan have udfordringer ved at dokumentere deres værd over for private investorer. Hertil kommer, at unoterede aktier i modsætning til børsnoterede aktier er illikvide, hvilket tilskynder investorer til at investere i børsnoterede aktier. Derfor kan investorer i for stort omfang fravælge investeringsprojekter i unoterede selskaber. Dermed kan det være relevant at overveje en form for erhvervsstøtte.

Skattebegunstigelsen kan gøre det mere attraktivt for selskaber at foretage finansielle investeringer i unoterede selskaber og kan dermed bidrage til at øge adgangen til kapital for selskaber, hvis aktier ikke handles på en børs. Det kan betyde at rentable selskaber opnår adgang til finansiering, de ellers ikke ville opnå, og at flere vælger at etablere virksomhed i Danmark fremfor i udlandet. Ordningerne vurderes dog at have en begrænset betydning for adgangen til kapital for virksomheder generelt, idet virksomhederne primært vurderes at opnå finansiering fra andre kilder (fx investeringer fra personer

eller udlån fra pengeinstitutter eller familiekontorer), som ikke er omfattet af ordningerne. For det enkelte selskab kan ordningerne dog have afgørende betydning, hvis de – som følge af skattebegunstigelsen – kan tiltrække kapital fra investorer, som ellers ikke havde været tilgængelig.

Det er ikke underbygget, at de to ordninger for selskabers unoterede porteføljeaktier er de mest hensigtsmæssige instrumenter til at afhjælpe eventuelle markedsfejl, ligesom ordningerne ikke er målrettet investeringer i nye eller innovative virksomheder. Det skal ses i lyset af, at det kan være vanskeligt at målrette ordningerne i overensstemmelse med statsstøttelovgivningen, og uden at det medfører væsentlige administrative omkostninger for selskaber og myndigheder.

Ordningerne begunstiger derimod umiddelbart dem, der investerer via et mellemliggende selskab. Ekspertgruppen vil i den forbindelse fremhæve, at der efter de gældende regler allerede sker beskatning af unoterede porteføljeaktier i to led (og for udbytter delvist i tre led), så den samlede beskatning tilnærmes beskatningen af fysiske personers unoterede porteføljeaktier.

For aktier ejet af personer beskattes overskuddet først med 22 pct. i det selskab, der investeres i. Derefter beskattes personlig aktieindkomst (avancer og udbytter) med 27 eller 42 pct., afhængigt af om aktieindkomsten overstiger 58.900 kr. (2023-niveau). Det indebærer en samlet beskatning på op til ca. 55 pct.

For personer der investerer via et mellemliggende selskab, kan der forekomme beskatning i tre led, idet der sker en yderligere beskatning i det selskab, som ejer aktierne. Med tre led kan den samlede beskatning udgøre op til ca. 65 pct., for udbytter fra noterede aktier og op til 62 pct. for udbytter fra unoterede porteføljeaktier (stigende til ca. 65 pct. hvis den nuværende delvise skattefritagelse bortfalder). Skatten af avancer på unoterede porteføljeaktier og datterselskabsaktier udgør efter gældende regler op til ca. 55 pct. (det vil sige. som beskatningen i to led), men vil blive forøget til ca. 65 pct. hvis ordningerne bortfalder. Beregningen tager ikke højde for, at der ved investering via et selskab kan forekomme en potentiel betydelig udskydelse af beskatningen af realiserede afkast, hvilket ikke er muligt for dem, der investerer personligt.[2]

Ekspertgruppen bemærker desuden, at også en række andre nordiske og europæiske lande fritager selskabers unoterede porteføljeaktier fra beskatning. Samtidig beskatter Danmark ikke udenlandske investorer af avancer på danske unoterede porteføljeaktier med 15 pct. Hvis der indføres avancebeskatning på unoterede porteføljeaktier og/eller fuld beskatning på udbytter fra unoterede porteføljeaktier, vil det derfor have som konsekvens, at danske investorer vil blive belastet med højere beskatning af afkast fra unoterede porteføljeaktier end tilfældet typisk er for udenlandske investorer i de øvrige nordiske og europæiske lande. Danmark har i henhold til de indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster typisk alene ret til at beskatte udenlandske investorer af udbytte på unoterede porteføljeaktier med 15 pct. Danske investorer beskattes – på tilsvarende vis – ikke af avancer i udlandet, ligesom andre lande typisk også er begrænset til at beskatte udbytter til danske investorer med 15 pct.

[2] Ordningerne indebærer, at det er muligt at realisere og akkumulere afkast fra aktier uden beskatning ved at benytte et mellemliggende selskab, og dermed at udskyde beskatningen. Skatteudskydelsen gælder så længe de opsparede midler forbliver i selskabet, hvilket potentielt kan være i et betydeligt antal år. Udskydelsen repræsenterer dermed potentielt en betydelig værdi, idet forrentningen af den udskudte skat tilfalder selskabet/personen frem for staten. Personer, der investerer i eget navn, har ikke tilsvarende mulighed for at udskyde beskatningen af realiserede afkast.

Selskabers indkomster fra aktiebeholdninger beskattes med mellem 0 og 22 pct. Denne forskel i beskatningen indebærer tre såkaldte skattekiler: 1) Forskel i beskatning af hhv. unoterede porteføljeaktier og børsnoterede porteføljeaktier, 2) asymmetri mellem beskatningen af udbytter og avancer af unoterede porteføljeaktier, og 3) forskel i beskatning af hhv. datterselskabsaktier og porteføljeaktier (ejerskab over/under 10 pct.).

Skattekilerne er isoleret set uhensigtsmæssige ud fra produktivitetshensyn, da de hver især skaber en kile mellem hvilke investerings- og driftsbeslutninger, der skaber den største værdi for selskabet (efter skat), og hvilke der skaber den største værdi for samfundet (før skat). Dette kan fx være i form af investeringsbeslutninger, hvor skatteforskellen gør det mere attraktivt at investere i unoterede selskaber i forhold til noterede selskaber. Dermed påvirkes investeringsbeslutningen af skatteforhold og ikke alene af investeringscasen.

Indretningen af reglerne – herunder tilstedeværelsen af de tre skattekiler – afspejler en afvejning mellem forskellige konkurrerende hensyn. Dels hensynet til at undgå dobbeltbeskatning, dels hensynet til at ligestille forskellige former for kapitalanbringelse.

Saneringspotentialet, *jf. tabel 4.11*, er opgjort ud fra, at alle porteføljeaktier beskattes med den almindelige selskabsskat på 22 pct. En sådan ændring har den fordel, at den eliminerer to af de omtalte skattekiler. Det gælder i forhold til, at det ligestiller selskabers investeringer i unoterede aktier med selskabers øvrige finansielle investeringer, herunder i noterede aktier, samt at det sikrer en ensartet beskatning af avancer og udbytter. Der har derimod den ulempe, at det øger skattekilen mellem investeringer i porteføljeaktier og datterselskabsaktier, og at det samlet set øger kædebeskatningen. Det indebærer således, at beskatningen vil være højere for dem, der investerer via et selskab i forhold til dem, der investerer direkte i eget navn (der er her set bort fra skatteudskydelsen ved investering via et selskab). Ekspertgruppen bemærker desuden, at indførelse af fuld beskatning af udbytter på unoterede porteføljeaktier vil medføre en forskelsbehandling af danske og udenlandske investorer, idet de udenlandske investorer i dag ikke kan beskattes af avancer ligesom de i Danmark typisk alene vil kunne beskattes med en udbytteskat på 15 pct.

Der er ikke grundlag for at vurdere, om den samfundsøkonomiske gevinst ved at fjerne de to skattekiler overstiger det mulige samfundsøkonomisk tab forbundet med, at øge dobbeltbeskatningen og dermed udvide den tredje skattekile Samtidig bør skatten på selskabers aktieindkomster ses i sammenhæng med andre skatter, som kan påvirke selskabernes finansieringsomkostninger, fx skatten på personlig aktieindkomst. Da det kun er en del af den samlede beskatning af selskabers aktieindkomster, der har karakter af erhvervsstøtte, ligger det imidlertid uden for ekspertgruppens kommissorium at udarbejde samlede anbefalinger om beskatningen af selskabers aktieindkomster.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningerne saneres.

4.12 Momsfritagelse for personbefordring med kollektiv transport, taxi, fly mv.

Beskrivelse

Personbefordring i Danmark er fritaget for moms. Momsfritagelsen omfatter personbefordring med tog, taxi, ambulance, færge, fly og bus (bortset fra turistbusser).

Personbefordring blev ikke pålagt moms ved momsens indførelse i 1967, hvor momsen ikke generelt omfattede tjenesteydelser. Momsfritagelsen blev indført i momsloven i 1978 efter en revision af EU's (på daværende tidspunkt EF's) momsdirektiv. I den forbindelse blev den generelle momspligt udvidet til i udgangspunkt også at omfatte tjenesteydelser.

Transportvirksomhederne kan i medfør af momsfritagelsen ikke fradrage moms på indkøb, der medgår til at levere personbefordring. Samtidig skal transportvirksomhederne betale lønsumsafgift af lønudgifter i forbindelse med momsfri personbefordring. Disse to forhold trækker isoleret i retning af at mindske erhvervsstøtten.

Som udgangspunkt pålægges der 25 pct. moms på alle varer og ydelser, der leveres mod vederlag. Momsfritagelsen for personbefordring er således en begunstigende afvigelse, som udgør erhvervsstøtte. Erhvervsstøttens størrelse afspejler støtten, der gives gennem momsfritagelsen modregnet lønsumsafgift.

Erhvervsstøtten vurderes at være overvæltet i priserne på personbefordring. En ophævelse af ordningen skønnes således at føre til højere billetpriser for private forbrugere. Momspligtige erhverv, der køber personbefordring, vil opleve lavere billetpriser, hvis momsfritagelsen bortfalder, idet billetpriserne før moms alt andet lige vil falde, og de momspligtige erhverv vil få fradrag for momsen på billetpriserne. I tilfælde, hvor der gives væsentlig direkte støtte, kan det forekomme, at billetpriserne med moms vil falde, idet den ikke-fradragsberettigede moms og lønsumsafgiften kan overstige salgsmomsen.

Erhvervsstøtten via momsfritagelsen skønnes i 2023 til 1.250 mio. kr. i umiddelbar virkning, *jf. tabel 4.12*. Opgjort efter tilbageløb og adfærd skønnes erhvervsstøtten med betydelig usikkerhed til 600 mio. kr.

Det er lagt til grund for beregningen, at støtten overvæltes i priserne og derigennem påvirker forbruget af befordringsydelser. Det forventes som udgangspunkt at medføre lavere forbrugerpriser på personbefordring. For visse typer af befordringsydelser, hvor den direkte støtte er forholdsvis høj, og hvor der skønnes en forholdsvis stor lønsumsafgift og ikke fradragsberettiget moms på befordringsvirksomhedens indkøb, kan ordningen dog isoleret set indebære højere forbrugerpriser og derved lavere forbrug af personbefordring. Ligeledes indebærer ordningen højere priser og derved lavere efterspørgsel for momspligtige virksomheder som indkøber personbefordring. Et lavere forbrug af befordringsydelser, hvor den direkte støtte er forholdsvis høj, forudsættes beregningsteknisk at medføre lavere udgifter til direkte støtte. Dermed indebærer beregningen af provenu efter tilbageløb og adfærd, at den nuværende ordnings virkning på forbruget af befordringsydelser giver anledning til en lavere direkte støtte. Samspillet mellem ordningen og den direkte støtte har således stor betydning for

de opgjorte virkninger, men er forbundet med stor usikkerhed, og samtidig bemærkes, at støtten og de opgjorte adfærdsvirkninger varierer på tværs af forskellige befordringsydelser.

Den nuværende ordning skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på omtrent 160 mio. kr., hvor opgørelsen imidlertid skal tolkes med betydelig forsigtighed. Den samfundsøkonomiske beregning inkluderer ikke ændringer i eksterne omkostninger forbundet med en større eller mindre anvendelse af forskellige transportformer eller potentielle substitutionseffekter ift. fx privatbilisme. Samtidig kan den beregnede gevinst i vid udstrækning henføres til, at den direkte støtte beregningsteknisk udgør en forvridning, således at lavere direkte støtte i medfør af den nuværende ordning (jf. ovenfor) alt andet lige indebærer en samfundsøkonomisk gevinst. Lægges det derimod til grund, at den direkte støtte er samfundsøkonomisk optimal, kan der ses bort fra virkningen af den direkte støtte. Under denne antagelse udgør momsfritagelsen for personbefordring et samfundsøkonomisk tab på 90 mio. kr. Det samfundsøkonomiske tab stammer hovedsageligt fra forvridning i forbruget af personbefordring.

Tabel 4.12 Momsfritagelse for personbefordring

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	1.250 / 600	1.250 / 600	1.250 / 600

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau. Skønnene er behæftet med væsentligt usikkerhed.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Momsfritagelsen for personbefordring vurderes i overvejende grad at medføre lavere forbrugerpriser på personbefordring, og formålet med at bibeholde ordningen i sin nuværende form kan være at sikre private forbrugere en billigere adgang til transport. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Ordningen indebærer en vis skævvridning i frembringelsen af personbefordring. Det skyldes, at momsfritagelsen bevirker, at den enkelte transportvirksomhed ikke kan fradrage moms ved indkøb af ydelser fra underleverandører mv. som fx reparation af køretøjer, udførelse af administrationsopgaver og lignende. Virksomhederne har således en skattemæssig fordel ved selv at løse opgaverne i transportvirksomheden frem for at købe løsningerne i markedet, hvilket skaber en forvridning. Der vil som udgangspunkt være et samfundsøkonomisk tab forbundet med denne forvridning.

Der findes i dag en række støtteordninger i forbindelse med persontransport. Det gælder generelt, at ordninger med mere eller mindre sammenfaldende formål bør ses i sammenhæng, så det samlede støttesystem varetager de politiske formål bedst. Det handler både om at skabe hensigtsmæssige snitflader mellem forskellige ordninger, uanset om de har karakter af erhvervsstøtte eller anden støtte, og om gennemsigtighed i de tilfælde, hvor et område som fx persontransport modtager både direkte og indirekte støtte.

En sanering af skatteordningen vil umiddelbart indebære en forenkling af det overordnede tilskudssystem til den kollektive trafik og af skattesystemet generelt. Det vurderes overordnet hensigtsmæssigt at se på området samlet og skabe et mere transparent og enkelt tilskudssystem. Det er dog uden for ekspertgruppens opgavebeskrivelse at gennemgå området nærmere og evt. udforme et løsningsforslag.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler for nuværende ikke, at ordningen saneres. Ekspertgruppen anbefaler, at området analyseres nærmere, herunder samspillet mellem den direkte og indirekte støtte, med henblik på en vurdering af, om momsfritagelsen bør saneres og evt. omlægges til en tilpasset direkte støtte til kollektiv trafik mv.

4.13 Fradrag for selvstændiges udgifter til sygedagpenge- og arbejdsskadeforsikringer

Beskrivelse

Selvstændigt erhvervsdrivende kan fradrage udgifter til frivillige sygedagpenge- og arbejdsskadeforsikringer. Formålet med ordningen er, at selvstændige og medarbejdende ægtefæller i højere grad forsikrer sig mod sygdom og arbejdsskader. Ordningen blev indført i 2015.

En arbejdsskadeforsikring er lovpligtig for alle ansatte, når en virksomhed er organiseret som et aktieselskab, anpartsselskab, iværksætterselskab eller andelsselskab. Det gælder også, når ejeren er den eneste ansatte i selskabet. For selvstændigt erhvervsdrivende og medhjælpende ægtefæller er det frivilligt at tegne en sygedagpenge- eller arbejdsskadeforsikring.

De direkte modtagere af skattebegunstigelsen er de selvstændige. Desuden er forsikringssektoren indirekte begunstiget, fordi fradraget indebærer, at forsikrede er villige til at betale en højere pris for ydelserne og køber ydelser i et større omfang end ellers.

Erhvervsstøtten består i, at selvstændiges udgifter til sygedagpenge- og arbejdsskadeforsikring har karakter af en privat udgift, og at der normalt ikke gives fradrag for selvstændiges private udgifter. Fradraget er et ligningsmæssigt fradrag (ca. 26 pct. i en gennemsnitskommune). Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 145 mio. kr. i umiddelbar virkning og ca. 110 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 4.13.* Der antages ikke at være en adfærdseffekt. Ordningen skønnes således ikke at have en samfundsøkonomisk virkning af betydning.

Tabel 4.13 Fradrag for selvstændiges udgifter til sygedagpenge- og arbejdsskadeforsikringer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	145 / 110	145 / 110	145 / 110

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

4.14 Sygeforsikring for selvstændige og mindre private arbejdsgivere

Beskrivelse

Der er tale om to separate erhvervsstøtteordninger for hhv. selvstændige erhvervsdrivende og mindre private arbejdsgivere. Ordningerne giver mulighed for en lempeligere adgang til sygedagpenge og sygedagpengerefusion, end de almindelige regler for sygedagpenge tilsiger. Ordningerne giver dermed *selvstændige* mulighed for at sikre sig ret til sygedagpenge fra den første eller tredje fraværsdag, mens *mindre private arbejdsgivere* med få ansatte får mulighed for at sikre sig ret til sygedagpengerefusion fra anden fraværsdag. Staten dækker i den forbindelse en del af udgifterne til forsikringsordningerne. Begge ordninger blev oprettet i 1972.

Dagpenge ved sygdom ydes i dag i henhold til lov om sygedagpenge. De to frivillige forsikringsordninger vedrørende dagpenge ved sygdom følger af denne lov. Udbetaling Danmark administrerer begge forsikringsordninger, mens kommunerne udbetaler sygedagpengene, som registreres sammen med de øvrige udgifter til sygedagpenge på finansloven.

Selvstændige erhvervsdrivende kan med ordningen tegne en forsikring, som sikrer dem sygedagpenge i de første 2 uger af en sygeperiode. Hvis de ikke har tegnet forsikringen, har de først ret til sygedagpenge efter 2 ugers sygdom (egenperioden). Ved tegning af den frivillige forsikring, kan den selvstændige vælge at være forsikret fra enten den første eller den tredje fraværsdag. De selvstændige med frivillig forsikring finansierer selv hhv. 55 eller 85 pct. af udgifterne til sygedagpenge, afhængigt af om de har forsikret sig fra tredje eller fra første fraværsdag, mens staten betaler resten. Præmiebeløbene for forsikringen er fastsat i bekendtgørelse om regulering af grænser og præmier i forsikringsordningerne for private arbejdsgivere og selvstændige erhvervsdrivende. Det er den erhvervsdrivendes bopælskommune, der træffer afgørelse om sygedagpenge.

Mindre private arbejdsgivere kan tegne en forsikring, som giver ret til sygedagpengerefusion fra kommunen i de første 30 kalenderdage (arbejdsgiverperioden) af en ansats sygeperiode. Forsikringen dækker alle arbejdsgiverens udgifter til sygedagpenge bortset fra medarbejderens første sygedag, som altid betales af arbejdsgiveren selv. Efter arbejdsgiverperioden overtager den relevante kommune forpligtelsen til at udbetale sygedagpenge. De mindre private arbejdsgivere med frivillig forsikring finansierer selv 80 pct. af udgifterne til sygedagpenge i arbejdsgiverperioden. Det er et krav for at have adgang til forsikringsordningen, at arbejdsgiverens samlede lønudgift i det foregående år ikke overstiger 1.750 x det højeste sygedagpengebeløb pr. uge svarende til ca. 7,7 mio. kr. pr. 1. januar 2020.[3]

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør hhv. 56,8 mio. kr. og 101,7 mio. kr. årligt (samlet 158,5 mio. kr. årligt), *jf. tabel 4.14.*

[3] https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2019/10090

Tabel 4.14 Sygeforsikring til selvstændige samt mindre private arbejdsgivere

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Sygeforsikring for selvstændige	57	57	57
Sygeforsikring for mindre private arbejdsgivere	102	102	102
Statslige omkostninger i alt	**159**	**159**	**159**

Anm.: Ordningerne er varige.
Kilde: Finansloven for 2023.

4.15 Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid

Beskrivelse

Virksomheder kan straksafskrive små aktiver og aktiver med kort levetid. Ordningen har til hensigt at skabe enklere administrative regler for specielt små virksomheder. Ordningen blev indført i 1996.

Muligheden for at straksafskrive omfatter små aktiver med en anskaffelsessum på maksimalt 30.000 kr. (2020-niveau) og aktiver med en kortere levetid end tre år.

Erhvervsstøtten består i, at straksafskrivninger indebærer en rentefordel sammenlignet med de almindelige afskrivningsregler (maksimalt 25 pct. årligt af den tilbageværende saldoværdi). Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 90 mio. kr. i umiddelbar virkning og 65 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 4.15*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af beskatningen af erhverv generelt vil have virkning på investeringerne mv.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 85 mio. kr. Dette afspejler, at adgangen til straksafskrivninger øger incitamentet til at investere i småaktiver og aktiver med kort levetid. Derved imødegås delvist den negative effekt af selskabsskatten på virksomhedernes samlede investeringsomfang. Modsat kan skatteudgiften også trække i retning af, at der overinvesteres i småaktiver og aktiver med kort levetid sammenholdt med andre typer fysiske aktiver. Dette forvridningstab er dog ikke kvantificeret.

Tabel 4.15 Straksafskrivning af udgifter til små aktiver og aktiver med kort levetid

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	90 / 65	115 / 85	115 / 85

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

4.16 Små vækstkautioner

Beskrivelse

Med ordningen små vækstkautioner kautionerer Danmarks Eksport- og Investeringsfond (EIFO) for lån på op til 2 mio. kr. til små- og mellemstore virksomheder (SMV'er) med vækstplaner, som ikke kan opnå tilstrækkelig finansiering i det private marked. Formålet er at afhjælpe informationsasymmetri mellem finansieringsinstitut og virksomhed. EIFO kautionerer for op til 75 pct. af finansieringsinstitutternes tab på enkeltlån, dog maks. 20 pct. af finansieringsinstituttets samlede portefølje af lån med vækstkautioner. Ordningens tabsramme betragtes som erhvervsstøtte, da finansieringen af tabsrammen har karakter af et statsligt tilskud, der skal dække EIFO's forventede tab på ordningen.

Ordningen har til hensigt at understøtte udlån fra finansieringsinstitutter til SMV'er, som ikke har mulighed for at stille tilstrækkelig sikkerhed og/eller ikke har tilstrækkelig lang regnskabsmæssig historik til at opnå et lån på egen hånd. For små lån til SMV'er vil den potentielle gevinst for finansieringsinstituttet ved at yde et givent lån være lav. Grundet informationsasymmetrien mellem finansieringsinstituttet og virksomheden, særligt hvis denne er nystartet, kan finansieringsinstituttets omkostninger forbundet med en tilstrækkelig afdækning af virksomhedens potentiale og projektets rentabilitet dermed overstige gevinsten ved at yde lånet. Derfor kan finansieringsinstituttet kræve sikkerhedsstillelse, som små og nye virksomheder ofte ikke er i stand til at stille. Vækstkautionen er således for finansieringsinstituttet et supplement til de sikkerheder, som virksomheden selv stiller, og giver dermed lettere adgang til den nødvendige finansiering gennem risikodelingen med staten.

EIFO tilføres årlige tilskud til dækning af de budgetterede fremtidige underskud på årets garantiudstedelser. EIFO's administrationsomkostninger dækkes via præmieindbetalingerne. Grundet et væsentligt element af selvforvaltning hos de private finansieringsinstitutter, er EIFO's administrationsomkostninger på ordningen begrænsede. Hvis tabene på finansieringsinstitutternes portefølje af lån med små vækstkautioner overstiger de 20 pct., som dækkes af EIFO gennem tabsrammen, dækkes yderligere tab af finansieringsinstitutterne selv.

For at være berettiget til vækstkautioner skal SMV'er af finansieringsinstituttet anses for at være tilstrækkeligt kreditværdige. Det kan bl.a. indebære, at virksomheden skal have en levedygtig forretningsplan, et stærkt ledelsesteam og potentiale for vækst. Størrelsen af vækstkautioner bestemmes ud fra størrelsen på de underliggende lån på op til 2 mio. kr.

Vækstkautioner kan bruges til en række formål, herunder investeringer i maskiner og udstyr, ekspansion til nye markeder samt etablering og udvikling af en ny virksomhed. Vækstkautionen dækker finansiering fra et privat finansieringsinstitut, traditionel bankfinansiering, på områder hvor det private finansieringsinstitut ikke har appetit på at stå med risikoen alene. De er således designet til at supplere og understøtte den private finansiering og ikke til at erstatte den.

Ordningen blev etableret i 2000 og udløber i 2025. Midlerne til ordningen blev med aftale om finansloven for 2021 forhøjet med 24,1 mio. kr. årligt i 2021-2023 til videreførelse af ordningen. Endvidere er bevillingen forhøjet med 25,0 mio. kr. i 2023, 12,0 mio. kr. i 2024 og 20,0 mio. kr. i 2025 til en udvidelse af ordningen i forlængelse af *Aftale om en ny reformpakke for dansk økonomi af januar 2022* og *jf. tabel 4.16*. De bevilgede midler kan anvendes til dækning af tab på ordningen (en såkaldt tabsramme).

Tabel 4.16 Vækstkautioner

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	51	20	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2025.
Kilde: Finansloven for 2023.

4.17 Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætterkontoordningen)

Beskrivelse

Potentielle erhvervsdrivende kan med en etablerings- eller iværksætterkonto få fradrag for indsatte midler, der senere kan anvendes til at finansiere etablering af en virksomhed, herunder oprettelse af og investeringer i virksomheden. Dette kan være at købe afskrivningsberettigede aktiver, fx bygninger og maskiner, betale løn, husleje, samt andre driftsomkostninger, som er fradragsberettigede, betale udgifter til forsøg og forskning, samt købe aktier og anparter for at etablere virksomhed i selskabsform.

Ordningen har til formål at tilskynde til øget iværksætteri og etablering af nye virksomheder.

Skatteudgiften består i rentefordelen ved det fremrykkede skattefradrag, som ellers først ville blive givet, når virksomheden er oprettet og har købt afskrivningsberettigede aktiver. Skatteudgiften skønnes i 2023 til 55 mio. kr. i umiddelbar virkning og 40 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 4.17*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt vil påvirke investeringerne mv.

Tabel 4.17 Fremrykket fradrag for potentielle erhvervsdrivende (Etablerings- og iværksætterkontoordningen)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	55 / 40	55 / 40	55 / 40

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

4.18 Center for Offentlig-Privat Innovation

Beskrivelse

Ordningen indebærer et tilskud til Center for Offentlig-Privat Innovation (COPI). COPI har til formål er at styrke offentlig-privat samarbejde vedrørende indkøb og udvikling af innovative løsninger til den offentlige sektor med henblik på at ”øge kvaliteten og effektiviteten i den offentlige sektor”. Der er udpeget tre indsatsområder for centeret: ”teknologi til understøttelse af velfærd”, ”klima, grøn omstilling og miljøforbedrende tiltag” samt ”bæredygtigt byggeri”. COPI blev oprettet i 2022. Tilskuddet administreres af Erhvervsstyrelsen.

Ordningen er i høj grad rettet mod innovationen i den offentlige sektor, men der er også et virksomhedsrettet element i form af de virksomheder, der evt. kan opnå et kommercielt potentiale ved at levere innovative løsninger til den offentlige sektor. Det begrunder, at ordningen tælles med som erhvervsstøtte, selvom indsatsen i vid udstrækning kommer den offentlige sektor til gavn.

COPI skal konkret bidrage til at styrke den offentlige sektors innovationskapacitet og evne til at udvikle og genbruge værdifulde innovative løsninger på tværs af den offentlige sektor. Dette udmøntes ved facilitering af skaleringsprocesser for mere skala og innovation i offentlige indkøb, udvikling af finansieringsmekanismer for innovative indkøb og vidensdeling, herunder statistikker og værktøjer. Alt materiale og værktøjerne er gratis til rådighed for brugerne, som kan bestå af de enkelte kommuner, regioner samt private virksomheder. Herudover afholder CO-PI forskellige arrangementer som fx leverandør- og innovationscafé og indspil på bl.a. OPI-summit (Offentlig-Privat Innovation) og folkemødet. CO-PI har udarbejdet en række *produkter* (herunder publikationer og værktøjer), fx en publikation om ”Vilde problemer, vilde løsninger”, podcastserien ”Innovatører” om nye og bedre løsninger i den offentlige sektor og en håndbog om innovative samarbejder med borgere, virksomheder og andre aktører.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 20,5 mio. kr. i 2023 og 2024, *jf. tabel 4.18*.

Tabel 4.18 Center for Offentlig-Privat Innovation

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	21	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

4.19 Medfinansiering af EU's Regionalfond og Socialfond

Beskrivelse

Ordningen finansierer en del af den påkrævede administration for at kunne modtage EU-støtte fra Regionalfonden, Socialfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) og Interreg. Ordningen blev oprettet i 1990. Ordningen giver mulighed for at understøtte hjemtag af EU-midler, som kan gavne de virksomheder, der har mulighed for at ansøge om støtten.

Midlerne går til Erhvervsstyrelsens administration. Ordningen bruges til at afholde udgifter til at sikre administration af EU-midler og betaling af det danske bidrag til administration i forbindelse med deltagelse i interregionale programmer, der udmøntes og administreres i et enkelt land med finansielle bidrag fra alle deltagende lande. Dette indebærer bl.a. forberedende arbejde, forvaltning, overvågning, evalueringer, informationsaktiviteter, seminarer, netværkssamarbejder og kontrol, juridisk bistand, og udgifter til drift og udvikling af de nødvendige administrative systemer i forbindelse med udformning, ansøgning og gennemførelse af EU's regional- og socialfondsprogrammer og Fonden for Retfærdig Omstilling. Derudover kan der af kontoen afholdes særlige udgifter til gennemførelse af andre regionalpolitiske tiltag, herunder evalueringer, analyser, statistik og information.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 8 mio. kr. årligt, *jf. tabel 4.19.*

Tabel 4.19 Medfinansiering af EU's Regionalfond og Socialfond

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	8	8	8

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

4.20 Væksthusene og grønt iværksætterhus

Beskrivelse

Ordningen udgør en styrket vejledningsindsats til virksomheder om grøn omstilling og dokumentation for at understøtte, at flere virksomheder kan leve op til krav for at deltage i offentlige udbud. Ordningen er besluttet som en del *Strategi for grønne offentlige indkøb - grønne indkøb for en grøn fremtid* fra 2020. Ordningen blev igangsat i 2021.

Med strategien er der fastsat mål om, at offentlige indkøb skal have et markant lavere klimaaftryk og bidrage til de danske klimamål. Som led i strategien skal offentlige indkøb på en række udvalgte områder være miljømærkede fra 2022, og alle offentlige indkøb skal være miljømærkede i 2030. Listen over produkter og ydelser, der skal være miljømærkede eller leve op til tilsvarende krav, udvides årligt frem mod 2030.

Den styrkede vejledningsindsats har til formål at understøtte, at flere virksomheder kan leve op til krav om miljømærkede offentlige indkøb og dermed kvalificere sig til at afsætte deres produkter og tjenester til det offentlige. Vejledningsindsatsen gennemføres i regi af erhvervshusene og er målrettet virksomheder, der ønsker at reducere og dokumentere deres miljø- og klimapåvirkning med miljømærker og grønne standarder.

De afsatte midler anvendes til at kompetenceudvikle medarbejdere i erhvervshusene og til erhvervshusenes 1:1 vejledning af virksomheder samt vejledningsforløb for større grupper af virksomheder.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 2,1 mio. kr. årligt i 2023-2024, *jf. tabel 4.20*.

Tabel 4.20 Væksthusene og grønt iværksætterhus

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	2	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

4.21 Matchfinansiering

Beskrivelse

Ved denne ordning yder Danmarks Eksport- og Investeringsfond (EIFO) lån (herunder konvertible lån) til små unoterede iværksættervirksomheder med aktiviteter inden for forskning, udvikling og innovation ved at "matche" finansiering fra private aktører såsom business angels[4], venturefonde mv. Ordningen finansieres gennem en tabsramme samt en adgang for EIFO til at optage lån (på 75 pct. af tabsrammen) og blev oprettet i 2019.

Ordningen blev oprettet som følge af *Aftale om forenkling af erhvervsfremmesystemet af maj 2018* med det formål at styrke broen fra rene tilskudsbaserede forsknings- og innovationsindsatser til markedsbaseret finansiering i forbindelse med, at forskningsresultater skal kommercialiseres. Ordningens tabsramme er erhvervsstøtte, da finansieringen af tabsrammen har karakter af statsligt tilskud, der skal dække EIFO's forventede tab på ordningen.

Matchfinansering består fx af produkterne Early Engagement, Startlån og Business angel matchinglån, som er en del af EIFO's indsats for at sikre risikovillig kapital til tidlige danske iværksættervirksomheder. Med ordningen kan en virksomhed supplere en investering fra andre private aktører, herunder fra business angels, med et lån fra EIFO.

Ordningen har fokus på virksomheder i den tidlige opstartsfase med aktiviteter inden for forskning, udvikling og innovation. Denne type virksomheder har ofte begrænset indtjening og derfor behov for at rejse kapital til at kunne færdigudvikle sit produkt. Usikkerheden om virksomhedens fremtidige succes samt den begrænsede regnskabsmæssige historik kan imidlertid gøre det svært at tiltrække tilstrækkelig privat finansiering.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 70,2 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 4.21*, som dækker potentielle tab og administration af lånene.

Tabel 4.21 Matchfinansiering

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	70	-	-

Anm.: Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

[4] En Business Angel er en aktiv investor, der bl.a. bidrager med kapital/finansiering.

4.22 Pulje til at understøtte innovative indkøb i sundhedsvæsenet

Beskrivelse

Puljen til understøttelse af innovative indkøb i sundhedsvæsenet blev aftalt om en del af Aftale om strategi for life science af maj 2021. De statslige omkostninger forbundet med puljen udgør 5,3 mio. kr. og udløber ved udgangen af 2023, *jf. tabel 4.22*.

Ordningen har til formål at understøtte udviklingen af innovative løsninger ved en mere strategisk udnyttelse af den offentlige efterspørgsel. Flere innovative løsninger har til formål at øge kvaliteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

Puljen yder økonomisk støtte til processen omkring innovative indkøb på sundhedsområdet, som kan omfatte indkøb inden for innovative teknologier, medicinsk udstyr eller lægemidler. Puljen er henvendt til offentlige indkøbere i regioner og kommuner i sundhedsvæsenet. Der ansøges om tilskud digitalt via Erhvervsstyrelsen, og der kan ansøges om beløb mellem 100.000 og 500.000 kr.

Med midlerne fra puljen forsøges det at gøre det lettere for indkøbere i sundhedsvæsenet at efterspørge og indkøbe nye innovative løsninger igennem et økonomisk bidrag. Den offentlige sektor kan herigennem bidrage til at målrette virksomhedernes innovation, så de udvikler bedre og muligvis billigere løsninger. Derved vil der for virksomhederne skabes et større incitament til udvikling, når deres udvikling er målrettet konkrete behov i markedet.

Ordningen er en del af flere mindre midlertidige ordninger, som har som mål at bidrage til innovative løsninger i det offentlige, fx med nogenlunde samme formål som Center for Offentlig-Privat Innovation. Fælles for disse ordninger er formålet om at understøtte driften af den offentlige sektor. Erhvervsstøtten er sekundær og et redskab til at skabe bedre løsninger for den offentlige sektor.

Tabel 4.22 Pulje til at understøtte innovative indkøb i sundhedsvæsenet

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	5	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

4.23 Patentvoucher

Beskrivelse

Patentvoucher-ordningen har til formål at understøtte SMV'ers omkostninger til ansøgning af patenter. Ordningen administreres af Patent- og Varemærkestyrelsen. Ordningen er etableret som følge af *Aftale om sommer- og erhvervspakke mv.* af juni 2021.

Formålet med ordningen er at styrke SMV'ernes muligheder for at beskytte deres innovation og teknologi på det nationale marked og ikke mindst eksportmarkederne.

Patentvoucherordningen skal give støtte til bl.a. omkostninger til en privat rådgiver samt til selve ansøgningsgebyret og dermed reducere barriererne for, at små danske virksomheder udvikler og patenterer deres teknologi. Ordningen giver tilskud til 75 pct. af omkostningerne, dog maksimalt 75.000 kr. i tilskud pr. år.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 3,2 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 4.23*.

Tabel 4.23 Patentvoucher

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	3	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

5. Søfart

Indhold

5.1 Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordningen) ... 246

5.2 Refusionsordning for sandsugere ... 250

5.3 Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag) ... 252

5.4 Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten) ... 254

5.5 Underhold og hjemrejse for efterladte søfarende ... 256

5.6 Hjemsendelse af søfarende ... 257

5.7 Rederbidrag og sygesikring af søfarende ... 258

5.1 Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS (DIS-ordningen)

Beskrivelse

Lønindkomst, der erhverves på et skib, er under visse betingelser skattefritaget, hvis skibet er registreret i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS) eller i skibsregistre i andre EU- eller EØS-lande. Ordningen blev indført i 1988.

Formålet med ordningen er at styrke rederiernes internationale konkurrenceevne. De lande, danske rederier konkurrerer med, herunder nabolande, har i vidt omfang DIS-lignende ordninger. For europæiske flagstater gælder det bl.a. Norge, Cypern, Sverige, Storbritannien og Portugal.

Søfolkene modtager i udgangspunktet en nettoløn af en sådan størrelse, at det udbetalte beløb svarer til det, der ville være blevet udbetalt efter skat, hvis den pågældende havde været ansat under almindelige skattevilkår. En sømand under DIS-ordningen stilles dermed økonomisk på samme måde, som han ville være stillet under almindelige skattevilkår, mens den sparede skat tilfalder rederierne som erhvervsstøtte i form af en lavere lønudgift. Ordningen er således til gavn for rederierne.

Det skønnes, at ca. 13.600 fuldtidspersoner er omfattet af DIS-ordningen i 2023. Heraf skønnes ca. 5.700 at have bopæl i Danmark (fuldt skattepligtige), mens ca. 7.900 skønnes at have bopæl uden for Danmark (begrænset skattepligtige). Data fra Søfartsstyrelsen viser, at personer med statsborgerskab i Danmark eller EU-/EØS-lande i stort omfang varetager ledende stillinger på skibe registreret i DIS. Således har omkring 80 pct. af skibsførerne på DIS-skibe statsborgerskab i Danmark eller i et andet EU-/EØS-land. Tilsvarende har 1/3 af de menige på DIS-skibene statsborgerskab i Danmark eller et andet EU-/EØS-land. Udenlandske statsborgere kan således godt omfattes af DIS-ordningen. DIS-loven bygger på et bopælskriterium, som betyder, at danske fagforeninger indgår overenskomster for søfarende, danske eller udenlandske, som har bopæl i Danmark. De udenlandske fagforeninger indgår overenskomster for søfarende med bopæl i udlandet. Alle søfarende – uanset nationalitet og bopæl – der arbejder om bord på skibe, der er registreret i DIS, er omfattet af danske regler om arbejdsforhold.

Erhvervsstøtten, opgjort ved den umiddelbare virkning, udgør 1.050 mio. kr., hvilket svarer til det merprovenu, som staten ville opnå, hvis søfolkene skulle betale almindelig dansk indkomstskat, *jf. tabel 5.1*.

Det er forbundet med usikkerhed at skønne over erhvervsstøtten i DIS-ordningen efter tilbageløb og adfærd, da ordningen må formodes at have en væsentlig indvirkning på adfærden hos både danske rederier og danske søfolk. Afhængigt af rederiernes adfærd, herunder særligt omfanget af udflagning, må der forventes adfærdsvirkninger hos søfolkene i forhold til deres jobsituation. Hertil kommer usikkerhed om hvordan, og hvor hurtigt, adfærdsvirkningerne vil indtræffe. Det har ikke været muligt empirisk at underbygge disse effekter i praksis.

Der kan dog under visse beregningstekniske antagelser om rederiernes og søfolkenes adfærd skønnes en effekt på lang sigt, der svarer til, at en sanering af ordningen vil medføre et provenu på ca. 1.050 mio. kr. årligt efter tilbageløb og adfærd.

Alternativt kan ordningen saneres delvist og afgrænses således, at den alene fremadrettet er gældende for søfarende på skibe, som anvendes til godstransport, men ikke til øvrige skibe[1]. Dette skyldes, at godstransportskibe i højere grad opererer på det globale marked, hvor konkurrencen fra tredjelande er større, set i forhold til øvrige skibe, som opererer mere regionalt/lokalt. En afgrænsning af ordningen til kun at omfatte godstransport, skønnes at medføre et merprovenu efter tilbageløb og adfærd på ca. 750 mio. kr. årligt.

Det er i beregningen lagt til grund, at DIS-ordningen ikke har nogen effekt på rederiernes landlige aktiviteter. Samtidig er det lagt til grund, at afskaffelse af ordningen vil indebære en udflagning af alle skibe, der i dag er omfattet af DIS-ordningen, til andre lande med lignende støtteordninger. Det vil konkret betyde, at udenlandske søfolk fortsat vil kunne undgå dansk indkomstbeskatning. Søfolk med bopæl i Danmark vil imidlertid som udgangspunkt blive underlagt de almindelige danske skatteregler, uanset om de omfattes af en udenlandsk DIS-lignende ordning. Dette betyder, at søfolk med bopæl i Danmark, som udgangspunkt vil blive skattepligtige af den løn, som efter den udenlandske ordning udbetales skattefrit. Dog kan danske søfolk i nogle tilfælde alligevel skattefritages, bl.a. efter reglerne i ligningslovens § 33 A, eller efter særlige regler i dobbeltbeskatningsoverenskomster. I lyset af, at de danske søfolk kan være skattefritaget efter andre regler, hvis DIS-ordningen afskaffes, lægges det beregningsteknisk til grund, at 85 pct. af de danske søfolk på sigt vil få et job på land i Danmark under almindelige danske skatteregler.

Det bemærkes, at udskiftningen kan være forbundet med omstillingsomkostninger, som der ikke er taget højde for i beregningerne.

Når man ser samlet samfundsøkonomisk på DIS-ordningen, vurderes det overordnet, at en sanering af ordningen vil flytte arbejdskraft fra ikke-skattepligtige til skattepligtige aktiviteter. Det indebærer en samfundsøkonomisk gevinst, der skønnes til ca. 1,4 mia. kr.

Tabel 5.1 Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	1.050 / 1.050	1.050 / 1.050	1.050 / 1.050

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau. Det er i det umiddelbare provenu lagt til grund, at kun ca. 70 pct. af DIS-indkomsten kan beskattes i Danmark for søfolk med bopæl i udlandet. Dette skyldes, at mange søfolk bor i lande, hvor beskatningsretten efter dobbeltbeskatningsaftaler med Danmark, er tillagt bopælslandet.
Kilde: Skatteministeriet.

[1] Øvrige skibe vedrører erhvervsmæssig passagertransport, specialskibe efter tonnageskattelovens § 8a samt stenfiskerfartøjer som udfører arbejde uden for EU.

Vurdering

DIS-ordningen giver grundlæggende skattefrihed til søfolk på danske skibe og har til hensigt at understøtte konkurrenceforholdene for rederierhvervet. Ordningen er derfor vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Overordnet set vurderer ekspertgruppen, at DIS-ordningen er udtryk for et resultat af et internationalt støttekapløb, hvor nationale særordninger alene flytter aktivitet mellem lande uden at gøre op med uhensigtsmæssighederne heri. Dette vurderer ekspertgruppen principielt bør imødegås gennem fælles løsninger i internationalt regi, og i princippet ville det være mest hensigtsmæssigt, hvis alle lande fjernede deres særbehandling af rederierne.

Der er ikke grundlag for at konkludere, at DIS-ordningen adresserer en markedsfejl. Ordningen indebærer overordnet en besparelse for rederierne, og intentionen med ordningen er, at danske rederier under dansk flag skal kunne konkurrere på lønninger med andre internationale skibe. Dette gøres via skattefritagelsen og har karakter af branchestøtte. Der er en risiko for, at støtten medfører forvridninger, dels i forhold til investeringer på området, dels da det kan give arbejdskraften tilskyndelse til at tage mindre produktivt arbejde i den maritime branche, end ellers ville være tilfældet i fravær af ordningen.

Det kan overvejes, om ordningen bør opretholdes for at matche andre landes skatteregler. I forhold til dette må man vurdere, hvad effekten vil være, såfremt ordningen afskaffes. I udgangspunktet må danske rederier forventes at udflage deres skibe af hensyn til fortsat at kunne betale lavere nettolønninger på udenlandske skattefritagelsesordninger. Danske søfolk vil herefter som udgangspunkt beskattes på danske skattevilkår, men være i lønkonkurrence med udenlandske søfolk, der som udgangspunkt kan skattefritages som følge af udflagningen. Idet rederivirksomhederne må forventes at søge at optimere deres drift, må det antages, at rederierne over tid vil udskifte danske søfolk med skattefritaget udenlandsk personale på skibene. Omstillingen vil forventeligt tage tid, men på sigt må man i udgangspunktet forvente at have væsentligt færre danske søfolk og færre skibe under dansk flag.

Overfor rederiernes indretning efter skattemæssige forhold, står rederiernes eventuelle ønske om, som en forretningsmæssig prioritering, fortsat at uddanne og fastholde danske søfolk til at arbejde på skibe og på hovedkontors funktioner og andre landaktiviteter.

At der vil være færre danske søfolk end i dag har isoleret set ikke en negativ effekt på samfundsøkonomien, idet de danske søfolk i forvejen ikke betalte skat til den danske statskasse under DIS-ordningen. Hvis DIS-ordningen afskaffes, må de danske søfolk omvendt i vidt omfang formodes at finde arbejde på landjorden i Danmark, og med deres skattebetalinger bidrage til samfundsøkonomien. Det indebærer en væsentlig positiv provenueffekt for statskassen og for samfundsøkonomien. Grundlæggende er argumentet, at man flytter arbejdskraft fra skattefritagne til skattepligtigt arbejde. Hertil vil fjernelse af støtten bidrage til at eliminere skævvridningerne, som ordningen medfører, hvilket – alt andet lige – må forventes at føre til større værdiskabelse i samfundet som helhed.

Det bemærkes, at vurderingerne er behæftet med betydelig usikkerhed som følge af reglernes kompleksitet. En evt. sanering af DIS-ordningen vil være en væsentlig omlægning af beskatningsforholdene for det maritime erhverv. Det vil være forbundet med omstillingsomkostninger både for rederierne og de omfattede søfolk. Det præcise samfundsøkonomiske omfang af omlægningen er usikkert,

da det er uklart, hvilken præcis adfærd det konkret vil medføre på kort og længere sigt, både i forhold til udflagning, udflytning, søfolkenes adfærd mv. Der er således tale om mange usikre afledte effekter. Der vil herudover også skulle tages stilling til, hvordan en evt. sanering konkret implementeres.

Det kan overvejes, om ordningen skal gælde for alle dele af søfartsbranchen. DIS-ordningen kan principielt afgrænses, så den alene gælder for søfarende på skibe, som anvendes til bestemte formål. DIS-ordningen omfatter fire anvendelsesområder: Godstransport, erhvervsmæssig passagertransport, specialskibe efter tonnageskattelovens § 8a samt stenfiskerfartøjer som udfører arbejde uden for EU. Ved at bevare ordningen alene for godstransport, bevares støtten for det anvendelsesområde, som vurderes at være mest internationalt konkurrencepræget. Ovennævnte usikkerheder gælder også ved en evt. delvis sanering af DIS-ordningen.

Ekspertgruppens principper og Skatteministeriets faglige vurdering af de økonomiske konsekvenser tilsiger en sanering af ordningen. I lyset af usikkerheden ved de økonomiske konsekvensvurderinger, herunder mulig effekt på rederiernes udflytning, bør der udvises forsigtighed ved en sanering af DIS-ordningen. Det gælder især for godstransporten.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

5.2 Refusionsordning for sandsugere

Beskrivelse

Rederier kan få refunderet et beløb svarende til indkomstskatten og socialsikringsbidrag for søfolk, der arbejder om bord på stenfiskerfartøjer, herunder sandsugere.

Ordningens formål er at give rederierne en skattefordel svarende til DIS-ordningen og derved fremme sandsugerrederiernes internationale konkurrenceevne. Ordningen blev oprindeligt oprettet i 2005.

Støtten blev reduceret med ca. 20 mio. kr. fra 2020 efter et krav fra EU-Kommissionen. Efterfølgende er der vedtaget en ny lov, der øger skatteudgiften med ca. 20 mio. kr. fra 2022 og fremadrettet. Den nye lov har til formål at give sandsugerrederierne bedre vilkår og sikre, at det er attraktivt for sandsugerrederierne at drive virksomhed i Danmark. Loven indebærer bl.a. en fleksibel fortolkning af 50-procentkravet, der indebærer at der udføres søtransportaktiviteter i mindst 50 pct. af den tid, et sandsugningsfartøj er i drift fx sejlads mellem havn og indvindingsplads, så den danske ordning ikke er mere restriktiv end tilsvarende ordninger i andre EU- og EØS-medlemsstater.

I 2022 søgte 13 rederier refusion under ordningen. Det skønnes, at ca. 370 personer er omfattet af ordningen i 2023. Heraf skønnes det, at ca. 220 har bopæl i Danmark (fuldt skattepligtige), og 150 har bopæl uden for Danmark (begrænset skattepligtige).

Erhvervsstøtten udgør det beløb, som rederierne får refunderet (37 pct. af lønudgifterne). Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 65 mio. kr. i umiddelbar virkning, *jf. tabel 5.2.*

Ligesom for DIS-ordningen vurderes det, at rederierne har et incitament til at tilpasse deres aktiviteter, så de kan undgå dansk indkomstskat, hvis de ikke længere får en del af deres lønudgifter svarende til indkomstskatten og socialsikringsbidrag refunderet.

Det antages, at søfolkene med bopæl i Danmark i dette tilfælde vil finde en anden beskæftigelse på land, da rederierne ikke vil kunne undgå beskatningen af dem. De antages at finde skattepligtig beskæftigelse i Danmark til den samme løn, som de kunne opnå under refusionsordningen. Det giver staten et merprovenu svarende til refusionsbeløbet.

Samtidig antages det, at rederierne vil kunne undgå beskatning af søfolk med bopæl uden for Danmark ved fx at udflage deres skibe til andre lande. Danmark mister dermed beskatningsretten til disse søfolks lønindkomst. Samtidig vil der dog ikke længere ydes refusion til rederierne. Disse to effekter udligner hinanden.

På baggrund af ovenstående antagelser vurderes erhvervsstøtten at udgøre ca. 40 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 5.2.* Refusionsordningen flytter arbejdskraft fra skattepligtige til ikke-skattepligtige aktiviteter. Det indebærer et samfundsøkonomisk tab, som skønnes til ca. 50 mio. kr. Det bemærkes, at beregningerne er forbundet med usikkerhed.

Tabel 5.2 Refusionsordning for sandsugere

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	65 / 40	65 / 40	65 / 40

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningens formål er at give rederierne en skattefordel svarende til DIS-ordningen og derved fremme sandsugerrederiernes internationale konkurrenceevne. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

I forlængelse af vurderingen af *Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS* vurderes der ikke at være grundlag for at konkludere, at refusionsordningen for sandsugere adresserer en markedsfejl. Derimod vurderes refusionsordningen at binde arbejdskraft i skattefrie aktiviteter, hvilket indebærer et samfundsøkonomisk tab.

Ekspertgruppen vurderer samlet set – på linje med vurderingen af ordningen for *Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS* – at ordningen kan saneres i sammenhæng med DIS-ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

5.3 Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)

Beskrivelse

Sømandsfradraget kan anvendes af personer med lønindkomst fra danske, og visse udenlandske skibe, der er i fart uden for de indre danske vandveje. Ordningen anvendes især af skoleskibe og forsknings- og uddannelsesskibe.

Formålet med ordningen er at støtte den maritime sektor og kompensere sømænd for de særlige arbejdsvilkår ved arbejde på havet, hvor erhvervets udførelse ofte kræver ophold borte fra hjemmet i længere perioder. Ordningen blev indført i 1988.

Sømandsfradraget træder i stedet for en række andre lønmodtagerfradrag, fx fradrag for fagforeningskontingent, A-kassebidrag og befordring. Fradraget udgør 56.900 kr. for mindre skibe og 105.000 kr., hvis skibet har en bruttotonnage på mindst 500 ton. Der foretages ikke en årlig regulering af fradraget.

Erhvervsstøtten er opgjort som skatteværdien af fradraget. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 6 mio. kr. i umiddelbar virkning og 4 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 5.3.* Skønnet er et overkantsskøn, da det ikke tager højde for, at søfolkene alternativt har adgang til de almindelige lønmodtagerfradrag som fx fradrag for fagforeningskontingent, A-kassebidrag, befordring, mv.

Rederierne forventes at beholde de berørte medarbejdere, uanset om der er adgang til sømandsfradraget. De forventede adfærdseffekter adskiller sig således fra DIS-ordningen. Det skal ses i lyset af, at sømandsfradraget indebærer et forholdsvist lavt støtteniveau, og at ordningen anvendes på skibe, som antages typisk at stå i anden konkurrencesituation end skibe, hvor DIS-ordningen anvendes (sømandsfradraget er dog ikke begrænset til skibe, som ikke er omfattet af DIS-ordningen), idet sømandsfradraget anvendes af fx skoleskibe og uddannelses- og forskningsskibe, der ikke i samme grad er påvirket af international konkurrence.

Adfærdseffekten afspejler, at søfolkene på ordningen antages at opnå en lavere bruttoløn end i en situation uden sømandsfradraget. Det betyder, at de betaler en lavere marginalskat.

Afskaffelsen af ordningen skønnes ikke at indebære en samfundsøkonomisk virkning.

Tabel 5.3 Særligt fradrag for søfolk (sømandsfradrag)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	6 / 6	5 / 6	5 / 5

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningens formål er at give rederierne en skattefordel især for skibe, der ikke er omfattet af DIS-ordningen. Ordningen er vurderet efter kriterie *A1 om bedre samfundsøkonomi*.

I forlængelse af vurderingen af *Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS* vurderes der ikke at være grundlag for at konkludere, at sømandsfradraget adresserer en markedsfejl. Ordningen skal således også ses i sammenhæng med eventuelle justeringer til DIS-ordningen, som den blev indført i sammenhæng med.

Ekspertgruppen vurderer samlet set – på linje med den overordnede vurdering af ordningen for *Skattefritagelse for løn ved arbejde om bord på skibe registreret i DIS* – at ordningen kan afvikles i sammenhæng med DIS-ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

5.4 Lempeligere beskatning af rederivirksomhed (tonnageskatten)

Beskrivelse

Rederier kan anvende den såkaldte tonnageskatteordning frem for den almindelige selskabsbeskatning. Tonnageskatten indebærer, at et rederis skattepligtige indkomst opgøres på baggrund af skibenes lasteevne (nettotonnage) i stedet for rederiets overskud, hvilket typisk indebærer en lempeligere beskatning end de almindelige selskabsskatteregler. En lang række lande har ordninger som den danske tonnageskatteordning.

Der er således tale om en form for kapacitetsafgift, som er uafhængig af størrelsen af rederiernes finansielle resultater.

Formålet med tonnageskatteordningen er at styrke danske rederiers internationale konkurrenceevne og danske arbejdspladser.

Erhvervsstøtten kan opgøres som forskellen mellem skatten betalt under tonnageskatteordningen og den selskabsskat, rederierne ville have betalt, hvis de var underlagt de almindelige selskabsskatteregler. Rederierne er ikke forpligtet til at opgøre deres skattepligtige indkomst, som det ville være tilfældet, hvis de var underlagt normal selskabsbeskatning. For at kunne foretage en sammenligning er der således behov for at foretage en beregningsteknisk opgørelse af virksomhedernes anslåede overskud over en årrække, hvilket er foretaget med udgangspunkt i egenkapitalen i sektoren over en 10-årig periode samt forventninger til afkast heraf. Under disse forudsætninger kan skatteudgiften skønnes til 1.110 mio. kr. årligt i umiddelbar virkning, *jf. tabel 5.4*.

Ordningen formodes at have en væsentlig indvirkning på adfærden hos danske rederier, herunder særligt rederiernes geografiske placering af hovedsæde og landlige aktiviteter. I lyset af at en lang række andre lande, herunder EU-lande, har ordninger der minder om tonnageskatteordningen, er der behov for en vurdering af, hvilken adfærd ordningen medfører i praksis, herunder i forhold til en situation, hvor ordningen ikke eksisterede. Det er ikke muligt empirisk at underbygge denne effekt, men det formodes, at sektoren er mere mobil end øvrige erhverv og at adfærdsvirkningen derfor også er større sammenlignet med andre erhverv. Det skal ses i lyset af, at den maritime sektor er karakteriseret ved, at en stor andel af sektorens kapital og arbejdskraft befinder sig på havet og derfor er særligt mobilt på tværs af landegrænser. Beskatningsretten af rederierne (via tonnageskatten og alternativ selskabsskat) bestemmes imidlertid af, hvor rederiets hovedsæde – og derved typisk en begrænset mængde af selskabets arbejdskraft - er placeret. Rederierne må således formodes relativt let at kunne flytte hovedsæde til lande med mere gunstige skatteforhold og adfærdseffekten må derfor alt andet lige ventes at være væsentlig større end ved forøgelser af selskabsskatten for almindelige selskaber.

Der kan under beregningstekniske antagelser om, at halvdelen af rederierne vil flytte deres aktiviteter ud af landet, skønnes en effekt på lang sigt svarende til, at en sanering af ordningen vil indebære et provenu på ca. 455 mio. kr. årligt efter tilbageløb og adfærd. Det bemærkes, at denne antagelse er forbundet med væsentlig usikkerhed.

Med udgangspunkt i ovenstående antagelser mv. kan det med usikkerhed skønnes, at en afskaffelse af ordningen indebærer et samfundsøkonomisk tab på ca. 480 mio. kr. årligt. Det skyldes overvejende, at ordningen kan anses som en lavere effektiv selskabsskat på erhvervet. En lavere sats indebærer, at investeringsforvridninger mindskes i forhold til en generel selskabsskattesats på 22 pct., hvilket medfører en øget grad af investeringer i erhvervet og derved en samfundsgevinst. Den relativt store samfundsøkonomiske gevinst ved den lempelige beskatning af rederierhvervet skal ses i lyset af, at den maritime sektor generelt vurderes at være karakteriseret ved, at beskatningsgrundlaget i høj grad er mobil på tværs af landegrænser.

Tabel 5.4 Lempeligere beskatning af rederivirksomhed

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	1.110 / 455	1.110 / 455	1.110 / 455

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningens formål er at styrke danske rederiers internationale konkurrenceevne og danske arbejdspladser. Ordningen er derfor vurderet efter kriteriet *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Generelt vil en selektiv støtte til enkelte erhverv forvride allokeringen af investeringer og arbejdskraft. Dette trækker isoleret set i retning af, at samfundsøkonomien ville forbedres, hvis provenuet i stedet blev anvendt til fx at lempe selskabsskatten, som gælder for alle virksomheder og dermed ikke skævvrider allokeringen af investeringer og arbejdskraft.

Den maritime sektor vurderes imidlertid generelt at være karakteriseret ved, at skattebasen i rederierne er særligt mobil på tværs af landegrænser. En ophævelse af tonnageskatteordningen vurderes derfor at føre til omfattende udflagning af danske skibe og en væsentlig udflytning af danske rederiers aktiviteter, herunder hovedsæde.

Ekspertgruppen vurderer således, at adfærdseffekten af en eventuel ophævelse må forventes at være betydelig. Det reducerer både det potentielle merprovenu ved en sanering af tonnageskatteordningen og er samfundsøkonomisk uønskeligt fordi det reducerer mængden af kapital i Danmark.

Det bemærkes, at vurderingerne er behæftet med betydelig usikkerhed. Fx er det ikke sikkert, at der kan drages paralleller til almindelig kapitalindstrømning, som forventes at øge produktiviteten og presse lønniveauet op.

Det bemærkes endvidere, at det Økonomiske Råd tidligere har talt for en ændring af ordningen (senest i Dansk Økonomi, forår, 2022, s. 24). Begrundelsen herfor var bl.a., at et relativt lavt gennemsnitligt afkast før skat i rederierhvervet på daværende tidspunkt pegede på, at skattebegunstigelsen virkede forvridende på investeringerne i søfartserhvervet i forhold til andre erhverv.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

5.5 Underhold og hjemrejse for efterladte søfarende

Beskrivelse

Ordningen har til formål at øge beskyttelsen af personer, der som følge af rederens væsentlige misligholdelse af deres ansættelseskontrakt, er efterladt på et dansk skib i dansk eller udenlandsk havn, eller på et udenlandsk skib i dansk havn samt at øge socialbeskyttelse af familier til tilfangetagne søfarende. Det vil typisk være ved rederiets konkurs eller andre ekstraordinære omstændigheder, der gør, at den søfarende fx efterlades om bord uden mulighed for hjemrejse. Ordningen blev oprettet i 1953.

Ordningen giver mulighed for, at Søfartsstyrelsen kan yde tilskud til dækning af udgifter til bl.a. hjemrejse, kost og logi for efterladte søfarende. Ligeledes bidrager ordningen til, at man fx i tilfælde af, at søfarende tages som gidsler i forbindelse med pirateri kan yde hjælp til den søfarendes familie hvis rederiet misligholder sin forpligtelse.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 1,2 mio. kr. årligt, *jf. tabel 5.5*.

Tabel 5.5 Underhold og hjemrejse for efterladte søfarende

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	1	1	1

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

5.6 Hjemsendelse af søfarende

Beskrivelse

En søfarende, der har bopæl i Danmark, og som i de sidste tre måneder ikke har haft adgang til at fratræde i dansk havn, har ret til fri rejse til sin bopæl, hvis vedkommende uden afbrydelse har været i tjeneste på samme skib eller på skibe tilhørende samme reder i 6 måneder. Staten og rederen betaler hver halvdelen af udgifterne ved rejsen med underhold. Retten til fri hjemrejse påvirkes ikke af, at den søfarende i løbet af de sidste 3 måneder har haft adgang til at fratræde i færøsk eller grønlandsk havn, medmindre vedkommende har bopæl på Færøerne eller i Grønland. Ordningen blev oprettet i 1953.

Formålet med ordningen er at understøtte den søfarendes tilknytning til familien. Statens tilskud begunstiger søfarende, herunder særligt søfarende med bopæl i Danmark. Erhvervsfremme- og støtteelementet består i, at erhvervet i fravær af hjemrejsetilskuddet selv skulle have betalt hele hjemrejseudgiften. Der er tale om en social beskyttelse af den søfarende. Staten kan yde tilskud til søfarendes hjemrejse i forbindelse med henholdsvis seks måneders skibstjeneste uden fratræden i dansk havn, krigsfare, visse sygdomme mv. Tilskud uddeles i medfør af lov om søfarendes ansættelsesforhold.

Det gælder i den forbindelse, at:

- Den søfarende skal fortsætte tjenesten i indtil 1 måned, hvis det kan forventes, at skibet inden for den tid kommer til en havn, hvorfra hjemrejsen kan ordnes væsentligt billigere eller lettere.
- Fratræder den søfarende efter egen opsigelse eller afskedsbegæring, skal krav om fri hjemrejse fremsættes senest samtidig med opsigelsen eller begæringen om afsked.
- Hjemrejsen ordnes af konsulen eller, hvis der ikke er dansk konsul på stedet, af skibsføreren. Ordner konsulen hjemrejsen, skal skibsføreren på forlangende stille sikkerhed for rederens andel af udgifterne.

Staten betaler endvidere fri hjemrejse med underhold for gravide søfarende og en fjerdedel af udgifterne til søfarendes hjemrejse ved krigsfare.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 0,1 mio. kr. årligt, *jf. tabel 5.6*.

Tabel 5.6 Hjemsendelse af søfarende

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	0	0

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

5.7 Rederbidrag og sygesikring af søfarende

Beskrivelse

Danske rederier er forpligtet til at sikre, at deres søfarende har den fornødne adgang til sundhedsydelser i henhold til den internationale konvention om søfarendes ansættelsesforhold. Formålet med ordningen, der består af en finansieringsdel og en udgiftsdel, er at sidestille søfarende med personer, der er dækket af det gule sygesikringsbevis (sundhedskort). Ordningen omfatter således sygesikring af søfarende, der arbejder på danske skibe, medmindre skibet udelukkende sejler i indenrigsfart. Ordningen gælder også søfarendes medsejlende ægtefæller og børn under 18 år. Ordningen blev oprettet i 1971.

Ordningen fungerer ved, at de udgifter, der er forbundet med sundhedsydelserne, dækkes af rederierne gennem et såkaldt rederbidrag. Rederiets bidrag beregnes som et gennemsnitsbeløb pr. søfarende og betales som acontoindbetaling på grundlag af statens faktiske udgifter i det foregående kalenderår. Når året er omme foretages der en endelig årsopgørelse, hvor rederierne indbetaler et eventuelt restbeløb eller fratrækker et eventuelt tilgodehavende. Ordningen administreres af Søfartsstyrelsen.

Ordningen omfatter følgende ydelser

a) lægehjælp/speciallægehjælp,

b) tandlægebehandling (50 pct. af udgifterne, hvis behandlingen svarer til tilskudsberettigede ydelser i Danmark),

c) behandling hos kiropraktor,

d) behandling hos fysioterapeut, hvis behandlingen har fundet sted i tilknytning til læge- eller sygehusbehandling,

e) sygehusbehandling og fødselshjælp,

f) fuld dækning af udgifter til lægemidler, som er indkøbt i tilslutning til læge-, sygehus- eller tandbehandling og

g) fuld dækning af nødvendig befordring til og fra læge, sygehus og jordemoder med det efter forholdene billigste forsvarlige befordringsmiddel samt fuld dækning af udgift til nødvendig befordring af læge eller jordemoder til og fra patienten.

Tilskuddet gives til ovenstående ydelser med en dækningsperiode fra første hele sygedag (eller fra det tidspunkt, hvor der søges læge eller tandlæge første gang) og i op til 18 uger. Tilskuddet refunderes som udgangspunkt til rederiet, men den søfarende, som måtte have afholdt dækningsberettigede udgifter, kan også få direkte refusion fra Søfartsstyrelsen.

Under sygdom ydes der også godtgørelse til kost og logi i udlandet i op til 18 uger fra første sygedag. Godtgørelse for kost og logi i Danmark kan højst gives i 6 uger. Godtgørelsen gives ikke under ophold på sygehus eller lignende.

Det er ikke et krav, at staten skal administrere ordningen, men ved at lade staten administrere ordningen undgås fordyrende kontroller, og ordningen er samlet udgiftsneutral for staten, *jf. tabel 5.7*.

Tabel 5.7 Rederbidrag og sygesikring af søfarende

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (sygesikring af søfarende)	11	11	11
Statslige indtægter (rederbidrag)	11	11	11
Statslige omkostninger, netto	0	0	0

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Finansloven for 2023.

6. Kulturelle formål

Indhold

6.1 Virksomheders afskrivninger på kunstkøb 262

6.2 Tilskud til Dansk Design Center 264

6.3 Tilskud til Dansk Arkitektur Center 266

6.4 Lavere moms for kunstneres førstegangssalg 269

6.5 Tilskud til zoologiske anlæg 271

6.6 Tilskud til Bund Deutscher Nordschleswiger 273

6.1 Virksomheders afskrivninger på kunstkøb

Beskrivelse

Virksomheder har skattefradrag for visse kunstkøb. Afskrivningsretten gælder alene førstegangskøb af originale kunstværker, der købes direkte af kunstneren eller et galleri.

Formålet er at styrke erhvervslivets kulturengagement, tilskynde til øget kunstnerisk udsmykning af bygninger og understøtte kunstnere økonomisk. Ordningen blev oprettet i 2000.

Siden 2000 har der været adgang til at afskrive kunstnerisk udsmykning af bygninger (nyopførte, ombyggede eller tilbyggede). I 2002 blev ordningen udvidet, så den omfattede udsmykning af alle udelukkende erhvervsmæssige bygninger bortset fra beboelsesbygninger. Desuden indførtes der adgang til, at virksomheder kan foretage afskrivning på billedkunst og skulpturer, som ikke er en del af selve bygningen. I 2005 blev afskrivningsretten yderligere udvidet til ejendomme, hvor der er boliger bortset fra en- og tofamiliehuse.

Kunstnerisk udsmykning, der udføres som en del af virksomhedens bygninger eller de nærmeste omgivelser, kan afskrives efter de samme regler som afskrivning af bygninger med 4 pct. om året lineært. Kunstværker, der hænges op eller udstilles i virksomhedens lokaler, kan afskrives med 25 pct. om året efter saldometoden.

Erhvervsstøtten består i, at der normalt kun er fradrag for udgifter, som er produktionsrelaterede. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 70 mio. kr. i umiddelbar virkning og 50 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 6.1.* Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt vil påvirke investeringerne mv.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på ca. 10 mio. kr. Det er med opgørelsen af effekten på samfundsøkonomien lagt til grund, at ordningen har samme effekt på investeringerne og arbejdsudbud som en nedsættelse af selskabsskatten.

Tabel 6.1 Afskrivninger på kunstkøb

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	70 / 50	70 / 50	70 / 50

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen giver mulighed for, at virksomheder kan afskrive kunstkøb og har til formål at styrke erhvervslivets kulturengagement, øge den kunstneriske udsmykning af bygninger og understøtte kunstnere økonomisk. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Ordningen vurderes overordnet at have til hensyn at understøtte udbredelsen af kunst generelt, hvilket kan siges at have karakter af et meritgode. Støtteniveauet til meritgoder vil som udgangspunkt være udtryk for en ren politisk prioritering. Ekspertgruppen har i sine vurderinger derfor bl.a. lagt vægt på om støtteordningerne er indrettet, så det underliggende politiske formål opnås effektivt.

Der findes en række statslige støtteordninger til kunst og kultur. Det gælder generelt, at ordninger med mere eller mindre sammenfaldende formål bør ses i sammenhæng, så det samlede støttesystem varetager de poliske formål bedst muligt. Det handler bl.a. om at skabe hensigtsmæssige snitflader mellem forskellige ordninger, uanset om de har karakter af erhvervsstøtte eller anden støtte. Desuden skal støttemodtagerne møde et overskueligt og lettilgængeligt støttesystem, ligesom de offentlige administrationsomkostninger skal begrænses, jf. ekspertgruppens kriterie C2 og C3. Disse hensyn trækker generelt i retning af at samle støtteordninger med sammenfaldende formål og have færre forskellige ordninger.

Endvidere skaber private virksomheders køb af kunst ikke nødvendigvis mere offentlig tilgængelig kunst. Kunstværker købt af virksomheder må i udgangspunktet forventes placeret steder, der ikke er offentligt tilgængeligt, fx malerier indkøbt til privat indendørs brug på kontorer mv. Dog kan kunstkøb have karakter af et gode, som kommer offentligheden til gavn i tilfælde hvor det placeres så offentligheden har adgang til kunststykket, fx udendørs skulpturer. Fradraget understøtter således kunstnere og generel udbredelse af kunst, men kun delvist kunst, der kan karakteriseres som et offentligt gode. Det begrænser gevinsten ved ordningen for borgerne generelt.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

6.2 Tilskud til Dansk Design Center

Beskrivelse

Ordningen består af et driftstilskud til Dansk Design Center (DDC). DDC er Danmarks nationale designcenter, som rådgiver organisationer om designmetoder til at udvikle nye produkter, tjenester og partnerskaber. Ordningen blev oprettet i 1978.

DDC's formål er at fremme design, mode og relaterede kreative erhverv med henblik på at styrke væksten, markedsføre Danmark og bidrage til løsningen af samfundsmæssige udfordringer. DDC fastsætter løbende én eller flere strategiske indsatser, der præciserer, hvad fonden vil arbejde med de kommende 1-2 år. I perioden 2021-2023 har DDC lavet en strategisk indsats for grøn omstilling og cirkulær økonomi med fokus på innovation og forretningsudvikling i virksomhederne.

DDC udfører overordnet tre indsatser:

- For det *første* gennemfører DDC innovationsprogrammer med virksomheder, primært SMV'er, hvor virksomhederne gennemgår et rådgivningsforløb med inddragelse af private designbureauer med fokus på at designe nye produkter og processer eller tilrettelægge en mere gennemgribende forretningsudvikling med anvendelse af designprincipper og -metoder (design-tænkning). Programmerne skal samtidig fremme de deltagende virksomheders digitalisering og anvendelse af cirkulære forretningsmodeller samt være showcases for resten af dansk erhvervsliv herom.

- For det *andet* har DDC til opgave at være et videns- og læringscenter for designerhvervene, hvor de gennemfører systematiske analyser om værdiskabelse i virksomheder gennem brugen af design og indsamler ny viden om designfeltet og dansk designarv, som de formidler til relevante interessenter gennem fx workshop, praksisværktøjer, publikationer og faglige arrangementer.

- For det *tredje* varetager DDC brandingen af dansk design gennem strategisk kommunikation, artikler, digitale markedsføringskampagner og prisuddelingen Danish Design Awards.

De statslige omkostninger forbundet med tilskuddet til DDC udgør 14,9 mio. kr. årligt, *jf. tabel 6.2*. Tilskuddet må anvendes til drift, analyser, udvikling, promovering og evaluering mv.

Tabel 6.2 Dansk Design Center

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	15	15	15

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven 2023.

Vurdering

Ordningen har bl.a. til hensigt at styrke væksten og vurderes overordnet at komme virksomheder inden for designbranchen til gode. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen har eksisteret i over 40 år. Afsættet for ordningen dengang var et ønske om at kickstarte en potentiel eksportbranche i Danmark, som potentielt ikke havde gode vilkår for at vokse i den indledende fase.

Det vurderes, at der er tale om indirekte branchestøtte. Det gælder generelt, at branchestøtte svækker den frie konkurrence og dermed virksomhedsdynamikken. Idet støtten ikke adresserer en markedsfejl, vil der være risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i virksomheder, der får fordele af ordningen, frem for at produktionsressourcerne bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive.

Dansk design er desuden bredt kendt i dag, og der er derfor ikke længere tale om en branche i en opstartsfase. Det offentlige tilskud vurderes således ikke længere at gå til opstartsstøtte, men nærmere til den almindelige drift af en organisation inden for en branche, der vurderes at være veletableret.

DDC yder i dag primært rådgivning, sparring og netværk. Gevinsterne ved rådgivning og sparring mv. vurderes i overvejende grad at tilfalde den enkelte virksomhed. Samtidig opnår de deltagende virksomheder en fordel over for virksomheder i andre brancher. Støtten er således konkurrenceforvridende og har dermed nogle økonomiske omkostninger ud over selve driftstilskuddet.

Hvis virksomheder ønsker at få gavn af DDC's rådgivningsforløb inden for fx grøn-, digital- og social omstilling, kan det i stedet foreslås, at de pågældende virksomheder selv afholder betalingen for DDC's ydelser, fx igennem fast donation, brugerbetaling eller lignende. Samtidig vil fuld brugerbetaling for ydelserne understøtte en regulering, hvor ydelserne i højere grad afspejler værdien virksomhederne opnår.

Ekspertgruppen vurderer på baggrund af ovenstående, at ordningen bør være omfattet af fuld brugerbetaling. Dette vil endvidere bidrage til, at indsatsen kvalificeres og målrettes virksomheder, der efterspørger ydelsen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

6.3 Tilskud til Dansk Arkitektur Center

Beskrivelse

Dansk Arkitektur Centers (DAC) hovedformål er at være et formidlings-, videns- og udviklingscenter for arkitektur og bygningskultur. DAC blev stiftet i 1985. Ordningen består af et driftstilskud og er oprettet i 2004.

Centret har fokus på at skabe kontakt og bygge bro mellem arkitekturen og byggeriet for at bringe disse på forkant med andre innovative erhverv i ind- og udland og har væsentligt fokus på en bæredygtig udvikling af det danske samfund inden for arkitekturens område. Centret skal endvidere øge interessen og forståelsen for kvaliteten i de fysiske omgivelser. Aktiviteterne rettes derfor mod såvel fagfolk som den brede befolkning samt udenlandske gæster.

Centrets formål realiseres ved udstillinger, møde- og konferenceaktiviteter, studieture, seminarer, skoletjeneste og anden informationsvirksomhed, herunder markedsføring af nye tiltag af politisk og strategisk karakter, rådgivning i forbindelse med policymaking og strategisk udvikling af nye initiativer inden for arkitektur, byggeri og byudvikling.

DAC gennemfører grundlæggende kultur- og sektorrettede aktiviteter. Omdrejningspunktet for de kulturrettede aktiviteter er DAC's besøgscenter med udstillingslokaler, som huser skiftende udstillinger om arkitektur, byplanlægning og grøn omstilling i byggesektoren. Derudover formidler DAC arkitekturrelaterede emner til den brede offentlighed, herunder særlige indsatser i relation til undervisning af fx børn og unge samt digitale lærings- og formidlingsaktiviteter.

DAC's sektorrettede aktiviteter består af faglige eksperttalks, netværksmøder- og workshops målrettet arkitekt- og byggesektoren. Der er bl.a. fokus på undervisning af byplanlæggere, gennemførelse af følgeforskningsprojekter samt konferencer om arkitektur- eller byplanlægning. Derudover har DAC en aktiv rolle i markedsføringen af dansk arkitektur i udlandet ved bl.a. at bidrage til eksportfremstød og deltagelse i store messer e.l. med danske virksomheder. DAC bidrager herudover til danske udstillinger og deltagelse i tilbagevendende internationale arkitektur- og kunstkonferencer såsom Venedig Biennalen.

DAC er konstitueret som en fond med et finansielt grundlag i et offentligt-privat partnerskab mellem Foreningen Realdania og staten, som er repræsenteret ved Erhvervsministeriet, Kulturministeriet og Social-, Bolig- og Ældreministeriet og modtager bevilling fra alle tre ministerier. De statslige omkostninger til tilskud til DAC udgør samlet set 10,7 mio. kr. årligt, *jf. tabel 6.3.* DAC havde samlede indtægter på ca. 100 mio. kr. i seneste regnskabsår (2021), hvoraf det statslige tilskud og øvrige tilskud og donationer udgjorde ca. 80 mio. kr.

Tabel 6.3 Dansk Arkitektur Center

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	11	11	11

Anm.: Udgifterne er summereret på tværs af tre ministerier og dermed tre paragraffer på Finansloven, § 8. Erhvervsministeriet på 8,1 mio. kr., § 15. Social-, Bolig- og Ældreministeriet på 1,5 mio. kr. og § 21. Kulturministeriet på 1,1 mio. kr. Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Dansk Arkitektur Center har til hensigt at formidle arkitektur og forbinde arkitektur- og byggebranchen. DAC har dermed flere formål. For det første kan ordningen anses som branchestøtte til arkitekt- og byggebranchen og have til hensigt at skabe vækst inden for disse brancher. For det andet har DAC et generelt samfundshensyn om at formidle arkitekturen til befolkningen bredt set, altså et *kulturelt formål* som kan sidestilles med tilskud til museer mv. Ordningen vurderes derfor efter kriterierne *A1. Bedre samfundsøkonomi* og *A3. Andre samfundshensyn*.

Vurdering i forhold til A1. Bedre samfundsøkonomi: Tilskud til den del af DAC, som yder rådgivning mv. til arkitektbranchen, vurderes at have karakter af branchestøtte. Det gælder generelt, at branchestøtte svækker den frie konkurrence og dermed virksomhedsdynamikken. Idet støtten ikke adresserer en markedsfejl, vil der være risiko for, at støtten binder produktionsressourcer i virksomheder, der får fordele af ordningen, frem for at produktionsressourcerne bevæger sig derhen, hvor de er mest produktive.

Det vurderes, at DAC's sektorrettede aktiviteter med fx faglige eksperttalks, netværksmøder- og workshops målrettet arkitekt- og byggebranchen gavner de specifikke virksomheder, der deltager i forløbene. Dette giver dermed virksomhederne i arkitekt - og byggebranchen en særlig fordel sammenlignet med virksomheder i andre brancher, hvilket kan medføre konkurrenceforvridning. Der er umiddelbart ingen direkte positive spill-over effekter af disse aktiviteter til resten af økonomien, hvorfor der ikke bør ydes erhvervsstøtte.

Det er samtidig en stor del af DAC's omsætning, som består af øvrige tilskud og donationer sammen med en væsentlig kommerciel omsætning, som taler for, at DAC kan fortsætte på markedsvilkår gennem brugerbetalinger for de aktiviteter, som virksomhederne inden for arkitekt- og byggesektoren måtte efterspørge. Samtidig vil fuld brugerbetaling for ydelserne understøtte en regulering, hvor ydelserne i højere grad afspejler værdien virksomhederne opnår.

Vurdering i forhold til A3. Andre samfundshensyn: DAC har også til formål at formidle arkitektur med et kulturelt øjemed bl.a. til borgere i Danmark. Dette gælder konkret DAC's udstillinger om arkitekter, byplanlægning og grøn omstilling i byggesektoren samt formidling til offentligheden, herunder undervisningsaktiviteter for børn og unge. Kulturgoder kan være forbundet med en større samfundsøkonomisk værdi, end den der umiddelbart er betalingsvillighed for på markedsvilkår. I disse tilfælde vil der være argumenter for at yde offentlig støtte til sådanne aktiviteter, for at de kan blive udbudt til gavn for samfundet.

Den del af tilskuddet til DAC, som er uden kommercielt sigte kan betragtes som fremme af et meritgode ud fra et politisk ønske om at støtte arkitekturformidling, der ikke ville blive prioriteret uden offentlig støtte. Der lægges derfor ikke op til sanering af denne del af ordningen. Det bemærkes i den forbindelse, at Realdanias tilskud er betinget af et tilsvarende driftstilskud fra de statslige parter jf. den indgåede rammeaftale, og at en reduktion af det statslige tilskud som udgangspunkt derfor også vil reducere Realdanias tilskud til driften af DAC.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen delvist saneres med tilskuddet til den del af DAC, som udgør indirekte branchestøtte. Det præcise beløb vil skulle undersøges nærmere.

6.4 Lavere moms for kunstneres førstegangssalg

Beskrivelse

Når en kunstner (eller dennes arvinger) sælger kunstnerens egne værker for første gang, er salget enten helt momsfritaget eller pålagt moms via et reduceret grundlag, som effektivt set svarer til en reduceret moms.

Formålet med ordningen vurderes fortrinsvist at være økonomisk støtte til kunstnere som sælger deres værker og derfor må betragtes som erhvervsdrivende. Ordningen blev oprettet i 1994.

Førstegangsalg af kunstnerens værker er helt momsfritaget, hvis det samlede salg hverken i det løbende kalenderår eller i det foregående år overstiger 300.000 kr. Dermed er det heller ikke muligt at fradrage momsen på indkøb (dvs. momsen på de varer og tjenester der er medgået til at frembringe værkerne).

Såfremt kunstnerens samlede salg af værker overstiger 300.000 kr. om året, skal der ske en momsregistrering, så salget pålægges moms. Momsen for kunstneres førstegangssalg beregnes imidlertid fra et reduceret momsgrundlag på 20 pct. af salgssummen. Det svarer til en effektiv momssats på 5 pct. Samtidig gives der fuldt fradrag for købsmoms, så fradraget altså ikke påvirkes af nedsættelsen af momsgrundlaget.

Som udgangspunkt pålægges alle varer og ydelser, der leveres mod vederlag, 25 pct. moms. Desuden er den generelle grænse for momsregistrering en omsætning på 50.000 kr. om året. Ordningen er således en begunstigende afvigelse, som udgør erhvervsstøtte.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 60 mio. kr. og 45 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 6.4*. Ordningen indebærer lavere forbrugerpriser på kunst og derved en tilbageløbseffekt ved danske forbrugeres kunstkøb samt en mindre afledt virkning fra større kunstkøb (opgjort før moms) hos danskere. Samtidig vurderes ordningen at indebære større kunstkøb (før moms) fra udenlandske turister. Ordningen skønnes at indebære et samfundsøkonomisk tab på 15 mio. kr. Det samfundsøkonomiske tab afspejler primært, at ordningen skønnes at føre til lavere momsprovenu fra udenlandske turister, der køber kunst i Danmark.

Tabel 6.4 Lavere moms for kunsteres førstegangssalg

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	60 / 45	60 / 45	60 / 45

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at støtte erhvervsdrivende kunstnere økonomisk. Den lavere moms for kunstneres førstegangssalg er derfor vurderet ud fra kriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Ordningen vurderes overordnet at have til hensyn at understøtte udbredelsen af kunst generelt, hvilket kan siges at have karakter af et meritgode. Støtteniveauet til meritgoder vil som udgangspunkt være udtryk for en ren politisk prioritering. Ekspertgruppen har i sine vurderinger bl.a. lagt vægt på, om støtteordningerne er indrettet, så det underliggende politiske formål opnås på den mest hensigtsmæssige måde.

Der findes en række statslige støtteordninger til kunst og kultur, fx via Statens Kunstfond. Det gælder generelt, at ordninger med mere eller mindre sammenfaldende formål bør ses i sammenhæng, så det samlede støttesystem varetager de poliske formål bedst muligt. Det handler bl.a. om at skabe hensigtsmæssige snitflader mellem forskellige ordninger, uanset om de har karakter af erhvervsstøtte eller anden støtte. Desuden skal støttemodtagerne møde et overskueligt og lettilgængeligt støttesystem, ligesom de offentlige administrationsomkostninger skal begrænses, jf. ekspertgruppens kriterie C2 og C3. Disse hensyn trækker generelt i retning af at samle støtteordninger med sammenfaldende formål og have færre forskellige ordninger.

Såfremt momsfritagelsen for kunstneres førstegangssalg har til hensigt at understøtte at kunst er offentligt tilgængeligt og således kommer befolkningen bredt til gode, vurderes ordningen kun i begrænset omfang at medvirke hertil. Det skal ses i lyset af, at kunstværker for hovedparten må forventes at sælges til privat brug. Momsfritagelsen understøtter således kunstnere og generel udbredelse af kunst, men ikke særligt produktion af kunst, der er offentligt tilgængeligt.

Det er endvidere uklart i hvilket omfang erhvervsstøtten særligt kommer de kunstnere til gode, som har behov for understøttelse i forhold til at kunne udbrede deres kunst. Momsfritagelsen gælder således også for veletablerede kunstnere, der kan have produceret kunstværker i mange år og dermed opnået støtte via momsfritagelse i en lang årrække. Der er ikke en øvre beløbsgrænse i ordningen, hvorfor momsnedsættelsen også gælder for kunstnere med høj omsætning.

Grundlæggende kan støtte via en lavere momssats dog have den hensigtsmæssige egenskab, at støtten går til kunstnere, der producerer kunstværker, som befolkningen også selv er villige til at betale for. Det bidrager således til at kunststøtten målrettes efterspørgslen blandt befolkningen. Denne mekanisme er ikke nødvendigvis indbygget naturligt i andre offentlige støtteordninger til kunst, fx projekt- og legatstøtte fra Statens Kunstfond, hvor støtten gives til udvalgte ansøgninger på baggrund af et ekspertudvalgs vurdering af kunstnerisk kvalitet og talent.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

6.5 Tilskud til zoologiske anlæg

Beskrivelse

Ordningen udgør tilskud til de zoologiske anlæg, der er godkendt som tilskudsberettigede af Rådet for Zoologiske anlæg, jf. lov om statstilskud til zoologiske anlæg. Ordningen har til formål at styrke det zoologiske anlægsarbejde med formidling af viden om dyrene og deres levevis samt anlæggenes deltagelse i relevante avlssamarbejder og naturbevarelsesprojekter. Ordningen blev oprettet i 2001.

I 2022 blev der ydet tilskud til otte zoologiske anlæg: Den Blå Planet, Givskud Zoo, Kattegatcentret, København Zoo, Nordsøen Oceanarium, Odense Zoo, Randers Regnskov, Aalborg Zoo. Støttemodtagerne har de seneste år været de samme zoologiske anlæg.

Det fremgår af lov om statstilskud til zoologiske anlæg, at tilskudsberettigede zoologiske anlæg skal arbejde kvalitativt med at anskueliggøre og fremme bevarelse af vilde dyrearter og biodiversitet via formidling, forskning og avlssamarbejde mv.

Et zoologisk anlæg skal være en selvejende institution eller ejes af en forening eller en fond for at opnå statstilskud. Der kan ikke gives statstilskud til anlæg, der drives som privat erhvervsvirksomhed eller med henblik på at tilvejebringe et overskud til andre formål end havens drift. Tilskuddet ydes udelukkende til zoologiske anlægs lovbestemte opgaver uden kommercielt sigte. De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 40,4 mio. kr. i 2023, 39,4 mio. kr. i 2024-2025 og 38,4 mio. kr. fra 2026, *jf. tabel 6.5.*

Der stilles endvidere krav om, at anlægget skal:

- være godkendt i henhold til lovgivning for indretning og drift af zoologiske anlæg
- vedtægter, budget og regnskab skal være godkendt af kulturministeren
- beskæftige mindst en fuldtidsansat zoolog
- være åbent for offentligheden
- have en høj standard og et økonomisk grundlag, der gør det muligt at opretholde standarden
- virke til fremme af formidling af kendskabet til vilde dyr, og deres bevarelse, og til støtte for forskning og undervisning
- have særlige formidlingsprogrammer rettet mod børn og unge
- have en tilfredsstillende formidling til gavn for øvrige gæster
- medvirke aktivt i arbejdet med at bevare truede vilde dyrearter
- indgå i relevante nationale og internationale samarbejder med andre anlæg af tilsvarende art
- udarbejde en arbejdsplan, hvoraf det skal fremgå, hvilke opgaver anlægget vil forpligte sig til at udføre. Planen skal hvert fjerde år indsendes til Rådet for Zoologiske Anlæg
- have en nedskrevet miljøpolitik
- dyrebestand skal have en bredde, der sikrer, at den biologiske mangfoldighed belyses, samtidig med at bestanden repræsenterer en vis bredde i geografisk forstand
- løbende foretage en fuldstændig registrering af køb salg, fødsler og dødsfald inden for dyrebestanden

Tabel 6.5 Bevaringsarbejde med husdyr- og plantegenetiske ressourcer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	40	39	38

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

6.6 Tilskud til Bund Deutscher Nordschleswiger

Beskrivelse

Ordningen udgør tilskud til det tyske mindretals kulturelle hovedorganisation, Bund Deutscher Nordschleswiger, som er en almennyttig paraplyorganisation for det tyske mindretals organisationer i Sønderjylland. Ordningen har til formål at understøtte bl.a. uddannelsesaktiviteter og kultur målrettet det tyske mindretal i Danmark, samt at Danmark lever op til sine forpligtigelser i forhold til Europarådets rammekonvention til beskyttelse af nationale mindretal og den Europæiske Sprogpagt. Tilskuddet blev indtil 2022 udbetalt til den tysksprogede internetavis Der Nordschleswiger. Ordningen blev oprettet i 2018.

Det tyske mindretal udgør ca. 15.000 personer ud af en samlet befolkning på 250.000. Det tyske mindretal driver egne børnehaver, skoler og biblioteker, laver kirkeligt og socialt arbejde, udgiver eget dagblad og tilbyder sportslige og kulturelle aktiviteter.

Bund Deutscher Nordschleswiger er paraplyorganisation for bl.a. 23 børnehaver, 17 skoler, en efterskole (Deutsche Nachschule Tingleff), et gymnasium (Deutsches Gymnasium für Nordschleswig) og det tyske museum i Sønderborg (Deutsches Museum Sonderburg). Organisationen støtter desuden et undervisningsprojekt rettet mod elever i folkeskolen i regi af Der Nordschleswiger. Organisationen fordeler midler blandt dets medlemsorganisationer til initiativer og aktiviteter, som skal understøtte det tyske mindretals trivsel i Danmark. Samlet set udgør foreningens budget 350 mio. kr., som udgøres af tilskud fra Tyskland, fra danske kommuner, den danske stat og egne indtægter.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 2,4 mio. kr. årligt frem til og med 2026, *jf. tabel 6.6*.

Tabel 6.6 Tilskud til Bund Deutscher Nordschleswiger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	2	2	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

7. Film- og medieproduktion

Indhold

7.1 Trykte nyhedsmedier og skrevne internetbaserede medier (mediestøtte) 276

7.2 Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv. 280

7.3 Nulmoms på trykte og elektronisk leverede aviser mv. 282

7.4 Tilskud til Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje 284

7.5 Tilskud til Den regionale filmfond – FilmFyn 285

7.6 Rigsfællesskabspuljen 286

7.1 Trykte nyhedsmedier og skrevne internetbaserede medier (mediestøtte)

Beskrivelse

Mediestøtten udgør et finansielt grundlag for at drive nyhedsformidling, som er uafhængigt af nyhedssalget. Formålet er at fremme et alsidigt og mangfoldigt udbud af nyheder af samfundsmæssig og kulturel karakter. Mediestøtten er fordelt på en række underpuljer, som er rettet mod forskellige typer af medier og projekter. Den redaktionelle produktionsstøtte er opdelt i hhv. en hoved- og supplementsordning. Hertil kommer innovationspuljen, ugeavispuljen og magasinpuljen.

D. 14. juni 2023 blev Medieaftale for 2023-2026: *Samling om frie medier og stærkt dansk indhold* indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti. Med aftalen igangsættes en række ændringer på mediestøtteområdet, der træder i kraft 1. januar 2024 med forbehold for statsstøttegodkendelse. I det følgende beskrives puljerne som de fremgår af Medieaftalen, eftersom dette er det mest retvisende grundlag til vurdering af ordningernes relevans og formål.

Redaktionel produktionsstøtte (hovedordningen og supplementsordningen)

Den redaktionelle produktionsstøtte fordeles via en hovedordning og en supplementsordning. Midlerne i hovedordningen fordeles til skrevne medier, der leverer nyheds- og aktualitetsindhold, der lever op til en række kriterier. Støtten fra hovedordningen suppleres endvidere med en supplementsordning, hvorfra der ydes tilskud til trykte nyhedsmedier, der har en mindre mængde reklamer og en høj produktion af selvstændigt journalistisk bearbejdet stof. Med Medieaftale 2023-2026 indføres en række tiltag, der begunstiger lokale og regionale medier i hovedordningen. Der er samlet set afsat 397,7 mio. kr. i 2023, 395,5 mio. kr. i 2024, 393,3 mio. kr. i 2025 og 391,2 mio. kr. i 2026. Midlerne skal, i henhold til medieaftalen, fra 2024 fordeles efter følgende principper:

- Midlerne fordeles efter mediernes redaktionelle omkostninger
- Der kan maksimalt udbetales 12,5 mio. kr. årligt pr. medie i hovedordningen
- For lokale og regionale medier er loftet 18,5 mio. kr. årligt og maks. 90 mio. kr. i alt for medier under samme koncern.
- Lokale og regionale medier vægtes med 1,3 i beregningsgrundlaget for støtteudmålingen

For at modtage støtte fra hovedordningen stilles bl.a. krav om, at mediet har en ansvarshavende redaktør, at de redaktionelle medarbejdere på redaktionen udgør minimum tre årsværk, og at mediet udkommer minimum ti gange om året. Hertil kommer, at støtten til medier i supplementsordningen reduceres med fire pct. årligt i forligsperioden.

Innovationsstøtte

Mens hoved- og supplementsordningen tilgodeser etablerede medier, tilgodeser innovationsstøtten primært mindre og nye medier. Denne pulje er opdelt i hhv. etablerings- og udviklingstilskud. Med Me-

dieaftale 2023-2026 er det besluttet, at støttekriterierne for at modtage innovationsstøtte gøres platforms- og teknologineutrale, så støtten kan ydes på lige fod til nyhedsformidling via skrift, video, radio, podcast, animation mv. Der er afsat 21,7 mio. kr. i 2023 og 31,2 mio. kr. årligt i 2024-2026.

Bladpuljen

Pulje til blade og tidsskrifter yder tilskud til distribution i Danmark af visse periodiske blade og tidsskrifter af almennyttig eller humanitær karakter eller inden for områderne kultur, undervisning, idræt, miljø og religion. Der er afsat 22,1 mio. kr. årligt i 2023-2026.

Ugeavispulje

Ugeavispuljen har til formål at fremme lokaljournalistik til borgerne og støtter ugeaviser med en redaktionel produktion. Støtten afgrænses til trykte og digitale lokale ugeaviser. Støtten udmåles på baggrund af mediets redaktionelle omkostninger. De nærmere kriterier for at modtage støtte fra ordningen fastsættes ved bekendtgørelse i 2023. Der er afsat 43,1 mio. kr. hertil i 2023 og 52,8 mio. kr. årligt i 2024-2026.

Center for graverjournalistik

Med Medieaftale 2023-2026 af juni 2023 blev det besluttet, at der skal etableres et Center for graverjournalistik i regi af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole (DMJX). Centret skal have særligt fokus på at opkvalificere den undersøgende lokale og regionale journalistik samt at rådgive og hjælpe til med at gennemføre graverjournalistik. Der er afsat 5,3 mio. kr. årligt i 2023-2026.

Magasinpulje

Med Medieaftale 2023-2026 af juni 2023 blev det besluttet, at der skal oprettes en pulje til magasiner med publicistisk indhold. Støtten afgrænses til trykte og digitale magasiner med en redaktionel produktion af samfundsmæssig, politisk eller kulturel karakter, der bidrager til den offentlige debat, samfundets oplysning, meningsdannelse eller kulturel berigelse. De nærmere kriterier for at modtage støtte fra ordningen fastsættes ved bekendtgørelse i 2023. Der er afsat 30,0 mio. kr. årligt i 2024-2026.

Tabel 7.1 Trykte nyhedsmedier og skrevne internetbaserede medier (mediestøtte)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (i alt)	**490**	**535**	**533**
Heraf - redaktionel produktionsstøtte (hovedordning og supplementsordning)	398	393	391
Heraf - Innovationsstøtte	22	31	31
Heraf - Pulje til ugeaviser	22	22	22
Heraf - Pulje til blade og tidsskrifter	43	53	53
Heraf - Center for graverjournalistik	5	5	5
Heraf - Pulje til publicistiske magasiner	-	30	30

Anm.: Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres. Sumfejl skyldes afrundinger.
Kilde: Medieaftale for 2023-2026 af 14. juni 2023.

Der blev foretaget en evaluering af mediestøtten i 2015 på baggrund af en høring af Medienævnet og mediebranchen med henblik på at afdække forhold vedrørende administrationen af ordningen og udviklingen i mediebranchen generelt. Konklusionen var, at ordningen opfylder sit formål. I forbindelse med Medieaftale for 2023-2026 er det besluttet, at der skal nedsættes et udvalg med eksperter og repræsentanter fra mediebranchen, der skal foretage et udredningsarbejde, der kan danne grundlag for politiske overvejelser om den fremtidige indretning af den offentlige mediestøtte. Udvalget skal afslutte sit arbejde senest primo 2024.

Ud over mediestøtten kommer bevillingen til public service-medier, der udgør 4.407,2 mio. kr. i 2023 (2023-pl). Opgørelsen omfatter DR, de regionale TV 2-virksomheder, Radio4 og 24syv, jf. Medieaftale 2023-2026 af 14. juni 2023.

Vurdering

Mediestøtten vurderes at understøtte udbuddet af et meritgode vedrørende nyhedsudbud og -produktion, hvor det er politisk besluttet at fremme udbuddet i forhold til hvad, og hvor meget, der vil blive produceret i fravær af offentlig støtte. Ordningen vurderes på den baggrund efter kriterie *A3. Andre samfundshensyn*. Mediestøtten har således til formål at understøtte mediernes mulighed for at levere kritisk og troværdig information. Derved spiller støtteordningen en potentielt væsentlig samfundsmæssig rolle for den demokratiske debat.

Der er ingen faglige holdepunkter for at vurdere, om danskernes betalingsvillighed for kvalitet i medierne er lavere end det samfundsøkonomisk optimale. Omvendt vurderes det, at manglende medieudbud kan have signifikant negativ betydning for samfund og demokrati mv.

Mediestøtten gives efter politisk bestemte kriterier, og en vis målretning af støtten med fx specifikke krav i forhold til kvalitet, indhold, formål og størrelse/omsætning er nødvendig for at rette støtten mod et overordnet formål og understøtte en effektiv udmøntning. Det kan dog begrænse mulighederne for at fordele støtten effektivt efter kvalitetsbaserede kriterier, når der fx er mere nicheprægede områder som prioriteres, eller der stilles krav om distributionsformer. Det kan betyde, at medier med lavere

kvalitet og/eller produktivitet støttes på bekostning af andre medier. De negative effekter ved de styrende elementer i mediestøtten skal vurderes op i mod det politiske ønske om at have en bred nyhedsdækning.

Det vurderes vanskeligt at indrette mediestøtten, så den ikke virker konkurrenceforvridende. Det bør dog løbende efterstræbes og overvejes, hvordan mediestøtten indrettes for at begrænse konkurrenceforvridende elementer og for at sikre, at støtten er tidssvarende i forhold til den teknologiske udvikling. Det sker fx gennem opfølgning i forbindelse med medieaftalerne. Konkret virker støtten konkurrenceforvridende ved, at nyhedsdækning som i mindre grad udkommer på skrift ikke modtager støtte. Det gør sig ligeledes gældende i forhold til supplementsordningen for redaktionel produktion, hvor Kristeligt Dagblad og Information modtager yderligere støtte. Historisk er støtten i høj grad gået til de største, veletablerede aviser.

Mediestøtten skal ses i sammenhæng med *nulmoms på aviser*, som ligeledes støtter trykte medier. Der er overlap mellem støttemodtagerne på tværs af de to ordninger. For mediestøtten kan der opstilles støttekriterier, der understøtter produktionen af meritgodet. Omvendt har nulmomsen som instrument til at støtte medierne den hensigtsmæssige egenskab, at støtten går til virksomheder, der producerer aviser, som befolkningen også selv er villige til at betale for, men kan ikke indrettes til at tilgodese udvalgte kriterier. Det bemærkes i den sammenhæng, at der ikke er fagligt grundlag for at vurdere, hvorvidt balancen mellem de to i dag bedst muligt tilgodeser det stærkest mulige mediebillede for pengene.

Ekspertgruppen konstaterer sammenfattende, at der ikke er grundlag for at kvantificere, hvad det optimale støtteniveau er på området, men anbefaler, at der i forbindelse med politiske overvejelser om støtteniveauet til medierne tages højde for hele mediemarkedet, herunder de statsligt støttede public service-institutioner.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres. Der er ikke grundlag for at kvantificere, hvad det optimale støtteniveau er på området. Ekspertgruppen anbefaler, at der i forbindelse med politiske overvejelser om støtteniveauet til medierne tages højde for hele mediemarkedet, herunder de statsligt støttede public service-institutioner. Ekspertgruppen vurderer, at både mediestøtten og nulmomsordningen har deres fordele og ulemper, og at de varetager forskellige hensyn ved understøttelsen af mediebilledet i Danmark. Endelig noterer ekspertgruppen sig, at der i juni 2023 er indgået en ny medieaftale, som fastsætter rammerne for tilskud til medierne i 2023-2026. Det fremgår af aftalen, at der nedsættes et udvalg, hvis arbejde skal danne grundlag for politiske overvejelser om den fremtidige indretning af mediestøtten. Ovenstående betragtninger kan tages med i det kommende arbejde. Det gælder også betragtningerne om, at det er en fordel ved nulmomsen, at støtten følger borgernes betalingsvillighed.

7.2 Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.

Beskrivelse

Ordningen yder tilskud til udvikling, produktion og formidling af spillefilm, kortfilm og dokumentarfilm. Ordningen har til formål at fremme dansk filmkunst, filmkultur og biografkultur og understøtte udbuddet af danske film. Ordningen blev oprettet i 1964.

Bevillingen til tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv. er fastlagt i *Filmaftale 2019-2023*. Ordningerne administreres af Det Danske Filminstitut. Eksempler på støtteordninger under tilskud til filmformål er markedsordningen og konsulentordninger for spillefilm, kort- og dokumentarfilm samt New Danish Screen. Markedsordningen retter sig mod film med et stort publikumspotentiale, mens konsulentordningen retter sig mod film med stærke kunstneriske kvaliteter. Støtten kan ydes som støtte til manuskriptudarbejdelse, udvikling og til produktion. Konsulentens rolle i konsulentordningen består i at prioritere de økonomiske støttemidler, som staten har afsat. Konsulentordningen og markedsordningen støtter først og fremmest filmprojekter med filminstruktører, der tidligere har lavet en spillefilm eller kort- og dokumentarfilm. Nye talenter støttes gennem ordningen New Danish Screen, hvor debuterende filminstruktører kan modtage filmstøtte.

Støtteordningerne har varierende støtteniveauer og støttekriterier. Under markedsordningen støttes fx 7-9 film om året, som forventes at sælge mere end en gennemsnitlig dansk spillefilm i biografbilletter.

Der fastsættes tilbagebetalingspligter, så film med stor kommerciel succes tilbagebetaler støtte, som kan uddeles til andre film. Det er dog få film, som betaler den fulde støtte tilbage.

Ordningen støtter udover film en række filmrelaterede formål som fx mediekundskab, digitalisering, art cinemas, biografmodernisering/-etablering, filmfestivaler i Danmark, import af kunstnerisk vigtige film, eksterne filmværksteder mv.

Filmaftalen for 2019-2023 sætter rammerne for fordelingen af filmstøtten og opstiller en række strategiske mål for filmstøtten. Der er fastsat følgende mål for filmstøtten:

- Danske filmproduktioner skal i gennemsnit over aftaleperioden have en markedsandel på minimum 29 pct. af antal solgte billetter i danske biografer.

- Hvert år skal mindst 10 danske film være set af et samlet publikum på over 1.000.000 på tværs af relevante platforme eksempelvis biograf, video on demand, tv, efter 36 måneder, eller mindst 250.000 solgte billetter i gennemsnit for de 10 bedst sælgende film.

- Der skal hvert år være hhv. 8-10 danske spillefilm og 10-12 danske dokumentarfilm repræsenteret på de førende internationale filmfestivaler.

- Den statslige støtte til Det Danske Filminstitut og filmfondene skal sikre, at det i aftaleperioden er muligt at opretholde en produktion af danske film, der svarer til niveauet i foregående aftaleperiode. Aftalekredsen følger årligt op på antallet af støttede film.

Ordningen yder også støtte til digitale spil med et kulturelt indhold eller til leg og læring. Der skal anvendes minimum 10 mio. kr. årligt til støtte af digitale spil.

Der er gennemført en effektopsamling af *Filmaftale 2019-2023*, som er forelagt den politiske aftalekreds.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 424,3 mio. kr. årligt, *jf. tabel 7.2*.

Tabel 7.2 Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	424	424	424

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Det bemærkes, at der d. 15. november 2023 blev indgået en ny filmaftale (Filmaftale for 2024-2027: En stærk filmnation). Eventuelle konsekvenser heraf er ikke indarbejdet i anbefalingerne, der tager udgangspunkt i Finansloven for 2023.

7.3 Nulmoms på trykte og elektronisk leverede aviser mv.

Beskrivelse

Aviser er omfattet af nulmoms. Det gælder både trykte og elektroniske aviser under visse betingelser om bl.a. indhold af aktuelt nyhedsstof. I stedet er aviser pålagt lønsumsafgift på avissalgets værdi.

Formålet med nulmomsordningen for aviser er at fremme folkeoplysningen og lette adgangen til aktuelt nyhedsstof. Ordningen blev oprettet i 1967 i forbindelse med momsens indførelse.

Ordningen indebærer, at der ikke lægges moms på salget af trykte og elektroniske aviser, og at der gives fradrag for moms på indkøb knyttet til produktion af aviser. Det er en fordel for privatpersoner og momsfrie virksomheder, da ordningen må forventes at medføre lavere forbrugerpriser på aviser. De momspligtige virksomheder, som har fradrag for deres momspligtige indkøb, bliver derimod belastet af nulmomsordningen, da lønsumsafgiften forventes at blive overvæltet i priserne på aviser. Lønsumsafgiften på avisen kan – i modsætningen til momsen – ikke fradrages i momsregnskabet hos den virksomhed, der køber en avis.

Som udgangspunkt pålægges der 25 pct. moms på alle varer og ydelser, der leveres mod vederlag. Nulmomsordningen for aviser er en begunstigende afvigelse, som udgør erhvervsstøtte. Skatteudgiftens størrelse afspejler forskellen på momssatsen (25 pct.) og lønsumsafgiften (3,54 pct. af omsætning fra avissalg). Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 490 mio. kr. i umiddelbar virkning og 385 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 7.3.* Adfærdseffekten afspejler navnlig, at nulmomsen skønnes at øge husholdningernes forbrug af aviser.

Ordningen skønnes at indebære et samfundsøkonomisk tab på 20 mio. kr. Den samfundsøkonomiske virkning skyldes hovedsageligt, at nulmomsordningen medfører et forvridningstab, fordi ordningen påvirker private forbrugere og virksomheders forbrugsmønster. Ved opgørelsen af den samfundsøkonomiske virkning er der ikke taget højde for en eventuelt positiv sideeffekt af øget folkeoplysning (meritgode).

Tabel 7.3 Nulmoms på trykte og elektronisk leverede aviser

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	490 / 385	460 / 360	460 / 360

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Medier af høj kvalitet vurderes at være en central forudsætning for et velfungerende demokrati. Aviser kan derfor anses som et meritgode. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie A3. *Andre samfundshensyn*.

Nulmomsen på aviser skal ses i sammenhæng med den direkte mediestøtte. Den direkte støtte i form af tilskud til produktion og innovation til trykte og digitale medier kan målrettes særlige formål, som ønskes fremmet. Således gives der i dag tilskud til bl.a. nyhedsmedier, blade med almennyttigt indhold og etablering af nye medier. Støtten til de enkelte aviser gennem nulmomsen afhænger af deres omsætning, og det er ikke muligt at tilgodese andre hensyn.

Brugen af nulsatser er et brud med neutraliteten i momssystemet og øger kompleksiteten i momssystemet, ligesom det er forbundet med administrative omkostninger for både erhvervsliv og myndigheder. Brug af fx nulsatser kan samtidig vanskeliggøre skattekontrollen og dermed øge risikoen for snyd.

Momsen betales af den bruttoavance, virksomhederne skaber. Støtte via momssystemet tilgodeser derfor typisk de virksomheder, der har den største omsætning af de varer eller ydelser, der er omfattet af ordningen. Støtten, der gives gennem momssystemet, er således endimensionel og kan ikke målrettes andre kulturelle og politiske hensyn som fx øget støtte til lokalaviser, der kun har en relativt begrænset omsætning/bruttoavance. Det har desuden været anført af markedsaktører, at det kan være konkurrenceforvridende, at der er nulsats på aviser, mens der anvendes normalsatsen på 25 pct. moms på magasiner, ugeblade og podcasts. Omvendt har nulmomsen som instrument til at støtte medierne den hensigtsmæssige egenskab, at støtten går til virksomheder, der producerer aviser, som befolkningen også selv er villige til at betale for.

Modsat kan direkte støtte, såsom mediestøtten, bedre målrettes specifikke formål, herunder fx mediedækning der ikke kan varetages på kommercielle vilkår. Idet det grundlæggende rationale i overhovedet at støtte medierne er at understøtte en produktion af et meritgode, der i fravær af støtte ikke produceres i tilstrækkeligt omfang til at indfri det politisk ønskede niveau, vurderes mediestøtten som redskab velegnet til at indfri netop det formål. Omvendt er uddelingen af mediestøtten i sidste ende baseret på subjektive vurderinger af, hvilke medier, der skal have støtte, og tager i mindre grad end nulmomsen højde for, om det støttede medie faktisk er efterspurgt i befolkningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres. Der er ikke grundlag for at kvantificere, hvad det optimale støtteniveau er på området. Ekspertgruppen anbefaler, at der i forbindelse med politiske overvejelser om støtteniveauet til medierne tages højde for hele mediemarkedet, herunder de statsligt støttede public service-institutioner. Ekspertgruppen vurderer, at både mediestøtten og nulmomsordningen har deres fordele og ulemper, og at de varetager forskellige hensyn ved understøttelsen af mediebilledet i Danmark. Endelig noterer ekspertgruppen sig, at der i juni 2023 er indgået en ny medieaftale, som fastsætter rammerne for tilskud til medierne i 2023-2026. Det fremgår af aftalen, at der nedsættes et udvalg, hvis arbejde skal danne grundlag for politiske overvejelser om den fremtidige indretning af mediestøtten. Ovenstående betragtninger kan tages med i det kommende arbejde. Det gælder også betragtningerne om, at det er en fordel ved nulmomsen, at støtten følger borgernes betalingsvillighed.

7.4 Tilskud til Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje

Beskrivelse

Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje er en forening, der yder støtte til filmproduktioner, som understøtter udviklingen af produktionsmiljøer i det vestdanske område. Foreningen udgøres af 13 jyske kommuner. Ordningen udgør støtte til en af to regionale filmfonde, som yder støtte til produktion af danske spillefilm, animationsfilm, kortfilm og dokumentarfilm med det formål at fremme produktion af film uden for hovedstadsområdet. Der er krav om kommunal medfinansiering på minimum 10 mio. kr. for at opnå statslig støtte. Ordningen blev oprettet i 2019.

Filmfonden skal i forvaltningen af den statslige støtte følge filmaftalen og filmloven. *Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje* fastsætter selv nærmere udmøntningskriterier for støttetildeling.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 25,6 mio. kr. årligt, *jf. tabel 7.4*.

Tabel 7.4 Tilskud til Den regionale filmfond – Den Vestdanske Filmpulje

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	26	26	26

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

7.5 Tilskud til Den regionale filmfond – FilmFyn

Beskrivelse

Den regionale filmfond – FilmFyn yder støtte til filmproduktioner, der helt eller delvist produceres på Fyn. Fonden er ejet af 9 fynske kommuner. Ordningen udgør statslig støtte til en af to regionale filmfonde, hvor der ydes støtte til produktion af danske spillefilm, animationsfilm, kortfilm og dokumentarfilm med det formål at fremme produktion af film uden for hovedstadsområdet. Der er krav om kommunal medfinansiering på minimum 10 mio. kr. for at opnå statslig støtte. Ordningen blev oprettet i 2019.

Filmfonden skal i forvaltningen af den statslige støtte følge filmaftalen og filmloven. *Den regionale filmfond – FilmFyn* fastsætter selv nærmere udmøntningskriterier for støttetildeling.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 25,6 mio. kr. årligt, *jf. tabel 7.5*.

Tabel 7.5 Tilskud til Den regionale filmfond - FilmFyn

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	26	26	26

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

7.6 Rigsfællesskabspuljen

Beskrivelse

Ordningen er en pulje, som har til formål at udbrede viden om Rigsfællesskabet mellem Danmark, Grønland og Færøerne. Endvidere skal ordningen bidrage til opbygning af filmmiljøer i Grønland og på Færøerne. Det skal på sigt understøtte en større produktion af dokumentarfilm herfra. Ordningen er formelt oprettet i 2021, men er en forlængelse af ordningen NORDDOK, som blev oprettet i 2019.

Puljen kan søges af dokumentarfilmsproducenter til projektstøtte til udvikling og produktion af dokumentarfilm, samt til kompetence- og netværksopbygning. Det omfatter også udgifter til lancering, distribution og international festivaldeltagelse af dokumentarfilmsproduktioner om Grønland, Færøerne og Danmark med formål om at udbrede viden om Rigsfællesskabet. Det er en forudsætning, at projekterne bidrager til kompetence- og netværksopbygning af filmmiljøer i Grønland og på Færøerne.

I 2022 blev der tildelt støtte til 21 film. Den største modtager var filmen ”Det sidste menneske”, som modtog ca. 3 mio.kr.

Ordningen fungerer sidestillet med Filmstøtteordningen (Tilskud til udvikling, produktion og formidling af film mv.), som ligeledes kan støtte dokumentarproduktioner om Rigsfællesskabet. Ordningen administreres, ligesom Filmstøtteordningen, af Det Danske Filminstitut.

Udmøntningen sker efter indstilling til en styregruppe. Styregruppen står for ordningens kompetence- og netværksdel, mens projektstøtte vurderes af en dokumentarfaglig redaktion. Både styregruppen og redaktionen består af medlemmer fra Grønland, Færøerne og Danmark ved Filminstituttet.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 6,7 mio. kr. i 2023 og 9,7 mio. kr. i 2024, *jf. tabel 7.6*.

Tabel 7.6 Rigsfællesskabspuljen

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	7	0	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

8. Fradrag for almennyttige uddelinger mv.

Indhold

8.1 Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser 290

8.2 Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning 293

8.3 Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv. 295

8.4 Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger 297

8.5 Fondes bundfradrag 299

8.1 Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser

Beskrivelse

Fonde kan i modsætning til almindelige selskaber fradrage deres uddelinger og hensættelser til almennyttige og almenvelgørende formål. Formålet er at tilskynde fonde til at foretage samfundsnyttige uddelinger. Ordningen blev indført i 1987.

Fondenes fradragsret er i et vist omfang begrænset af den såkaldte prioriteringsregel. Prioriteringsreglen indebærer, at fradrag for uddelinger og hensættelser kun kan foretages i det omfang de overstiger summen af fondens bundfradrag og skattefrie udbytteindtægter.

Fonde beskattes som udgangspunkt på samme måde som aktie- og anpartsselskaber. Dette udgangspunkt modificeres dog af de særlige skatteregler for fondes uddelinger og hensættelser til almennyttige formål. Det er et klart udgangspunkt i dansk skattelovgivning, at erhvervsmæssig indkomst er skattepligtig. Erhvervsstøtten består i, at fondene – modsat normalt skattepligtige selskaber – er fritaget for skat af overskud, der uddeles til almennyttige formål. Erhvervsstøtten opgøres ved at sammenholde med den almindelige selskabsskat på 22 pct.

Fondenes uddelinger og hensættelser er steget markant de seneste år. Fondenes fradrag for uddelinger og hensættelser er steget fra ca. 14 mia. kr. i 2010 til ca. 45½ mia. kr. i 2021 (2023-niveau). Fondenes almennyttige uddelinger er tilsvarende omtrent tredoblet siden 2010. Uddelingerne steg fra ca. 11 mia. kr. i 2010 til ca. 31½ mia. kr. i 2021 (2023-niveau).

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 4,6 mia. kr. i umiddelbar virkning og ca. 3,6 mia. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 8.1*. Der er ikke indregnet en adfærdseffekt, da der ikke foreligger et grundlag for at kvantificere effekten.

Fondsbeskatningsreglernes samfundsøkonomiske virkning er følsom overfor, at fondenes uddelinger går til meget forskelligartede formål. Det er således ikke muligt at kvantificere den til enhver tid samlede effekt af de uddelinger, som de lempelige skatteregler medfører. I det omfang fondenes uddelinger går til udlandet, vil skatteudgiften som udgangspunkt medføre et tilsvarende samfundsøkonomisk tab, svarende til den andel af uddelinger, der strukturelt går til udlandet, idet disse uddelinger primært gavner borgere i udlandet.

Tabel 8.1 Fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	4.600 / 3.600	4.600 / 3.600	4.600 / 3.600

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Fondenes almennyttige uddelinger går til forskellige formål, der kommer samfundet til gavn. Det omfatter bl.a. videnskab, kultur, uddannelse og det sociale område. Ordningerne er vurderet ud fra ekspertgruppens tre relevanskriterier (*A1-A3*), da fondenes almennyttige uddelinger går til en bred vifte af formål.

Grundlæggende er det positivt, når private uddeler midler til almene formål, der gavner samfundet som helhed. Eksempelvis kan uddelinger til forskning føre til højere velstand, og uddelinger til kulturelle formål kan komme mange borgere til gode. Sådanne samfundsmæssige gevinster kan i sig selv være et argument for at tilskynde private til at foretage almene uddelinger. Ordningen giver således incitament for private til at bruge penge på opgaver, som det offentlige allerede selv bevilger midler til.

Den markante stigning gennem en årrække i fondenes almennyttige uddelinger giver imidlertid anledning til at overveje reglerne. Erhvervsstøtten vedrørende fondes almennyttige uddelinger er en af de største erhvervsstøtteordninger, og støtten udgør ca. 17 pct. af den samlede erhvervsstøtte på ca. 21 mia. kr. i 2023 opgjort efter kontraktlige bindinger mv. Fondsbeskatningsreglerne udgør således en væsentlig del af basen for en prioritering af erhvervsstøtten.

Private beslutninger om fondsuddelingerne indebærer således et øget træk på de offentlige finanser. Udgifterne hertil kunne alternativt indgå i en samlet tværgående prioritering på de årlige finanslove, herunder fx prioriteret til almennyttige formål besluttet af Folketinget, *jf. også nærmere uddybning i kapitel 5*.

Fondenes fradrag og uddelinger til almene formål skal også ses i det lys, at det er fondene selv, der udvælger hvilke almennyttige formål og projekter, de ønsker at støtte. Den eksisterende fondsstruktur og fondenes fundatser kan således trække anvendelsen af offentlige midler i en anden retning, end det ville være tilfældet i en situation uden fondsbeskatningsreglerne. Det skal ses i lyset af, at fondene i et vist omfang vurderes at prioritere uddelinger på områder, der også kommer fondenes egne datterselskaber til gavn, idet de fx kan støtte forskningsaktiviteter inden for deres egne interesser. Dertil kan støtte gavne de fondsejede virksomheder, i det omfang uddelingerne også har en vis brandingmæssig værdi. I og med en betydelig del af fondenes uddelinger er målrettet videnskabelige formål, som også støttes gennem fx virksomhedernes fradrag for udgifter til forskning og udvikling eller af andre offentlige forskningsmidler, kan der være elementer af dobbeltstøtte.

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er væsentlige argumenter både for og imod en sanering, og det vil i sidste ende være en vægtning af de relevante argumenter, som vil skulle afgøre, om og på hvilken måde, området skal saneres. Ekspertgruppen anbefaler endvidere, at der – såfremt argumenter for sanering samlet set vægtes højest – tages udgangspunkt i de fire skitserede mulige justeringer

af området, *jf. uddybning i kapitel 5*. Ordningen skal således ses i sammenhæng med de øvrige regler for selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning.

Anbefaling

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er argumenter både for og imod en sanering af ordningen. Ekspertgruppen har beskrevet fire modeller, der viser, hvordan det fx er muligt at begrænse støtten på området, hvis der er et ønske herom, *jf. uddybning i kapitel 5*.

8.2 Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning

Beskrivelse

Selskaber mv. (og personer) kan fradrage gaver, som er ydet til almenvelgørende eller almennyttige foreninger mv., som anvender deres midler til forskning. Det er en forudsætning, at gavemodtageren er godkendt af Det Frie Forskningsråd og indberetter gaven til skatteforvaltningen. Listen over godkendte modtagere omfatter bl.a. enheder under universiteter, hospitaler, museer, offentlige institutioner, patientforeninger mv. Fradraget blev indført i 1988 for at styrke forskningsindsatsen i almennyttige foreninger mv.

Fonde anvender et andet regelsæt end selskaber mv. De har i stedet særlige regler om fradrag for deres almennyttige uddelinger, der omfatter almennyttige formål generelt og ikke kun forskning, *jf. særskilt beskrivelse af ordning om fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser*.

Selskaber har normalt ikke mulighed for at fradrage gaver til almennyttige formål, der overstiger en bundgrænse på 17.700 kr. årligt (2023-niveau). Erhvervsstøtten består i, at selskaber kan give en ubegrænset del af deres overskud skattefrit som gave til forskning i almennyttige foreninger mv. Der er således ingen øvre beløbsgrænse for fradraget.

Ordningen indebærer ikke uvæsentlige udgifter til administration hos skattemyndighederne og Det Frie Forskningsråd, som skal kontrollere og godkende gaverne og modtagerne, men der foreligger ikke et datagrundlag, der muliggør en nærmere kvantificering heraf.

Med de gældende regler skønnes erhvervsstøtten til 500 mio. kr. i umiddelbar virkning og 400 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 8.2*. Der er ikke indregnet en adfærdseffekt, da der ikke foreligger et grundlag for at kvantificere effekten. Der er ikke et grundlag for at vurdere effekten på samfundsøkonomien herunder, da gaverne kan gives til forskelligartede forskningsformål, og idet der ikke kan opgøres eventuelle spillovereffekter fra den støttede forskning.

Tabel 8.2 Selskabers fradrag for gaver til almennyttig forskning

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	500 / 400	500 / 400	500 / 400

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Selskabers gaver til almennyttig forskning kan komme samfundet til gavn ved at fremme forskning inden for en bred vifte af almennyttige forskningsområder. Ordningerne er derfor vurderet ud fra Ekspertgruppens tre relevanskriterier (*A1-A3*). Ordningen skal desuden ses i sammenhæng med fondenes fradrag for almennyttige uddelinger, *jf. særskilt beskrivelse af ordning om fradrag for fondes almennyttige uddelinger og hensættelser.*

Grundlæggende er det positivt, når private uddeler midler til almene formål, der gavner samfundet som helhed. Eksempelvis kan uddelinger til forskning føre til højere velstand. Det kan fx være ved at støtte grundforskning, der kan være forbundet med positive eksternaliteter i form af spillovereffekter, der øger produktiviteten i samfundet generelt. Sådanne samfundsmæssige gevinster kan i sig selv være et argument for at tilskynde private til at foretage almene uddelinger. Ordningen giver således incitament for private til at bruge penge på opgaver, som det offentlige allerede selv bevilger midler til.

Private selskabsbeslutninger om at støtte almennyttig forskning indebærer imidlertid også et træk på de offentlige finanser. De udgifter kunne alternativt indgå i en samlet tværgående prioritering, herunder fx til almennyttige formål besluttet af Folketinget.

Selskabernes fradrag skal således også ses i det lys, at det er selskaberne selv, der udvælger hvilke almennyttige forskning, de ønsker at støtte. Dette kan trække anvendelsen af offentlige midler i en anden retning, end det ville være tilfældet i en situation uden fradragsreglerne. Tilsvarende som for fradragsmulighederne for fondes almennyttige uddelinger mv.

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er væsentlige argumenter både for og imod en sanering, og det vil i sidste ende være en vægtning af de relevante argumenter, som vil skulle afgøre, om, og på hvilken måde, området skal saneres. Ekspertgruppen anbefaler, at der – såfremt argumenter for sanering samlet set vægtes højest – tages udgangspunkt i de fire skitserede mulige justeringer af området, jf. kapitel 5. Ordningen skal således ses i sammenhæng med reglerne for fradrag for fondes uddelinger til almene formål mv.

Anbefaling

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er argumenter både for og imod en sanering af ordningen. Ekspertgruppen har beskrevet fire modeller, der viser, hvordan det fx er muligt at begrænse støtten på området, hvis der er et ønske herom, *jf. uddybning i kapitel 5*.

8.3 Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.

Beskrivelse

Virksomheder kan fradrage pengegaver til kulturinstitutioner, der modtager støtte fra det offentlige. Tilsvarende kan virksomheder fradrage værdien af gaver i form af kunstværker samt kultur- og naturhistoriske genstande.

Formålet er at øge virksomhedernes incitament til at donere pengegaver og kunstværker til kulturinstitutioner, der modtager støtte fra det offentlige, og derfor typisk vil have en almennyttig karakter. Ordningens overordnede formål er således at styrke erhvervslivets kulturengagement og forbedre kunstens vilkår. Ordningen blev indført i 2005.

Erhvervsstøtten består i, at der normalt ikke er fradrag for udgifter, som ikke er produktionsrelaterede.

På baggrund af indberetninger fra kulturinstitutioner i perioden 2011-2020 udgør det strukturelle niveau for gaverne omkring 140 mio. kr. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 30 mio. kr. i umiddelbar virkning og 25 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 8.3*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt vil øge investeringerne mv.

Tabel 8.3 Fradrag for virksomheders pengegaver til kulturinstitutioner mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	30 / 25	30 / 25	30 / 25

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Fradragsretten øger virksomhedernes incitament til at donere dele af deres indtjening til kulturinstitutioner frem for fx at udbetale pengene som udbytte til ejerne eller investere dem i virksomheden. Ordningens overordnede formål er således at styrke erhvervslivets kulturengagement og forbedre kunstens vilkår. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Grundlæggende er det positivt, når private uddeler midler til almene formål, der gavner samfundet som helhed. Eksempelvis kan uddelinger til kulturelle formål komme mange borgere til gode. Ordningen giver således incitament for private til at bruge penge på opgaver, som det offentlige allerede selv bevilger midler til.

Ønsket om at forbedre kunstens vilkår kan siges at have karakter af et meritgode. Støtteniveauet til meritgoder vil som udgangspunkt være udtryk for en ren politisk prioritering. Ekspertgruppen har i sine vurderinger bl.a. lagt vægt på, om støtteordningerne er indrettet, så det underliggende politiske formål opnås på den mest hensigtsmæssige måde.

Virksomhedernes fradrag for pengegaver til kulturinstitutioner skal således bl.a. vurderes op imod, at støtten gives via private virksomheder, som selv vælger hvilke af de pågældende kulturinstitutioner, de ønsker at støtte. Der er herved en risiko for, at virksomhedsbidragene fordeles skævt i modtagergruppen, herunder i forhold til hvilken type kulturinstitution, der er tale om, samt hvor der er mest behov for støtten ud fra en samlet betragtning af området. Dertil kan støtten principielt set gavne virksomhederne, i det omfang pengegaverne har en brandingmæssig værdi, hvilket ligeledes kan føre til en skævvridning af støtten til visse institutioner. Ud fra en samfundsmæssig betragtning er der således risiko for, at støtten ikke allokeres efficient på tværs af kulturinstitutionerne.

Ordningen skal således vurderes op imod, at denne på den ene side indebærer et træk på de offentlige finanser, som alternativt kunne have indgået i en tværgående prioritering på de årlige finanslove. Omvendt kan ordningen mobilisere privat kapital til opgaver, som det offentlige allerede selv bevilger midler til.

Anbefaling

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er væsentlige argumenter både for og imod en sanering, og det vil i sidste ende være en vægtning af de relevante argumenter, som vil skulle afgøre, om, og på hvilken måde, området eventuelt vil skulle saneres, *jf. også uddybning i kapitel 5*.

8.4 Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger

Beskrivelse

Fonde får et ekstra konsolideringsfradrag på 4 pct. af deres almennyttige uddelinger, som kommer oveni det almindelige fradrag for uddelingerne. Dermed får fonde et samlet fradrag på 104 pct. for almennyttige uddelinger.

Formålet med konsolideringsfradraget er, at fondene skattefrit skal kunne værne mod udhuling af fondskapitalen gennem fx stigende priser og lønninger. Almindelige selskaber kan ikke akkumulere kapital skattefrit. Ordningen blev indført i 1987.

Erhvervsstøtten består i, at fondene – modsat normalt skattepligtige selskaber – skattefrit kan konsolidere deres formue med op til 4 pct. af deres almennyttige uddelinger. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 20 mio. kr. i umiddelbar virkning og 15 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 8.4*. Der er ikke indregnet en adfærdseffekt, da der ikke foreligger et grundlag for at kvantificere effekten.

Der er ikke et grundlag for at vurdere effekten på samfundsøkonomien, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at fondenes uddelinger går til meget forskelligartede formål.

Tabel 8.4 Konsolideringsfradrag til fondes almennyttige uddelinger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	20 / 15	20 / 15	20 / 15

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Fondenes almennyttige uddelinger går til forskellige formål, der kommer samfundet til gavn. Det omfatter bl.a. videnskab, kultur, uddannelse og det sociale område. Ordningerne er vurderet ud fra Ekspertgruppens tre relevanskriterier (A1-A3), da fondenes almennyttige uddelinger går til en bred vifte af formål.

Grundlæggende er det positivt, når private uddeler midler til almene formål, der gavner samfundet som helhed. Eksempelvis kan uddelinger til forskning føre til højere velstand, og uddelinger til kulturelle formål kan komme mange borgere til gode. Sådanne samfundsmæssige gevinster kan i sig selv være et argument for at tilskynde private til at foretage almene uddelinger.

Private beslutninger om at øge fondsuddelingerne indebærer imidlertid et øget træk på de offentlige finanser. De øgede udgifter kunne alternativt indgå i en samlet tværgående prioritering på de årlige finanslove, herunder fx prioriteret til almennyttige formål besluttet af Folketinget, *jf. også nærmere uddybning i kapitel 5*.

Fondenes fradrag og uddelinger til almene formål skal også ses i det lys, at det er fondene selv, der udvælger hvilke almennyttige formål og projekter, de ønsker at støtte. Den eksisterende fondsstruktur og fondenes fundatser kan således trække anvendelsen af offentlige midler i en anden retning, end det ville være tilfældet i en situation uden fondsbeskatningsreglerne. Det skal ses i lyset af, at fondene i et vist omfang vurderes at prioritere uddelinger på områder, der også kommer fondenes egne datterselskaber til gavn, idet de fx kan støtte forskningsaktiviteter inden for deres egne interesser. Dertil kan støtte gavne de fondsejede virksomheder, i det omfang uddelingerne også har en vis brandingmæssig værdi. I og med en betydelig del af fondenes uddelinger er målrettet videnskabelige formål, som også støttes gennem fx virksomhedernes fradrag for udgifter til forskning og udvikling eller af andre offentlige forskningsmidler, kan der være elementer af dobbeltstøtte.

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er væsentlige argumenter både for og imod en sanering, og det vil i sidste ende være en vægtning af de relevante argumenter, som vil skulle afgøre, om, og på hvilken måde området skal saneres. Ekspertgruppen anbefaler, at der – såfremt argumenter for sanering samlet set vægtes højest – tages udgangspunkt i de fire skitserede mulige justeringer af området, *jf. uddybning i kapitel 5*. Ordningen skal således ses i sammenhæng med de øvrige regler for fradrag for fondes uddelinger til almene formål mv.

Anbefaling

Ekspertgruppen vurderer samlet set, at der er argumenter både for og imod en sanering af ordningen. Ekspertgruppen har beskrevet fire modeller, der viser, hvordan det fx er muligt at begrænse støtten på området, hvis der er et ønske herom, *jf. uddybning i kapitel 5*.

8.5 Fondes bundfradrag

Beskrivelse

Fonde har et bundfradrag på 25.000 kr. for indkomst fra ikke-erhvervsmæssig virksomhed. Det omfatter renteindtægter og skattepligtige udbytter.

Formålet med bundfradraget er først og fremmest at lette de administrative byrder for mindre fonde med begrænsede skattepligtige indtægter. Ordningen blev indført i 1987.

Mindreprovenuet for staten skønnes at være marginalt, fordi de fleste fonde kan undgå beskatning gennem fradrag for uddelinger, *jf. tabel 8.5.*

Tabel 8.5 Fondes bundfradrag

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	0 / 0	0 / 0	0 / 0

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

9. Landbrug og fiskeri

Indhold

9.1 Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen) 302

9.2 Skatteudskydelse gennem andelsselskaber 305

9.3 Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst..... 307

9.4 Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsejendom 308

9.5 Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere..... 310

9.6 Promilleafgiftsfonden for landbruget og Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget 312

9.7 Fonden for Plantebaserede Fødevarer 315

9.8 Fonden for økologisk landbrug..... 317

9.9 Det Internationale Havundersøgelsesråd og EUROFISH 320

9.10 Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom 322

9.11 Tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering 324

9.12 Støtte til udvikling af landdistrikterne under Fiskeriudviklingsprogrammet..... 325

9.13 Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm. 326

9.14 Tilskud til arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester (Fiskeriets Arbejdsmiljøråd)..... 327

9.15 Det rådgivende råd for Østersøen..... 328

9.1 Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)

Beskrivelse

Bondegårdsreglen medfører, at landbrugsjord beskattes lempeligt i forhold til andre typer jord. Det skyldes, at landbrugsjord i praksis vurderes lavere end jordens faktiske handelsværdi, hvilket giver landbruget en lavere grundskyld.

Formålet med bondegårdsreglen, ved indførelsen i 1916, var at skabe en ensartet værdiansættelse af jord til samme værdi, uanset om det var en større eller mindre ejendom. De lave grundvurderinger i dag afspejler imidlertid en konservativ fremskrivning af prisen på landbrugsjord siden 1992. Resultatet er, at vurderingerne efter bondegårdsreglen udgør lidt under en tredjedel af prisen på landbrugsjord i fri handel i dag. Med det nye vurderingssystem bliver de historiske vurderinger for produktionsjord videreført på baggrund af bondegårdsreglen, og fremskrives efter 2021 med prisudviklingen for landbrugsejendomme.

Derudover er grundskyldspromillerne for produktionsjord generelt lavere end for andre grunde. Dette betragtes imidlertid ikke som statslig erhvervsstøtte, da det betegnes som en generel undtagelse i *Lov om kommunal ejendomsskat* frem for en særregel i lovgivningen.

Den statslige erhvervsstøtte som følge af bondegårdsreglen består i, at grundskyldsprovenuet er lavere, end hvis produktionsjord var blevet vurderet ud fra kvadratmeterpriserne for landbrugsjord i dag. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 1,8 mia. kr. i umiddelbar virkning og 0,8 mia. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 9.1*.

Tabel 9.1 Lavere ansættelse af grundværdi på produktionsjord (bondegårdsreglen)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	1.775 / 800	1.725 / 750	1.625 / 700

Anm.: Erhvervsstøtten ved bondegårdsreglen opgøres som udgiften ved reglen i forhold til en situation, hvor produktionsjorden var blevet vurderet til den faktiske handelsværdi (med forsigtighedsprincippet) frem for den lavere nuværende produktionsjordsvurdering. Ordningen er varig. Mindreprovenuet er aftagende over tid, fordi der omlægges produktionsjord til bl.a. jord til boligbenyttelse, og fordi prisudviklingen i landzoner forventes lavere end den generelle BNP-udvikling.
Kilde: Skatteministeriet.

En uens beskatning af jord vil påvirke jordens anvendelse. Ved en lavere beskatning på produktionsjord end anden jordanvendelse må det forventes, at der benyttes mere produktionsjord end samfundsmæssigt optimalt. Ændres beskatningen må det forventes, at noget produktionsjord skifter anvendelse til enten bolig, erhverv eller natur. Det vurderes imidlertid ikke muligt at skønne over omfanget af jordomlægning, hvorfor jordmængdens anvendelse antages konstant i de følgende beregninger. Ordningen skønnes derfor udelukkende at påvirke prisen på landbrugsjord. Bondegårdsreglen trækker således i retning af at øge prisen på landbrugsjord – dermed indebærer reglen en kapitaliseringsgevinst for ejerne af landbrugsjord (på tidspunktet for indførelsen). Idet ordningen ikke påvirker

afkastet af landbrugsproduktionen eller priserne på landbrugsprodukter, skønnes ordningen ikke at påvirke arbejdsudbuddet. Med undtagelse af det ovenfor nævnte potentielle samfundsøkonomiske tab ved, at der benyttes mere produktionsjord, end hvad der er samfundsmæssigt optimalt – en virkning som det dog ikke vurderes muligt at kvantificere – skønnes ordningen ikke at indebære en samfundsøkonomisk virkning.

I tillæg til bondegårdsreglen og de lavere grundskyldspromiller for produktionsjord sker der en lavere skattemæssig vurdering af grunde, hvor der ligger et stuehus. Stuehusgrunde vurderes ud fra samme tilgang som bondegårdsreglen. Dette er en personrettet skatteudgift, som udgør ca. 640 mio. kr. (2023-niveau) efter tilbageløb, som ikke er omfattet af ekspertgruppens arbejde.

Bondegårdsreglen er forligsbelagt med forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem fra 2016 aftalt mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance.

Vurdering

Bondegårdsreglen medfører, at landbrugsjord beskattes lempeligt i forhold til andre typer jord. Ejere af produktionsjord vurderes at opnå en økonomisk fordel med ordningen. Bondegårdsreglen er derfor vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen blev indført for mere end 100 år siden og tager afsæt i historisk betingede forhold, herunder indbyrdes beskatningsforhold mellem større og mindre landbrugsejendomme, herunder hvad der karakteriserede en *middelstor* bondegård. Vurderingerne efter bondegårdsreglen udgør i dag lidt under en tredjedel af prisen på landbrugsjord i fri handel. Det betyder også, at definitionen af en *middelstor bondegård*, som anvendes til at prissætte landbrugsjord efter bondegårdsreglen, ikke er tidssvarende. Det peger på, at der ikke er foretaget en systematisk vurdering af ordningen, hvilket modstrider ekspertgruppens kriterie *C1 om, at man løbende og systematisk bør vurdere ordningerne.*

Ordningen vurderes at have en konkurrenceforvridende effekt, fordi den påvirker efterspørgslen efter produktionsjord i forhold til anden anvendelse. Det kan både sænke aktiviteten i andre brancher og skabe uhensigtsmæssige konkurrencefordele i landbrugssektoren internt. Der ses ikke at være et samfundsøkonomisk grundlag for at opretholde en skattebegunstigelse for produktionsjord, der påvirker markedspriserne og derigennem også påvirker anvendelsen af jord. Reglen ses således ikke at adressere en markedsfejl og vurderes at have karakter af branchestøtte.

Det bemærkes, at de landmænd, der har haft en gevinst ved ordningen, navnlig udgøres af tidligere generationer, mens dem, der i givet fald vil komme til at betale mere i grundskyld ved en afskaffelse, ikke nødvendigvis har fået del i gevinsten ved ordningen. Det kan tale for, at der vises hensyn i forbindelse med en evt. sanering af ordningen, herunder i forhold til indfasningshorisont mv. Dette også i lyset af, at der vil være tale om en væsentlig omlægning af beskatningsreglerne for landmændene.

En afskaffelse af bondegårdsgårdsreglen forudsætter endvidere, at der udvikles et nyt vurderingssystem for produktionsjord. Det vil medføre betydelige administrative udgifter for Skatteforvaltningen og må forventes at tage flere år. På den baggrund forventes det, at en afskaffelse af bondegårdsgårdsreglen ikke kan tilvejebringe et finansieringsbidrag de første år. Det er lagt til grund, at reglen kan afskaffes med virkning fra den grundskyld, som skal betales i 2030 og vil blive beregnet ud fra vurderingerne i 2029. Tidslinjen er forbundet med betydelig usikkerhed.

Det lægges til grund, at de nye produktionsjordsvurderinger vil blive omfattet af en reduktion på 20 pct. af det beskatningspligtige grundlag på linje med de øvrige grundvurderinger for erhvervsejendomme og ejerboliger. Hvis det ikke var tilfældet, ville der være tale om en skattesanktion (en negativ erhvervsstøtte).

Alle erhvervsejendomme bliver fra 2024 omfattet af den moderniserede stigningsbegrænsningsregel. Det lægges til grund, at denne stigningsbegrænsningsregel også skal omfatte landbrugsjord omfattet af bondegårdsreglen i tilfælde af en afskaffelse. Dermed vil merprovenuet fra en sanering i de første år være væsentligt lavere end erhvervsstøtten, men merprovenuet vil stige i takt med, at den højere grundskyldsbetaling indfases. Stigningsbegrænsningsordningen gælder også ved salg til tredjepart. Stigningsbegrænsningen indebærer samtidig, at det er vanskeligt at prognosticere den præcise indfasningsperiode, da det vil afhænge af stigninger i beskatningsgrundlaget på de konkrete ejendomme.

En sanering af bondegårdsreglen med virkning fra den grundskyld, som skal betales i 2030 skønnes at indebære et finansieringsbidrag på 25 mio. kr. i 2030 – og herefter stigende i takt med den løbende indfasning.

Det vurderes med væsentlig usikkerhed, at en afskaffelse af bondegårdsreglen på sigt vil sænke handelspriserne på produktionsjord med ca. 10 pct. generelt, hvilket kan føre til solvensproblemer for nogle landbrug. Det skal imidlertid ses i sammenhæng med, at saneringen forudsættes indfaset gradvist fra 2030, fordi der skal udvikles et nyt vurderingssystem for produktionsjord, og fordi den moderniserede stigningsbegrænsningsregel derefter indebærer, at den øgede skattebetaling indfases gradvist.

Den moderniserede stigningsbegrænsningsregel indebærer, at grundskylden årligt maksimalt kan stige med 4,75 pct. af den fuldt indfasede grundskyld. Indfasningsperioden vil derfor være afhængig af den enkelte ejendomsgrundskyldsstigning efter en eventuel sanering. Det er således ikke muligt at give et fuldt detaljeret billede af indfasningen pba. stigningsbegrænsningsreglen og vurderinger foretaget med et eventuelt nyt vurderingssystem for produktionsjordsejendomme.

Ekspertgruppen foreslår bl.a. i lyset af, at landmænd, der skal betale mere i grundskyld ved en sanering af ordningen, ikke i alle tilfælde er dem, der har fået gevinst af ordningen (navnlig tidligere generationer), og at der er tale om en væsentlig ændring, jf. ovenfor, at der udvises forsigtighed ved implementeringen. Det kan gøres ved at sikre, at implementeringen af ændringen sker over en meget lang periode.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

9.2 Skatteudskydelse gennem andelsselskaber

Beskrivelse

Der er i dag forskellige beskatningsregler for aktieselskaber og visse andelsselskaber. Andelsselskaber, hvor visse erhvervsmæssige krav er opfyldt, betaler således – i modsætning til aktieselskaber – ikke selskabsskat på overskuddet i andelsselskabet, men i stedet en årlig formueskat af en andel af andelsformuen. Samtidig beskattes udlodning til fysiske personer, der er medlemmer i andelsforeningen, med normal indkomstbeskatning, hvor udlodning fra aktieselskaber beskattes som aktieindkomst. Andelsselskaberne kan derfor med en rentefordel udskyde udlodning af overskuddet til andelshaverne til senere år. Formålet med ordningen er at understøtte, at andelshavere kan samle sig i andelsselskaber og herved opnå stordriftsfordele ved deling af kapitalapparat, administration, intern omsætning af varer mv., ligesom der kan opnås markedsstyrke. Ordningen blev oprettet i 1949.

Betingelserne for at opnå den lempeligere beskatning er blandt andet, at andelsselskabet skal fremme mindst 10 medlemmers fælles erhvervsmæssige interesser gennem deres deltagelse i virksomheden, at omsætningen med ikke-medlemmer ikke må overstige 25 pct. af den samlede omsætning, og at grundlaget for udlodning af formuen sker på baggrund af omsætningen med medlemmerne.

Omfattede andelsselskaber er typisk indkøbsforeninger (fx inden for detailhandel) og produktions- og salgsforeninger (fx andelsmejerier og -slagterier), der har til formål at fremme andelshaveres fælles erhvervsmæssige interesser gennem deres deltagelse i andelsselskabets virksomhed som aftagere, leverandører eller lignende. Der er i dag ca.150 selskaber omfattet af den lempeligere beskatning.

Andelsselskaber kan sammenlignes med fx interessentskaber og kommanditselskaber, der er såkaldt skattemæssigt transparente selskaber. Det vil sige selskaber, hvor det ikke er selskabet selv, men i stedet selskabets medlemmer, der betaler skatten. Udlodninger fra andelsselskaber til medlemmerne beskattes som personlig indkomst. Det udgør en hårdere beskatning end ved andre udlodninger fra fx aktier. Det modsvares af, at andelsselskaber ikke betaler selskabsskat. Andelsselskaber beskattes dog årligt af en andel af formuen (effektivt med ca. 0,61 pct. i gennemsnit).

Erhvervsstøtten består navnlig i, at andelshaverne kan udskyde beskatningen sammenlignet med en almindelig løbende beskatning af overskud. Hovedparten af beskatningen finder således først sted, når overskuddet udbetales, hvilket giver andelshaverne en rentefordel, som andre – fx deltagere i kommanditselskaber – ikke har. Samlet set er der tale om en begunstigelse i forhold til en situation, hvor de pågældende andelsselskaber var underlagt de almindelige selskabsskatteregler. Det konkrete niveau for begunstigelsen vil bl.a. afhænge af den aktuelle markedsrente mv. og er derfor forbundet med en vis usikkerhed.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 220 mio. kr. i umiddelbar virkning og ca. 150 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 9.2.* Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af personbeskatningen generelt trækker i retning af at øge arbejdsudbuddet. Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 25 mio. kr., som afspejler, at ordningen antages at påvirke arbejdsudbuddet på samme måde som en ændring af bundskatten.

Tabel 9.2 Skatteudskydelse gennem andelsselskaber

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	220 / 155	220 / 155	220 / 155

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningens formål er at understøtte, at andelsselskaber kan opnå stordriftsfordele ved deling af kapitalapparat, administration mv. og derved opnå en større markedsstyrke. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Ordningen understøtter, at andelshavere kan samle sig i andelsselskaber og herved opnå stordriftsfordele og markedsandele. Dette har bidraget til opbygning og vedligeholdelse af andelsbevægelsen herhjemme. Ekspertgruppen bemærker, at andelsselskaber i dag tæller nogle af landets store internationale virksomheder.

Det kan i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at understøtte en klynge af selskaber på et givent marked i en opstartsfase, *jf. kapitel 3*. Her er der imidlertid ikke tale om opstartsstøtte, men en varig ordning. Der vurderes derfor ikke at være et samfundsøkonomisk grundlag for at opretholde skattebegunstigelsen for en bestemt ejerform (her andelsselskaber).

Ekspertgruppen anbefaler, at rentefordelen ved at udskyde udlodning af overskuddet til andelshaverne til senere år udlignes. Ekspertgruppen foreslår samtidig, at udgangspunktet for en sådan udligning af rentefordelen er, at det ikke har uhensigtsmæssige eller negative konsekvenser for bl.a. andelsselskabernes forretningsmodel, og at udligningen af rentefordelen vejes op mod omkostningerne herved. Det anbefales ligeledes, at de relevante brancheorganisationer inddrages i udformningen af en ny eller justeret lovgivning.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

9.3 Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst

Beskrivelse

Husdyrbesætninger udgør foruden et produktionsapparat af mælk, kød mv. også et aktiv i sig selv, som dog ikke er sidestillet med bygninger, maskiner, inventar osv. i forhold til afskrivningsregler. Husdyrbesætninger kan i kraft af ordningen hvert år nedskrives med op til 15 pct. af deres værdi. Det er frivilligt at nedskrive med en mindre sats. Der gives et fradrag i den skattepligtige indkomst svarende til denne værdi, som dog skal indtægtsføres året efter. Erhvervsstøtten består i, at skattebetalingen udskydes i ét år, hvormed likviditeten kan øges, hvilket giver landmænd en rentefordel. Formålet med ordningen er at støtte husdyrproduktionen. Ordningen blev oprettet i 2000.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 30 mio. kr. i umiddelbar virkning og 25 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 9.3.* Ordningen skønnes ikke at indebære en nævneværdig samfundsøkonomisk effekt.

Tabel 9.3 Nedskrivning af husdyrbesætning i skattepligtig indkomst

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	30 / 25	30 / 25	30 / 25

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen støtter husdyrproduktion via en rentefordel til de omfattede landmænd. Ordningen er vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi.*

Ordningen kan have en konkurrenceforvridende effekt, fordi den søger at påvirke rentabiliteten af husdyr i landbrugssektoren, det vil sige, at der er tale om branchestøtte. Det kan både sænke aktiviteten i andre brancher og skabe uhensigtsmæssige konkurrencefordele i landbrugssektoren internt. Det bemærkes hertil, at erhvervsstøtte bør være begrundet i overordnede samfundshensyn. Det er ikke i sig selv en begrundelse for erhvervsstøtte, at de støttede erhverv opnår en højere produktion, eksport eller beskæftigelse. Ekspertgruppen har ikke fundet overbevisende argumenter om, at der er eksternaliteter, asymmetrisk information eller andet, der kan begrunde, at skattesystemet skal begunstige husdyrproduktionen og dermed påvirke markedernes valg af anvendelse af kapital og arbejdskraft til fordel for netop husdyrproduktionen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

9.4 Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsejendom

Beskrivelse

Sælgerpantebrevsmodellen giver sælgere af erhvervsejendomme adgang til at udskyde beskatningen af ejendomsavancer, når der udstedes et sælgerpantebrev i forbindelse med handlen. Der er et loft på 10 pct. af afståelsessummen. Formålet med ordningen er at skabe bedre muligheder for generationsskifte for bl.a. unge landmænd og andre erhvervsdrivende ved køb og salg af erhvervsejendomme. Ordningen blev oprettet i 2020.

Ordningen anvendes primært i landbrugssektoren. Erhvervsstøtten består i rentefordelen for sælger, som først skal betale skatten over en periode på op til 10 år i stedet for ved salget af ejendommen.

Anvendelsen af ordningen har hidtil været begrænset, men må forventes at stige i de kommende år, i takt med at kendskabet til ordningen øges.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 25 mio. kr. i umiddelbar virkning og ca. 15 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 9.4.* Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt skønnes at øge virksomhedernes investeringer, og at ordningen vurderes at øge jordpriserne.

Samlet skønnes ordningen ikke at have en nævneværdig effekt på samfundsøkonomien.

Tabel 9.4 Sælgerpantebrevsmodel ved salg af erhvervsejendom

Mio. kr. 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	25 / 15	25 / 15	25 / 15

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen giver en økonomisk fordel i forbindelse med generationsskifte for blandt andet nye landmænd og andre erhvervsdrivende ved køb og salg af erhvervsejendomme. Ordningen er derfor vurderet ud fra kriterie A1. *Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen kan forvride sælgers investeringsbeslutning. Investorer vælger generelt de aktiver, hvor afkastet er størst efter skat, men de aktiver giver ikke nødvendigvis det største afkast før skat – og dermed det største afkast for samfundet – når visse investeringer er skattemæssigt begunstigede. Det kan forvride investeringsbeslutningen og medføre et samfundsøkonomisk tab.

Det er muligt, at der en markedsfejl på kapitalmarkedet, som begrænser nye landmænds mulighed for at rejse kapital. Derfor kan kapitalkrav ved køb af landbrugsejendomme udgøre en barriere for nye landmænd.

Imidlertid må skattefordelen ved pantebrevsmodellen i vidt omfang forventes at tilfalde sælgeren i form af en højere salgspris. Samtidig vurderes sælgerpantebrevsmodellen at medføre et forvridningstab, fordi sælger får et skattemæssigt incitament til at geninvestere en del af salgsavancen i ejendommen, selvom andre investeringer kunne give et højere afkast før skat.

Samlet vurderes der derfor ikke at være et samfundsøkonomisk grundlag for at fastholde ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

9.5 Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere

Beskrivelse

Selvstændige og ansatte erhvervsfiskere har ret til et standardfradrag, som træder i stedet for en række ligningsmæssige fradrag. Det særlige fradrag til erhvervsfiskere blev indført i 1993 som led i en forbedring af fiskerierhvervets økonomiske situation.

De direkte modtagere er de erhvervsfiskere, der anvender fradraget og beskattes lavere, end det ellers ville være tilfældet. Indirekte er ordningen en fordel for selvstændige fiskere, der kan betale en lavere bruttoløn til deres medarbejdere, uden at medarbejderne går ned i løn efter skat.

Standardfradraget udgør 190 kr. pr. påbegyndt havdag ved fangstture af mindst 12 timers varighed. Fradraget kan dog maksimalt udgøre 41.800 kr. årligt. Fradraget træder i stedet for de almindelige fradrag for lønmodtagerudgifter, befordring, fagforeningskontingent mv. Standardfradraget reguleres ikke med den årlige pris- og lønudvikling, og det udhules dermed over tid. Det er derfor forventningen, at færre erhvervsfiskere vil gøre brug af standardfradraget fremover. Der skønnes at være ca. 4.500 erhvervsfiskere.

Erhvervsstøtten består i, at standardfradraget typisk er højere end de ligningsmæssige fradrag, det træder i stedet for. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 5 mio. kr. i umiddelbar virkning og 4 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 9.5.*

Tabel 9.5 Fradrag ved påbegyndte havdage for erhvervsfiskere

Mio. kr. 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	5 / 4	4 / 3	2 / 2

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen giver et fradrag til erhvervsfiskere, og har således karakter af branchestøtte. Ordningen vurderes derfor ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen kan føre til, at arbejdskraft flytter væk fra aktiviteter, der er omfattet af almindelig personbeskatning. Når skattereglerne på den måde påvirker, hvor arbejdskraften finder beskæftigelse – frem for, at det bliver bestemt af, hvor arbejdskraften kan generere det største økonomiske afkast – vil det trække i retning af et samfundsøkonomisk tab. Virkningen af dette vurderes imidlertid at være beskeden som følge af fradragets beskedne størrelse.

Ordningen kan omvendt medvirke til at fastholde arbejdskraft i mindre produktive erhverv, fordi skattereglerne påvirker valget mellem at være beskæftiget i fiskeriet frem for andre erhverv. Der er således tale om branchestøtte, som ikke kan siges at have andre samfundsmæssige hensyn end at fremme erhvervets vilkår. Det skal også ses i lyset af, at ordningen blev indført i 1993 med henblik på forbedring af fiskerierhvervets økonomiske situation.

Samlet set vurderes der ikke at være et samfundsøkonomisk grundlag for at opretholde skattebegunstigelsen for erhvervsfiskere, der har karakter af branchestøtte. Erhvervsstøtte bør være begrundet i overordnede samfundshensyn. Det er ikke i sig selv en begrundelse for erhvervsstøtte, at de støttede erhverv opnår en højere produktion, eksport eller beskæftigelse.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

9.6 Promilleafgiftsfonden for landbruget og Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget

Beskrivelse

Fondene har til formål at styrke henholdsvis landbrugets og fødevareindustriens samt frugt- og gartneribrugets udviklingsmuligheder og konkurrenceevne. Der ydes tilskud til foreninger, brancheorganisationer, selvejende institutioner, offentlige institutioner og andre juridiske enheder. Fondene skal ses i sammenhæng med de øvrige fonde på landbrugsområdet: *Fonden for Økologisk Landbrug, Fonden for Plantebaserede Fødevarer* samt *produktionsafgiftsfondene*, hvor sidstnævnte også modtager midler fra promilleafgiftsfondene. Promilleafgiftsfondene er oprettet i 1978.

Fondene kan yde støtte til:

- Afsætningsfremme
- Produktudvikling
- Forskning og forsøg
- Rådgivning og uddannelse
- Sygdomsforebyggelse og sygdomsbekæmpelse
- Dyrevelfærd og kontrol
- Særlige aktiviteter

Fondene ledes af egne bestyrelser, hvor 11 medlemmer udpeges af erhvervet og organisationer med offentlige interesser. Fondene har et flertal af erhvervsrepræsentanter. Bestyrelserne fastlægger fondenes strategi og tildelingskriterier, og vurderer med udgangspunkt heri, hvilke projekter, der får støtte.

Promilleafgiftsfonden for landbruget har en strategi for 2022-2025 med følgende målsætninger for vækst og udvikling:

- Understøtte erhvervets grønne omstilling, herunder klima, miljø, natur og biodiversitet.

- Medvirke til at den grønne omstilling i dansk landbrug er bæredygtig også i social forstand, herunder at skabe sammenhængskraft og attraktive arbejdspladser i erhvervet over hele landet.

- Øge dansk landbrugs samfundsmæssige værdiskabelse, herunder landbrugets bidrag til økonomisk vækst og eksport.

Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget har i sin strategi for 2022-25 følgende strategiske målsætninger:

- Styrket afsætning af planer og frugt og grønt
- En mere produktiv værdikæde
- Sikring af erhvervets adgang til nødvendige plantebeskyttelsesmidler
- Bæredygtighed i forhold til økonomi, klima, miljø og sociale forhold

Nyttevirkningen af fondenes virksomhed skal bredt tilfalde primærproduktionen inden for alle sektorer af landbruget og frugt- og gartneribrugets og inden for både konventionel og økologisk drift. Det betyder blandt andet, at alle forskningsresultater skal lægges åbent frem til fri afbenyttelse, at markedsføringsaktiviteter skal komme alle eller en betydelig del af landmændene til gavn samt, at rådgivningstilbud skal være tilgængelige for alle relevante producenter.

Ca. 70 pct. af bevillingen kategoriseres som forskning under forskningsmålsætningen, mens den resterende del har karakter af rådgivning og afsætningsfremme.

De statslige omkostninger forbundet med ordningerne udgør 136 mio. kr. i 2023 og 156 mio. kr. årligt i 2030, *jf. tabel 9.6.* Ordningerne skal ses i sammenhæng med de øvrige fonde på landbrugsområdet, der finansieres gennem en fast årlig bevilling på finansloven og som gennemgås i rapporten. Hertil kommer ti produktionsafgiftsfonde, der finansieres delvist gennem produktionsafgifter fra erhvervet.

Det bemærkes, at promilleafgiftsfondene tidligere har været finansieret bl.a. via en andel af indtægterne fra pesticidafgiften. I dag er der dog tale om en fast årlig bevilling på finansloven uden sammenhæng til pesticidafgiften.

Tabel 9.6 Promilleafgiftsfondene for landbruget samt frugtavlen og gartneribruget

Statslige omkostninger, mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (i alt)	**136**	**155**	**156**
Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget	7	7	7
Promilleafgiftsfonden for landbrug	129	148	149

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finanslov for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes at have til hensigt at fremme landbruget og frugt- og gartneribruget. Der vurderes således at være tale om branchestøtte, hvor formålet er at fremme dansk landbrug og dansk frugt- og gartneribrugs vilkår og konkurrenceevne. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Fondenes strategi indeholder en målsætning om at understøtte erhvervets grønne omstilling, herunder klima, miljø, natur og biodiversitet. Der kan være positive eksternaliteter forbundet med fremme af disse forhold, som kan være i overensstemmelse med princippet om indfrielse af klimamålsætningen og andre samfundsmæssige hensyn. Det vurderes imidlertid vanskeligt at sikre gennemsigtighed i afvejningen mellem fondenes erhvervshensyn, klimahensyn og andre hensyn.

Fondens midler til afsætningsfremmende aktiviteter kan primært karakteriseres som branchestøtte. Branchestøtte er en selektiv form for erhvervsstøtte, der er forvridende og dermed kan være forbundet med et samfundsøkonomisk tab, hvis støtten ikke adresserer en markedsfejl.

70 pct. af fondenes midler er rettet mod forskning, udvikling og forsøg i relation til landbruget og indgår i forskningsmålsætningen. Disse midler kan være forbundet med positive eksternaliteter i det omfang andre aktører end den, der udfører forskningen, kan få gavn af forskningsresultaterne. Det betyder, at gevinsterne ved forsknings- og udviklingsaktiviteten kan spredes ud til flere aktører, mens udgifterne er koncentreret hos aktøren, der bedriver forsknings- og udviklingsaktiviteten. Det kan indebære, at virksomhederne i fraværet af støtte underinvesterer ud fra et samfundsoptimalt niveau, hvilket kan begrunde offentlig støtte til forskning.

I forlængelse bemærkes, at fondenes forskningsaktiviteter er omfattet af regler, der betyder, at resultaterne stilles vederlagsfrit til rådighed for alle.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningerne saneres delvist, svarende til midlerne knyttet til afsætningsfremme og rådgivning mv. Det vurderes at frigøre ca. 40 mio. kr. i 2023 og ca. 46 mio. kr. årligt i 2030. Det foreslås, at de nuværende tilskudsmidler, der anvendes til forskningsaktiviteter, fastholdes, men sammentænkes i regi af fx Danmarks Innovationsfond, som i forvejen beskæftiger sig med forskning inden for landbrugsområdet. Dette er ud fra et hensyn om at forbedre den tværgående prioritering af tilskudsmidlerne til de bedste forsknings- og udviklingsprojekter.

9.7 Fonden for Plantebaserede Fødevarer

Beskrivelse

Plantefonden har til formål at fremme produktionen af plantebaserede fødevarer gennem tilskud. Fonden er etableret som en tilskudsordning inden for den offentlige forvaltning, og er en del af Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug (2021) og etableret i 2023 ved Lov om Fonden for Plantebaserede Fødevarer. Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug har karakter af et forlig og løber i perioden 2021-2030.

Tilskuddene skal bidrage til at udvikle planteødevaresektoren. Fonden blev oprettet ved en omprioritering af midler fra Promilleafgiftsfonden for landbruget.

Fonden ledes af en bestyrelse og støtter bl.a. forskning og udvikling, herunder sortsudvikling, dyrkning og forarbejdning samt videnoverførsel og informationsaktioner og rådgivning. Det omfatter salgsfremme, eksportfremme, uddannelse og vidensformidling. Der kan således ydes støtte til hele den plantebaserede værdikæde. Det skal tilstræbes, at mindst halvdelen af fondens midler øremærkes til økologiske plantebaserede fødevarer. Der ydes støtte til både mindre og større projekter, aktiviteter, virksomheder og organisationer.

Ordningen administreres af Landbrugsstyrelsen, som stiller et sekretariat til rådighed for bestyrelsen. Plantefondens bestyrelse udarbejder en strategi for fondens arbejde, der identificerer hovedudfordringer i sektoren og fondens indsatsområder. Ligeledes udarbejder bestyrelsen hvert år en handlingsplan, der sammen med strategien danner grundlag for fondens indkaldelse af ansøgninger.

En del af bevillingen indgår i forskningsmålsætningen, mens den resterende del har karakter af afsætningsfremme. 50 pct. af bevillingen kategoriseres som forskning under forskningsmålsætningen.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør ca. 90 mio. kr. årligt frem mod 2030, *jf. tabel 9.7.* Ordningen skal ses i sammenhæng med de øvrige fonde på landbrugsområdet, der finansieres gennem en fast årlig bevilling på finansloven. Hertil kommer ti produktionsafgiftsfonde, der finansieres delvist gennem produktionsafgifter fra erhvervet.

Ud af de 90 mio. kr. årligt overføres 25 mio. kr. fra Fonden for Plantebaserede Fødevarer til Fonden for økologisk landbrug til udmøntning af en særpulje. Disse midler er indeholdt i tabel 1 nedenfor.

Tabel 9.7 Fonden for Plantebaserede Fødevarer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	89	90	89

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes at have til hensigt at fremme landbrugsproduktion af plantebaserede fødevarer. Der vurderes således at være tale om branchestøtte, hvor det primære formål er at fremme vilkårene for producenter af plantebaserede fødevarer og øge deres konkurrenceevne. Ordningen kan også afspejle et politisk ønske relateret til at fremme plantebaseret landbrugsproduktion frem for øvrig landbrugsproduktion og har således elementer af at være rettet mod andre samfundshensyn (kriterie A3). Ordningen kan også afspejle et ønske om at bidrage til indfrielsen af klimamål (kriterie A2), fordi produktionen af plantebaserede fødevarer kan være forbundet med færre udledninger. Ekspertgruppen har lagt vægt på en samfundsøkonomisk vurdering af ordningen efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Det beror på, at ordningen har til hensigt at fremme produktion, og at mulige effekter i forhold til klimapåvirkning og andre samfundshensyn er mere usikre.

Fondens midler til eksport- og afsætningsfremmende aktiviteter kan primært karakteriseres som branchestøtte. Branchestøtte er en selektiv form for erhvervsstøtte, der er forvridende og dermed kan være forbundet med et samfundsøkonomisk tab, hvis støtten ikke adresserer en markedsfejl.

Fonden for Plantebaserede Fødevarer er rettet mod at øge landbrugets vækstmuligheder inden for plantebaseret fødevareproduktion. I forhold til indfrielse af klimamål vurderes det usikkert, i hvilket omfang fremme af selve produktionen af plantebaserede fødevarer kan siges at medføre CO_2-reduktioner, da efterspørgslen efter fødevareprodukter ikke umiddelbart påvirkes. Ordningen vurderes således som udgangspunkt ikke at være et effektivt redskab til indfrielse af klimamål. Selvom øget produktion af plantebaserede fødevarer kan indebære færre negative eksternaliteter end anden landbrugsproduktion, vurderes der ikke at være en klar markedsfejl, som øget produktion af plantebaserede fødevarer adresserer direkte. Det anbefales på den baggrund, at midlerne knyttet til afsætningsfremme og rådgivning mv. saneres.

50 pct. af fondens midler er rettet mod forskning i relation til plantebaserede fødevarer og indgår i forskningsmålsætningen. Disse midler kan være forbundet med positive eksternaliteter i det omfang andre aktører end den, der udfører forskningen, kan få gavn af forskningsresultaterne. Det betyder, at gevinsterne ved forsknings- og udviklingsaktiviteten kan spredes ud til flere aktører, mens udgifterne er koncentreret hos aktøren, der bedriver forsknings- og udviklingsaktiviteten. Det kan indebære, at virksomhederne i fraværet af støtte underinvesterer ud fra et samfundsoptimalt niveau, hvilket kan begrunde offentlig støtte til forskning.

I forlængelse bemærkes, at fondens forskningsaktiviteter er omfattet af regler, der betyder, at resultaterne stilles vederlagsfrit til rådighed for alle.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres delvist, svarende til midlerne knyttet til afsætningsfremme og rådgivning mv. Det vurderes at frigøre 47 mio. kr. årligt. Det foreslås, at de nuværende tilskudsmidler, der anvendes til forskningsaktiviteter, fastholdes, men sammentænkes i regi af fx Danmarks Innovationsfond, som i forvejen beskæftiger sig med forskning inden for landbrugsområdet. Dette er ud fra et hensyn om at forbedre den tværgående prioritering af tilskudsmidlerne til de bedste forsknings- og udviklingsprojekter.

9.8 Fonden for økologisk landbrug

Beskrivelse

Ordningen har til formål at fremme økologisk landbrug ved at styrke dets udviklingsmuligheder og konkurrenceevne. Der ydes tilskud til foreninger, brancheorganisationer, selvejende institutioner, offentlige institutioner og andre juridiske enheder. Ordningen er oprettet i 2001.

Der kan søges om støtte fra fondens midler til opgaver og aktiviteter inden for:

- Forskning, udvikling og forsøg
- Sygdomsbekæmpelse og sygdomsforebyggelse samt kontrol
- Afsætningsfremme
- Rådgivning og uddannelse
- Dyrevelfærd
- Medfinansiering af initiativer under EU-programmer
- Andre særligt godkendte formål

Fonden er en særlig forvaltningsmyndighed, som ledes af en bestyrelse, der har ansvaret for, at forvaltningen af midlerne sker i overensstemmelse med landbrugsstøtteloven. Tildelingskriterier og strategi fastsættes af bestyrelsen, som danner udgangspunkt for vurdering af tildeling af midler til ansøgende projekter. Fondens bestyrelse er udpeget af fødevareministeren. Otte bestyrelsesmedlemmer udpeges efter indstilling fra Økologisk Landsforening og Landbrug og Fødevarer. Fire bestyrelsesmedlemmer udpeges efter indstilling fra Forbrugerrådet Tænk, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Det Frie Forskningsråd. Landbrugsstyrelsen fører tilsyn med fonden. Erhvervsorganisationen Landbrug og Fødevarer står for fondens daglige administration i henhold til retningslinjer og anvisninger fra bestyrelsen.

Nyttevirkningen af fondens bevillingsvirksomhed skal bredt tilfalde det økologiske jordbrug. Det betyder blandt andet, at alle forskningsresultater skal lægges åbent frem til fri afbenyttelse, at markedsføringsaktiviteter skal komme alle eller en betydelig del af landmændene til gavn samt, at formidling af rådgivningstilskud skal være tilgængelige for alle relevante producenter.

Ca. 58 pct. af bevillingen kategoriseres som forskning og forsøg, mens den resterende del har karakter af rådgivning (22 pct.) og afsætningsfremme (20 pct.)[1].

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 10 mio. kr. *jf. tabel 9.8*. Ordningen skal ses i sammenhæng med de øvrige fonde på landbrugsområdet, der finansieres gennem en fast årlig bevilling på finansloven. Hertil kommer ti produktionsafgiftsfonde, der finansieres delvist gennem produktionsafgifter fra erhvervet.

[1] Jf. fondens bevillingsoversigt for 2023.

Fonden for økologisk landbrug yder samlet set 30,8 mio. kr. i tilskud til erhverv i 2023, hvoraf 20,8 mio. kr. finansieres gennem overførselsindtægter fra EU. Hertil håndterer Fonden for økologisk landbrug i 2023 udmøntning af 15,6 mio. kr. fra ordningen vedrørende Økologiindsats til fremme af produktion og afsætning samt 25,0 mio. kr. til udmøntning af en særpulje fra Fonden for Plantebaserede Fødevarer. Disse statslige midler er ikke angivet i tabellen, da der er tale om overførsler fra andre ordninger på finansloven.

Tabel 9.8 Fonden for økologisk landbrug

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	10	10	10

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes at have til hensigt at fremme landbrugsproduktionen af økologiske fødevarer. Der vurderes således at være tale om branchestøtte, hvor det primære formål er at fremme økologisk landbrugs vilkår og konkurrenceevne. Ordningen vurderes på den baggrund efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Ordningen kan også afspejle et politisk ønske relateret til at fremme økologisk landbrugsproduktion frem for øvrig landbrugsproduktion og har således elementer af at være rettet mod kriterie *A3. Andre samfundshensyn*. Ekspertgruppen har lagt vægt på en samfundsøkonomisk vurdering af ordningen efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Det beror på, at ordningen har til hensigt at fremme produktion, og mulige effekter i forhold til andre samfundshensyn er mere usikre.

Fondens midler til afsætningsfremmende aktiviteter kan primært karakteriseres som branchestøtte. Branchestøtte er en selektiv form for erhvervsstøtte, der er forvridende og dermed kan være forbundet med et samfundsøkonomisk tab, hvis støtten ikke adresserer en markedsfejl. Fremme af økologisk landbrug kan bidrage til at reducere nogle af de negative eksternaliteter, der er forbundet med konventionelt landbrug i forhold til fx miljø og naturpåvirkning som følge af brugen af sprøjtemidler. Om end sammenhængen mellem dyrkningsmetode og miljø og naturpåvirkning er kompleks og påvirket af bl.a. produktiviteten i dyrkning og øvrig brug af landareal.

Det vurderes generelt, at negative eksternaliteter forbundet med konventionelt landbrug bedre håndteres ved afgifter i det konventionelle landbrug end ved at støtte afsætningsfremmende aktiviteter i økologisk landbrug. Det foreslås på den baggrund, at midlerne knyttet til afsætningsfremme og rådgivning mv. saneres.

58 pct. af fondens midler er rettet mod forskning og forsøg i relation til økologisk landbrug. Disse midler kan være forbundet med positive eksternaliteter i det omfang andre aktører end den, der udfører forskningen, kan få gavn af forskningsresultaterne. Det betyder, at gevinsterne ved forsknings- og udviklingsaktiviteten kan spredes ud til flere aktører, mens udgifterne er koncentreret hos aktøren, der bedriver forsknings- og udviklingsaktiviteten. Det kan indebære, at virksomhederne i fraværet af støtte underinvesterer ud fra et samfundsoptimalt niveau, hvilket kan begrunde offentlig støtte til forskning.

I forlængelse bemærkes, at fondens forskningsaktiviteter er omfattet af regler, der betyder, at resultaterne stilles vederlagsfrit til rådighed for alle.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres delvist, svarende til midlerne knyttet til afsætningsfremme og rådgivning mv. Det vurderes at frigøre 4 mio. kr. årligt. Det foreslås, at de nuværende tilskudsmidler, der anvendes til forskningsaktiviteter, fastholdes, men sammentænkes i regi af fx Danmarks Innovationsfond, som i forvejen beskæftiger sig med forskning inden for landbrugsområdet. Dette er ud fra et hensyn om at forbedre den tværgående prioritering af tilskudsmidlerne til de bedste forsknings- og udviklingsprojekter.

9.9 Det Internationale Havundersøgelsesråd og EUROFISH

Beskrivelse

Denne ordning anvendes til at give tilskud til husleje mv. samt medlemsbidrag til Det Internationale Havundersøgelsesråd og Eurofish.

Det Internationale Havundersøgelsesråd (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) er en international organisation, der siden organisationens grundlæggelse i 1902 har haft hovedsæde i København. ICES er forum for international koordination af videnskabelige undersøgelser af havet og dets levende ressourcer. Rådets anbefalinger anvendes ved fiskerireguleringer i Nordatlanten, Nordsøen og Østersøen samt vedrørende beskyttelse af havmiljøet i disse områder.

Eurofish er en international organisation etableret i 2002, som har til formål at støtte og styrke udviklingen af fiskerisektoren i Central- og Østeuropa. Danmark er et af de fem stiftende medlemmer af organisationen, der også har hovedsæde i København. Organisationen publicerer industri-relevant information i deres eget magasin, organiserer konferencer, møder mv. samt er tovholder på en række fiskerirelaterede projekter finansieret af bl.a. EU's Horizon program, Danida og Nordisk Ministerråd.

De to organisationer har fælles lejemål i København. Der planlægges i løbet af 2024 flytning til en ny adresse i København. På kontoen ydes tilskud til huslejeudgifterne, øvrige driftsudgifter i forbindelse med lejemålet samt projektudgifter i forbindelse med flytning. Det er en forudsætning i aftalen om værtskab for de to organisationer, at den danske stat afholder udgifterne til husleje og tilhørende driftsudgifter.

På kontoen ydes endvidere medlemsbidrag til ICES på 1,3 mio. kr. årligt samt medlemsbidrag til Eurofish på 0,5 mio. kr. årligt.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 9,5 mio. kr. årligt, *jf. tabel 9.9*.

Tabel 9.9 Det Internationale Havundersøgelsesråd og Eurofish

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	10	10	10

Anm.: Ordningen er varig. Omkostninger i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningerne har til formål at styrke fiskerisektoren gennem forskning (ICES) samt indirekte branchestøtte (Eurofish) og vurderes på den baggrund efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

ICES

ICES vurderes at bidrage til samfundsrelevant forskning, der dermed har karakter af et offentligt gode. Hvis denne forskning skal overgå til privatfinansiering, vurderes det derfor sandsynligt, at der underinvesteres i forskningen. Forskningsaktiviteterne kan samtidig bidrage til forskning vedrørende tilstanden af verdenshavene samt bæredygtigheden i anvendelsen af disse til bl.a. fiskeri.

Eurofish

Midlerne til Eurofish vurderes at have karakter af branchestøtte. Der vurderes ikke at være en markedsfejl, som adresseres effektivt gennem branchestøtte til fiskeriet gennem Eurofish, det vil sige, støtten til øvrige driftsudgifter i forbindelse med lejemålet samt projektudgifter i forbindelse med flytning.

Via medlemskab i både ICES og Eurofish er Danmark forpligtet til at betale kontingent. En fuld sanering af ordningen vil derfor også indebære en sanering af kontingentbetalingerne og dermed umiddelbart, at Danmark vil skulle melde sig ud af begge organisationer. Det vurderes uhensigtsmæssigt i lyset af deres aktiviteter med relation til regulering og internationale fiskerirelaterede projekter.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres for så vidt angår medlemsbidrag. Den øvrige del af ordningen vedrørende husleje- og driftsudgifter anbefales saneret, hvilket vurderes at frigøre 7,7 mio. kr. årligt.

9.10 Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom

Beskrivelse

En sælger af fast ejendom, som genanbringer fortjenesten ved at erhverve en anden ejendom, kan udskyde skatten af fortjenesten på den solgte ejendom. Ordningen omfatter ikke ejendomme, der har tjent som bolig. Ordningen blev oprettet i 1993 og anvendes primært i landbrugssektoren.

Formålet er at lette erhvervsdrivendes muligheder for at udskifte drifts- og produktionsejendomme, hvis de fx ønsker at flytte virksomheden geografisk eller at op- eller nedskalere aktiviteten. Det kan fx være en landmand, der ønsker at skifte fra en mindre til en større bedrift.

Erhvervsstøtten består i, at skatteyderen kan udskyde skatten af fortjenesten på den afhændede ejendom, som først beskattes, når den erhvervede ejendom sælges. Det giver en rentefordel.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 140 mio. kr. i umiddelbar virkning og 105 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 9.10.* Adfærdseffekten afspejler, at lempelser af erhvervsbeskatningen generelt skønnes at øge virksomhedernes investeringer.

Ordningen skønnes at indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 30 mio. kr. som følge af, at der investeres mere i landbruget. Skønnet for den samfundsøkonomiske virkning tager ikke højde for, at ordningen indebærer en forvridning mellem produktion i landbruget og andre erhverv, fordi ordningen tilskynder til at genanbringe fortjeneste fra ejendomssalg i en anden ejendom. Det kan isoleret set indebære et samfundsøkonomisk tab.

Tabel 9.10 Lempeligere beskatning ved genanbringelse af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	140 / 105	140 / 105	140 / 105

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen gør erhvervsdrivendes muligheder for at udskifte drifts- og produktionsejendomme lettere, hvis de fx ønsker at flytte virksomheden geografisk eller at op- eller nedskalere aktiviteten. Ordningen er derfor vurderet efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Ordningen kan på den ene side medføre et forvridningstab, fordi der gives et skattemæssigt incitament til at geninvestere i fast ejendom, selvom andre investeringer kunne give et højere afkast før skat. På den anden side kan ordningen reducere indlåsningseffekter ved at gøre det lettere for erhvervsdrivende at udskifte drifts- og produktionsejendomme, hvis de fx ønsker at ændre størrelsen på virksomheden eller at flytte den geografisk. Ordningen kan fx understøtte landmænd, som ønsker at

samle deres jordbesiddelser på samme side af en jernbane eller anden infrastruktur, idet ordningen giver mulighed for at ombytte arealer uden umiddelbare skattemæssige konsekvenser.

Der er ikke grundlag for at fortage en nærmere kvantificering af de forskellige virkninger af ordningen. Det vurderes dog, at ordningen primært benyttes til det formål, der understøtter bedre anvendelse af jorden og ejendomme.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

9.11 Tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering

Beskrivelse

Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond (EHFAF) er det finansielle instrument til at gennemføre EU's fælles fiskeripolitik og marine politik. Til at understøtte EHFAFs målsætninger om økonomisk udvikling og en langsigtet bæredygtig hav-, fiskeri- og akvakulturforvaltning er der i 2021 indgået en politisk aftale om det danske Hav-, Fiskeri og Akvakulturprogram for 2021-2023.

Aftalen udmønter en række tilskud inden for hovedområderne: 1) Grøn omstilling, 2) bæredygtig fiskeriforvaltning baseret på biologisk rådgivning, 3) udvikling på land og i kystnære områder og 4) fremme af afsætning. De erhvervsrettede dele heraf kan omfatte:

- Udvikling og afprøvning af klima- og miljøforbedrende løsninger i fiskeri- og akvakultursektoren, herunder fx afprøvning af elmotorer, omlægning til nye fiskerier eller omstilling og udvikling af lavtrofisk akvakultur som fx muslinger, tang og østers. Derudover uddeles støtte til investeringer i renseteknologi og klimaløsninger til fiskeopdræt på land.

- Udvikling af kystfiskeri gennem blandt andet forbedringer af infrastruktur, herunder bedre fangsthåndtering og faciliteter på mindre havne. Det omfatter fx investeringer i isværker, kølevogne, samt tilskud til investeringer i eksempelvis skånsomme redskaber og energieffektiviseringer.

- Udarbejdelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner, herunder markedsundersøgelser og kampagner, der bidrager til oplysning af forbrugerne og fremmer forbrug af bæredygtige fiskeprodukter.

Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet 2014-2020 var en forløber for EHFAF, der løber fra 2021 til 2027.

Ordningen er en forudsætning for hjemtagning af EU-midler, hvor EU frem mod 2027 medfinansierer 70 pct. De nationale statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 60,0 mio. kr. i 2023 og 26,7 mio. kr. årligt fra 2024, *jf. tabel 9.11*.

Tabel 9.11 Tilskud inden for fiskerisektoren med EU-medfinansiering

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	60	27	27

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

9.12 Støtte til udvikling af landdistrikterne under Fiskeriudviklingsprogrammet

Beskrivelse

Ordningen yder tilskud til projekter og aktiviteter, som skal bidrage til vækst og beskæftigelse i de særligt udpegede fiskeriområder, gennem diversificering af økonomien, investeringer i mikrovirksomheder og små virksomheder samt erhvervssamarbejde. Ordningen blev oprettet i 2016.

Til at understøtte landdistrikterne er der under Fiskeriudviklingsprogrammet nedsat 10 lokale aktionsgrupper i udpegede fiskeriområder, herunder 7 integrerede aktionsgrupper for landdistrikter og fiskeriområder (FLAG). De 10 aktionsgrupper dækker 16 kommuner og 27 småøer. Aktionsgrupperne er lokalt forankrede foreninger med repræsentanter fra foreninger, erhvervslivet, private aktører, offentlige myndigheder m.fl., og drives i det daglige af en bestyrelse. Aktionsgrupperne skal, inden for rammerne af et budget og en lokal udviklingsstrategi, arbejde på at understøtte den lokale udvikling i et geografisk afgrænset område. Det kan bl.a. være støtte til anlæg i fiskeindustrien, mindre iværksætterprojekter samt projekter inden for den maritime turismeindsats.

Aktionsgruppernes tilskud til projekter i fiskeriområder kan ydes inden for følgende temaer:

1. Etablering og udvikling af små virksomheder og mikrovirksomheder
2. Erhvervssamarbejde
3. Innovation

Ordningen er nationalt finansieret i 2023. På Finansloven for 2023 er det forudsat, at bevillingen fra 2024-2026 medfører 50 pct. medfinansiering fra EU, hvilket dog afventer udmelding om udmøntning af næste runde af Fiskeriudviklingsprogrammet.

De nationale statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 16,0 mio. kr. i 2023 og 8,0 mio. kr. årligt fra 2024, *jf. tabel 9.12*.

Tabel 9.12 Støtte til udvikling af landdistrikterne under Fiskeriudviklingsprogrammet

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	16	8	8

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

9.13 Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger mm.

Beskrivelse

Ordningen indebærer, at der kan udbetales erstatning i forbindelse med påbud om aflivning, fjernelse eller slagtning af dyr og ved påbud om destruktion eller bortskaffelse af foder, æg, mælk, uld og lignende produkter. Erstatningen dækker udgifter til indsendelse og til laboratorieundersøgelse af mistankeprøver i forbindelse med bekæmpelse og mistanke om husdyrsygdomme, visse zoonoser samt erstatning til hel eller delvis dækning af driftstab i forbindelse hermed i Danmark. Den samme erstatning er gældende i Grønland, undtagen zoonoser samt erstatning til hel eller delvis dækning af driftstab.

Husdyrsygdomme skal bekæmpes enten af hensyn til deres samfundsøkonomiske eller produktionsmæssige betydning. Udbrud af sygdomme kan desuden have alvorlige konsekvenser for den danske eksport af fødevarer. Husdyrsygdomme skal anmeldes til Fødevarestyrelsen og dækker bl.a. afrikansk svinepest og fugleinfluenza. Statens finansiering af erstatning mv. er med til at sikre anmeldelse af mistanke om husdyrsygdom.

Zoonoser er infektionssygdomme, der overføres fra dyr til mennesker, hovedsageligt gennem forurenede fødevarer. I Danmark har Fødevarestyrelsen det overordnede ansvar for bekæmpelse af zoonoser som fx salmonella og kogalskab. Danmark har væsentligt udbyggede overvågnings- og bekæmpelsesprogrammer i forhold til de krav, som gælder for hele EU.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 3,6 mio. kr. årligt, *jf. tabel 9.13*. Derudover yder EU et tilskud på 0,7 mio. kr.

Tabel 9.13 Erstatning ved nedslagning af dyr og andre udgifter ved bekæmpelsesforanstaltninger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	4	4	4

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

9.14 Tilskud til arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester (Fiskeriets Arbejdsmiljøråd)

Beskrivelse

Fiskeriets Arbejdsmiljøråd er en selvejende institution, der er oprettet for at styrke den arbejdsmiljømæssige indsats for fiskere på danske skibe. Rådet blev oprettet i 1993 i medfør af § 27 i lov om sikkerhed til søs og indgik på finansloven for første gang i 1995.

Fiskeriets Arbejdsmiljøråd har til hensigt at fremme fiskernes sikkerhed, forebygge arbejdsskader samt opretholde et sundt og sikkert arbejdsmiljø på danske skibe. Rådet understøtter efterlevelse af forpligtelser i forhold til arbejdsmiljøet, som følger af EU-regler og regler fra International Labour Organisation.

Rådet blev oprettet på baggrund af en større undersøgelse af arbejdsmiljøet i dansk fiskeri. Rådet var dermed et bidrag til at løse en konkret udfordring, navnlig at der var relativt mange arbejdsulykker inden for fiskerierhvervet sammenlignet med andre erhverv.

Tilskuddet ydes til arbejdet med rådgivning, vejledning, information, analyser, målinger og øvrige forebyggelsesrettede aktiviteter, der skal forhindre arbejdsulykker. Samtidig leveres professionelle konsulentydelser inden for de fire overordnede arbejdsområder: Ulykkesforebyggelse, fysisk arbejdsmiljø, trivsel og sundhedsfremme. Desuden varetager Rådet opgaver som høringer ved udarbejdelse af nye regler og koordinering for havnesikkerhedsudvalgenes arbejde.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 1,4 mio. kr. årligt, *jf. tabel 9.14*. Driften af Fiskeriets Arbejdsmiljøråd og Arbejdsmiljøtjeneste finansieres hovedsageligt af et gebyr fra rederne (fiskeskibsejere), som skal være tilmeldt Fiskeriets Arbejdsmiljøtjeneste. Det gælder både for erhvervsfiskere og bierhvervsfiskere.

Tidligere har man ydet et tilsvarende tilskud til Søfartens Arbejdsmiljøråd. Det statslige tilskud blev dog afskaffet med en lovændring i 2011.

Tabel 9.14 Tilskud til arbejdsmiljøråd og arbejdsmiljøtjenester (Fiskeriets Arbejdsmiljøråd)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	1	1	1

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Finansloven for 2023.

9.15 Det rådgivende råd for Østersøen

Beskrivelse

Det rådgivende råd for Østersøen har til formål at rådgive Europa-Kommissionen og medlemsstaterne om spørgsmål vedrørende forvaltning af fiskeriet i Østersøen. Rådet blev oprettet i 2006.

Rådet finansieres af EU, medlemsstaterne omkring Østersøen samt medlemsorganisationerne. Blandt danske medlemsorganisationer hører Danmarks Pelagiske Producentorganisation, Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri Producentorganisation samt Danmarks Fiskeriforening. Nedsættelsen af rådet følger af EU's beslutning om nedsættelse af regionale rådgivende udvalg fra 2004, hvor der lægges vægt på, at berørte parter skal inddrages i den fælles fiskeripolitik på en ny måde gennem oprettelse af regionale råd.[2]

De statslige omkostninger til rådet består af tilskud til rådets afholdelse af huslejeudgifter i København, herunder leje af mødelokaler samt et mindre dansk medlemsbidrag. Der er samlet statslige omkostninger på 0,2 mio. kr. forbundet med ordningen, *jf. tabel 9.15.*

Tabel 9.15 Det rådgivende råd for Østersøen

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	0	0

Anm.: Ordningen er varig. Omkostninger i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0585&from=en

10. Miljø, biodiversitet mv.

Indhold

10.1 Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger 332
10.2 Projektstøtte til udvikling af biavlen 333
10.3 Bundfradrag i svovlafgiften..... 335
10.4 Pleje af græs- og naturarealer 336
10.5 Naturpakke – privat urørt skov 337
10.6 Vådområder, kommunal model, kvælstof..... 338
10.7 Kompensation for minivådområder 339
10.8 Mærkningsordning, formidling mv. 340
10.9 Tilskud til udtagningskonsulenter 341
10.10 Sikring af skov – Natura 2000 343
10.11 Bevaringsarbejde med husdyr- og plantegenetiske ressourcer 345
10.12 Sørestaurering og dambrugsopkøb 346
10.13 Vådområdeindsats, projektjord kommunal model 348
10.14 Fysiske vandløbsindsatser..... 349
10.15 Privat skovrejsning 350
10.16 Projekttilskud til minivådområder 351
10.17 Rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning 352
10.18 Tilskud til genplantning mv. efter stormfald 353
10.19 Vådområder, kommunal model, fosfor 354

10.1 Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger

Beskrivelse

Virksomheder med særligt spildevandstunge processer mv. kan få godtgjort en del af spildevandsafgiften. Formålet er at understøtte virksomheder, der ellers ville have særligt høje spildevandsafgifter. Ordningen blev indført i 1998.

Udledningen af de forurenende stoffer, der er omfattet af afgiften – nitrogen, fosfor og organiske materialer – er meget ujævnt fordelt mellem brancher. Særligt seks sektorer har høje udledninger. Det drejer sig om fremstilling af cellulose, vitaminer, organisk pigment, sukker, pektin og fiskeforarbejdning. Der er indført afgiftslempelser for disse sektorer. Afgiftsgodtgørelsen udgør mellem 70-80 pct. af afgiften ud over et grundbeløb på ca. 30.000 kr.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 10 mio. kr. i umiddelbar virkning og 9 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 10.1.* De afgiftspligtige udledninger af spildevand forventes at falde fremadrettet.

Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften øger incitamentet til at rense spildevand, hvilket reducerer afgiftsgrundlaget. Effekten er usikker.

Ordningen skønnes at øge forureningen og dermed have en negativ samfundsøkonomisk virkning.

Tabel 10.1 Lempelse i spildevandsafgiften for virksomheder med store udledninger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	10 / 9	10 / 8	8 / 6

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen har til formål at støtte virksomheder, der ellers ville have særligt høje spildevandsafgifter. Ordningen er vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Lempelsen af spildevandsafgiften vurderes ikke at være samfundsøkonomisk begrundet. Tværtimod svækker ordningen det økonomiske incitament til at begrænse udledningen af spildevand for de virksomheder, som udleder mest.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

10.2 Projektstøtte til udvikling af biavlen

Beskrivelse

Ordningen har til formål at give bedre muligheder for produktion og afsætning af biavlsprodukter i henhold til de interventionstyper, der er fastlagt i den danske udmøntning af EU's fælles landbrugspolitik for perioden 2023-2027 (den strategiske CAP-plan). Ordningen retter sig mod biavlere, forskningsinstitutioner og foreninger, som gennem ordningen kan søge tilskud til godkendte flerårige projekter, der har til formål at forbedre betingelserne for produktion og afsætning af biavlsprodukter. Ordningen blev oprettet i 1997, *jf. forordning (EF) 1221/97*, og der er givet nationalt tilskud hertil på finansloven siden 2007.

Ordningen har indtil 2023 været relateret til det nationale biavlsprogram, som har understøttet den danske biavlsstrategi, der blandt andet har til formål at fremtidssikre dansk biavl og bestøvning gennem fortsat at vedligeholde sunde danske bier. Fra 1. januar 2023 er ordningen overgået til CAP 2023-2027, hvor den i en tilpasset form erstatter de hidtidige treårige nationale biavlsprogrammer. Den nye ordning er derfor ikke en direkte videreførelse af det tidligere nationale biavlsprogram.

Ordningen er iværksat som en del af CAP-planens ikrafttrædelse i 2023 og administreres af Landbrugsstyrelsen, der træffer afgørelse om tilskud. Implementeringen er forligsbelagt jf. *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug* af oktober 2021. Forliget løber i perioden 2021-2030.

Alle med et CVR-nummer eller CPR-nummer kan søge om tilskud til at gennemføre projekter, der forløber over ét eller flere år, inden for ét af følgende indsatsområder:

- Rådgivningstjenester, teknisk bistand, uddannelse mv.
- Investeringer i materielle og immaterielle aktiver samt andre aktioner mv.
- Samarbejde med specialorganer vedr. programmer for forskning
- Salgsfremstød, kommunikation, markedsføring mv.
- Aktioner til forbedring af produktkvalitet

Den nuværende ordning giver mulighed for tilskud i perioden fra 2023 til 2027. I tilfælde af overansøgning af de økonomiske midler afsat til de enkelte projektår, vil Landbrugsstyrelsen foretage en prioritering af alle tilskudsberettigede ansøgninger ud fra deres omkostningseffektivitet, som resulterer i, at de enkelte ansøgninger tildeles en prioriteringsscore. Prioriteringsscoren afgør den enkelte ansøgnings plads i prioriteringsrækken.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 6,6 mio. kr. i 2023 og 4,4 mio. kr. i 2025. Ordningen er finansieret af 50 pct. nationale midler, *jf. tabel 10.2.,* og 50 pct. EU-midler. National medfinansiering på 50 pct. er en forudsætning for hjemtagning af EU-midler afsat under EU's fælles landbrugspolitik.

Tabel 10.2 Projektstøtte til udvikling af biavlen

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	7	4	0

Anm.: Tabellen indeholder ikke midler fra EU.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen kan understøtte produktion og afsætning af biavlsprodukter og herigennem biavl i Danmark. Der er tale om støtte til en specifik branche, hvor det primære formål er at fremme branchens vilkår. Biavl kan endvidere understøtte udbytter i omkringliggende landbrugs planteproduktion via bestøvning. Ordningen udgør branchestøtte til landbrug, herunder biavleres produktion og aktiviteter i relation hertil. Ordningen vurderes på den baggrund efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Ordningen kan også afspejle et politisk ønske relateret til at fremme biavl generelt, og har således elementer af at være rettet mod kriterie *A3. Andre samfundshensyn*. Ekspertgruppen har lagt vægt på en samfundsøkonomisk vurdering af ordningen efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*. Det beror på, at ordningen har til hensigt at fremme produktion.

Overordnet er projektstøtte til udvikling af biavlen rettet mod at øge aktiviteten i landbrugssektoren, specifikt biavlsproduktion og -aktiviteter og er således selektiv i forhold til typen af produktion, der kan støttes under ordningen. Det kan være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, hvis biavl er forbundet med positive eksternaliteter, som bedst opnås ved at støtte biavleres aktiviteter i bred forstand. En positiv eksternalitet forbundet med biavl kan være bestøvning af afgrøder og dermed fremme af landbrugsproduktion.

Det er imidlertid ikke entydigt, at ordningens instrument – branchestøtte til biavl – samlet set er den mest effektive måde at realisere de afledte gevinster, bier generelt er forbundet med. Ifølge Miljøstyrelsen kan honningbier under visse omstændigheder have en negativ effekt på vilde biers bestande.

Ordningen giver mulighed for at støtte programmer for forskning vedrørende biavl og biavlsprodukter, der kan bidrage til reduktion af biernes dødelighed og forøgelse af produktionsværdi af biavlsprodukter. Det vurderes, at der hovedsageligt er tale om anvendelsesorienteret forskning, som virksomhederne i dette tilfælde selv høster de fulde gevinster af. Dermed kan statslig støtte ikke retfærdiggøres ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv, jf. kapitel 3.

Ordningen kan være konkurrenceforvridende inden for biavlsbranchen specifikt, fordi ikke alle producenter kan modtage støtte, og forvridende generelt i forhold til produktion af fødevarer. Ordningen medvirker dog til at hjemtage medfinansiering fra EU på 50 pct., hvorfor der kan stilles færre krav til effekten af ordningen for kunne retfærdiggøre de statslige udgifter hertil. Der vurderes imidlertid ikke at være andre markedsfejl forbundet med biavleres produktion, ud over den positive eksternalitet ved bestøvning, hvorfor ekspertgruppen ikke finder det sandsynligt, at ordningen samlet set forbedrer samfundsøkonomien.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

10.3 Bundfradrag i svovlafgiften

Beskrivelse

Visse virksomheder med et stort brændselsforbrug får et midlertidigt bundfradrag i svovlafgiften, som efter gældende regler bortfalder ved udgangen af 2025.

Bundfradraget blev indført i 1995 samtidig med svovlafgiften. Formålet var at begrænse omkostningerne for de virksomheder, der i høj grad ville blive belastet af afgiften, idet de ved indførelse af svovlafgiften ikke havde haft mulighed for at tilpasse sig afgiften. Ordningen blev i 2020 forlænget til udgangen af 2025, hvor den efter gældende lovgivning vil bortfalde.

Bundfradraget gives til virksomheder med et brændselsforbrug på mindst 0,1 PJ pr. år, som betaler svovlafgift af kul, koks og petroleumskoks mv. brugt til tung proces.

Erhvervsstøtten består i, at der ikke generelt er et bundfradrag i svovlafgiften. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 10 mio. kr. i umiddelbar virkning og 6 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 10.3*.

Tabel 10.3 Bundfradrag i svovlafgiften

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	10 / 6	9 / 6	-

Anm.: Beløb er angivet i 2023-niveau. Ordningen udløber med udgangen af 2025.
Kilde: Skatteministeriet.

Vurdering

Ordningen er indført med formål om at begrænse omkostningerne for de virksomheder, der i høj grad ville blive belastet af svovlafgiften. Ordningen er vurderet ud fra kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi*.

Bundfradraget i svovlafgiften vurderes ikke at være samfundsøkonomisk begrundet. Tværtimod vurderes ordningen at begrænse incitamentet til at reducere svovludledning, hvilket er miljømæssigt uhensigtsmæssigt.

Det vurderes endvidere, at de relativt få omfattede virksomheder har haft mulighed for at omstille sig, siden svovlafgiften og bundfradraget blev indført 1995.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

10.4 Pleje af græs- og naturarealer

Beskrivelse

Ordningen indebærer muligheden for tilskud til, at visse prioriterede arealer bliver drevet med en ekstensiv plejning med årlig afgræsning eller slæt. Formålet med ordningen er at beskytte og forbedre biotopforholdene og biodiversiteten på udvalgte arealer. Ordningen blev oprettet i 1993.

Ordningen kan søges af ejere og forpagtere af jordbrugsbedrifter og går til, at græs- og naturarealerne plejes med enten afgræsning eller slæt i hele tilsagnsperioden på 5 år. Ordningen er målrettet særligt udpegede Natura 2000-områder med formål at opfylde EU's naturbeskyttelsesdirektiver samt implementering af Natura 2000-planerne. Derudover kan der ydes tilskud til arealer med særlig høj naturværdi uden for Natura 2000-udpegningerne med henblik på at understøtte biodiversitet på naturmæssigt værdifulde arealer.

Ordningen er en del af det danske landdistriktsprogram og er 80 pct. medfinansieret af EU.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 37,2 mio. kr. i 2023, 43,6 mio. kr. i 2025 og 23,4 mio. kr. årligt fra 2026, *jf. tabel 10.4.*

Tabel 10.4 Pleje af græs- og naturarealer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	37	44	23

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.5 Naturpakke – privat urørt skov

Beskrivelse

Formålet med udlæggelsen af urørt skov er at bevare og fremme biodiversiteten i private skove bl.a. ved at sikre stabile levesteder for de arter, som lever i skove. Private skove udgør ca. 70 pct. af al skovareal i Danmark. Indsatsen med urørt skov er baseret på frivillig medvirken fra lodsejere. Ordningen blev oprettet i 2017.

Tilskudsordningen til privat urørt skov giver private lodsejere mulighed for at tage deres skove ud af drift permanent mod en fuld erstatning. Tilskud ydes til at ophøre skovdrift på skovarealer med et højt potentiale for et højt naturindhold. En aftale om urørt skov er varig, og der kompenseres for, at der ikke længere kan være skovdrift, der understøtter fx træproduktion på arealet. Engangstilskuddet baseres på en konkret beregning af nettoværdien af træerne samt tabte fremtidige indtægter. Erhvervsstøtteordningen er således direkte rettet mod lodsejeren.

Tilskuddet kan søges af og ydes kun til private ejere af skov. En privat ejer kan både være en person, et selskab, en fond, forening eller lignende. Offentlige myndigheder, menighedsråd, præsteembeder, koncessionerede selskaber, samt selskaber, der modtager tilskud til urørt skov fra det offentlige, kan ikke modtage tilskud via denne ordning.

Ordningen administreres af Miljøstyrelsen, som både behandler og prioriterer mellem ansøgninger om tilskud.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 21,6 mio. kr. årligt i 2023-2024 og 12,7 mio. kr. årligt fra 2025, *jf. tabel 10.5.*

Tabel 10.5 Naturpakke – privat urørt skov

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	22	13	13

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres. Der indgår afsatte administrationsmidler i opgørelsen af de statslige omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.6 Vådområder, kommunal model, kvælstof

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til forundersøgelse og etablering af vådområder til opfangelse af kvælstof. Ordningen blev oprettet i 2010.

Formålet med ordningen er at forbedre vandmiljøet ved at mindske miljøskadelige udløb af kvælstof til søer og danske farvande. Indsatsen for at styrke det danske vandmiljø er i overensstemmelse med de statslige vandplaner og en del af den danske CAP-plan 2023-2027, der har til formål at styrke fælles EU-målsætninger om en økonomisk bæredygtig landbrugssektor inden for miljø, klima og natur. Ordningen er medfinansieret af EU gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Et vådområdeprojekt tager tidligere brugt landbrugsjord og genetablerer de naturlige vandforhold i området. Ophøret af dyrkning og dræning af landbrugsjorden medvirker til at formindske udledningen af kvælstof. Oprettelsen af naturlige vandforhold gavner også biodiversiteten.

Ordningen kan søges af kommuner eller Naturstyrelsen, der på baggrund af interesse fra lodsejere søger og etablerer vådområdet. En forundersøgelse består af en teknisk undersøgelse omkring opfyldelse af kriterierne for et vådområde og en ejendomsmæssig undersøgelse, som blandt andet indeholder jordfordeling for lodsejeren, heriblandt erstatning for lodsejeres jord uden for projektarealet.

Ordningen er 80 pct. medfinansieret af EU, og statsligt finansieringsbidrag er en forudsætning for hjemtagning af EU-midler.

Ordningen har en nær sammenhæng med de øvrige vådområdeindsatser: *vådområder kommunal model fosfor, projekttilskud til minivådområder, vådområdeindsats projektjord kommunal model og udtagning af lavbundsjorder mv.*

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 19,5 mio. kr. årligt, *jf. tabel 10.6.*

Tabel 10.6 Vådområder, kommunal model, kvælstof

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	20	20	20

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.7 Kompensation for minivådområder

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud i form af engangskompensation til lodsejere for arealer, der udtages og vedligeholdes som minivådområder i 10 år. Det primære formål med minivådområdeordningen er at forbedre vandmiljøet ved at reducere kvælstofbelastningen til det omkringliggende vandmiljø. Som en sekundær effekt reducerer minivådområder også fosforudledningen. Ordningen bidrager samtidig til implementeringen af EU's vandrammedirektiv. Ordningen blev oprettet i 2018.

Ordningen kompenserer landmænd for det værditab, de har ved at lade deres produktionsjord omlægge til minivådområder. Den supplerer tilsvarende vådområdeordninger med EU-medfinansiering, som udbetaler støtte til omkostninger i forbindelse med selve etableringen af vådområderne og de forudgående undersøgelser.

Et minivådområde består af dybe bassiner opdelt af lavvandede beplantede zoner. Drænvandet ledes fra det første sedimentationsbassin og videre over i de dybe bassiner. Minivådområdet udgør en form for naturligt renseanlæg, hvor mikroorganismer reducerer kvælstofkoncentrationen i drænvandet, inden det ledes videre ud i vandmiljøet.

Alle private med et CVR- eller CPR-nummer kan søge om tilskud til et minivådområdeprojekt. Offentlige aktører, der skal overholde reglerne i udbudsloven, kan ikke søge om tilskud til et minivådområdeprojekt. Et minivådområdeprojekt kan også være med flere lodsejere, der i fællesskab kan oprette en forening/organisation, der står for at udføre projektet.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 16,6 mio. kr. årligt i perioden 2023-2027*, jf. Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug* fra oktober 2021 og *tabel 1*. Det bemærkes, at denne ordning hænger sammen med ordningen *Projekttilskud til minivådområder*, der er delvist EU-finansieret, *jf. separat beskrivelse ordningen*.

Tabel 10.7 Kompensation til minivådområder

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	17	17	0

Anm.: Ordningen er midlertidig og udløber efter 2027.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.8 Mærkningsordning, formidling mv.

Beskrivelse

Med ordningen ydes tilskud til drift og administration af de to officielle miljømærkeordninger; Europa-Kommissionens miljømærke, EU-Blomsten og Nordisk Ministerråds Svanemærket. Formålet med miljømærkeordningerne er at fremme et mere miljøvenligt forbrug ved vejledning af forbrugere og professionelle indkøbere samt at fremme udvikling, produktion, afsætning og anvendelse af produkter (vare- og tjenesteydelser), som er mindre miljøbelastende end andre lignende produkter. Ordningen blev oprettet i 1998 og har siden 2008 været omfattet af en resultatkontrakt.

Danmark er forpligtet af en EU-forordning til at opretholde et miljømærkesekretariat for håndtering af EU-miljømærket, ligesom Danmark har bundet sig politisk i Nordisk Ministerråd til at deltage i den nordiske miljømærkeordning.

Af kontoen kan afholdes udgifter, herunder tilskud, til Miljømærkning Danmarks virksomhed, tilsyn og kontrol med miljømærkeordningerne, information og markedsføring samt forsknings- og udviklingsprojekter til støtte for administrationen, herunder kriterieudvikling og evaluering.

Miljømærkning Danmark drives som en selvstændig del af Dansk Standard. Ydelserne præciseres i forbindelse med en resultatkontrakt med staten, jf. også særskilt beskrivelse af den statslige bevilling til Dansk Standard. Den løbende administration, herunder administration af gebyrer, varetages af Miljømærkning Danmark på vegne af Miljøministeriet. Hertil ydes statsfinansiering som supplement til gebyrindtægter.

Virksomheder betaler desuden et gebyr for certificeringen af deres produkt. Gebyrerne er fastsat i de respektive ordningers regelgrundlag og kan ikke øges yderligere i Danmark.

Der er fra 2016 til udgangen af 2022 sket en stigning i omsætningen og antallet af miljømærkede produkter og services. Således er antallet af produkter og services mere end fordoblet i perioden (indtil 2022) fra knap 20.000 til godt 35.000. Markedsomsætningen af miljømærkede produkter er estimeret til 9,2 mia. kr. i 2016 og 15,3 mia. kr. i 2021. Svanemærkede produkter og services udgjorde 80 pct. i 2016 og 85 pct. i 2021 af denne omsætning i Danmark.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 12,3 mio. kr. årligt i 2023-2024 og 10,7 mio. kr. årligt fra 2025 og frem, *jf. tabel 10.8.*

Tabel 10.8 Mærkningsordning, formidling mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	12	11	11

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.9 Tilskud til udtagningskonsulenter

Beskrivelse

Ordningen yder tilskud til udtagningskonsulenter og har til formål at understøtte udtagningen af lavbundsområder og etablering af minivådområder. Ordningen blev oprettet i 2022.

Ved udtagning af lavbundsjorde tager landmænd lavtliggende mindre effektive lavbundslandbrugsarealer ud af drift, og der genskabes naturlige vandstandsforhold. Det reducerer eller stopper nedbrydningen af jordens kulstofindhold, hvorved der udledes færre drivhusgasser. Det understøtter endvidere vandmiljøet og naturens vilkår. Landmændene kompenseres for tabt indtjening ved udtagningen.

Tilskudspulje til udtagningskonsulenter blev etableret med landbrugsaftalen fra 2022 til at hjælpe lodsejere med at udtage kulstofrige lavbundsjorde fra landbrugsdrift. Udtagningskonsulenterne skal skabe øget interesse fra landmænd for at indgå i udtagningsprojekter og facilitere og drive opstarten af udtagningsprojekter, hvor lodsejere kan søge om tilskud til udtagningen. Udtagningskonsulenterne skal rådgive om tilskudsmuligheder, bistå med projektering, bistå i ansøgningsprocessen om tilskud og skabe dialog mellem lodsejere og kommuner for at understøtte det lokale samarbejde. Udtagningskonsulenterne kan desuden hjælpe kommuner, stat og fonde med at facilitere dialog med lodsejere om konkrete større projekter. Fx interessekortlægning for større udtagningsprojekter.

Med landbrugsaftalen blev der sat et mål om udtagning af op mod 100.000 hektar lavbundsjorde. Tilskuddet skal øge hastigheden for udtagningen og understøtte opnåelsen af udtagningsmålet ved at reducere barrierer for brugen af ordningen.

Ordningen udgør en videreførelse og udvidelse af et koncept med oplandskonsulenter. Hvor oplandskonsulenterne havde hovedfokus på minivådområder, har udtagningskonsulenterne et bredere fokus på udtagningsordninger, som kan søges af lodsejere til mindre udtagningsprojekter. Særligt projekter, hvor der kun er én eller få lodsejere involveret, herunder minivådområder- og klima-lavbundsordningen.

Udtagningskonsulenterne indgår i en samlet organisering for udtagningsindsatsen, hvor staten foretager en kortlægning af indsatsbehovet i hele landet, kommunerne, og Vandoplandsstyregruppen planlægger og koordinerer den overordnede udtagningsindsats, mens udtagningskonsulenterne fungerer som lodsejerens kontaktperson og bindeled til kommunerne og Vandoplandsstyregruppen. Udtagningskonsulenterne skal sammen med kommunerne og Vandoplandsstyregruppen understøtte udtagningsindsatserne lokalt, og at udtagningsprojekter placeres, hvor der opnås størst mulig effekt. Udtagningskonsulenterne skal hjælpe lodsejer med at vurdere, hvilke virkemidler der bedst bidrager til den samlede målopfyldelse for reduktioner, og skal derfor være i tæt dialog med kommunerne og Vandoplandsstyregruppen for at sikre koordinering og sammentænkning på tværs.

Udtagningskonsulenternes hovedopgaver omfatter således at:

- Facilitere og drive opstarten af udtagningsprojekter, hvor lodsejere selv kan ansøge om tilskud
- Rådgive om tilskudsmuligheder og bistå i ansøgningsprocessen
- Bidrage til, at de kollektive indsatser bliver sammentænkt, så der sikres den størst mulige effekt i forhold til klima og kvælstof
- Projektering af projektet herunder placering, dimensionering, udformning i overensstemmelse med bekendtgørelse og vejledning for den pågældende ordning
- Udarbejde projektbeskrivelse og udbudsmateriale samt bistå med indhentning af tilbud
- Videreføre det arbejde som oplandskonsulenterne laver i dag, og sikre fortsat etablering af minivådområder. Herunder at underskrive "konsulenterklæringen", som er et kriterie for at opnå tilsagn på minivådområdeordningen
- Tilstræbe en ligelig fordeling af tidsforbrug på henholdsvis lavbundsprojekter og minivådområder. Anvendelse af mere end halvdelen af tilskuddet på det ene område skal godkendes af Fødevareministeriet på forhånd.

Puljen søges gennem Promilleafgiftsfonden for Landbrug, hvor bestyrelsen vurderer og prioriterer mellem ansøgninger. I prioritering af ansøgningerne vurderes i hvilket omgang:

- Projektet består af en landsdækkende indsats, som indeholder ovenstående opgaver
- Ansøger har faglig indsigt i miljøområdet, herunder kollektive virkemidler
- Ansøger har erfaringer med lignende koordinerende opgaver og netværk
- Ansøger har erfaring med dialog og samarbejde med myndigheder

Ordningen udløber efter 2027. Der kan modtages støtte af en værdi på 1.500 EUR pr. rådgivning.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 10,6 mio. kr. årligt indtil 2027, *jf. tabel 10.9.*

Tabel 10.9 Tilskud til udtagningskonsulenter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	11	11	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2027.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.10 Sikring af skov – Natura 2000

Beskrivelse

Ordningen yder tilskud til sikring og bibeholdelse af skov beliggende i og uden for Natura 2000-områderne, som i Danmark udgør 9 pct. af landarealet og 26 pct. af det danske hav. Formålet er at beskytte særlige, værdifulde skovarealer, og at sikre gode levesteder for skovarter omfattet af Natura 2000-planlægningen, som er del af EU's biodiversitetsstrategi. Det sker blandt andet ved at understøtte en skovdrift, som tager hensyn til dyr og planters levesteder, vilkår og overlevelsessandsynligheder. Den nuværende planperiode løber fra 2022 til 2027. Ordningen blev oprettet i 2015.

Natura 2000-områderne er et netværk af beskyttede naturområder i EU. Områderne skal bevare og beskytte naturtyper og vilde dyre- og plantearter, som er sjældne, truede eller karakteristiske for EU-landene. Natura 2000-områder består af fuglebeskyttelsesområder, habitatområder og ramsarområder.[1] Nogle af områderne er både fuglebeskyttelses-, habitat- og ramsarområder på én gang.

Skovejere, både private og kommunale, kan søge midler fra ordningen, som blandt andet giver tilskud til at:

- Foretage en naturtypebevarende drift på arealet.
- Bevare store træer i skoven.
- Lægge et skovområde urørt så der ikke længere er skovdrift på arealet.
- Lave en særlig indsats for arter.
- Genetablere naturlig hydrologi i skovene.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 5,0 mio. kr. årigt, *jf. tabel 10.10*. De samlede udgifter til ordningen udgør 25 mio. kr. årligt, idet de resterende 80 pct. er finansieret ved EU-midler (20 mio. kr.).

[1] Danmark har 125 **fuglebeskyttelsesområder**. Formålet med fuglebeskyttelsesområderne er blandt andet at opretholde levesteder, der er blevet forringet eller er direkte truede. Hvert område er udpeget for at beskytte bestemte fuglearter, der enten er sjældne, truede eller følsomme over for ændringer af levesteder – eller som regelmæssigt gæster Danmark for at fælde fjer, raste under træk eller overvintre. Især mange vandfugle er beskyttet, og derfor ligger mange fuglebeskyttelsesområder på havet, tæt på kysten eller i strandenge. Fuglebeskyttelsesområderne er udpeget på grundlag af EU's fuglebeskyttelsesdirektiv. Danmark har 269 **habitatområder**. Hvert område er udpeget dels for at beskytte dels for at genoprette en gunstig bevaringsstatus for bestemte naturtyper og arter af dyr og planter. Habitatområderne skal blandt andet beskytte naturtyper, der er i fare for at forsvinde i deres naturlige udbredelsesområde og dyre- og plantearter, der er truede, sårbare eller sjældne. Habitatområderne er udpeget på grundlag af EU's Habitatdirektiv. Danmark har 28 **ramsarområde**r, der er vådområder med særlig betydning for fugle. Formålet med ramsarområderne er at beskytte vådområder, der har international betydning som levested for vandfugle. Hovedparten af de danske ramsarområder er lavvandede dele af de indre danske farvande. Hertil kommer de vestjyske fjorde Ringkøbing Fjord og Nissum Fjord samt tre ferskvandsområder Stadil og Vest Stadil fjorde, Fiilsø og Maribosøerne. Også den danske del af Vadehavet er med på listen. Ramsarområderne er udpeget på grundlag af Ramsarkonventionen.

Tabel 10.10 Sikring af Natura 2000 skov

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	5	5	5

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.11 Bevaringsarbejde med husdyr- og plantegenetiske ressourcer

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til bevaringsarbejdet med gamle danske husdyrgenetiske (husdyrarter og -racer) ressourcer samt plantegenetiske ressourcer. Ordningen blev oprettet i 2008.

Husdyrgenetiske ressourcer omfatter såvel gamle, bevaringsværdige husdyrracer som moderne husdyr. For at bevare de husdyrgenetiske ressourcer udbetaler Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri årligt dyretilskud til avlere af gamle danske husdyrracer (kvæg, svin, heste, får og geder).

Plantegenetiske ressourcer betyder genetisk materiale af planteoprindelse med aktuel eller potentiel værdi for jordbruget. Begrebet omfatter formeringsmateriale af blandt andet nye og gamle plantesorter, landsorter og kulturplanters vilde slægtninge. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri giver projekttilskud til at bevare plantegenetiske ressourcer i overensstemmelse med FAO's[2] internationale traktat for Plantegenetiske Ressourcer for Fødevarer og Jordbrug. Det omfatter blandt andet registrering, dokumentation samt metode- og videnopbygning, herunder om plantegenetiske ressourcers anvendelighed til fremme af miljøvenlig drift og udvikling af specialproduktioner af fødevarer.

Bevaringsarbejdet med gamle danske husdyrarter og -racer understøttes med et årligt tilskud på 1,5 mio. kr., plantegenetiske ressourcer med et årligt tilskud på 1,1 mio. kr. og avl og udbredelse af den brune Læsøbi med et årligt tilskud på 0,2 mio. kr. Dertil kommer op til 1,6 mio. kr. årligt til administration af ordningen. De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør således 4,4 mio. kr. årligt, *jf. tabel 10.11*.

Det danske arbejde med genetiske ressourcer gennemføres i overensstemmelse med internationale aftaler og handlingsplaner og omfatter blandt andet registrering, overvågning, kryokonservering, undersøgelser af genotyper, informationsformidling, vidensopbygning inden for bæredygtig udnyttelse og specialproduktion af fødevarer.

Tabel 10.11 Bevaringsarbejde med husdyr- og plantegenetiske ressourcer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	4	4	4

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

[2] FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) er en FN organisation med en række traktat- og bistandsmæssige opgaver inden for fødevarer, landbrug, skovbrug, fiskeri og akvakultur.

10.12 Sørestaurering og dambrugsopkøb

Beskrivelse

Det primære hensyn med ordningen er at forbedre de økologiske tilstande i søer mv., blandt andet som følge af fosforreduktioner i vandbestanden. Ordningen er oprettet i 2009.

Opkøbsordningen af dambrugsejere er en del af indsatsen i vandområdeplanerne og bidrager til at indfri målene i vandrammedirektivet. Formålet er at forbedre den økologiske tilstand i de danske vandløb, søer og kystvande ved at nedbringe udledningen af fosfor og danne grundlag for at fjerne spærringer i forbindelse med opstemninger ved dambrug. Dertil kan der være klimaeffekter ved at løfte vandløb eller søer fra mindre end god tilstand til god eller høj tilstand. Klimaeffekten kan dog ikke kvantificeres. Der skelnes mellem biologiske og fysisk-kemiske sørestaureringsmetoder. De biologiske restaureringsmetoder, som især omfatter indgreb i fiskebestanden, er de langt mest anvendte metoder i Danmark. Indgreb i fiskebestanden eller biomanipulation indbefatter en opfiskning af fredfisk evt. i kombination med udsætning af rovfisk, typisk geddeyngel. En anden biologisk metode er udplantning og/eller beskyttelse af undervandsplanter. De fysisk-kemiske restaureringsmetoder er langt mindre hyppigt anvendt i Danmark. De tre mest anvendte metoder omfatter iltning af bundvand/sediment, sedimentopgravning og tilsætning af jern- og aluminiumssalte. Resultaterne af restaureringsprojekter gennemført i Danmark har været noget varierende, men overordnet set er der ingen tvivl om, at der kan opnås betydelige effekter på vandkvaliteten ved et passende indgreb.[3]

Der er ca. 175 ferskvandsdambrug i Danmark, hvoraf 105 er lavteknologiske anlæg (traditionelle dambrug). I perioden 2013-2018 er i alt 44 anlæg blevet opkøbt via ordningen svarende til ca. 7-8 anlæg årligt. I 2021-2027 forventes der iht. Vandområdeplanerne fra 2021-2027 opkøbt yderligere 30 dambrug med en forventet effekt på 2,75 tons fosfor. Dette skal ses i sammenhæng med, at der i planen gennemføres indsatser for ca. 7 tons fosfor i alt.[4] Hvis det forudsættes, at de 2,75 tons realiseres i perioden frem til 2027, vil dette udgøre en gennemsnitspris pr. kg fosfor på ca. 11.000 kr./kg. Miljøstyrelsen udgav i 2020 et katalog over fosforvirkemidler, der viser, hvilke indsatser, der kan mindske tab af fosfor til vandmiljøet, som skulle danne grundlag for en mere målrettet fosforindsats i de kommende vandområdeplaner for perioden 2021-2027.[5] Kataloget er udarbejdet af Aarhus Universitet med bidrag fra Københavns Universitet og Syddansk Universitet. Kataloget kommer med 29 konkrete forslag til, hvordan man kan mindske tab af fosfor til vandmiljøet. Disse omfatter anbefalinger vedr. sørestaurering, hvoraf flere af de konkrete indsatser er blandt de mere omkostningseffektive indsatser. Kataloget indeholder imidlertid ikke anbefalinger om, at udtagning, opkøb eller restaurering af dambrug kan være indsatser, der kan mindske tabet af fosfor til vandmiljøet.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 3,1 mio. kr. årligt, *jf. tabel 10.12*. Der er dertil afsat 5,8 mio. kr. årligt i 2024-2025, og 1,1 mio. kr. i 2026 som en del af udmøntningen af vandområdeplanerne 2021-2027 til sørestaurering samt til at indgå frivillige aftaler med dambrugsejere om ophør af dambrugsdrift med henblik på reduktion af udledning af næringsstoffer samt forbedring af

[3] https://mst.dk/media/122955/management-og-restaurering-af-soeer-i-danmark_2006.pdf
[4] Miljørapport for vandområdeplanenerne 2021-2027.
[5] https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2020/jun/nyt-katalog-med-virkemidler-der-kan-medvirke-til-mindre-fosfor-i-vandmiljoeet/

tilstanden i vandløb, søer og kystvande. Midlerne anvendes til tilskud til kommuner eller staten til forskellige typer af indsatser til sørestaurering efter national udpegning med behov for indsats med henblik på opfyldelse af EU's vandrammedirektiv samt til kompensation til dambrugsejere. I udgangspunktet kompenseres dambrugsejeren fuldt ud for det ansøgte beløb, såfremt en række kriterier er opfyldt. Ordningen administreres af Miljøstyrelsen, som både behandler og prioriterer mellem ansøgninger om tilskud.

Tabel 10.12 Sørestaurering og dambrugsopkøb

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	3	9	3

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningen i 2030 er baseret på, at omkostningen i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.13 Vådområdeindsats, projektjord kommunal model

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til forundersøgelse og etablering af vådområder med formål om at reducere udledningen af kvælstof, fosfor mv., der løber ud i danske farvande. Ordningen giver tilskud til udgifter til løn og øvrige driftsudgifter hos Landbrugsstyrelsen i forbindelse med køb og videresalg af projektjord som led i gennemførelse af kommunale vådområdeprojekter, herunder fosforvådområder. Ordningen blev oprettet i 2011.

Indsatsen for at styrke det danske vandmiljø er i overensstemmelse med de statslige vandplaner og en del af den danske CAP-plan 2023-2027, der har til formål at styrke fælles EU-målsætninger om en økonomisk bæredygtig landbrugssektor inden for miljø, klima og natur. Ordningen er 80 pct. medfinansieret af EU gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Ordningen har en nær sammenhæng med de øvrige vådområdeindsatser: *Vådområder kommunal model kvælstof og fosfor, projekttilskud til minivådområder og udtagning af lavbundsjorde mv*.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 2,3 mio. kr. årligt, *jf. tabel 10.13.*

Tabel 10.13 Vådområdeindsats, projektjord kommunal model

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	2	2	2

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.14 Fysiske vandløbsindsatser

Beskrivelse

Ordningen indgår som led i landbrugsreformen, som træder i kraft i 2024. Ordningen har til formål at forbedre de fysiske forhold for naturlige vandløb, så de lever op til miljømål og fremmer de økologiske tilstande frem mod 2027, herunder i forhold til klimatilpasningstiltag, oversvømmelsesplanlægning og reduceret udvaskning af næringsstoffer. Hertil bidrager ordningen til at skabe bedre betingelser for vandløbsnaturen og biodiversiteten i områderne.

Tilskuddene, der kan søges af kommunerne, går til forundersøgelsesprojekter og etableringsprojekter med henblik på vedligeholdelse og genskabelse af vandløb. Desuden er det muligt at søge arealkompensation, der ydes som engangsudbetaling.

Ordningen er finansieret af 20 pct. nationale midler og 80 pct. EU-midler, *jf. tabel 10.14*.

Tabel 10.14 Fysiske vandløbsindsatser

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	4	4

Anm.: Ordningen er varig. Omkostninger i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.15 Privat skovrejsning

Beskrivelse

Ordningen udgør et tilskud til private ejere af landbrugsjord, som ønsker at plante skov. Tilskuddet gives til etablering af ny skov på landbrugsjord, som omfatter mindst 2 hektar tilplantede arealer. Indsatsen omfatter desuden tilskud til pleje af kulturerne samt eventuelt hegning. Projekter, som bidrager til kvælstofindsatsen, prioriteres højest. Ordningen blev oprettet i 2015.

Formålet med ordningen er at etablere nye skove, der forbedrer vandmiljøet og naturen ved en reduktion af kvælstof til søer og fjorde på privatejede landbrugsarealer. Ordningen er del af den danske strategiske CAP-plan 2023-27, som har til formål at understøtte EU's fælles målsætninger om en økonomisk bæredygtig landbrugssektor og fremme den grønne dagsorden inden for miljø, klima og natur.

Den nyetablerede skov pålægges fredskovspligt, hvilket betyder at skovrejsningsarealet bl.a. skal opfylde følgende krav:

- Maksimalt 10 pct. af arealet må drives i kort rotation (fx juletræer)
- Naturområder som søer, moser og heder må ikke ændres ved opdyrkning og tilplantning, uanset naturområdets størrelse.

Tilskuddet kan kun søges af private ejere af landbrugsjord og varierer i størrelse, alt efter hvilken skovtype man planter.

Ordningen blev i 2022 og 2023 finansieret 100 pct. af EU. Frem mod 2027 finansieres den af 20 pct. nationale midler og 80 pct. EU-midler via Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, *jf. tabel 10.15*.

Tabel 10.15 Privat skovrejsning

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	18	6

Anm.: Ordningen er varig. Udgifterne i 2030 er baseret på videreførsel af udgifterne angivet i Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug af oktober 2021.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.16 Projekttilskud til minivådområder

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til investeringer i tekniske anlæg til fjernelse af næringsstoffer fra drænvand. Tilskuddet går til etablering af åbent minivådområde, hvilket indbefatter arkæologisk forundersøgelse, konsulentudgifter og etablering af pumpe, planter, sti mv. Desuden yder ordningen også areal- og vedligeholdelseskompensation for arealer i omdrift, med permanent græs eller for naturarealer. Formålet med ordningen er at nedbringe udledningen af kvælstof fra landbruget. Ordningen blev oprettet i 2018.

Alle med CVR-nr. eller CPR-nr. kan søge om tilskud, hvis de er ejer eller forpagter af et areal, der er udpeget som egnet eller potentielt egnet til etablering af minivådområde.

Et minivådområde er et konstrueret vådområde, der renser drænvand for kvælstof og fosfor. Landbruget har brug for minivådområder for at leve op til kravene om at reducere udledning af kvælstof til vandmiljøet.

Ordningen er en del af *Landbrugsreformen 2023* og det danske landdistriktsprogram, der blandt andet har til formål at styrke indsatsen med at forbedre klimaet, bruge naturens ressourcer bæredygtigt og skabe en balanceret udvikling i landdistrikterne.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 26,4 mio. kr. årigt, *jf. tabel 10.16*. De samlede udgifter til ordningen udgør 132 mio. kr. årligt, idet de resterende 80 pct. er finansieret ved EU-midler (105,6 mio. kr.) gennem Den Europæiske Landbrugsfond for udvikling af landdistrikterne.

Tabel 10.16 Projekttilskud til minivådområder

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	26	26	26

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres
Kilde: Finansloven for 2023.

10.17 Rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til projekter vedrørende rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning i de særligt udpegede Natura 2000-områder, arealer med overdrev og arealer i nationalparker. Formålet er at yde tilskud til ikke-produktionsfremmende investeringer, som bidrager til at sikre eller forbedre bevaringsstatus for naturtyper og arter. Ordningen blev oprettet i 2011.

Der gives tilskud til udgifter i forbindelse med rydning og fjernelse af træer og buske samt i forbindelse med etablering af hegn, drikkevandsforsyning, fangfolde, elforsyning og rørbroer. Ordningen kan søges af alle med et CVR-nr. eller CPR-nr. som fx lodsejere, kommuner og andre interessenter.

Ordningen er en del af det danske landdistriktsprogram, som har til formål at skabe udvikling, beskæftigelse og gode levevilkår i landdistrikterne. Programmet styrker miljø- og klimaindsatsen samt bæredygtig brug af naturressourcerne i landdistrikterne.

De nationale statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 5,0 mio. kr. årligt fra 2024, *jf. tabel 10.17.* Ordningen er 80 pct. medfinansieret af EU gennem Natura 2000-planen, som er et netværk af beskyttede naturområder i EU. Områdernes formål er at bevare og beskytte naturtyper og vilde dyre- og plantearter, som er sjældne, truede eller karakteristiske for EU-landene.

Tabel 10.17 Rydning af tilgroede arealer og forbederelse til afgræsning

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	5	5

Anm.: Ordningen er varig. Udgifterne i 2030 er en fremskrivning baseret på videreførsel af udgifterne i 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.18 Tilskud til genplantning mv. efter stormfald

Beskrivelse

Forsikringsordningen om tilskud til genplantning mv. efter stormfald indebærer, at private ejere af skov kan forsikre sig mod udgifter knyttet til genplantning af private fredskovsarealer i forbindelse med oprydning efter stormfald samt ved at rejse robust skov i stedet for den skov, der væltede. Der ydes med ordningen ikke erstatning for skovejeres tab. Formålet med ordningen er således at få hurtigt ryddet op og få bjerget værdierne af det væltede træ og fremme mere robuste skove til fremtiden.

Der er grundlæggende tale om en katastrofeordning. Det betyder, at ordningen kun kan tages i anvendelse ved stormfald af en væsentlig karakter. Det også henset til, at de forsikrede hæfter solidarisk. Således er ordningen alene blevet aktiveret tre gange og senest i 2013.

Forsikringsordningen er i udgangspunktet udgiftsneutral for staten, idet udgifterne finansieres af private skovejere, herunder administration mv., *jf. tabel 10.18*. Staten har dog med ordningen påtaget sig en risiko, idet der garanteres for ordningens forpligtelser, og der kan udbetales op til 200 mio. kr. Statens tilgodehavende ved evt. træk på statsgarantien tilbagebetales dog af de forsikrede ved en midlertidig forhøjelse af de påtegnede forsikringer fra private ejere af skov.

Tabel 10.18 Tilskud til genplantning mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	0	0

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningen i 2030 er baseret på, at omkostningen i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

10.19 Vådområder, kommunal model, fosfor

Beskrivelse

Ordningen giver tilskud til forundersøgelse og etablering af vådområder til opfangelse af fosfor. Ordningen blev oprettet i 2010.

Formålet med ordningen er en forbedring af det danske vandmiljø ved at mindske miljøskadelige udløb af fosfor til søer og danske farvande. Indsatsen for at styrke det danske vandmiljø er i overensstemmelse med de statslige vandplaner og en del af den danske CAP-plan 2023-2027, der har til formål at styrke fælles EU-målsætninger om en økonomisk bæredygtig landbrugssektor inden for miljø, klima og natur. Ordningen er medfinansieret af EU gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Et vådområde er tidligere landbrugsjord, der er taget ud af drift for at genskabe naturlige vandforhold eller såkaldte ådale, der skal fange og binde fosfor, fremfor at lade det løbe direkte ud i vandløb, søer og farvande. Området placeres, hvor udledningen af fosfor til det danske vandmiljø er størst og mest skadelig.

Ordningen kan søges af kommuner, der på baggrund af interesse fra lodsejere søger og etablerer fosforvådområder. En forundersøgelse består af en teknisk undersøgelse af muligheden for at etablere vådområde og en ejendomsmæssig undersøgelse, som blandt andet indeholder jordfordeling for lodsejeren, heriblandt erstatning for lodsejeres jord uden for projektarealet.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 2,6 mio. kr. årligt fra 2024, *jf. tabel 10.19*. Ordningen er 80 pct. medfinansieret af EU og statsligt finansieringsbidrag er en forudsætning for hjemtagning af EU-midler.

Ordningen har en nær sammenhæng med de øvrige vådområdeindsatser: *Vådområder kommunal model kvælstof, projekttilskud til minivådområder, vådområdeindsats projektjord kommunal model og udtagning af lavbundsjorder mv*.

Tabel 10.19 Vådområder, kommunal model, fosfor

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	3	3

Anm.: Ordningen er varig. Udgifterne i 2030 er en fremskrivning baseret på videreførsel af udgifterne i 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

11. Støtte til udfasning af fossile brændsler samt omstillingsstøtte

Indhold

11.1 Energibesparelser i bygninger (Bygningspuljen) ... 358
11.2 Energibesparelser i erhvervene (Erhvervspuljen) ... 360
11.3 Tilskud til afkobling af gasnettet (afkoblingsordningen) ... 362
11.4 Støtte til varmepumper ved skrotning af olie- og gasfyr (skrotningsordningen) ... 364
11.5 Pulje til certificering af CO_2-opgørelse og klimamærkning ... 366
11.6 Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv. ... 367
11.7 Bundfradrag i CO_2-afgiften ... 368
11.8 Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og CO_2-kvoter ... 369
11.9 Lempet afgift på CO_2-udledninger fra mineralogiske processer mv. ... 370
11.10 Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm) ... 372
11.11 Omstillingsstøtte til fiskeriet ... 374
11.12 Omstillingsstøtte til gartnerier ... 375
11.13 Omstillingsstøtte til virksomheder ... 376
11.14 Tilskud til udrulning af fjernvarme (fjernvarmepuljen) ... 377
11.15 Økonomisk støtte til individuelle løsninger ... 378

11.1 Energibesparelser i bygninger (bygningspuljen)

Beskrivelse

Bygningspuljen stammer fra *Energiaftale 2018* mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Puljen blev forlænget i forbindelse med *Klimaaftale for energi og industri 2020* mellem Socialdemokratiet, Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Ordningen blev oprettet i 2019 og første runde blev gennemført i 2020.

Det er muligt for helårsboligejere, herunder private husejere, ejerforeninger, andelsboligforeninger, almene boligforeninger, kollegier, interessentskaber, udlejere m.m. at ansøge om tilskud til energirenoveringer, så de kan konvertere deres varmekilde til varmepumpe og til at energirenovere boligen, så den bliver mere energieffektiv. Tilskuddet er skattefritaget for private boligejere. Det kan både omfatte borgere eller virksomheders bygninger, såfremt de er registeret som helårsboliger. Ordningen giver en indirekte fordel til de virksomheders bygninger, der kan omfattes, ligesom det giver en fordel for virksomheder, der beskæftiger sig med varmepumper og energirenovation.

Med Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 blev det aftalt, at puljen fra 2023 opsplittes i to puljer, en varmepumpepulje og en energirenoveringspulje. De to ny puljer blev aftalt etableret med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden og optimere ansøgningsflow.

Der er ikke skønnet over CO_2-effekter af ordningen.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 317 mio. kr. i 2023, 311,6 mio. kr. i 2024, 225,2 mio. kr. i 2025 og 196,0 mio. kr. i 2026, *jf. tabel 11.1*.

Tabel 11.1 Energibesparelser i bygninger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	317	225	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2026. I opgørelsen af de statslige omkostninger indgår ikke afledte administrative omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at fremme virksomheders energibesparelser og reducere virksomheders udledning af CO_2 fra energiforbrug, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med indførelse af en høj og mere ensartet CO_2-afgift fra 2025, som følge af *Aftale om en grøn skattereform for industri mv*. fra 2022, vil langt hovedparten af danske virksomheder være omfattet af en afgift på CO_2.

Mængden af CO_2-udledninger reduceres derfor i udgangspunktet mest effektivt ved at regulere CO_2-afgiften.

Dertil kommer, at ordningen hverken bidrager til negative udledninger (teknologier, der fjerner CO_2 fra atmosfæren) eller udvikling og udrulning af nye klimateknologier, der ikke endnu er rentable på markedsvilkår.

Set i forhold til en alternativ forhøjelse af CO_2-afgiften, som fører til en tilsvarende reduktion i CO_2-udledningen, giver ordningen selektiv støtte til de virksomheder, der kan gøre brug af ordningen. Eksempelvis kan virksomheder der allerede har gennemført mange energirenovationer i mindre grad bruge ordningen. Virksomheder der allerede har installeret varmepumper eller hvor andre teknologier end varmepumper er bedre kan ligeledes i mindre grad bruge ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

11.2 Energibesparelser i erhvervene (erhvervspuljen)

Beskrivelse

Erhvervspuljen er en tilskudspulje til dansk erhvervsliv. Den blev etableret med *Energiaftale 2018* mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Ordningen løber fra 2020 til 2029.

Både små og store private virksomheder i langt de fleste brancher, herunder særligt produktions-, handel- og servicevirksomheder, kan få tilskud til næsten alle typer projekter, der sparer energi eller CO_2 fra energiudledninger. Tilskuddet dækker op til 50 pct. af omkostningerne.

Formålet med tilskudsordningen er at fremme virksomheders energibesparelser og reducere virksomheders udledning af CO_2 fra energiforbrug. Da ordningen blev etableret i 2020, blev der givet tilskud til virksomheders energibesparende tiltag. Efter en række større justeringer af puljen pr. 1. november 2022 gives der nu tilskud til projekter, der medfører energibesparelser såvel som CO_2-reduktioner.

Puljens CO_2-effekt medregnes i klimafremskrivningen og bidrager til klimamålene.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 286,4 mio. kr. i 2023, 512,2 mio. kr. i 2024, 288,4 mio. kr. i 2025 og 194 mio. kr. årligt fra 2026-2029, *jf. tabel 11.2*. Herefter udløber ordningen.

Tabel 11.2 Energibesparelser i erhvervene

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	286	288	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2029. I opgørelsen af de statslige omkostninger indgår ikke afledte administrative omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at fremme virksomheders energibesparelser og reducere virksomheders udledning af CO_2 fra energiforbrug, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene.*

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med indførelse af en høj og mere ensartet CO_2-afgift fra 2025, som følge af *Aftale om en grøn skattereform for industri mv.* fra 2022 vil langt hovedparten af danske virksomheder være omfattet af en afgift på CO_2. Mængden af CO_2-udledninger reduceres i udgangspunktet mest effektivt ved at regulere CO_2-afgiften.

Dertil kommer, at ordningen hverken bidrager til negative udledninger (teknologier, der fjerner CO_2 fra atmosfæren) eller udvikling og udrulning af nye klimateknologier, der endnu ikke er rentable på markedsvilkår. Set i forhold til en alternativ forhøjelse af CO_2-afgiften, som fører til en tilsvarende reduktion i CO_2-udledningen giver ordningen selektiv støtte til de virksomheder, der kan gøre brug af ordningen. Eksempelvis kan virksomheder, der allerede har gennemført mange energibesparende tiltag, i mindre grad bruge ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

11.3 Tilskud til afkobling af gasnettet (afkoblingsordningen)

Beskrivelse

Ordningen er en tilskudspulje til dækning af omkostninger til frakobling af gasledninger til rumopvarmning i privat beboelse. Ordningen giver en indirekte fordel til producenter af varmepumper eller fjernvarme, da bevillingen er afsat til at gøre det mere økonomisk favorabelt at skifte fra gasfyr til varmepumpe eller fjernvarme. Tilskuddet gives gennem en gebyrfritagelse, som tildeles efter først-til-mølle-princippet til de ansøgere, der opfylder kriterierne. Ordningen løber i 2021-2026.

Tilskud til afkobling af gasnettet (afkoblingsordningen) blev oprettet med *Klimaaftale for energi og industri mv.* (2020) mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet. Ordningen er siden forlænget i aftale om Vinterhjælp fra 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Alternativet og Moderaterne samt i aftale om Inflationshjælp fra 2023 mellem Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Danmarksdemokraterne, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Alternativet og Nye Borgerlige.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 220,4 mio. kr. i 2023, 81,4 mio. kr. i 2024 og 101,2 mio. kr. årligt fra 2025-2026, hvorefter bevillingen udløber, *jf. tabel 11.3*.

Tabel 11.3 Tilskud til afkobling af gasnettet

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	220	101	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2026. I opgørelsen af de statslige omkostninger indgår ikke afledte administrative omkostninger.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at gøre det mere favorabelt at skifte fra gasfyr til varmepumpe eller fjernvarme, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene.*

Ordningen vurderes som udgangspunkt ikke at bidrage med additionelle CO_2-effekter, men har i stedet karakter af kompensation til husstande, der udskifter deres gasfyr. Dette skyldes bl.a., at man søger om afkoblingsstøtte, *efter* at man er blevet afkoblet gasnettet. Støtten har således ikke været en direkte forudsætning for at lave investeringen i en ny varmekilde, og man er ikke garanteret tilskud efter afkobling. Der vurderes derfor ikke at være klimamæssige begrundelser for, at staten dækker omkostninger til afkobling fra naturgasnettet. Desuden understøtter de nuværende afgifter allerede udskiftningen af gasfyr, idet afgifterne for gas er høje, mens afgifterne på elvarme er relativt lave.

Idet ordningen ikke bidrager til negative udledninger[1] eller udvikling og udrulning af nødvendige klimateknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår, bør der som udgangspunkt ikke anvendes tilskud på området.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

[1] Teknologier til at fjerne CO_2 fra atmosfæren.

11.4 Støtte til varmepumper ved skrotning af olie- og gasfyr (skrotningsordningen)

Beskrivelse

Skrotningsordningen blev oprettet i 2019. Ordningen er besluttet som led i *Energiaftale 2018* mellem den Venstre, Liberal Alliance, Konservative, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Ordningen blev åbnet i 2020 og ophører i 2026.

Puljens formål er at støtte varmepumper på abonnement. Med varmepumper på abonnement vil forbrugeren ikke skulle foretage en ligeså stor initial investering ved installering af varmepumpen, hvorfor den også kan være relevant for husstande med lavere indkomster.

Støtten gives til en energitjenesteleverandør, der påtager sig ejerskab af varmepumpen og ansvaret for installation, drift og vedligehold af varmepumpen, hvorfor disse leverandører får en økonomisk fordel. Kunden betaler typisk en engangsbetaling, et abonnementsgebyr og en pris for at få leveret varme til bygningen.

Der er ikke skønnet over evt. CO_2-effekter af ordningen.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 38,7 mio. kr. årligt i 2023-2024 og 24,7 mio. kr. årligt i 2025-2026, *jf. tabel 11.4*.

Tabel 11.4 Støtte til varmepumper ved skrotning af olie- og gasfyr

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	39	25	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2026, hvor bevillingen udgør 25 mio. kr.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at støtte varmepumper på abonnement og er derfor vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Varmepumper vurderes generelt at være en moden teknologi, der kan udrulles på markedsvilkår, hvorfor erhvervsstøtte ikke vurderes hensigtsmæssig.

De nuværende afgifter understøtter allerede denne omstilling, idet afgifterne på olie og gas er høje, mens afgifterne på elvarme er relativt lave. Støtte via skrotningsordningen vurderes ikke samfundsøkonomisk hensigtsmæssig, når de nuværende afgifter i forvejen understøtter et skifte væk fra brug af gasfyr. I lyset af at der allerede eksisterer en afgiftsstruktur, der understøtter skrotning af olie- og gasfyr, vurderes det derfor ikke hensigtsmæssigt med en anden ordning med samme formål.

Idet ordningen ikke bidrager til negative udledninger eller udvikling og udrulning af nødvendige klima-teknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår, bør der som udgangspunkt ikke anvendes tilskud på området.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

11.5 Pulje til certificering af CO_2-opgørelse og klimamærkning

Beskrivelse

Ordningen blev oprettet i 2022 som led i *Aftale om finansloven for 2022* mellem Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Alternativet og Kristendemokraterne.

Ordningen giver tilskud til, at små- og mellemstore virksomheder perioden i 2022-2025 kan få certificeret deres opgørelse af eget klimaaftryk, fx via relevant klimamærkning. Der kan fx gives støtte til køb af rådgivning eller kompetenceudvikling til at dokumentere klimaaftryk, til at betale for klimacertificering eller anden tredjepartsverifikation af klimaaftryk for virksomheder eller produkter. Puljen udmøntes efter en ansøgningsrunde.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 5,1 mio. kr. årligt i 2022-2025, *jf. tabel 11.5*.

Der er ikke skønnet over CO_2-effekter af ordningen.

Tabel 11.5 Pulje til certificering af CO_2-opgørelse og klimamærkning

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	5	5	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2025.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at gøre virksomheder i bedre stand til at måle deres klimaaftryk og er derfor vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Ordningen kan principielt afhjælpe informationsproblemer, således at forbrugerne kan træffe mere oplyste valg. Da forbrugerne alt andet lige må forventes at ønske produkter med lavere klimaaftryk kan det give en reduktion i CO_2-udledningen. Effekten forventes dog at være begrænset og givet, at der også er administrationsomkostninger, er der ikke overbevisende evidens for at det er en samfundsøkonomisk effektiv måde at sænke CO_2-udledningen på. En lidt højere CO_2-afgift vurderes at være mere effektiv, og stiller også virksomheder med mindre klimaaftryk bedre rent konkurrencemæssigt.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

11.6 Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv.

Beskrivelse

Brug af brændsler i staldbygninger, landbrug, skovbrug og gartnerier er pålagt en lavere energiafgift end generelt for industrien.

Ordningen blev indført i 2010 i forbindelse med *Forårspakke 2.0* mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, samtidig med at der blev indført energiafgifter på proces, dvs. erhvervenes forbrug i forbindelse med fremstilling. Skatteministeriet vurderede i den forbindelse, at afgiftsforhøjelserne kunne medføre udflytning af energikrævende produktion til lande med en mere lempelig regulering.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 800 mio. kr. i umiddelbar virkning og 625 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 11.6.* Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften reducerer forbruget.

Det følger af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022, at ordningen bortfalder fra 2025. Med aftalen indføres der samtidig en høj og mere ensartet CO_2-afgift med virkning fra 2025.

Tabel 11.6 Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	800 / 625	-	-

Anm.: Ordningen bortfalder fra 2025 som følge af aftalen om Grøn skattereform for industri mv. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

11.7 Bundfradrag i CO_2-afgiften

Beskrivelse

Der er et bundfradrag i CO_2-afgiften for virksomheder, som udfører energiintensive produktionsprocesser (såkaldt tunge processer), og som ikke er omfattet af EU's CO_2-kvotesystem. Ordningen blev indført i 2010.

Bundfradraget blev indført for at sidestille virksomheder i og uden for CO_2-kvotesystemet. Bundfradraget i CO_2-afgiftsloven svarer i princippet til gratiskvoterne for kvoteomfattede virksomheder.

Erhvervsstøtten består i, at der ikke er et generelt bundfradrag i CO_2-afgiften. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 55 mio. kr. i umiddelbar virkning og 45 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 11.7.* Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften reducerer forbruget.

Det følger af Aftalen om *Grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022, at ordningen bortfalder fra 2025. Med aftalen indføres der samtidig en høj og mere ensartet CO_2-afgift med virkning fra 2025.

Tabel 11.7 Bundfradrag i CO_2-afgiften

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	55 / 45	-	-

Anm.: Ordningen bortfalder fra 2025 som følge af aftalen om Grøn skattereform for industri mv. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

11.8 Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og CO_2-kvoter

Beskrivelse

Virksomheder der er omfattet under EU's kvotehandelssystem er som udgangspunkt berettiget til tildeling af gratiskvoter, som helt eller delvist dækker deres CO_2-udledninger i forbindelse med produktionen. Der er tale om en midlertidig undtagelse fra kvotehandelsdirektivets overordnede princip om, at kvoter auktioneres. Ordningen blev indført i 2004, mens kvotehandelsdirektivet blev indført med virkning fra og med 2005.

Ordningen medfører, at modtageren af gratis kvoter eller betalingsrettigheder er fritaget for beskatning af den modtagne værdi. Hvis ordningen ophæves, vil værdien af kvoterne mv. som udgangspunkt blive beskattet på tildelingstidspunktet, mens den tilsvarende værdi senere vil kunne afskrives på anvendelsestidspunktet. Ordningen sikrer således, at modtagerne ikke risikerer en likviditetsmæssig belastning i forbindelse med modtagelsen af gratis kvoter mv. som følge af beskatning.

Det er overvejende tildelingen af CO_2-kvoter, som aktuelt og fremadrettet forventes at være omfattet af ordningen. Ordningen vurderes således helt at bortfalde, hvis der på et tidspunkt ikke længere bliver uddelt gratis CO_2-kvoter.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 20 mio. kr. i umiddelbar virkning og 15 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 11.8.* Det er beregningsteknisk lagt til grund, at ordningen har en tilsvarende virkning som en generel nedsættelse af selskabsskatten. Ordningen sikrer dog, at der ikke forekommer en skattemæssig forvridning af, hvem der ansøger om og modtager gratis kvoter. Det kan udgøre en samfundsøkonomisk gevinst, som dog ikke lader sig kvantificere nærmere. Uden ordningen ville der således være en risiko for, at selskaber afholder sig fra at ansøge om kvoter, hvis det fører til likviditetsmæssige udfordringer i forhold til af afholde skatten.

Tabel 11.8 Skattefritagelse af gratis betalingsrettigheder og CO_2-kvoter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	20 / 15	20 / 15	20 / 15

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Skatteministeriet.

11.9 Lempet afgift på CO_2-udledninger fra mineralogiske processer mv.

Beskrivelse

Med *Aftale om Grøn skattereform for industri mv. (2022)* (GSR-aftalen) er det aftalt at indføre en høj og mere ensartet CO_2-afgift. Med aftalen pålægges en lavere afgift på CO_2-udledninger fra mineralogiske processer mv. end på industriens øvrige CO_2-udledninger. Den nye CO_2-afgift indfases fra 2025.

Mineralogiske processer mv. dækker over mineralogiske og metallurgiske processer, elektrolyse og kemisk reduktion. Udledninger fra cementproduktion udgør en stor andel af de samlede udledninger fra mineralogiske processer mv.

De mineralogiske processer mv. er relativt energi- og CO_2-intensive processer, og lempelsen med GSR-aftalen skal bl.a. ses i lyset af klimalovens guidende principper, hvorefter 70 pct.-målsætningen skal opfyldes under hensyntagen til blandt andet et ønske om at undgå lækage af drivhusgasser. Til lempelsen er endvidere knyttet en forventning om grøn omstilling, ligesom afgiftslempelsen skal genbesøges.

Det fremgår således af GSR-aftalen, at "*Den særlige afgift for mineralogiske processer mv. skal ses i lyset af, at virksomheder inden for denne kategori er konkurrenceudsat, og der vurderes at være risiko for udflytning ved en høj afgift.*

Når branchen får en særlig afgift, har aftalepartierne som en klar forudsætning, at branchen anvender sit økonomiske råderum til, at der sker en reel omstilling, så branchen bliver betydeligt mere grøn og leverer markante reduktioner frem mod 2030."

GSR-aftalen skal genbesøges i 2023, 2026 og 2028. Det fremgår af GSR-aftalen, at der ved genbesøgene i 2026 og 2028 skal "*ske en vurdering af afgiftsniveauet for mineralogiske processer mv. med henblik på at understøtte, at cementproduktion i Danmark frem mod 2030 skal være betydelig mere grøn. Ved genbesøgene ses på, i hvilket omfang virksomhedernes investeringer i den grønne omstilling står mål med afgiftsniveauet.*"

GSR-aftalen indebærer, at virksomheder, som ikke er omfattet af EU's kvotehandelssystem, pålægges en CO_2-afgift på 750 kr. pr. ton i 2030, mens virksomheder, som er omfattet af kvotehandelssystemet, pålægges en CO_2-afgift på 375 kr. pr. ton (2022-priser). Mineralogiske processer mv. pålægges en lempet afgiftssats på 125 kr. pr. ton CO_2 i 2030. Lempelsen for de mineralogiske processer mv. udgør dermed 250 kr. pr. ton CO_2 fra 2030, hvor de aftalte afgifter er fuldt indfaset.

Afgifterne indfases lineært fra 2025 frem mod 2030. Afgiften udgør 350 kr. pr. ton CO_2 i 2025 for virksomheder uden for kvotesektoren, mens den udgør 75 kr. pr. ton inden for kvotesektoren og 100 kr. pr. ton for mineralogiske processer mv. (2022-priser). I 2025 er afgiften for mineralogiske processer mv. således højere end afgiften for virksomheder inden for kvotesektoren, mens den i de efterfølgende år er lavere.

Efter gældende regler er der samme CO_2-afgift på alle erhvervenes udledninger uden for kvotesektoren (mens udledninger inden for kvotesektoren er fritaget for CO_2-afgift), men der er en differentiering af energiafgiften for erhverv, hvor nogle erhverv, herunder de mineralogiske processer mv., har en lempeligere sats end andre, jf. ordningen *Lempelser og fritagelser for energiafgift for jordbruget mv. og diverse processer*. Med GSR-aftalen, hvor det er hensigten at omlægge den eksisterende energiafgift til CO_2-afgift, er det alene de mineralogiske processer mv. der vil have en lempeligere sats.

Erhvervsstøtten udgør forskellen til afgiften for andre kvoteomfattede erhverv. Erhvervsstøtten skønnes i 2030 til 475 mio. kr. i umiddelbar virkning og ca. 50 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 11*.9. Adfærdseffekten afspejler, at virksomheder med mineralogiske processer mv. skønnes at reducere deres CO_2-udledninger ved højere CO_2-afgift via teknisk omstilling til fx vedvarende energi og produktionsnedgang.

Tabel 11.9 Lempet afgift på CO_2-udledninger fra mineralogiske processer mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	-	0 / -25	475 / 50

Anm.: Der er ved opgørelsen af mindreprovenuet taget udgangspunkt i en afskaffelse af lempelsen fra 2026, som udmeldes i 2023. Der er set bort fra skattesanktionen i 2025. Der er endvidere set bort fra, at mineralogske processer mv. efter gældende regler frem mod 2025 har en lempeligere energiafgift end andre erhverv. Der er taget udgangspunkt i et afgiftsgrundlag fra Klimafremskrivning- og status 2023.
Kilde: Skatteministeriet.

Den samfundsøkonomiske omkostning ved ordningen er vanskelig at opgøre, da det vil afhænge af samfundsøkonomien ved opnåelsen af alternative CO_2-reduktioner, som vil variere afhængig af virkemiddel.

11.10 Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)

Beskrivelse

Visse skibe kan anvende el med en lempet elafgift, når de ligger ved kaj. Formålet med ordningen er at forbedre miljø og klimaet. Ordningen blev indført i 2013 og udløber i 2027.

Skibene udleder mindre CO_2, når de bruger landstrøm, så de ikke selv producerer el ved hjælp af olie. Desuden reduceres skibenes udledninger af NOx, SO_2 og partikler, hvilket forbedrer luftkvaliteten i de danske havne mv.

Med afgiftslempelsen for landstrøm sættes elafgiften ned til EU's minimumsafgift på 0,4 øre pr. kWh for el fra land til forbrug i krydstogtskibe og andre større erhvervsmæssige skibe i havne. Det svarer til den sats, erhvervslivet betaler for el, der anvendes til produktion. Uden afgiftslempelsen skulle krydstogtsskibe betale en elafgift på 69,7 øre pr. kWh i 2023 efter den 1. juli 2023. Under gældende regler kan krydstogtsskibe anvende afgiftsfritaget olie til at producere el med.

Energibeskatningsdirektivet giver ikke hjemmel til afgiftslempelse for skibe. Rådet har givet tilladelse til denne afvigelse af miljøpolitiske grunde.

Ordningen er en afvigelse fra hovedreglen om, at der skal betales fuld afgift for el, som anvendes til produktionsprocesser i ikke-moms omfattede erhverv.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 6 mio. kr. i umiddelbar virkning og 0 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 11.10.* Adfærdseffekten afspejler, at ordningen skønnes at øge forbruget af landstrøm med en lav elafgift og reducere produktionen af el på skibene ved brug af afgiftsfritaget olie. Adfærdseffekten skønnes således at øge statens provenu.

Fra 2025 er der aftalt indførelse af en CO_2-afgift på fossile brændsler, der anvendes på skibe. Dermed vil ordningen fra og med 2025 medføre et mindre provenu efter adfærd ved brug af landstrøm frem for afgiftsbelagte fossile brændsler. Erhvervsstøtten kan i 2025 udgøre op til 5 mio. kr. afhængigt af, hvordan CO_2-afgiften implementeres.

Ordningen skaber et økonomisk incitament til at mindske klima- og miljømæssige udledninger, hvilket medfører en samfundsøkonomisk gevinst. Fra 2025 vil CO_2-afgiften på fossile brændsler mindske de samfundsøkonomiske konsekvenser, men ordningen vil fortsat begrænse den lokale forurening med sundhedsskadende stoffer.

Tabel 11.10 Lavere elafgift for visse skibe ved kaj (landstrøm)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	6 / -	5 / -	- / -

Anm.: Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

11.11 Omstillingsstøtte til fiskeriet

Beskrivelse

Ordningen omhandler målrettet støtte af fiskerierhvervet med henblik på at undgå, at en høj og ensartet CO_2-afgift leder til produktionsnedgang og grænsehandel frem for omstilling. Der er afsat midler til ordningen i 2025-2029, *jf. tabel 11.11*. Den konkrete støttemodel er endnu ikke besluttet.

Der blev i 2022 taget beslutning om at oprette ordningen som en del af *Aftale om grøn skattereform til industri mv.* mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Tabel 11.11 Omstillingsstøtte til fiskeriet

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	104	-

Anm.: Ordningens bevilling er på 104 mio. kr. i 2025 faldende til 52 mio. kr. i 2029.
Kilde: Finansloven for 2023.

11.12 Omstillingsstøtte til gartnerier

Beskrivelse

Ordningen er målrettet støtte til gartnerierhvervet med henblik på at undgå produktionsnedgang som følge af indførelse af en høj og mere ensartet CO_2-afgift. Der er afsat midler til ordningen i perioden 2025-2029, *jf. tabel 11.12*. Den konkrete støttemodel er endnu ikke besluttet.

Der blev i 2022 taget beslutning om at oprette ordningen som en del af A*ftale om grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Tabel 11.12 Omstillingsstøtte til gartnerier

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	52	-

Anm.: Ordningens bevilling er på 52 mio. kr. i 2025 faldende til 16 mio. kr. i 2029.
Kilde: Finansloven for 2023.

11.13 Omstillingsstøtte til virksomheder

Beskrivelse

Som led i *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti blev det besluttet at oprette omstillingsstøtte til de virksomheder, der har svært ved at omstille sig efter de bliver pålagt en ny CO_2-afgift. Det kan fx omfatte CO_2-intensive virksomheder inden for gartnerier, færger og fødevareindustrien. Endvidere kan dele af midlerne anvendes til grøn omstilling af mineralogiske processer mv. Det kan hjælpe virksomhederne i en overgangsperiode.

Der er afsat midler på bevillingen for ordningen i perioden 2025-2029, *jf. tabel 11.13.* Den konkrete støttemodel er endnu ikke besluttet.

Tabel 11.13 Omstillingsstøtte til virksomheder

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	104	-

Anm.: Ordningen udgør 104 mio. kr. i 2025 stigende til 686 mio. kr. i 2029 og udløber herefter.
Kilde: Finansloven for 2023.

11.14 Tilskud til udrulning af fjernvarme (fjernvarmepuljen)

Beskrivelse

Fjernvarmepuljen stammer fra *Klimaaftale for energi og industri* fra juni 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Puljen har midler i årene 2021-2023.

Tilskudsordningen har til formål at støtte udrulning af fjernvarme med henblik på at udfase olie- og gasfyr.

Støtten gives til fjernvarmevirksomheder, der kan få tilskud til konverteringsprojekter, hvor energieffektive fjernvarmenet udrulles i nye fjernvarmeområder, og hvor individuelle olie- og gasfyr konverteres til fjernvarme.

Der er ikke skønnet over samlede CO_2-effekter af ordningen.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 308,1 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 11.14*. Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget til 2024.

Tabel 11.14 Tilskud til udrulning af fjernvarme

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	308	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

11.15 Økonomisk støtte til individuelle løsninger

Beskrivelse

Puljen har til formål at sikre en løsning til nødstedte varmekunder, for hvem et skifte fra kollektiv fjernvarmeforsyning til en individuel løsning kan være praktisk og økonomisk uoverskuelig. Tilskudsordningen skal sikre, at varmekunder kan tilbydes alternativ opvarmning i form af en varmepumpe på abonnement, hvis de er tilknyttet et såkaldt grundbeløbsværk[2], der lukker eller afkobler varmekunderne for fjernvarmeforsyningen.

Ordningen blev oprettet i 2019. Ordningen er besluttet som led i *Energiaftale* fra juni 2018 mellem Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Der er ikke skønnet over samlede CO_2-effekter af ordningen.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 1,6 mio. kr. i 2023, hvorefter den udløber, *jf. tabel 11.15.*

Tabel 11.15 Økonomisk støtte til individuelle løsninger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	2	0	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

[2] Et varmeforsyningsanlæg, der tidligere har modtaget den nu ophørte såkaldte grundbeløbsstøtte.

12. Støtte til udbygning af grøn strøm og varme

Indhold

12.1 Pulje til test af landvindmøller 382

12.2 National ordning for geotermi 384

12.3 Pulje til vedvarende energi (VE) på mindre tilgængelige arealer 386

12.4 Pulje til test af havvindmøller 387

12.5 Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse 388

12.1 Pulje til test af landvindmøller

Beskrivelse

Ordningen er en tilskudspulje til dækning af virksomheders omkostninger til opstilling af forsøgsvindmøller på land, der kan producere energi, med henblik på at understøtte forsøg og demonstration af ny vindenergiteknologi. Ordningen blev besluttet i 2022 som led i *Klimaaftale om grøn strøm og varme* 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne.

Ved at deltage i ordningen kan virksomheder få økonomisk støtte til opstilling af forsøgsmøller på land. De støtteberettigede omkostninger er de investeringsomkostninger, der er direkte nødvendige for opstillingen af en forsøgsvindmølle, herunder:

- Produktions- eller anskaffelsesprisen for forsøgsvindmøllen
- Omkostninger til nødvendige leverancer fra underleverandører som entreprenør- og installationsydelser og lignende der angår tidspunktet før idriftsættelsestidspunktet
- Lønomkostninger hos tilsagnsmodtager, der er direkte forbundet med opstilling af den specifikke forsøgsvindmølle, kan medregnes i de støtteberettigede omkostninger
- Omkostninger til revision af regnskab som krævet af Energistyrelsen

Der kan ydes tilsagn om tilskud til forsøgsvindmøller på maksimalt 30 pct. af de støtteberettigede omkostninger, dog maksimalt 16 mio. kr. pr. forsøgsvindmølle. Det bemærkes, at midlerne i puljen til forsøgsmøller på land delvist indtægtsfinansieres gennem REPowerEU.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 85,6 mio. kr. årligt i 2023-2024, *jf. tabel 12.1.*

Tabel 12.1 Pulje til test af landvindmøller

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	86	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2024, hvor bevillingen udgør 86 mio. kr.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen støtter investeringer i udvikling af vindmøller og er derfor vurderet efter princip *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Vindmøller vurderes at være en moden teknologi, og der eksisterer i Danmark en kommerciel vindmølleindustri, som vurderes at kunne håndtere investeringer i udvikling af forsøgsmøller på land uden støttetildeling.

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med denne ordning forsøger man modsatrettet at subsidiere produktionen af forsøgsmøller på land. Idet ordningen ikke bidrager til negative udledninger eller udvikling og udrulning af nødvendige klimateknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår, bør der som udgangspunkt ikke anvendes tilskud på området.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

12.2 National ordning for geotermi[1]

Beskrivelse

Ordningen – også kaldet risikoafdækningsordningen – har til formål at mindske den økonomiske risiko ved geotermiboringer. Ordningen blev oprettet i 2012 som led i *Aftale om den danske energipolitik 2012-2020* (Energiaftalen) mellem Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti.

Ved at deltage i ordningen kan selskaber med tilladelse til efterforskning og indvinding af geotermisk energi i Danmark begrænse den økonomiske risiko gennem en statsligt støttet forsikringsordning, der er forbundet med geotermirelaterede boreprojekter. Deltagelse i ordningen er frivillig og kan ske efter forudgående vurdering af et nedsat ekspertråd.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 0,4 mio. kr. årligt, *jf. tabel 12.2*. Tilskuddet vil løbende blive suppleret af deltagende selskabers egenbetaling gennem en præmiestruktur, så ordningen forventes at være selvfinansierende, men med økonomisk sikkerhed fra de statslige indskudte midler. Der er således på nuværende tidspunkt begrænsede udgifter til ordningen. Erhvervsstøtteelementet opstår som følge af egenbetalingen for at deltage, som er lavere end den estimerede præmie, såfremt forsikringen kunne købes på kommerciel basis.

Ordningen bidrager ikke til negative udledninger.

Tabel 12.2 National ordning for geotermi

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	0	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes efter dens bidrag til energiproduktion uden udledninger af CO2 og derfor efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamål.*

Geotermi er afgiftsfritaget og støttes dermed gennem det nuværende afgiftssystem. Det vurderes ikke at være nødvendigt med statslig risikoafdækning frem for privat risikoafdækning for virksomheder, der laver geotermiboringer. Derfor bør der som udgangspunkt heller ikke ydes statsligt tilskud på området, da virksomhederne selv vil kunne finansiere og forestå den nødvendige risikoafdækning. Der har desuden aktuelt ikke været udbetalinger fra ordningen, hvilket understøtter, at der også fra virksomhedernes side er begrænset efterspørgsel efter ordningen. Med den begrænsede anvendelse bidra-

[1] Geotermi er en vedvarende energiform. Geotermisk energi findes i undergrunden i form af varmt saltholdigt vand. Temperaturen i undergrundens jordlag stiger med dybden, da varme strømmer fra jordens indre mod jordens overflade. Varmen i vandet kan udnyttes til energi.

ger ordningen heller ikke til negative udledninger eller udvikling og udrulning af nødvendige klimateknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår, hvorfor der som udgangspunkt ikke længere bør anvendes tilskud på området.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

12.3 Pulje til vedvarende energi (VE) på mindre tilgængelige arealer

Beskrivelse

Ordningen er en tilskudspulje, der skal støtte produktion af vedvarende energi på mindre tilgængelige arealer såsom større tagarealer, langs motorveje mm.

Ordningen blev besluttet med *Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022* mellem Socialdemokratiet, Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Kristendemokraterne.

Der er afsat midler til puljen fra 2024 og frem til 2046, *jf. tabel 12.3*. Den konkrete indretning af puljen er endnu ikke besluttet.

Tabel 12.3 Pulje til vedvarende energi (VE) på mindre tilgængelige arealer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	11	21

Anm.: Der er i henhold til den politiske aftale afsat midler frem til 2046.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at støtte produktionen af vedvarende energi på mindre tilgængelige arealer og er derfor vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Ordningen støtter investeringer, der benytter sig af teknologier (fx solceller på tage), der generelt er modne og kan udrulles på markedsvilkår. Indfrielse af nationale klimamål, bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Den samfundsmæssige værdi af mindre CO_2-udledning afhænger ikke af, hvordan den mindre CO_2-udledning tilvejebringes, hvorfor det som udgangspunkt ikke er omkostningseffektivt at støtte bestemte former for produktion af vedvarende energi, der vil kunne bidrage med CO_2-reduktioner. En tilsvarende reduktion i CO_2-udledningen kan mere effektivt opnås gennem en højere CO_2-afgift. Nærværende ordning til vedvarende energi på mindre tilgængelige arealer vurderes dog ikke at bidrage til CO_2-reduktioner, da Danmark i 2030 allerede ventes at have 100 pct. grøn strøm, hvorfor yderligere opstilling af VE ikke fortrænger fossil elproduktion. Da ordningen dertil hverken bidrager til negative udledninger eller udvikling og udrulning af nødvendige klimateknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår, bør der som udgangspunkt ikke anvendes tilskud på området.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

12.4 Pulje til test af havvindmøller

Beskrivelse

Puljen er afsat til test af havvindmøller med henblik på at styrke rammevilkårene for udvikling af fremtidens havvindmøller. De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 105,5 mio. kr. i 2024 (2023-pl), hvor støtten udmøntes. Den konkrete indretning af ordningen er endnu ikke besluttet.

Midlerne er afsat med *Aftale om grøn skattereform for industri mv*. af juni 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Ordningen vurderes ikke at bidrage til CO_2-reduktioner.

Tabel 12.4 Pulje til test af havvindmøller

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	-	-

Anm.: Ordningen er etårig og gælder kun i 2024, hvor der er afsat 105,5 mio. kr.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen støtter investeringer i udvikling af havvindmøller, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med indførelse af en ensartet CO2-afgift fra 2025 som følge af *Aftale om en grøn skattereform for industri mv.* fra 2022 vil langt hovedparten af danske virksomheder være omfattet af en afgift på CO2. Idet ordningen ikke bidrager til negative udledninger eller udvikling og udrulning af nødvendige klimateknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår, bør der som udgangspunkt ikke længere anvendes tilskud på området.

Havvindmøller vurderes at være en moden teknologi, og der eksisterer i Danmark en kommerciel vindmølleindustri, som bør kunne håndtere investeringer i udvikling af havvindmøller uden støtte.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

12.5 Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse

Beskrivelse

Vedvarende energibrændsler er fritaget for energiafgift. Eftersom biomasse er vedvarende energi, er det afgiftsfritaget. Det følger bl.a. af de obligatoriske rammevilkår i EU's Energibeskatningsdirektiv. Afgiftsfritagelsen omfatter både erhverv og husholdninger, herunder brænde til pillefyr, brændeovne mv.

De første energiafgifter blev indført i 1970'erne, hvor biomasse ikke blev omfattet af afgiftslovene. Afgiftsfritagelsen tilskynder til at vælge CO_2-neutral biomasse frem for fossile bændsler.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 1,1 mia. kr. i umiddelbar virkning og ½ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 12.5.* Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften reducerer forbruget.

Det følger af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv*. fra juni 2022, at ordningen bortfalder fra 2025. Med aftalen indføres der samtidig en høj og mere ensartet CO_2-afgift med virkning fra 2025.

Tabel 12.5 Afgiftsfritagelse af vedvarende energi fra biomasse

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	1.100 / 500	-	-

Anm.: Ordningen bortfalder fra 2025 som følge af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv*. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

13. Støtte til grønne gasser og brændstoffer

Indhold

13.1 Reserve til afgiftsfritagelse af biogas 392

13.2 Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere 393

13.3 Afgiftsfritagelse for brændsler og el til tog 394

13.4 Afgiftsfritagelse for brændsler til fly 395

13.5 Biogas og andre grønne gasser (opgradering, transport og proces) i forbindelse med Klimaaftalen 396

13.1 Reserve til afgiftsfritagelse af biogas

Beskrivelse

Der er med *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* fra 2022 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti afsat en reserve til at fremme oprindelsesgarantier for biogas gennem afgiftsfritagelse i perioden 2024-2030.

Da biogas blandes med naturgas i ledningsnettet (ledningsgas), er forbrug af biogas og naturgas underlagt samme afgifter, hvorimod produktionen af biogas støttes. Ved brug af oprindelsesgarantier for biogas, vil gasforbrugere kunne dokumentere forbrug af biogas, hvorefter gasforbruget vil kunne afgiftsfritages. Der er ikke taget stilling til den konkrete model for oprindelsesgarantier eller afgiftsfritagelse.

Reserven udgør 103,9 mio. kr. årligt i perioden 2024-2030.

Tabel 13.1 Reserve til afgiftsfritagelse af biogas

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	104	104

Anm.: Ordningen er varig fra 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at fremme biogas via afgiftsfritagelse, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med indførelse af en ensartet CO_2-afgift fra 2025 som følge af *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* fra 2022 vil langt hovedparten af danske virksomheder være omfattet af en afgift på CO_2.

Da biogas blandes med naturgas i gasnettet og derfor underlægges en CO_2-afgift, kan biogas ikke fremmes gennem afgifter. Oprindelsesgarantier vil i princippet kunne løse dette problem og fremme en mere omkostningseffektiv omstilling, *jf. ordningen om "Biogas og andre grønne gasser (opgradering, transport og proces)"*. Da biogas støttes i produktionsleddet, og da støtten ventes at udgøre mere end afgiften, vil en afgiftsfritagelse af biogas dog reelt udgøre dobbeltstøtte af biogas, hvis ikke støtten samtidig fjernes. Da støtten til produktion af biogas ventes at løbe frem mod 2050, vurderes det for nuværende ikke hensigtsmæssigt at afgiftsfritage brugen af biogas.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

13.2 Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere

Beskrivelse

Brændsler til skibe, færger og fiskefartøjer er fritaget for både energiafgift og CO_2-afgift. Fritagelserne gælder ikke lystfartøjer.

Formålet er at skabe lige markedsvilkår, så danske skibe, færger og fiskefartøjer ikke økonomisk er dårligere stillet end udenlandske konkurrenter som følge af højere omkostninger.

De første energiafgifter blev indført i 1970'erne, hvor brændsler til skibe, færger og fiskefartøjer ikke blev omfattet af afgiftslovene. Argumentet var, at såfremt brændslerne ikke var fri for afgifter, ville danske skibe potentielt begynde at sejle længere til udenlandske havne for at betale mindre for deres brændsler.

Erhvervsstøtten består i forskellen mellem afgiftsfritagelsen og de sædvanlige afgifter for fossile brændsler. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 1.200 mio. kr. i umiddelbar virkning og 800 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 13.2.* Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften reducerer forbruget.

Det følger af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv*. fra juni 2022, at ordningen bortfalder fra 2025. Med aftalen indføres der samtidig en høj og mere ensartet CO_2-afgift med virkning fra 2025.

Tabel 13.2 Afgiftsfritagelse for brændsler til skibe, færger og fiskere

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	1.200 / 800	-	-

Anm.: Ordningen bortfalder fra 2025 som følge af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv*. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

13.3 Afgiftsfritagelse for brændsler og el til tog

Beskrivelse

Tog er fritaget for el-, mineralolie- og CO_2-afgift for deres brændsler og el. Formålet er at understøtte kollektiv transport. El- og mineralolieafgiften blev indført i 1970'erne.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 250 mio. kr. i umiddelbar virkning og 200 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 13.3.* Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften reducerer forbruget.

Det følger af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022, at ordningen bortfalder fra 2025. Med aftalen indføres der samtidig en høj og mere ensartet CO_2-afgift med virkning fra 2025.

Tabel 13.3 Afgiftsfritagelse for brændsler og el til tog

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	250 / 200	-	-

Anm.: Ordningen bortfalder fra 2025 som følge af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv*. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

13.4 Afgiftsfritagelse for brændsler til fly

Beskrivelse

Brændsler til fly fritages for mineral-, CO_2-, NOx- og SO_2-afgift, hvis flyene anvendes erhvervsmæssigt. De første energiafgifter blev indført i 1970'erne, hvor brændsler til fly ikke blev omfattet af afgiftslovene.

Formålet er at forbedre konkurrenceevnen for danske fly og danske lufthavne, så de ikke er økonomisk dårligere stillet end udenlandske konkurrenter.

Erhvervsstøtten består i forskellen mellem afgiftsfritagelsen og de sædvanlige afgifter for fossile brændsler. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 175 mio. kr. i umiddelbar virkning og 125 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 13.4*. Adfærdseffekten er udtryk for, at afgiften reducerer forbruget.

Det følger af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv.* fra juni 2022, at ordningen bortfalder fra 2025. Med aftalen indføres der samtidig en høj og mere ensartet CO_2-afgift med virkning fra 2025.

Tabel 13.4 Afgiftsfritagelse for brændsler til fly

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	175 / 125	-	-

Anm.: Ordningen bortfalder fra 2025 som følge af aftalen om *Grøn skattereform for industri mv.* Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

13.5 Biogas og andre grønne gasser (opgradering, transport og proces) i forbindelse med Klimaaftalen

Beskrivelse

Ordningen består af støtteudbud til biogas og andre grønne gasser og giver dermed støtte til produktion af grøn gas til gasnettet. Ordningen er aftalt i *Klimaaftale for energi og industri 2020* fra juni 2020 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Ordningen bidrager til den grønne omstilling af gasforbruget. Ordningen udmøntes i seks støtteudbud til biogas og andre grønne gasser i perioden frem mod 2030. Med støtteudbuddene konkurrenceudsættes støtten til grøn gas med henblik på at få så meget grøn gas for pengene som muligt.

Der er afsat 15,5 mia. kr. fra 2024 til og med 2044 (2023-pl). Støtten fra hvert enkelt udbud løber i 20 år. Den budgetterede udgift til ordningen udgør et loft for, hvor meget støtte, der kan gives. Den konkrete udgift kendes først, når udbud er afgjort. Herfra afhænger afløbet på udgifterne under ordningen af den producerede mængde under det støtteberettigede loft samt af, om gasprisen overstiger støtteloftet på 120 kr./GJ.

Ordningen blev i aftalen skønnet til at levere en CO_2-reduktion på 0,2 mio. ton i 2025 og 0,7 mio. ton i 2030.

Tabel 13.5 Biogas og andre grønne gasser

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	328	675

Anm.: Ordningen indfases fra 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

14. Støtte til CCS og negative udledninger

Indhold

14.1 Pulje til fangst og lagring af CO_2 (CCS) 400
14.2 Markedsbaseret tilskudspulje til fangst og lagring af CO_2 401
14.3 Teknologineutral pulje til CO_2-fangst mv. 403

14.1 Pulje til fangst og lagring af CO_2 (CCS)

Beskrivelse

Med puljen kan der gives støtte til fangst og lagring af CO_2 i undergrunden. Tilskuddet gives til fangst og lagring af CO_2 fra fossile, biogene (fx biogas, biomasse og affald) og atmosfæriske kilder. Reduktioner opnås ved fangst og lagring af CO_2 fra fossile punktkilder, mens negative udledninger opnås ved fangst fra biogene eller atmosfæriske punktkilder.

Det er aftalt, at puljen indrettes som en konkurrencebaseret pulje, hvor de billigste reduktioner modtager støtten.

Der er samlet set afsat ca. 3,0 mia. kr. fra 2026 til og med 2030. Støtten løber i 15 år. Ordningen skønnes at levere en CO_2e-reduktion på 1,8 mio. ton i 2030.

Ordningen blev oprettet i 2022 som led i Aftale mellem Socialdemokratiet og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti om Grøn skattereform for industri mv. af juni 2022.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen indfases fra 2026 med 158,3 mio. kr. og udgør 1.169,0 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 14.1.*

Tabel 14.1 Tilskudspulje til fangst og lagring af CO_2 (CCS)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	-	1.169

Anm.: Ordningen indfases fra 2026.
Kilde: Finansloven for 2023.

14.2 Markedsbaseret tilskudspulje til fangst og lagring af CO_2

Beskrivelse

Ordningen er en teknologineutral, markedsbaseret pulje, der skal bidrage til drivhusgasreduktioner ved at fremme fangst og lagring af CO_2 (CCS) samt fangst og anvendelse af CO_2 (CCU). Det gælder fx industri, affaldsforbrændingsanlæg, el- og fjernvarme (inkl. biomasse). For de dele af sektorerne, hvor CO_2-udledningerne kommer fra biogene kilder, vil fangst og lagring af CO_2 kunne bidrage med negative udledninger.

Ordningen blev oprettet i 2020 som led i *Klimaaftale for energi og industri mv. 2020* fra juni 2020 mellem Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet.

Med aftalen om en køreplan for fangst, transport og lagring af CO_2 udmøntes puljen i to faser. Første fase er afsluttet i maj 2023. Oplæg til udmøntning af puljens anden fase er under udvikling.

Midlerne indfases fra 2024 og støtten løber i 20 år med en maksimal støtteudbetaling på 16 mia. kr., hvoraf ca. halvdelen udmøntes i første fase.

Ordningen skønnes at levere en CO_2e-reduktion på 0,4 mio. ton i 2025 stigende til 0,9 mio. ton i 2030.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen indfases fra 2024 med 206,8 mio. kr. og udgør 815,0 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 14.2.*

Tabel 14.2 Markedsbaseret tilskudspulje til fangst og lagring af CO_2

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	421	815

Anm.: Ordningen indfases fra 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at støtte negative udledninger af CO_2 og er derfor vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Ordningen består delvist af støtte til CCS (reduktioner) og delvist af støtte til negative udledninger, som vurderes særskilt.

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med indførelse af en høj og mere ensartet CO_2-afgift fra 2025 som følge af Aftale om en grøn skattereform for industri mv. fra 2022 vil langt hovedparten af danske virksomheder være omfattet af en afgift på CO_2. Mængden af CO_2-udledninger styres derfor i udgangspunkt mest effektivt ved at regulere CO_2-afgiften. Ordningen bør fastholdes, da den kan støtte negative udledninger, som ikke kan fremmes via afgifter. CCS er endvidere en nødvendig klimateknologi, der endnu ikke kan konkurrere på markedsvilkår. Det vurderes således hensigtsmæssigt at give støtte til udvikling og udrulning af teknologien, indtil den vil kunne konkurrere på markedsvilkår, herunder da teknologien ikke vurderes at kunne fremmes gennem afgifter alene. Der lægges desuden vægt på, at puljen til fangst og lagring af CO_2 er midlertidig og knyttet til en tidsbegrænset omstillingsperiode, der bl.a. skal muliggøre, at teknologien over tid skal kunne klare sig på markedsvilkår og drives af en CO_2e-afgift.

Energistyrelsen har truffet afgørelse om første udbud af CCS-puljen, hvorfor der er knyttet kontraktlige forpligtelser til ordningen.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

14.3 Teknologineutral pulje til CO_2-fangst mv.

Beskrivelse

Ordningen er en teknologineutral pulje, der skal understøtte en værdikæde for opnåelse af negative udledninger. Med puljen kan der gives støtte til negative udledninger opnået fra CO_2-fangst fra biogene kilder og efterfølgende lagring i undergrunden. Med biogene kilder menes CO_2-fangst ved biogasopgradering, ved biomassebaseret kraft- og varmeproduktion, den biogene del af CO_2 fanget på affaldsforbrændingsanlæg såvel som kulstoffangst direkte fra atmosfærens CO_2-indhold og lagring i undergrunden (DACCS).

Ordningen blev oprettet i 2021 som led i delaftale mellem Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Alternativet og Kristendemokraterne om *Investeringer i et fortsat grønnere Danmark* fra december 2021.

Der er samlet afsat 2,6 mia. kr. i perioden 2024-2032. Støtten vil være betinget af verificerede permanente reduktioner. Kontraktperioden for støtte er relativt kort (otte år) for at imødekomme et forventet stigende behov for biogen CO_2 i andre værdikæder (PtX).

Ordningen skønnes at levere CO_2e-reduktioner på 0,5 mio. ton i 2025 og 2030.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 50,2 mio. kr. i 2024 og 319,9 mio. kr. årligt derefter, *jf. tabel 14.3.*

Tabel 14.3 Teknologineutral pulje til CO_2-fangst mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	-	320	320

Anm.: Ordningen indfases fra 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen har til hensigt at bidrage til negative udledninger af CO_2, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterie *A2. Indfrielse af klimamålene*.

Indfrielse af nationale klimamål bør som udgangspunkt være markedsdrevet via en afgift. Med indførelse af en høj og mere ensartet CO_2-afgift fra 2025 som følge af Aftale om en grøn skattereform for industri mv. fra 2022 vil langt hovedparten af danske virksomheder være omfattet af en afgift på CO_2. Mængden af CO_2-udledninger styres derfor i udgangspunkt mest effektivt ved at regulere CO_2-afigften. Støtten til negative udledninger bør dog her fastholdes, da disse ikke fremmes gennem afgifter. Ordningen kan således bidrage til, at der potentielt kan realiseres negative udledninger fra CO_2-fangst ved biogasopgradering og efterfølgende lagring i undergrunden, produktion af biokul gennem pyrolyse ved nedpløjning på landbrugsarealer eller kulstoffangst direkte fra atmosfærens CO_2-indhold og lagring i undergrunden (DACCS) med henblik på at indfri klimamålene. Der lægges desuden vægt

på, at puljen til CO_2-fangst mv. er midlertidig og knyttet til en tidsbegrænset omstillingsperiode, der bl.a. skal muliggøre, at teknologien over tid skal kunne klare sig på markedsvilkår og drives af en CO_2e-afgift.

Energistyrelsen har afholdt udbud vedrørende ordningen i 2023.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres.

15. Grøn forskning

Indhold

15.1 Forskning i miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas (særpulje under EUDP) 408

15.2 Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP) 410

15.3 Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP) 413

15.4 Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (MUDP) 416

15.5 ELFORSK 418

15.1 Forskning i miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas (særpulje under EUDP)

Beskrivelse

Ordningen blev oprettet i 2017 som led i *Aftale om udvikling af Nordsøen* mellem den daværende VLAK-regering (Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre. Der er tale om en særpulje, som administreres af EUDP (Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram), og som er målrettet forskning i miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas. Tilskud kan ydes til offentlige og private erhvervsvirksomheder samt videninstitutioner.

Puljens formål er at udvikle nye teknologier og metoder med henblik på at reducere det miljømæssige aftryk fra olie- gasindustrien. Dette kan fx ske gennem yderligere energieffektiviseringstiltag og ved afprøvning og test af nye teknologier og metoder under realistiske forhold fx på et olie-gas-anlæg med fokus på at reducere teknologiske såvel som kommercielle risici. Endelig kan puljen bidrage til at fremme vidensoverførsel fra forskningsinstitutioner til kommerciel anvendelse.

Eksempler på støttede projekter er flydende platforme, der kan levere elektricitet fra vedvarende energi til olie- og gasplatforme, og teknologier til at mindske miljøpåvirkning ved fjernelse af svovlbrinte ved olie- og gasproduktion.

Puljen administreres efter EUDP's regelsæt, og ansøgninger vurderes på grundlag af puljens særlige formål og EUDP's generelle kriterier.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 21,4 mio. kr. årligt i 2023-2025, *jf. tabel 15.1.* Udgifterne indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentlig finansieret forskning.

Tabel 15.1 Forskning i miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas

Mio. kr., 2023-pl.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	21	21	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2025.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen kan både anses som støtte til (anvendt) forskning og have til hensigt at bidrage til indfrielse af klimamål, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterierne *A1. Bedre samfundsøkonomi og A2. Indfrielse af klimamål.*

Ordningen kan anses som tilskud til anvendt forskning, fordi ordningen er rettet mod bestemte anvendelsesområder og dermed igangsat for at løse et konkret problem inden for mere miljøvenlig og energieffektiv produktion af olie og gas.

Private virksomheder vil typisk have incitament til at fokusere på anvendelsesorienteret forskning og prioritere forskning, hvor der forventes et økonomisk afkast for deres egen virksomhed. Hvis private virksomheder kan forvente et tilstrækkeligt positivt afkast af investeringer i forskning, udvikling og innovation, bør det som udgangspunkt være muligt at rejse kapital i et velfungerende kapitalmarked. I sådanne tilfælde er statslig støtte ikke nødvendig for, at projekterne bliver realiseret. Det må på denne baggrund forventes, at danske virksomheder vil kunne rejse kapital til forskning, der understøtter mere effektiv produktion af olie og gas, såfremt det er profitabelt.

Når forskning og udvikling er forbundet med eksternaliteter, vil markedet imidlertid typisk underinvestere i forhold til det samfundsøkonomisk optimale. Der kan således være samfundsøkonomiske gevinster ved at understøtte anvendelsesorienteret forskning og udvikling, hvis det er forbundet med positive eksternaliteter. Det kan fx være, at andre virksomheder kan tilgå forskningen og derved øge deres produktivitet, eller hvis der er barrierer for forskning for små- og mellemstore virksomheder, fx på grund af mangel på risikovillig kapital. Samtidig kan det bidrage til, at der fokuseres midler til løsninger på samfundsudfordringer, der ikke nødvendigvis kun har et økonomisk afkast – eksempelvis grøn omstilling.

Det vurderes fra et samlet samfundsøkonomisk perspektiv uhensigtsmæssigt at forudbestemme fordelingen af tilskudsmidler på branche og område, som det i et vist omfang sker under UDP'erne, når man har flere enkeltstående forskningsprogrammer. Hvis et projekt, som modtager tilskud under én af ordningerne, er samfundsøkonomisk mindre rentabelt end et projekt, som ikke modtog tilskud fra en anden ordning, vil det kunne øge den samlede samfundsøkonomiske gevinst, hvis der foretages en omfordeling af tilskuddet mellem ordningerne.

Denne særpulje under EUDP vurderes desuden også på kortere sigt uhensigtsmæssig i lyset af de nationale klimamål. Puljen kan nemlig siges at have karakter af et indirekte subsidie til produktion af fossile brændsler. Danmark har tilsluttet sig internationale aftaler om at udfase, hvad der i aftaleregi betragtes som 'ineffektive' subsidier til fossile brændsler, hvor der kun bør gives fortsatte subsidier til fossile brændsler, hvis støtte tjener et andet og væsentligt formål, som kan opnås effektivt. Det følger endvidere af Glasgow-klimapagten fra COP26 i 2022, at konkrete klimaeffekter af forskningen i mere energieffektiv olie- og gasudvinding bør holdes op imod, at det er vanskeligt at forsvare, at der anvendes offentlige midler hertil. Som følge heraf vurderes det ikke hensigtsmæssigt at give støtte ud fra et ønske om at indfri klimamål.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

15.2 Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP)

Beskrivelse

Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram er en offentlig tilskudsordning til virksomheder, universiteter mv. til udvikling og demonstration af nye grønne energiteknologier. Ordningen støtter innovativ teknologi på energiområdet, som kan bidrage til at indfri Danmarks målsætninger inden for energi og klima. Ansøgningerne bedømmes efter ni kriterier, bl.a. innovationshøjde og kommercialiseringspotentiale. Ordningen blev oprettet i 2007. Ordningen administreres under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

EUDP har siden sin oprettelse støttet over 1.000 projekter med i alt 5,7 mia. kr. fordelt på en bred vifte af teknologiområder. Projekternes egenfinansiering er af en tilsvarende størrelse. Der er i 2023 udarbejdet en evaluering af EUDP[1], som viser, at 78 pct. af de støttede projekter lykkes i høj grad og 15 pct. lykkes i nogen grad. Herudover viser evalueringen, at EUDP-virksomheder 3-5 år efter projektperioden har opnået en meromsætning på mellem 6 og 9,7 mio. kr. for hver mio. kr. i EUDP-bevilling.

EUDP er et relativt markedsnært program med fokus på at give støtte til prækommercielle projekter inden for udvikling og demonstration af nye energiteknologier. Det "ideelle" EUDP-projekt er enten drevet af industrien eller har en klar industriel deltagelse, når universiteter, GTS-institutter[2] eller andre ikke-industrielle aktører leder projekterne. Universitetsforskning støttes i forbindelse med projekter, hvor der er behov for en mere generisk tilgang til de teknologiske udfordringer. EUDP udbyder typisk midler to gange årligt.

Det typiske EUDP-projekt har 3-5 deltagere (projektleder + partnere), et projektforløb på 3-4 år og har modtaget støtte på 2-15 mio. kr. med en støtteprocent på 40–60 pct. for de enkelte projektpartnere, dog typisk højere for universiteter. EUDP´s kerneprojekter er inden for teknologiudvikling og demonstration, men der støttes herudover også et antal internationale samarbejdsprojekter i IEA-regi (*Det Internationale Energiagentur*), som typisk har netværkslignende karakter. Der er her tale om betydeligt mindre beløb pr. projekt, og IEA-projekterne er ikke omfattet af evaluering af EUDP. EUDP har historisk valgt at udvælge projekter til støtte ud fra en vurdering af projekternes kvalitet og perspektiv i forhold til en række ikke-teknologispecifikke tværgående kriterier for projekternes potentielle effekter.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 483,9 mio. kr. i 2023 og 192,4 mio. kr. årligt fra 2024 og frem, *jf. tabel 15.2.* Udgifterne indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentlig finansieret forskning.

[1] Epinion & Amsterdam Data Collective (2023): Evaluering af Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram.
[2] Godkendt Teknologisk Service (GTS). GTS-institutterne er almennyttige institutioner, der drives som private virksomheder med det formål at opbygge og formidle teknologiske kompetencer til dansk erhvervsliv.

Tabel 15.2 Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP)

Mio. kr., 2023-pl.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	484	192	192

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen kan både anses som støtte til (anvendt) forskning og have til hensigt at bidrage til indfrielse af klimamål, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterierne *A1. Bedre samfundsøkonomi og A2. Indfrielse af klimamål.*

Ordningen kan anses som støtte til anvendt forskning, fordi ordningen er rettet mod bestemte anvendelsesområder og er igangsat for bl.a. at fremme udvikling af nye grønne energiteknologier.

Private virksomheder vil typisk have incitament til at fokusere på anvendelsesorienteret forskning og prioritere forskning, hvor der forventes et økonomisk afkast for deres egen virksomhed. Hvis private virksomheder kan forvente et tilstrækkeligt positivt afkast af investeringer i forskning, udvikling og innovation, bør det som udgangspunkt være muligt at rejse kapital i et velfungerende kapitalmarked. I sådanne tilfælde er statslig støtte ikke nødvendig for, at projekterne bliver realiseret. Det må på denne baggrund forventes, at danske virksomheder vil kunne rejse kapital til forskning, der understøtter bedre energiteknologi, såfremt det er profitabelt.

Når forskning og udvikling er forbundet med eksternaliteter, vil markedet imidlertid typisk underinvestere i forhold til det samfundsøkonomisk optimale. Der kan således være samfundsøkonomiske gevinster ved at understøtte anvendelsesorienteret forskning og udvikling, hvis det er forbundet med positive eksternaliteter. Det kan fx være, at andre virksomheder kan tilgå forskningen og derved øge deres produktivitet, eller hvis der er barrierer for forskning for små- og mellemstore virksomheder, fx på grund af mangel på risikovillig kapital. Samtidig kan det bidrage til, at der fokuseres midler til løsninger på samfundsudfordringer, der ikke nødvendigvis kun har et økonomisk afkast – eksempelvis grøn omstilling.

Det vurderes fra et samlet samfundsøkonomisk perspektiv uhensigtsmæssigt at forudbestemme fordelingen af tilskudsmidler på branche og område, som det i et vist omfang sker under UDP'erne, når man har flere enkeltstående forskningsprogrammer. Hvis et projekt, som modtager tilskud under én af ordningerne, er samfundsøkonomisk mindre rentabelt end et projekt, som ikke modtog tilskud fra en anden ordning, vil det kunne øge den samlede samfundsøkonomiske gevinst, hvis der foretages en omfordeling af tilskuddet mellem ordningerne. Det skal også ses i lyset af, at der vurderes at være et overlap i relevante projekter med Danmarks Innovationsfond. Innovationsfonden har fx afsat midler til Power-to-X, fangst og lagring af CO_2 (CCS), landbrug, cirkulær økonomi, bioressourcer, energi, klima og miljø. Der vurderes også at kunne være stordriftsfordele forbundet med, at der sker en større samtænkning af de forskellige indsatser under UDP'erne.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres, men at forskningsområdet herunder udvikling- og demonstrationsprogrammerne, ELFORSK og Danmarks Innovationsfond sammenlægges og samtænkes.

15.3 Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP)

Beskrivelse

Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP) støtter forsknings-, udviklings- og demonstrationsaktiviteter inden for det danske fødevareerhverv, der omfatter fødevare-, jordbrugs-, fiskeri- og akvakulturområdet. GUDP understøtter også samarbejde mellem alle aktører i fødevareerhvervets værdikæde, herunder mellem offentlige og private aktører samt internationalt, bl.a. via medfinansiering af ERA-nets (European Research Areas). Ordningen administreres under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Formålet med GUDP er at fremme udviklingen inden for fødevare-, jordbrugs-, fiskeri- og akvakulturområdet. Det sker ved, at private virksomheder kan søge tilskud til projekter, som de alternativt selv skulle finansiere. Projekternes positive virkning på klima og miljø, natur, fødevaresikkerhed og -kvalitet, human sundhed, dyrevelfærd samt bæredygtig ressourceanvendelse vægtes højt. GUDP ledes af en bestyrelse, der udarbejder strategi samt handlingsplaner i dialog med interessenterne på området. Fødevareministeren godkender strategi og handlingsplan. På grundlag af strategi og handlingsplan træffer bestyrelsen beslutning om anvendelse af ordningens midler.

Ordningen er rettet mod landmænd, fiskere, virksomheder, private og offentlige forskningsinstitutioner og foreninger, som gennem ordningen opnår direkte tilskud til godkendte projekter. Programmet har to årlige ansøgningsrunder. Derudover annonceres særlige puljer til fx økologi, klimateknologi eller lignende som særskilte ansøgningsrunder.

Alle GUDP-projekter skal bidrage til såvel grøn som økonomisk bæredygtighed. Projektansøgninger vurderes således ud fra seks parametre: Fire grønne og to økonomiske parametre. Alle projekter skal have effekt på mindst én af de grønne parametre og samtidig bidrage til øget vækst og indtjening i erhvervet.

Inden for grøn bæredygtighed lægges vægt på:

- Begrænset påvirkning af miljøet fra næringsstoffer, pesticider og klimagasser
- Bæredygtig ressourceanvendelse
- Fødevaresikkerhed og -kvalitet, human sundhed og ernæring
- Skånsomme produktionsmetoder

Inden for økonomisk bæredygtighed lægges vægt på:

- Projektdeltagernes provenu
- Videre økonomisk effekt

Ud over projekternes konkrete effekter indgår forhold som nyhedsværdi, relevans og deltagernes kompetencer i en helhedsvurdering af projekterne.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 245,7 mio. kr. i 2023 og 195,7 mio. kr. årligt fra 2024 og frem, *jf. tabel 15.3.* Langt størstedelen af udgifterne indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentlig finansieret forskning.

Tabel 15.3 Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP)

Mio. kr., 2023-pl.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	246	196	196

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen kan både anses som støtte til (anvendt) forskning og have til hensigt at fremme udviklingen inden for fødevare-, jordbrugs-, fiskeri- og akvakulturområdet efter kriterierne *A1. Bedre samfundsøkonomi* og *A2. indfrielse af klimamål.*

Ordningen kan anses som tilskud til anvendt forskning, fordi ordningen er rettet mod bestemte anvendelsesområder og igangsat for bl.a. at fremme forsknings-, udviklings- og demonstrationsaktiviteter for det danske fødevareerhverv.

Private virksomheder vil typisk have incitament til at fokusere på anvendelsesorienteret forskning og prioritere forskning, hvor der forventes et økonomisk afkast for deres egen virksomhed. Hvis private virksomheder kan forvente et tilstrækkeligt positivt afkast af investeringer i forskning, udvikling og innovation, bør det som udgangspunkt være muligt at rejse kapital i et velfungerende kapitalmarked. I sådanne tilfælde er statslig støtte ikke nødvendig for, at projekterne bliver realiseret. Det må på denne baggrund forventes, at danske virksomheder vil kunne rejse kapital til forskning, der understøtter positive effekter på fødevare-, jordbrugs-, fiskeri- og akvakulturområdet, såfremt det er profitabelt.

Når forskning og udvikling er forbundet med eksternaliteter, vil markedet imidlertid typisk underinvestere i forhold til det samfundsøkonomisk optimale. Der kan således være samfundsøkonomiske gevinster ved at understøtte anvendelsesorienteret forskning og udvikling, hvis det er forbundet med positive eksternaliteter. Det kan fx være, at andre virksomheder kan tilgå forskningen og derved øge deres produktivitet, eller hvis der er barrierer for forskning for små- og mellemstore virksomheder, fx på grund af mangel på risikovillig kapital. Samtidig kan det bidrage til, at der fokuseres midler til løsninger på samfundsudfordringer, der ikke nødvendigvis kun har et økonomisk afkast – eksempelvis grøn omstilling.

Det vurderes fra et samlet samfundsøkonomisk perspektiv uhensigtsmæssigt at forudbestemme fordelingen af tilskudsmidler på branche og område, som det i et vist omfang sker under UDP'erne, når man har flere enkeltstående forskningsprogrammer. Hvis et projekt, som modtager tilskud under én af ordningerne, er samfundsøkonomisk mindre rentabelt end et projekt, som ikke modtog tilskud fra en anden ordning, vil det kunne øge den samlede samfundsøkonomiske gevinst, hvis der foretages en omfordeling af tilskuddet mellem ordningerne. Det skal også ses i lyset af, at der vurderes at være et overlap i relevante projekter med Danmarks Innovationsfond. Innovationsfonden har fx afsat midler til Power-to-X, fangst og lagring af CO_2 (CCS), landbrug, cirkulær økonomi, bioressourcer, energi, klima

og miljø. Der vurderes også at kunne være stordriftsfordele forbundet med, at der sker en større samtænkning af de forskellige indsatser under UDP'erne.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres, men at forskningsområdet herunder udvikling- og demonstrationsprogrammerne, ELFORSK og Danmarks Innovationsfond sammenlægges og samtænkes.

15.4 Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (MUDP)

Beskrivelse

Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (MUDP) giver tilskud til virksomheder, universiteter mv. til bl.a. udvikling, test og demonstration af ny miljøteknologi. I udvælgelsen af projekter lægges bl.a. vægt på det miljø- og ressourcemæssige potentiale, projektets nyhedsværdi samt erhvervsmæssige potentiale. Der kan endvidere afholdes udgifter til etablering af innovationspartnerskaber, understøttelse af internationalt og bilateralt samarbejde på miljø- og innovationsområdet og vidensopbygning. Ordningen administreres under Miljøministeriet.

Ordningen blev oprettet i 2008, og der bevilges tilskud til i størrelsesordenen 40-60 projekter årligt. Midlerne er fordelt inden for en række miljøtemaer fx vedrørende vand- og klimatilpasning og miljøfarlige stoffer.

MUDP ledes af en bestyrelse, hvor medlemmerne udpeges af regeringen. Der er krav om medfinansiering til projekterne. MUDP sekretariatsbetjenes af Miljøstyrelsen.

Ud over MUDP har man i dag flere branche- og teknologispecifikke, bevillingsfinansierede tilskudsordninger inden for anvendelsesorienteret forskning fx i regi af innovationsfonden, Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP), Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP) mv.

Der blev i 2017 udarbejdet en evaluering af MUDP, som tog afsæt i gennemførte projekter i perioden 2007-2014. De overordnede konklusioner var bl.a., at indsatserne har ført til øget erhvervsaktivitet hos de deltagende virksomheder samt højere beskæftigelsesudvikling, men umiddelbart ikke øget arbejdsproduktivitet sammenlignet med erhvervslivet i øvrigt. Evalueringen peger på, at det kan skyldes, at datagrundlaget på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkeligt stort.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør godt 27 mio. kr. årligt frem mod 2025, *jf. tabel 15.4*. Der er i 2023 yderligere statslige omkostninger til MUDP som led i den årlige udmøntning af forskningsreserven. Udgifterne indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentlig finansieret forskning.

Tabel 15.4 Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (MUDP)

Mio. kr., 2023-pl.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	128	27	0

Anm.: Ordningen udløber i 2025.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen kan både anses som støtte til (anvendt) forskning og have til hensigt at bidrage til indfrielse af miljømål, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterierne *A1. Bedre samfundsøkonomi* og *A2. indfrielse af klimamål.*

Ordningen kan anses som tilskud til anvendt forskning, fordi ordningen er rettet mod bestemte anvendelsesområder inden for miljøteknologisk udvikling.

Private virksomheder vil typisk have incitament til at fokusere på anvendelsesorienteret forskning og prioritere forskning, hvor der forventes et økonomisk afkast for deres egen virksomhed. Hvis private virksomheder kan forvente et tilstrækkeligt positivt afkast af investeringer i forskning, udvikling og innovation, bør det som udgangspunkt være muligt at rejse kapital i et velfungerende kapitalmarked. I sådanne tilfælde er statslig støtte ikke nødvendig for at projekterne bliver realiseret. Det må på denne baggrund forventes, at danske virksomheder vil kunne rejse kapital til forskning, der understøtter mere effektiv produktion af olie og gas, såfremt det er profitabelt.

Det kan være tilfældet, at der eksisterer positive eksternaliteter fra anvendt forskning, demonstrationsprojekter mv., såfremt resultaterne kan tilgås af øvrige virksomheder og derigennem øge deres produktivitet. Det ville tilsige underinvesteringer ift. det samfundsøkonomisk optimale niveau. Omvendt vil det for den enkelte virksomhed typisk være optimalt for at øge egen indtjening at udelukke andre fra at tilgå eller anvende resultaterne, fx gennem patenter.

Når forskning og udvikling er forbundet med eksternaliteter, vil markedet imidlertid typisk underinvestere i forhold til det samfundsøkonomisk optimale. Der kan således være samfundsøkonomiske gevinster ved at understøtte anvendelsesorienteret forskning og udvikling, hvis det er forbundet med positive eksternaliteter. Det kan fx være, at andre virksomheder kan tilgå forskningen og derved øge deres produktivitet, eller hvis der er barrierer for forskning for små- og mellemstore virksomheder, fx på grund af mangel på risikovillig kapital. Samtidig kan det bidrage til, at der fokuseres midler til løsninger på samfundsudfordringer, der ikke nødvendigvis kun har et økonomisk afkast – eksempelvis grøn omstilling.

Det vurderes fra et samlet samfundsøkonomisk perspektiv uhensigtsmæssigt at forudbestemme fordelingen af tilskudsmidler på branche og område, som det i et vist omfang sker under UDP'erne, når man har flere enkeltstående forskningsprogrammer. Hvis et projekt, som modtager tilskud under én af ordningerne, er samfundsøkonomisk mindre rentabelt end et projekt, som ikke modtog tilskud fra en anden ordning, vil det kunne øge den samlede samfundsøkonomiske gevinst, hvis der foretages en omfordeling af tilskuddet mellem ordningerne. Det skal også ses i lyset af, at der vurderes at være et overlap i relevante projekter med Danmarks Innovationsfond. Innovationsfonden har fx afsat midler til Power-to-X, fangst og lagring af CO_2 (CCS), landbrug, cirkulær økonomi, bioressourcer, energi, klima og miljø. Der vurderes også at kunne være stordriftsfordele forbundet med, at der sker en større samtænkning af de forskellige indsatser under UDP'erne.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres, men at forskningsområdet herunder udvikling- og demonstrationsprogrammerne, ELFORSK og Danmarks Innovationsfond sammenlægges og samtænkes.

15.5 ELFORSK

Beskrivelse

ELFORSK er et forsknings- og udviklingsprogram, der yder tilskud til forsknings- og innovationsprojekter, der har til formål at fremme effektiv energianvendelse og fleksibilitetsløsninger inden for el og energi via data, digitalisering og sektorkobling. Projekterne skal understøtte anvendelsen af energidata og nye services, som elsektoren og dets kunder efterspørger for at opnå en effektiv udnyttelse og udvikling af el-systemet. Herunder støtter ELFORSK projekter inden for tre kategorier: 1) Industriel forskning, 2) Eksperimentel udvikling og 3) Gennemførlighedsundersøgelse. Ordningen blev oprettet i 2002.

Støtte fra ELFORSK kan søges af private eller offentlige virksomheder eller vidensinstitutioner, herunder universiteter og Godkendte Teknologiske Serviceinstitutter (GTS'er), der er registreret i det Centrale Virksomhedsregister i Danmark. Udenlandske projektpartnere kan også deltage, så længe projektet bidrager til fremme af teknologiudviklingen og den effektive energianvendelse i Danmark, og hovedansøger er registreret med dansk CVR-nummer. Ordningen administreres af Green Power Denmark (tidligere Dansk Energi). ELFORSK udmønter 25 mio. kr. årligt og tilsigter at støtte projekter med minimum 5 mio. kr. samlet. I 2022 har ELFORSK givet tilsagn om støtte til tre projekter. Projekterne har en typisk varighed på 2-3 år.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 25 mio. kr. i årligt, *jf. tabel 15.5.* Udgifterne indgår i forskningsmålsætningen om, at Danmark skal investere mindst 1 pct. af BNP i offentlig finansieret forskning.

Tabel 15.5 ELFORSK

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	25	25	25

Anm.: Ordningen er varig.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen kan både anses som støtte til (anvendt) forskning og have til hensigt at bidrage til indfrielse af klimamål, hvorfor ordningen er vurderet efter kriterierne *A1. Bedre samfundsøkonomi* og *A2. Indfrielse af klimamål.*

ELFORSK kan anses som tilskud til anvendt forskning, fordi ordningen er rettet mod bestemte anvendelsesområder og dermed igangsat for at løse et konkret problem inden for mere effektiv energianvendelse.

Private virksomheder vil typisk have incitament til at fokusere på anvendelsesorienteret forskning og prioritere forskning, hvor der forventes et økonomisk afkast for deres egen virksomhed. Hvis private virksomheder kan forvente et tilstrækkeligt positivt afkast af investeringer i forskning, udvikling og innovation, bør det som udgangspunkt være muligt at rejse kapital i et velfungerende kapitalmarked. I

sådanne tilfælde er statslig støtte ikke nødvendig for, at projekterne bliver realiseret. Det må på denne baggrund forventes, at danske virksomheder vil kunne rejse kapital til forskning, der understøtter mere effektiv energianvendelse, såfremt det er profitabelt.

Når forskning og udvikling er forbundet med eksternaliteter, vil markedet imidlertid typisk underinvestere i forhold til det samfundsøkonomisk optimale. Der kan således være samfundsøkonomiske gevinster ved at understøtte anvendelsesorienteret forskning og udvikling, hvis det er forbundet med positive eksternaliteter. Det kan fx være, at andre virksomheder kan tilgå forskningen og derved øge deres produktivitet, eller hvis der er barrierer for forskning for små- og mellemstore virksomheder, fx på grund af mangel på risikovillig kapital. Samtidig kan det bidrage til, at der fokuseres midler til løsninger på samfundsudfordringer, der ikke nødvendigvis kun har et økonomisk afkast – eksempelvis grøn omstilling.

ELFORSK skal overordnet bidrage til de energipolitiske målsætninger, men da der er tale om langsigtede innovationsprojekter, er det meget vanskeligt at kvantificere en eventuel CO2-reduktion. Det vurderes derfor usikkert, om og i hvilket omfang ordningen bidrager til indfrielse af klimamålene. Det bemærkes, at et vurderingskriterie i ordningerne er, at ansøger sandsynliggør de klimamæssige effekter, som angives kvalitativt, gerne suppleret af kvantitative angivelse af CO2-reduktionen. Samtidig tilsiger indførelsen af en ensartet afgift på CO2 fra 2025 en grundlæggende varsomhed over for støtte til tiltag og teknologier, der ikke enten bidrager til negative udledninger eller klimateknologier, der ikke kan udrulles på markedsvilkår.

Det vurderes desuden, at indsatser til bl.a. effektiv energianvendelse mest hensigtsmæssigt administreres via en samtænkning med de statslige midler, der er afsat i regi af Innnovationsfonden og de tre statslige Udviklings- og Demonstrationsprogrammer.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler ikke, at ordningen saneres, men at ordningen sammenlægges og samtænkes med udviklings- og demonstrationsprogrammerne og Danmarks Innovationsfond.

16. Regional udvikling

Indhold

16.1 Pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne og de små øsamfund (Landdistriktspuljen) ... 422

16.2 Pulje til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker ... 424

16.3 Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster mv. ... 426

16.4 Støtte til udvikling af landdistrikterne under den danske strategiske CAP-plan ... 428

16.5 Straksfradrag for aktiver betalt med tilskud fra landdistriktsloven og EU's strukturfonde mv. ... 429

16.6 Rabatter til passagergrupper på fjernbusruter ... 430

16.7 Bredbåndsdækning og digital infrastruktur mv. ... 431

16.1 Pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne og de små øsamfund (Landdistriktspuljen)

Beskrivelse

Formålet med Landdistriktspuljen er at fremme landdistriktsudvikling gennem støtte til projekter, der kan fremme beskæftigelse, erhvervsudvikling, service, levevilkår, bosætning samt lokale kultur- og fritidsaktiviteter i landdistrikterne og de små øsamfund, eller som kan belyse landdistrikternes udviklingsvilkår og informere om udviklingsmulighederne i landdistrikterne. Ordningen blev oprettet i 1994.

Støtten gives som tilskud til almennyttige projekter. Til projekter på de små øer kan støtten dog gives som lån. Puljen støtter en bred vifte af projekter, herunder udviklings- og bosætningsstrategier, lokale aktiviteter, events og renoveringer og anlæg af fx forsamlingshuse, legepladser eller shelters.

I 2022 gik puljen til fem typer projekter:

- *Forsøgsprojekter i landdistrikterne* med henblik på at fremme beskæftigelse, erhvervsudvikling, service, levevilkår, bosætning samt lokale kultur- og fritidsaktiviteter i landdistrikterne.
- *Forskningsprojekter,* som skal belyse udviklingsvilkår og -muligheder i landdistrikterne.
- *Projekter på de små øer,* som har til formål at sikre levevilkårene i de små øsamfund. Projekterne kan opnå støtte i form af tilskud eller lån og iværksættes på en eller flere af de 27 småøer[1].
- *Projekter i områder med landvindmøller* i form af almennyttige, rekreative, sociale og kulturelle projekter, der fremmer oplevelser i nærområdet, styrker den lokale sammenhængskraft eller kompenserer for gener fra landvindmøller.
- *Pulje til borgerdrevne dagligvarebutikker*.

Projektstøtten tildeles efter åbne ansøgningsrunder. Både foreninger, private, virksomheder, selvejende og offentlige institutioner samt kommuner og regioner kan opnå støtte fra puljen. Det kan dog variere, hvilke aktører der kan søge de enkelte projekttyper.

Ud over støtten til projekter yder Landdistriktspuljen også aftalebaseret støtte til udvalgte aktører på baggrund af mål- og resultatplaner. I 2022 modtog følgende faste aftalepartnere midler fra puljen: Center for Landdistriktsforskning, Food Organisation of Denmark (FOOD), Landdistrikternes Fællesråd samt Sammenslutningen af Danske Småøer.

Der er statslige omkostninger forbundet med ordningen for 44,8 mio. kr. årligt i 2023-2024 og 24,2 mio. kr. årligt fra 2025, *jf. tabel 16.1.*

[1] Øerne er: Aarø, Agersø, Anholt, Askø (inkl. Lilleø), Avernakø, Baagø, Barsø, Birkholm, Bjørnø, Drejø, Egholm, Endelave, Fejø, Femø, Fur, Hjarnø, Hjortø, Lyø, Mandø, Nekselø, Omø, Orø, Sejerø, Skarø, Strynø, Tunø, Venø.

Tabel 16.1 Pulje til forsøgsvirksomhed i landdistrikterne og de små øsamfund (Landdistriktspuljen)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	45	24	24

Anm.: Ordningen er varig. De i tabellen angivne bevillinger indeholder midler til Plan- og Landdistriktsstyrelsens administration af ordningerne. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Puljen kan yde støtte til skiftende projekter med mange forskellige formål og virkemåder fra år til år. Ordningen vurderes primært at have fokus på regional udvikling, hvor midlerne er rettet mod at skabe aktivitet i landdistrikterne og de små øsamfund. På den baggrund vurderes ordningen efter kriterie *A1. Bedre samfundsøkonomi* og *A3. Andre samfundshensyn*.

Overordnet bemærkes det, at ordningen kan være med til at støtte fx forskningsaktiviteter og andre projekter af mere almennyttig karakter, der har karakter af offentlige goder, og som sandsynligvis ikke vil blive gennemført i samme omfang i fravær af ordningen.

Formålet om at styrke den regionale balance og udvikling kan adresseres ved forskellige tiltag, og det er ekspertgruppens udgangspunkt, at bredere og mere strukturelle tiltag frem for årlige tilskudspuljer er en mere hensigtsmæssig og effektiv tilgang. Det sker fx allerede via udligningsordningen. Landdistriktspuljen er altså et supplement hertil, men den virker indirekte via støttede projekter, hvilket umiddelbart vurderes at være mindre effektivt.

Hertil kommer, at ordningen ikke er hensigtsmæssigt indrettet, bl.a. fordi støttens samlede formål er uklart defineret, hvorved det også er vanskeligt at pege på, om instrumentet er det rette. Det kan således ikke afvises, at en del af projekterne kan have en vis kommerciel karakter. Det vurderes således, at flere af aktiviteterne, som kan opnå midler fra puljen, også kunne finde sted i fravær af denne. Det bemærkes i den forbindelse, at ordningen har et vist overlap med aktiviteter, som også støttes under Landdistriktsprogrammet.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

16.2 Pulje til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker

Beskrivelse

Puljen har til formål at medfinansiere etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker i landdistrikterne, hvor der ikke allerede eksisterer en anden dagligvarebutik i byen, og hvor der ikke er basis for at drive en dagligvarebutik på kommercielle vilkår. Ordningen blev oprettet i 2022 og er en selvstændig konto under Landdistriktspuljen, som er en statslig pulje under Kirkeministeriet, der anvendes til at fremme landdistriktsudviklingen gennem støtte til projekter og udvalgte aktører. Ordningen er midlertidig og udløber efter 2024.

Puljen yder tilskud til forberedelser, der skal føre til åbning eller revitalisering af en butik, såsom udarbejdelse af en virksomhedsplan, herunder en markedsanalyse, opkøb og overtagelse af ejendom; opførelse, om- eller tilbygning, større indvendige og udvendige moderniseringer visuelt- eller funktionelt, herunder fx udskiftning af butikkens inventar og kasselinjer samt initiativer til understøttelse af butikkens funktion som omdrejningspunkt for et lokalt, socialt fællesskab. Puljen kan støtte ansøgere med op til 50 pct. af projektbudgettet for det enkelte projekt, dog maksimalt 600.000 kr. og mindst 100.000 kr.

Puljen administreres af Plan- og Landdistriktsstyrelsen, som afholder årlige åbne ansøgningsrunder. Støtten kan tildeles følgende aktørtyper, der ønsker at etablere eller udvikle en borgerdreven dagligvarebutik:

- Selskabsformer[2] som fx anparts- og andelsselskaber.
- Virksomhedstyper[3] som fx interessentselskaber.
- Fonde eller foreninger, der har etableret eller vil etablere en borgerdreven dagligvarebutik.

Tilskuddet tildeles alene det fællesskab (forening e.l.), der ejer butikken, og de værdier, der skabes med støtte, skal forblive i dette fællesskab. Der må ikke trækkes overskud og værdier ud af fællesskabet til ejer/-medlemskredsen. Ved en opløsning af fællesskabet skal et eventuelt overskud eller værdier komme lokalsamfundet til nytte fx ved overdragelse til andre lokale foreninger med almennyttige formål.

Der er opstillet en række krav til ansøgningerne til puljen, hvor det eksempelvis gælder, at der ikke allerede må være en anden dagligvarebutik i byen, at butikken har en forventet årlig nettoomsætning på mindst 3 mio. kr. og butikken er bemandet og har helårsåbent, at projektet bygger på et folkeligt engagement og har en lokal forankring mv.

[2] Selskabsformer omfatter alle former for selskaber med begrænset hæftelse

[3] Virksomhedstyper omfatter alle former for virksomheder med personlig og solidarisk hæftelse.

Tabel 16.2 Pulje til etablering og udvikling af borgerdrevne dagligvarebutikker

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	6	-	-

Anm.: Ordningen udløber efter 2024.
Kilde: Finansloven for 2023.

Vurdering

Ordningen vurderes at afspejle et ønske om at understøtte landdistrikterne og muligheden for at fastholde aktivitet gennem støtte til etableringen af lokale dagligvarebutikker. Ordningen vurderes derfor efter kriterie *A3. Andre samfundshensyn*.

Ordningen vurderes hovedsageligt at have til formål at understøtte regional balance. Formålet om at styrke den regionale balance og udvikling kan adresseres ved forskellige tiltag, og det er ekspertgruppens udgangspunkt, at bredere og mere strukturelle tiltag er den mest hensigtsmæssige og effektive tilgang. Det sker fx allerede via udligningsordningen. Puljen er altså et supplement hertil, men den virker indirekte via støttede projekter, hvilket umiddelbart vurderes at være mindre effektivt.

Det vurderes samtidig også generelt uhensigtsmæssigt at yde tilskud til projekter med en kommerciel karakter. Det skal også ses i lyset af, at det ikke kan afvises, at puljen går til at etablere butikker, som ville være oprettet alligevel.

Et muligt argument for ordningen er, at den kan løse et koordinationsproblem, hvor borgere i landdistrikter tillægger positiv værdi til at have en butik i nærområdet, men for at spare penge selv laver størstedelen af deres indkøb i større butikker længere væk. Det er dog ikke klart, at dette giver et argument for støtte på statsligt niveau.

Anbefaling

Ekspertgruppen anbefaler, at ordningen saneres.

16.3 Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster mv.

Beskrivelse

Der eksisterer tre tilskudsordninger vedrørende nedsættelse af færgetakster, som har til formål at betjene udkantsområder med rimelig færgetrafik og dermed forbedre tilgængeligheden til de danske øer samt understøtte den regionale udvikling:

- Tilskudsordning til nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra øer. Etableret i 2015.
- Tilskudsordning til nedsættelse af færgetakster for passagerer. Etableret i 2016.
- Tilskud til færgedrift i Skive kommune, Vesthimmerlands kommune og Sønderborg kommune. Etableret i 2004.

Ordningerne består af tilskud til kommunerne fra staten, men er defineret som erhvervsstøtte, idet nogle af de omfattede færgeruter drives af private leverandører.

a) og b) Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster for godstransport og passagerer

Ordningerne omfatter i alt 33 færgeruter fordelt på 21 kommuner, hvoraf en række kommuner med små øer er afhængige af færgeruter for at opretholde bosætning og erhverv på øerne. De fleste færger er kommunale.

Tilskuddene udbetales automatisk hvert år til de 21 omfattede kommuner. Den enkelte kommune udmønter herefter selv tilskuddet på baggrund af konkrete takster og priser på færgeruterne. I 2021 indgik tilskuddet til færgetakster i færgedrift svarende til i alt godt 6 mio. passagerer og 800.000 tons færgegods på tværs af færgeruterne.

Sammensætningen af ordningerne på passagerområdet tager udgangspunkt i et såkaldt landevejsprincip, hvor billetprisen for at sejle med en færge fastsættes således, at den svarer til omkostningen ved at køre en tilsvarende strækning på landevej. Tilskuddet er for begge ordninger øremærket, og kommunerne skal årligt dokumentere anvendelsen af tilskuddet i forhold til færgeaktivitet på gods- og passagerområdet.

Alle færgeruterne drives af kommunerne bortset fra tre ruter, der drives af en privat færgeoperatør. Det drejer sig om ruten Orø-Hammer Bakke i Holbæk Kommune, der drives af Østre Færge A/S, ruten Esbjerg-Fanø i Fanø Kommune, der drives af Molslinjen A/S og ruten Marstal-Rudkøbing i Ærø Kommune, der drives af ÆrøXpressen A/S. Det bemærkes, at tilskudsordningerne ikke dækker alle færgeruter i Danmark, da der i alt findes 55 indenrigsruter, hvor de øvrige, som ikke er omfattet af kommunale tilskud, drives kommercielt eller via statsligt udbudte kontrakter.

Ordningerne er senest evalueret i august 2022 af Indenrigs- og Boligministeriet. Evalueringen peger på, at de to tilskudsordninger er velfungerende og har medvirket til at understøtte turisme, bosætning og erhvervsudvikling på øerne. På baggrund af evalueringen og drøftelser med de politiske partier i Folketinget er der i 2023 gennemført en justering af de administrative rammer for begge ordninger.

c) Tilskud til færgedrift i Skive kommune, Vesthimmerlands kommune og Sønderborg kommune

Tilskuddet går til drift af færgeruterne i Skive, Vesthimmerlands og Sønderborg Kommuner, hvor driften tidligere var en amtslig opgave før kommunalreformen i 2007. Der er ikke overlap mellem færgeruterne under denne ordning og øvrige tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster for passagerer og godstransport. De tre kommuner skal anvende tilskuddet til færgedrift, men modsat tilskuddet til nedsættelse af færgetakster (for gods og passagerer) stilles der ikke krav om, at dette tilskud til færgedrift kobles til en specifik aktivitet (takstnedsættelse).

Ordningen udspringer af *Aftale om strukturreform* fra juni 2004, hvor de pågældende kommuner overtog en driftsforpligtelse fra de daværende amter, som staten finansierede mod kompensation fra svarende til disses tidligere udgifter til opgaven. Tilskuddet blev i 2011 besluttet videreført, hvorfor kommunerne bag de tre færgeruter fortsat modtager driftsstøtte i dag. Det vurderes på den baggrund, at en ændring af tilskuddet vil medføre kompensationskrav fra kommunerne, jf. Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), hvormed et provenu ved en eventuel sanering af ordningen ville skulle anvendes til at møde kompensationskravet fra kommunerne.

De statslige omkostninger forbundet med de tre ordninger udgør samlet set knap 140 mio. kr. årligt, hvoraf tilskudsordningen til nedsættelse af færgetakster for passagerer udgør knap 70 pct., *jf. tabel 16.3.*

Tabel 16.3 Tilskudsordninger til nedsættelse af færgetakster samt færgedrift

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger, i alt	**139**	**139**	**139**
a) Tilskudsordning til nedsættelse af færgetakster for passagerer	96	96	96
b) Tilskudsordning til nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra øer	41	41	41
c) Tilskud til færgedrift i Skive kommune, Vesthimmerlands kommune og Sønderborg kommune	2	2	2

Anm.: Ordningerne er varige. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

16.4 Støtte til udvikling af landdistrikterne under den danske strategiske CAP-plan

Beskrivelse

Den danske strategiske CAP-plan udmønter bl.a. midlerne fra den *Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne*, der er en del af EU's fælles landbrugspolitik. Midlerne går til lokale aktionsgrupper (LAG), som uddeler midler til lokale udviklingsprojekter i landdistrikterne. Ordningen er oprettet i 2014.

Programmet realiseres ved finansiering fra EU og den danske stat, hvor EU bidrager med 80 pct. af finansieringen, mens de resterende 20 pct. kommer fra staten. Den sidste programperiode løb fra 2014 til 2022, mens den nuværende periode løber fra 2023 til 2027.

Til at understøtte udvikling, beskæftigelse og gode levevilkår i landdistrikterne findes den obligatoriske LAG-ordning. Der er i 2022 udpeget 57 kommuner og de 27 småøer som LAG-områder. I disse områder er der oprettet 26 lokale aktionsgrupper (LAG) i Danmark. Aktionsgrupperne er lokalt forankrede foreninger med repræsentanter fra foreninger, erhvervslivet, private aktører, offentlige myndigheder m.fl., og drives i det daglige af en bestyrelse. LAG'erne skal, inden for rammerne af et budget og en lokal udviklingsstrategi, arbejde på at understøtte den lokale udvikling i et geografisk afgrænset område. De lokale aktionsgrupper er med til at skabe aktivitet i landdistrikterne og i lokalsamfundene blandt andet ved at give tilskud til projekter. Projekterne skal være i tråd med den lokale udviklingsstrategi, der gælder for den enkelte aktionsgruppe.

LAG-indsatsen er forankret under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Det er et forordningskrav, at mindst 5 pct. af budgettet i ELFUL skal afsættes til LAG-ordningen.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 18,6 mio. kr. årligt, *jf. tabel 16.4.*

Tabel 16.4 Støtte til udvikling af landdistrikterne under Landdistriktsprogrammet

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	19	19	19

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

16.5 Straksfradrag for aktiver betalt med tilskud fra landdistriktsloven og EU's strukturfonde mv.

Beskrivelse

Virksomheder kan straksafskrive aktiver, når udgiften helt eller delvist er finansieret af bestemte tilskud. Formålet med ordningen er, at virksomhederne kan modtage tilskuddene uden skattemæssige konsekvenser. Ordningen blev indført i 1992.

Ordningen omfatter bl.a. tilskud efter landdistriktsloven, tilskud fra EU's strukturfonde og tilskud til energibesparelser mv. i virksomheder. Tilskudsmodtagerne opnår en rentefordel sammenlignet med de almindelige afskrivningsregler.

Skatteudgiften skønnes i 2023 til 13 mio. kr. i umiddelbar virkning og 10 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 16.5.* Der antages ikke at være en adfærdseffekt, ligesom ordningen ikke forventes at have en nævneværdig virkning på arbejdsudbuddet. Ordningen kan indebære en samfundsøkonomisk gevinst, hvis den understøtter, at flere skatteydere modtager tilskud fra udlandet. Der er imidlertid ikke grundlag for at skønne over denne effekt.

Tabel 16.5 Straksafskrivninger for aktiver betalt med tilskud fra landdistriktsloven og EU's strukturfonde mv.

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	13 / 10	15 / 10	15 / 10

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

16.6 Rabatter til passagergrupper på fjernbusruter

Beskrivelse

Ordningen er en kompensationsordning til fjernbusoperatører, der indebærer rabatter til børn, studerende og pensionister på rejser til eller fra et stoppested i yderområder[4]. Rabatten til studerende og pensionister skal mindst udgøre 25 pct. af standardprisen på en rejse, men fjernbusoperatørerne får ikke fuld kompensation for denne rabat. Operatøren kan for egen regning og risiko yde en højere rabat. Ordningen blev oprettet i 2009.

Fjernbusoperatørerne er private busvognmænd, der udfører passagerbefordring på kommercielt grundlag mellem landsdelene, og således leverer et supplement til det kollektive trafiknet. Fjernbuskørsel bliver reguleret af lov om trafikselskaber og i bekendtgørelse nr. 624 af 20. juni 2019. Kravene til fjernbusoperatørerne er, at der skal være mindst 75 km mellem den enkelte passagers på- og afstigning, men derudover kan operatørerne køre fri rutetrafik og selv bestemme, hvorvidt de vil betjene en strækning eller ej.

Fjernbusoperatører, som betjener yderområder med mindst én daglig afgang, har mulighed for at indgå kontrakt med Trafikstyrelsen om tilskud til at yde nærmere fastsatte rabatter til børn, studerende og pensionister. Trafikstyrelsen giver kompensation til operatøren svarende til den rabat, operatøren giver til de omfattede passagergrupper. Operatøren skal ved årets afslutning aflægge et særligt regnskab med henblik på at sikre, at operatøren ikke er blevet overkompenseret, og en eventuel overkompensation vil skulle tilbagebetales. Kontrakten mellem Trafikstyrelsen og fjernbusoperatørerne kan opsiges med 6 måneders varsel, hvilket principielt er ordningens potentielle udfasningsperiode.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 5,4 mio. kr. årligt, *jf. tabel 16.6*.

Tabel 16.6 Rabatter til passagergrupper på fjernbusruter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	5	5	5

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finanslov for 2023.

[4] Kommuner der er omfattet af definitionen yderområder er Bornholm, Brønderslev, Faaborg-Midtfyn, Fanø, Frederikshavn, Guldborgssund, Haderslev, Holstebro, Hjørring, Jammerbugt, Langeland, Lemvig, Lolland, Læsø, Morsø, Norddjurs, Ringkøbing-Skjern, Samsø, Skive, Struer, Svendborg, Sønderborg, Thisted, Tønder, Varde, Vesthimmerlands, Vordingborg, Ærø og Aabenraa.

16.7 Bredbåndsdækning og digital infrastruktur mv.

Beskrivelse

Formålet med puljen er at uddele tilskud til bredbåndsprojekter i lokalområder med dårlig bredbåndsdækning, hvilket mere konkret indebærer tilskud til at udrulle bredbånd til adresser uden for byzoner, og hvor der ikke er udsigt til, at markedet vil levere bedre dækning inden for tre år. Puljen blev oprettet i 2016.

Puljen er målrettet sammenhængende områder af boliger, virksomheder og sommerhuse i områder med dårlig eller ingen bredbåndsdækning. Kommercielle aktører står fortsat for langt den største del af udrulningen af bredbånd til virksomheder og husstande. Eksempelvis udgjorde telebranchens samlede investeringer i 2021 ca. 10,8 mia. kr., der både indeholder investeringer i fastnettjenester samt mobilnet.

Ordningen har ydet tilskud til bredbåndsprojekter til mere end 24.000 adresser fra 2016 til 2021. Der forventes en restgruppe uden hurtigt bredbånd på 22.000-26.000 adresser i 2025, og disse adresser forventes at have en højere enhedsomkostning. De 94 projekter i 2022, som har opnået tilsagn om fuldt tilskud, har fået en gennemsnitligt tilskud på 39.226 kr. pr. adresse fordelt på 2.447 deltagende adresser. Tilskuddene i de enkelte projekter varierer fra knap 9.000 kr. til knap 116.000 kr. i gennemsnit pr. adresse. Geografisk er der flest adresser i Region Midtjylland (1.306 adresser), som bliver tilgodeset med fuldt tilskud – efterfulgt af Region Hovedstaden (775 adresser) og Region Sjælland (222 adresser). Projekterne inkluderer 1.400 boliger, 45 sommerhuse, 35 virksomheder samt 967 adresser, der er registreret med mere end én adressetype. Den gennemsnitlige egenbetaling i projekterne med fuldt tilskud går fra et minimumskrav på 2.000 kr. og op til 7.136 kr. pr. deltagende adresse. Der blev ydet kommunal medfinansiering til 68 ud af de 94 projekter i 2022.

De statslige omkostninger forbundet med ordningen udgør 100 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 16.7*. Det bemærkes, at siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget og udgør 50 mio. kr. årligt i 2024 og 2025 og 25 mio. kr. årligt i 2026 og 2027.

Tabel 16.7 Bredbåndsdækning og digital infrastruktur mv.

Mio. kr.	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	100	-	-

Anm.: Siden ekspertgruppens vurdering af ordningen er den blevet forlænget..
Kilde: Finansloven for 2023.

17. Resterende ordninger

Indhold

17.1 Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag) ... 434

17.2 Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter ... 435

17.3 Danida Sustainable Infrastructure Finance (DSIF) ... 436

17.4 Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger ... 437

17.5 Skattefritagelse af visse selvejende institutioner ... 438

17.6 Danida Innovation & Business Explorer ... 439

17.7 Pulje til demensvenlige tiltag, herunder boformer ... 440

17.8 Nyt adoptionssystem ... 441

17.9 Apotekervæsenets udligningsordning (apotekerafgift og apotekertilskud) ... 442

17.10 Pulje til udbredelse af livshistorieteknologi til mennesker med demens og deres pårørende ... 443

17.1 Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)

Beskrivelse

Dagplejere kan vælge at bruge et standardfradrag, der træder i stedet for et fradrag for de faktiske udgifter til børneplejen. Udgifterne omfatter fx børnenes kost, sanitære service og slitage på hjemmet. Langt de fleste dagplejere gør brug af standardfradraget.

Standardfradraget blev lovfæstet i 1994. Inden da havde dagplejerne også mulighed for at gøre brug af et standardfradrag i stedet for at fradrage de dokumenterede faktiske udgifter forbundet med dagplejen. Ligningsrådet havde fastsat, at dagplejere havde ret til et beregningsmæssigt fradrag svarende til en tredjedel af plejevederlaget, hvis de ikke fradrog de dokumenterede faktiske udgifter forbundet med dagplejen.

Formålet med standardfradraget var oprindeligt at mindske de administrative byrder for dagplejere og skattemyndighederne. Siden 1994 er fradraget blevet forhøjet fra 36 pct. i 1994 til 60 pct. i dag. Det er sket i forbindelse med, at skatteværdien af de ligningsmæssige fradrag generelt er blevet reduceret.

Standardfradraget er i dag 60 pct. af plejevederlaget (fratrukket arbejdsmarkeds- og ATP-bidrag). Skatteværdien udgør ca. 27 pct. i gennemsnit for en dagplejer.

Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 435 mio. kr. i umiddelbar virkning og 335 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 17.1*. Det er forbundet med betydelig usikkerhed at vurdere, hvorvidt standardfradraget er en økonomisk fordel for dagplejerne, idet de faktiske udgifter ikke rapporteres.

Det forekommer sandsynligt, at dagplejernes faktiske udgifter er mindre end skatteværdien på 60 pct. af plejevederlaget, idet det ellers vil indebære at dagplejeres disponible indkomst vil være væsentlige lavere end ved ansættelse i en vuggestue. Incitamentet til at arbejde som dagplejer ville dermed være yderst begrænset som følge af omkostningerne, som dagplejerne kun kompenseres delvist for.

Der er ikke udarbejdet skøn for den samfundsøkonomiske virkning. Hvorvidt en afskaffelse vil give anledning til et samfundsøkonomisk tab, afhænger af, hvorvidt den samme ydelse vil kunne opretholdelse billigere eller dyrere ved pasning i fx vuggestuer.

Tabel 17.1 Særligt fradrag for dagplejere (dagplejerfradrag)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	435 / 335	435 / 335	435 / 335

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

17.2 Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter

Beskrivelse

Foreninger, korporationer, stiftelser, legater og selvejende institutioner mv. (herefter benævnt foreninger mv.) er kun skattepligtige af indtægter og fortjenester fra erhvervsmæssig virksomhed.

Foreninger mv. er således skattefrie af ikke-erhvervsmæssig indkomst som fx medlemskontingenter. Leverancer til medlemmer anses heller ikke for erhvervsmæssig virksomhed, og foreningers overskud herfra er ikke skattepligtigt.

Formålet med skattefritagelsen er at lette foreningernes administrative byrder. De gældende regler er således udtryk for et politisk ønske om at understøtte foreningslivet. Ordningen blev oprettet i forbindelse med Statsskatteloven fra 1922.

Da foreningerne kun er skattepligtige af indtægt ved erhvervsmæssig virksomhed, er der ikke et fuldstændigt grundlag for at skønne over hele omfanget af skattefriheden. Eksempelvis eksisterer der ikke data for kontingenter, gaver og royalties samt for fradragsberettigede uddelinger. Herudover kan en forening have renteindtægter/-udgifter samt evt. modtage udbytte fra udlandet, som ikke er omfattet af reglerne om tredjepartsindberetninger.

Erhvervsstøtten opgøres derfor som skatteværdien af de samlede positive kapitalindtægter (afkast vedr. aktier og renteindtægter). En del af foreningerne har udelukkende negative kapitalindtægter. Disse indgår ikke i skønnet. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til 230 mio. kr. i umiddelbar virkning og ca. 185 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 17.2.* Der antages ikke at være en adfærdseffekt.

Ordningen skønnes ikke at have en nævneværdig samfundsøkonomisk effekt.

Tabel 17.2 Skattefritagelse af foreningers ikke-erhvervsmæssige indtægter

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	230 / 185	230 / 185	230 / 185

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

17.3 Danida Sustainable Infrastructure Finance (DSIF)

Beskrivelse

Danida Sustainable Infrastructure Finance's (DSIF) overordnede formål er at etablere bæredygtige og klimarelevante infrastrukturprojekter (fx energi, vand og sanitet) i udviklingslande, som ikke kan finansieres på kommercielle vilkår. Hermed kan FN's verdensmål fremmes i tråd med Danmarks udviklingspolitiske prioriteter. Indsatserne rettes i stigende grad mod Afrika. DSIF blev etableret i 1993 og er en del af Danmarks udviklingsbistand.

DSIF muliggør banklån til infrastrukturprojekter, som ellers ikke ville kunne gennemføres på markedsvilkår, ved brug af garantier, rentestøtte, gavebistand, teknisk assistance og projektrelateret myndighedssamarbejde. Ordningen følger OECD's regler for bundne bistandskreditter. Ordningen har en bunden og en mindre bunden del. Under den bundne ordning kan alene danske firmaer afgive bud på projekter. Den bundne del udgør i 2023 ca. 2/3 af bevillingen, men den forventes at være faldende frem mod 2030.

FN's formelle mål for rige lande er, at udviklingsbistanden skal være på 0,7 pct. af bruttonationalindkomsten (BNI).

Der er afsat 200 mio. kr. i 2023 og 400 mio. kr. til DSIF årligt i perioden 2024-2026, som dækker udbetalinger til bevillingerne, der er givet tilsagn på og opgøres som udviklingsbistand. Det er lagt til grund, at det er den bundne del af bevillingen, *jf. tabel 17.3.*, der kan anvendes på en måde, der har karakter af erhvervsstøtte, da DSIF under givne rammer kan anvende tilskuddet på en måde, der kan betragtes som støtte (tilskud) til en dansk virksomhed.

Tabel 17.3 Danida Sustainable Infrastructure Finance (DSIF)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	130	260	260

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres. Det bemærkes, at tallet er forbundet med stor usikkerhed, da der ikke er taget stilling til, hvor stor en del af bevillingen, der skal være bunden i 2030. Det forventes, at tallet i 2030 er et overkantsskøn.

Kilde: Finansloven for 2023 og Udenrigsministeriet.

17.4 Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger

Beskrivelse

Fondsbeskattede foreninger, såsom fagforeninger, arbejdsgiverfagforeninger og brancheorganisationer, er omfattet af to særregler i skattesystemet modsat erhvervsdrivende foreninger:

1. Konsolideringsfradrag for hensættelser til konsolidering af foreningsformuen.
2. Bundfradrag i den skattepligtige indkomst på 200.000 kr. ift. den ikke-erhvervsmæssige indkomst.

Formålet er at give foreningerne flere midler til at varetage deres formål. Ordningen blev oprettet i 1986.

Konsolideringsfradraget kan højst udgøre en andel af foreningsformuen svarende til ændringen i reguleringstallet efter personskattelovens § 20.

Skatteudgiften skønnes i 2023 til i alt 105 mio. kr. i umiddelbar virkning og 50 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. tabel 17.4.* Der antages ikke at være en adfærdseffekt. Det bemærkes, at udgiftskønnet øges væsentligt fra 2023 til 2025 og 2030. Det skyldes en antaget forhøjelse af reguleringssatsen i personskattelovens § 20 mod et strukturelt niveau på 3 pct. for konsolideringsfradraget. I 2023 er der i beregningen brugt faktiske tal, hvorefter der anvendes et skøn for den strukturelle sats, som er højere end i den gældende periode. Det er ikke muligt at kvantificere en samfundsøkonomisk virkning af ordningen, da der ikke antages nogle adfærdseffekter.

Tabel 17.4 Særlige fradrag for fondsbeskattede foreninger

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb)	65 / 50	100 / 80	95 / 80

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

17.5 Skattefritagelse af visse selvejende institutioner

Beskrivelse

Selvejende teatre, plejehjem og daginstitutioner er fritaget for beskatning. Formålet er at gøre det mindre omkostningstungt at drive selvejende institutioner som teatre og fritidsklubber mm. Skattefritagelsen blev indført fra 2018.

Ordningen indebærer, at de omfattede institutioner får lavere administrative byrder, og at de får nemmere ved at anvende et års overskud i et senere år. Det er en forudsætning, at et eventuelt overskud skal forblive i den selvejende institution og udelukkende kan anvendes til institutionens formål. Desuden medfører skattefritagelsen en sidestilling mellem offentlige og private institutioner af samme karakter, idet offentlige institutioner også er fritaget for beskatning.

Ordningen omfatter teatre, der er organiseret som selvejende institutioner eller foreninger, samt selvejende daginstitutioner, privatinstitutioner og private pasningsordninger, plejehjem, fritidshjem og klubber, der er organiseret som selvejende institutioner.

Erhvervsstøtten svarer til værdien af skattefritagelsen af de berørte institutioners erhvervsmæssige indkomst, som normalt ville være underlagt en beskatning på 22 pct. Erhvervsstøtten skønnes i 2023 til ca. 40 mio. kr. i umiddelbar virkning og ca. 30 mio. kr. efter tilbageløb og adfærd, *jf. tabel 17.5*. Adfærdseffekten afspejler, at en lempelse af erhvervsbeskatningen generelt vil øge investeringerne mv. Det er beregningsteknisk lagt til grund, at ordningen har samme effekt på investeringerne som en nedsættelse af selskabsskatten.

Der er ikke udarbejdet et skøn for den samfundsøkonomiske virkning. Ordningen kan på den ene side øge konkurrencen på typisk offentlige services, men kan på den anden side indebære en konkurrenceforvridning overfor private aktører på området.

Tabel 17.5 Skattefritagelse af visse selvejende institutioner

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger (umiddelbar virkning / efter tilbageløb og adfærd)	40 / 30	40 / 30	40 / 30

Anm.: Ordningen er varig. Beløb er angivet i 2023-niveau.
Kilde: Skatteministeriet.

17.6 Danida Innovation & Business Explorer

Beskrivelse

Danida Innovation & Business Explorer (DIBE) giver finansiel støtte til danske virksomheder, som ønsker at undersøge konkrete forretningsmuligheder, der kan bidrage til opfyldelsen af FN's verdensmål og Paris-aftalen. DIBE yder således direkte økonomiske tilskud til danske virksomheder i forbindelse med deres indledende afsøgning af konkrete forretningsmuligheder. Det kan fx være støtte til omkostninger relateret til udenlandsrejser, ophold mv. eller specifikke aktiviteter i udviklingslandene (fx workshops).

Virksomhederne kan opnå støtte, hvis den forretningsmulighed de vil undersøge, har potentiale til at skabe udvikling og bidrage til FN's verdensmål og Paris-aftalen i en række bestemte lande, som fx har lave indkomster eller en humanitær situation. Der kan som udgangspunkt maksimalt opnås støtte på 500.000 kr. pr. virksomhed.

FN's formelle mål for rige lande er, at udviklingsbistanden skal være på 0,7 pct. af bruttonationalindkomsten (BNI). Af udviklingsbistanden er der afsat 15 mio. kr. årligt til DIBE, der udmøntes som en ansøgningspulje, *jf. tabel 17.6.*

Tabel 17.6 Danida Innovation & Business Explorer (DIBE)

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	15	15	15

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

17.7 Pulje til demensvenlige tiltag, herunder boformer

Beskrivelse

Ordningen er oprettet som en pulje til lokale og demensvenlige aktiviteter, herunder demensvenlige boformer for mennesker med demens sammen med deres pårørende. Puljen kan søges af kommuner, regioner, private aktører og virksomheder samt organisationer, og midlerne kan anvendes til lokale eller landsdækkende tiltag, herunder boformer. Ordningen kategoriseres som en erhvervsstøtteordning, fordi ordningen også kan søges af private udbydere, der således får mulighed for at levere yderligere services til deres kunder betalt af staten. Ordningen blev oprettet i 2022.

Formålet med puljen er at understøtte udviklingen af et demensvenligt samfund. Det kan for eksempel være gennem aktiviteter, der bidrager til, at mennesker med demens og deres pårørende kan indgå på lige vilkår med andre. Puljen kan også understøtte deltagelse i fællesskaber og fritidsaktiviteter. Et demensvenligt samfund betyder også, at mennesker med demens og deres pårørende er trygge ved, at de fysiske rammer er indrettet demensvenligt, så de også rummer deres behov.

Puljen administreres af Social- og Boligstyrelsen i samarbejde med Sundhedsstyrelsen og den samlede bevilling blev udmøntet i 2022. Projektperioden udløber efter den 31. december 2023.

Tabel 17.7 Pulje til demensvenlige tiltag, herunder boformer

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	11	0	0

Anm.: Ordningen udløber efter 2023.
Kilde: Finansloven for 2023.

17.8 Nyt adoptionssystem

Beskrivelse

Ordningen anvendes til at understøtte driften af de til enhver tid akkrediterede adoptionsformidlende organisationer. Ordningen er midlertidigt forhøjet med driftsstøtte til Danish International Adoption (DIA). Formålet er at understøtte stabilitet hos DIA og dermed også en højere grad af forudsigelighed i forhold til det økonomiske aspekt for adoptionsansøgere. Ordningen blev oprettet i 2015.

Ved indførelsen af støtten i 2015 var det en forudsætning, at de to tidligere adoptionsformidlende organisationer blev sammenlagt til én organisation. DIA er således aktuelt den eneste adoptionsformidlende organisation.

Ordningen skal ses i lyset af de skærpede krav til en adoptionsformidlende organisation, der følger af bl.a. den politiske aftale af 2. oktober 2014 vedrørende et nyt adoptionssystem, samt et faldende antal adoptioner. Kravene i den politiske aftale er indført for at skabe større sikkerhed for børnene og tryghed for de ventende adoptionsansøgere.

Driftsstøtten, der følger af ordningen, består af en permanent støtte på ca. 2 mio. kr. årligt og en midlertidig del, der samlet udgør 6,9 mio. kr. i 2023, *jf. tabel 17.8.* Som udgangspunkt er statens permanente tilskud således uafhængigt af antallet af organisationer. Støtten ændrer ikke på det almindelige princip om, at adoptionsformidlingen finansieres af omkostningsbestemte adoptionsgebyrer.

Tabel 17.8 Nyt adoptionssystem

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	7	5	2

Anm.: Ordningen er varig. Omkostningerne i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

17.9 Apotekervæsenets udligningsordning (apotekerafgift og apotekertilskud)

Beskrivelse

Apotekervæsenets udligningsordning består af hhv. apotekerafgift og apotekertilskud og har til formål at understøtte opretholdelsen af apoteker i yderområder/mindre befolkede områder, hvor omsætningsgrundlaget for at drive et apotek typisk er mindre gunstigt.

For at sikre tilgængelighed af lægemidler og rådgivning til borgere i alle dele af landet, er der etableret en økonomisk udligningsordning mellem apotekerne, som indebærer, at apoteker med begrænset omsætning får et økonomisk tilskud til driften. Støtten ydes i form af direkte tilskud. Udligningsordningen er etableret, da apoteker beliggende i mindre befolkede områder kan have vanskeligt ved at generere en omsætning, der er tilstrækkelig til at sikre et rentabelt økonomisk grundlag for driften af apoteket. Det er kun fysiske apoteker uden for byer med to eller flere apoteksbevillinger, og som ligger mere end fem kilometer fra et andet apotek, der kan modtage tilskud.

Udligningsordningen indebærer, at der opkræves en afgift fra apoteker med relativt stor omsætning, hvilket finansierer et tilskud til apoteker med en relativt lille omsætning. Apoteker med en omsætning på lægemidler over beløbsgrænsen på 39 mio. kr. i 2022 indbetaler 3,6 pct. af den omsætning, der er over beløbsgrænsen, mens apoteker med en omsætning på lægemidler under beløbsgrænsen modtager 3,9 pct. af forskellen mellem deres omsætning og beløbsgrænsen. Procentsatsen for bidrag og tilskud i ordningen er ikke ens, da apoteker i større byer ikke kan modtage tilskud, selvom om deres omsætning befinder sig under beløbsgrænsen. En apoteker kan maksimalt modtage 1 mio. kr. årligt fra udligningsordningen.

Det er indenrigs- og sundhedsministeren, der fastsætter regler for apotekervæsenets udligningsordning. Reglerne er hjemlet/fastsat i Apotekerloven og *Bekendtgørelse om beregning af afgift og ydelse af tilskud til apotekere mv.* De finansielle konsekvenser ved udligningsordningen er samlet set neutral for staten, *jf. tabel 17.9*.

Tabel 17.9 Apotekervæsenets udligningsordning

Mio. kr. 2023-pl	2023	2025	2030
Offentlige indtægter (apotekerafgift)	294	294	294
Offentlige udgifter (apotekertilskud)	294	294	294
Statslige omkostninger (netto)	**0**	**0**	**0**

Anm.: Ordningen er varig. Omkostninger i 2030 er baseret på, at omkostningerne i 2026 videreføres.
Kilde: Finansloven for 2023.

17.10 Pulje til udbredelse af livshistorieteknologi til mennesker med demens og deres pårørende

Beskrivelse

Ordningen er oprettet til udbredelse af digitale løsninger og velfærdsteknologi til mennesker med demens på plejehjem og deres pårørende. Puljen kan søges af kommuner, private leverandører og selvejende institutioner i ældreplejen. Ordningen kategoriseres som en erhvervsstøtteordning, fordi ordningen også kan søges af private udbydere, der således får mulighed for at levere yderligere services til deres kunder betalt af staten. Ansøgningspuljen udmøntes i 2024. Der kan opnås støtte i årene 2024-2025.

Formålet med puljen er at udbrede digitale løsninger og velfærdsteknologi, der kan bidrage til at vække erindring om det levede liv og den enkeltes identitet og livshistorie, øge dialogen om borgerens ønsker til dagligdagen samt understøtte øget trivsel og livskvalitet hos mennesker med demens på plejehjem og deres pårørende, ved at styrke anvendelsen af livshistorier i den daglige pleje, omsorg og tilrettelæggelse af aktiviteter.

Målgruppen er mennesker med demens på plejehjem og deres pårørende. Mennesker med demens, deres pårørende og medarbejderne på plejehjemmene skal bl.a. kunne anvende teknologierne i praksis, og teknologierne skal gøre det lettere for mennesker med demens og deres pårørende at kommunikere og komme i kontakt med hinanden. Teknologierne skal desuden have potentiale for udbredelse i praksis.

Yderligere kriterier for udmøntning af puljen fastsættes af Social-, Bolig- og Ældreministeriet inden for puljens formål. Som opfølgning vil ministeriet udarbejde en erfaringsopsamling.

Der er statslige omkostninger forbundet med ordningen på 11,2 mio. kr. i 2024, *jf. tabel 17.10.*

Tabel 17.10 Pulje til udbredelse af livshistorieteknologi til mennesker med demens og deres pårørende

Mio. kr., 2023-pl	2023	2025	2030
Statslige omkostninger	0	0	0

Anm.: Puljen er en etårig pulje i 2024 på 11,2 mio. kr.
Kilde: Finansloven for 2023.

18. Øvrige ordninger

18.1 Øvrige ordninger

I forbindelse med kortlægningen af den statslige erhvervsstøtte er der identificeret en række ordninger, hvor staten enten er kontraktuelt bundet til bestemte udgifter, eller hvor ordningerne indebærer en nettoindtægt for staten.

Disse ordninger indgår i den samlede opgørelse over den statslige erhvervsstøtte, *jf. kapitel 2*. Idet der er tale om ordninger, som i praksis ikke kan saneres med henblik på tilvejebringelse af et provenu, er der imidlertid ikke foretaget en nærmere kortlægning eller vurdering af ordningerne.

Der er i nedenstående boks oplistet en oversigt over de statslige ordninger, som ikke er beskrevet og vurderet i forbindelse med ekspertgruppens arbejde i lyset af ovenstående forhold, *jf. boks 18.1.*

Boks 18.1 Øvrige ordninger

Ordninger med retlige bindinger:

- Tilskud til dansk deltagelse i strategisk vigtige især grønne og digitale EU-projekter (IPCEI)
- Biogas (til transport og proces)
- Tilskudsordning til PtX-projekter
- Tilskud til opgradering eller rensning af biogas (gas-PSO i 2013 og 2014)
- Tilskud vedrørende havvind
- Tilskud vedrørende landvind
- Tilskud vedrørende vind diverse
- Tilskud vedrørende solceller
- Tilskud vedrørende biomasse
- Tilskud vedrørende biogas
- Landvind udbud 2018-2019
- Solceller udbud 2018-2019
- Tilskud vedrørende øvrige kategorier

Ordninger med nettoindtægter for staten:

- Afgiftsfritagelse for præmien for arbejdsskadeforsikring modregnet afgift vedrørende arbejdsskader
- Investeringsvindue for kulbrinteindvindingsvirksomhed i perioden 2017-25
- Momsfritagelse for finanssektoren modregnet lønsumsafgift
- Tillægsselskabsskat for kulbrinteindvindingsvirksomhed
- Medfinansiering af innovationsmiljøer
- Lån vedrørende fiskerimæssige forhold

BILAG 4

Interessentinddragelse

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte har valgt at inddrage input fra eksterne interessenter i arbejdet for at kvalificere ekspertgruppens drøftelser. Det gælder særligt i drøftelserne om udformningen af principper for fremtidens erhvervsstøtte.

Ekspertgruppen udsendte i foråret 2022 en invitation til 31 eksterne interessenter om at levere skriftlige input til ekspertgruppen med udgangspunkt i kommissoriet. De inviterede interessenter omfatter råd og tænketanke, brede interesseorganisationer samt mere branchespecifikke interesseorganisationer, *jf. tabel 1*.

Tabel 1 Eksterne interessenter der har modtaget invitation til skriftlige input

3F	Dansk Kulturliv	Green Power Denmark
Akademikerne	Dansk Metal	HK
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd	Danske Medier	HORESTA
CEPOS	Danske Rederier	IDA
CEVEA	Danske Regioner	Klimarådet
Concito	Det Økonomiske Råd	Kommunernes Landsforening
Danmarks Naturfredningsforening	DJØF	Konkurrencerådet
Dansk Arbejdsgiverforening	Fagbevægelsens Hovedorganisation	KRAKA
Dansk Erhverv	Fair Maritim	Landbrug & Fødevarer
Dansk Industri	FinansDanmark	Sammenslutningen Af Mindre Arbejdsgiverforeninger
		SMVdanmark

Ekspertgruppen har også modtaget skriftlige input fra andre interessenter, der ønskede at bidrage.

Endelig har ekspertgruppen afholdt en række uformelle møder med interessenter. Nogle har kontaktet ekspertgruppen med ønsket om at komme med input, mens andre møder er afholdt efter at ekspertgruppen har rakt ud med henblik på at blive klogere på et givent område. Møderne har drejet sig om en bred pallette af temaer, som afspejler de mange forskellige områder, hvor der findes erhvervsstøtteordninger, og har gjort ekspertgruppen opmærksomme på erfaringer med brugen af erhvervsstøtteordningerne for virksomheder og organisationer. Det gælder blandt andet turisme, fonde, medier, erhvervsfremme, søfart, iværksætteri m.fl.

Ekspertgruppen vil gerne benytte lejligheden til at takke de mange interessenter, der har bidraget til arbejdet.

ekspertgruppe for fremtidens

Erhvervsstøtte