

01.10.2020

Forskrift til lov 1. mars 2019 om register over reelle rettighetshavere. Høringsvar fra Tax Justice Network - Norge

Tax Justice Network – Norge (TJNN) vil takke for anledningen til å gi innspill til forskriften om et norsk register for reelle rettighetshavere. TJNN har arbeidet for innføringen av et slikt register siden vi ble etablert for ti år siden, og kravet om tilgjengeliggjøring av offentlige data om reelle rettighetshavere, var en del av deklarasjonen ved opprettelsen av det internasjonale Tax Justice Network for snart 20 år siden¹. Det er derfor svært gledelig at et norsk register nå kommer på plass.

Det er etter hvert blitt en bred internasjonal anerkjennelse av behovet for å sikre større åpenhet i økonomien. I Norge er det flere tiltak som er i utarbeidelse eller under politisk behandling som vil kunne bidra til større finansiell åpenhet, hvorav det nye registeret for reelle rettighetshavere nok er det som det er knyttet høyest forventninger til. Vi vil understreke betydningen av at Regjeringen jobber helhetlig med finansiell åpenhet, og også oppfyller Stortingets anmodningsvedtak 16. juni 2014 om å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper. Vi ser fram til at Regjeringen tar et første steg for å åpne opp hemmeligholdet i aksjeeierskap gjennom forvalterkontoer, når *Lov om røystingsrådgyvarar og endringer i aksjelovgivning mv. (SRD II, åpenhet og innflytelse)* legges frem for Stortinget.

For å maksimere nytten av et register for reelle rettighetshavere, er det viktig at brukere og myndigheter kan ha tillit til at data registrert i registeret stort sett reflekterer den sanne og oppdaterte realiteten over hvem som eier og kontrollerer et gitt selskap.

Som Finansdepartementet er inne på i høringsnotatet, er det vanskelig å sikre et register hvor all informasjon er riktig og oppdatert. Aktører som har til hensikt å misbruke selskap for eksempel for kriminalitet, vil ha høy motivasjon til å skjule de faktiske reelle personene som kontrollerer selskapet. I slike tilfeller vil det være vanskelig å sikre at registeret fanger opp identiteten til disse personene. Men gjennom å etablere gode systemer for validering og verifisering av data i registeret, og gjøre data åpent tilgjengelig for analyse og kryssøk, kan man sikre at kvaliteten gjennomgående blir god. Da vil det være lettere for kontrollmyndigheter og andre å ettergå mangelfulle rapporteringer, eller identifisere registreringer som kan gi grunn til mistanke.

¹ https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/e_declaration.pdf

Finansdepartementets forslag til forskrift: Styrker ved den foreslåtte forskriften

En rekke land har allerede fått på plass registre over reelle rettighetshavere. Finansdepartementet har i sitt forslag til forskrift flere elementer som vi mener representerer beste praksis internasjonalt, og som vi vil understreke viktigheten av at blir innført:

Registeret omfatter trust

Både trust som forvaltes fra Norge eller har etablert kundeforhold eller ervervet eiendom i Norge er omfattet. Trust er blant de mest sofistikerte instrumentene for hemmelighold av verdier og omgåelse av skatteplikt som finnes, og det er viktig at disse omfattes av regelverket.

Ikke krav om innlogging / betaling, og mulighet for kryssøk

Det er helt avgjørende for at registeret skal kunne sikre åpenhet om reelle rettighetshavere, at man legger opp til en løsning uten innlogging og betaling, og med mulighet for kryssøk. Dette gjør det mulig for offentligheten og personer fra utlandet å få tilgang til data i registeret. Det muliggjør også eksterne analyser som vil bidra til å kvalitetssikre dataene i registeret. For eksempel har organisasjonene Global Witness og OpenOwnership gjennomført dataanalyser av alle innrapporterte data i det britiske registeret over reelle rettighetshavere². Slike analyser går for eksempel på å dobbeltsjekke om innrapportert informasjon stemmer overens med informasjon i andre offentlige kilder, og analysere eierskapsforholdene i registeret for «umulige verdier», som sirkeleierskap (Selskap A eier Selskap B eier Selskap C eier selskap A). Dette er ikke mulig dersom man må betale for uttrekk av hvert enkelt datapunkt i registeret. Uten mulighet for kryssøk vil kvaliteten i registeret svekkes, fordi man ikke muliggjør at datainnholdet etterprøves av eksterne aktører.

Registrering av mellomliggende foretak

Departementet foreslår at i tilfeller med «indirekte» eierskap eller kontroll, det vil si tilfeller der reell rettighetshavers kontroll involverer minst én juridisk person, vil også de mellomliggende selskapene måtte omtales for å dokumentere hvordan eierskapet eller kontrollen er fastslått. Dette er veldig bra, og avgjørende for at man skal kunne ettergå de innrapporterte opplysningene om hvem som er reell rettighetshaver, i tilfeller hvor det er kompliserte selskapsstrukturer.

Historiske data

Finansdepartementet foreslår at historiske data skal gjøres tilgjengelig i ti år. Dette er avgjørende. Informasjon om eierskifter og tidligere eiere er viktige opplysninger både for offentlige myndigheter, journalister og andre som gransker eierskap.

Varsling ved feil data

Forskriften foreslår varslingsplikt når det oppdages feil data i registeret, for offentlige myndigheter

² <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/learning-lessons-uks-public-beneficial-ownership-register/>

og såkalte «rapporteringspliktige»: f.eks banker, finansforetak og andre som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven og som er pliktige til å gjøre selvstendige undersøkelser om hvem som er de reelle rettighetshaverne til sine kunder. Varslingsplikten utløses der relevante rapporteringspliktige eller offentlige myndigheter etter å ha konsultert registeret konstaterer at opplysningene ikke er i samsvar med det de selv mener er korrekte opplysninger. At offentlige myndigheter og rapporteringspliktige har varslingsplikt er avgjørende for å avsløre feilaktige opplysninger i registeret.

Det er likevel uklart hvorvidt Finansdepartementets forslag er tydelig nok for å sikre en konsistent etterlevelse av varslingsplikten. En slik varsling vil medføre arbeid for de rapporteringspliktige foretakene, og det kan tenkes at det vil praktiseres ulikt basert på ressurser, erfaring med hvitvaskingsarbeid og ansvarlighet hos selskapene, dersom det ikke er tydelige sanksjoner ved brudd på varslingsplikten. En ordning med stikkprøvekontroller fra Finanstilsynet på om de rapporteringspliktiges kundeopplysninger om reelle rettighetshavere samsvarer med registrerte opplysninger i Reelle Rettighetshaver-registeret, ville kunne styrket etterlevelsen av varslingsplikten.

Utover varslingsplikten for rapporteringspliktige vil vi sterkt oppfordre til en generell varslingsmulighet for allmennheten. Et bredt spekter av aktører vil være brukere av opplysningene i vil dermed kunne oppdage feil. Det må være integrert mulighet for slik varsling.

Finansdepartementets forslag til forskrift: Svakheter ved den foreslåtte forskriften

Det er enkelte områder hvor vi mener forskriften bør styrkes og presiseres.

Unntak for verdipapirfond

Finansdepartementet foreslår at verdipapirfond skal unntas loven, og begrunner dette med at det er svært klare konsesjonskrav som stilles til norske verdipapirfond, som gjør at det i praksis ikke vil være naturlig å identifisere reelle rettighetshavere ved disse. Land som Sverige og Danmark har ikke valgt å gi unntak for verdipapirfond, men i de fleste fondene hvor det er svært mange små fondseiere vil det ikke være noen eier på over 25%.

Vi er skeptiske til den norske løsningen hvor verdipapirfond unntas fra loven. Vi frykter at å gi unntak til verdipapirfond basert på konsesjonskravene til norske verdipapirfond, kan medføre at norske selskap som eies av utenlandske fond vil anse seg som unntatt kravet om å registrere reell rettighetshaver. Norske ikke-børsnoterte selskaper er attraktive oppkjøpsmål for eksempel for oppkjøpsfond registrert i skatteparadis, hvor oppkjøpene ofte skjer gjennom mange ledds indirekte eierskap. I slike tilfeller vil informasjon om kontrollerende personer og de indirekte eierne være av stor offentlig interesse. For å ikke skape forvirring om plikten til å identifisere reelle rettighetshavere i tilfeller hvor norske selskap eies av utenlandske fond, foreslår vi at unntaket fjernes. Sekundært kan man definere unntaket mer presist for norske verdipapirfond med konsesjon fra Finanstilsynet.

Unntak for plikt til å innhente opplysninger

Finansdepartementet viser til at det etter lov om register for reelle rettighetshavere i visse tilfeller skal tillates å ikke innhente opplysninger, og at det ikke er behov for presiseringer om dette i forskriften fordi dette er omtalt i loven. I forlengelse av punktet over, mener vi det bør presiseres at også i de tilfellene hvor selskaper ikke klarer å identifisere reelle rettighetshavere, må eventuelle

Tax Justice Network – Norge

Kontaktinformasjon:

info@taxjustice.no

Org.nr: 995 414 007

www.taxjustice.no

Tlf: +47 468 61 189

Besøksadresse: Kristian Augusts gt 14, 2. etg, 0164 Oslo

Postadresse: Postboks 265 Sentrum, 0103 Oslo

indirekte eiere og eierkjeden registreres som en del av dokumentasjonsplikten. Tilfeller hvor registreringspliktige mener de ikke kan identifisere reelle eiere vil være «røde flagg» for rapporteringspliktige foretak (banker o.l.) som har dette selskapet som kunde, og som også bør utløse kontroller fra registerfører. Da vil opplysninger om eierkjeden og mellomliggende selskaper / indirekte eiere være av stor betydning.

Unntak for børsnoterte selskaper

Departementet foreslår et unntak for «registreringspliktige med eierandeler opptatt til handel på regulert marked» - altså børsnoterte selskaper. Delvis begrunnes dette med at eierskapet i en del børsregistrerte foretak endres så hyppig at en løpende plikt til å holde registeret over reelle rettighetshavere oppdatert vil bli lite reell, delvis med at eierskapet i en del børsnoterte selskaper vil være så spredt at det ikke vil være mulig å identifisere en reell rettighetshaver.

Det er grunn til å tro at flere norske børsregistrerte selskaper ville kvalifisert til å unntas for plikt til å registrere reell rettighetshaver, når grensen er satt til 25%. Enten på grunn av spredt aksjeeierskap, eller fordi største aksjonær er statlig. Likevel mener vi det er grunn til å inkludere børsnoterte i registeret. Selv om aksjer i børsnoterte selskaper omsettes hyppig, er det relativt sjelden skifte av eierposter på mer enn 25% av aksjene, noe som ville medført endring i reell rettighetshaver. Gitt at de fleste børsnoterte selskaper er store og ressurssterke sammenliknet med ikke-børsnoterte, vil det ikke være en betydelig administrativ belastning for disse å melde inn hvem som er reell rettighetshaver for selskapet.

TJNN foreslår derfor å fjerne unntaket for børsnoterte selskaper.

Terskeverdi på 25 prosent

Finansdepartementet foreslår en terskelverdi på 25% direkte eller indirekte eierskap eller stemmekontroll, som det primære kriteriet for å registreres som reell rettighetshaver.

Som Finansdepartementet selv skriver trenger ikke tersklene og definisjonene for reell rettighetshaver være i samsvar med definisjonene i hvitvaskingsregelverket.

TJNN mener at det er gode grunner til å sette en lavere terskelverdi enn 25%. En såpass høy grense kan utelukke andre fysiske personer som innehar betydelige verdier og som det vil være av stor samfunnsinteresse å ha informasjon om, av de samme grunnene som hvorfor man ønsker å ha informasjon om eiere over 25%. Internasjonalt er det også flere terskelnivåer i bruk, i ulike regelverk som er innrettet for nærliggende formål som register for reelle rettighetshavere.

Det amerikanske FATCA-regelverket har en 10% terskeverdi for «Foreign Investment Vehicles». Videre har Dodd-Frank-regelverket i USA terskel på 5% for å oppgi reell rettighetshaver på visse typer verdipapirer. EU-kommisjonen har foreslått 10% som terskelverdi ved selskaper som har høyere risiko, som for eksempel holdingsselskaper eller mellomliggende eierselskaper. OECDs Common Reporting Standard har også 10% er terskelverdi for «controlling persons». Det er altså ikke slik at internasjonalt næringsliv kun er vant til å forholde seg til 25%. som terskel.

TJNN foreslår derfor at terskelen senkes fra 25%, i det minste for selskaper som har høyere risiko, i tråd med EU-kommisjonens forslag.

Tax Justice Network – Norge

Kontaktinformasjon:

info@taxjustice.no

Org.nr: 995 414 007

www.taxjustice.no

Tlf: +47 468 61 189

Besøksadresse: Kristian Augusts gt 14, 2. etg, 0164 Oslo

Postadresse: Postboks 265 Sentrum, 0103 Oslo

Suksesskriteriet for registeret: gode systemer for validering og verifikasjon

Vi vil minne om at mye av suksesskriteriet for et slikt register ligger i gode og gjennomtenkte systemer for validering og verifikasjon av opplysningene som legges inn. Noe av dette handler om tekniske løsninger som må utarbeides av Brønnøysund, og som det ikke er naturlig å bestemme i forskrift.

Validering av opplysninger handler blant annet om automatiserte systemer som sikrer at man bare kan velge mellom «valide» data – for eksempel at man ikke kan velge fødselsdato 31. februar, eller fødselsår på reell rettighetshaver til personer født for 150 år siden eller i fremtiden, eller noe så enkelt som at man kan velge nasjonalitet, heller enn å skrive det inn i et åpent tekstfelt (i det britiske registeret ble «britisk» stavet på over 500 forskjellige måter i de innrapporterte opplysningene).

Som departementet er inne på vil det gjøre det både lettere å rapportere og sikre valide data dersom registeret for reelle rettighetshavere automatisk kan hente inn eierskapsopplysninger fra det vedtatt innførte offentlige aksjonærregisteret. Det trengs også systemer for å ettergå at opplysninger er oppdaterte.

Videre kreves det gode kontrollsystemer for stikkprøvekontroller og å ettergå «røde flagg» og innrapporterte feil i registeret. Her er man avhengig av å bygge opp et nytt kompetansemiljø hos registerfører med kunnskap om identifisering av reelle rettighetshavere.

Vi vil anbefale at man legger opp til å jevnlig gjennomføre en grundig analyse av hvordan registeret fungerer i praksis, første gang senest i løpet av andre år registeret er i drift, og gjøre revideringer i forskriften på grunnlag av dette. I dette arbeidet bør et bredt spekter av brukere av registeret bli invitert til å gi tilbakemelding på hvordan registeret kan bedres: offentlige myndigheter, rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, forskere, journalister, næringsliv og sivilsamfunn.

Med vennlig hilsen

Sigrid Klæboe Jacobsen
Daglig leder

Peter Ringstad
Politisk rådgiver

Tax Justice Network – Norge

Kontaktinformasjon:

info@taxjustice.no

Org.nr: 995 414 007

www.taxjustice.no

Tlf: +47 468 61 189

Besøksadresse: Kristian Augusts gt 14, 2. etg, 0164 Oslo

Postadresse: Postboks 265 Sentrum, 0103 Oslo