



Innst. 298 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:57 S (2014–2015)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Marianne Marthinsen og Hans Olav Syversen om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking.»

«Stortinget ber regjeringen påse at et slikt register følger opp Financial Action Task Force sine anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering og spredning, og at registeret følger opp EU-reguleringen på dette området.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Tor Arne Bell Ljunggren, Marianne Marthinsen, Torstein Tvedt Solberg og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby

Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Tom E. B. Holthe og Hans Andreas Limi, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 9. april 2015 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser videre til at det ble avholdt åpen høring i Stortingets finanskomité 7. mai 2015 der Tax Justice Network - Norge, Finans Norge, IKT-Norge, Transparency International Norge, Pressens Offentlighetsutvalg og Norsk Journalistlag deltok.

Komiteen viser til forslagsstillernes anførsel om at åpenhet om eierskap og selskapsstrukturer har vist seg å være svært viktig i arbeidet mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. I tillegg mener komiteen innsyn i eierskapet i næringslivet er et viktig bidrag til et effektivt og omstillingsdyktig kapitalmarked.

Norske aksjebøker er i dag åpne for innsyn hos selskapene. Gjennom krav om innsending av årsregnskap til Regnskapsregisteret i Brønnøysund, og offentlig tilgang til opplysningene, har dessuten enhver mulighet til å skaffe informasjon om selskaps eiere ved årsskiftene fra det sentrale regnskapsregisteret. For børsnoterte selskaper, og andre selskap registrert i verdipapirregister, oppdateres aksjonæroversiktene daglig i Verdipapirsentralen (VPS). Private informasjonstilbydere har på basis av dette kunnet bygge databaser som er tilgjengelige gratis eller mot betaling, og som gir mulighet for krysskobling av selskaper og eierskap. Muligheten til enkelt å kunne finne frem til et selskaps eiere i forbindelse med f.eks. oppkjøp og fusjoner er et bidrag til at

norsk bedrifts- og arbeidsliv historisk har vist stor evne til omstilling og produktivitetsvekst. De norske eierregistrene fremstår allerede som de kanskje mest åpne i verden.

Komiteen mener likevel dette ikke er tilstrekkelig. Den norske tradisjonen for åpenhet og innsyn i eierforhold er videre enn de tradisjoner for beskyttelse av privat informasjon som råder i selv våre nære naboland. En voksende internasjonal aksept av behov for innsyn over landegrensene, og aksept av at ulike lands skatte- og politimyndigheter må kunne samarbeide sømløst, gir rom for håp om at innsynet i eierskap kan bli bedre internasjonalt og dermed også i land utenfor Norge. Komiteen mener dette kan være en viktig modernisering av en effektiv internasjonal markedsøkonomi. Den vil også gi bedre mulighet for allmenhetens innsyn og kontroll.

Det pågår initiativ på flere hold for å bedre innsynet i eierskap generelt, og bakenforliggende eierskap spesielt. Komiteen vil understreke at det er viktig å arbeide for løsninger som kan gi innsyn i løpende eierskap og eierskapsendringer, fortrinnsvis også endringer som skjer gjennom året. Utover selskapernes aksjebøker og registreringer i VPS finnes det i dag ikke noe offentlig register over et løpende eierskap i selskapene. Brønnøysundregistrens informasjon bygger på innleverte årsregnskaper, mens skattedirktoratets interne register bare registrerer opplysningene for hvert årsskifte.

Komiteen mener det er viktig å legge til grunn at Norge bør tilpasse seg de internasjonale standarder for registrering som nå er under utvikling, bl.a. EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. I henhold til direktivet, som bl.a. følger opp FATFs anbefalinger, skal selskaper og andre juridiske enheter pålegges å holde en oppdatert oversikt over sine reelle rettighetshavere/eiere (ultimate beneficial owners). Informasjon om reelt eierskap skal videre sendes inn til et sentralt register, og alle med en «legitim interesse» skal ha tilgang til registerinformasjonen. Det er fortsatt usikkert hvor sanntidig og jevnlig oppdatert opplysningene ventes å være.

EU-reglene tar utgangspunkt i at det skal eksistere et offentlig register over «beneficial ownership». Innsynet i registrene er ikke tydelig definert, og vil kunne være sterkt begrenset. Ukraina har vedtatt å opprette et register i samsvar med dette regelverket, med tilgjengelighet for myndighetene og enkelte av selskapets nærstående, der eierskapsgrensen er satt til 10 pst. Et lignende register under utvikling i Danmark setter grensen for offentlig tilgjengelig informasjon om eierskapet ved 5 pst. eierskap, tilsvarende den norske flaggeplikten for børsnoterte selskaper.

Komiteen mener den norske registreringen av slike interesser må være oppdatert utover bare årsskiftene, og fortrinnsvis så ofte som det er praktisk og

økonomisk forsvarlig å kreve slik oppdatering. Kravene må imidlertid sees i sammenheng med de rapporteringsplikter som for øvrig pålegges selskapene, og ikke påføre norske bedrifter ulemper av betydning sammenlignet med bedriftene i andre land.

Komiteen mener videre det er en fordel både for retten til demokratisk innsyn, og for finansmarkedets funksjonsmåte, at de norske eierregistrene forblir like åpne for innsyn som de er i dag. Det innebærer at også informasjonen om «beneficial owners» bør søkes gjort tilgjengelig for allmenheten. Definisjonen av «beneficial owners» må ligge på et nivå som gjør at Norge fortsatt fremstår som et foregangsland når det gjelder åpenhet om eierskaps spørsmål.

Komiteen vil understreke at det er viktig at det norske kapitalmarkedet også er attraktivt for utenlandske investorer. På samme måte som Norges finansielle interesser er tjent med tilgang til andre lands kapitalmarkeder, er norsk næringsliv tjent med tilgang på internasjonal investeringskapital på konkurransedyktige vilkår.

Komiteen viser til at Stortinget ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2014 ba regjeringen om å «etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskap som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015». Komiteen har fått opplyst fra finansministeren at Nærings- og fiskeridepartementet utreder i samråd med Finansdepartementet mulighetene for bedre tilgjengelighet for opplysninger om aksjeeiere. Bl.a. har Brønnøysundregistrene på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, og som et ledd i dette arbeidet, utredet et forslag til elektronisk aksjeeierbok. Det finnes i tillegg til dette alternativet flere mulige måter å gjøre slike eieropplysninger tilgjengelige på, uten at registrene over dette nødvendigvis må være statlig driftet. For komiteen er det sentrale at opplysningene er riktige, oppdaterte og offentlig tilgjengelige. Dette synes ikke tilstrekkelig ivaretatt i det forslaget som forelå fra Brønnøysundregistrene.

Komiteen viser videre til at Tax Justice Norway i samarbeid med en rekke andre organisasjoner utreder alternative måter å etablere en norsk eierregistrering på. Komiteen legger til grunn at regjeringen i sitt arbeid vil avvente denne utredningen, og vurdere de løsninger som kommer frem i dette arbeidet på linje med det alternativet som har kommet fra Brønnøysundregistrene.

Komiteen viser videre til at utenlandske eiere kan velge å registrere seg gjennom såkalte forvalterkonti, der den reelle eieridentiteten ikke fremgår. Slik registrering er i utgangspunktet legitim og en internasjonalt velbrukt og praktisk måte å organisere spesielt institusjonelle eieres mangfoldige eierskap på. Komiteen vil ikke frarå at forvalterregistrering fortsatt kan være tilgjengelig i Norge, på linje med de

praktiske ordninger som eksisterer i våre naboland. Det er imidlertid en forutsetning for slik registrering at selskapet selv, og myndigheter som har behov for det og allmenheten, til enhver tid kan få informasjon om bakenforliggende eiere. Innsynet og åpenheten i forvalterkontoer bør være mest mulig lik den som nå skal etableres for norske aksjonærer i det nye registret. Det er også viktig at Norge internasjonalt arbeider for størst mulig grad av åpenhet om eierskapet også i andre land, slik at det blir lettere å finne frem til eierskapskjeder og bakenforliggende eiere også av mindre aksjeposter i andre land.

Finansministeren opplyser i sitt brev til Stortinget at regjeringen 6. februar i år nedsatte et lovutvalg som har fått i mandat å revidere det norske hvitvaskingsregelverket. Det inngår i mandatet at utvalgets lov- og forskriftsforslag skal følge opp kommende EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og FATFs anbefalinger. Utvalget skal levere sin første delutredning i november i år og sin andre og siste delutredning i august 2016. Komiteen forutsetter at regjeringen kommer tilbake med en lovproposisjon som angir hvordan kravene om registrering av «ultimate beneficial ownership» i det kommende EU-direktivet bør følges opp i norsk lov når utvalgets innstilling foreligger. I dette må det ligge en nærmere avgrensning av begrepet endelig reell eier; løsninger som gjør forpliktelsen om å holde en oppdatert oversikt over endelig reelt eierskap håndterbar, særlig når utenlandske eierskap er involvert, samt regler om innsynet i slike opplysninger. Komiteen mener det er spesielt viktig for Norge å arbeide for større internasjonal åpenhet om slike registre, siden vår tradisjon for åpenhet om slike spørsmål er større enn i de fleste andre land.

Komiteen vil peke på at størst mulig åpenhet i disse spørsmål vil bidra til å beskytte det økonomiske systemet som man har bygget opp i Norge.

Komiteen slutter seg til forslagene i det foreliggende dokumentet.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Et slikt register må følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av terrorfinansiering og spredning, og registeret må også følge opp EU-reguleringen på dette området.

II

Dokument 8:57 S (2014–2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Marianne Marthinsen og Hans Olav Syversen om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 28. mai 2015

Hans Olav Syversen

leder

Sigurd Hille

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 9. april 2015

Dokument 8:57 S (2014-2015) Representantforslag fra Marthinsen og Syversen om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper

Jeg viser til brev fra Finanskomiteen 17. mars 2015 der forslag inntatt i Dokument 8:57 (2014-2015) fra stortingsrepresentantene Marianne Marthinsen og Hans Olav Syversen er oversendt finansministeren til uttalelse. Forslagstillerne fremmer forslag om at i) Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking, og ii) at Stortinget ber regjeringen påse at et slikt register følger opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av terrorfinansiering og spredning, og at registeret følger opp EU-reguleringen på dette området.

I likhet med forslagsstillerne mener jeg at offentlighet rundt eierskap er viktig, og at tilgjengelig informasjon om selskapseiere er et sentralt verktøy i innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. I tillegg vil åpenhet rundt eierskap fremme en mer effektiv økonomi ved å legge til rette for restrukturering og reallokering av ressurser i økonomien, for eksempel gjennom økt oppkjøps- og fusjonsaktivitet i kapitalmarkedet.

Samtidig er det viktig at det norske kapitalmarkedet også er attraktivt for utenlandske investorer. Norske særkrav kan ha uheldige konsekvenser for utlendingers investeringslyst i den norske økonomien. Jeg ønsker derfor velkommen internasjonale initiativ som kan bidra til å styrke åpenheten utover Norges grenser, slik som FATFs anbefalinger og kravene i EUs kommende fjerde hvitvaskingsdirektiv. En slik økt internasjonal åpenhet vil også gi bedre innsyn i de bakenforliggende utenlandske eierkonstruksjonene i norske selskaper som – av helt legitime grunner – kan ligge i flere lag og spredt over flere land. Ofte vil det ikke hjelpe oss å kjenne bare det øverste og nest øverste laget i slike eierkjeder.

Regjeringen har derfor allerede igangsatt arbeid for å sikre større åpenhet om eierskap i norske selskaper. Dette er også i tråd med det Stortinget allerede har vedtatt i anmodningsvedtak nr. 496 (2013-2014). Når det gjelder oppfølging av FATFs anbefalinger og tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon i tråd med EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, nedsatte Regjeringen 6. februar i år et lovutvalg som har fått i mandat å revidere det norske hvitvaskingsregelverket.

Det inngår i mandatet at utvalgets lov- og forskriftsforslag skal følge opp kommende EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og FATFs anbefalinger.

I tillegg til det arbeid som Dokument 8:57 (2014-2015) og anmodningsvedtak nr. 496 (2013-2014) ber om, vurderer Regjeringen dessuten ordninger for å skape bedre innsyn også i eierskapet til andre verdipapirer enn aksjer. Også her er det samtidig viktig å avveie den åpenhet et fritt kapitalmarked ønsker mot kompleksiteten som kan bli skapt av norske særkrav. Det er ingen andre land som ennå gir bedre innsyn i både ligningsopplysninger og aksjonærbøker enn Norge, og for investorer i mange land fremstår den transparenens vi allerede fordrer om slike spørsmål som noe fremmed.

Offentlige eierskapsregister

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2014 ba Stortinget «regjeringen om å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015»¹. Nærings- og fiskeridepartementet utreder i samråd med Finansdepartementet mulighetene for bedre tilgjengelighet for opplysninger om aksjeeiere. Bl.a. har Brønnøysundregistrene (BRREG) på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet og som et ledd i dette arbeidet, utredet et forslag til elektronisk aksjeeierbok.

Stortingsrepresentantene Marthinsen og Syversen angir i representantforslaget at det i rapporten som nå er utarbeidet av BRREG, legges uheldige begrensninger på offentlighetens tilgang til og bruk av opplysningene i registeret. Jeg vil bemerke at BRREG i sin rapport tilrår at aksjeeierboken til det enkelte selskap vil være tilgjengelig for *enhver* i Altinn etter innlogging via ID-porten. BRREG tilrår videre at såkalt utvidet tilgang, det vil si maskinell tilgang til både gjeldende og historiske data med mulighet for å sammenstille data på tvers av selskaper, gis til offentlige myndigheter, samt ulike aktører med «begrunnet behov», så som finansinstitusjoner som skal foreta kundekontroll etter hvitvaskingsregelverket, bostyrer i konkursbo og pressen.

Regjeringen har ikke tatt stilling til verken det materielle innholdet i eller oppfølgingen av BRREGs forslag. Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet er i dialog med hensyn til hvordan man best kan sikre utvidet transparenens om aksje-

¹ Vedtak nr. 496 (2013-2014), 16. juni 2014

eierskap. Det vurderes også andre alternative løsninger enn BRREGs forslag. Jeg mener at det løsningsforslaget som fremsettes for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak, dessuten må være slik at det kan tilpasses de kommende kravene om registrering og tilgjengeliggjøring av informasjon om «ultimate beneficial ownership» i det fjerde hvitvaskingsdirektivet, som jeg omtaler nærmere nedenfor.

I representantforslaget vises det til at utenlandske eiere kan velge å registrere seg gjennom såkalte forvalterkonti, og slik skjule den reelle eieridentiteten. Jeg vil peke på at registrering via forvalterkonti i utgangspunktet er en internasjonalt velbrukt, legitim og rent praktisk måte å organisere spesielt institusjonelle eieres mangfoldige eierskap på. Et forbud mot forvalterregistrering for utenlandsk eierskap vil kunne bidra til svekket kapitaltilgang til norsk næringsliv fra utlandet, og vil etter mitt syn kunne være uheldig for konkurranseevnen til norsk næringsliv.

At eierskapet til en utenlandsk aksjonær er registrert på en forvalterkonto, betyr ikke at det ikke er mulig å få innsyn i hvem som er aksjeeier. Dersom selskapet eller en offentlig myndighet krever det, plikter forvalteren å gi opplysninger om hvem som eier de aksjer forvalteroppdraget omfatter, og om hvor mange aksjer hver enkelt eier. Opplysningsplikten gjelder uavhengig av eventuelle bestemmelser forvalter måtte være underlagt i sitt hjemland. Forvaltere som i utgangspunktet er underlagt sekretessebestemmelser som hindrer dem i å kunne oppfylle opplysningsplikten, må sikre seg juridisk grunnlag for å kunne gi opplysninger gjennom nødvendige avtaler med sine kunder (forhåndssamtykke). Når vi nå ser på hvordan det skal etableres en løsning for å sikre større åpenhet om eierskap i norske selskaper, mener jeg derfor vi må se på løsninger som tillater fortsatt forvalterregistrering for utenlandske eiere på linje med de praktiske ordninger som eksisterer i våre naboland.

Jeg vil videre vise til at offentlighet rundt betydelige eierandeler i selskaper som er notert på regulert marked, i stor grad er sikret gjennom flaggepliktreglene i verdipapirhandelloven. Investorer som erverver aksjer i selskaper notert på børsen, må sende melding om sitt erverv når vedkommendes beholdning av aksjer, rettigheter eller stemmerettigheter når opp til eller overstiger gitte terskelverdier i loven, der laveste terskelverdi er 5 prosent. Utenlandske eiere som overstiger disse reglene i slike selskaper, vil dermed være offentlig kjent. Norske eiere vil man som kjent ha fullt innsyn om gjennom selskapets aksjebøker; en åpenhet som ikke finnes i våre naboland. I tilknytning til aksjebøkene og til eksisterende rapportering til BRREG er det etablert flere private, kommersielle tjenester som gjør kobling av mange aksjonær-

data og andre vesentlige selskapsdata for aksjeselskap og allmenaksjeselskap gratis tilgjengelige for almenheten via internett, og som mot betaling gir dypere innsyn i registrerte selskapsopplysninger.

FATFs anbefalinger og fjerde hvitvaskingsdirektiv

Hvitvaskingslovutvalget, som ble nedsatt 6. februar i år, har fått i mandat å vurdere endringer i hvitvaskingsregelverket for å følge opp FATFs anbefalinger og merknadene i FATFs evalueringsrapport fra desember 2014. Lovutvalget skal også vurdere og fremsette forslag til lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre kommende EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, som ventes vedtatt i løpet av våren. Utvalget skal levere sin første delutredning i november i år og sin andre og siste delutredning i august 2016. En vurdering av hvordan kravene om registrering av «ultimate beneficial ownership» i det kommende EU-direktivet bør følges opp, inngår i lovutvalgets andre delutredning. Utvalgets forslag vil bli sendt på høring før lovproposisjon med forslag til nødvendig regelverk oversendes Stortinget.

I henhold til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv skal medlemsland pålegge selskaper å sitte på oppdatert informasjon om sine «ultimate beneficial owners», og informasjonen skal, som det vises til i representantforslaget, sendes inn til et sentralt register. Informasjonen skal være tilgjengelig for den finansielle etterretningssenheten (Økokrim v/Enheten for finansiell etterretning), andre offentlige myndigheter, rapporteringspliktige etter hvitvaskingsdirektivet, og personer eller organisasjoner med en «legitim interesse».

En «ultimate beneficial owner» - endelig reell eier - er etter FATFs anbefalinger og direktivets definisjon en fysisk person som kan utøve kontrollerende innflytelse i selskapet. Direkte og indirekte formelt eierskap er relevant, men også underliggende avtaler om kontroll og innflytelse i selskapet skal tas i betraktning.

Den nærmere avgrensningen av begrepet endelig reell eier, løsninger som gjør forpliktelsen om å holde en oppdatert oversikt over endelig reelt eierskap håndterbar, særlig når utenlandske eierskap er involvert, grensedragningen mellom offentlighet og personvern mv., er spørsmål som jeg mener må utredes nærmere, før en endelig løsning om tilgjengelighet av endelig reell eierskapsinformasjon kan komme på plass. Dette er kompliserte spørsmål, der det også er ønskelig å arbeide for en viss internasjonal samordning av definisjoner og praksis. Det er spesielt viktig for Norge, der tradisjonen for åpenhet om slike spørsmål er større enn i de fleste andre land.

Jeg mener derfor det er viktig å avvente hvitvaskingslovutvalgets utredning og ikke forskuttere en bestemt løsning før utredningen foreligger og har

vært sendt på høring. Det gir oss best mulighet for å etablere et register som gir reell transparens og oppdatert innsyn, på en måte som ikke pålegger selskapene rapporteringsplikter de vil ha vanskelig for å kunne oppfylle. I tillegg er det bare en internasjonal dimensjon som kan sikre oss effektivt innsyn også i det reelt endelig bakenforliggende eierskapet.

Det vil også ha en verdi å se hen til erfaringer fra andre land når det nå skal etableres et register som tilfredsstillende EU-direktivets krav. Etter det jeg kjenner til, er det kun Ukraina som så langt har etablert et

register hvor endelig reelt eierskap skal fremgå. Det danske eierskapsregisteret, som det vises til i representantforslaget, inneholder informasjon om selskaps aksjonærer/andre stemmeberettigede over bestemte terskelverdier. Jeg kjenner ikke til at danske selskaper er pålagt en plikt til å registrere eventuelle bakenforliggende eiere som kan utøve kontrollerende innflytelse i selskapet. I Danmark har man heller ikke tilsvarende innsyn i eierskap som faller under terskelgrensene på den måten vi lenge har hatt etablert i Norge.

