



Innst. 411 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8: 82 S (2015–2016)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen og Line Henriette Hjemdal om en gjennomgang av regelverk og statlig finansielt eierskap i lys av behovet for åpenhet og bekjempelse av bruk av skatteparadiser

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen snarest foreta en gjennomgang av både nasjonalt regelverk og relevante avtaler med andre land for å sikre nødvendig innsyn i utenlandske bankkonti eid av norske selskaper og enkeltpersoner og for å motvirke muligheter for skatteunndragelse og hvitvasking m.m., og legge frem en sak om dette for Stortinget på egnet måte.
2. Stortinget ber regjeringen snarest foreta en gjennomgang av statens engasjement som finansiell eier, særlig i Statens pensjonsfond utland, Norfund og Argentum, for å sikre hensiktsmessige tiltak mot skatteparadiser eller andre forhold som bidrar til mangel på åpenhet og muligheter for skatteunndragelse og hvitvasking m.m. Regjeringen bes legge frem en sak om dette for Stortinget på egnet måte.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Tor Arne Bell Ljunggren, Torstein Tvedt Solberg, Vegard Grøslie Wennesland og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Roy Steffensen og Kenneth Svendsen, 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 finansminister Siv Jensens uttalelse i brev av 12. mai 2016, som er vedlagt denne innstillingen.

Komiteen viser til at norske myndigheter over lang tid har hatt stor oppmerksomhet på arbeid mot skatteunndragelser og for økt åpenhet om kapitalstrømmer over landegrensene. Skatteunndragelser gjennom skatteparadiser er en trussel mot velferden, særlig det internasjonale arbeidet på dette området er sentralt, og det gir resultater.

Komiteen viser til at Norge har et godt nasjonalt regelverk, senest oppdatert med ny skatteforvaltningslov med oppdaterte kontrollbestemmelser, vedtatt i Stortinget 28. april 2016.

Komiteen viser til at Norge gjennom mange år har vært en aktiv pådriver i det internasjonale arbeidet for økt åpenhet og utveksling av opplysninger for skatteformål, slik at vi i dag har et skatteavtaleverk som omfatter mer enn 90 land, noe som gir oss muligheter til informasjonsutveksling. I tillegg har Norge gjennom et nordisk samarbeidsprosjekt inngått avtaler om utveksling av skatteopplysninger med

45 jurisdiksjoner, tradisjonelt oppfattet som skatteparadis. Komiteen viser også til at Norge har tiltrådt OECD/Europarådets konvensjon om administrativ bistand i skattesaker, noe som også gir tilgang til informasjon fra andre lands myndigheter i denne type saker.

Komiteen viser til at Norge nå har mulighet til informasjonsutveksling med i alt 140 jurisdiksjoner, hvorav samtlige av de som av OECD ble klassifisert som skatteparadis på 2000-tallet. Komiteen vil understreke at en videre utvikling av dette internasjonale nettverket må være en sentral oppgave også fremover.

Komiteen har også merket seg Norges aktive rolle i utviklingen av en ny internasjonal standard for automatisk utveksling av skatteopplysninger, CRS, en standard som gjør at Norge i 2017 vil motta automatisk e-kontoopplysninger om norske skattytere i foreløpig 80 jurisdiksjoner.

Komiteen viser også til BEPS-prosjektet med en rekke tiltak for åpenhet og informasjonsutveksling som også omfatter land-for-land-rapportering, hvor et nasjonalt forslag ligger til behandling i komiteen.

Komiteen merker seg at regjeringen, basert på rapporter, vil igangsette et arbeid om å utvide kravene i land-for-land-rapporteringen og at en tar sikte på å legge frem forslag til slikt regelverk senere i år.

Komiteen har videre merket seg arbeidet med et aksjeeierregister, hvor en rapport med flere alternativer har vært på høring, og komiteen imøteser slutføringen av dette arbeidet.

Komiteen viser til Statens engasjement som finansiell eier, særlig gjennom investeringene i Statens pensjonsfond, og viser i den anledning til sine merknader i Innst. 326 S (2015–2016), jf. Meld. St. 23 (2015–2016) kap. 7.1 om Statens pensjonsfond utland og lukkede jurisdiksjoner.

Komiteen viser videre til Innst. 273 S (2015–2016) om skatterreform, hvor et stort flertall i finanskomiteen i hovedlinjenes pkt. 8,9,10,11,12 og 13 er enige om svært mange av de elementer som omtales i representantforslagets pkt. 1. Det gjelder omtale av forhold som inntektsskifte i flernasjonale selskaper, skatterådgiveres taushetsplikt, implementering av BEPS-regelverk, utvidelser av opplysning, tilsyn etter LLR-regelverket, et offentlig norsk eierskapsregister og opplysningsplikten i forbindelse med transaksjoner.

Komiteen viser til at selskapene Norfund og Argentum har sine retningslinjer for eierstyring nedfelt gjennom Statens eierskapspolitikk, senest behandlet av Stortinget i Meld. St. 27 (2013–2014). Stortingets forutsetning var og er at selskaper med statlig eierandel, helt eller delvis eiet, skal arbeide systematisk med sitt samfunnsansvar på alle områder og være ledende. Komiteen vil understreke for-

ventningene i eierskapsmeldingen som er knyttet til særskilt klima og miljø, arbeidstakerrettigheter, anti-korrupsjon og åpenhet om internasjonale pengestrømmer.

Komiteen vil understreke at dette er et vesentlig og overordnet styreansvar som må operasjonaliseres på en mest mulig hensiktsmessig måte, og at det er eiers ansvar å sørge for tilstrekkelige kontrollmekanismer for å vurdere de forventninger Stortinget har uttrykt gjennom eierskapsmeldingen.

Komiteen viser til omtalen ovenfor av statens engasjement som finansiell eier i merknader og forslag fra flertallet til Innst. 326 (2015–2016), jf. Meld. St. 23 (2015–2016) og tilsvarende i Innst. 273 S (2015–2016), jf. Meld. St. 4 (2015–2016) og foreslår på den bakgrunn at representantforslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at Norfund, for alle sine nyinvesteringer, avslutter praksisen med å investere gjennom skatteparadis i løpet av tre år.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at representantforslaget omhandler statens finansielle eierskap i lys av målet om å unngå bruk av skatteparadis. Dette medlem viser til Innst. 326 S (2015–2016), der Statens pensjonsfond utland (SPU) sin rolle i skatteparadis ble behandlet. Komiteen ba om at spørsmål som har med skatteparadis eller lukkede jurisdiksjoner å gjøre omtales i neste års forvaltningsmelding.

Dette medlem viser til at Norfund – i motsetning til SPU eller Argentum, som har som hovedmål å gi finansiell avkastning for den norske stat – skal bidra til utvikling i fattige land gjennom investeringer i næringsutvikling i landene. Samtidig gjør Norfund bruk av skatteparadis som tredjeland for sine investeringer sammen med andre finansielle partnere. Om lag 40 av Norfunds om lag 130 investeringer er gjennomført via selskap etablert i tredjeland, ifølge Finansdepartementet. Investeringer i afrikanske land gjøres ofte gjennom selskap etablert på skatteparadis Mauritius. Dette er et paradoks, siden skatteparadis generelt er et betydelig hinder for utvikling. De fratar fattige land viktige skatteinntekter landene trenger for å bygge opp velfungerende samfunn med et godt skole- og utdanningstilbud, helsetilbud og så videre.

Dette medlem viser til at Kapitalfluktutvalget i NOU 2009:19 «Skatteparadis og utvikling – tilstand, analyser og tiltak» anbefalte at Norfund avsluttet praksisen med å investere gjennom skatte-

paradiser over en treårsperiode. I forbindelse med fremleggelsen av innstillingen uttalte utviklingsminister Erik Solheim:

«Vi kan ikke la Norfund investere norske bistandsmidler via skatteparadis samtidig som vi ønsker å bekjempe dem.»

Kapitalfluktutvalgets forslag ble imidlertid ikke fulgt opp.

Dette medlem viser til Norfunds argumenter for hvorfor skatteparadiser benyttes, gjengitt i Kapitalfluktutvalgets rapport:

- Sikker og kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner mellom investorenes hjemland og bedriftene som fondet investerer i;
- Godt og stabilt juridisk rammeverk spesialtilpasset finanssektorens behov;
- Ordninger som hindrer unødig beskatning i tredjeland (dvs. land som Mauritius);
- Politisk stabilitet;
- Medinvestorene ønsker det slik.

Dette medlem viser videre til at Norfunds ledelse i tillegg nylig har uttalt at de skiller mellom Offshore Financial Centre (OFC) og skatteparadiser. Alle skatteparadiser omtaler seg imidlertid som OFC i et forsvar for hva de driver med. Hva slags betegnelse man bruker er av mindre betydning. Det sentrale er hva disse landene tilbyr, og hvilke virkninger dette har. Som førstestatsadvokat Morten Eriksen i Økokrim sier, skiller alle OFC-ene strengt mellom regler for egne innbyggere og regler for andre. Dette viser at OFC-ene er bevisste på hvilke tjenester de tilbyr andre enn sine egne innbyggere, dvs. hvilke regler de selv ikke ønsker å ha innenfor eget jurisdiksjonsområde.

Dette medlem viser til at det er krevende å få tak på flere av argumentene som Norfund og regjeringen fremfører for hvorfor fondet må gjøre investeringer via skatteparadiser. Førstestatsadvokat Eriksen viser blant annet til at overføring av egenkapitalinnskuddet i en investering, tilbakebetaling av innskutt kapital fra et selskap eller betaling av utbytte til eierne, ikke krever bruk av skatteparadis. Forretningsdrift i for eksempel Kenya innebærer betydelige risikofaktorer – alt fra mulig tap av egenkapitalinnskudd til valutarisiko og treg betalingsoverføring. Men disse risikofaktorene kan ikke elimineres uansett ved å gå via skatteparadiset Mauritius. Risikoen ved investeringer i fattige land var tvert imot lagt til grunn fra myndighetenes side da Norfund ble opprettet.

Dette medlem viser videre til at dersom det oppstår rettslige tvister mellom Norfund og deres

medinvestorer i selskapene, kan de løses gjennom voldgiftsinstituttet. Eierne kan selv bestemme jurisdiksjon. Heller ikke i dette tilfellet er lokalisering av eierskapet på Mauritius nødvendig.

Dette medlem viser til at det også er uklart hvorfor medinvestorene ønsker å investere via skatteparadis, all den tid Norfund opplyser at de har kontroll med at medinvestorene rapporterer bruken av skatteparadiser på riktig måte der de er hjemmehørende. I så fall skulle det heller ikke av denne grunn være nødvendig å sende midler via Mauritius, fordi medinvestorene ikke uten videre kan påberope seg skattefrihet der de er hjemmehørende. Kapitalfluktutvalget påpekte imidlertid at afrikanske stater systematisk overlot beskatningsretten til Mauritius, med den følge at utbytte fra selskaper i afrikanske stater var skattefritt for eiere som investerte fra Mauritius. At fondet opererer via strukturer som undergraver et av fondets viktigste målsettinger om å kunne bidra til skatteinntekter i landene det investeres i, er et paradoks.

Dette medlem finner det vanskelig å se hvilke særlige finanstjenester fondet bare kan få i et land som Mauritius, bortsett fra sekretessen og kompliserende strukturer som gjør innsyn vanskelig. Det finnes en rekke finanssentra i verden, som ikke har skatteparadisenes negative egenskaper.

Dette medlem viser til at de eventuelle behov Norfund måtte ha for å gjøre investeringer via skatteparadiser, uansett må veies opp mot skadevirkningene ved å bidra til strukturer som tapper utviklingslandene for skatteinntekter. Dette medlem understreker at sekretessemekanismer er egnet til å skjule misligheter og unndra skatt. Panama papers-avsløringen viser at ordningene brukes akkurat slik.

Dette medlem viser til at skatteparadisenes hemmelighet og skadelige strukturer ikke kan fortsette. Utdfordringen er at altfor mange bruker dem, selv den norske stats fond for investeringer i utviklingsland, som har som del av sitt mandat å bidra til skatteinntekter i fattige land. Hvis alle aktører som bruker skatteparadiser bare fortsetter som før, vil ingenting skje. Derfor mener dette medlem at Norfund bør avvike sin aktivitet i skatteparadiser, slik Kapitalfluktutvalget anbefalte.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sikre at Norfund, for alle sine nyinvesteringer, avslutter praksisen med å investere gjennom skatteparadiser i løpet av tre år.

Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 8: 82 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen og Line Henriette Hjemdal om en gjennomgang av regelverk og statlig finansielt eierskap i lys av behovet for åpenhet og bekjempelse av bruk av skatteparadiser – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 10. juni 2016

Hans Olav Syversen

leder

Svein Flåtten

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 12. mai 2016****Dokument 8: 82 S (2015-2016) Representantforslag om en gjennomgang av regelverket og statlig finansielt eierskap i lys av behovet for åpenhet og bekjempelse av bruk av skatteparadiser**

Det vises til brev fra Finanskomiteen 27. april 2016 der komiteen oversender representantforslag 8: 82 S (2015-2016) til finansministeren for uttalelse.

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen snarest foreta en gjennomgang av både nasjonalt regelverk og relevante avtaler med andre land for å sikre nødvendig innsyn i utenlandske bankkonti eid av norske selskaper og enkeltpersoner og for å motvirke muligheter for skatteunndragelse og hvitvasking m.m., og legge frem en sak om dette for Stortinget på egnet måte.
2. Stortinget ber regjeringen snarest foreta en gjennomgang av statens engasjement som finansiell eier, særlig i Statens pensjonsfond utland, Norfund og Argentum, for å sikre hensiktsmessige tiltak mot skatteparadiser eller andre forhold som bidrar til mangel på åpenhet og muligheter for skatteunndragelse og hvitvasking m.m. Regjeringen bes legge frem en sak om dette for Stortinget på egnet måte.

Finansministerens svar:

I dokument 8: 82 S (2015-2016) stiller representantene Syversen og Hjemdal viktige spørsmål om nasjonalt regelverk og avtaler med andre land er tilstrekkelige til å sikre innsyn i utenlandske bankkonti og for å motvirke muligheter for skatteunndragelse og hvitvasking mm.

Panama Papers-saken viser hvor viktig regjeringens arbeid mot skatteunndragelser og for krav til økt åpenhet om kapitalstrømmer er. Regjeringen prioriterer dette arbeidet høyt og deltar aktivt i internasjonalt samarbeid for å motarbeide hemmelighold. Dette har gitt viktige resultater.

Representantene viser til avsløringene fra den såkalte Panama Papers-lekkasjen, og at skatteparadiser er en trussel mot velferden fordi de bidrar til at skatt unndras fra fellesskapet. Jeg er enig i denne vurderingen og viser til gjennomgangen nedenfor av arbeidet med å sikre nødvendig innsyn i utenlandske investeringer, transaksjoner, strukturer og eierforhold.

Norge har et godt nasjonalt regelverk for Skatteetatens innsyn i og kontrollmuligheter av finansielle

konti. I tillegg vedtok Stortinget 28. april i år en helt ny skatteforvaltningslov, jf. Prop. 38 L (2015-2016), med oppdaterte kontrollbestemmelser for hele skatte- og avgiftsområdet.

God nasjonal lovgivning er imidlertid ikke tilstrekkelige for å avdekke eller avverge skatteomgørelser og skatteunndragelser ved grenseoverskridende transaksjoner. I grenseoverskridende saker er skattemyndighetene avhengige av å få opplysninger fra andre land dersom skattyter selv ikke overholder opplysningsplikten, samt for å gjennomføre kontroll av skattyters egne opplysninger om utenlandsforhold.

Internasjonalt samarbeid for økt åpenhet og utveksling av opplysninger for skatteformål er derfor helt avgjørende for å sikre at skattemyndighetene har nødvendig informasjon for å håndheve sin nasjonale skattelovgivning og kunne fastsette riktig skatt til riktig tid. Det har vært særlig oppmerksomhet om skattemyndighetenes tilgang til informasjon fra såkalte skatteparadiser.

Norge har i mange år vært en aktiv pådriver i det internasjonale arbeidet for økt åpenhet og utveksling av opplysninger for skatteformål. Norge har et skatteavtalenettverk som omfatter mer enn 90 land, og alle avtalene legger til rette for informasjonsutveksling. Gjennom det nordiske samarbeidsprosjektet har Norge, sammen med de øvrige nordiske landene, inngått avtaler om utveksling av skatteopplysninger med 45 jurisdiksjoner som tradisjonelt har vært ansett som skatteparadiser. Norge har også tiltrådt OECD/Europarådets konvensjon om administrativ bistand i skattesaker, som også gir tilgang til informasjon fra andre lands myndigheter.

Det norske nettverket av skatteavtaler og andre internasjonale avtaler, som alle legger til rette for utveksling av opplysninger for skatteformål, omfatter nå rundt 140 jurisdiksjoner og omfatter alle de jurisdiksjonene som ble klassifisert av OECD som skatteparadiser på 2000-tallet, samt en rekke andre jurisdiksjoner som er ansett viktige for norske myndigheter å ha innsyn i. Videreutvikling og oppdatering av eksisterende nettverk er, og vil fortsette å være, en høyt prioritert oppgave for regjeringen.

I 2010 innførte USA internrettslige regler om rapporteringsplikt for utenlandske finansinstitusjoner om amerikanske kundeforhold. I ettertid har USA inngått avtaler om informasjonsutveksling etter denne lovgivningen med en lang rekke land, også Norge. Dette er omtalt i Prop. 1 LS (2013-2014) kapittel 16.

Norge har deltatt aktivt i OECDs arbeid med å utvikle den nye internasjonale standarden for automatisk utveksling av skatterevante finansielle opplysninger, kjent som CRS («the Common Reporting Standard»). Denne standarden bygger i stor grad på den amerikanske mønsteravtalen for slik rapportering. Den nye standarden ble vedtatt i juli 2014, og i oktober samme år undertegnet jeg en avtale om automatisk utveksling av slike opplysninger. Avtalen er til nå undertegnet av 80 jurisdiksjoner. Dette er omtalt i Prop. 1 LS (2015-16) kapittel 18. Utveksling av opplysninger etter avtalen vil skje første gang i 2017, for inntektsåret 2016. Dette innebærer at norske skattemyndigheter fra 2017 årlig vil motta kontoopplysninger om norske skattytere i utlandet automatisk. Gjennomføringen av CRS vil bidra til at bankhemmelighold, slik vi kjenner det i dag, vil opphøre.

For å kontrollere at land faktisk etterlever den internasjonale standarden for utveksling av opplysninger for skatteformål på en god og effektiv måte, er det etablert et internasjonalt organ, Global Forum on Transparency and Exchange of Information. Forumet skal evaluere om medlemslandene overholder de internasjonale standardene for utveksling av opplysninger, og fastsetter kriterier og prosedyrer for overvåking og evaluering av overholdelsen av standardene. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

Jeg viser også til OECD/G20-prosjektet kjent som BEPS («Base Erosion and Profit Shifting») der det er foreslått en rekke tiltak som vil medføre økt åpenhet og informasjonsutveksling. Land-for-land-rapportering til skattemyndighetene for store multinasjonale foretak er ett av disse tiltakene. Land-for-land-rapporten og utvekslingen av rapporter vil gi skattemyndighetene oversikt over slike foretaks globale fordeling av inntekter, skatt og virksomhetsområder. Regjeringen har hatt et forslag om land-for-land-rapportering for skatteformål på høring 2. desember 2015, og et lovforslag er fremmet 11. mai 2016. I tillegg er automatisk utveksling av såkalte bindende forhånds-avgjørelser («rulings») et tiltak som vil medføre økt grad av åpenhet om andre lands skattelovgivning og administrative praksis.

Norge deltar aktivt i flere ulike internasjonale fora for å forbedre internasjonalt regelverk for å sikre åpenhet om kapitalstrømmer og bekjempe kapitalflukt og hvitvasking, blant annet gjennom arbeidet med land-for-land-rapportering innen utvinningsindustrien og skogdrift innen ikke-beplantet skog. Som et av de første landene i Europa innførte Norge slik land-for-land-rapportering allerede fra og med regnskapsåret 2014. De norske reglene bygger på EUs regelverk etter regnskapsdirektivet, men går lenger enn EU-regelverket. Hensikten med de nye reglene er å sikre større åpenhet om de aktuelle foretakenes virksomhet i de enkelte landene hvor de opererer.

Dette skal bidra til demokratisk kontroll med forvaltningen av inntektene fra landenes naturressurser, samtidig som rapporteringskravene skal bidra til å synliggjøre uønsket skattetilpasning.

Basert på rapporter fra 2014 og 2015 vil regjeringen igangsette en evaluering av dette regelverket. Det har også vært et ønske om å utvide rapporteringskravene for ytterligere å bidra til synliggjøring av uønsket skattetilpasning. Regjeringen tar sikte på å legge fram forslag til slike regler senere i år.

Det er i dag full offentlighet rundt aksjonær opplysninger i norske selskaper, men utfordringen har vært at disse opplysningene har vært vanskelig tilgjengelige. Regjeringen sendte derfor den 22. desember 2015 på høring en rapport som skisserer fem ulike alternativer til etablering av et aksjeeierregister. Hensikten med et slikt register vil være å gjøre aksjonær opplysninger mer tilgjengelige enn i dag. Høringsfristen gikk ut i slutten av mars. Et slikt aksjeeierregister vil på kort sikt ikke inneholde opplysninger om reelle eiere (beneficial owners) i selskapene. Hvitvaskingslovutvalget, som regjeringen nedsatte i februar 2015, har blant annet som mandat å komme med forslag til hvordan regler om registrering av reelle eiere, som følger av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, bør gjennomføres. Utvalgets forslag vil bli overlevert Finansdepartementet til høsten, og deretter sendt på høring.

Internasjonalt samarbeid for økt åpenhet og utveksling av opplysninger er nødvendig for å motvirke muligheten for skatteunndragelser gjennom skatteparadis. Avsløringene i forbindelse med Panama Papers-saken vil forhåpentligvis sette fart i dette arbeidet.

Jeg støtter representantenes vurderinger av viktigheten at vi har best mulig virkemidler for å motvirke skatteunndragelser og hvitvasking mm., og viser til gjennomgangen ovenfor. I tillegg til alle de eksisterende tiltakene vil jeg fortsatt løpende prioritere arbeidet både nasjonalt og internasjonalt for å vurdere, og følge opp mulige nye tiltak.

I representantforslaget vises det også til statens engasjement som finansiell eier, særlig i Statens pensjonsfond utland (SPU), Norfund og Argentum. Dette kommenteres nedenfor.

SPU

Skatt berører ulike sider ved forvaltningen av SPU. Målsettingen for investeringene er høyest mulig avkastning etter kostnader, målt i fondets valutakurv.

Det er bred politisk enighet om at SPU ikke skal være et utenrikspolitisk virkemiddel. Fondet skal derfor ikke brukes som et sanksjonsmiddel mot stater vi er politisk uenige med. Avgrensningen i mandatet for SPU mot statsobligasjoner utstedt av stater der

det er særskilt vedtatt særlig omfattende FN-sanksjoner eller andre internasjonale tiltak som Norge har sluttet opp, gjelder for tiden kun to land (Nord-Korea og Syria).

Fondet er ikke et virkemiddel for den norske stat i arbeidet med å bekjempe bruken av lukkede jurisdiksjoner eller såkalte skatteparadiser. For regjeringen skjer det viktigste arbeidet på dette området internasjonalt, og på myndighetsnivå. Som jeg har redegjort for ovenfor er Norge her en pådriver. Arbeidet skjer særlig i regi av OECD, som setter standarden for utveksling av skatteopplysninger. De siste årene har det vært betydelige fremskritt.

Skatt er et viktig kostnadselement for både SPU og selskapene fondet er investert i. I arbeidet med å nå målsettingen om høyest mulig avkastning etter også skattekostnader, må det samtidig tas hensyn til regjeringens forutsetning om åpenhet og en etisk bevisst forvaltning.

Norges Banks hovedstyre har fastsatt prinsipper for risikostyring, der skatt er ett element. En målsetting er å minimere risikoen for at investeringene ikke skattlegges på en korrekt måte etter lokalt regelverk og skatteavtaler, men samtidig skal det ikke påløpe større skattekostnader enn nødvendig. Norges Bank har i flere årsrapporter om forvaltningen av SPU fremhevet denne målsettingen. Med utgangspunkt i hovedstyrets overordnede prinsipper har Norges Banks kapitalforvaltningsenhet, NBIM, utarbeidet mer detaljerte retningslinjer for håndtering av skatt, hvor det bl.a. anvises en forsiktighetslinje ved bruk av selskapsstrukturer. Retningslinjene er tilgjengelige på bankens nettsider.

Norges Bank bruker *datterselskaper ved investeringer i unotert eiendom* for å avgrense og klargjøre risiko og ansvar. Ved å opprette datterselskaper begrenses det økonomiske ansvaret til den innskutte kapitalen i datterselskapet.

Skattekostnadene ved slike investeringer vil avhenge av flere forhold, herunder:

- selskapsstruktur
- kapitaliseringstype- og grad
- type investering og inntektsstrømmer
- intern skatterett i markedene det investeres
- skatteavtaler mellom land
- bindende forhåndsavtaler fra lokale skattemyndigheter

I USA er bankens datterselskaper etablert i delstaten Delaware. Fondet er fritatt for skatt i USA og valget av Delaware har derfor ikke skattemessig betydning for fondet. I valget av Delaware viser Norges Bank til at delstaten Delaware er allment benyttet i USA som foretrukket stat for opprettelse og registrering av selskaper. Mer enn halvparten av alle

noterte selskaper i USA har deler av selskapsstrukturen i Delaware.

Norges Bank har også etablert datterselskap i Luxembourg, som brukes som del av forvaltningen av eiendomsinvesteringene i Kontinental-Europa, herunder Frankrike, Tyskland og Sveits. EU-landet Luxembourg er en vanlig jurisdiksjon å være etablert i for eiendomsfond som investerer i flere enn ett land, og må ses i sammenheng med bl.a. forutsigbare og solide juridiske rammeverk. Men også nasjonale skatteregler, herunder adgang til å redusere skatten ved gjeldsfinansiering har betydning.

Finansdepartementet har i mandatet for SPU satt krav til at unoterte selskaper skal være etablert i land som Norge har skatteavtaler med eller i andre land som Norge i medhold av annen folkerettslig overenskomst kan kreve skatteopplysninger fra. De nevnte landene, også Luxembourg og USA, tilfredsstiller disse kravene.

Det har vært åpenhet om bruken av datterselskaper i bankens forvaltning av de unoterte eiendomsinvesteringene i SPU, herunder selskapene i Luxembourg og Delaware. Bakgrunnen for at eiendomsinvesteringene foretas gjennom datterselskaper er omtalt i flere meldinger til Stortinget. Finanskomiteen har ikke hatt særskilte merknader til disse redegjørelsene, jf. sist Innst. 361 S (2011-2012).

Norges Banks tilsyns- og kontrollorganer er sikret nødvendig tilgang til opplysninger og innsyn i datterselskapene som er del av eiendomsforvaltningen gjennom bankens avtaler og selskapsdokumenter. Representantskapets innsyn gjelder også informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig.

Representantskapet har som ledd i sin gjennomgang av styringsrammeverket for skatt, over flere år gjennomgått styringsrammeverket for skatt innenfor eiendomsinvesteringer. Det er ikke avdekket forhold gjennom tilsynet som har gitt grunnlag for særskilte merknader.

Finansdepartementet ba i brev 26. mars 2015 Norges Bank om å belyse bruken av datterselskaper, som del av arbeidet med å vurdere investeringer i unotert eiendom. Norges Bank har i brev 25. november 2015 til Finansdepartementet om eiendom i SPU uttalt at den utreder muligheten for å gruppere datterselskapene i regionale holding-strukturer for hhv. Europa, USA og Asia og at den vurderer om det kan være hensiktsmessig med norske i stedet for utenlandske holdingselskaper. Banken tar sikte på å komme tilbake til dette spørsmålet i et eget brev til departementet. Jeg ønsker en slik vurdering velkommen. Det er positivt at vi kan få belyst fordele og ulemper ved ulike måter organisere virksomheten på.

I en rekke land hvor SPU har sine *noterte investeringer* har fondet redusert skatt eller er fritatt for

skatt på sine kapitalinntekter (hovedsakelig renter og utbytte) i henhold til lokale skatteregler og skatteavtaler mellom Norge og de enkelte land. Mens renter vanligvis er helt skattefrie, vil selskapene som regel ha betalt skatt på inntekter som deles ut som utbytte.

OECD har identifisert fire nøkkelfaktorer¹ for å identifisere skatteparadis:

- Ingen eller lav nominell skatt.
- Mangel på åpenhet, for eksempel manglende åpenhet om gjeldende lovgivning og administrativ praksis.
- Manglende effektiv utveksling av opplysninger.
- Manglende krav om substansiell aktivitet for etablering i den aktuelle jurisdiksjonen.

I henhold til disse nøkkelfaktorene vil lav eller ingen skatt i seg selv ikke være tilstrekkelig til at jurisdiksjonen anses som et skatteparadis. Det er kombinasjonen av lav eller ingen skatt og minst ett av de øvrige kriteriene som er nødvendige for en slik konklusjon.

Landklassifiseringen i referanseindeksen for SPU tar utgangspunkt i hvor selskapene er børsnotert.²

Selskapene kan imidlertid være notert på flere børser, ha forretningsadresse, virksomhet og tilknyttede selskaper i mange land, herunder i lukkede jurisdiksjoner. Det betyr at SPU vil kunne være investert i selskaper som har forretningsadresse i, eller del av konsern med forskjellig type tilknytning til såkalte skatteparadis, selv om selskapet fondet er investert i er børsnotert i for eksempel USA eller Tyskland. Tilknytningen til slike jurisdiksjoner kan være en del av selskapenes legitime og lovlige virksomhet.

Spørsmålet om eventuelt å avgrense SPUs investeringsunivers mot enkelte jurisdiksjoner ble vurdert av Stoltenberg II-regjeringen i fondsmeldingen for 2008, jf. St.meld. nr. 20 (2008-2009) avsnitt 4.4.2. Finansdepartementet viste da til at utelukkelse basert på virksomhet i, etablering i eller annet forhold til lukket jurisdiksjon vil være lite gjennomførbart, fordi det vil være svært vanskelig å avgrense og praktisere. Det ble vist til at synet på hvilke land som faller inn under betegnelsen lukket jurisdiksjon varierer. Avhengig av hvilket syn en legger til grunn, ble det antatt at en stor andel av selskapene som inngår i de indeksene som fondet investeres i henhold til, har en eller annen form for forbindelse til lukkede jurisdiksjoner, noe som i seg selv ikke er ulovlig. Det ble uttrykt at i hvor stor grad tilknytningen er legitim vil

være en nærmest umulig oppgave å vurdere. Jeg mener at disse vurderingene fortsatt står seg.

Det er samtidig politisk enighet om at SPU skal være en *ansvarlig investor*. I mandatet for SPU er det stilt krav om størst mulighet åpenhet om forvaltningen av fondet. Videre er det stilt krav om at Norges Bank skal integrere arbeidet med ansvarlig forvaltningsvirksomhet i forvaltningen av fondet. Norges Bank offentliggjør årlig beholdningslistene for fondets investeringer. Banken har arbeidet med å gjøre beholdningslistene mer brukervennlige ved å gjøre dem oversiktlige og lettere søkbare. Klassifisering av selskaper fordelt i tråd med metoden lagt til grunn for referanseindeksen (noteringssted) og forretningsadresse fremgår nå av beholdningslistene.

Økte krav til åpenhet og rapportering fra selskapenes side om inntektsstrømmer og skatteforhold kan motvirke effekten av hemmeligholdet som ulike jurisdiksjoner tilbyr. Åpenhet og god rapportering fra selskapene skaper tillit. Dette er problemstillinger Norges Bank er opptatt av i sitt eierskapsarbeid. Banken bruker en rekke virkemidler i sitt eierskapsarbeid, herunder stemmegivning på generalforsamlinger, dialog med selskaper, forventningsdokumenter innenfor utvalgte områder mv.

Jeg mener at tydelige forventninger fra investorer som SPU på dette området kan motvirke bruk av lukkede jurisdiksjoner til å skjule ulovlige handlinger som blant annet korrupsjon, hvitvasking og skatteunndragelser, og dermed bidra til mer velfungerende og legitime markeder. Krav til land-til-land-rapportering trekkes også ofte frem som eksempel på et egnet tiltak i dette henseendet.

Jeg viser for øvrig til at enkeltstående selskaper kan utelukkes fra SPU dersom deres produksjon eller atferd er i strid med kriteriene i de etisk motiverte retningslinjene. Retningslinjene har bl.a. kriterier for å sette til observasjon eller utelukke selskaper basert på grov korrupsjon og andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. Ulovlig eller uetisk selskapsaktivitet som skjer i skjul av hemmeligholdet som lukkede jurisdiksjoner tilbyr, vil kunne omfattes av dette kriteriet.

Innsatsen mot skatteunndragelser og hemmelighold er viktig. Samtidig er saksfeltet komplisert. Det er ingen entydig definisjon av et skatteparadis. Lav eller ingen skatt er ikke nok. Det er i seg selv ikke noe galt ved å redusere skattenivået for å tiltrekke seg investeringer. Ifølge OECD må et land tilby lav eller ingen skatt i kombinasjon med andre forhold, som mangel på åpenhet eller mangelfull utveksling av opplysninger, for at det kan klassifiseres som et skatteparadis. Vurderingen av hvorvidt en jurisdiksjon er lukket vil samtidig være enklere i dag enn i 2008, basert på Global Forums arbeid.

¹ (<http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>)

² (http://www.ftse.com/products/downloads/FTSE_Country_Classification_Paper.pdf)

Jeg legger opp til å komme tilbake med en nærmere gjennomgang av Finansdepartementets regulering i mandatet for SPU knyttet til ulike skattemessige spørsmål i Nasjonalbudsjettet 2017.

Utenriksministeren og næringsministeren har bidratt med følgende omtaler av hhv. Norfund og Argentum:

NORFUND

Som et statlig investeringsfond gjelder de samme retningslinjene for Norfund som for andre statlige selskaper. Statens eierskapspolitikk, jf. Meld St 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap (eierskapsmeldingen), ble innført fra og med Revidert nasjonalbudsjett 2014 og meddelt Norfund i august 2014.

Utenriksdepartementet ser god og ryddig eierstyring som det viktigste tiltak for å sikre åpenhet i Norfunds investeringer.

Som alle statlige selskaper skal Norfund unngå å bruke tredjeland som Norge ikke har skatteavtale eller informasjonsutvekslingsavtale med. Det er viktig at Norfund, som minoritetsaksjonær i et kommersielt marked, ikke har særregler som gjør det vanskelig å finne partnere i de fattigste landene.

Norfund har full åpenhet om alle investeringer og partnere. Norfund opererer i et kommersielt marked og skal være minoritetsaksjonær. Norfund kan derfor ikke alltid bestemme hvorfra en investering skal gjennomføres. Når Norfund benytter oversjøiske finanssentra eller andre tredjeland er det som en mellomstasjon for å sikre juridisk avtaleverk, tvisteløsningsmekanismer etc. som alle parter aksepterer.

Om lag 40 av Norfunds om lag 130 investeringer er gjennomført via selskap etablert i tredjeland. Investeringer i afrikanske land gjøres ofte gjennom selskap etablert på Mauritius. Grunnen til det er at landet har en velfungerende finanssektor og rettssystem, og investeringsbeskyttelsesavtaler med mange afrikanske land. Andre tredjeland som er benyttet i dagens portefølje er Bahamas, British Virgin Islands, Canada, Cayman Islands, Danmark, Guernsey, Luxembourg, Nederland og USA (Delaware).

Norfund plasserer ikke penger i oversjøiske finanssentra. Norfunds midler går til investeringer i næringsvirksomhet i fattige land. Investeringene er organisert i lokale selskaper som er underlagt det enkelte lands regler for skatter og avgifter.

ARGENTUM

Ved behandlingen av eierskapsmeldingen, Meld. St. 27 (2013-2014), var det bred enighet i Stortinget om hvordan staten skal utøve sitt eierskap, jf. Innst. 140 S (2014-2015). Dette inkluderer at det statlige eierskapet skal utøves profesjonelt innenfor rammen

av norsk selskapslovgivning og basert på allment aksepterte eierstyringsprinsipper. Det betyr at selskaper hvor statens eierskap i hovedsak er forretningsmessig motivert skal drives på samme måte og ha samme rammevilkår som veldrevne private selskaper. Dette er grunnleggende og innebærer like konkurransevilkår for selskaper, uavhengig av om staten er eier eller ikke.

Regjeringen forventer at alle norske selskaper tar samfunnsansvar, uavhengig av om de er privat eller offentlig eid, og uavhengig om de har sin virksomhet i Norge eller i andre land. Når staten som eier stiller forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar, er det både fordi vi mener dette bidrar til å ivareta statens aksjonærverdier og fordi vi har en grunnholdning om at selskaper med statlig eierandel skal opptre etisk forsvarlig.

Regjeringen forventer at selskaper med statlig eierandel arbeider systematisk med sitt samfunnsansvar og er ledende på sine områder. Regjeringen har både generelle og mer spesifikke forventninger til selskapene på samfunnsansvarsområdet. De spesifikke forventningene er knyttet til fire tematiske kjerneområder: klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og antikorrupsjon/åpenhet om pengestrømmer.

Det er selskapenes styrer som har ansvaret for å vurdere hvordan forventningene fra staten som eier best kan følges opp, og for at disse operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte. Sentrale overordnede forventninger til selskaper med statlig eierandel innenfor samfunnsansvar er at: (1) Arbeidet med samfunnsansvar er forankret i selskapenes styrer, at styrene har en aktiv og sentral rolle, og at de rapporterer på vesentlige områder i sin årlige beretning. (2) Styrene sørger for nødvendig egen kompetanseutvikling på de relevante saksområdene.

Det er styret som har ansvaret for selskapets drift, også når det gjelder samfunnsansvar og herunder arbeidet for åpenhet om pengestrømmer. Som eier er det statens ansvar å vurdere hvordan styret utøver sin rolle og sitt ansvar, herunder hvordan styret ivaretar de forventninger som staten har uttrykt i eierskapsmeldingen.

Argentum Fondsinvesteringer AS (Argentum) er statens heleide investeringsselskap for investeringer i aktive eierfond (private equity). I eierskapsmeldingen slås det fast at Argentum skal drives på forretningsmessig grunnlag og med sikte på å levere konkurransemessig avkastning. Investeringsmodellen er basert på fond-i-fond-prinsippet hvor selskapet komiterer kapital til private fondsaktører som i hovedsak reiser kapital i de internasjonale kapitalmarkedene. Normalt vil Argentum ha en minoritetsandel i fondet, ofte mellom 5 og 10 pst. av fondets kapital. Argentum har også egne investeringsprogrammer

hvor private investorer kan investere i fond sammen med Argentum.

Beslutning om hvilken jurisdiksjon et aktivt eierfond skal etableres i, er noe som ligger til forvalteren av fondet og ikke til Argentum. Private equity er en internasjonal bransje hvor fondene ønsker å tiltrekke seg investorer fra hele verden. Fondene velger normalt internasjonalt anerkjente fondsjurisdiksjoner hvor det regulatoriske rammeverket er velutviklet og stabilt og det finnes kvalifiserte tjenesteytere. Jurisdiksjoner som for eksempel Guernsey og Jersey regnes å tilfredsstille slike krav, og det er internasjonal praksis å etablere fond disse stedene. I all hovedsak er private equity-fond transparente for skatteformål (i norsk skattelov betegnet som deltakerlignede selskaper) hvor det er investorene, og ikke fondet, som er skattesubjektene. Det betyr at investorer som for eksempel er hjemmehørende i USA skattlegges i USA for sin del av avkastningen. Tilsvarende skattlegges Argentum til sitt hjemland Norge. Når fondet er transparent vil man ikke oppnå noen skattebesparelse ved at fondet er etablert i en generelt lavt beskattet jurisdiksjon ettersom fondets inntekter for skatteformål strømmer opp til investorene og blir beskattet i henhold til skattereglene i den enkelte investors hjemstat.

Ifølge Argentum er 79 av de 100 aktive eierfondene Argentum har investert i etablert i andre juris-

diksjoner enn Norge (per april 2016). Flere av fondene som Argentum har investert i er etablert i typiske private equity-fondsjurisdiksjoner som Guernsey, Jersey og Cayman Islands. Dette gjelder også fond som er forvaltet fra Norge og som har Norden som geografisk område for sitt investeringsmandat. Ifølge Argentum vurderer selskapet i forkant av en investering om det aktuelle fondet er et selvstendig skattesubjekt eller transparent etter norske skatteregler. Ifølge Argentum oppnår selskapet ingen direkte skattemessig fordel ved å investere gjennom utenlandske aktive eierfond sett i forhold til å investere i en tilsvarende struktur i Norge.

Argentum er åpen om sine investeringer og gir på sine nettsider en oversikt over de aktive eierfondene Argentum har investert i, herunder i hvilke jurisdiksjoner fondene er etablert/hjemmehørende. Norge har inngått enten alminnelig skatteavtale med informasjonsutvekslingsklausul eller informasjonsutvekslingsavtale med alle de land hvor Argentum oppgir at selskapet har investert.

Et godt regelverk og god håndhevelse av regelverket fremstår som de viktigste virkemidlene i arbeidet mot skatteunndragelser, hvitvasking m.m. Det er ikke i tråd med statens eierskapspolitikk å skulle rette særskilte tiltak mot selskaper der staten er eier slik at disse får en urimelig konkurranseulempe sammenlignet med andre norske selskaper.

