



STORTINGET

Innst. 228 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Dokument 8:60 S (2022–2023)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marie Sneve Martinussen, Seher Aydar og Bjørnar Moxnes om å begrense skjult eierskap og sikre økt åpenhet om skatt og økonomiske forskjeller

Til Stortinget

1. Bakgrunn

I dokumentet ble det fremmet følgende forslag 6. desember 2022:

- «1. Stortinget ber regjeringen fjerne tilgangen til opplysninger om søk foretatt på egen person i skattelistene.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan skattelistene kan gjøres mer detaljerte, og hvordan innholdet kan gjøres mer tilgjengelig for offentligheten. Målet med endringene skal være økt bruk av skattelistene. Det bør også vurderes hvilke ytterligere opplysninger fra skattemeldingen som kan inkluderes i skattelistene, og om skattelistene fra tidligere år bør være tilgjengelig for publikum over en lengre tid enn i dag.
3. Stortinget ber regjeringen endre forskrift om register over reelle rettighetshavere slik at den samsvarer med forutsetningene som ble formulert av en enstemmig finanskomite i Innst. 143 L (2018–2019).
4. Stortinget ber regjeringen intensivere arbeidet med å sørge for åpenhet om skjult eierskap i norsk økonomi, og komme tilbake til Stortinget med forslag

om økte bevilgninger til relevante kontrollinstanser i revidert nasjonalbudsjett for 2023.

5. Stortinget ber regjeringen i dialog med de ansattes organisasjoner gjennomgå den økonomiske situasjonen til skatteetaten og vurdere om etaten har tilstrekkelige ressurser til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag, herunder omfanget av tapte skatteinntekter grunnet ressursmangel, og komme tilbake til Stortinget med resultatet av gjennomgangen og forslag til nødvendige bevilgninger senest i forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2023.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

2. Komiteens merknader

2.1 Innledning

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Frode Jacobsen, Benjamin Jakobsen, May Britt Lagesen, Mona Nilsen og Ramani Nordli, fra Høyre, Mahmoud Farahmand, Irene Heng Lauvsnes, Heidi Nordby Lunde og Helge Orten, fra Senterpartiet, Lars Vegard Fosser, fung. leder Geir Pollestad og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi og Roy Steffensen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Rødt, Marie Sneve Martinussen, fra Venstre, Ane Breivik, fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i

brev av 9. februar 2023. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til at finansiell åpenhet er et viktig virkemiddel for å motvirke kapitalflukt, skatteunndragelse og aggressiv skatteplanlegging. Dette er også en forutsetning for å opprettholde legitimitet til og oppslutning om en markedsøkonomi og et skattesystem som bidrar til mest verdiskaping og velferd til alle. Hemmelighold av finansiell informasjon legger til rette for ulovlige pengestrømmer, undergraver skattegrunnlagene og bidrar til å gjøre korrupsjon, hvitvasking og terrorfinansiering mulig. I kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina har også åpenhet om reelle eiere fått fornyet oppmerksomhet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne mener at fri tilgang til viktig økonomisk informasjon er helt sentralt i et åpent og demokratisk samfunn. Kunnskap om hvem som eier hva, og fordelingen av økonomisk makt er viktig for at innbyggerne skal kunne ta veloverveide beslutninger, for tilliten i samfunnet, for å avdekke økonomisk kriminalitet og for å hindre at kriminelle handlinger blir gjennomført. Disse medlemmer viser til at forskning også viser at kunnskap om økonomisk ulikhet får betydning for folks holdninger og politiske preferanser når det gjelder skatt og utjevning.

Disse medlemmer mener det er et samfunnsproblem at den reelle økonomiske ulikheten i makt og rikdom i det norske samfunnet i dag ikke er kjent: Eierskap til viktige bedrifter er skjult, definisjonene i den offisielle ulikhetsstatistikken undervurderer de reelle forskjellene i inntekt og formue, og opplysningene i skattelister er utilgjengelige for allmenheten og gir heller ikke et sannferdig bilde av de rikeste sine formuer.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener det derfor er grunn til å tro at denne manglende åpenheten igjen får konsekvenser for politikken som føres, og for resultatene i demokratiske valg, og at det er nødvendig med en styrket innsats for å bedre situasjonen.

2.2 Skattelister

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at det er viktig å ha kunnskap om de sosioøkonomiske sammenhenger og se virkningene av skattesystemet i samfunnet. Informasjon om inntekts- og skatteforhold er viktig for den kritiske debatten om både skattemessige forhold og fordeling i samfunnet. Hensynene som taler for full offentlighet rundt skattelister, er balansert mot andre samfunnsmessige interesser, som personvern og enkeltpersoners sikkerhet. Selv om det er en styrke for demo-

kratiet og offentlig debatt med åpne skattelister, er også hensynet til personvern og vern av den private sfære en like stor forutsetning for et demokrati. Retten til vern av personlige opplysninger er også omfattet av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), som ved motstrid i annen lovgivning skal gå foran.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, viser til at forslagsstillerne påpeker at det er en svakhet ved skattelister at de ikke alltid gir korrekt uttrykk for de skattepliktiges virkelige formue og inntekt. Men formålet med skattelister er å vise resultatet av skattefastsettingen, og listene skal gi riktig uttrykk for hva den enkelte betaler i skatt. Dermed er det unødvendig å utvide listene med mer detaljert informasjon og gjøre disse mer tilgjengelige for bruk.

Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Kristelig Folkeparti, registrerer at det i svaret fra statsråden pekes på at inkorporeringen av EUs personvernforordning (GDPR) i personvernopplysningsloven i 2018 kan vanskeliggjøre anonyme søk i skattelister.

Dette flertallet ønsker å fremheve viktigheten av at økt åpenhet rundt skattelister må balanseres med hensynet til personvern.

Dette flertallet mener det er viktig at gjeldende regelverk gjennomgås med mål om å sikre mest mulig åpenhet rundt skattelister ved at privatpersoner kan foreta anonyme søk, samtidig som personvern hensynet blir ivarettatt.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, viser til at åpenhet og transparens er avgjørende for tilliten til skattesystemet. Samtidig er det viktig at denne åpenheten balanseres med andre samfunnshensyn, som for eksempel personvern.

Et femte flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at disse partiene over lang tid har vært opptatt av å sikre mest mulig åpenhet rundt skattelister. I Innst. 430 L (2010–2011) står det blant annet:

«[...] Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener offentliggjøring av skattelister er viktig for tilliten til skattesystemet[...]. Hensynet til åpenhet må likevel balanseres mot andre samfunnsmessige interesser.»

Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti stemte senere imot forslaget fra regjeringen

Solberg i Prop. 94 LS (2013–2014) om å fjerne muligheten til å søke anonymt i skattelister.

Dette flertallet peker på at det ble gjennomført 16,5 millioner søk i skattelister i 2012, mens det i 2021 ble gjennomført 1,6 millioner søk. Denne nedgangen vitner om betydelig redusert bruk, noe som utfordrer prinsippet om åpenhet rundt skattelister.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at bakgrunnen for innstramningen av innsyn i skattelister var misbruk av informasjon, identitetstyveri og målretting av annen form for kriminalitet, som ran, trusler, tyverier og bedragerier. Det viktigste for å kunne se på fordelingsvirkningene av skattesystemet ikke er informasjon om den enkelte skattyter, men informasjon på aggregert nivå med eksempelvis postnummer, fødselsår og kjønn.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne viser til at pressen kan få utlevert de fullstendige skattelister og dermed kan foreta anonyme skattesøk. Tilgangen gjør det også mulig å gjennomføre egne analyser og fremstillinger og opparbeide seg et arkiv over tidligere års skattelister. Redaksjoner som ikke oppfyller visse krav, frilansere og organisasjoner får imidlertid ikke skattelister utlevert. Den tekniske løsningen gjør at det kreves en del ressurser for å nyttiggjøre seg av skattelister, og utleveringen koster penger. Dette er beskrankninger som gir dårligere tilgang til nyoppstartede medier, mindre redaksjoner, enkeltjournalister og organisasjoner som arbeider med skattespørsmål, men som ikke er tradisjonelle mediebedrifter.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen bedre tilgangen til skattelister for blant andre frilansjournalister og organisasjoner.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at noe av det første det nye borgerlige flertallet vedtok etter valget i 2013, var å fjerne adgangen til å søke i skattelister uten å gi personen man søkte på, opplysning om at man hadde søkt, en innstramning som Norsk Presseforbund advarte om at kunne bety «kroken på døra for mye undersøkende journalistikk». I sitt høringsvar den gang innstramningen ble foreslått, skrev Norsk Presseforbund, Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Journalistlag:

«Når det gjelder forslaget om tilgjengeliggjøring av opplysninger om hvem som har søkt i skattelister, er dette noe som bryter med en lang tradisjon om at innsyn i skattelister kan gjøres uten noen form for registrering el. Vi er generelt skeptiske til dette først og fremst

fordi vi mener åpenhet om skattelister er et gode for samfunnet. Spesielt er vi skeptiske fordi det kan gå ut over frilansere og små redaksjoner som ikke har midler til å kjøpe seg tilgang til skattelister. For dem kan det være uheldig med varslede skattesøk, for eksempel i en tidlig fase i research.»

Disse medlemmer viser til at skattelister i dag kun oppgir tre opplysninger: Den beregnede skatten, netto inntekt etter fradrag som rentefradrag og skjermingsfradrag samt ligningsformue fratrukket ulike verdsettelsesrabatter.

Særlig for rike personer med stor aksjeformue i form av unoterte aksjer og store skjermingsfradrag vil avviket mellom beløpene som framkommer i skattelister, og den faktiske situasjonen kunne være svært stort. Den vanlige tolkningen blant lekfolk, og etter disse medlemmers mening trolig det etterlatte inntrykket av de årlige medieoppslagene, er likevel at skattelister gir et brukbart bilde av reell inntekt og formue.

Disse medlemmer mener derfor at skattelister bør utvides slik at de i større grad reflekterer personers reelle inntekt og formue. En slik utvidelse kunne for eksempel vært å opplyse om bruttoinntekt før fradrag og netto formue målt etter markedsverdi, ikke medregnet verdsettelsesrabatter som i dag. Disse tallene reflekterer i større grad skatteytneres reelle inntekt og formue og er opplysningene publikum etterspør.

Disse medlemmer understreker at en slik utvidelse av innholdet i skattelister og dermed grunnlaget for skattefastsettelsen fortsatt vil ha mangler, blant annet på grunn av at måten man i dag verdsetter verdien av unoterte aksjer og dyre boliger på, fører til avvik sammenlignet med markedsfastsettelse, og at det er viktig at regjeringen fortsetter sitt arbeid med å utvikle og forbedre verdsettelsesregler og ulikhetsstatistikken.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å inkludere brutto inntekt før fradrag og netto formue før verdsettelsesrabatter i skattelister.»

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

«Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for å sikre økt åpenhet om og bedre tilgang til skattelister for publikum. Utredningen bør ses i lys av utviklingen på personvernområdet siden tilgangen ble innskrenket i 2014.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet bidro til at Stortinget ved lovvedtak i 2014 fikk fjernet muligheten for anonyme skattesøk, blant annet etter råd fra Datatilsynet. Dette representerte en vesentlig styrking av personvernet

i Norge, og antall søk falt med 90 pst. Disse medlemmer viser til at det videre, etter 2014, har skjedd en helt nødvendig innstramming i lover og regelverk både i Norge og internasjonalt for å ivareta personvernet. Dette er ikke minst nødvendig gjort av muligheten den teknologiske utviklingen har gitt til å bryte personvern hensyn, også med økt kriminalitet som mulig resultat.

Disse medlemmer viser til at forslagene om å gå tilbake til en ordning med anonyme søk i folks privatøkonomi ikke har noen saklig grunn i kontrollhensyn. All saklig nødvendig informasjon om den enkeltes inntekts- og skatteforhold ivaretas langt bedre av kompetente myndigheter enn av nysgjerrige enkeltpersoner. Behovet for statistikk på aggregert nivå for å belyse sosioøkonomiske forhold mv. er ikke avhengig av innsyn på personnivå for allmennheten.

Disse medlemmer mener videre at offentliggjøringen av lister over hvem som har høyest inntekt og formue fordelt på postnummer, uten tvil er et uproporsjonalt tiltak som bryter med grunnleggende personvernprinsipper. Det er over 5 000 aktive postnummer i Norge, og på mediens postnummersøk er «topp 25» per postnummer for de tre kategoriene inntekt, skatt og formue tilgjengelig. Disse medlemmer vil videre påpeke at norske nettavisers offentliggjøring av slike private opplysninger er tilgjengelig for alle verdens opp mot 5 milliarder internettbrukere og representerer en utfordring knyttet til kriminelles målretting av svindel og annen kriminalitet. Disse medlemmer mener at det eneste riktige hadde vært å avslutte den særnorske offentliggjøringen av skattelistene og kriminalisere deling av ligningstall. Disse medlemmer påpeker at det samtidig er viktig med fortsatt unntak for bankenes og kredittopplysningsbyråenes legitime behov knyttet til kredittsjekk og bekjempelse av hvitvasking, men dette må selvsagt gjøres på en slik måte at denne adgangen ikke kan misbrukes av mediene gjennom oppslag på enkeltpersoner. Konsekvensen av forslagene i saken fjerner alle personvern hensyn og legger den enkeltes økonomi ut til allmenn beskuelse, helt uten saklig grunn.

Disse medlemmer viser til at på det meste var det over 17 millioner anonyme søk i skattelistene, og man kan igjen oppleve at skattelistene blir gjenstand for tabloid moro og underholdning og en arena for snoking og misunnelse. I sin kamp for å ta de rikeste vil Rødt ha dette tilbake. Forslagsstillerne ser åpenbart helt bort fra en undersøkelse utført av Synovate som viste at de som helst ville ha åpne skattelister fjernet, ikke var de rikeste, men de som tjener minst. For mange var det en ubehagelig opplevelse å være lavtlønnet når naboer hadde fri, anonym tilgang til tallene, og slik risikere at familien ble hengt ut som fattige og barn mobbet på skolen. Inntekt og formue er en privatsak som først og fremst er mellom Skatteetaten og den enkelte skattyter. Om flertallet på Stortinget nå skulle støtte Rødts forslag, ville det være et

stort tilbakeskritt for personvernet til den enkelte innbygger i Norge.

Disse medlemmer viser også til sine merknader i Innst. 567 S (2020–2021) til Representantforslag 235 S (2020–2021) fra representanter fra Fremskrittspartiet om et mer investeringsvennlig Norge, hvor følgende forslag ble fremmet:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et kriminalitetsdempende forslag om kriminalisering av mediens offentliggjøring av postnummerbaserte oppslag i skattelistene.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til Innst. 261 L (2013–2014), der medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti gikk imot innstramminger som ble gjennomført.

Disse medlemmer viser til at siden disse endringene ble gjennomført, har søkene i skattelistene falt dramatisk, og mener at dette fallet har bidratt til at vi i dag har mindre transparens om økonomiske forhold i Norge. Disse medlemmer mener at det ikke er dokumentert hold i påstander om at begrensningen av innsyn av skattelistene i seg selv skal ha bidratt til å redusere ulike former for kriminalitet basert på friere tilgang til disse opplysningene, da det ikke er påvist noen slik direkte sammenheng. Disse medlemmer kan heller ikke se at disse påstandene er tillagt vekt i forarbeidene til lovendringene som er gjort om skattelistene. Disse medlemmer er også grunnleggende uenig med Fremskrittspartiet, som synes å sette likhetstegn mellom fall i antall søk i skattelistene og en styrking av personvernet. Disse medlemmer er enig i at personopplysninger ikke bør offentliggjøres uten grunn, men åpenhet om viktige økonomiske forhold er vesentlig av hensyn til ytringsfrihet og retten på informasjon, og i denne saken er disse hensynene langt mer tungtveide enn det å minimere omfanget av åpne personopplysninger.

Disse medlemmer understreker at visse skranke for søk bør bevares for å unngå misbruk av innholdet i skattelistene, herunder at det fortsatt bør kreves innlogging for å lese skattelistene.

Disse medlemmer viser til at medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt i Innst. 567 S (2020–2021) fremmet et forslag med samme intensjon som Rødts forslag i denne saken:

«Stortinget ber regjeringen sikre større åpenhet rundt fordeling av verdiskapingen i Norge blant annet ved å fjerne adgangen til hvem som søker i skattelistene.»

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreslå en lovendring for å fjerne tilgangen til opplysninger om søk foretatt på egen person i skattelistene.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer som sikrer at skattelistene fra tidligere år blir tilgjengelige for publikum over en lengre periode enn i dag.»

Komiteens medlem fra Rødt viser til en gjennomgang gjort av Finansavisen i 2021, som viste at ligningsformuen til en rekke av landets rikeste utgjorde så lite som noen få prosent av den reelle formuesverdien slik den årlig anslås av bladet Kapital. Kapitals topp 400-liste gir et nyttig korrektiv til informasjonen som framkommer i skattelistene, men dette medlem mener det burde være et mål at denne informasjonen var friere tilgjengelig, også for andre i norsk samfunns-elite utenom de 400 rikeste.

Dette medlem viser til statsrådets svarbrev av 9. februar 2023, der han skriver:

«Det er riktig at skattelistene ikke alltid gir uttrykk for hva som er de skattepliktiges virkelige formue og inntekt, men listene gir uttrykk for hva den enkelte betaler i skatt. Formålet med skattelistene er å vise resultatet av skattefastsettingen.»

Dette medlem mener dette er en for enkel beskrivelse av hva som er formålet med skattelistene, og viser til Finansdepartementets «Høringsnotat om innstramminger i reglene om offentlige skattelistes», datert 24. januar 2014, der de peker på en bredere forståelse av hva som er hensikten med åpne skattelistes:

«Slik offentliggjøring har tradisjonelt blitt ansett som viktig for den offentlige debatten om hvordan skattesystemet fungerer, og for at folk skal ha tillit til at skattesystemet er rettferdig.»

Dette medlem mener at innholdet i dagens skattelistes ikke kan sies å bidra i særlig grad til den offentlige debatten om hvordan skattesystemet faktisk fungerer, eller til å opplyse offentligheten om hvor rik og mektig landets økonomiske elite faktisk er. At mange av de som det er allment kjent at er blant landets rikeste personer, hvert år står oppført med «0» i inntekt, eller med en ligningsformue som bare utgjør en liten prosentandel av personens reelle formue, bidrar etter dette medlems mening snarere til å skape mistillit til at skattesystemet er rettferdig.

2.3 Reelle rettighetshavere og skjult eierskap

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, viser til at EU-domstolen nylig har kjent ugyldig en direktivbestemmelse som stiller krav om at opplysninger i register over reelle rettighetshavere skal gjøres tilgjengelig for allmennheten uten nærmere vilkår. Det norske registeret over reelle rettighetshavere er i stor grad forutsatt å være et åpent register.

Flertallet merker seg at Finansdepartementet skal vurdere dommens konsekvenser og betydning i Norge med sikte på å få på plass de nødvendige avklaringer, slik at registeret kan tas i bruk så snart som mulig.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser videre til Innst. 143 L (2018–2019), hvor en enstemmig finanskomité ba departementet bl.a. om å

«følge med på utviklingen internasjonalt i bruken av terskelverdier og sikre at Norges terskelverdi er i tråd med Norge som et foregangsland for åpenhet, og så lav som mulig».

Komiteen mente også at

«loven må gjelde uavhengig av selskapsform og hvordan selskapene eies, og den må omfatte børsnoterte selskaper».

Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, la til at det ikke var

«grunnlag for å si at en terskelverdi på 25 pst. vil innebære at Norge framstår som et foregangsland, ettersom en rekke andre land har valgt en lavere terskelverdi».

Dette flertallet peker på komiteens tidligere merknader. Dette flertallet bekrefter ambisjonene som tidligere har vært kommunisert, og viktigheten av at terskelverdien settes lavere enn 25 pst., og at registeret inkluderer børsnoterte selskap og verifiseringsmekanismer som gir tilstrekkelig trygghet for at informasjonen i registeret faktisk er sann.

Et fjerde flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til EU-domstolens dom i forente saker C-601/20 og C-37/20 og vil presisere at den tidligere ambisjonen om mest mulig åpenhet ligger fast.

Dette flertallet peker på Hurdalsplattformen, hvor det står at Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil innføre

«et fullverdig register over egentlige eiere i selskap og juridiske enheter i Norge, som inkluderer børsnoterte selskap».

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til viktigheten av tilstrekkelig tilgang på opplysninger om juridiske personers og arrangementers reelle rettighetshavere som et vesentlig tiltak for å motvirke misbruk av disse enhetene til hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet. Registeret over reelle rettighetshavere er et viktig bidrag, men det er viktig å presisere at dette ikke er et eierskapsregister. Registeret over reelle rettighetshavere er et register med opplysninger om hvilke fysiske personer som står bak og kontrollerer ulike selskapstyper og juridiske strukturer. I dag er terskelverdien for angivelse av eierandeler og stemmerettigheter satt ved 25 pst. Dette følger av internasjonale standarder og hvitvaskingsloven § 14, som lov om reelle rettighetshavere viser til i § 4 første ledd annet punktum. Senkes terskelen lavere enn 25 pst., vil registeret inneholde flere navn som ikke nødvendigvis har kontroll gjennom eierandeler eller stemmerettigheter og dermed ikke er omfattet av bankenes plikt til å sjekke registeret mot kundene. En utvidelse av registeret gjennom å senke terskelen kan med andre ord gjøre registeret mindre nyttig.

Disse medlemmer viser for øvrig til statsrådens svarbrev av 9. februar 2023, der det gjøres rede for lov og forskrift om reelle rettighetshavere og hvordan særregelen for børsnoterte foretak er utformet for å unngå konkurransevridende effekter og i tråd med hvordan reglene er utformet i andre europeiske land.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at myndighetene i dagens situasjon ikke har oversikt over nasjonaliteten eller identiteten til de som faktisk eier eiendom, strategisk infrastruktur og naturressurser i Norge, slik Dagens Næringsliv har dokumentert i en større kartlegging av 10 000 eiendommer i Norge med hemmelige eiere i skatteparadis.

Et verktøy i denne kampen er å sikre at innretningen på registeret over reelle rettighetshaver utformes på best mulig måte. Målet med dette registeret er blant annet å forhindre hvitvasking og å gjøre det vanskeligere å holde det skjult hvem som er de reelle eierne av et selskap.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg i juni 2021 vedtok en forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere, men at denne forskriften har blitt kritisert på flere sentrale punkter av blant annet Norsk Økrimforening og Pressens Offentlighetsutvalg for å ikke følge opp bestillingen fra finanskomiteen i vedtaket i Innst. 143 L (2018–2019). Det samme påpekes i verbalpunkt 46 i budsjettenigheten mellom Arbei-

derpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti til statsbudsjettet for 2022:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til merknadene fra den samlede komité i Innst. 143 L (2018–2019). Komiteens flertall viser til at regjeringen Solberg i juni 2021 vedtok en forskrift som ikke i tilstrekkelig grad følger opp merknadene fra den samlede komité. Komiteens flertall legger til grunn at merknadene følges opp.»

Disse medlemmer viser til innspill fra Tax Justice Norge (TJN), som i lys av den nylige dommen i EU-domstolen oppfordrer finanskomiteen til å understreke betydningen av allmennhetens tilgang til informasjon om reelt eierskap. Et åpent register over reelle rettighetshavere vil være avgjørende for å bekjempe og forebygge økonomisk kriminalitet. Det vil gi et bedre informasjons- og investeringsgrunnlag for næringslivet. Ikke minst vil det gi informasjon om makt og innflytelse i politikk og næringsliv som kan avdekke og forebygge korrupsjon. Det vil også gjøre det lettere å etterleve sanksjonsregelverk mot Russland, for eksempel. Disse medlemmer imøteser på denne bakgrunn at registeret over reelle rettighetshavere blir holdt åpent for allmennheten. Disse medlemmer viser videre til at flere europeiske land, herunder Danmark, Storbritannia og Latvia, holder sine registre åpne i kjølvannet av dommen.

Disse medlemmer viser til vedtak nr. 48 og nr. 49 av 15. november 2016, der regjeringen besørge for at selskaper som etter forslagene i land-for-land-rapportering til skattemyndighetene, også blir pliktige til å produsere offentlige land-for-land-rapporter etter regnskaps- og verdipapirloven. Disse medlemmer viser videre til EUs vedtak fra 2021, som vil kreve at store multinasjonale selskaper i EU publiserer offentlige rapporter med regnskapstall for hvert enkelt land de har virksomhet i, såkalt offentlig land-for-land-rapportering. I Prop. 1 S (2022–2023) skriver Finansdepartementet følgende om direktivet:

«Direktivet er per nå ikke innlemmet i EØS-avtalen. Finansdepartementet tek sikte på å utarbeide og høyre framlegg til lovendringer, basert på nye EU-reglar.»

Disse medlemmer vil påpeke at en norsk gjennomføring av EUs vedtak fra 2021 ikke fullt ut oppfyller Stortingets anmodningsvedtak, da EU-vedtaket har betydelige svakheter og unntaksbestemmelser som utvanner regelverket.

Disse medlemmer imøteser derfor at regjeringen legger fram et forslag til offentlig land-for-land-rapportering for store selskaper som innebærer reell offentliggjøring av land-for-land-rapporter, omfatter alle land hvor selskaper har virksomhet, og ikke inkluderer de vidtgående unntakene fra rapporteringsplikt som finnes i EUs regelverk.

Disse medlemmer viser til at en samlet finanskomité i Innst. 143 L (2018–2019) la til grunn at departementet skulle sikre at «Norges terskelverdi er i tråd med Norge som et foregangsland for åpenhet, og så lav som mulig». Disse medlemmer viser til at forskriften legger opp til at kun eiere som kontrollerer over 25 pst. av et selskap, vil omfattes av registeret, og mener denne grensen er satt altfor høyt til at registeret kan gi presis informasjon om svært mange viktige personer, og at det framstår som enkelt å dele opp større eierskapsposter dersom man vil unngå registrering. Selv om 25 pst. er et etablert terskelnivå i mange land, vil disse medlemmer peke på den nye rapporten «The state of play of beneficial ownership registration in 2022», utgitt av Tax Justice Network 15. desember 2022, som viser at det i senere tid er mange land i verden som har lagt seg på et vesentlig lavere terskelnivå. Videre mener disse medlemmer at valget i den norske forskriften om å kun presentere de tre eierintervallene «25,01–49,99 pst., 50–74,99 pst. og 75–100 pst.» gjør informasjonen som framkommer i registeret, unødvendig upresis og lite anvendelig for blant annet gravende journalistikk.

Disse medlemmer viser til innsendt innspill fra organisasjonene Tax Justice Network, Transparency International Norge, Norsk Økrimforening, Norsk Journalistlag og Norsk Presseforbund om EU-domstolens nylige avgjørelse. Disse medlemmer mener det er viktig, som organisasjonene peker på, at retten til informasjon som en del av ytringsfriheten er likestilt med personvernet, og at disse to rettighetene derfor må veies mot hverandre. Organisasjonene peker også på at det er overraskende at EU-domstolen framholder at det kan medføre personlig fare for personer som føres opp i registeret, mens det de senere årene snarere er flere eksempler på at det er nettopp journalister som har blitt drept under arbeid med å få fram hvem som er de reelle rettighetshaverne til selskaper.

Disse medlemmer har forståelse for at departementet trenger noe tid for å følge opp EU-dommen, men mener det er viktig å understreke at Norge ikke er forpliktet til å følge avgjørelsen fra EU, og at dommen alene ikke bør få bli avgjørende for utformingen av det norske registeret.

Som et viktig bidrag i kampen for åpenhet og i kampen mot hvitvasking og økonomisk kriminalitet mener disse medlemmer at myndighetene må intensivere arbeidet med å skaffe oversikt over eierskap i norsk økonomi, og at forskriften til lov om register over reelle rettighetshavere bør justeres for å kunne sies å være tråd med finanskomiteens forutsetninger.

Komiteens medlemmer fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at statsrådets svarbrev av 9. februar 2023 ikke gir inntrykk av at regjeringen ser behov for å endre forskriften fra sin nå-

værende form, i tydelig motstrid til hva flertallsmerkna- den fra 2021 og hva komitébehandlingen i 2019 slo fast.

Disse medlemmer viser til Innst. 143 L (2018–2019), der en samlet komité skrev:

«Komiteen vil understreke at loven må gjelde uavhengig av selskapsform og hvordan selskapene eies, og den må omfatte børsnoterte selskaper.»

Disse medlemmer viser til at denne forutsetningen heller ikke er oppfylt i lovens forskrift, og at dette ble påpekt og kritisert i flere høringsuttalelser. At statsråden i sitt svarbrev viser til at dette i etterkant av Stortingets vedtak har blitt vurdert til å være «uheldig» fordi det anses å virke «konkurransevridende», er etter disse medlemmers mening langt fra tilstrekkelig grunnlag for å tilsidesette enstemmige komitémerknader i Innst. 143 L (2018–2019).

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjøre en ny vurdering av om den valgte terskelverdien for registrering som reell rettighetshaver er i tråd med forutsetningene som ble formulert av en enstemmig finanskomité i Innst. 143 L (2018–2019), i lys av den internasjonale utviklingen der mange land har valgt en lavere terskelverdi.»

«Stortinget ber regjeringen gjøre en ny vurdering av om gjeldende unntak fra registreringsplikt i det norske registeret over reelle rettighetshavere for enkelte selskapsformer er i med tråd med forutsetningene som ble formulert av en enstemmig finanskomité i Innst. 143 L (2018–2019).»

2.4 Skatteetatens budsjettsituasjon

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at Skatteetaten har hatt stramme budsjettammer over flere år, og at etatens driftsbudsjett ble kuttet med til sammen 300 mill. kroner gjennom åtte år med ABE-kutt under regjeringen Solberg. Disse medlemmer viser til at situasjonen som hadde bygget seg opp over tid, ble anerkjent da Arbeiderpartiet og Senterpartiet la fram sitt første tilleggsbudsjett høsten 2021 i Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022). Der ble det foreslått å øke bevilgningen med 120 mill. kroner, med begrunnelsen at dette var nødvendig for å sikre at etaten skulle kunne «løse sine kjerneoppgaver på en tilfredsstillende måte». Disse medlemmer merker seg at statsråden i sitt svarbrev av 9. februar 2023 vurderer at Skatteetatens økonomiske situasjon i 2023 er bedret, men at «Skatteetaten fortsatt må gjøre mange krevende prioriteringer framover».

Disse medlemmer viser til at disse kuttene får konsekvenser, og at en tydelig indikasjon på at ressurs-

situasjonen er anstrengt, er at Riksrevisjonen nylig la fram en undersøkelse som konkluderte med at Skatteetaten ikke i tilstrekkelig grad har sikret at utenlandske aksjonærer blir trukket korrekt kildeskatt. Riksrevisjonen påpeker at dette innebærer at utenlandske aksjonærer kan ha fått redusert kildeskatt uten at de har krav på dette, og at Norge dermed kan ha gått glipp av skatteinntekter.

Disse medlemmer viser videre til at denne virkelighetsbeskrivelsen deles av de ansattes organisasjoner. I Klassekampen 14. september 2022 påpekte NTL Skatt at «det er behov for flere hundre nye årsverk for å gjøre Skatteetaten i stand til å gjøre oppgavene sine skikkelig». Fagforeningen påpekte samtidig at staten potensielt går glipp av enorme milliardbeløp hvert år på grunn av denne ressursmangelen.

Disse medlemmer viser til innspill innsendt til finanskomiteen 17. februar 2023 fra Juristforbundet, som peker på at underfinansiering av Skatteetaten skaper fare for lavere kvalitet og redusert rettssikkerhet. Forbundet skriver videre:

«Etaten har et betydelig redusert økonomisk handlingsrom. På tross av årlige økte budsjetttildelinger. Dette ikke minst knyttet til kostnadene med pågående digitalisering, ABE-kutt, stadig overføringer av nye oppgaver og lovvedtak som pålegger etaten 'må'-oppgaver. Dette har det ikke vært tatt høyde for i tilstrekkelig grad. Det er derfor igangsatt delvis ansettelsesstopp. Manglende reansettelse får konsekvenser. [...] Juristforbundet er bekymret over at antallet stedlige kontroller over tid ser ut til å bli sterkt redusert.»

Disse medlemmer mener det er svært gode grunner til å ta disse bekymringene for ressursmangel på alvor, og at regjeringen burde komme tilbake til Stortinget med forslag om styrkede bevilgninger til Skatteetaten og andre kontrolltater. Det vil kunne bidra til færre skatteunndragelser og dermed økte skatteinntekter for fellesskapet og sikre at skattereglene blir fulgt. Disse medlemmer vil understreke at selv om provenypotensialet ved en styrking av kontrollmyndighetene kan være stort, også større enn den økte bevilgningen på sikt, så er hovedbegrunnelsen for å etterlyse en styrket innsats på dette feltet å sørge for riktig skattefastsettelse og å avdekke økonomisk kriminalitet og dermed sørge for et mer lovlydig og rettferdig samfunn med økt tillit til lovverket, til skattemyndighetene og mellom borgerne.

Disse medlemmer viser til at USA som en del av reformpakken Inflation Reduction Act vedtok en kraftig styrket bevilgning til skattemyndigheten IRS etter mange år med fallende budsjettbevilgninger, der hovedtyngden av økningen skal brukes på å styrke skatteinnkrevingen. Det er ventet at denne satsingen over det neste tiåret vil føre til langt større økning i skatteinntektene enn den vedtatte bevilgningsøkningen.

Disse medlemmer viser til at mange deler av offentlig sektor opplevde svært stramme budsjetter over tid, både grunnet den borgerlige regjeringens ABE-kutt og grunnet underkompensasjon for fjorårets høye lønns- og prisvekst, og mener det er behov for en lignende styrking av de norske kontrollmyndighetene.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har varslet at den vil legge fram økte bevilgninger på en lang rekke områder i revidert nasjonalbudsjett 2023 for å kompensere for urealistisk lave anslag for pris- og lønnsvekst i inneværende år. Disse medlemmer minner om at det økonomiske handlingsrommet til tilsynsmyndighetene vil forbli varig svekket dersom regjeringen ikke også tar høyde for tidligere års underregulering.

Komiteens medlemmer fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen intensivere arbeidet med å sørge for åpenhet om skjult eierskap i norsk økonomi og komme tilbake til Stortinget med forslag om økte bevilgninger ut over den varslede lønns- og prisjusteringen til relevante kontrollinstanser i revidert nasjonalbudsjett for 2023.»

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2024 legge fram en gjennomgang med anslag på omfanget over tid av gjennomført kontrollvirksomhet og tapte skatteinntekter som kan tilskrives manglende kontrollkapasitet hos Skatteetaten og andre tilsynsmyndigheter.»

2.5 Avslutning

På denne bakgrunn anbefaler komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne, at forslagene ikke vedtas.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen bedre tilgangen til skatteleistene for blant andre frilansjournalister og organisasjoner.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å inkludere brutto inntekt før fradrag og netto formue før verdsettelsesrabatter i skatteleistene.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Kristelig Folkeparti:*Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for å sikre økt åpenhet om og bedre tilgang til skattelister for publikum. Utredningen bør ses i lys av utviklingen på personvernområdet siden tilgangen ble innskrenket i 2014.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:*Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen foreslå en lovendring for å fjerne tilgangen til opplysninger om søk foretatt på egen person i skattelister.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovendringer som sikrer at skattelister fra tidligere år blir tilgjengelige for publikum over en lengre periode enn i dag.

Forslag fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne:*Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen gjøre en ny vurdering av om den valgte terskelverdien for registrering som reell rettighetshaver er i tråd med forutsetningene som ble formulert av en enstemmig finanskomité i Innst. 143 L (2018–2019), i lys av den internasjonale utviklingen der mange land har valgt en lavere terskelverdi.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen gjøre en ny vurdering av om gjeldende unntak fra registreringsplikt i det norske registeret over reelle rettighetshavere for enkelte selskapsformer er i med tråd med forutsetningene som ble

formulert av en enstemmig finanskomité i Innst. 143 L (2018–2019).

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen intensivere arbeidet med å sørge for åpenhet om skjult eierskap i norsk økonomi og komme tilbake til Stortinget med forslag om økte bevilgninger ut over den varslede lønns- og prisjusteringen til relevante kontrollinstanser i revidert nasjonalbudsjett for 2023.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2024 legge fram en gjennomgang med anslag på omfanget over tid av gjennomført kontrollvirksomhet og tapte skatteinntekter som kan tilskrives manglende kontrollkapasitet hos Skatteetaten og andre tilsynsmyndigheter.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti.

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

vedtak:

Dokument 8:60 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marie Sneve Martinsen, Seher Aydar og Bjørnar Moxnes om å begrense skjult eierskap og sikre økt åpenhet om skatt og økonomiske forskjeller – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 14. mars 2023

Geir Pollestad

fung. leder

Heidi Nordby Lunde

ordfører

VEDLEGG



Stortingets finanskomiteé
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
23/215 -

Dato
9.02.2023

Dokument 8:60 S (2022-2023) Representantforslag om å begrense skjult eierskap og sikre økt åpenhet om skatt og økonomiske forskjeller

Jeg viser til Dokument 8:60 S (2022-2023) fra stortingsrepresentantene Marie Sneve Martinussen, Seher Aydar og Bjørnar Moxnes som 16. desember 2022 ble oversendt fra Stortingets finanskomite til finansministeren for uttalelse.

I dokumentforslaget fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen fjerne tilgangen til opplysninger om søk foretatt på egen person i skattelistene.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan skattelistene kan gjøres mer detaljerte, og hvordan innholdet kan gjøres mer tilgjengelig for offentligheten. Målet med endringene skal være økt bruk av skattelistene. Det bør også vurderes hvilke ytterligere opplysninger fra skattemeldingen som kan inkluderes i skattelistene, og om skattelistene fra tidligere år bør være tilgjengelig for publikum over en lengre tid enn i dag.
3. Stortinget ber regjeringen endre forskrift om register over reelle rettighetshavere slik at den samsvarer med forutsetningene som ble formulert av en enstemmig finanskomite i Innst. 143 L (2018–2019).
4. Stortinget ber regjeringen intensivere arbeidet med å sørge for åpenhet om skjult eierskap i norsk økonomi, og komme tilbake til Stortinget med forslag om økte bevilgninger til relevante kontrollinstanser i revidert nasjonalbudsjett for 2023.
5. Stortinget ber regjeringen i dialog med de ansattes organisasjoner gjennomgå den økonomiske situasjonen til skatteetaten og vurdere om etaten har

tilstrekkelige ressurser til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag, herunder omfanget av tapte skatteinntekter grunnet ressursmangel, og komme tilbake til Stortinget med resultatet av gjennomgangen og forslag til nødvendige bevilgninger senest i forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2023.

Søk og innhold i skattelistene

Det er lang tradisjon for å offentliggjøre skattelistene i Norge. Offentliggjøring av skattelistene gir innbyggerne kunnskap om hvor mye hver enkelt bidrar med til fellesskapet. Det legger til rette for en opplyst offentlig debatt om innretningen av skatter og avgifter. Jeg er enig med forslagsstillerne når de uttaler at det i et åpent og demokratisk samfunn er viktig med tilgang til økonomisk informasjon.

Skattelistene inneholder, i tillegg til opplysninger om den skattepliktige, opplysninger om fastsatt nettoformue, nettoinntekt og skatt. Det er riktig at skattelistene ikke alltid gir uttrykk for hva som er de skattepliktiges virkelige formue og inntekt, men listene gir riktig uttrykk for hva den enkelte betaler i skatt. Formålet med skattelistene er å vise resultatet av skattefastsettingen. I så måte er opplysningene som kommer frem av skattelistene tilstrekkelige.

Inntekt før fradrag og formue beregnet etter markedsverdi er personopplysninger. Etter min mening kan ikke det at opplysningene i skattelistene kan misforstås, rettferdiggjøre at slike opplysninger inkluderes i skattelistene. Slike opplysninger er heller ikke nødvendig for å oppfylle formålet med skattelistene.

Muligheten til anonyme søk i skattelistene ble fjernet i 2014, med virkning for skattelistene for inntektsåret 2013.

Det har skjedd mye på personvernområdet siden den gang. I 2018 ble EUs personvernforordning (GDPR) inkorporert i norsk rett gjennom personopplysningsloven. Bestemmelser i personvernforordningen går i tilfelle konflikt foran bestemmelser i annen lov som regulerer samme forhold. Dette har ført til at personvernspørsmål har fått betydelig mer oppmerksomhet.

Retten til vern av personlige opplysninger er også omfattet av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 om retten til privatliv. EMK er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven. Bestemmelsene i EMK skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. EMK kan også sette begrensninger for hvordan adgang til søk i skattelistene kan innrettes.

Avveiningen av hensynet til åpenhet om informasjon fra skattelistene og hensynet til personvern, er derfor mer krevende nå enn den var i 2014. På denne bakgrunn er min anbefaling at det ikke bør gjøres endringer i tilgang til og innholdet av skattelistene.

Reelle rettighetshavere og skjult eierskap

Representantene foreslår at Stortinget ber regjeringen endre forskrift om register over reelle rettighetshavere slik at den samsvarer med forutsetningene som ble formulert av en enstemmig finanskomite i Innst. 143 L (2018–2019).

Etter forslag i Prop. 109L (2017-2018), og Innst. 143L (2018-2019) vedtok Stortinget lov om register over reelle rettighetshavere. Lovens § 4 har regler om de registreringspliktiges innhenting av opplysninger om og identifisering av sine reelle rettighetshavere. Bestemmelsen er nærmere omtalt i Prop. 109L (2017-2018) avsnitt 6.5:

«Plikten til å identifisere reelle rettighetshavere innebærer at registreringspliktige må vurdere hvilken eller hvilke fysiske personer som i siste instans anses å eie eller kontrollere den registreringspliktige. I hvitvaskingsloven er det gitt kriterier for denne vurderingen, jf. kapittel 3 ovenfor. Identifiseringen kan gi tre ulike utfall: registreringspliktige identifiserer reelle rettighetshavere og innhenter opplysninger om disse, registreringspliktige mener det ikke er noen reelle rettighetshavere, eller den registreringspliktige mener at det finnes reelle rettighetshavere, men kan ikke entydig identifisere disse. De tre alternativene fremgår av lovforslaget § 4. Om den tilsvarende situasjonen for rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven som skal identifisere reelle rettighetshavere i kunden, ga departementet uttrykk for følgende i Prop. 40 L (2017–2018) punkt 5.4.6.3:

«Departementet viser til at ordlyden i direktivet er at rapporteringspliktig må ha benyttet «alle tenkelige muligheter», jf. artikkel 3 nr. 6 bokstav a punkt ii. Det skal derfor være en høy terskel før rapporteringspliktige kan unnlate å etterspørre informasjon som kan identifisere en reell rettighetshaver.»

Departementet har i Prop. 40 L (2017–2018) om ny hvitvaskingslov vurdert om en terskelverdi på 25 pst. eierandeler eller stemmerettigheter skal videreføres som utgangspunkt for å anse en fysisk person som reell rettighetshaver.

Departementet viser til vurderingene i Prop. 40 L (2017–2018) punkt 5.4.6.4.2.»

Terskelverdien på 25 prosent eierandeler eller stemmerettigheter (kontroll) følger således av hvitvaskingslovens § 14, som lov om reelle rettighetshavere viser til i § 4 første ledd annet punktum.

Samtidig som Stortinget vedtok lov om reelle rettighetshavere, vedtok det samtidig også¹, etter forslag fra et flertall (alle unntatt komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt) i komiteen (Innst. 143 L (2018-2019):

«Stortinget ber regjeringen presisere i forskrift hvem som skal identifiseres som reelle rettighetshavere i henhold til lov om register over reelle rettighetshavere.»

Bakgrunnen for dette vedtaket var at et flertall i komiteen understreket betydningen av at det er klare retningslinjer for å fastslå hvem som skal registreres som reelle rettighetshavere i henhold til loven, samt at det ikke er tilstrekkelig klargjort gjennom henvisningen til hvitvaskingsloven. Et flertall i komiteen uttaler:

«En klargjøring kan gjøres ved å benytte den forskriftshjemmelen som finnes i lov om register over reelle rettighetshavere § 4 femte ledd for i forskrift å gi klare føringer for hvem som skal identifiseres som reelle rettighetshavere, slik at det er klart hvem de registreringspliktige etter lov om register over reelle rettighetshavere har plikt til å identifisere og registrere.»

I tråd med dette er det i forskrift til lov om reelle rettighetshavere §§ 2-1, 2-2, 3-4, 3-5 og 3-6 fastsatt utfyllende bestemmelser om hvilke kriterier som er skal legges til grunn ved identifiseringen og hvilke nærmere opplysninger som skal registreres. Blant annet skal registreringspliktige etter forskriften § 3-4 første ledd registrere eierskap og stemmerettigheter i intervallene 25,01 – 49,99, 50 – 74,99 prosent og 75 – 100 prosent. Bakgrunnen for inndeling i disse intervallene er nærmere omtalt i departementets høringsnotat² pkt. 9.3.2:

«Et særlig spørsmål er om det ved registreringen i registeret skal brukes terskelverdier ved angivelsen av eierandeler og stemmerettigheter. Terskelverdier er benyttet i de fleste landene departementet er kjent med, med unntak av Danmark (som imidlertid benytter terskelverdier i det vanlige eierskapsregisteret sitt). Departementet er kjent med at 25 pst.-intervaller er benyttet i bl.a. Storbritannia, Østerrike og Sverige. Det gjør både at ikke alle endringer i eierskap eller stemmerettigheter medfører behov for oppdatering av opplysningene i registeret, samtidig som det gir god opplysning om fordelingen av eierskapet og stemmerettighetene i den juridiske personen.»

I svar 11. mars 2022 på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentanten Marie Sneve Martinussen om å senke terskelverdien for registrering i registeret for reelle rettighetshavere fra nivået på 25 pst. fremgår:

«Når det gjelder hvilken terskelverdi som skal brukes når man vurderer om bl.a. andelen stemmerettigheter er høy nok, har det ved innføringen blitt sett hen til hva andre land har

¹ Innst. 143 L (2018-2019) Komiteens tilrådning til vedtak B

² [høringsnotat---til-horing-2294159.pdf \(regjeringen.no\)](#)

innført, hva som følger av internasjonale standarder på området, og hva EUs hvitvaskingsdirektiv krever. En terskel på 25 pst. er veletablert. Det er dessuten viktig å understreke at terskelen knytter seg til både direkte og indirekte eierskap og kontroll. Fysiske personer som gjennom andre juridiske enheter har en tilstrekkelig høy eierandel eller kan utøve en tilstrekkelig andel stemmerettigheter, skal registreres. Slik informasjon vil ikke fremgå av et vanlig eierskapsregister.»

Det er videre fastsatt særlige regler i forskriften § 4-1 for registreringspliktige med eierandeler opptatt til handel på regulert marked (børsnoterte foretak). Etter denne bestemmelsen unntas slike registreringspliktige fra plikten til å innhente og registrere opplysninger om sine reelle rettighetshavere såfremt eierandelene er «opptatt til handel på regulert marked i EØS-stat eller annen stat med tilsvarende standarder som sikrer tilstrekkelig innsyn i opplysninger om eierforhold». Disse registreringspliktige skal i stedet registrere opplysninger om navn, hjemland og internettadresse til det regulerte markedet eller handelsplassen med tilsvarende informasjonsplikt der informasjon om den registreringspliktiges eierforhold er tilgjengelig. En slik særregel er godt begrunnet og i tråd med hvordan reglene er utformet i andre europeiske land. Departementet viste i høringsnotatet til forskriften om register over reelle rettighetshavere pkt. 10.3 til at «et særskilt krav i Norge overfor børsregistrerte selskaper til å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere vil kunne påvirke hvor attraktivt det er å børsregistrere seg i Norge, og dermed også virke konkurransevridende. Etter departementets vurdering vil slike konsekvenser være uheldige.»

Departementet pekte i høringsnotatet (pkt. 10.3) også på andre forhold som tilsier et slikt unntak:

«Videre er det av betydning at opplysninger om reelle rettighetshavere i børsregistrerte selskaper ofte vil være av begrenset verdi – i en del foretak vil eierskapet være så vidt spredt at ingen vil anses å være reell rettighetshaver. I andre foretak kan eierskapet være samlet på så få hender at det er god transparens om kontrollen over foretaket, slik at regler om reelle rettighetshavere kan fremstå unødvendig utover regler om flagging. Dessuten vil 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. Tvert imot er det grunn til å tro at opplysningene i en rekke tilfeller sjelden vil være oppdaterte. Det kan bidra til å undergrave tilliten til registeret over reelle rettighetshavere. Videre er det en risiko for at en slik plikt til å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere kan skape tvil om forholdet til reglene om flagging i verdipapirhandelregelverket.»

Når det gjelder lagring av historiske data, så viser jeg til lov om reelle rettighetshavere § 13 om lagring av opplysninger i registeret. Forskriften § 3-9 første ledd regulerer tilgang også til historiske opplysninger. Det generelle spørsmålet om tilgang for

allmennheten i etterkant av en nyere avgjørelse fra EU-domstolen berører jeg nærmere nedenfor.

Når det gjelder innhenting, så antar jeg at det vises til komiteens uttalelser i Innst. 143 L (2018-2019) om at det er viktig at departementet vurderer hvordan en kan innhente og nyttiggjøre seg av relevante opplysninger fra andre registre eller andre kilder. Det er gitt en egen bestemmelse i forskriften § 3-2 om at registerfører kan innhente opplysninger som skal registreres i registeret over reelle rettighetshavere, fra andre offentlige myndigheter og offentlige registre. Slik innhenting kan automatiseres og skje maskinelt. Jeg viser også til høringsnotatet til forskriften, punkt.13.

Representantene foreslår at Stortinget ber regjeringen intensivere arbeidet med å sørge for åpenhet om skjult eierskap i norsk økonomi, og komme tilbake til Stortinget med forslag om økte bevilgninger til relevante kontrollinstanser i revidert nasjonalbudsjett for 2023.

Som forslagsstillerne selv uttaler, er økt åpenhet om eierskap viktig i kampen mot hvitvasking og økonomisk kriminalitet. Registeret om reelle rettighetshavere vil være et viktig bidrag her. Det er viktig å presisere at register over reelle rettighetshavere ikke er et eierskapsregister, men et register med opplysninger om hvilke fysiske personer som til syvende og sist står bak og kontrollerer ulike selskapstyper og juridiske strukturer (reelle eiere/rettighetshavere). Formelt eierskap vil altså ikke være avgjørende.

For regjeringen er det et klart mål at registeret skal etableres med mest mulig åpenhet. I lov om register over reelle rettighetshavere er det i utgangspunktet lagt opp til at de registrerte opplysningene i all hovedsak skal være åpne for innsyn for allmennheten. Åpenhet har vært vurdert som et sentralt virkemiddel for å motvirke hvitvasking.

EU-domstolen har imidlertid i en nylig avgjørelse (forente saker C-601/20 og C-37/20) kjent ugyldig en direktivbestemmelse som stiller krav om at opplysninger i register over reelle rettighetshavere skal gjøres tilgjengelig for allmennheten uten nærmere vilkår. EU-domstolen konkluderer i sin avgjørelse med at bestemmelsen er ugyldig, fordi den anses å være i strid med grunnleggende rettigheter i EU-pakten. Etter at dommen ble avsagt har flere land stengt ned sine registre for innsyn for allmennheten. Det norske registeret over reelle rettighetshavere er også i stor grad forutsatt å være et åpent register. Det er nødvendig med en nærmere utredning av dommens betydning for det norske regelverket. Departementet følger opp dette og arbeidet har høy prioritet.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2022 fattet Stortinget vedtak 35 nr. 35 om at regjeringen bes «utrede bruken av blankoskjøter og plikt til tinglysing ved eiendomskjøp». Saken reiser flere sammensatte problemstillinger og berører ansvarsområdet til flere departementer.

Kommunal- og distriktsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet har gjort en første vurdering av spørsmålet. Departementene fant at det er behov for en grundigere kartlegging av utfordringene knyttet til skjult eierskap til fast eiendom før det tas stilling til hvilke regelendringer eller andre virkemidler som kan være formålstjenlige. Departementene oppfatter det slik at det først og fremst er behovet for å motvirke kriminalitet som hvitvasking og skatteunndragelser gjennom skjult eierskap til fast eiendom, som gir grunn til å vurdere tiltak. På denne bakgrunnen har Finansdepartementet gitt Skattedirektoratet i oppdrag å kartlegge og beskrive problemene ved skjult eierskap til fast eiendom innenfor Skatteetatens ansvarsområde. Skattedirektoratet leverte sin rapport 21. desember 2022, og rapporten er nå til vurdering i Finansdepartementet.

Representantene foreslår at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med forslag om økte bevilgninger til relevante kontrollinstanser i revidert nasjonalbudsjett for 2023. Som det fremgår av Hurdalsplattformen er også regjeringen opptatt av å bekjempe økonomisk kriminalitet og skatteunndragelser. Regjeringen har i arbeidet med statsbudsjettet for 2023 måttet gjøre en rekke svært krevende prioriteringer. Regjeringens eventuelle forslag til justeringer av 2023-budsjettet vil legges frem for Stortinget for behandling ifm. revidert nasjonalbudsjett for 2023.

Skatteetatens budsjettsituasjon

I regjeringens forslag til statsbudsjett for kommende år inngår omtaler av underliggende virksomheters resultater fra foregående år, en samlet resultatvurdering, viktige utfordringer fremover, samt mål og prioriteringer for kommende år. I Solberg-regjeringen sitt siste statsbudsjett ble det beskrevet i Prop. 1 S (2021-2022) for Finansdepartementet at Skatteetaten samlet sett må gjøre svært krevende prioriteringer i 2022. I tilleggsnummeret for 2022-budsjettet redegjorde regjeringen for at den foreslåtte rammen ikke er tilstrekkelig for å løse etatens kjerneoppgaver på en tilfredsstillende måte. For å redusere konsekvensene for etatens kjerneoppgaver, med tilhørende potensielt negative konsekvenser for skatte- og avgiftsprovenyet, ble Skatteetatens driftsbevilgning over kap. 1618 post 01 styrket med 115 mill. kroner i 2022-budsjettet.

Regjeringen har i Prop. 1 S (2022–2023) for Finansdepartementet vurdert at Skatteetaten fortsatt vil måtte gjøre krevende prioriteringer framover. Situasjonen er bedre enn den var før tilleggsbevilgningen i 2022-budsjettet, men budsjettet for Skatteetaten i 2023 vil i likhet med 2022 være stramt. Generelt vil god økonomistyring, bemanningsplanlegging og riktige prioriteringer være viktig i Skatteetaten fremover.

Etter min vurdering vil Skatteetaten i 2023 være i stand til å gjennomføre kjerneoppgavene på en tilfredsstillende måte, men det er ikke realistisk å kontrollere alle tilfeller på alle områder. Skatteetaten må derfor gjøre helhetlige prioriteringer av

hva som er den beste ressursbruken samlet sett, blant annet ut fra tilgjengelige ressurser og risiko på ulike områder.

Etaters budsjettsituasjon er en naturlig og viktig del av styringsdialogen med departementet, og Skatteetaten kommer i budsjettprosessen med sine innspill til budsjettarbeidet. Finansdepartementet har normalt ikke direkte dialog med etatens fagforeninger. Fagforeningene i Skatteetaten og deres tillitsvalgte har først og fremst dialog med Skatteetaten, som arbeidsgiver, om relevante saker. Prinsipielt mener jeg eventuelle innspill fra fagforeningene om Skatteetatens ressurser hører hjemme i deres interne dialog med skattedirektøren.

Skatteetaten har et svært viktig samfunnsoppdrag, og jeg vil understreke at jeg deler representantenes engasjement for at vi verner om etatens evne til å løse dette på en god måte.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

