

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT**

Finansministeren

Stortingets finanskomité
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 skattelisterne.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan skattelisterne kan gjøres mer detaljerte, og hvordan innholdet kan gjøres mer tilgjengelig for offentligheten. Målet med endringene skal være økt bruk av skattelisterne. Det bør også vurderes hvilke ytterligere opplysninger fra skattemeldingen som kan inkluderes i skattelisterne, og om skattelisterne 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 skattelistedene

Det er lang tradisjon for å offentliggjøre skattelistedene i Norge. Offentliggjøring av skattelistedene 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.

Skattelistedene inneholder, i tillegg til opplysninger om den skattepliktige, opplysninger om fastsatt nettoformue, nettoinntekt og skatt. Det er riktig at skattelistedene 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 skattelistedene er å vise resultatet av skattefastsettingen. I så måte er opplysningene som kommer frem av skattelistedene tilstrekkelige.

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

Muligheten til anonyme søk i skattelistedene ble fjernet i 2014, med virkning for skattelistedene 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 skattelistedene kan innrettes.

Avveiningen av hensynet til åpenhet om informasjon fra skattelistedene 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 skattelistedene.

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