

Finansdepartementet
Sendes Elektronisk

Dato: 29.09.2020
Deres ref.: 20/529

Hørings svar fra Finans Norge – Høringsnotat forskrifter til lov om register over reelle rettighetshavere

Det vises til høringsbrev med forslag til utkast til forskrifter til lov om register over reelle rettighetshavere.

Finans Norge anser arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering som en del av vårt samfunnsansvar og er svært opptatt av et konstruktivt samarbeid med relevante myndigheter på området. Finans Norge støttet i høringsrunden til lov om register over reelle rettighetshavere etableringen av et nasjonalt register over reelle rettighetshavere, slik EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv krever. For rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven er et slikt register et potensielt nyttig verktøy i arbeidet med å oppfylle banker og andre finansinstitusjoners plikter om å identifisere reelle eiere etter hvitvaskingsregelverket. Det imidlertid sentralt for registerets nytteverdi for rapporteringspliktige at registeret har en høy grad av troverdighet

Finans Norges hovedsynspunkter:

- Forslaget innebærer at registeret vil ha begrenset troverdighet. Det vil redusere registerets nytteverdi som kilde for rapporteringspliktige til identifikasjon av reelle rettighetshavere.
- Forslaget innebærer at det oppstilles forskjellige regler for identifikasjon av reelle rettighetshavere etter lov om register over reelle rettighetshavere og hvitvaskingsloven. Høringsnotatet etterlater et inntrykk av at hensynet til forenkling for registreringspliktige har blitt tillagt avgjørende vekt, med den følge at helhetsbildet blir uoversiktlig og nytteverdien for rapporteringspliktige mindre. Fremgangsmåten for identifikasjon av reelle rettighetshavere som foreslås i forskriften er nærmere fjerde hvitvaskingsdirektiv, og reglene bør i større grad harmoniseres.
- Pliktene for rapporteringspliktige når det gjelder varsling om avvik er uklare og forsterkes ved at opplysningene i registeret er basert på en annen definisjon/kriterier for identifisering av reelle rettighetshavere. Varsler skal i henhold til forslaget også være tilgjengelige for «offentlige myndigheter og rapporteringspliktige». Forholdet til finansforetaksloven § 16-2 og finansforetaks taushetsplikt er ikke drøftet.
- Det fremstår som en klar mangel at høringsnotatet overhodet ikke vurderer økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget for rapporteringspliktige.
- Formålsangivelse når det gjelder bruk av opplysningene i registeret og forholdet til personopplysningsregelverket er lite drøftet i høringsnotatet
- Registerets effekter er i begrenset grad vurdert og det er samlet sett flere usikkerhetsfaktorer knyttet til om utkastet til forskrift i særlig grad vil bidra til å styrke eller lette

rapporteringspliktiges arbeid med å identifisere reelle rettighetshavere i tråd med pålagte plikter etter hvitvaskingsloven.

Formålet med loven om register over reelle rettighetshavere er å legge til rette for rapporteringspliktiges, myndighetenes og andres tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere. Det er en bred og åpen formålsangivelse som isolert gir lite veiledning om både innholdet og bruken av opplysningene. Forholdet til personopplysningsregelverket er relativt lite drøftet, både i lovproposisjonen og i dette høringsnotatet.

Finans Norge understreker at for rapporteringspliktige er formålet med registeret mer spesifikt at det skal bidra til å identifisere reelle rettighetshavere i tråd med hvitvaskingsregelverket, slik at hvitvasking og terrorfinansiering bedre kan forebygges og avdekkes. I tråd med hvitvaskingsdirektivets formål er det også en del av hvitvaskingslovens formål at den skal bidra til at rapporteringspliktige ikke brukes som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering. I de tre bredere overordnede innledningskapitlene i høringsnotatet kommer dette konkrete formålsperspektivet i hvitvaskingsdirektivet og loven i liten grad frem. Det er etter Finans Norges syn uheldig at bakgrunn og utgangspunkter i innledningskapitlene i så stor grad knyttes til mer generelle betraktninger om de antatte virkninger av mer åpenhet om eierskapsopplysninger.

Finans Norge har følgende kommentarer til enkelte punkter i høringsnotatet og til forslaget til forskriftsbestemmelser:

Ulik tilnærming til hvem som er reelle rettighetshavere

Departementet vurderer i høringsnotatets pkt. 3 at det er flere grunner for å regulere hvem som anses som reelle rettighetshavere etter registerloven annerledes enn etter hvitvaskingsloven. Disse vurderingen fremstår etter Finans Norges oppfatning som til dels treffende. Konsekvensen av disse vurderingene er at nytteverdien av registeret for rapporteringspliktige svekkes. Det er flere punkter videre i forslaget som viser at vurderingene leder til uheldige løsninger – se særlig til punkt 12.3.1

Departementet viser til at definisjonen i lov om register over reelle rettighetshavere er identisk med definisjonen i hvitvaskingsloven. Etter i forskriftsutkastets § 2-1 blir imidlertid kriteriene for identifisering av reelle rettighetshaver i de to regelsettene forskjellige. Etter Finans Norges vurdering vil det som nevnt bidra til å redusere nytteverdien av registeret og det vil, i strid med det som forklares som bakgrunnen for ulike kriterier i høringsnotatet, bidra til at det blir mer krevende å forstå hvem reelle rettighetshavere er. Vår foreløpige vurdering går i retning av at den løsning som er valgt i forslaget til forskrift vil kunne tjene begge regelverks formål bedre enn den løsning hvitvaskingsloven har i dag, og at forslaget i forskriftsutkastet ligger nærmere fjerde hvitvaskingsdirektivs kriterier for hvem som bør anses som reelle rettighetshaver. Departementet vurderer så vidt Finans Norge kan se ikke de antatte konsekvenser av forslaget, hverken for registreringspliktige isolert sett, eller for rapporteringspliktige hvis forslaget gjennomføres, samtidig som reglene i hvitvaskingsloven beholdes uendret. Finans Norge mener disse forskjellene bør utredes nærmere, med sikte på en større grad av harmonisering av regelverkene.

En løsning i tråd med høringsnotatet reiser også andre spørsmål, blant annet spørsmål om hvordan plikter etter forskriften skal følges opp:

Hvordan skal varslingsplikt etter forskriftsutkastets § 3-10 fungere når opplysningene i registeret er basert på en annen definisjon av reelle rettighetshavere enn hvitvaskingsloven. Det står at varslingsplikten ikke uten videre utløses ved at rapporteringspliktige har gjort mer omfattende undersøkelser og funnet andre RR. Varslingspliktens rekkevidde fremstår som krevende å fastlegge, og det antas at rapporteringspliktige i praksis vil stå overfor svært vanskelige vurderinger.

Et varsel skal etter forslaget være tilgjengelig for bl.a. andre rapporteringspliktige. Et varsel vil avsløre hvem som har varslet og hvilken kunde varselet gjelder. Forholdet til finansforetaksloven § 16-2 og finansforetaks taushetsplikt er ikke drøftet. Det er som utgangspunkt ikke slik at finansforetak kan gi opplysning til andre finansforetak om egne kunder. Det bør vurderes om andre finansforetak anses som «uvedkommende» iht. finansforetaksloven § 16-2.

Betydningen av rettslige hindre for utøvelse av rettigheter

Man skal i henhold til høringsnotatet pkt. 4.3.2.3 se bort fra rettigheter som det er rettslige hindre for å utøve. Det er et kriterium som ikke gjenfinnes i hvitvaskingsloven. Det vil slik vi forstår det kunne føre til at personer som ikke er reelle rettighetshavere etter hvitvaskingsloven kan være å anse som det i henhold til registerforskriften. Det bør avklares hvordan rapporteringspliktige skal forholde seg til en slik ulikhet når det gjelder varslingsreglene og det bør eventuelt presiseres at dette ikke gjør at rapporteringspliktige har en plikt til å inkludere flere reelle rettighetshavere i sine kundetiltak enn det de selv har identifisert iht. § 14.

Generelt om indirekte kontroll høringsnotatets pkt. 4.3.2.4:

Løsningen i hvitvaskingsloven når det gjelder identifisering av reelle rettighetshavere har, slik høringsnotatet peker på, blitt kritisert. «Indirekte eierskap» er ikke klart nok angitt i hvvl. § 14, og kriteriene er vanskelige å praktisere. Departementet foreslår at det nå presiseres hva «indirekte kontroll» er, men bare i relasjon til lov om register over reelle rettighetshavere. Noen tilpasning i hvitvaskingsloven § 14 pekes det ikke på. Departementet synes dermed å mene at det er hensiktsmessig at det er to forskjellige tilnærminger til «indirekte kontroll» i de to regelsettene. Denne løsningen er etter Finans Norges oppfatning ikke god. Høringsnotatet og forskriftsforslaget bidrar snarere til å skape ytterligere uklarhet på dette området. Etter Finans Norges oppfatning er det behov for at kriteriene for fastleggelse av «indirekte kontroll» i de to regelverkene harmoniseres så langt som mulig. Etter vårt skjønn fremstår den løsningen som er valgt i forskriftsforslaget umiddelbart som mer hensiktsmessig enn hvitvaskingslovens.

Konsolidering

Det foreslås i pkt. 4.3.2.5 mer skjønnsmessige konsolideringsregler i registerforskriften enn etter hvitvaskingsloven § 14, slik Finans Norge forstår det. På dette punktet kan det dermed se ut som det legges opp til en bredere vurdering i registerforskriften enn i hvitvaskingsloven. Finans Norge mener at det i utgangspunktet er uheldig at hvitvaskingsloven har med «nære familiemedlemmer» fordi dette er et særnorsk krav som ikke har forankring i hvitvaskingsdirektivet eller andre internasjonale forpliktelser. Finans Norge mener at denne særnorske reguleringen bør bortfalle, blant annet fordi den er uklart begrunnet, til dels krevende å praktisere og ikke har noen påvist effekt i rapporteringspliktiges arbeid mot

hvitvasking og terrorfinansiering. At reguleringen nå også blir forskjellig i de to regelsettene og i og med at kriteriet «enighet eller avtale» blir avgjørende ved konsolidering i henhold til registerforskriften, fremstår som uryddig og vanskelig å forstå. Videre fremstår måten dette er regulert på i utkastet tilsynelatende i strid med argumentasjonen om at registreringspliktige skal måtte gjøre mindre komplekse vurderinger enn det man forventer av rapporteringspliktige. Finans Norge mener at reglene her bør harmoniseres slik at vurderingskriteriene blir sammenfallende så langt som mulig i de to regelverkene.

Opplysningsplikt

Forslaget til forskrift pålegger opplysningsplikt for «enhver» og dette er omtalt i høringsnotatet punkt 5.2.3. «Enhver» er etter ordlyden et svært vidtrekkende begrep. Det kan etter Finans Norges mening reises spørsmål om loven har hjemmel for en så vid opplysningsplikt. «Enhver» er ikke omfattet av lovens virkeområde. Selv om det er en egen forskriftshjemmel i § 5 kan det stilles spørsmål ved om forskriftsforslaget har tilstrekkelig hjemmel i loven. Siden opplysninger ikke på noen måte kan fremtvinges fremstår også en slik opplysningsplikt å ha begrenset verdi. Dersom en opplysningsplikt skal innføres bør opplysningene kunne fremtvinges av de registreringspliktige gjennom en regulert prosedyre. Det «oppfyllellespress» departementet omtaler kan ikke antas å være tilstrekkelig for tilfeller der f.eks. reelle rettighetshavere ligger langt bak i en kjede med selskaper.

Unntak for NUF

I høringsnotatet punkt 10.2 redegjøres det for unntak for NUF. Unntaket fra registreringsplikt for NUF fremstår som uhensiktsmessig og bidrar til å redusere verdien av registeret. En henvisning til register i annet EØS-land hvor informasjonen fremkommer gjør informasjonen vanskeligere tilgjengelig og dermed mer arbeidskrevende. Finans Norge påpeker for ordens skyld at et NUF aldri vil ha en plikt til å registrere sine reelle rettighetshavere der hovedselskapet er registrert. Det er i så fall hovedselskapet som har en slik plikt.

Unntak for børsnoterte selskaper

Finans Norge mener at de de vurderinger som gjør at departementet foreslår å unnta børsnoterte selskaper gjør seg gjeldende i samme grad for heleide datterselskaper, se høringsnotatet punkt 10.3. Et heleid datterselskap vil ha de samme reelle rettighetshavere. På samme måte som for det noterte foretaket vil ofte opplysninger om reelle rettighetshavere ha begrenset verdi fordi eierskap f.eks. er spredt. Finans Norge er ikke enig i departementets vurdering om å ikke unnta børsnoterte selskapers heleide datterselskaper fra plikten til å registrere reelle rettighetshavere. Registrering av reelle rettighetshavere for slike heleide datterselskaper virker lite hensiktsmessig når det børsnoterte foretaket er unntatt fra plikten.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske og administrative konsekvenser for rapporteringspliktige er ikke drøftet. Selv om rapporteringspliktige kan ha en viss nytte av registeret er det tydelig understreket av departementet at rapporteringspliktige i svært liten grad kan basere seg på registeret, m.a.o. at det har lav troverdighet. I tillegg er det en ulik definisjon/kriterier for identifisering av reelle rettighetshavere i registeret og i hvitvaskingsloven, noe som gjør at nytten av registeret reduseres betraktelig. Det innføres også en opplysningsplikt/varslingsplikt for rapporteringspliktige. Den konkrete nytteverdi for rapporteringspliktiges arbeid med å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering er i liten

grad vurdert. På denne bakgrunn fremstår det som en vesentlig svakhet ved høringsnotatet at økonomiske og administrative konsekvenser for rapporteringspliktige ikke er drøftet overhodet.

Merknader til enkelte bestemmelser i utkastet til forskrift:

- Til § 1-1

Forskriftsteksten her fremstår som noe uklar. Det bør presiseres om det er snakk om et pågående kundeforhold eller om det er tilstrekkelig at f.eks. et advokatfirma eller finansforetak for noen år tilbake hadde et oppdrag for en utenlandsk trust. Et annet vurderingstema er terskelen for selve kundeforholdet, vil alle «kundeforhold» utløse plikten, eller må det også være tale om en transaksjon? Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 31.2 refererer til «forms a business relationship» «or carries out an occasional transaction above the thresholds...» Slik sett bør ordlyden i forskriften tydeliggjøres i tråd med direktivteksten, og bør uansett tolkes i samsvar med denne.

- Til § 2-1

Slik Finans Norge forstår forslaget legges det opp til at indirekte kontroll krever at en person eier/kontrollerer mer enn 50% i et selskap som kontrollerer mer enn 25% i den registreringspliktige. Forskriftsteksten er vanskelig tilgjengelig på dette punktet, og det hadde etter vårt syn vært en fordel med en klargjøring. Finans Norge anser det som uheldig at det her innføres en annen beregningsmåte enn i hvitvaskingsloven § 14, men påpeker at forskriftens beregningsmåte fremstår som mer hensiktsmessig, jf. omtalen over.

- Til § 2-2

Her gjentas lovtekst fra hvitvaskingsloven § 14. Regelteknisk reiser det spørsmålet om det hadde vært tilstrekkelig her å vise til hvitvaskingsloven § 14. Det å gjenta lovtekst i forskrift kan skape en risiko for at endringer i forståelse oppstår og at det utilsiktet blir ulik oppfatning av bestemmelsen.

Til § 3-4 (3) – registrering av opplysninger

I forskriften legges opp til at dersom reell rettighetshaver ikke kan registreres «skal de registrere opplysninger nevnt i lov om register over reelle rettighetshavere § 4 om daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende posisjoner». Det fremkommer ikke eksplisitt av forskriften om disse personene registreres som reelle rettighetshavere, eller om de registreres *i stedet for* reelle rettighetshavere. Det er en vesensforskjell og bør fremkomme klarere av registeret at reell rettighetshaver ikke er identifisert.

- Til § 3-10

Det vises i denne forbindelse til kommentar om forholdet til finansforetaksloven og finansforetaks taushetsplikt og kommentarer ovenfor om utfordringer med å fastslå når det skal varsles/gis «korrekte opplysninger» når det er avvikende bestemmelser om fastlegging av reellt eierskap i de to regelsettene.

Bestemmelsen gir en varslingsplikt ved uoverensstemmelser. Rapporteringspliktige skal varsle ved feil, blant annet «er det ingen tvil om at der rapporteringspliktige eller

offentlige myndigheter har avdekket rene «stråmenn», altså personer som kun i navn innehar de posisjonene som er oppgitt, må det meldes til registeret om forholdet, da opplysningene i registeret vil være uriktige.» Dette er forhold som normalt er svært krevende å avdekke, og ikke minst konkludere med. Sett i sammenheng med loven opererer med annen definisjon av reell rettighetshaver enn hvitvaskingsloven fremstår dette som krevende vurderinger. Det stilles også spørsmål ved om det forventes at vurderingene skal underbygges med dokumentasjon. Mer konkret veiledning bør foreligge.

§ 3-10 (4) inneholder en streng frist for registreringspliktig til å korrigere opplysninger i tilfelle uoverenstemmelser, sanksjonert med tvangsmulkt. Bestemmelsen tar ikke høyde for den situasjon der registreringspliktig ikke får innhentet nødvendige bekreftelser fra underliggende rettighetshaver. Registreringspliktig risikerer å havne i en situasjon der vedkommende er underlagt strenge sanksjoner for manglende oppfyllelse, uten å kunne fremtvinge tilsvarende oppfyllelse fra registrert eier eller underliggende reell rettighetshaver. I den grad registreringspliktige har mulighet til å sanksjonere manglende opplysningsplikt overfor egne aksjonærer, vil dette kunne være prosesser som er kompliserte og tidkrevende. Problemet forsterkes ved at det lett vil dreie seg om eierforhold i mange ledd bakover, der den registreringspliktige ikke vil ha noe direkte relasjon. Det kan også dreie seg om eierskap utenfor Norges grenser.

- Til § 4-1

Finans Norge mener at også heleide datterselskap av børsnoterte selskaper bør unntas, jf. ovenfor.

Kriteriet «underlagt tilsvarende informasjonsplikt...» i § 4-1 kan være anvendelig for rapporteringspliktiges vurderinger etter hvitvaskingsloven, men stiller seg noe annerledes når det er snakk om å spesifisere hvem som er unntatt fra en forskrift. Det blir da opp til mulig registreringspliktige selv å vurdere om de er underlagt «tilsvarende informasjonsplikt», og dermed unntatt fra forskriften. En feilaktig vurdering kan få alvorlige konsekvenser for de foretak som likevel anses som registreringspliktige av myndighetene. Her er det etter Finans Norges syn behov ytterligere klarhet og mer veiledning fra Finansdepartementet eller Brønnøysundregistrene.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Nils Henrik Heen
juridisk direktør

Atle Roaldsøy
advokat/fagdirektør