

Høringsnotat – forskrifter til lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	Overordnet om bakgrunn	4
1.2	Anmodningsvedtak fra Stortinget	5
1.3	EØS-forpliktelser	5
1.4	Internasjonale rammer (Financial Action Task Force – FATF og Extractive Industries Transparency Initiative - EITI)	6
1.4.1	FATFs anbefalinger.....	6
1.4.2	FATFs evalueringsrapport om Norge	6
1.4.3	FATF-veiledning fra 2014 og Best Practices Paper on Beneficial Ownership oktober 2019.....	6
1.4.4	EITI-standard.....	7
1.5	Kort om terminologi mv.	7
2	Lovens virkeområde	8
2.1	Utgangspunkter	8
2.2	EØS-rett	8
2.3	Løsninger i andre land	8
2.4	Departementets vurderinger og forslag.....	9
2.4.1	Kort om det geografiske virkeområdet.....	9
2.4.2	Nærmere om enheter mv. som bør unntas loven.....	10
3	Overordnede utgangspunkter og bemerkninger	11
4	Hvem skal det innhentes og registreres opplysninger om – hvem skal anses å være «reell rettighetshaver»? Hvilke opplysninger skal innhentes?	13
4.1	EØS-rett	13
4.2	Løsninger i andre land	14
4.2.1	Danmark	14
4.2.2	Sverige.....	14
4.2.3	Storbritannia	15

4.3	Departementets vurderinger og forslag	16
4.3.1	Overordnet tilnærming til innhentingsplikten	16
4.3.2	Juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger	17
4.3.3	Stiftelser	25
4.3.4	Utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer	25
4.3.5	Når er det tillatt ikke å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere?	27
5	Innhenting og oppbevaring av opplysninger hos registreringspliktige	28
5.1	Fremgangsmåte ved identifisering, hvilke opplysninger som skal innhentes og dokumentasjonskrav	28
5.1.1	EØS-rett	28
5.1.2	Løsninger i andre land	28
5.1.3	Departementets vurderinger og forslag	31
5.2	Plikt til å gi opplysninger	32
5.2.1	EØS-rett	32
5.2.2	Løsninger i andre land	33
5.2.3	Departementets vurderinger og forslag	33
6	Utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter	34
7	Lagring av opplysninger hos den registreringspliktige	34
8	Opprettelse av registeret over reelle rettighetshavere	35
8.1	Generelt	35
8.2	Nærmere om automatisert saksbehandling. Klageadgang/overprøving	35
8.3	Andre GDPR-relaterte problemstillinger	36
9	Registrering av opplysninger i registeret	37
9.1	EØS-rett	37
9.2	Løsninger i andre land	37
9.3	Departementets vurderinger og forslag	38
9.3.1	Generelt	38
9.3.2	Juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger	39
9.3.3	Stiftelser	41
9.3.4	Særlig om truster og lignende juridiske arrangementer	41
9.3.5	Særlig om tilfeller der reell rettighetshaver avgår ved døden	42

10	Særlige regler om registrering av opplysninger for enkelte typer registreringspliktige	
	42	
10.1	Innledning.....	42
10.2	Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF-er)	43
10.3	Særlig om selskaper med eierandeler tatt opp til handel på regulert marked («børsregistrerte selskaper»)	43
11	Tilgang/innsyn i registeret. Avgivelse av opplysninger	44
11.1	EØS-rett.....	44
11.2	Løsninger i andre land.....	45
11.3	Departementets vurderinger og forslag	46
11.3.1	Offentlige myndigheters og rapporteringspliktiges tilgang	46
11.3.2	Allmennhetens tilgang.....	47
11.3.3	Særskilt unntak fra innsyn i enkelttilfeller	50
12	Varslingsplikt ved avdekking av uoverensstemmelser. Kontroll av registrerte opplysninger.....	51
12.1	EØS-rett.....	51
12.2	FATFs anbefalinger.....	51
12.3	Departementets vurderinger og forslag	52
12.3.1	Varsling til registeret om feilaktig registrering av opplysninger	52
12.3.2	Kontroll av registrerte opplysninger – automatisk kontroll og stikkprøvekontroll etter en risikobasert tilnærming.....	53
13	Innhenting av opplysninger fra andre offentlige registre	53
14	Fastsettelse og beregning av tvangsmulkt.....	54
15	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	55
15.1	Konsekvenser for privat sektor.....	56
15.2	Konsekvenser for offentlig sektor og kriminalitetsbekjempelse.....	58
15.3	Personvernkonsekvenser	59
16	Utkast til forskrift om register over reelle rettighetshavere	60

1 Innledning

1.1 Overordnet om bakgrunn

Lov om register over reelle rettighetshavere ble sanksjonert i statsråd 1. mars 2019, men er ikke satt i kraft ennå. Det var en forutsetning flere steder i lovforslaget at loven ville bli fylt ut av nærmere regler i forskrift. Slike forskriftsregler foreslås i dette høringsnotatet.

I Prop. 109 L (2017-2018) *Lov om register over reelle rettighetshavere* skrev departementet følgende i innledningen (punkt 1):

«Internasjonalt er viktigheten av tilstrekkelig tilgang på opplysninger om juridiske personers og arrangementers reelle rettighetshavere blitt fremhevet i senere år. Reelle rettighetshavere er de fysiske personene som anses å ha endelig eierskap eller kontroll over juridiske personer eller juridiske arrangementer, slik som selskaper. Større åpenhet om juridiske personers og arrangementets reelle rettighetshavere er et vesentlig tiltak for å motvirke misbruk av disse enhetene til hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet. Grunnen er at selskaper og andre juridiske konstruksjoner både gir en distanse mellom de fysiske personene som begår kriminaliteten, og samtidig kan være egnet til å gi et skinn av legitimitet. Viktigheten av god informasjon om de bakenforliggende eierne av selskap og andre foretak er fremhevet også i Norge, blant annet i Nasjonal risikovurdering – Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge fra 2016 og regjeringens Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen fra samme år.

Den internasjonale samarbeidsgruppen for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, Financial Action Task Force (FATF), utarbeider anbefalinger om lovgivning og andre tiltak. Enkelte av anbefalingene gjelder tilgangen på opplysninger om reelle rettighetshavere, og FATF arbeider fortløpende med studier og veiledninger som bl.a dekker temaet reelle rettighetshavere. EU har fulgt opp FATFs anbefalinger i fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv (EU) 2015/849, som i tillegg ble revidert våren 2018). I direktivet er det bestemt at alle EU-land skal opprette registre over reelle rettighetshavere, og at disse skal være offentlig tilgjengelige. I tillegg har Stortinget fattet anmodningsvedtak om åpenheten om eierskap og kontroll i norske foretak.

Forslaget om en ny lov om register over reelle rettighetshavere skal legge til rette for å opprette et register over reelle rettighetshavere, med utfyllende regulering i forskrift. Forslaget bygger videre på Hvitvaskingslovutvalgets utredning NOU 2016: 27 og gjennomfører deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Fjerde hvitvaskingsdirektiv er EØS-relevant, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Lovforslaget innebærer at juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger, samt forvaltere av utenlandske juridiske arrangementer skal innhente og lagre opplysninger om sine reelle rettighetshavere, samt registrere disse opplysningene i et sentralt register. I proposisjonen og lovforslaget vil disse samlet sett bli omtalt som «registreringspliktige». Forslaget innebærer videre at den nærmere presiseringen av hvilke juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger og forvaltere av utenlandske juridiske arrangementer som pålegges plikter, kan tilpasses i forskrift. Det samme gjelder de nærmere reglene om innhenting og registrering av opplysninger. Lovforslaget inneholder også forslag om tilgang til opplysningene (innsyn), og om hvordan registerfører kan bidra til å sikre at innhentings- og registreringspliktene overholdes.»

Også i EITI-standardene («Extractive Industries Transparency Initiative») er det stilt krav om tilgjengelighet av opplysninger om reelle rettighetshavere bak selskaper innen utvinningsindustrien. Disse reglene vil også kunne være relevante for et register over reelle rettighetshavere, og departementet kommer inn på disse forventingene der det er relevant.

1.2 Anmodningsvedtak fra Stortinget

Stortinget har fattet to anmodningsvedtak som departementet anser relevante for vurderingene av hvordan forskrifter til lov om register over reelle rettighetshavere bør utformes.

5. juni 2015 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 602):

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

Vedtaket ble fattet ved behandling av Innst. 298 S (2014-2015), Dok. 8:57 S (2014-2015) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marianne Marthinsen og Hans Olav Syversen om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper.*

7. februar 2019 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 404):

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

Vedtaket ble fattet ved behandlingen av lovforslaget om register over reelle rettighetshavere, se Innst. 143 L (2018-2019) jf. Prop. 109 L (2017-2018).

Foruten de konkrete anmodningsvedtakene gis det i de ulike innstillingene uttrykk for synspunkter og vurderinger av hva et fremtidig register bør inneholde. Departementet kommer tilbake til disse synspunktene og vurderingene nedenfor, der det er relevant.

Departementet bemerker at dette høringsnotatet ikke er ment å utkvittere Stortingets anmodningsvedtak 16. juni 2014 (nr. 496) om å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper.

1.3 EØS-forpliktelser

I Prop. 109 L (2017-2018) punkt 2.1 redegjorde departementet kort for EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiver:

«Fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv (EU) 2015/849) ble vedtatt i EU i mai 2015. Direktivet stiller krav om at det etableres nasjonale registre over reelle rettighetshavere i juridiske personer og «truster» og lignende juridiske arrangementer. Hvitvaskingslovutvalget ble oppnevnt i februar 2015 for blant annet å utrede gjennomføringen av fjerde hvitvaskingsdirektiv i norsk rett. Utvalgets forslag om regler om

et register over reelle rettighetshavere ble levert i desember 2016 som del av NOU 2016:27 Ny hvitvaskingslov – delutredning II.

Fjerde hvitvaskingsdirektiv ble vedtatt endret 14. mai 2018. Endringene gjelder blant annet kravene til opprettelse av registre over reelle rettighetshavere. Én av endringene innebærer at EU-landene er gitt en frist for opprettelse av slike registre. Dette fulgte ikke opprinnelig av fjerde hvitvaskingsdirektiv. I EU vil fristene være i 2020 for opprettelsen av begge registrene.»

Departementet kommer tilbake til direktivenes nærmere krav der det er relevant.

1.4 Internasjonale rammer (Financial Action Task Force – FATF og Extractive Industries Transparency Initiative - EITI)

1.4.1 FATFs anbefalinger

Financial Action Task Force (FATF) er en mellomstatlig samarbeidsgruppe for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. FATF utarbeider anbefalinger og evaluerer medlemsland mot en evalueringsmetodologi knyttet opp mot anbefalingene. FATF-anbefaling 24 og 25 stiller enkelte krav til tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere i henholdsvis juridiske personer og juridiske arrangementer slik som bl.a. «truster».

1.4.2 FATFs evalueringsrapport om Norge

FATF gjennomførte i 2014 en landevaluering av Norges gjennomføring av FATFs anbefalinger, jf. over. I rapporten ble det stilt spørsmål ved om eksisterende mekanismer for å identifisere reelle rettighetshavere, ved hjelp av bl.a. aksjeeierbøker, foretaksregisteret og Skatteetatens aksjonærregister, var tilstrekkelige. Det ble særlig pekt på tiden det kunne ta å innhente informasjon fra en rekke ulike kilder, og mulige utfordringer med å få informasjon fra utenlandske kilder når eierskapskjeden har forbindelser til utlandet.

1.4.3 FATF-veiledning fra 2014 og Best Practices Paper on Beneficial Ownership oktober 2019

FATF publiserte i oktober 2014 en veiledning om åpenhet om reelle rettighetshavere. Veiledningen er tilgjengelig her (kun på engelsk): <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/transparency-and-beneficial-ownership.html>

I veiledningen redegjøres det overordnet for fremgangsmåten for å identifisere reelle rettighetshavere, herunder hvem som bør anses som reelle rettighetshavere i tilfeller der kontrollerende eierskapsinteresser ikke er avgjørende, se s. 14-16.

I oktober 2019 publiserte FATF et såkalt «Best Practices Paper» om «Beneficial Ownership for Legal Persons». I dokumentet redegjøres det for FATFs anbefalinger på området, utfordringer som er identifisert i landevalueringer, og eksempler på løsninger som har gitt gode resultater i landevalueringer, eller løsninger som i utgangspunktet synes

å skulle lede til gode løsninger (for land som ikke er blitt evaluert ennå). Et sentralt poeng i rapporten er at det ikke er tilstrekkelig med én tilnærming for å sikre tilgang på pålitelige, oppdaterte opplysninger om reelle rettighetshavere.

1.4.4 EITI-standarden

Norge er tilsluttet Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). EITI har utarbeidet en standard som blant annet dekker åpenhet om reelle rettighetshavere («beneficial owners») i selskaper innen olje-, gass- eller mineralutvinningsindustrien.

Den viktigste forskjellen i EITI-standarden sammenlignet med andre krav om åpenhet om reelle rettighetshavere, er at reelle rettighetshavere som er politisk eksponerte personer, skal identifiseres og opplyses om. Dette kravet følger departementet ikke opp i dette høringsnotatet.

EITI-standarden er tilgjengelig på EITIs nettsider, www.eiti.org.

1.5 Kort om terminologi mv.

I høringsnotatet vil det hovedsakelig bli trukket et skille mellom tre kategorier registreringspliktige:

- 1) Alle juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger som ikke dekkes av nr. 2) eller 3)
- 2) Norske stiftelser
- 3) Utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer

Kategori 1) omfatter alle typer juridiske konstruksjoner som ikke er norske stiftelser eller utenlandske truster eller utenlandske trust-lignende juridiske arrangementer. I høringsnotatet omtales disse iblant bare som «juridiske enheter», «juridiske personer» o.l. Ordbruken er ikke ment å innebære noen forskjell – det sentrale er skillet mellom de tre kategoriene listet opp over.

For øvrig nevner departementet at disse tre kategoriene også vil gjenspeiles i regelverket som foreslås.

Enkelte ganger er det nyttig å omtale samtlige kategorier på en kortfattet måte. Formen «juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer» kan derfor forekomme. I disse tilfellene omfatter «juridiske personer» også norske stiftelser. Utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer dekkes av «arrangementer».

For øvrig understreker departementet allerede nå at ulike utenlandske juridiske konstruksjoner kan falle inn under enten kategori 1 eller 3 i forskriften her. Reglene om stiftelser er imidlertid forbeholdt norske stiftelser.

2 Lovens virkeområde

2.1 Utgangspunkter

I lov om register over reelle rettighetshavere § 2 er det bestemt at loven gjelder for

- juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger som driver virksomhet eller er registrert i riket, og
- forvaltere av utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer som driver virksomhet i riket.

I tredje ledd er det gitt en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om hvilke av de ovennevnte personene og enhetene som er underlagt loven. I Prop. 109 L (2017-2018) bemerket departementet følgende i punkt 5.5:

«Departementet foreslår videre at virkeområdet kan presiseres i forskrift, jf. § 2 tredje ledd. Departementet viser til at det vil gjøre det mulig å tilpasse angivelsen av de foretakene og juridiske enhetene som bør være underlagt lovens regler, herunder hensynta nye EØS-rettslige forpliktelser eller utviklinger i FATFs standarder. Som et utgangspunkt bør registeret omfatte alle organisasjonsformer hvor det kan være en risiko for misbruk til hvitvasking, terrorfinansiering eller annen kriminalitet. Hva som er en juridisk person enhet eller annen sammenslutning, skal i denne sammenheng forstås vidt.»

2.2 EØS-rett

I fjerde hvitvaskingsdirektiv er det angitt at det skal sikres at «corporate and other legal entities» skal innhente og oppbevare opplysninger om reelle rettighetshavere, se artikkel 30 nr. 1. I fortalen til fjerde hvitvaskingsdirektiv avsnitt 12 er det gitt uttrykk for at «the widest possible range» av juridiske enheter bør underlegges kravene om identifisering av reelle rettighetshavere, av hensyn til å sikre tilstrekkelig åpenhet.

Når det gjelder truster og lignende juridiske arrangementer, ble det gjort en endring i direktivet fra fjerde til femte hvitvaskingsdirektiv. I femte hvitvaskingsdirektiv fremgår det at nasjonale registre over reelle rettighetshavere skal inneholde informasjon om juridiske arrangementer «where the trustee of the trust or person holding an equivalent position in a similar legal arrangement is established or resides», se artikkel 31 nr. 3a.

2.3 Løsninger i andre land

Departementet har sett hen til løsningene som er valgt i andre nordiske land. Eksempelvis har *Sverige* uttrykkelig gjort særskilte unntak fra loven. Disse omfatter for det første staten, landsting (lignende fylkeskommuner), kommuner, kommunalforbund og juridiske personer der de forannevnte sammen eller hver for seg har en direkte eller indirekte rettslig bestemmende innflytelse. For det andre omfatter det konkurs- og dødsbo. Foruten de klare unntakene fra lovens virkeområde, er det gitt egne regler om at enkelte særskilte foreninger osv. ikke i praksis må f.eks. innhente opplysninger om reelle rettighetshavere før foreningen er i kontakt med rapporteringspliktige foretak etter hvitvaskingsloven, som i den forbindelse må innhente opplysninger om reelle rettighetshavere.

I *Danmark* har man uttrykkelig unntatt en del virksomheter (i tillegg til børsregistrerte virksomheter, jf. over). Dette omfatter enkeltmannsvirksomheter, personlig eide mindre virksomheter (PVM), heleide datterselskaper av børsregistrerte virksomheter, filialer, andre utenlandske virksomheter, andelsboligforeninger, frivillige foreninger, selvstendige offentlige virksomhet og medarbeiderinvesteringsselskaper.

2.4 Departementets vurderinger og forslag

2.4.1 Kort om det geografiske virkeområdet

Som nevnt i punkt 2.1 er utgangspunktet at loven gjelder for juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger *som driver virksomhet eller er registrert i riket*, og for forvaltere av utenlandske trustar eller lignende juridiske arrangementer *som driver virksomhet i riket*.

Dette innebærer både at det skal registreres opplysninger om norske juridiske personer, men også om andre foretak som er registreringspliktige i Norge. Det omfatter også utenlandske foretak som driver virksomhet i riket eller på kontinentalsokkelen, jf. foretaksregisterloven § 2-1 annet ledd. En annen sak er at det kan være ønskelig med særskilte regler for enkelte utenlandske foretak med virksomhet i Norge, som følge av tilgjengeligheten av opplysninger om reelle rettighetshavere i deres hjemland. Muligheten for en slik regel kommer departementet tilbake til i punkt 10.2.

Departementet finner videre grunn til å bemerke at en løsning der norskregistrerte utenlandske foretak («NUF-er») registrerer opplysninger om reelle rettighetshavere i Norge også ivaretar behovet for informasjon etter EITI-standard, jf. punkt 1.4.4. I standarden stilles det krav til tilgang på informasjon om reelle rettighetshavere til selskaper som deltar i utvinning av olje, gass eller mineraler, uavhengig av om disse foretakene er norske eller utenlandske. Når det gjelder situasjonen der disse er børsregistrerte, vises det til punkt 10.3.

Departementet foreslår en presisering av det geografiske virkeområdet hva gjelder forvaltere av utenlandske trustar og lignende juridiske arrangementer. Disse er underlagt lov om register over reelle rettighetshavere uavhengig av om forvalteren eller det juridiske arrangementet er underlagt registreringsplikt i norsk register. Videre presiseres det at registreringsplikten i alle tilfelle oppstår når forvalteren av det juridiske arrangementet inngår et kundeforhold med en rapporteringspliktig eller kjøper fast eiendom i arrangementets navn. Departementet er kjent med at dette kan skape utfordringer for registerføringen, siden forvalterne ikke nødvendigvis er tilknyttet et norsk organisasjonsnummer. Det kan bli nødvendig å sette i kraft enkelte av forskriftens bestemmelser på et senere tidspunkt for å tilpasses dette.

Se forslag til § 1-1.

2.4.2 Nærmere om enheter mv. som bør unntas loven

Departementet bemerker at fjerde hvitvaskingsdirektiv ikke inneholder en klar angivelse av hvilke typer juridiske enheter som skal underlegges kravene om å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere, jf. beskrivelsen i punkt 2.2.

Departementet viser videre til at avgrensningen av hva som er en juridisk enhet, kan variere mellom land. Som beskrevet i punkt 2.3, har man i andre land valgt å unnta børsregistrerte selskaper og eksempelvis dødsbo.

I tillegg er det variasjoner mellom hvilke styrings- og kontrollstrukturer som er mulige i en del juridiske enheter. Samtidig må det understrekes at reglene om reelle rettighetshavere i utgangspunktet er ment å fange opp også kontroll som utøves utenom de formelle rammene i den enkelte juridiske personen.

På bakgrunn av det ovennevnte, foreslår departementet å unnta følgende juridiske personer og enheter fra lovens virkeområde: dødsbo, konkursbo, staten, fylkeskommuner, kommuner, Den norske kirke og tilknyttede kirkelige enheter, statlige og kommunale foretak, helseforetak og studentsamskipnader. Det vises til at disse dels er regulert og styrt på en slik måte at departementet antar at risikoen for misbruk reduseres, og dels at enhetene er av en slik type at de vanskelig kan anses å ha reelle rettighetshavere. Også verdipapirfond foreslås unntatt. Departementet viser til at fondene forvaltes av forvaltningsselskaper underlagt konsesjonskrav og klare grenser for investeringene, herunder begrensninger på innflytelsen i de selskapene mv. det investeres i, jf. verdipapirfondloven kapittel 6.

Når det gjelder foreninger, er disse ikke lovregulert på samme måte som andre organisasjonsformer i Norge. Enkelte minstekrav stilles for å kunne registrere en forening i Enhetsregisteret, bl.a. registrering av opplysninger om kontaktperson. Etter departementets vurdering er det ikke grunnlag for å unnta alle foreninger fra loven i sin helhet, i lys av formålet med loven og de føringene som er gitt i EUs hvitvaskingsdirektiv. Samtidig bør det være enkelte kriterier som medfører at foreninger har registreringsplikt.

Som det er referert til i punkt 2.3, har Sverige og Danmark gitt egne regler om foreninger. I *Danmark* synes regelverket avgrenset til arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger hvis aktiva overstiger 250 000 kr. Frivillige foreninger er unntatt. I *Sverige* har ideelle foreninger ikke plikt til å registrere opplysninger så lenge de ikke har reelle rettighetshavere. Dersom de har reelle rettighetshavere etter kriteriene for eierskap (mer enn 25 pst. eierandel), har de registreringsplikt. Samtidig fremgår det at registreringsplikten inntreffer først når foreningen inngår visse avtaler eller får utført visse transaksjoner (så vidt departementet forstår: at de har vært underlagt kundetiltak fra en rapporteringspliktig etter hvitvaskingsregelverket). Dersom foreningens formål er å samle inn penger for å gi til andre, skal også foreningens styre og representanter registreres.

Etter departementets vurdering fremstår det rimelig å kreve at *næringsdrivende foreninger*, som har registreringsplikt i Foretaksregisteret, også får plikt til å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere. Dette bidrar til å sikre like rammevilkår sammenlignet med andre næringsdrivende. For *andre foreninger* viser

departementet til løsningene i Danmark og Sverige, jf. over. Etter departementets vurdering kan det fremstå byrdefullt og hemmende for frivilligheten om alle ikke-næringsdrivende foreninger får plikt til å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere. Samtidig er det ikke utelukket at foreninger kan misbrukes til kriminelle formål, enten det dreier seg om hvitvasking eller terrorfinansiering. Departementet bemerker imidlertid at behovet for særskilte tiltak knyttet til innhenting og registrering av opplysninger i regi av foreningene selv, må sees i lys av reglene i hvitvaskingsregelverket, herunder den innledende informasjonsinnhenting og dokumentasjonen bl.a. banker må gjennomføre før opprettelse av f.eks. bankkonto. I tillegg bemerker departementet at en viss forholdsmessighet i forpliktelsene som pålegges de frivillige foreningene, er nødvendig. Som det fremgår over, har Danmark unntatt frivillige foreninger i sin helhet.

Etter departementets vurdering bør det også hensyntas hvilke praktiske muligheter som foreligger for enkelt å avgrense hvem det er som er underlagt regelverket, bl.a. for å kunne ilegge pålegg og tvangsmulkt for å fremtvinge etterlevelse.

I Norge er en del foreninger regnskapspliktige, uavhengig av om de næringsdrivende eller ikke, se regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 9. Forutsetningen er at de i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk. Etter departementets vurdering fremstår dette som et forholdsvis enkelt anvendelig avgrensingskriterium. Det er derfor velegnet til å brukes som avgrensning av registreringsplikten for registeret over reelle rettighetshavere.

Departementet bemerker at en del foreninger gjennom Frivillighetsregisteret har påtatt seg regnskapsplikt. Departementets forslag omfatter ikke disse foreningene, da det kan skape insentiver som går utover bruken av Frivillighetsregisteret.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at foreninger, med unntak av næringsdrivende foreninger og andre foreninger som er regnskapspliktige, unntas fra lov om register over reelle rettighetshavere.

Departementet viser til forslaget til § 1-2.

3 Overordnede utgangspunkter og bemerkninger

Innledningsvis bør det skilles mellom tre spørsmål i arbeidet med innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere:

- 1) Hvem skal det innhentes og registreres opplysninger om – hvem skal anses å være «reell rettighetshaver» i lovens forstand?
- 2) Hvilke opplysninger skal innhentes av den juridiske personen/ arrangementet om disse personene og grunnen til at de er identifisert, og hvilken dokumentasjon skal den juridiske personen/arrangementet oppbevare om innhenting av opplysningene?
- 3) Hvilke av de innhentede opplysningene skal registreres i det sentrale registeret?

Departementet bemerker at det i hvitvaskingsloven § 14 (for juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger) er gitt en rekke *kriterier* som skal inngå i den vurderingen rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven skal gjøre av hvem som er reell

rettighetshaver. *Definisjonen* av hvem som er reell rettighetshaver, er imidlertid den samme som i lov om register over reelle rettighetshavere.

Departementet understreker at det for norske stiftelser og utenlandske trustar og lignende juridiske arrangementer er gitt mer absolutte regler enn for juridiske personer, enheter og sammenslutninger om hvem som anses å være reell rettighetshaver i hvitvaskingsloven § 14, se tredje og fjerde ledd.

Skillet mellom de ulike reglene gjør det vesentlig å avgjøre hvilke regler som gjelder. Som departementet har vært inne på i punkt 1.5, dekker forskriften tre kategorier. For *norske* juridiske enheter er det enten reglene for juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger eller reglene om norske stiftelser som er aktuelle. For *utenlandske* enheter som skal innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere etter norske regler, må det avgjøres om de er nærmest å anse som en juridisk person mv. eller et trust-lignende juridisk arrangement.

Departementet utelukker ikke at hvem det er som skal anses å være reell rettighetshaver når de juridiske personene selv skal innhente og registrere opplysninger, bør reguleres annerledes enn i hvitvaskingsloven. Begrunnelsen er at reglene skal praktiseres av en rekke ulike juridiske enheter med varierende kompetanse og erfaring med å vurdere spørsmålene som hvitvaskingslovens vurderingsregel i § 14 legger opp til.

Et annet poeng departementet understreker, er at registreringspliktige står i en vesentlig annen posisjon enn rapporteringspliktige hva gjelder innhenting av opplysninger om reelle rettighetshavere. Registreringspliktige er ikke uavhengig av reelle rettighetshavere – tvert imot, definisjonen av reell rettighetshavere knytter seg nettopp til den eller de personene som i siste instans anses å eie eller kontrollere den registreringspliktige. Samtidig krever hvitvaskingsdirektivet, og derfor også lov om register over reelle rettighetshavere, at registreringspliktige selv skal innhente opplysninger om sine reelle rettighetshavere. I tilfeller der reelle rettighetshavere ikke ønsker at vedkommendes kontroll over registreringspliktig blir kjent, er det liten grunn til å tro at reglene i lov om register over reelle rettighetshavere alene vil bidra til tilstrekkelig åpenhet. Dette får betydning for hvordan regelverket utformes, noe departementet kommer tilbake til nedenfor.

Det får også betydning for hvilke forventninger som kan stilles til innholdet i registeret, i både privat og offentlig sektor. Departementet peker i den forbindelse på at fjerde hvitvaskingsdirektiv uttrykkelig forbyr medlemslandene å la rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket utelukkende benytte opplysningene i registeret over reelle rettighetshavere ved gjennomføring av relevante kundetiltak, se artikkel 30 nr. 8 og artikkel 31 nr. 6.

Departementet finner samtidig grunn til å understreke at den åpenheten som regelverket medfører, uansett kan virke både forebyggende og tillitsskapende. Det er verdifullt i seg selv.

Departementets vurderinger knyttet til hvem det er det skal innhentes opplysninger om, fremgår av punkt 4. Hvilke opplysninger som skal innhentes og registreres, behandles i henholdsvis punkt 5 og 9.

4 Hvem skal det innhentes og registreres opplysninger om – hvem skal anses å være «reell rettighetshaver»? Hvilke opplysninger skal innhentes?

4.1 EØS-rett

Fjerde hvitvaskingsdirektiv definerer reell rettighetshaver slik i artikkel 3 nr. 6:

«enhver fysisk person som i siste instans eier eller utøver kontroll over kunden og/eller den eller de fysiske personer på hvis vegne en transaksjon eller virksomhet utføres, og som minst omfatter følgende:

a) når det gjelder selskaper:

- i. den eller de fysiske personer som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk enhet gjennom direkte eller indirekte eierskap til en tilstrekkelig stor andel av aksjene, stemmerettene eller eierinteressene i enheten, herunder gjennom innehav av ihendehaveraksjer eller gjennom kontroll på annen måte, med unntak av et selskap notert på et regulert marked som er omfattet av opplysningsplikt i samsvar med unionsretten eller av tilsvarende internasjonale standarder som sikrer tilstrekkelig innsyn i opplysninger om eierforhold. En aksjeholdning på 25 % + 1 aksje eller en eierinteresse på mer enn 25 % i kunden som innehas av en fysisk person, skal være en indikasjon på direkte eierskap.

En aksjeholdning på 25 % + 1 aksje eller en eierinteresse på mer enn 25 % i kunden som innehas av et selskap som kontrolleres av en eller flere fysiske personer, eller av flere selskaper som kontrolleres av den eller de samme fysiske personene, skal være en indikasjon på indirekte eierskap. Dette berører ikke medlemsstatenes rett til å beslutte at en lavere andel kan være en indikasjon på eierskap eller kontroll. Kontroll ved hjelp av andre midler kan fastsettes blant annet i samsvar med kriteriene i artikkel 22 nr. 1–5 i europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/34/EU(3),

- ii. dersom det ikke er identifisert noen personer i henhold til punkt i) etter at alle tenkelige metoder er benyttet og forutsatt at det ikke foreligger noen grunn til mistanke, eller dersom det foreligger tvil om personen eller personene som er identifisert, er den eller de reelle eierne, den eller de fysiske personer som innehar ledende stillinger; de ansvarlige enhetene skal dokumentere de tiltak som er truffet for å identifisere den reelle eier i henhold til punkt i) og dette punkt,

b) når det gjelder trust:

- i. stifteren,
- ii. forvalteren eller forvalterne,
- iii. tillitsmannen, om slik finnes,

- iv. de begunstigede eller, dersom det ennå ikke er bestemt hvilke enkeltpersoner som skal dra fordel av den juridiske ordningen eller enheten, den kategori personer i hvis hovedinteresse den juridiske ordningen eller enheten er opprettet eller fungerer,
 - v. eventuelle andre fysiske personer som i siste instans utøver kontroll over trusten gjennom direkte eller indirekte eierskap eller på annen måte,
- c) når det gjelder juridiske enheter som stiftelser og juridiske ordninger av samme type som trustar, den eller de fysiske personene som innehar tilsvarende eller lignende stillinger som stillingene nevnt i bokstav b)»

4.2 Løsninger i andre land

4.2.1 Danmark

Danmark opprettet et register over reelle rettighetshavere i 2017 (på dansk kalt «reelle ejere»). I registeret skal det opplyses om reelle rettighetshavere, som er definert som en fysisk person som i siste instans eier eller kontrollerer en virksomhet ved direkte eller indirekte eierskap over en tilstrekkelig andel av eierandelene eller stemmerettighetene, eller som utøver kontroll på annen måte. Reell rettighetshaver er alltid en fysisk person. Det er samlet *de facto* innflytelse som avgjør om en person er reell rettighetshaver.

I veiledning til de som skal registrere opplysninger i registeret, er det presisert at selskapet må ha oversikt over hele eierstrukturen i virksomheten (eventuelt konsernet) for å avgjøre hvem som er reell rettighetshaver.

I veiledningen er det også gitt en rekke ulike typeeksempler på hva som gir status som reell rettighetshaver. Typeeksemplene viser bl.a. at indirekte eierskap beregnes ut fra «samlet» eierskap i foretaket som skal identifisere sine reelle rettighetshavere: En fysisk person som eier 50 pst. av et selskap som eier 50 pst. av selskapet som skal registrere opplysninger, anses å eie 25 pst. (50 pst. av 50 pst.) av selskapet som skal registrere opplysninger.

4.2.2 Sverige

I Sverige er det bestemt i lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän §§ 3 til 5 hvordan foretak skal gå frem for å identifisere reelle rettighetshavere («verkliga huvudmän» på svensk) i juridiske personer. Det er gitt egne regler om stiftelser og trustar o.l. i §§ 6 og 7. Definisjonen av reell rettighetshaver refererer til fysiske personer som alene eller med andre «ytterst äger eller kontrollerar» en juridisk person, se § 3. I §§ 4 til 5 er det gitt presumsjonsregler for kontroll, og dermed også hvem det er som skal identifiseres og registreres som reelle rettighetshavere.

Først nevnes fysiske personer som

- på grunn av aksjeinnehav, andre andeler eller medlemskap kontrollerer mer enn 25 pst. av det totale antallet stemmer i den juridiske personen,
- har rett til å utpeke eller avsette mer enn halvparten av den juridiske personens styremedlemmer eller tilsvarende, eller

- på grunn av avtale med eiere, medlemmer eller den juridiske personen, vedtekter, selskapsavtale eller tilsvarende, kan utøve kontroll som angitt i et av strekpunktene over.

Det er samtidig angitt at der en fysisk person anses å utøve kontroll over en eller flere juridiske personer som utøver kontroll over en juridisk person på en måte som angitt over, skal den fysiske personen anses å utøve kontroll også over den sistnevnte juridiske personen.

Det er gitt en egen regel som innebærer konsolidering av nærstående. Med nærstående regnes ektefelle, registrert partner, samboer, barn og deres ektefelle, registrerte partner eller samboer, samt foreldre.

I utgangspunktet synes det svenske regelverket å kreve registrering av opplysninger om alle personer som identifiseres som reelle rettighetshavere etter kriteriene over.

4.2.3 Storbritannia

Storbritannia har innført regler om åpenhet om reelle rettighetshavere («persons with significant control» - PSC) dels i lov og dels i ulike former for veiledning. Lovgivningen definerer når det foreligger «significant control» i et selskap, som utløser plikter til informasjonsinnhenting og registrering av opplysninger. Veiledningen er benyttet primært for å gi nærmere regler for når det skal anses for å bli utøvd kontroll på annen måte enn ved innehav av aksjer, eierandeler og tilhørende stemmerettigheter.

Når det gjelder innehav av aksjer/eierandeler osv. og stemmerettigheter, stiller den britiske loven krav om at personen eier, direkte eller indirekte, mer enn 25 pst. av aksjene eller stemmerettighetene. I tillegg er det med et kriterium for personer som har rett, direkte eller indirekte, til å velge eller avsette et flertall av «board of directors» i selskapet. Det siste alternativet for å oppfylle kravet til «significant control» er at man har rett til å utøve, eller faktisk utøver, vesentlig innflytelse eller kontroll over selskapet («the right to exercise, or actually exercises, significant influence or control»). Det er ikke nødvendig å undersøke om en person oppfyller sistnevnte kriterie dersom det allerede er klart at vedkommende oppfyller enten eierskaps-, stemmerettighets- eller valg-/avsettelseskriteriet.

I veiledningen angis en rekke eksempler og prinsipper for hva som er «significant influence or control». Veiledningen inneholder også en negativ avgrensning, med andre ord en angivelse av posisjoner osv. som ikke i seg selv skal anses å innebære «significant influence or control». Veiledningen presiserer også at det ikke er påkrevd at kontrollen eller innflytelsen faktisk utøves – det er tilstrekkelig at man har rett til å utøve kontrollen eller innflytelsen. Eksempler som nevnes er absolutte beslutnings- og vetorettigheter, men med avgrensning mot vanlige, fundamentale vetorettigheter som gir minoritetsvern. Sistnevnte gir ikke i seg selv rettigheter som utgjør «significant influence or control». Absolutt er definert slik at rettigheten kan utøves uten at personen må samarbeide med andre.

I den relevante loven er det også gitt regler om tilfeller der rettigheter holdes i fellesskap («jointly») – da skal alle personene anses å holde rettigheten og, om de oppfyller kriteriene, anses å være PSC. I tillegg er det gitt egne regler om når slike rettigheter skal konsolideres mellom personer («joint arrangement»). Betingelsen er at «all or substantially all» rettighetene utøves felles på en forhåndsdefinert måte i samsvar med en «arrangement». «Arrangement» er igjen definert som «any scheme, agreement or understanding, whether or not it is legally enforceable, and (...) any convention, custom or practice of any kind». Samtidig er det krav om «at least some degree of stability about it (whether by its nature or terms, the time it has been in existence or otherwise)».

4.3 Departementets vurderinger og forslag

4.3.1 Overordnet tilnærming til innhentingsplikten

Reell rettighetshaver er i lov om register over reelle rettighetshavere § 3 definert som den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, arrangement, enhet eller annen sammenslutning. I forbindelse med vedtaket av loven ble det fattet et vedtak i Stortinget der regjeringen ble anmodet om at det i forskrift ble gitt nærmere regler om hvem som skal anses som reelle rettighetshavere, jf. punkt 1.2.

Departementet bemerker innledningsvis at *definisjonen* av reell rettighetshaver er generell, og dermed også går på tvers av inndelingen mellom de ulike typene juridiske personer, enheter, sammenslutninger og utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer som loven gjelder for.

Departementet understreker at det i hvitvaskingsloven § 14 er angitt en rekke kriterier for å avgjøre hvem det er som kan anses å være reell rettighetshaver i kunder som ikke er fysiske personer, slik det ble nevnt i punkt 3. Disse kriteriene er vurderingspregede regler om hvilke roller rapporteringspliktige må avklare som ledd i å identifisere reelle rettighetshavere i juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger. For stiftelser og utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer er kriteriene mer absolutt utformet.

Etter departementets vurdering er det grunn til å tro at en del alminnelige aksjeselskaper og andre mindre enheter og sammenslutninger vil kunne ha vanskeligheter med å forholde seg til vurderingsreglene i hvitvaskingsloven når de skal innhente og registrere opplysninger etter lov om register over reelle rettighetshavere. Departementet bemerker at også det som er sagt i punkt 3 om forskjellen på registreringspliktige og rapporteringspliktige, er relevant her.

Departementet foreslår derfor at det gis nærmere regler om konkrete personer det skal innhentes og registreres opplysninger om. Samtidig stilles det ikke krav om samme, generelle og overordnede tilnærming til spørsmålet om identifisering av reelle rettighetshavere som det som stilles til rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. I praksis vil det derfor kunne forekomme at de reelle rettighetshaverne registreringspliktige er forventet å ha registrert, avviker fra personene som en rapporteringspliktig skal identifisere som reell rettighetshaver.

Departementet finner her grunn til å bemerke at definisjonen av reell rettighetshaver er skjønnsmessig. Det er ikke særegent for Norges del, men forekommer også i EUs hvitvaskingsdirektiv, FATFs anbefalinger og regelverk i sammenlignbare land. Etter departementets vurdering er det sentrale i utformingen av forskriftsregler som skal være enklere anvendelige for juridiske personer mv., derfor at opplysninger om personer som er i *visse rettslige posisjoner*, som generelt vil medføre en *tilstrekkelig kontroll eller innflytelse* over den juridiske personen/enheten/sammenslutningen, innhentes og registreres. I alle tilfelle vil opplysningene bidra til å kaste lys over hvem det er som oppfyller definisjonen av «reell rettighetshaver», både i lov om register over reelle rettighetshavere og i hvitvaskingsloven.

Departementet understreker at dette vil kunne medføre at det innhentes og registreres opplysninger om flere og muligens til dels andre fysiske personer enn om vurderingsreglene i hvitvaskingsloven skulle anvendes av alle de juridiske personene/enhetene/sammenslutningene. Departementet antar likevel at større bruk av rent objektive kriterier for identifiseringen av reelle rettighetshavere vil gjøre det enklere for de juridiske personene, enhetene og sammenslutningene som underlegges regelverket. Dette vil så bidra til å begrense de administrative byrdene regelverket medfører. Departementet går nærmere inn på disse spørsmålene i punkt 4.3.2.

Det ovenstående gjør seg også gjeldende, om enn i mindre grad, for stiftelser og utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer. Departementet kommer i punkt 4.3.3 og 4.3.4 tilbake til behovet for særskilte regler for disse juridiske konstruksjonene.

Departementet understreker for øvrig viktigheten av at utenlandske registreringspliktige må være oppmerksomme på hvilke regler som gjelder: enten reglene om truster og trust-lignende juridiske arrangementer, eller reglene for juridiske personer mv.

Departementet understreker også at utformingen av regelverket har hensyntatt forholdet mellom innhentings- og registreringsplikten. Dette betyr at for å gjøre det enklere for registreringspliktige å gjennomføre *senere registrering* av opplysninger i registeret, tilpasses reglene om *forutgående innhenting* av opplysninger om reelle rettighetshavere til dette.

4.3.2 Juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger

Behovet for å tydeliggjøre hvem det er det skal innhentes og registreres opplysninger om – hvem som er å anse som reelle rettighetshavere – gjør seg altså gjeldende primært for registreringspliktige som ikke er norske stiftelser eller utenlandske truster eller trust-lignende juridiske arrangementer. Disse omtales for enkelhetens skyld i det følgende normalt som juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger.

Foruten å innhente og registrere opplysninger om de *posisjonene* en person innehar, må det også gis regler om innhenting og registrering av opplysninger om *grunnlaget* for at vedkommende har den posisjonen. Det følger av lov om register over reelle rettighetshavere § 9 første ledd jf. § 4 annet ledd. Det er vanlig å skille mellom grunnlag for å skulle anses som reell rettighetshaver som beror på direkte eierskap, indirekte

eierskap, avtaler med selskapet, eiere eller andre, vedtekter o.l. og kontroll på annen måte, jf. også hvitvaskingsloven § 14 første ledd bokstav a til e.

Departementet understreker at selv med en mer objektiv tilnærming til spørsmålet om kontroll over den registreringspliktige som redegjort for i punkt 4.3.1, er det nødvendig at den registreringspliktige har oversikt over store deler av den samlede eierskapskjeden og -strukturen. Det fremgår av forslagene som beskrives nedenfor.

4.3.2.1 De konkrete kriteriene/posisjonene

Når det gjelder de *konkrete posisjonene* eller *objektive kriteriene* som utløser at det skal innhentes og registreres opplysninger om en person, foreslår departementet følgende (som suppleres av generelle regler om bl.a. hva «indirekte» betyr og hvordan felles utøvelse av rettigheter skal behandles, se nedenfor):

1. Fysiske personer som direkte eller indirekte eier mer enn 25 pst. av aksjene eller andre eierandeler i selskapet.
2. Fysiske personer som direkte eller indirekte kan stemme for mer enn 25 pst. av stemmerettighetene i selskapet.
3. Fysiske personer som direkte eller indirekte kan utpeke eller avsette mer enn halvparten av medlemmene av den registreringspliktiges styrende organ (styre og tilsvarende organer).
4. Fysiske personer som på annen måte kan utøve kontroll over den registreringspliktige.

Når det gjelder hva som ligger i «indirekte», viser departementet til punkt 4.3.2.4.

Departementet vil også komme nærmere inn på betydningen av at personer samarbeider og derfor må konsolideres, se punkt 4.3.2.5.

Departementet finner, på bakgrunn av Hvitvaskingslovutvalgets utredning NOU 2016: 27 punkt 12.5.5.1, grunn til å bemerke at registreringspliktige må være oppmerksomme på forhold knyttet til såkalte «stille deltakere» og «indre selskap» i ansvarlige selskap. Dette kan bl.a. være av betydning ved beregning av stemmerettighetene i et ansvarlig selskap.

4.3.2.2 Opplysninger om grunnlaget for de konkrete posisjonene

Registreringspliktige må også innhente informasjon om hva som er *grunnlaget* for at en fysisk person eier den registreringspliktige, kan stemme for stemmerettigheter i den registreringspliktige eller har rett til å utpeke eller avsette mer enn halvparten av styremedlemmene eller tilsvarende i den registreringspliktige. Også grunnlaget for at en person kan utøve kontroll på annen måte, må innhentes og registreres. Departementets forslag fremgår av § 2-1 annet ledd.

Slik departementet ser det, er det *tre primære alternativer* for å angi grunnlaget for kontroll, samt et *ekstra alternativ der ingen av de primære alternativene skulle passe*.

I tillegg bemerker departementet at grunnlagene kan kombineres. Et eksempel vil være der man både er aksjeeier direkte, indirekte og er gitt rett til å stemme for aksjer gjennom avtale med andre aksjonærer.

Det første primære alternativet gjelder der posisjonen (f.eks. aksjeinnehavet) holdes «direkte». Det betyr at posisjonen er tilknyttet den fysiske personen uten noen mellomliggende juridiske personer mv.

Det andre primære alternativet gjelder der posisjonen holdes «indirekte». Det betyr at den fysiske personen har den relevante posisjonen gjennom én eller flere juridiske personer mv.

Det tredje primære alternativet gjelder der posisjonen holdes gjennom fast enighet eller avtale, eller vedtekter e.l. Det betyr at posisjonen kan være tilstått særskilt i vedtekter eller lignende stiftelsesdokumenter eller interne dokumenter i en gitt juridisk enhet mv. Mer praktisk er antakeligvis at diverse avtaler og enigheter regulerer utøvelsen av rettigheter i en juridisk person, slik som i en aksjonæravtale. Også tilfeller der en fast enighet mellom flere personer gjør at én eller flere personer kommer i en posisjon som nevnt over, er omfattet. Et eksempel kan være søsken som helt fast og i enighet opptrer samlet i et aksjeselskap, og på den måten kan stemme for mer enn 25 pst. av stemmerettighetene i aksjeselskapet. Departementet sier noe mer om denne typen «konsolidering» i punkt 4.3.2.5 nedenfor.

Det kan også tenkes tilfeller der det er nødvendig at registreringspliktige kan innhente informasjon om at de relevante posisjonene er oppnådd «*på annen måte*». Dette er *det ekstra alternativet*. Departementet kommer nærmere tilbake til hva som ligger i kontroll på annen måte i punkt 4.3.2.6, men bemerker allerede nå at ved kontroll på annen måte er det ikke noe poeng å skille mellom «posisjonen» som gir status som reell rettighetshaver, og grunnlaget for den posisjonen.

For øvrig understreker departementet at det som er sagt her om opplysninger om *grunnlaget* for identifiseringen, suppleres av *krav til dokumentasjon*. Dette kommer departementet tilbake til i punkt 5.1.3 nedenfor.

Departementet bemerker allerede nå at registreringspliktige også etter omstendighetene kan konkludere med at det ikke finnes reelle rettighetshavere, eller at det finnes reelle rettighetshavere som ikke kan identifiseres. Departementet kommer tilbake til dette i punkt 4.3.5.

4.3.2.3 Betydningen av rettslige hindre for å utøve eierandeler/stemmerettigheter eller andre rettigheter

Felles for vurderingene over hva gjelder beregning av eierskap og stemmerettigheter, foreslår departementet følgende: Ved beregningen av eierandeler/stemmerettigheter og rettigheter til å utpeke eller avsette medlemmene av styret eller tilsvarende, skal det ses bort fra eierandeler/rettigheter som det er rettslige hindre for at kan utøves. Formålet er å fange opp tilfeller der fysiske personer har en større innflytelse på en juridisk person mv. enn det eierandelene/stemmerettighetene i seg selv skulle tilsi. Et eksempel er at det i aksjeloven er bestemt at stemmerett ikke kan utøves for en aksje som tilhører selskapet selv eller et datterselskap, se § 5-3, men også andre tilfeller der utøvelsen av stemmerettigheter mv. er forbudt vil medføre at fordelingen av innflytelse i foretaket avviker sammenlignet med det førsteinntrykket f.eks. en aksjeierbok vil gi. Uten en slik

beregning av eierandeler/stemmerettigheter kan det tenkes tilfeller der man gjennom «sirkel-/krysseierskap» kunne søke å ha så lave eierandeler i alle ledd at en objektiv og terskelbasert tilnærming til spørsmålet om å identifisere reelle rettighetshavere, uten hensyntagen til sirkel-/krysseierskapet, ville kunne misbrukes. Et eksempel illustrerer forslaget: I et Selskap A som eier 10 pst. av egne aksjer, vil det være de resterende 90 pst. av aksjene man skal beregne eierskap og stemmerettigheter ut fra. Aksjer/eierandeler det ikke kan stemmes for, skal med andre ord «trekkes fra» før utregningen.

Behovet for å justere for slike stemmerettigheter og rettigheter til å utpeke eller avsette styremedlemmer mv. gjelder både ved den registreringspliktiges beregninger av direkte eierandeler, og ved vurderingen av om kontrollen over mellomliggende foretak er tilstrekkelig til at fysiske personers posisjon skal likestilles med mellomliggende juridiske person mv., se punkt 4.3.2.4.

Departementet viser til forslaget til § 2-1 fjerde ledd.

4.3.2.4 Generelt om indirekte kontroll

Når det gjelder *indirekte* kontroll over eierandeler, stemmerettigheter eller andre rettigheter, presiserer departementet innledningsvis at dette omfatter tilfeller der de posisjonene som er omtalt over, utøves gjennom en eller flere juridiske personer, enheter eller andre sammenslutninger, eventuelt utenlandske truster eller lignende juridiske arrangementer. Et praktisk eksempel i Norge er bruken av personlige, heleide «holdingselskaper», der den bakenforliggende fysiske personen *indirekte* eier/kontrollerer det det personlige holdingselskapet eier/kontrollerer.

Departementet presiserer videre at det er den *samlede* indirekte kontrollen som er avgjørende. Med dette menes at det er uten betydning hvor mange ledd eller juridiske personer mv. en interesse er fordelt på – det er den samlede kontrollen i den registreringspliktige som skal innhente og registrere opplysninger, som er avgjørende.

Når det gjelder forståelsen av hva indirekte kontroll/eierskap er, er departementet kjent med at det fra de rapporteringspliktiges side, i konteksten etterlevelse av hvitvaskingsloven, er anført at løsningen i hvitvaskingsloven § 14 første ledd siste punktum er vanskelig å praktisere. I tillegg anføres det at den fører til identifisering av for mange «reelle rettighetshavere», som i realiteten kan ha svært liten innflytelse i registreringspliktige (i hvitvaskingsloven er det kunden det i så fall dreier seg om). I forlengelsen av dette, og sett i lys av de vurderingene departementet har gitt uttrykk for i punkt 4.3.1 når det gjelder behovet for klare og objektive regler som er enkle å anvende også for mindre foretak, foreslår departementet å presisere hva indirekte kontroll er. Departementet bemerker at dette gjelder i forbindelse med etterlevelse av lov om register over reelle rettighetshavere.

Departementet foreslår at for at et en juridisk persons/arrangements mv. innehav av eierandeler, stemmerettigheter eller andre relevante posisjoner (utpeking/avsetting av styremedlemmer) skal tilregnes en fysisk person, må den fysiske personen kunne stemme for 50 pst. eller mer av stemmene eller utpeke eller avsette halvparten eller mer av styremedlemmene (eller tilsvarende). Ved beregningen av stemmene i de mellomliggende

foretakene/enhetene, skal det, som omtalt i punkt 4.3.2.3, ses bort fra stemmerettigheter som det ikke er rettslig adgang til å utøve. Også ved beregningen av om kontrollen er tilstrekkelig over de mellomliggende foretakene, er det vesentlig at det er samlet kontroll det dreier seg om. Det er med andre ord uten betydning om posisjonen i registreringspliktig er oppnådd gjennom ett eller flere selskaper, så lenge den fysiske personen i sistnevnte selskaper kan stemme for halvparten eller mer av stemmene eller utpeke eller avsette halvparten eller mer av styret. Med andre ord vil en person ha tilstrekkelig kontroll i et mellomliggende selskap mellom den fysiske personen og registreringspliktig også om vedkommendes 50 pst. stemmerettigheter i det mellomliggende selskapet er fordelt på f.eks. fem ulike selskaper (der vedkommende også kan stemme for halvparten av stemmerettighetene eller mer, eller utpeke/avsette halvparten av styret), med 10 pst. stemmerettigheter i hvert av dem (totalt 50 pst.).

Noen eksempler kan illustrere forslaget:

- I. Selskap A skal identifisere reelle rettighetshavere. Selskap A er bl.a. eid av Selskap B med 25,01 pst. av aksjene. 50 pst. av aksjene i Selskap B er eid av Person X. Person X er derfor reell rettighetshaver i Selskap A.
- II. Selskap A skal identifisere reelle rettighetshavere. Selskap A er bl.a. eid av Selskap B med 25,01 pst. av aksjene. 60 pst. av aksjene i Selskap B er eid av Selskap C. I Selskap C kan Person X utpeke hele styret. Person X er derfor reell rettighetshaver i Selskap A.

Formålet med forslaget er, foruten å skape objektive kriterier for registreringspliktige å forholde seg til, å unngå uklarhet om hva som ligger i «indirekte» eierskap. Så vidt departementet er kjent med, har det tidligere vært diskusjoner om tilnærmingen til indirekte kontroll skal gjennomføres som en «matematisk» øvelse der man ganger sammen eierskapsbrøkene i ulike ledd, eller om den skal baseres på en regel som forutsetter kontroll over mellomliggende foretak. Begge løsninger har noen fordeler og ulemper.

Med en rent matematisk tilnærming vil lange eierkjeder (uten 100 pst. eierskap i alle ledd) automatisk føre til at eierskapet blir for lite til å medføre at man får status som reell rettighetshaver. Et eksempel er følgende: Person X eier 50,01 pst. av Selskap C, som igjen eier 50,01 pst. av Selskap B, som igjen eier 50,01 pst. av Selskap A, som er registreringspliktig. Ved å gange sammen eierskapet til Person X ($0,5001 \times 0,5001 \times 0,5001 \approx 0,125$) ender Person X med et «indirekte eierskap» på rett over 12,5 pst. i Selskap A, og Person X vil med en slik metode ikke være reell rettighetshaver. Det til tross for at hun i alle ledd har alminnelig flertallskontroll over de relevante juridiske personene.

På den annen side vil en tilnærming med flertallskontroll i alle ledd ikke fange opp ulike tilfeller der en person har stor eller i alle fall størst innflytelse i en eierskapskjede, men helt uten flertallskontroll i noe ledd. Eksempler på dette ble belyst ved høringen av Hvitvaskingslovutvalgets utredning NOU 2016: 27, og danner bakgrunnen for at departementet valgte den løsningen som ble valgt i Prop. 40 L (2017-2018) om ny

hvitvaskingslov. Departementet viser til Prop. 40 L (2017-2018) punkt 5.4.6.4.2. I korte trekk dreier det seg om at ulike eierskapskonstellasjoner gir ulik innflytelse. En som eier f.eks. 33 pst. i et selskap der resten av aksjene er fordelt på en stor mengde småaksjonærer, har relativt stor innflytelse, da de øvrige eiere vil måtte «samle seg» for å gå mot den største eieren. Som departementet har vært inne på flere ganger, er løsningen i hvitvaskingsloven blitt kritisert, og departementet ser at den ikke er tilpasset alle registreringspliktige. Den ble utformet med sikte på rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.

Departementets forslag søker derfor å finne en balanse mellom objektive kriterier og anvendelighet på den ene siden, jf. punkt 4.3.1, og tilstrekkelig informasjon om eierkjedene bak registreringspliktige på den andre siden. En del av denne vurderingen har også tatt hensyn til at norske juridiske personer mv. som er del av eierskapskjedene, også er registreringspliktige.

Departementet bemerker at det over er referert til *flertalls*kontroll, mens det i forslaget er henvist til at man kan stemme for *halvparten eller mer* av stemmene (ev. velge/avsette halvparten eller mer av styremedlemmene eller tilsvarende). Dette er for å unngå at det i tilfeller der et aksjeselskap med to eiere som eier nøyaktig like mye, oppstår usikkerhet om det ikke er noen som anses å være reelle rettighetshavere gjennom indirekte eierskap via aksjeselskapet. Departementet vil uansett bemerke at en helt lik fordeling av eierskapet i praksis ville tvunget eierne til å måtte samarbeide, noe som ofte ville medført at deres eierandeler måtte konsolideres, se neste punkt.

Departementet viser til forslag til § 2-1 tredje ledd.

4.3.2.5 Konsolidering

En annen felles problemstilling er konsolidering. Her forstås konsolidering som i hvilke tilfeller interesser og rettigheter tilhørende ulike fysiske personer, skal beregnes samlet. I hvitvaskingsloven er det henvist til «nære familiemedlemmer», slik det er definert i hvitvaskingsloven. Dette er også gjort i det svenske regelverket, både hvitvaskingsloven og loven om registeret over reelle rettighetshavere. På den annen side er departementet kjent med at konsolideringsbestemmelsen i Storbritannia kan favne en videre personkrets, samtidig som den inkluderer et minimumskrav om at det foreligger et samarbeid mellom de relevante personene/foretakene. Departementet bemerker at det ikke er krav om en formell samarbeidsavtale, men at samarbeidet eksempelvis kommer til uttrykk gjennom praksis.

Departementet foreslår en lignende bestemmelse om konsolidering som i det britiske regelverket. Det innebærer for det første at det ikke er tilstrekkelig i seg selv for konsolidering at noen er i nær familie. For det andre innebærer det at konsolidering skal skje med grunnlag i en bredere vurdering av hvilket konkret samarbeid som foreligger. Slektskap i seg selv er ikke tilstrekkelig, men bør naturligvis inngå i vurderingen av om det foreligger større eller mindre grad av koordinering.

Departementet foreslår at det i forskriften fremgår at det skal innhentes opplysninger om grunnlaget for identifiseringen av fysiske personer bygger på «enighet eller avtale» med

registreringspliktige, øvrige aksjonærer eller tilsvarende eller andre. Det skal ikke være nødvendig med en skriftlig, formalisert avtale. Det er tilstrekkelig at det er tydelig at det foreligger en enighet om koordinering som medfører at en person innehar de relevante posisjonene. Departementet viser til det som er sitert i punkt 4.2.3 fra den britiske veiledningen til regelverket der: «Arrangement» er igjen definert som «any scheme, agreement or understanding, whether or not it is legally enforceable, and (...) any convention, custom or practice of any kind». Samtidig er det krav om «at least some degree of stability about it (whether by its nature or terms, the time it has been in existence or otherwise)».

Departementets forslag til regulering i forskriften fremgår av utkast til § 2-1 annet ledd bokstav c.

4.3.2.6 Kontroll eller innflytelse på annen måte

Som departementet nevnte i punkt 4.3.2.2, er det i praksis liten grunn til å skille mellom *posisjon* som gir *kontroll på annen måte*, og særskilte vurderinger av hva det *underliggende grunnlaget for den kontrollen er*. Begge deler behandles derfor samlet her.

Alternativene er nødvendige for å fange opp eventuelle andre tilfeller som utgjør en tilstrekkelig innflytelse på registreringspliktig til å oppfylle definisjonen av reell rettighetshaver. Dette kan også dekke tilfeller der den faktisk utøvde kontrollen avviker fra de øvrige grunnlagene for å angis som reell rettighetshaver. Samtidig finner departementet grunn til å understreke at det kan tenkes tilfeller der noen har kontroll over registreringspliktig «på annen måte», men der denne kontrollen følger av vedtekter eller særskilt avtale.

I Storbritannia er det utarbeidet en relativt omfattende veiledning som angir både positive og negative avgrensninger av hva kontroll på annen måte kan gå ut på i britisk rett. Herfra siteres om retten til å utøve innflytelse:

2.6. Where a person has absolute decision rights over decisions related to the running of the business of the company, for example relating to:

- (a) Adopting or amending the company's business plan;
- (b) Changing the nature of the company's business;
- (c) Making any additional borrowing from lenders;
- (d) Appointment or removal of the CEO;
- (e) Establishing or amending any profit-sharing, bonus or other incentive scheme of any nature for directors or employees; or
- (f) The grant of options under a share option or other share based incentive scheme.

2.7. Where a person has absolute veto rights over decisions related to the running of the business of the company, for example relating to:

- (a) Adopting or amending the company's business plan;
- (b) Making any additional borrowing from lenders (except as a minority protection as described in paragraph 2.8 below).

2.8. However, if a person holds absolute veto rights in relation to certain fundamental matters for the purposes of protecting minority interests in the company then this is unlikely, on its own, to constitute “significant influence or control” over the company. When used for the purposes of protecting minority interests these veto rights could include (or relate to) the following:

- (a) Changing the company’s constitution;
- (b) Dilution of shares or rights, including establishing a share option or other share based incentive scheme;
- (c) Making any additional borrowing from lenders, outside previously agreed lending thresholds;
- (d) Fundamental changes to the nature of the company’s business; or
- (e) Winding up the company.

(...)

2.10. A person would not have “significant influence or control” where the absolute decision rights or veto derive solely from being a prospective purchaser in relation to the company, on a temporary basis, for example pending clearance by the Competition and Markets Authority.

Og videre om *faktisk* utøvd kontroll:

3.2. All relationships that a person has with the company or other individuals who have responsibility for managing the company, should be taken into account, to identify whether the cumulative effect of those relationships places the person in a position where they actually exercise significant influence or control. (...)

3.3. A person would exercise “significant influence or control” if:

- (a) They are significantly involved in the management and direction of the company, for example:

A person, who is not a member of the board of directors, but regularly or consistently directs or influences a significant section of the board, or is regularly consulted on board decisions and whose views influence decisions made by the board.

This would include a person who falls within the definition of “shadow director” set out in section 251 of the Act, but the situation is not confined to shadow directors.

- (b) Their recommendations are always or almost always followed by shareholders who hold the majority of the voting rights in the company, when they are deciding how to vote. For example:

A company founder who no longer has a significant shareholding in the company they started, but makes recommendations to the other shareholders on how to vote and those recommendations are always or almost always followed.

Som det fremgår av sitatene, er det en lang rekke eksempler på ulike posisjoner og stillinger som bør tas i betraktning ved registreringen av opplysninger om reelle rettighetshavere. Etter departementets vurdering er det grunn til å se hen til disse alternativene også i Norge, men departementet antar at det for det store flertallet av norske registreringspliktige er tilstrekkelig å forholde seg til kriteriene knyttet til eierskap mv.

4.3.3 Stiftelser

Hvitvaskingsloven § 14 tredje ledd bokstav a til e angir en rekke konkrete situasjoner som medfører at fysiske personer får status som reell rettighetshaver etter hvitvaskingsloven. Slik departementet ser det, gir det god sammenheng å gi disse reglene anvendelse også ved identifisering av reelle rettighetshavere i stiftelser i forbindelse med innhenting og registrering av opplysninger etter lov om register over reelle rettighetshavere. Dette gjelder likevel kun norske stiftelser. For utenlandske organer som ev. ligner stiftelser, må det avgjøres om de er trust-lignende juridiske arrangementer eller om reglene for juridiske personer mv. skal benyttes.

Det kan imidlertid forekomme tilfeller der de ulike posisjonene ikke innehas av en fysisk person. Det synes ikke å være gitt spesifikke avklaringer i verken EUs hvitvaskingsdirektiv eller FATFs anbefalinger om hvordan man skal identifisere reelle rettighetshavere i tilfeller der en eller flere posisjoner i et juridisk arrangement holdes av en juridisk person. I hvitvaskingsloven § 14 ble det bestemt at reelle rettighetshavere i de aktuelle juridiske personene/enhetene/arrangementene skal anses å være reelle rettighetshavere i stiftelsen. Departementet foreslår at det samme gjelder i lov om register over reelle rettighetshavere, for å sikre konsistens mellom regelverkene. Departementet bemerker at stiftelsene bør kunne benytte registeret over reelle rettighetshavere i sitt arbeid, forutsatt at de aktuelle juridiske personene mv. er registrert i det norske registeret over reelle rettighetshavere. Departementet understreker at det kan forekomme at den aktuelle juridiske personen mv. ikke har reelle rettighetshavere – da vil det samme gjelde for stiftelsen.

Siden de posisjonene hvitvaskingsloven § 14 tredje ledd bokstav b til e omtaler, kan gjelde til dels svært gamle og utdaterte forhold, kan det forekomme at oppretter eller andre er avgått ved døden eller er oppløst. I disse tilfellene bør stiftelsene kunne unnlate å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere fordi det ikke lenger anses å være reelle rettighetshavere i de aktuelle posisjonene. Stiftelsen bør likevel nedtegne at dette er blitt konklusjonen som del av dokumentasjonen av arbeidet med å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere.

Opplysninger om oppretter vil for øvrig uansett være tilgjengelig gjennom Stiftelsesregisteret, der stiftelsers vedtekter er tilgjengelige.

Departementet viser til forslaget til § 2-2 første ledd.

4.3.4 Utenlandske trustere og lignende juridiske arrangementer

Departementet bemerker innledningsvis at det i det norske registeret er begrenset hvilke utenlandske trustere og lignende juridiske arrangementer det skal registreres opplysninger om. Dette er begrenset til de trustene og arrangementene som forvaltes fra Norge eller har etablert kundeforhold eller ervervet eiendom her, jf. punkt 2.2 og utkast til § 1-1. Det er forvalterne som er registreringspliktige. Per i dag finnes det ingen oversikt over hvor mange slike forvaltere det finnes. Forvaltere som driver i næring, har vært underlagt autorisasjonsplikt i hvitvaskingsloven siden 1. juli 2017. Det er per medio juni 2020 ingen som har fått autorisasjon som tilbyder av virksomhetstjenester hos Finanstilsynet på

grunnlag av forvaltning av utenlandsk trust eller lignende juridisk arrangement. Samtidig er det ikke krav om autorisasjon for foretak mv. som allerede er underlagt krav om tillatelse for å yte tjenester, slik som regnskapsførere, revisorer og advokater. Det kan derfor forekomme utenlandske trust og lignende juridiske arrangementer som forvaltes fra Norge, uten at forvalterne er underlagt særskilt autorisasjons-/konsesjonsplikt for virksomheten.

Departementet viser til at det i hvitvaskingsloven § 14 fjerde ledd er angitt konkrete posisjoner som medfører status som reell rettighetshaver i utenlandske trust og lignende juridiske arrangementer. I tilfelle der disse er fysiske personer, vil identifiseringen være enkel. For enkelte av posisjonene, slik som «oppretter», kan det tenkes at det juridiske arrangementet er såpass gammelt at relevante personer er avgått ved døden, slik som beskrevet over i punkt 4.3.3 om stiftelser. I så fall kan forvalter unnlate å innhente opplysninger fordi det ikke lenger kan identifiseres reelle rettighetshavere i de aktuelle posisjonene. På samme måte som for stiftelser, jf. over, bør det likevel nedtegnes at dette er blitt konklusjonen som del av dokumentasjonen av arbeidet med å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere.

Annerledes vil det kunne være der posisjonene innehas av juridiske personer. Disse er åpenbart ikke fysiske personer, og de kan derfor ikke identifiseres som reelle rettighetshavere – reelle rettighetshavere må alltid være fysiske personer. Som det ble påpekt i punktet over om stiftelser, synes løsningen ikke å være avklart i EUs hvitvaskingsdirektiv eller FATFs anbefalinger. I hvitvaskingsloven § 14 er reglene for trust mv. noe annerledes utformet enn reglene for stiftelser. Samtidig risikerer man, dersom det kun gjøres en vurdering av hvem det er som på annen måte utøver kontroll over det juridiske arrangementet, at en rekke av de i utgangspunktet «obligatoriske» posisjonene som gir status som reell rettighetshaver, ikke gir en reell rettighetshaver. Det kan i prinsippet fremstå som en omgåelsesmulighet, fordi man ved å legge inn et ekstra lag med en juridisk person kan skjule sin posisjon i trusten eller lignende juridiske arrangementet, eller i det minste vanskeliggjøre identifiseringen av relevante fysiske personer. For å sikre tilstrekkelig åpenhet foreslår departementet at samme løsning som for stiftelser, jf. punkt 4.3.3, legges til grunn. Det betyr at forvalteren ved identifiseringen av reelle rettighetshavere i den utenlandske trusten eller lignende juridiske arrangementet, i tilfeller der en av posisjonene som gir status som reell rettighetshaver innehas av en ikke-fysisk person (enten en juridisk person eller et juridisk arrangement) skal anse de reelle rettighetshaverne i den ikke-fysiske personen som reelle rettighetshavere også i trusten / juridiske arrangementet. Departementet presiserer at denne vurderingen må gjøres for alle posisjonene som ikke innehas av fysiske personer. At minst én posisjon holdes av en ikke-fysisk person, endrer naturligvis ikke på at man skal identifisere samtlige fysiske personer i øvrige posisjoner. Departementet er klar over at dette i noen tilfeller kan føre til at et utenlandsk trust i praksis skal anses å ha et betydelig antall reelle rettighetshavere. Samtidig er ikke trust og lignende juridiske arrangementer noe som kan opprettes etter norsk rett, og den praktiske betydningen av departementets forslag ventes derfor å være relativt begrenset for norske borgere.

Departementet viser til forslaget til § 2-2 annet ledd.

4.3.5 Når er det tillatt ikke å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere?

Regelverket forutsetter at det kan forekomme tilfeller der registreringspliktige ikke vil være i stand til å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere. I lov om register over reelle rettighetshavere § 4 tredje ledd annet og tredje punktum fremgår derfor følgende:

«Dersom den registreringspliktige mener det ikke er noen reell rettighetshaver i en juridisk person eller et utenlandsk juridisk arrangement, skal vurderingen begrunnes og dokumenteres. Dersom den registreringspliktige mener det finnes en eller flere reelle rettighetshavere, men ikke kan identifisere disse, skal vurderingen begrunnes og dokumenteres.»

Og videre i § 9 annet ledd fremgår følgende:

«Dersom den registreringspliktige mener det ikke er noen reelle rettighetshavere i den juridiske personen, enheten eller sammenslutningen, eller det utenlandske juridiske arrangementet, skal dette registreres. Det samme gjelder dersom den registreringspliktige mener det finnes en eller flere reelle rettighetshavere, men ikke kan entydig identifisere disse.»

Samtidig er det ment at det skal være en høy terskel før registreringspliktige kan konkludere med at det ikke finnes reelle rettighetshavere. Departementet ga uttrykk for dette i forarbeidene til loven, se Prop. 109 L (2017-2018) punkt 6.5, med henvisning til Prop. 40 L (2017-2018). Videre ga departementet uttrykk for følgende om dokumentasjonskravene når konklusjonen er at det ikke finnes reelle rettighetshavere, eller det antas å finnes reelle rettighetshavere som man ikke har lyktes i å identifisere:

«Særlig viktig er denne dokumentasjonsplikten i tilfeller der den juridiske personen enten mener det ikke finnes noen reell rettighetshaver, eller mener det finnes en reell rettighetshaver, men ikke er i stand til entydig å identifisere denne. I førstnevnte tilfeller må den juridiske personen nedtegne hvilke kilder som er undersøkt (f.eks. aksjonærer, selskapsregistre, nyheter i media) og hvorfor disse ikke ga grunnlag for å fastslå at den juridiske personen har noen reelle rettighetshavere. I tilfeller der den juridiske personen mener det finnes en eller flere reelle rettighetshavere, men ikke kan identifisere disse, må det nedtegnes både hvordan man har kommet frem til konklusjonen, og hvorfor det ikke er mulig å identifisere den eller de fysiske personene. Et eksempel vil kunne være at en ikke har lyktes å komme i kontakt med et selskap om nødvendige opplysninger, men at man på bakgrunn av kjennskap til selskapets aksjeeierstruktur, selskapets stemmegivning eller annen opptreden kan fastslå at det finnes fysiske personer bak aksjonæren som skal anses som reelle rettighetshavere.»

Siden disse reglene følger direkte av lovteksten, er det etter departementets vurdering ikke behov for egne regler om dette i forskriften. Departementet kommer tilbake til vurderinger og forslag hva gjelder krav til dokumentasjon i punkt 5.1.3 nedenfor.

Departementet bemerker for øvrig at det i forbindelse med *registreringsplikten* vil være en særskilt plikt til å registrere opplysninger om ledelsen i tilfeller der reelle rettighetshavere ikke kan identifiseres, se punkt 9.3.

5 Innhenting og oppbevaring av opplysninger hos registreringspliktige

5.1 Fremgangsmåte ved identifisering, hvilke opplysninger som skal innhentes og dokumentasjonskrav

5.1.1 EØS-rett

Verken fjerde eller femte hvitvaskingsdirektiv stiller uttrykkelige krav til hvordan de juridiske personene/enhetene eller forvalterne av juridiske arrangementer skal gå frem for å identifisere og innhente opplysninger om reelle rettighetshavere, foruten at det først er når man har «exhausted all possible means» at den alternative regelen om registrering av opplysninger om daglig leder eller personer i lignende stilling kan benyttes.

Om kravene til opplysningene som skal innhentes og dokumentasjon, redegjorde departementet i Prop. 109 L (2017-2018) punkt 6.1 slik for kravene i direktivet:

«Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 nr. 1 første ledd stiller krav om at «selskaper og andre juridiske enheter» («corporate and other legal entities») som er opprettet i medlemslandet, skal innhente, oppbevare og registrere «tilstrekkelige, nøyaktige og ajourførte» («adequate, accurate and current») opplysninger om sine reelle rettighetshavere. Opplysningene skal i det minste omfatte reell rettighetshavers navn, fødselsmåned og -år, nasjonalitet og bostedsland. I tillegg må opplysningene omfatte arten og omfanget av den økonomiske interessen den reelle rettighetshaveren har («the nature and extent of the beneficial interest held»). Dette følger av minstekravene til hva det skal gis innsyn i i det sentrale registeret, se nr. 5.»

5.1.2 Løsninger i andre land

Departementet er ikke kjent med at *Sverige* har gitt nærmere regler eller veiledning om fremgangsmåten for å avgjøre hvem det er som skal registreres som «verklige huvudmän».

Når det gjelder krav til opplysningene som innhentes og dokumentasjon, fremgår følgende om de juridiske personenes plikter, se lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän 2 kap. 1 §:

«En juridisk person ska ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman och om arten och omfattningen av hans eller hennes intresse i den juridiska personen. Om en verklig huvudman saknas eller om det inte finns tillförlitliga uppgifter om vem som är verklig huvudman, ska den juridiska personen i stället ha uppgift om detta.

Informationen enligt första stycket ska hållas aktuell och kontrolleras i den utsträckning som omständigheterna kräver.

Den juridiska personen ska dokumentera uppgifterna och den utredning som görs för att bedöma vem som är verklig huvudman enligt första stycket, om det inte är uppenbart obehövt. Om uppgift om den verkliga huvudmannen ändras, ska dokumentation avseende äldre förhållanden bevaras under minst fem år därefter.»

Videre fremgår følgende i förordning (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän 2 kap. 5 § (bestemmelsen om opplysningene som skal registreres i Bolagsverket):

«5 § En anmeldelse om registrering eller om ændrede forholdene skal indeholde oplysning om

1. foretagsnavn eller navn og, i forekommende tilfælde, organisationsnummer for den juridiske person eller den trust eller den lignende juridiske konstruktion som anmeldelsen angår,
2. fuldstændigt navn, medborgerskab, bopælsland, personnummer eller samordningsnummer eller, om sådant mangler, fødselsdato for den eller de fysiske personer som er den virkelige hovedmand, og
3. art og omfang af den virkelige hovedmands interesse i den juridiske person eller trusten eller den lignende juridiske konstruktion.

Ved indirekte kontrol ifølge 1 kap. 4 § anden afsnit i loven (2017:631) om registrering af virkelige hovedmænd skal anmeldelsen indeholde oplysning om samtlige mellemliggende juridiske personer, trusts eller lignende juridiske konstruktioners foretagsnavn eller navn og, i forekommende tilfælde, organisationsnummer.

En anmeldelse skal også indeholde oplysning om den juridiske persons eller trustens eller den lignende juridiske konstruktionens postadresse og, i forekommende tilfælde, e-postadresse.»

Departementet er ikke bekendt med at *Danmark* har givet særskilte regler om fremgangsmåden for at identificere reelle rettighedshavere.

Når det gælder hvilke oplysninger som skal registreres, fremgår følgende af ændringsloven til en række ulige love om diverse typer juridiske personer, der pligtede til indhentning og registrering af oplysninger om reelle rettighedshavere blev indført (lov nr. 262 af 16. marts 2016):

«Selskabet skal indhente oplysninger om selskabets reelle ejere, herunder oplysninger om de reelle ejerers rettigheder. Er der ingen reelle ejere, eller kan der ikke identificeres nogen reelle ejere, skal de registrerede medlemmer af selskabets direktion, jf. § 10, stk. 1, optages som reelle ejere i Erhvervsstyrelsens it-system.

Stk. 2. Selskabet skal registrere oplysningerne efter stk. 1 i Erhvervsstyrelsens it-system, hurtigst muligt efter at selskabet er blevet bekendt med, at en person er blevet reel ejer, og efter enhver ændring af de oplysninger, som er registreret. Selskabet skal opbevare oplysninger om dets reelle ejere i 5 år efter det reelle ejerskabs ophør. Selskabet skal endvidere opbevare oplysninger om forsøg på identifikation af reelle ejere i 5 år efter gennemførelsen af identifikationsforsøget.» [eksemplet gælder ændringer i selskabsloven, ny § 58a]

Videre fremgår følgende af Bekendtgørelse om registrering og offentliggørelse af oplysninger om ejere i Erhvervsstyrelsen kapitel 16 § 34:

«§ 34. Registreringen i Erhvervsstyrelsens selvbetjeningsløsning på www.virk.dk skal angive fulde navn, bopæl og CPR-nummer for personer eller navn, CVR-nummer og hjemsted for juridiske personer.

Stk. 2. Har den fysiske person ikke et CPR-nummer eller har den juridiske person ikke et CVR-nummer, skal følgende vedlægges:

- 1) For personer uden CPR-nummer skal der i forbindelse med registreringen indtastes pasnummer eller nummer fra identitetskort, der kan anvendes ved indrejse i et Schengenland, samt oplysning om fødselsdato og statsborgerskab ved fødslen. Kopi af pas eller nationalt identifikationskort, der kan anvendes ved indrejse i et Schengenland, skal vedlægges registreringen.

2) For juridiske personer uden CVR-nummer skal vedlægge officielt bevis, der højst må være 3 måneder gammelt, for, at den juridiske person er lovligt bestående i hjemlandet, samt oplysninger om vedkommendes eventuelle skatteidentifikationsnummer i hjemlandet.»

Et eksempel på hvordan oplysninger om grunnlaget for status som reell rettighetshaver skal registreres, ser slik ut:

«§ 5. Kapitalselskaber, herunder selskaber som udøver aktiviteter omfattet af lov om finansiel virksomhed, skal indhente oplysninger om selskabets reelle ejere, herunder oplysninger om de reelle ejerers rettigheder, jf. selskabslovens § 58 a, stk. 1.

Stk. 2. Rettighederne kan omfatte følgende:

1) Kapitalandele i kapitalselskabet, som ejes direkte eller indirekte, herunder potentielle kapitalandele, og eventuelt hvilken klasse de tilhører.

2) Kontrol ved hjælp af andre midler.

§ 6. Kapitalselskabet skal registrere de reelle ejere og oplysningerne om, hvori det reelle ejerskab består i Erhvervsstyrelsens it-system, jf. § 5, stk. 2. Datoen for det reelle ejerskabs indtræden og evt. ophør skal desuden registreres.

Stk. 2. Besidder en person kapitalandele, skal det samlede antal kapitalandele fordelt på stemmerettigheder og kapital registreres. Til besiddelsen medregnes:

1) Kapitalandele, hvis stemmeret tilkommer en virksomhed, som den pågældende kontrollerer.

2) Kapitalandele, som den pågældende har stillet til sikkerhed, medmindre panthaver råder over stemmeretten og erklærer at have til hensigt at udøve den.

Stk. 3. Ejers kapitalandele gennem en kæde af kontrollerede virksomheder, skal denne oplysning registreres. (...)»

I *Storbritannia* er det gitt utførlige regler om plikt for selskapene til å ta kontakt med de personer og foretak de har rimelig grunn til å tro kan gi informasjon om hvem som er reelle rettighetshavere. Reglene synes å kreve at selskapet tar kontakt med alle personer som oppfyller visse kriterier angitt i loven. Disse får deretter konkrete tidsfrister til å besvare henvendelsen, enten ved å gi nødvendige opplysninger eller ved å forklare hvorfor vedkommende likevel ikke er relevant. I sistnevnte tilfelle er det også en plikt til å opplyse om andre fysiske personer som kan være PSC. Å oversitte disse fristene er straffbart. Manglende svar på henvendelser fra selskapet kan medføre at selskapsandelen fryses – den kan verken stemmes for, få utdelt utbytte eller selges.

I tillegg til disse reglene er det gitt veiledning. Utgangspunktet for vurderingene er dokumenter som de registreringspliktige allerede har, og det bemerkes i veiledningen at det ved oversiktlige og enkle eierskapsstrukturer ikke nødvendigvis er behov for å kontakte andre.

Når det gjelder de konkrete opplysningene som skal innhentes, omfatter det såkalte «particulars». Listen omfatter for fysiske personer navn, forretningsadresse («service address»), bostedsland, nasjonalitet, fødselsdato, bostedsadresse, datoen vedkommende ble en person som skal registreres opplysninger om og opplysninger om den relevante kontrollen.

5.1.3 Departementets vurderinger og forslag

5.1.3.1 Fremgangsmåte ved identifisering

Departementet foreslår at det i forskriften angis hvilke kilder som må undersøkes som ledd i å avgjøre hvem som er reelle rettighetshavere. Departementet anser et slikt forslag som ønskelig i lys av signaler fra privat sektor, i forbindelse med etterlevelse av hvitvaskingsloven, om at det kan være krevende å forstå hvilke informasjonskilder som er relevante for å identifisere reelle rettighetshavere.

En del kilder er åpenbare i lys av hvem det skal innhentes opplysninger om. Det gjelder slikt som stiftelsesdokument og vedtekter, aksjeeierbok og aksjonæravtaler. I tillegg bør man ta i betraktning de opplysninger som man i praksis får om samarbeid og koordinering mellom aksjonærer ved gjennomføring av generalforsamling, som kan indikere et samarbeid som skal medføre konsolidering ved identifisering av reelle rettighetshavere, jf. punkt 4.3.2.5.

Kontakt med egne eiere som selv er juridiske personer mv., vil være nødvendig for å avklare ev. indirekte eierskap mv.

Departementet viser til utkast til § 2-3 første ledd.

5.1.3.2 Hvilke opplysninger som skal innhentes og dokumentasjonskrav

I lov om register over reelle rettighetshavere § 4 annet ledd er det bestemt at følgende skal innhentes om reelle rettighetshavere:

- a. navn
- b. fødselsnummer eller d-nummer (har ikke reell rettighetshaver dette, skal det i stedet innhentes opplysninger om fødselsdato)
- c. bostedsland
- d. statsborgerskap

Siden disse opplysningene fremgår direkte av loven, er det etter departementets vurdering ikke behov for å repetere dette i forskriften.

Kravene til innhenting av opplysninger om grunnlaget for identifiseringen av relevante personer og kravene til dokumentasjon, glir i praksis over i hverandre, og departementet behandler derfor dette samlet.

Departementet foreslår at det presiseres at dokumentasjonen av det registreringspliktige har gjort for å identifisere reelle rettighetshavere, skal gjøre det mulig å ettergå og forstå hvorfor de relevante fysiske personene er identifisert. En uttrykkelig henvisning til dokumentasjonskravet i loven fremstår også hensiktsmessig, for å vise at dette ikke er et nytt krav i forskriften. Dette medfører i praksis at en rekke opplysninger må innhentes av registreringspliktige. I Prop. 109 L (2017-2018) uttalte departementet følgende om dokumentasjonskravene i punkt 6.5:

«Departementet foreslår at plikten til å dokumentere grunnlaget for identifiseringen av reelle rettighetshavere skilles ut i et særskilt ledd i bestemmelsen om innhenting av opplysninger, se lovforslaget § 4 tredje ledd. Det vil ikke nødvendigvis måtte innhentes bevis på eksempelvis at det er inngått aksjonæravtaler mv. (hvis det er grunnlaget for

kontroll over stemmerettigheter eller retten til å avsette eller utpeke styremedlemmer), men det vil være nødvendig å nedtegne at en eller flere personer er reell rettighetshaver som følge av aksjonæravtale inngått mellom person x, y og z. I tilfeller med «indirekte» eierskap eller kontroll, det vil si tilfeller der reell rettighetshavers kontroll involverer minst én juridisk person, vil også de mellomliggende selskapene måtte omtales for å dokumentere hvordan eierskapet eller kontrollen er fastslått. Departementet bemerker at en slik plikt til å nedtegne grunnlaget for identifiseringen av reelle rettighetshavere har en rekke fordeler. Det gjør det mulig å ettergå de vurderingene som registreringspliktige har gjort, og på den måten kontrollere de innhentede opplysningene. Det vil bidra til at opplysningene som innhentes, og senere registreres og tilgjengeliggjøres for allmennheten, er pålitelige. Dette er også formålet med loven og registeret, jf. punkt 4.6. Departementet bemerker videre at dette vil være av betydning for å sikre at registreringspliktiges behandling av personopplysninger er i samsvar med prinsippet om riktighet i personvernforordningen artikkel 5 bokstav d, fordi kvaliteten på de opplysningene som innhentes, må forutsettes å bli hevet som et resultat av dokumentasjonskravet. Dokumentasjon av registreringspliktiges vurderinger vil dessuten også bidra til å forebygge, avdekke og forfølge hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet. Det gjelder blant annet som følge av økte kontrollmuligheter, men også fordi det kan gi en dempende effekt på kriminelles muligheter til å misbruke selskapene til å skjule eierskap og kontroll.»

Departementet finner grunn til å bemerke at departementet foreslår at organisasjonsnummeret til alle mellomliggende foretak som er del av en kjede som medfører indirekte kontroll, skal *registreres*, se punkt 9.3.2. En nødvendig konsekvens av det er at registreringspliktige som minimum må *innhente* slike opplysninger i forbindelse med innhenting av opplysninger om reelle rettighetshavere. I tilfeller der det ikke dreier seg om et foretak som er registrert i norsk register med norsk organisasjonsnummer, foreslår departementet at det skal registreres opplysninger om foretaksnavn og utenlandsk organisasjonsnummer (om det finnes). Finnes det ikke et utenlandsk organisasjonsnummer, foreslår departementet at også adresse registreres. Dette er samme løsning som gjelder i Sverige for å synliggjøre indirekte kontroll. Departementet presiserer at det vil kunne innhentes en lang rekke flere opplysninger om mellomliggende foretak, men minimumet må omfatte det som skal registreres i det offentlige registeret.

Departementet foreslår at opplysninger om direkte og indirekte eierskap og stemmerettigheter skal registreres i intervaller på 25,01-50 pst., 50,01-75 pst. og 75,01-100 pst., se punkt 9.39.3.2. Departementet foreslår å ta inn et eget ledd i § 2-1 som skal sikre at identifiseringen av reelle rettighetshavere og tilknyttet informasjonsinnhenting tilpasses pliktene til registrering, se forslag til femte ledd.

Departementet viser til forslag til §§ 2-1, 2-2 og 2-3.

5.2 Plikt til å gi opplysninger

5.2.1 EØS-rett

I femte hvitvaskingsdirektiv ble det inntatt et generelt krav om at reelle rettighetshavere skal bistå juridiske personer med å etterleve pliktene til å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere. Artikkel 30 nr. 1 nytt tredje ledd lyder slik:

«Member States shall require that the beneficial owners of corporate or other legal entities, including through shares, voting rights, ownership interest, bearer shareholdings or control via other means, provide those entities with all the information necessary for the corporate or other legal entity to comply with the requirements in the first subparagraph.»

5.2.2 Løsninger i andre land

Departementet er kjent med at det i Storbritannia er gitt utførlige regler om plikt for andre personer til å bistå selskaper med å identifisere reelle rettighetshavere. Reglene inneholder klare frister og straffesanksjonerte plikter til å besvare henvendelser fra selskapet.

5.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det gis en generell og overordnet regel om opplysningsplikt for personer som kan ha relevante opplysninger for å identifisere reelle rettighetshavere. Opplysningsplikten forutsetter at registreringspliktig har sendt en forespørsel. Formålet er å sikre at registreringspliktige i praksis får gjennomført identifiseringen av reelle rettighetshavere. Opplysningsplikten omfatter bare «relevante» opplysninger. Hva som er relevant, vil ofte bero på hvilket forhold den opplysningspliktige har til registreringspliktig.

Departementet foreslår videre at personer det skal registreres opplysninger om, enten dette er reelle rettighetshavere eller ledelsen som alternativ til reelle rettighetshavere, har plikt til å gi opplysningene som skal registreres, til registreringspliktig. Dette omfatter bl.a. statsborgerskap, bostedsland mv., jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 4. I tilfeller der det skal registreres opplysninger om ledelsen fordi det ikke identifiseres andre reelle rettighetshavere, må også disse underlegges en slik plikt til å oppgi relevante opplysninger.

Etter departementets vurdering er det ikke på det nåværende tidspunktet klart at det er behov for regler lik de britiske når det gjelder medvirkningsplikt. I Storbritannia er reglene detaljerte, med konkrete tidsfrister nedfelt i lov og uttrykkelige plikter for alle relevante personer (fysiske eller juridiske) om enten å inngi svar eller vise til andre personer som med rimelighet kan ventes å gi et svar til selskapet på forespørselen. Det er dessuten tilhørende selskapsrettslige sanksjoner – overføring av eierandeler blir ugyldige, ingen rettigheter tilknyttet eierandeler kan benyttes og utbytte kan ikke utbetales til en ikke-samarbeidende opplysningspliktig person. Departementet er ikke kjent med at lignende ordninger er innført i andre europeiske land.

Departementets forslag innebærer i stedet at det gis en generell regel om opplysningsplikt, hvis manglende oppfølging kan få betydning for den juridiske personens muligheter til å registrere fullstendige opplysninger om reelle rettighetshavere. Departementet legger til grunn at utgangspunktet i disse situasjonene vil være at registreringspliktig skal registrere at det er forsøkt å innhente opplysninger om reelle rettighetshavere, men at dette ikke har lyktes. Signaleffekten en slik registrering har, herunder til banker og andre forretningsforbindelser som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven, skal i utgangspunktet medføre et press på å identifisere reelle rettighetshavere. I ytterste

konsekvens kan den manglende medvirkningen fra eksempelvis aksjonærer bli at den juridiske personen blir nektet å inngå kundeforhold eller får eksisterende kundeforhold avsluttet. Departementet antar at dette vil gi et viktig oppfyllelsespress på relevante personer til å gi opplysninger til den juridiske personen.

Departementet viser til utkast til § 2-4.

6 Utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter

Lov om register over reelle rettighetshavere § 6 første ledd bestemmer at registreringspliktige skal utlevere opplysninger om reelle rettighetshavere til offentlig myndighet etter forespørsel. I annet punktum er det gitt hjemmel til å gi nærmere regler om hvilke offentlige myndigheter dette er. Departementet finner grunn til å understreke at dette er en annen problemstilling enn spørsmålet om hvilke offentlige myndigheter som skal ha direkte tilgang til registeret over reelle rettighetshavere, se punkt 11.3.1.

Departementets utgangspunkt er at avgrensningen må sees i lys av generelle forvaltningsrettslige prinsipper om saklighet, og videre vil være avhengig av hvilket grunnlag den offentlige myndigheten har for sin virksomhet. Det kan være aktuelt for en lang rekke offentlige myndigheter å få tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere i sin virksomhet, men behovet, og dermed muligheten til å kreve opplysningene utlevert, vil være knyttet til myndighetens kompetanse. Eksempelvis vil det for tilsynsorganer som fører kontroll med egnetheten til foretak, være relevant å vite hvem det er som er foretakets reelle rettighetshavere. Myndighetenes behov vil imidlertid være avhengig av om det er søkt om tillatelse eller gjennomføres tilsyn, og muligheten til å kreve opplysningene utlevert kan ikke benyttes vilkårlig.

På denne bakgrunnen foreslår departementet ikke nærmere regler om hvilke offentlige myndigheter som er omfattet av lovens § 6.

7 Lagring av opplysninger hos den registreringspliktige

Departementet viser til Prop. 109 L (2017-2018) punkt 10.5.1, der regler om lagring av opplysninger om reelle rettighetshavere er behandlet. Oppbevaring av opplysninger så lenge den registreringspliktige eksisterer, er regulert i lov om register over reelle rettighetshavere § 7, og fordrer ikke ytterligere forskriftsregler. Om behovet for forskriftsregler uttalte departementet følgende:

«Departementet antar at det vil være hensiktsmessig med lagring av opplysninger om reelle rettighetshavere også etter at den registreringspliktige har opphørt å eksistere, eksempelvis som følge av konkurs. På bakgrunn av varierende regulering av hvilke plikter det er til videre lagring og oppbevaring av selskapers og andre juridiske personers dokumentasjon, foreslår departementet at dette bør reguleres nærmere i forskrift, se lovforslaget § 7 annet ledd. Departementet viser til at situasjonen eksempelvis vil være ulik i tilfeller der et selskap slås konkurs og der det skjer en frivillig oppløsning.»

De internasjonale rammene på dette punktet gir ikke tydelige føringer for hvordan dette bør løses.

Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å bygge på sammenlignbare regler, der slike finnes. Departementet har sett hen til lovbestemmelser som aksjeloven § 16-10, allmennaksjeloven § 16-10 og samvirkelova § 136. Eksempelvis er det for aksjeselskaper bestemt i aksjeloven § 16-10 at styret skal sørge for oppbevaring av selskapsdokumentasjon i 10 år etter at selskapet er oppløst, jf. § 1-6. Gjennomgående fremgår det av de nevnte lovbestemmelsene at det er styret som har ansvaret for å sørge for oppbevaring av det relevante materialet. Departementet foreslår derfor en tilsvarende, felles regel om oppbevaringsplikt av opplysninger om reelle rettighetshavere i tilfeller der den registreringspliktige er opphørt. Departementet antar at for forvaltere av utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer, bør plikten påligge forvalter.

Departementet viser til forslaget til § 2-5.

8 Opprettelse av registeret over reelle rettighetshavere

8.1 Generelt

Departementet foreslår nødvendige forskriftsregler om registeret, herunder utpeking av registerfører og administrative bestemmelser om hvordan registeret skal føres.

Forskriftsutkastet er basert på tilsvarende regler i Enhetsregisterloven med tilhørende forskrift. Se forslaget til §§ 3-1, 3-2, 3-3, 3-7 og 3-8.

Forslaget omfatter bl.a. regler om signering av meldinger til registeret, retting av feil og automatisert saksbehandling. Reglene bygger på regler i sammenlignbare regelverk, slik som Enhetsregisterloven, Foretaksregisterloven mv. Departementet kommer nærmere tilbake til enkelte av disse forslagene nedenfor.

8.2 Nærmere om automatisert saksbehandling. Klageadgang/overprøving

Når det gjelder forslaget om å legge til rette for automatisert saksbehandling, bemerker departementet at det kan tenkes benyttet i flere sammenhenger. Det dreier seg både om saksbehandlingen ved mottak av registreringer fra registreringspliktige, og ved registerførers oppfølging av manglende registrering og håndtering av varsler om uoverensstemmelser i registeret.

Departementet foreslår at Brønnøysundregistrene skal føre en automatisert eller «maskinell» kontroll med at registreringsmeldinger til registeret inneholder påkrevd informasjon. Dette innebærer at det ikke skal være mulig elektronisk å signere en registreringsmelding før alle obligatoriske felt er fylt ut. Feltene i skjemaet skal ha fokus på brukskvalitet og forenkling. Det betyr at feltene i skjemaet skal utformes slik at det i størst mulig grad ikke er mulig å fylle ut feil eller skrive feil.

Hvilke felt som skal bestå av konkrete alternativer i stedet for åpne utfyllingsfelt, vil være avhengig av hvordan opplysningene registreres i registeret, jf. over i punkt 9.3.

Etter departementets vurdering vil denne typen automatisering av saksbehandlingen vanskelig kunne sies å omfattes av reglene i forordning (EU) 2016/679 (GDPR) artikkel 22. Etter departementets vurdering synes ikke artikkel 22 å gjelde selve registreringen fra registerførers side, da registreringen som sådan verken har rettsvirkninger for personen som registreres, eller med rimelighet kan sies å påvirke personen «i betydelig grad» på en tilsvarende måte. I fortalen avsnitt 71 er behandling av kredittkortsøknader og rekruttering på internett nevnt som eksempler på avgjørelser som omfattes. Fortalen viser også til sammenhengen med «profilering», som ikke er relevant i den sammenhengen dette høringsnotatet omhandler.

I prinsippet kan nektelse av registrering få betydning ved at registreringspliktig vil kunne søke å innhente nye opplysninger fra den fysiske personen, under henvisning til opplysningsplikten, jf. punkt 5.2. Dette er imidlertid ikke en direkte rettsvirkning av nektelsen av registreringen.

Et mer generelt spørsmål er hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for registerfører, nærmere bestemt om de avgjørelsene som tas, er å regne som enkeltvedtak.

Selve registreringen av opplysninger i registeret er det nærliggende å anse som et enkeltvedtak som følge av de konsekvensene en registrering eller nektelse av registrering får for registreringspliktiges plikter. Dette er noe annerledes enn det som er kommentert over om automatisert saksbehandling, da registreringsplikten påhviler den registreringspliktige direkte.

Videre er det klart at avgjørelser om pålegg og tvangsmulkt er enkeltvedtak. De enkelte avgjørelsene om å sende varsel mv., er derimot ikke enkeltvedtak.

En konsekvens av at avgjørelsene er å regne som enkeltvedtak, er at det gis klageadgang. Departementet antar at forvaltningslovens regler bør legges til grunn, slik som for registerføringen i Enhetsregisteret mv. Departementet antar at det ikke er nødvendig med ytterligere regler i forskriften.

8.3 Andre GDPR-relaterte problemstillinger

Videre vil registerførers behandling av avgjørelser om pålegg og tvangsmulkt som rettes mot *registreringspliktige* som sådan, passe dårlig med virkeområdet til GDPR artikkel 22. Registreringspliktige er, med et potensielt unntak for forvaltere av utenlandske truster eller lignende juridiske arrangementer, aldri fysiske personer. De synes dermed ikke å være omfattet av definisjonen av «den registrerte», som er knyttet til identifiserbare fysiske personer, jf. GDPR artikkel 4 nr. 1.

Etter departementets vurdering reiser GDPR også enkelte andre problemstillinger. Den første gjelder mulighetene for fysiske personer til å kreve opplysninger om seg selv rettet, jf. artikkel 16. I denne sammenhengen er det vesentlig at forslaget hviler på at ansvaret for innhenting og registrering av opplysninger i registeret er den registreringspliktiges.

Registerfører skal i utgangspunktet ha begrenset kontroll med underliggende faktum for registrering av opplysninger (se nærmere om dette nedenfor). Dette er samme modell som benyttes i samtlige andre europeiske land departementet er kjent med. Det gir derfor liten

mening at reelle rettighetshavere skal henvende seg direkte til registerfører for retting av ev. uriktige opplysninger som er oppgitt av registreringspliktig. Departementet foreslår derfor en særskilt regel om at varsler om feil kan rettes til registerfører etter at registreringspliktig er blitt varslet, men uten at korrigering er gjort, se forslag til § 3-3 tredje ledd. Departementet forslag inneholder ikke krav om at opplysningene endres eller skjermes før et slikt varsel er håndtert fra registreringspliktiges side. Dersom det hadde vært tilfelle, ville det slik departementet ser det være for enkelt å søke å unndra seg den offentligheten som er formålet med registeret.

Samtidig kan det i prinsippet forekomme at en registreringspliktig ikke vil registrere en slik endring. I disse tilfellene bør registerfører kunne kontaktes.

Registerfører bør uansett kunne rette åpenbare feil, slik som skrivefeil o.l. For å avskjære eventuell tvil om at registerfører *kan* rette andre åpenbare feil, foreslår departementet en generell bestemmelse om retting, se forslag til § 3-3.

9 Registrering av opplysninger i registeret

9.1 EØS-rett

I Prop. 109 L (2017-2018) fremgår følgende i punkt 7.1 om direktivets krav til registrering av opplysninger i registeret:

«Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 nr. 4 stiller krav om at opplysningene i det sentrale registeret skal være «tilstrekkelige, nøyaktige og aktuelle» («accurate, adequate and current»). I artikkel 31 nr. 5 er det stilt krav om at opplysninger om reelle rettighetshavere i juridiske arrangementer er «tilstrekkelige, nøyaktige og ajourført» («adequate, accurate and up-to-date»).

Opplysningene skal i alle fall omfatte reell rettighetshavers navn, fødselsmåned og -år, statsborgerskap og bostedsstat, samt opplysninger om arten og omfanget av den økonomiske interessen den reelle rettighetshaveren har («nature and extent of the beneficial interest held»).

Det fremgår av direktivets fortale avsnitt 14 at rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven kan få ansvaret for å legge opplysningene inn i registeret.»

9.2 Løsninger i andre land

I *Danmark* registreres opplysninger om reelle rettighetshavere med angivelse av eierskap eller stemmerettigheter. Eierskap og stemmerettigheter angis med konkrete prosentangivelser, inkludert desimaler. Både eierskap og stemmerettigheter skal registreres. Det er likevel en minstesats på 25 pst. eierskap, slik regelverket og veiledningen fremstår. Indirekte eierskap angis ved at det opplyses at eierskapet er indirekte. Det fremgår ikke hvilke selskaper som inngår i eierkjeden. Danmark har samtidig et løpende oppdatert offentlig tilgjengelig aksjeeierskapsregister. Reelle rettighetshavere kan også få status som det gjennom rettigheter knyttet til utpeking av ledelsen, vedtektsbestemt rett til å godkjenne årsrapport for utbyttebetaling eller andre vetorettigheter kombinert med eierskap.

I *Sverige* registreres opplysninger om reelle rettighetshavere med angivelse av eierskap eller stemmerettigheter, oppgitt i prosent. Det er et minstekrav om 25 pst. eierskap eller stemmerettigheter for å kunne anses som reell rettighetshaver på dette grunnlaget. Rett til å utpeke eller avsette mer enn halvparten av styremedlemmene i registreringspliktig gir også status som reell rettighetshaver. Det skal registreres om rettighetene er direkte eller indirekte. Ved indirekte kontroll skal det registreres opplysninger om alle mellomliggende juridiske personers og arrangementers foretaksnavn og, om det finnes, organisasjonsnummer.

Sverige har også regler om konsolidering av nærståendes posisjoner. Ved registreringen skal det registreres opplysninger om alle konsoliderte nærstående, med angivelse av samme type kontroll for alle.

I *Storbritannia* registreres opplysninger i registeret ved hjelp av et utvalg konkrete alternativer. Alternativene gir ikke detaljert informasjon om det underliggende grunnlaget for registreringen av opplysninger. Personer som opptrer samlet og samlet oppfyller et gitt vilkår for å registreres som reelle rettighetshavere, registreres alle sammen under samme kategori. Det angis ikke nærmere at de opptrer samlet eller hvordan den samlede innflytelsen eventuelt fordeler seg på personene.

Det britiske regelverket legger videre opp til at det skal være mulig å registrere foretak som «Persons with Significant Control» (PSC) / reelle rettighetshavere. En forutsetning er imidlertid at foretaket enten er britisk eller registrert i et land med tilsvarende regler og krav til åpenhet om registre over reelle rettighetshavere, slik departementet forstår regelverket.

9.3 Departementets vurderinger og forslag

9.3.1 Generelt

Departementet foreslår at det gis enkelte nærmere regler om registrering av opplysninger om grunnlaget for at en person er regnet som reell rettighetshaver. En del opplysninger fremgår allerede av lov om register over reelle rettighetshavere § 9, se også punkt 5.1.3.2. Det er særlig registreringen av hvorfor en person er å anse som reell rettighetshaver, og grunnlaget for denne posisjonen, som det er behov for nærmere regler om.

Om fysiske personer skal det registreres *hvorfor de er identifisert som reelle rettighetshavere*. På samme måte som ved innhenting av opplysninger for registreringspliktige (jf. punkt 4.3), dekker dette både *posisjonen* til vedkommende, og *grunnlaget* for at vedkommende er i den nevnte posisjonen.

I det følgende vil det redegjøres for forslagene fordelt på de ulike hovedgruppene registreringspliktige: juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger, stiftelser og utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer.

Som nevnt i punkt 1.5, 3 og 4.3.1, må det for utenlandske enheter tas stilling til hvilken kategori av regler som gjelder, m.a.o. om de skal bruke reglene for juridiske personer mv. eller truster og lignende juridiske arrangementer.

9.3.2 Juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger

Departementet foreslår at de overordnede hovedkategoriene / alternative posisjonene som reelle rettighetshavere kan ha, registreres slik (tilnærmet samme liste som i punkt 4.3.2.1):

1. Fysiske personer som direkte eller indirekte eier mer enn 25 pst. av aksjene eller andre eierandeler i selskapet, med intervallene 25,01-50 pst., 50,01-75 pst. og 75,01-100 pst.
2. Fysiske personer som direkte eller indirekte kan stemme for mer enn 25 pst. av stemmerettighetene i selskapet, med intervallene 25,01-50 pst., 50,01-75 pst. og 75,01-100 pst.
3. Fysiske personer som direkte eller indirekte kan utpeke eller avsette mer enn halvparten av medlemmene av den registreringspliktiges styrende organ (styre og tilsvarende organer).
4. Fysiske personer som kan utøve kontroll på annen måte.

Dette er de samme overordnede kategoriene som er benyttet i andre land, jf. over.

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. Det bør også registreres opplysninger om hva grunnlaget for å anses å være reell rettighetshaver er. Departementet foreslår derfor at et oppfølgingsspørsmål med følgende alternativer skal besvares som del av registreringen av opplysninger om reelle rettighetshavere:

- 1) direkte eierskap,
- 2) indirekte eierskap,
- 3) enighet eller avtale, formell eller uformell, med eiere, medlemmer, den juridiske personen mv. eller andre, eller vedtekter eller tilsvarende,
- 4) på annen måte utøver kontroll.

Departementet bemerker at disse alternativene knyttet til *grunnlaget* for posisjonen, kan kombineres. Et eksempel kan være kombinasjonen av direkte og indirekte eierskap, der terskelen på minst 25 pst. eierskap er oppnådd dels ved direkte eierskap og dels eierskap via et holdingselskap.

Når det gjelder indirekte eierskap, foreslår departementet at det også registreres opplysninger om mellomliggende foretak. Som omtalt over i punkt 9.2, er det et slikt krav i Sverige. Kravet gjelder registrering av svensk organisasjonsnummer, dersom den aktuelle juridiske personen mv. har det, eventuelt foretaksnavn og ev. utenlandsk organisasjonsnummer. En slik løsning vil gi vesentlig bedre åpenhet om registreringspliktiges eierskaps- og kontrollstruktur, i tillegg til å legge til rette for bedre kontroll med etterlevelse av lovens og forskriftens plikter i alle ledd. Departementet

foreslår at der det ikke finnes utenlandsk organisasjonsnummer, skal det registreres opplysninger om adresse. Dette styrker identifiseringen av slike utenlandske mellomliggende juridiske personer mv.

I tilfeller der grunnlaget for posisjon som gir status som reell rettighetshaver, er enighet eller avtale mv., skal alle de relevante personene som har oppnådd en av de aktuelle posisjonene, registreres som reelle rettighetshavere, med samme type kontroll. Dette er samme løsning som i Sverige, se over.

Alternativet «på annen måte utøver kontroll» i henholdsvis listen over posisjoner som gir status som reell rettighetshaver, og som alternativ i listen over grunnlag for å være i en spesifikk posisjon, glir gjerne over i hverandre. Alternativene er nødvendige for å fange opp eventuelle andre tilfeller som utgjør en tilstrekkelig innflytelse på selskapet til å oppfylle definisjonen av reell rettighetshaver. Dette kan også dekke tilfeller der den faktisk utøvde kontrollen avviker fra de øvrige grunnlagene for å angis som reell rettighetshaver. Som det ble nevnt i punkt 4.3.2, er det i Storbritannia utarbeidet en veiledning som angir både positive og negative avgrensninger av det tilsvarende alternativet i britisk rett. Samme sted er det sitert fra denne veiledningen.

Departementet understreker at det må skilles mellom at *kontrollen som utøves er på annen måte*, og at *grunnlaget* for utøvelsen av kontrollen verken er direkte eller indirekte innehav av eierandeler eller stemmerettigheter, avtale med andre eller vedtekter.

Departementets forslag innebærer at det gis konkrete valgalternativer i forbindelse med registreringen i Brønnøysundregistrene, og at disse gis i flere «nivåer»: først spørres det om hvilken status vedkommende har for at det skal registreres opplysninger, og deretter vil det stilles oppfølgingsspørsmål om grunnlaget for at vedkommende har fått den statusen.

Som det allerede fremgår av departementets forslag om regler om identifisering av reelle rettighetshavere i punkt 4.3, kan det forekomme tilfeller der det ikke finnes en reell rettighetshaver, eller der det antas å finnes en reell rettighetshaver som ikke er blitt identifisert. Disse to alternativene må også være med blant det som kan registreres. Dette følger allerede av lov om register over reelle rettighetshavere § 9 og behøver derfor ikke særskilt regulering i forskriften.

At disse alternativene må være tilgjengelige, innebærer ikke at terskelen for når de kan brukes, endres. Det skal fortsatt være en høy terskel for å konkludere med at det ikke finnes reelle rettighetshavere, og som antydnet i punkt 4.3, vil det uansett være nødvendig å ha oversikt over store deler av den samlede eierskapsstrukturen i den registreringspliktige.

Samtidig bør det inntre en plikt til å registrere opplysninger om ledelsen som reelle rettighetshavere, slik det implisitt er påkrevd i hvitvaskingsdirektivets definisjon av reelle rettighetshavere, se artikkel 3 nr. 6 bokstav a. Departementet foreslår at dette angis som «daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende stilling». Se utkastet til § 3-4 tredje ledd. Departementet understreker at disse opplysningene kan gjenbrukes fra offentlige registre, i den grad disse inneholder tilstrekkelige opplysninger fra før av (navn, fødsels-/d-nummer eller fødselsdato, bostedsland og statsborgerskap).

9.3.3 Stiftelser

Departementet foreslår, på samme som for juridiske personer mv. over, at opplysningene som skal registreres, er de samme som de som skal innhentes av stiftelsen. I motsetning til for juridiske personer mv., er skillet mellom *posisjonen* som gir status som reell rettighetshaver, og *grunnlaget* for den posisjonen, av mindre betydning.

Departementets forslag innebærer altså at det skal registreres opplysninger om:

- 1) Styremedlemmer og daglig leder
- 2) Personer med rett til å utpeke et flertall av styremedlemmene i stiftelsen
- 3) Personer som har avgitt grunnkapital til stiftelsen
- 4) Personer som er tilstått særlige rettigheter, jf. stiftelsesloven § 9 første ledd bokstav d
- 5) Personer som uttrykkelig er angitt som destinatar

Er noen av posisjonene nevnt i nr. 2 til 5 holdt av andre enn fysiske personer, skal det registreres opplysninger om deres reelle rettighetshavere, dersom disse finnes. På samme måte som for juridiske personer mv., se punkt 9.3.2, bør det registreres opplysninger om mellomliggende foretak. Både hensynet til åpenhet, bedre kontroll med etterlevelsen av reglene og likebehandling mellom organisasjonsformer tilsier denne løsningen.

Departementet bemerker at opplysninger om styremedlemmer og daglig leder er registrert i Enhetsregisteret. Disse opplysningene kan derfor hentes derfra.

I tillegg skal det være mulig å registrere opplysning om at det ikke finnes reelle rettighetshavere i en aktuell posisjon, på samme måte som det er gitt en egen regel om det i forbindelse med innhentingsplikten. Regler om dette følger av lov om register over reelle rettighetshavere, og behøver derfor ikke gjentas i forskriften.

Departementet viser til forslag til § 3-5.

9.3.4 Særlig om trustar og lignende juridiske arrangementer

Også for forvaltere av utenlandske trustar og lignende juridiske arrangementer vil alternativene for registreringen gi seg selv. I forslaget til § 2-2 om innhenting av opplysninger, er det angitt fem ulike posisjoner. De samme skal være alternativer for registrering i registeret, men også hensyntatt § 2-2 annet ledd siste punktum om tilfeller der ikke-fysiske personer innehar nevnte posisjoner. Slik som for juridiske personer mv. og norske stiftelser, se punkt 9.3.2 og 9.3.3, foreslår videre departementet at det skal registreres opplysninger om mellomliggende foretak. Også her gjør hensynet til åpenhet, kontroll og likebehandling seg gjeldende.

På samme måte som for stiftelser, skal det kunne registreres at det ikke finnes en reell rettighetshaver i en aktuell posisjon. Dette følger av loven selv, og det er derfor ikke behov for en særskilt bestemmelse i forskriften.

Departementet viser til forslag til § 3-5.

9.3.5 Særlig om tilfeller der reell rettighetshaver avgår ved døden

Et særlig spørsmål som kan oppstå i praksis, er hvordan registrerte opplysninger om reelle rettighetshavere som er avgått ved døden, skal håndteres.

Departementet er kjent med at det i *Danmark* i utgangspunktet må gjøres en fornyet vurdering av hvem det er som er reelle rettighetshavere i den registreringspliktige. Fører vurderingen fortsatt tilbake til avdøde, skal ev. ektefelle i uskiftet bo anses som reell rettighetshaver, ev. også andre utvilsomt identifiserte arvinger. Kan man under bobehandlingen ikke utvilsomt identifisere en arving, skal den avdøde reelle rettighetshaveren forbli registrert til bobehandlingen er avsluttet. Ved avslutning av boet må det gjøres en ny vurdering.

I *Sverige* er løsningen at avdøde reelle rettighetshavere forblir registrert i registeret inntil den relevante posisjonen er overført til en annen (ved aksjeinnehav). Dødsbo skal ikke registreres midlertidig som reell rettighetshaver.

Etter departementets vurdering fremstår den svenske løsningen som hensiktsmessig. Dermed vil registeret inneholde informasjon om reelle rettighetshavere så lenge som mulig, og man unngår hyppige omregistreringer som i den danske løsningen.

Departementet foreslår ingen særskilt bestemmelse om dette, da det vil komplisere løsningen ytterligere, uten at det fremstår som om det er et tydelig behov for det.

10 Særlige regler om registrering av opplysninger for enkelte typer registreringspliktige

10.1 Innledning

Hvitvaskingsdirektivet gir ikke detaljerte regler om mulighetene for å gi større eller mindre unntak fra regelverket. Et unntak gjelder foretak med eierandeler opptatt til handel på regulert marked, ofte kalt «børsnoterte selskaper». Disse kommer departementet tilbake til nedenfor.

For en del ulike registreringspliktige kan det oppstå spørsmål om det bør gis særlige regler om registrering av opplysninger. Departementet understreker at dette er et annet spørsmål enn om enheter bør unntas loven i sin helhet, eller om det skal gis særlige regler om hvem det er det skal innhentes opplysninger om. Departementet har behandlet disse spørsmålene allerede, se punkt 2 om lovens virkeområde og punkt 4 om reglene om identifisering av reelle rettighetshavere.

For ordens skyld understreker departementet at enkelte ytterligere særregler har vært vurdert. Det omfatter f.eks. heleide datterselskaper av juridiske personer mv. som er unntatt loven, slik som heleide datterselskaper av staten, kommuner osv. Begrunnelsen er at disse ikke vil ha reelle rettighetshavere basert på eierskaps- og stemmerettighetskriteriene, fordi det ikke er noen fysiske personer som står bak staten, kommunen osv. Det er likevel viktig å understreke at en løsning der kun heleide selskaper var underlagt særlige regler, ville være kompliserende og kunne gi uheldige utslag – det

kan tenkes at det ville påvirke eiersammensetningen i selskaper, uten at det hadde andre begrunnelser enn å legge til rette for tilpasninger til reglene om registeret. Dessuten ville det være krevende å kontrollere at registeret var oppdatert.

10.2 Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF-er)

Departementets utgangspunkt er at det er behov for tilgang på opplysninger om juridiske personer mv. som opererer i Norge. Samtidig kan det tenkes tilfeller der norskregistrerte utenlandske foretak (NUF-er) er underlagt regler om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere i sitt hjemland. Innenfor EØS-området er det etter fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv krav om opprettelse av registre over reelle rettighetshavere som skal være offentlig tilgjengelige. Relevante offentlige myndigheter skal kunne få utlevert opplysninger fra slike registre gratis fra sine motparter i EØS-området innen rimelig tid (se hvitvaskingsdirektivet artikkel 30 nr. 7):

«Member States shall ensure that competent authorities and FIUs are able to provide the information referred to in paragraphs 1 and 3 to the competent authorities and to the FIUs of other Member States in a timely manner and free of charge.»

Videre er departementet kjent med at *Sverige* har inntatt en uttrykkelig unntaksregel for innhenting og registrering av opplysninger i sitt register for utenlandske foretak som er hjemmehørende i EØS-området. Etter departementets vurdering gir det også god sammenheng i regelverket om det norske registeret forutsetter eksistensen av tilsvarende regelverk i andre EØS-stater.

Departementet foreslår derfor at det gis en egen regel om at NUF-er som er underlagt plikt til å registrere opplysninger om reelle rettighetshavere i en annen EØS-stat, kan registrere opplysninger om registeret det skal registrere opplysninger i, se forslag til § 3-6. Departementet understreker at det ikke gis en regel om unntak fra pliktene til å identifisere reelle rettighetshavere. Opplysningene skal også utleveres til offentlige myndigheter etter den generelle regelen om det i lovens § 6.

For øvrig viser departementet til det som er sagt i punkt 4.3.1 om hvilken løsning det enkelte NUF-et skal bruke for å registrere opplysninger om reelle rettighetshavere. Noen NUF-er kan i realiteten være et trustlignende juridisk arrangement, og må i så fall ventes å registrere opplysninger om reelle rettighetshavere som et juridisk arrangement, ikke som en juridisk person mv.

10.3 Særlig om selskaper med eierandeler tatt opp til handel på regulert marked («børsregistrerte selskaper»)

Som nevnt i innledningen til punktet her, gjør hvitvaskingsdirektivet et unntak fra definisjonen av reell rettighetshaver for selskaper med eierandeler tatt opp til handel på regulert marked («børsregistrerte selskaper»).

Videre bemerker departementet at alle andre europeiske land som departementet er kjent med at har opprettet registre over reelle rettighetshavere, har gjort unntak for børsregistrerte selskaper. I praksis innebærer det at disse foretakene ikke behøver å

identifisere reelle rettighetshavere og registrere opplysninger om disse i det sentrale registeret over reelle rettighetshavere. Til dels gjelder det samme for heleide datterselskaper av slike selskaper. 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.

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.

Departementet presiserer at disse vurderingene er begrenset til foretak som har eierander tatt opp til handel på regulert marked. Vurderingene gjør seg *ikke* gjeldende for ikke-børsregistrerte foretak som har registrert aksjer i et *verdipapirregister*, noe en rekke aksjeselskaper har valgt å gjøre. Disse AS-ene må innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere som andre AS.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved om heleide datterforetak av børsregistrerte selskaper bør være underlagt de alminnelige reglene om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere. Begrunnelsen er at situasjonen vil ligne den departementet har beskrevet i punkt 10.1, men på bakgrunn av de samme betraktningene foreslår ikke departementet ytterligere særregler. Departementet viser til forslaget til § 4-1.

11 Tilgang/innsyn i registeret. Avgivelse av opplysninger

11.1 EØS-rett

Departementet redegjorde for EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv sine krav til innsyn i registeret over reelle rettighetshavere i Prop. 109 L (2017-2018) punkt 9.1 (femte hvitvaskingsdirektiv er omtalt som «revidert fjerde hvitvaskingsdirektiv»):

«I henhold til fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 nr. 5 og 6 samt artikkel 31 nr. 4 skal opplysningene som registreres av henholdsvis juridiske enheter og forvaltere av utenlandske juridiske arrangementer, være tilgjengelige for kompetente myndigheter og den finansielle etterretningssenheten. I tillegg til kompetente, offentlige myndigheter, skal rapporteringspliktige, som ledd i gjennomføringen av kundetiltak etter hvitvaskingsregelverket, ha tilgang til opplysningene i registeret. I revidert fjerde

hvitvaskingsdirektiv er kravene til innsyn for allmennheten endret. For registrerte opplysninger om juridiske enheter stilles det ikke lenger krav om at allmennheten har en «legitim interesse» for å kunne få tilgang. For opplysningene om juridiske arrangementer skal allmennheten gis innsyn der det foreligger en «legitimate interest» eller det inngis en skriftlig begjæring om innsyn vedrørende et juridisk arrangement som besitter en kontrollerende interesse i en juridisk enhet som ikke er omfattet av artikkel 30 nr. 1.

Innsyn kan betinges av innlogging og betaling av et gebyr, se artikkel 30 nr. 5 tredje ledd og revidert fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 31 nr. 4a. Gebyret skal ikke være større enn det som er nødvendig for å finansiere de administrative utgiftene til registeret, herunder kostnader til drift og utvikling av registeret.

Det er åpnet for å gjøre unntak fra kravene om tilgang på opplysningene i registeret for visse rapporteringspliktige og andre personer og organisasjoner med en legitim interesse. Dette skal bare skje unntaksvis fra sak-til-sak («case-by-case basis»), begrunnet i at den reelle rettighetshaveren vil kunne utsettes for risiko for bedrageri, frihetsberøvelse, utpressing, vold eller trusler, eller fordi den reelle rettighetshaveren er mindreårig eller umyndiggjort. I endringene til fjerde hvitvaskingsdirektiv er det presisert at en slik avgjørelse må baseres på en «detailed evaluation of the exceptional nature of the circumstances», og dessuten at risikoen omtalt ovenfor må være uforholdsmessig stor. Medlemsstater som åpner for slike unntak, må føre årlig statistikk over antallet unntak som er innvilget, og begrunnelsen for unntakene. Statistikken skal rapporteres til EU-kommisjonen.»

11.2 Løsninger i andre land

Departementet er kjent med at tilgangen til registeret i ulike land i Europa er løst på ulike måter. I møter på europeisk nivå der andre land har redegjort for egne løsninger, fremgår det at praktisk talt alle land har implementert fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv, herunder tilgang for offentligheten. Variasjonene mellom landene er tydeligst i spørsmålet om det skal kreves innlogging eller betaling av et gebyr for offentlighetens tilgang. Enkelte land krever betaling også for offentlige myndigheter og rapporteringspliktige etter hvitvaskingslovens tilgang til registrerte opplysninger. Størrelsen på gebyret varierer.

Det er også variasjon mellom landene hva gjelder hvor mye ekstra opplysninger og dokumentasjon som kreves registrert, og dermed også hvor stort skillet mellom offentlighetens og øvrige aktørers tilgang er. Enkelte land skjermes eksempelvis bare personlig identitetsnummer.

Et særlig spørsmål som er løst ulikt på tvers av EU, er adgangen til å foreta kryssøk. Alle land indikerte at dette skal være en mulighet for offentlige myndigheter, og de fleste indikerte også at særskilte rapporteringspliktige skal kunne gjøre det. Annerledes var det med offentligheten. En del land ønsket ikke å legge til rette for kryssøk for offentligheten, mens det samtidig var en rekke land som planla å legge til rette for slike søk.

11.3 Departementets vurderinger og forslag

11.3.1 Offentlige myndigheters og rapporteringspliktiges tilgang

En rekke *offentlige myndigheter* må sikres direkte tilgang til registeret, herunder opplysninger om fødselsnummer/d-nummer.

I hvitvaskingsdirektivet er det spesifisert en rekke myndigheter som skal få tilgang til registeret. Departementet antar at det er nyttig med en forskriftsbestemmelse som sikrer et utvetydig rettslig grunnlag for de relevante myndighetene til å få tilgang til opplysningene. Samtidig bør forskriftsbestemmelsen referere funksjonelt til relevante myndigheter. Dette sikrer fleksibilitet i tilfelle av organisatoriske endringer i relevante myndigheter. Løsningen åpner, slik departementet forstår det, for at relevante myndigheter også senere kan gis tilgang til registeret, slik at ikke alt må være avklart allerede nå.

Departementet foreslår derfor at det gis en særskilt forskriftsbestemmelse om at følgende myndigheter skal få tilgang til registeret, herunder opplysninger om fødsels- og d-nummer:

- politi- og påtalemyndighet
- skattemyndigheter
- tilsynsmyndigheter for rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket
- andre myndigheter med ansvar for å etterforske og påtale hvitvasking, primærforbrytelser og terrorfinansiering
- andre myndigheter med ansvar for sporing, båndlegging og inndragning av utbytte

Listen er basert på femte hvitvaskingsdirektivs endringer i hvitvaskingsdirektivet artikkel 30 nr. 6.

Når det gjelder *andre myndigheters* tilgang til registeret, vil disse kunne få tilgang på lik linje med allmennheten, se nedenfor. Et unntak bør likevel gjøres for tilsynsmyndigheten for stiftelser. Det kan være viktig for stiftelsestilsynet å få tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere i forbindelse med kontroll av om reglene i stiftelsesloven følges. Departementet foreslår derfor at også tilsynsmyndigheten for stiftelser føyes til bestemmelsen om myndigheter som bør få en utvidet tilgang til registeret over reelle rettighetshavere.

Departementet foreslår at offentlige myndigheters tilgang til registeret også legger til rette for *kryssøk*. Med kryssøk menes at registeret er søkbart på reelle rettighetshavere, ikke bare juridiske personer mv. Dette antas å kunne være av vesentlig betydning for offentlige myndigheter når det eksempelvis skal kartlegges hvilke verdier som skal sikres i forbindelse med etterforskning.

Også en del *rapporteringspliktige* bør kunne få fullstendig tilgang til registeret, herunder fødsels- og d-nummer. Det antas å kunne bidra til å heve kvaliteten på registeret, da det gir bedre grunnlag for rapporteringspliktige til å avgjøre om det er feil i registeret som skal medføre en varslingsplikt. I hvitvaskingsdirektivet er det gjort et skille mellom ulike

typer rapporteringspliktige. Skillet går mellom rapporteringspliktige som er «credit and financial institutions» eller en type «public officials» på den ene siden, og andre rapporteringspliktige på den andre siden. Etter departementets vurdering kan samme avgrensning legges til grunn når det gjelder tilgangen til fødsels- og d-nummer. Rapporteringspliktige omfattet av definisjonene av «credit and financial institutions» er rapporteringspliktige som nevnt i hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav a, b, c, e, g, h til k, n og o.

Når det gjelder *historiske opplysninger*, viser departementet til at opplysningene i registeret skal lagres i minst ti år etter at den registreringspliktige opphørte eller avsluttet sin virksomhet i riket, se lov om register over reelle rettighetshavere § 13. Det betyr at opplysningene i alle fall må lagres i ti år etter at en juridisk person mv. tas ut av registeret.

Departementet bemerker at det ikke er uttrykkelige krav i fjerde hvitvaskingsdirektiv om tilgang til historiske opplysninger. Det er samtidig liten tvil om at dette vil være av vesentlig betydning for offentlige myndigheter ved bl.a. undersøkelser og etterforskning av lovbrudd, herunder tilsynsmyndigheters undersøkelser av om rapporteringspliktige har etterlevd regelverket, eller skattemyndighetene som undersøker om relevant regelverk er fulgt. Opplysningene kan også være av betydning for rapporteringspliktige som ledd i løpende risikovurderinger av kunder og undersøkelser rundt mistenkelige forhold som kan lede til rapportering etter hvitvaskingsregelverket.

Etter departementets vurdering er det derfor gode grunner til å gi offentlige myndigheter og rapporteringspliktige tilgang til historiske opplysninger. Et særlig spørsmål er hvor gamle opplysninger det skal kunne gis tilgang til. Etter departementets vurdering synes det å gi god sammenheng i regelverket om det gis tilgang til historiske opplysninger om eksisterende registreringspliktige i samme utstrekning som opplysninger skal lagres om registreringspliktige som er opphørt – dvs. ti år. I praksis betyr det at der det er gått mer enn ti år siden en opplysning var aktuell om reelle rettighetshavere, behøver det ikke lenger gis tilgang til opplysningene.

Departementet antar at det ikke er nødvendig med særskilte regler for å gi slik tilgang, men bemerker at det da heller ikke gis regler som forbyr slik tilgang til registerets opplysninger. For øvrig bemerker departementet at i den grad tilgang til historiske opplysninger må bero på videreutvikling av registeret hos Brønnøysundregistrene, vil tilgang til historiske opplysninger først kunne gis på et senere tidspunkt.

11.3.2 Allmennhetens tilgang

I lov om register over reelle rettighetshavere er det bestemt at «enhver» skal ha tilgang til registeret. Tilgangen skal likevel ikke gjelde for opplysninger om fødselsnummer eller D-nummer. Tilgangen kan betinges av innlogging og betaling av et gebyr.

I Prop. 109 L (2017-2018) punkt 9.5 ga departementet uttrykk for følgende om innsyn i registeret:

«Et særlig spørsmål er om det skal stilles krav om innlogging eller betaling av et gebyr for å kunne gjøre søk i registeret. Dette er det åpnet for i fjerde hvitvaskingsdirektiv, også etter endringene som ble gjort i direktivet våren 2018.

I denne sammenheng er det relevant at opplysningene om reelle rettighetshavere i stor utstrekning vil bygge på allerede offentlig informasjon om eierskap i norske selskaper. Departementet presiserer at en tilgjengeliggjøring av disse opplysningene på internett likevel innebærer noe nytt, fordi det forenkler tilgangen i vesentlig grad. Videre er det relevant at et krav om innlogging eller gebyr antas å føre til en vesentlig mer begrenset bruk av registeret enn dersom opplysningene ligger åpent tilgjengelig uten begrensninger. Dette vil igjen kunne svekke offentlighetens kontroll, og dermed gå ut over formålet med regelverket, særlig hensynet til å sikre korrekte og oppdaterte opplysninger om reelle rettighetshavere blant annet for å forebygge at de juridiske enhetene og utenlandske juridiske arrangementene misbrukes til kriminalitet. Se punkt 4.6. Departementet presiserer at offentlige myndigheter og rapporteringspliktige uansett skal sikres tilgang. Det er også av betydning at et krav om innlogging og betaling vil føre til økte utgifter tilknyttet både utvikling og drift av registeret.

Et krav om innlogging eller gebyr vil i tillegg føre til at registeret ikke vil være enkelt tilgjengelig for rapporteringspliktige eller myndigheter i andre land, som kan ha bruk for registeret i tilfeller der norske foretak eksempelvis oppretter kundeforhold i utlandet. For offentlige myndigheter i utlandet vil man med et åpent register uten innlogging og betaling kunne redusere behovet for særskilte anmodninger til norske myndigheter om å utveksle registrerte opplysninger om reelle rettighetshavere. Dette vil kunne være ressursbesparende.»

Etter departementets vurdering er det ikke kommet til nye forhold siden fremleggelsen av lovproposisjonen sommeren 2018 som gir grunn til å endre på vurderingene gjengitt i sitatet over. Tvert imot er offentlighetens behov for god tilgang på opplysninger om reelle rettighetshavere bl.a. blitt understreket av en enstemmig finanskomité ved behandlingen av departementets lovproposisjon, se Innst. 143 L (2018-2019) s. 2-3, der det bl.a. gis uttrykk for følgende:

«Komiteen peker på at finansiell åpenhet er avgjørende for å sikre et godt økonomisk system med sunn og åpen konkurranse, rettferdig fordeling og finansiering av offentlige tjenester. Hemmelighold av finansiell informasjon legger til rette for ulovlige pengestrømmer, undergraver skattegrunnlagene og bidrar til å gjøre korrupsjon, hvitvasking og terrorfinansiering mulig.

(...)

Komiteen peker videre på at finansiell åpenhet og bredt innsyn vil skape økt åpenhet rundt uheldige bindinger, konkursryttere og arbeidslivskriminalitet. Sivilsamfunnets bidrag gjennom organisasjoner og medier, samt varslere og publikum, er også avgjørende i et velfungerende samfunn med høy tillit. Mest mulig åpenhet om eierskap er med på å beskytte det økonomiske systemet som er bygd opp i Norge, og derigjennom ivareta et fungerende demokrati.

Komiteen viser til at regjeringen i Prop. 109 L (2017–2018) foreslår at registeret skal være åpent for alle, uten krav til innlogging, norsk ID-nummer eller krav om «legitim interesse» for å få tilgang. Komiteen mener dette er positivt, og viser til at dette er en oppfølging av Innst. 298 S (2014–2015), hvor det ligger en forutsetning om at allmennheten til enhver tid skal kunne ha innsyn i et slikt register over endelige, reelle eiere.

Komiteen peker på at det i § 11 i proposisjonens lovforslag foreslås at tilgangen til registrerte opplysninger kan reguleres i forskrift. Komiteen vil understreke viktigheten av at allmennheten til enhver tid skal kunne ha innsyn i registeret over reelle eiere og tilgang til lagrede historiske data og rådata.»

Departementet presiserer at det i lovforslaget ligger en mulighet til å kreve innlogging og betaling av et gebyr, men at innføringen av dette ble overlatt til forskrift. Departementet foreslår ikke at det stilles krav om innlogging eller gebyr for å slå opp i registeret, og viser til sitatene over.

Departementet finner grunn til å bemerke at det kan være innsigelser knyttet til at opplysninger som av enkelte kan oppfattes som personlige, blir offentlig tilgjengelige. Til det viser departementet til at det dreier seg om engasjementer av økonomisk karakter, som generelt er av offentlig interesse. Videre er slike opplysninger i dag offentlig tilgjengelig i stor utstrekning, slik som for eierskap i aksjer og posisjon som styremedlem eller daglig leder. At disse opplysningene er av offentlig interesse er også begrunnet i sitatene inntatt over, som gjenspeiler at en av hovedbegrunnelsene bak registeret for Norges del nettopp er å øke offentlighetens innsyn.

Særlig om kryssøk

Et særlig spørsmål som tidligere har vært gjenstand for debatt, er om et register skal legge til rette for kryssøk for allmennheten, altså at det kan søkes på reelle rettighetshavere, og ikke bare på juridisk enhet mv. (jf. punkt 11.3.1).

Departementet er kjent med at det i bl.a. Danmark er mulig å få oversikt over alle roller en person har, herunder hvilke roller personen har som reell rettighetshaver i juridiske personer. Samtidig er departementet kjent med at andre europeiske land har valgt å avgrense denne muligheten til offentlige myndigheter.

Departementet bemerker at det er liten tvil om at en slik åpenhet om status som reell rettighetshaver innebærer en vesentlig større åpenhet enn dersom muligheten reserveres for offentlige myndigheter. Eksempelvis vil potensielt ulovlige og andre kritikkverdige dobbeltroller som kan indikere misbruk av stillingen, kunne avdekkes, slik det er blitt gjort i en rekke medier siden Skatteetatens aksjonærregister ble tilgjengeliggjort for offentligheten. Enkelte kan oppfatte dette som en belastning. Samtidig er det slik at Skatteetatens aksjonærregister i dag, slik det tilgjengeliggjøres for offentligheten, gir mulighet for kryssøk. For norske aksjeeiere som ikke kanaliserer sitt eierskap via utlandet, er det dermed i alle tilfelle begrenset i hvilken grad en mulighet for kryssøk på reelle rettighetshavere vil medføre en større åpenhet enn i dag. Etter departementets vurdering tilsier også de grunnleggende formålene bak regelverket om mer åpenhet, at det blir mulig også for allmennheten å foreta kryssøk.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at løsningen legger til rette for kryssøk. Om dette gjøres ved tilgjengeliggjøring av åpne data eller på annen måte, er etter departementets vurdering av underordnet betydning i denne sammenhengen. Det kreves uansett ikke særskilte regler for dette.

For øvrig kan ikke departementet se at det foreligger begrensninger på handlingsrommet i verken Den europeiske menneskerettighetskonvensjon eller Grunnloven. Formålet med regelverket omfatter å øke åpenhet om eierskapet og kontrollen over juridiske personer i Norge, for på den måten å bidra til å motvirke mulig misbruk av de samme juridiske personene. Departementet kan ikke se at en sammenstilling av offentlige opplysninger, slik det er foreslått her, innebærer et inngrep som det kreves spesiell hjemmel til. I alle tilfelle mener departementet at de hensynene som tilsier at opplysningene offentliggjøres, er så vidt vesentlige at inngrepet er proporsjonalt. Andre tiltak kan heller ikke sikre den tilstrekkelige offentligheten.

Særlig om historiske opplysninger

Slik som for offentlige myndigheter og rapporteringspliktige, jf. punkt 11.3.1, kan det oppstå spørsmål om allmennheten bør ha tilgang til historiske data i registeret. Det er ingen tvil om at det for bl.a. pressen vil kunne være nyttig å ha tilgang til opplysninger om historiske forhold. Når det her er snakk om tilgang til historiske forhold, gjelder det både eldre opplysninger om eksisterende registreringspliktige og opplysninger om registreringspliktige som er opphørt.

Etter departementets vurdering er det liten grunn til å skille mellom tilgangen til de to ulike typene historiske forhold. Bl.a. er det en kjent problemstilling at kriminelle misbruker foretak ved raske opprettelser og nedleggelse, og tilgang til historiske opplysninger om opphørte foretak kan bidra til å motvirke denne trenden. På samme måte som for offentlige myndigheter og rapporteringspliktige, foreslår derfor departementet at allmennheten skal kunne få tilgang til historiske opplysninger.

Departementet viser til forslag til § 3-9.

11.3.3 Særskilt unntak fra innsyn i enkelttilfeller

I lov om register over reelle rettighetshavere § 11 annet ledd er det inntatt en hjemmel til å gi nærmere regler om unntak fra innsyn i enkelttilfeller under ekstraordinære omstendigheter. I hvitvaskingsdirektivet synes en slik unntaksmulighet å være valgfri. Videre er det bestemt i femte hvitvaskingsdirektiv at ev. unntak fra innsyn bare kan gjøres på en «case-by-case basis». Unntaket må dessuten være begrunnet i konkrete omstendigheter som gjør det disproporsjonalt risikabelt at vedkommende tilgjengeliggjøres som reell rettighetshaver.

Departementet antar at det vil kunne medføre særskilt ressursbruk for Brønnøysundregistrene å motta og behandle slike søknader. Samtidig skal det være en høy terskel for å unnta opplysninger fra innsyn. Det vil ikke være tillatt å automatisere denne saksbehandlingen på en måte som reduserer ressursbruken – sakene må likevel gås gjennom enkeltvis og unntak kan bare besluttes i enkelttilfeller. En generell unntaksregel for en gruppe personer, eksempelvis mindreårige, synes det ikke å være rom for i direktivet.

Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på behovet for en slik unntaksregel, som uansett vil antas å måtte ligne svært mye på direktivets regel.

Departementet finner for øvrig grunn til å nevne at det i femte hvitvaskingsdirektiv er bestemt at det skal føres statistikk over bruken av unntaksregelen, og det skal rapporteres til EU-kommisjonen om bruk av unntakshjemmelen.

Departementet bemerker for ordens skyld at det uansett ikke skal gjøres unntak fra innsyn for offentlige myndigheter og de fleste rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.

12 Varslingsplikt ved avdekking av uoverensstemmelser. Kontroll av registrerte opplysninger.

12.1 EØS-rett

Departementet redegjorde for EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv sine krav til kontroll av registrerte opplysninger i registeret over reelle rettighetshavere i Prop. 109 L (2017-2018) punkt 8.1:

«Fjerde hvitvaskingsdirektiv stilte i artikkel 30 og 31 opprinnelig ingen spesifikke krav til verifiseringen av registrerte opplysninger om reelle rettighetshavere, utover at opplysningene skulle være «accurate».

I endringene i fjerde hvitvaskingsdirektiv som ble vedtatt i mai 2018, er artikkel 30 nr. 4 nå gitt følgende ordlyd:

«4. Member States shall require that the information held in the central register referred to in paragraph 3 is adequate, accurate and current, and shall put in place mechanisms to this effect. These mechanisms shall include requiring obliged entities and, if appropriate and to the extent that this requirement does not interfere unnecessarily with their functions, competent authorities to report any discrepancies they find between the beneficial ownership information available in the central registers and the beneficial ownership information available to them. In case of reported discrepancies Member States shall ensure that appropriate actions will be taken to resolve the discrepancies in a timely manner and, if appropriate, that in the meantime a specific mention is included in the central register.»

En tilsvarende ordlyd, tilpasset forvaltere av utenlandske juridiske arrangementer, er gitt i artikkel 31 nr. 5.»

12.2 FATFs anbefalinger

I Prop. 109 L (2017-2018) punkt 8.2 redegjorde departementet slik for kravene i FATFs anbefalinger:

«Anbefaling 24 stiller krav om at opplysningene om reelle rettighetshavere er «accurate», men stiller ikke nærmere krav til hvordan opplysningene skal bekreftes. I evalueringspraksis er anbefalingen gitt et mer presist innhold, blant annet i rapporten om Norge fra desember 2014. Her fremgår det på s. 113 under «Key findings» at

«the company registry system is passive and reactive, with little active monitoring and limited sanctions. This approach should be adjusted to introduce some form of more

proactive monitoring and stronger sanctions, which are implemented and used in practice.»

At det må innfortolkes et krav om noen grad av tilsyn og kontroll støttes videre av FATFs veiledningsdokument om reelle rettighetshavere, evalueringsmetodologi og evalueringspraksis.»

12.3 Departementets vurderinger og forslag

12.3.1 Varsling til registeret om feilaktig registrering av opplysninger

Departementet foreslår at rapporteringspliktige og offentlige myndigheter skal varsle registeret i tilfeller der de mener at registrerte opplysninger ikke er korrekte.

Departementet viser til at dette er påkrevd etter direktivet, og dessuten fremstår som en rasjonell måte å utnytte rapporteringspliktiges kundetiltak etter hvitvaskingsloven på for å bidra til høyere kvalitet på opplysningene i registeret over reelle rettighetshavere.

Avgrensningen av hvilke myndigheter og rapporteringspliktige som kan gis en slik varslingsmulighet og tilhørende rett til innsyn i varsler, jf. nedenfor, bør tilpasses forslagene departementet har redegjort for over i punkt 11.3. Det gir sammenheng i regelverket og gjør det dessuten enkelt å lage tekniske løsninger for registerfører.

Varslingsplikten utløses der relevante rapporteringspliktige eller offentlige myndigheter etter å ha konsultert registeret konstaterer at opplysningene ikke er i samsvar med det de selv mener er korrekte opplysninger som de selv har innhentet som ledd i å identifisere reelle rettighetshavere i den aktuelle juridiske personen, enheten, sammenslutningen eller arrangementet. Departementet finner grunn til å bemerke at varslingsplikten ikke uten videre utløses av at de potensielt mer omfattende undersøkelsene utført av rapporteringspliktige har identifisert andre personer enn de(n) som registreringspliktige har identifisert ved de mer objektive kriteriene departementet foreslår skal ligge til grunn for registrering. Samtidig 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.

Departementet foreslår videre at det kan oppgis opplysninger om reelle rettighetshavere fra rapporteringspliktiges side. Opplysningene som registreres om varselet, herunder hvem det er som har varslet og når, samt opplysninger om reelle rettighetshavere, bør være synlige for relevante offentlige myndigheter og rapporteringspliktige. Departementet er noe mer i tvil om opplysninger om innholdet i varselet og andre påståtte reelle rettighetshavere skal være synlig for allmennheten. Etter departementets vurdering er det gjort et skille mellom allmennheten på den ene siden og offentlige myndigheter og rapporteringspliktige på den andre siden i direktivet. En mulighet vil kunne være at allmennheten får et generelt varsel om at det kan være at opplysningene i registeret ikke stemmer. Allmennhetens behov for de underliggende opplysningene om hvem som har varslet, når det ble varslet, og hvem som i stedet eller i tillegg påstås å være reelle rettighetshavere, kan synes noe mer begrenset. I alle tilfeller understreker departementet at det er meningen at varsler om ev. uoverensstemmelser skal føre til aktivitet fra den

registreringspliktiges side, jf. nedenfor. Varselet skal uansett ikke føre til noen automatisk skjerming av opplysninger i registeret e.l. Om oppfølging av disse varslene, vises det til punkt 12.3.2.

12.3.2 Kontroll av registrerte opplysninger – automatisk kontroll og stikkprøvekontroll etter en risikobasert tilnærming

Departementet foreslår at der det er varslene fra rapporteringspliktige eller offentlige myndigheter om at registrerte opplysninger ikke stemmer, skal denne varslingen være synlig for andre rapporteringspliktige, offentlige myndigheter samt registerfører. Videre skal registerfører varsle den registreringspliktige om at det er registrert et slikt varsel om uoverensstemmelser i registeret. I den grad det er mulig, kan slike pålegg gjøres automatisk. Den registreringspliktige må få en frist til å følge opp varselet. Departementet foreslår at denne skal være to uker, som også er fristen for å oppdatere registeret etter endringer, se lov om register over reelle rettighetshavere § 9 fjerde ledd. Oppfølgingen kan gå ut på å fastholde at de registrerte opplysningene er korrekte eller registrere nye opplysninger. Ved utløpet av tidsfristen foreslår departementet at det rutinemessig skal påløpe tvangsmulkt. Departementet foreslår at det samtidig angis i registeret at de registrerte opplysningene i registeret (før eventuell retting som oppfølging av varselet) ikke nødvendigvis er korrekte. Slike opplysninger antas å være nyttige for enhver, for å bidra til å sikre korrekte opplysninger i registeret.

Departementet foreslår videre at registerfører skal kunne gjennomføre risikobaserte stikkprøvekontroller av registrerte opplysninger. I hvilken grad det faktisk skal gjennomføres risikobaserte stikkprøvekontroller, er ikke et spørsmål som behandles her.

Departementet viser til forslag til § 3-10.

13 Innhenting av opplysninger fra andre offentlige registre

Departementet foreslår en bestemmelse om at registeret over reelle rettighetshavere kan hente opplysninger fra andre offentlige registre. Dette er aktuelt for bl.a. Folkeregisteret, Stiftelsesregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Slik Brønnøysundregistrenes internettsider fungerer i dag, fremstår grunnleggende informasjon om de juridiske personene samlet for brukerne. Departementet foreslår at tilsvarende mulighet gis for registeret over reelle rettighetshavere, slik at selskapsinformasjonen kan konsolideres. Det er videre et særskilt poeng at muligheten for å innhente opplysningene fra andre offentlige registre bygger opp under målsetningen om at bl.a. næringslivet bare skal måtte sende de relevante opplysningene til det offentlige én gang, for så å kunne gjenbrukes.

Departementets forslag til innhentingshjemmel er generell, og vil være avhengig av om de opplysningene som skal innhentes, er opplysninger som kan eller skal registreres etter lov om register over reelle rettighetshavere eller forskriften til loven. Departementet viser til forslag til § 3-2.

Departementet finner grunn til å si noe særskilt om mulighetene for å benytte opplysninger fra Skatteetatens såkalte «aksjonærregister». Som kjent er opplysninger om

eierskap i norske aksjeselskaper per 31.12 hvert år ikke underlagt taushetsplikt hos Skatteetaten. Etter begjæring om innsyn er opplysningene blitt utlevert til diverse medier i flere år, som deretter har gjort disse offentlig tilgjengelig. Så lenge registerfører har et behandlingsgrunnlag for disse opplysningene, kan registerfører benytte opplysningene i sitt arbeid. Departementets forslag til § 3-2 om innhenting av opplysninger fra offentlige myndigheter og registre fremstår derfor tilstrekkelig til å kunne legge til rette for en større integrasjon av opplysningene i det såkalte «aksjonærregisteret» og registeret over reelle rettighetshavere. Departementet understreker at det ikke med dette er ment å skje en slik integrasjon uten videre.

14 Fastsettelse og beregning av tvangsmulkt

I lov om register over reelle rettighetshavere § 14 tredje ledd er det gitt hjemmel til å gi nærmere regler om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt.

Utgangspunktet for departementets vurdering er at bruk av pålegg og tvangsmulkt skal bidra til å fremtvinge etterlevelse av loven. Departementet har sett hen til sammenlignbare regelsett i skatteforvaltningsloven med forskrift, regnskapsloven med forskrift og forskrift om tvangsmulkt etter foretaksregisterloven og etter enhetsregisterloven.

For Brønnøysundregistrene som registerfører antar departementet at det vil være en fordel å ha tilnærmet likelydende bestemmelser å forholde seg til som etter forskrift om tvangsmulkt etter foretaksregisterloven mv.

Departementets forslag innebærer at pålegg skal gis automatisk når frist for å melde reelle rettighetshavere er utløpt. Fristen for nyopprettede registreringspliktige er 14 dager etter registrering i offentlig register, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 9 tredje ledd. Etter departementets syn er det liten grunn til å utsette ileggelse av tvangsmulkt etter disse 14 dagene er utløpt. Fristen som angis i pålegget, bør derfor være svært kort, og neppe mer enn en uke.

Når det gjelder pålegg som gis som følge av at registerfører har fått varsel om at opplysningene i registeret ikke stemmer eller som følge av registerførers egen kontroll, vil kravet om å oppdatere registeret innen 14 dager etter relevante endringer (se lov om register over reelle rettighetshavere § 9 fjerde ledd) i utgangspunktet rettferdiggjøre at det gis pålegg med kort frist før tvangsmulkt ilegges. Når det gjelder varsel om uoverensstemmelser, antar departementet uansett at registerførers rolle skal gå ut på å sjekke at varselet er fulgt opp fra registreringspliktiges side.

Departementet foreslår videre at Brønnøysundregistrene kan ettergi ilagt tvangsmulkt i tilfeller det kan sannsynliggjøres at overholdelse av meldepliktene ikke har vært mulig som følge av forhold utenfor den registreringspliktiges kontroll. I denne sammenhengen bemerker departementet at det skal være mulig å registrere at reelle rettighetshavere ikke er identifisert, eller at det er antatt å foreligge reelle rettighetshavere, uten at disse ennå er identifisert, jf. punkt 9.3.2. Det skal med andre ord mye til før tvangsmulkt kan ettergis på dette grunnlaget. Særlige rimelighetsgrunner kan også tilsi ettergivelse, men som det ligger i den formuleringen, skal det også her mye til. Etter departementets syn bør det

aldri kunne ettergis tvangsmulkt for ikke-overholdelse av fristen til å registrere opplysninger for nyopprettede registreringspliktige, og departementet foreslår å presisere det i forskriften.

I lov om register over reelle rettighetshavere § 14 første ledd annet punktum er det bestemt at pålegg også kan rettes mot styre, daglig leder eller andre med rett til å representere den registreringspliktige. Det er nødvendig å begrense ansvaret til vervet ev. er fratrukket, sml. regnskapsloven § 8-3 annet ledd siste punktum.

Et særlig spørsmål er hvilken sats som bør gjelde for manglende etterlevelse av pålegg. I *forskrift om tvangsmulkt etter foretaksregisterloven og enhetsregisterloven* er det bestemt at tvangsmulkten beregnes per uke og starter på kr 500 per uke de første åtte ukene. Deretter stiger det kr 1 000 de neste ti ukene, og kr 1 500 de siste åtte ukene etter det. Tvangsmulkten gis for inntil 26 uker, og etter dette er det meningen at manglende innsendelse skal føre til iverksetting av tvangsavvikling. I *skatteforvaltningsloven* er det bestemt at samlet tvangsmulkt maksimalt kan nå enten 50 rettsgebyr eller én million kroner, avhengig av hva overtredelsen gjelder. I *skatteforvaltningsforskriften* varierer satsen fra et halvt til ett rettsgebyr per dag i tvangsmulkt. Det er også gitt hjemmel for høyere eller lavere sats i særlige tilfeller, men med en maksimal sats på enten tre eller ti rettsgebyr per dag, avhengig av overtredelsen. Per 1. januar 2020 er rettsgebyret 1 172 kr.

For departementet er det vesentlig at tvangsmulkten skal oppfordre til etterlevelse av regelverket. Det er også av betydning at det inntil videre ikke er gitt regler som medfører tvangsavvikling for manglende etterlevelse av reglene om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere. Etter departementets vurdering fremstår det derfor mest nærliggende å bruke satser i samme størrelsesorden som i skatteforvaltningsforskriften. Departementet viser til behovet for at tvangsmulkten oppfordrer i tilstrekkelig grad til å oppfylle pliktene etter regelverket. For å tilpasse forskriften til Brønnøysundregistrenes arbeid med tvangsmulkt etter enhetsregister- og foretaksregisterlovene, foreslår departementet at mulkten kan beregnes per uke. Satsen skal imidlertid ligge nærmere satsene i skatteforvaltningsforskriften. Departementet foreslår derfor at tvangsmulkten utgjør ett rettsgebyr per dag de første åtte ukene, deretter to rettsgebyr per dag de neste ti ukene, før satsen stiger til tre rettsgebyr per dag. Departementet foreslår ingen maksimalstørrelse for tvangsmulkt – det sentrale er å fremtvinge etterlevelse.

For øvrig legger departementet til grunn at forvaltningslovens regler om klage mv. vil gjelde, slik som i andre tilfeller der Brønnøysundregistrene ilegger pålegg og tvangsmulkt.

Departementet viser til forslag til § 5-1.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet beskrev overordnet de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene til regler om opprettelse av et register over reelle rettighetshavere i Prop. 109 L (2017-2018) punkt 12.1. Som det fremgår der, var en rekke av anslagene avhengige av

usikkerhetsmomenter som først ville bli avklart i forbindelse med utarbeidelsen av dette forskriftsutkastet.

Åpenhet om reelle rettighetshavere var et av punktene der Norge fikk kritikk av Financial Action Task Force (FATF) i 2014, og de fleste land i EØS-området har nå etablert slike registre. Verdien av åpenhet som sådan, som er et politisk mål, bl.a. reflektert i Stortingets innstilling om lovforslaget, er vanskelig å kvantifisere. Som omtalt er Norge forpliktet etter EØS-avtalen til å ha et register over reelle rettighetshavere, og det relevante spørsmålet er derfor først og fremst om registeret er innrettet på en fornuftig måte, jf. drøftingen i dette høringsnotatet. Nedenfor er det likevel gitt noen anslag for kostnadene i privat sektor ved å forholde seg til registeret. Ut fra det tilgjengelige tallmaterialet fremstår kostnadene som begrensede for foretak med en ukomplisert eierstruktur. I tillegg drøftes konsekvensene for offentlig sektor og kriminalitetsbekjempelse, samt personvernkonsekvenser.

15.1 Konsekvenser for privat sektor

Antallet enheter som vil underlegges krav om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere, er i utgangspunktet (tall per februar 2020, om ikke annet er oppgitt):

- AS (aksjeselskap): 337 742
- BA (selskap meg begrenset ansvar) 1 762
- ASA (allmennaksjeselskap): 210
- ANS (ansvarlig selskap): 111 195
- DA (ansvarlig selskap med delt ansvar): 15 353
- KS (kommandittselskaper): 264
- SA (samvirkeforetak): 6 154
- NUF (norskregistrert utenlandsk foretak): 24 748
- PRE (partrederi): 181
- BRL (borettslag): 8 968
- BBL (boligbyggelag): 52
- GFS (gjensidige forsikringsselskaper): 40
- SE (europeisk selskap): 5
- SPA (sparebanker): 93
- STI (stiftelser): 6 580
- PK (pensjonskasser): 83
- FLI (Foreninger/lag/innretninger): 1 064 registrert i Foretaksregisteret (næringsdrivende foreninger). Antall regnskapspliktige foreninger: 212 (2018-tall, 2019 ikke klare ennå). Det vil være en del overlapp mellom disse tallene.

Departementets forslag til regler om avgrensningen av hvem det skal innhentes opplysninger om, tar utgangspunkt i objektive kriterier, primært knyttet til aksjeeierskap og innehav av stemmerettigheter. Dette er opplysninger som de registreringspliktige uansett kjenner til hva gjelder *direkte* eierandeler og stemmerettigheter. Andre opplysninger må innhentes særskilt.

Hvor tid- og ressurskrevende dette vil være, er krevende å anslå på forhånd. Det britiske næringsdepartement, som ansvarlig for regelverket der, har publisert en evaluering av regelverket (*BEIS Research Paper Number 2019/005*). I evalueringen er det gitt en rekke anslag, basert på kvantitative og kvalitative spørreundersøkelser rettet mot bl.a. privat sektor. For en nærmere beskrivelse av deres metodologi, vises det til evalueringsrapporten s. 9 flg.

Det er en rekke forhold som har betydning for i hvilken grad de britiske resultatene er overførbare til norske forhold. Blant annet vil forskjeller i eierskapsstruktur, timelønn og øvrige krav til de juridiske personene om å oppbevare ulike typer opplysninger om relevante personer, spille inn på hvilken aktivitet dette regelverket vil utløse.

Departementet viser til den britiske evalueringsrapporten for detaljene, men ønsker å trekke frem enkelte elementer. For det første er det gjennomgående stor forskjell på byrdene hhv. store og små foretak har opplevd som følge av regelverket. I evalueringen trekkes det et hovedskille mellom mikroforetak og små foretak på den ene siden, og medium store foretak og store foretak på den andre siden. Skillet går ved 50 ansatte. Evalueringen redegjør for gjennomsnittskostnadene og mediankostnaden ved å følge regelverket. Mediankostnaden ved å følge regelverket ligger under halvparten av gjennomsnittskostnaden. Samme bilde sees også når beregningene er brutt ned i hhv. mikro/små foretak og medium/store foretak. Forskjellen mellom gjennomsnittskostnad og mediankostnad er imidlertid vesentlig større for medium/store foretak enn for mikro/små foretak. Det kan illustrere at det er noen foretak som vil få en vesentlig byrde knyttet til arbeidet med å følge regelverket, mens det for flesteparten av foretakene er en mye mindre byrde forbundet med regelverket.

I tråd med dette oppga 95 pst. av bedriftene i den britiske undersøkelsen som ligger til grunn for analysen, at prosessene ikke hadde hatt noen innvirkning på dem i det hele tatt. 4 pst. oppga at de hadde hatt en liten effekt, mens 1 pst. oppga at de hadde hatt stor effekt.

Antall ansatte fremstår generelt ikke som den beste forklaringsfaktoren på om regelverket er enkelt å følge. Et mer aktuelt kriterium er trolig informasjon om aksjeeierstruktur (og fordelingen av eierandeler i andre typer juridiske personer). Slik statistikk ble sist utarbeidet i Norge i 2014, med tall fra 2013. Enkelte tall er det verdt å fremheve¹:

- Seks av ti aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper har bare én aksjonær
- 0,3 pst. av selskapene har mer enn 100 aksjonærer

¹ Statistisk sentralbyrå: *Eigarskap og roller i næringslivet* - <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/eigarskap>

- 57 pst. av selskapene har bare fysiske personer på eiersiden, mens 30 pst. av aksjeselskapene var eid av andre selskaper

Departementet viser til at den gjennomsnittlig arbeidskraftskostnaden per år er ca. 760 000 kroner. Med et årsverk på ca. 1 800 timer, gir dette en arbeidskraftskostnad per time på ca. 420 kroner.

Departementet antar at det for foretak med den enkleste selskapsstrukturen vil være svært begrenset arbeid som er nødvendig for å etterleve regelverket. Dersom det eksempelvis forutsettes at dette tar ca. én til to timer for de enkleste foretakene, og det samtidig er ca. 60 pst. av foretakene (basert på informasjon om AS) som har en enkel eierskapsstruktur, vil dette for AS-er utgjøre mellom 80 og 170 millioner kroner. For andre foretak er det grunn til å tro at eierskapsstrukturen i varierende grad er enkel og oversiktlig. Et løst anslag kan være at tidsbruken eksempelvis vil være på mellom fem og ti timer per aksjeselskap. Konsekvensen blir at dette utgjør mellom 290 og 580 millioner kroner. Samtidig kan det være grunn til å tro at jo flere selskaper og enheter som får en god oversikt over egen eierskaps- og kontrollstruktur, jo enklere vil informasjonsinnhentingene over tid bli for tilknyttede foretak. Effekten vil imidlertid være svært krevende å gi noe anslag på.

For andre typer foretak enn aksjeselskaper finnes det ikke lignende oversikt over eierskapsstrukturen. Dersom det legges til grunn at det er en viss korrelasjon mellom antall ansatte og antall eiere, er det likevel mulig å si noe generelt om eierskapsstrukturen. I uttrekk fra SSBs statistikk med informasjon om antall ansatte fordelt på de typene organisasjonsformer som underlegges lov om register over reelle rettighetshavere i dette forslaget (med unntak av utenlandske truster mv.), fremgår det at ca. 88 pst. av foretakene har mellom 0 og 9 ansatte. Ca. 98 pst. av foretakene har mellom 0 og 49 ansatte. Departementet understreker at disse tallene ikke nødvendigvis gir det fulle bildet, da det ikke er fullstendig overlapp mellom tallene fra Brønnøysundregistre referert over, og tallene fra SSB.

Departementet finner avslutningsvis grunn til å fremheve at den britiske evalueringen samtidig viste at registeret benyttes både av de registreringspliktige foretakene selv, rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket og offentlige myndigheter. Også bruken i sivil sektor er belyst. Denne delen av evalueringen er ikke kvantitativ, men i stedet basert på kvalitative intervjuer.

15.2 Konsekvenser for offentlig sektor og kriminalitetsbekjempelse

Registeret vil få direkte konsekvenser for Brønnøysundregistrene som registerfører. Det gjelder i første omgang i tilknytning til utvikling av registeret, men også senere drift vil medføre forventninger om ressursbruk.

I høringsnotatet er det lagt opp til at registerførers rolle skal være begrenset, i tråd med de føringene som ligger i hvitvaskingsdirektivet, den rollen registerfører har i andre sammenhenger, og hvordan dette er løst i andre sammenlignbare land. Departementets

forslag legger opp til at mye av saksbehandlingen kan automatiseres, noe som er ventet å kunne begrense ressursbruken knyttet til løpende drift.

Registeret vil også få betydning for andre offentlige etater.

Av særlig betydning er politi- og påtalemyndigheten samt eksempelvis Skatteetaten. Departementet er ikke kjent med at det føres statistikk på hvor mange etterforskninger som må legges bort som følge av at politiet ikke raskt nok får tilstrekkelig informasjon om eierskap og kontroll over selskaper. Det samme gjelder Skatteetaten. Erfaringsmessig fremheves imidlertid dette som et problem fra etatens side når det gjelder å forfølge kriminalitet. Registeret kan også raskere gi oversikt over eiendeler som kan beslaglegges, tas hefte i og inndras.

Registeret kan også spille en rolle i å forebygge misbruk av juridiske personer, enheter mv. Indikasjoner på en slik effekt så man i Storbritannia da det ble innført krav om åpenhet om reelle rettighetshavere for en spesifikk type juridisk person som var kjent for å kunne misbrukes.

15.3 Personvernkonsekvenser

Departementet beskrev på overordnet nivå personvernkonsekvensene av lovforslaget i Prop. 109 L (2017-2018) punkt 12.2. I høringsnotatet her er det enkelte elementer som fordrer ytterligere kommentarer.

For det første vil departementet bemerke at forslaget til forskrift gir tydelige, objektive kriterier for hvem det er det skal registreres opplysninger om. Dette skaper forutsigbarhet for de personene det innhentes og registreres opplysninger om. Forslaget innebærer videre at det registreres opplysninger om færre personer enn om hvitvaskingslovens regler hadde blitt lagt til grunn. Departementet viser til punkt 3 og 4.3.

For det andre er reglene om tilgang/innsyn i registeret blitt presisert i forslaget. Det er foreslått tydelige regler for hvilke rapporteringspliktige som skal få fullstendig tilgang til registeret, og det samme gjelder offentlige myndigheter. Departementet har ikke foreslått regler om gebyrbetaling eller innlogging. Begrunnelsen er gitt i punkt 11.3.2 og Prop. 109 L (2017-2018) punkt 9.5. Departementet vil særlig understreke at selve formålet med regelverket er å øke åpenheten om eierskapet og kontrollen over foretak mv. som driver virksomhet i Norge. Dette er opplysninger med vesentlig offentlig interesse, og departementet har flere ganger vært inne på hvilken rolle offentlig tilgang til disse opplysningene kan spille.

For det tredje har departementet foreslått en uttrykkelig hjemmel for automatisert saksbehandling. Departementet har også vært inne på rollefordelingen i regelverket, med fordeling av ansvar mellom registerfører, registreringspliktige og reelle rettighetshavere. Bl.a. er det foreslått en uttrykkelig bestemmelse om registreringspliktiges ansvar for å varsle reelle rettighetshavere om registrering av opplysninger i registeret over reelle rettighetshavere.

16 Utkast til forskrift om register over reelle rettighetshavere

Forskrift til lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

Kapittel 1. Presisering av virkeområdet til lov om register over reelle rettighetshavere

§ 1-1 *Forvaltere av utenlandske trusters og lignende juridiske arrangementer*

Lov om register over reelle rettighetshavere gjelder for forvaltere av utenlandske trusters og lignende juridiske arrangementer som driver virksomhet i riket, uavhengig av om forvalterne eller de juridiske arrangementene har registreringsplikt i norsk register. Forvaltere nevnt i første punktum skal alltid anses å drive virksomhet i riket når de i trusten eller det juridiske arrangements navn

- a) inngår kundeforhold med rapporteringspliktig i riket, jf. hvitvaskingsloven § 4, eller
- b) erverver fast eiendom i riket.

§ 1-2 *Unntak fra lov om register over reelle rettighetshavere*

Følgende juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger er unntatt lov om register over reelle rettighetshavere, jf. lovens § 2, og er derfor ikke registreringspliktige, jf. lovens § 3 første ledd:

- a) dødsbo,
- b) konkursbo,
- c) foreninger som verken er næringsdrivende foreninger, jf. lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak § 2-1 første ledd nr. 6 eller foreninger med regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 9,
- d) verdipapirfond,
- e) staten, fylkeskommuner og kommuner,
- f) statsforetak,
- g) kommunale foretak, herunder interkommunale foretak,
- h) Den norske kirke og tilknyttede kirkelige enheter,
- i) studentsamskipnader,
- j) helseforetak, herunder regionale helseforetak.

Kapittel 2. Identifisering av reelle rettighetshavere, herunder opplysningsplikt. Dokumentasjon

§ 2-1 *Registreringspliktige som ikke er stiftelser eller forvaltere av utenlandske trusters eller lignende juridiske arrangementer*

(1) Når registreringspliktige skal identifisere reelle rettighetshavere, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 4 første ledd, skal de innhente og oppbevare opplysninger om samtlige av følgende fysiske personer:

- a) Fysiske personer som direkte eller indirekte eier mer enn 25 prosent av eierandelene i den registreringspliktige.
- b) Fysiske personer som direkte eller indirekte kan stemme for mer enn 25 prosent av stemmerettighetene i den registreringspliktige.
- c) Fysiske personer som direkte eller indirekte kan utpeke eller avsette mer enn halvparten av den juridiske personens eller sammenslutningens styremedlemmer eller tilsvarende.
- d) Fysiske personer som på annen måte enn angitt i bokstav a til c utøver kontroll over den registreringspliktige.

(2) Registreringspliktige skal innhente og oppbevare opplysninger om grunnlaget for at de fysiske personene er reelle rettighetshavere etter første ledd. Opplysninger om grunnlaget for identifiseringen skal for hver av dem omfatte om posisjonene innehas

- a) direkte,
- b) indirekte, jf. tredje ledd,
- c) gjennom enighet eller avtale, formell eller uformell, med registreringspliktig, øvrige eiere eller andre, eller med grunnlag i vedtekter eller tilsvarende, og
- d) på annen måte enn angitt i bokstav a til c.

Der grunnlagene i bokstav a til c til sammen gir den aktuelle posisjonen, jf. første ledd, skal opplysninger om alle grunnlagene innhentes og oppbevares.

(3) En posisjon innehas indirekte når vedkommende direkte eller gjennom andre juridiske personer, enheter, sammenslutninger eller arrangementer, kan stemme for halvparten eller mer av stemmerettighetene, eller velge eller avsette halvparten eller mer av styremedlemmene eller tilsvarende, i juridiske personer, enheter, sammenslutninger eller arrangementer som alene eller til sammen innehar nevnte posisjoner i registreringspliktig.

(4) Ved beregningen av eierandeler, stemmerettigheter og rettigheter til å utpeke og avsette styremedlemmer eller tilsvarende, skal registreringspliktige se bort fra eierandeler, stemmerettigheter og rettigheter til å velge eller avsette styremedlemmer eller tilsvarende som det ikke er rett til å utøve, herunder som følge av at tilhører den registreringspliktige selv eller juridiske personer, enheter, arrangementer eller sammenslutninger den registreringspliktige selv har eierandeler i.

(5) Registreringspliktige skal innhente og oppbevare informasjon om hvor mange prosent eierandeler og stemmerettigheter reelle rettighetshavere har, jf. også § 3-4.

§ 2-2 Stiftelser. Utenlandske trustar og lignende juridiske arrangementer

(1) Når stiftelser skal identifisere reelle rettighetshavere, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 4 første ledd, skal de innhente og oppbevare opplysninger om samtlige av følgende fysiske personer:

- a) Styremedlemmer og eventuell daglig leder.
- b) Fysiske personer som uttrykkelig er angitt til å utpeke et flertall av styremedlemmene i stiftelsen.
- c) Fysiske personer som har avgitt grunnkapital til stiftelsen.

- d) Fysiske personer som er tilstått særlige rettigheter i medhold av stiftelsesloven § 9 første ledd bokstav d.
- e) Fysiske personer som uttrykkelig er angitt som destinatar.

Dersom andre enn fysiske personer er i posisjoner nevnt i bokstav b til e, skal stiftelsen innhente opplysninger om deres reelle rettighetshavere, der disse kan identifiseres.

(2) Når forvaltere av utenlandske trusters og lignende juridiske arrangementer skal identifisere reelle rettighetshavere, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 4 første ledd, skal de innhente og oppbevare opplysninger om fysiske personer i samtlige av følgende posisjoner eller lignende posisjoner i andre juridiske arrangementer enn trust:

- a) Oppretter.
- b) Forvalter.
- c) Beskytter.
- d) Begunstigede eller, dersom individuelle begunstigede foreløpig ikke kan identifiseres, kretsen av begunstigede som har en hovedinteresse i opprettelsen eller forvaltningen av trusten eller det lignende juridiske arrangementet.
- e) Enhver annen fysisk person som ved direkte eller indirekte eierskap eller på annen måte utøver kontroll over trusten eller det lignende juridiske arrangementet.

Dersom andre enn fysiske personer er i posisjoner nevnt i bokstav a til e, skal forvalteren innhente opplysninger om deres reelle rettighetshavere, der disse kan identifiseres.

§ 2-3 Fremgangsmåte ved identifisering. Dokumentasjon

(1) For å identifisere fysiske personer etter §§ 2-1 og 2-2 må registreringspliktige innhente opplysninger fra bl.a. stiftelsesdokumenter, vedtekter, aksjeeierbok eller tilsvarende. Registreringspliktige må innhente opplysninger om eventuelle enigheter eller avtaler, formelle eller uformelle, som regulerer utøvelsen av eierrettigheter og stemmerettigheter i den registreringspliktige, herunder vurdere betydningen av faktisk opptreden. Registreringspliktige må også innhente opplysninger om, og eventuelt fra, mellomliggende juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer.

(2) Dokumentasjonen etter lov om register over reelle rettighetshavere § 4 tredje ledd skal gjøre det mulig å ettergå og forstå hvorfor de relevante fysiske personene er identifisert av den registreringspliktige.

§ 2-4 Opplysningsplikt

Enhver har plikt til å gi opplysninger som er relevante for å identifisere reelle rettighetshavere etter forespørsel fra registreringspliktig. Personer det skal registreres opplysninger om i registeret, har plikt til å gi opplysningene som skal registreres.

§ 2-5 Lagring av opplysninger om reelle rettighetshavere

(1) Når registreringspliktige, med unntak av forvalter av utenlandsk trust eller lignende juridiske arrangement, oppløses, avvikles eller på annen måte opphører å eksistere, skal registreringspliktiges styre eller tilsvarende på tidspunktet for opphøret,

sørge for at alle opplysninger, vurderinger og dokumentasjon innhentet etter §§ 2-1 til 2-4 lagres i ti år etter den registreringspliktige opphørte å eksistere.

(2) Når forvalter av utenlandsk trust eller lignende juridisk arrangement ikke lenger har plikt til å ha opplysninger registrert i register over reelle rettighetshavere, skal forvalter sørge for at alle opplysninger, vurderinger og dokumentasjon innhentet etter §§ 2-1 til 2-4 lagres i ti år etter registreringsplikten opphørte.

§ 2-6 Varsel

Registreringspliktig har ansvar for å varsle reelle rettighetshavere om registreringen av opplysninger i registeret over reelle rettighetshavere, jf. kapittel 3 i forskriften her. Varsling kan gis i forbindelse med innhenting av opplysninger etter dette kapittelet.

Kapittel 3. Registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere

§ 3-1 Registeret over reelle rettighetshavere

(1) Registeret føres av registerenheten i Brønnøysund.

(2) Registerfører kan, ved føring av registeret etter reglene i denne forskriften og lov om register over reelle rettighetshavere, automatisere saksbehandlingen.

§ 3-2 Innhenting av opplysninger fra offentlig myndigheter og registre

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.

§ 3-3 Retting av feil i registeret

(1) Dersom en innføring i registeret er uriktig eller det på annen måte er gjort feil i forbindelse med registreringen, skal feilen rettes. Registreringspliktig skal underrettes om hvordan feilen vil bli rettet. Registreringspliktig skal varsle de reelle rettighetshaverne som omfattes av rettingen.

(2) Dersom det er uklart hvordan feilen skal rettes, eller den av andre grunner ikke kan rettes uten ny melding fra den registreringspliktige, kan registerføreren ta inn en opplysning om feilen i registeret. Det skal samtidig gis pålegg om retting etter lov om register over reelle rettighetshavere § 14.

(3) Reell rettighetshaver kan varsle registerfører om feil i registeret dersom vedkommende mener det er registrert uriktige opplysninger om seg selv, og vedkommende har varslet registreringspliktig om dette, uten at opplysningen har blitt korrigert.

§ 3-4 Registrering av opplysninger for registreringspliktige som ikke er stiftelser eller forvaltere av utenlandske truster eller lignende juridiske arrangementer

(1) Registreringspliktige skal registrere opplysninger om reelle rettighetshavere identifisert etter denne forskriften § 2-1 første ledd og posisjonen de innehar, jf. nevnte bestemmelse bokstav a til d. Eierskap og stemmerettigheter registreres i intervallene 25,01-50 prosent, 50,01-75 prosent og 75,01-100 prosent.

(2) Registreringspliktige skal også registrere opplysninger om grunnlaget for at fysiske personer er identifisert, jf. § 2-1 annet ledd. Når posisjonen innehas indirekte, skal organisasjonsnummer til alle mellomliggende juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer registreres. Hvis disse ikke har norsk organisasjonsnummer, skal foretaksnavn og utenlandsk organisasjonsnummer (om det finnes) registreres. Har disse ikke utenlandsk organisasjonsnummer, skal foretaksnavn og adresse registreres. Dersom en fysisk person er i posisjon som nevnt i § 2-1 første ledd ved en kombinasjon av grunnlagene nevnt i samme bestemmelse annet ledd bokstav a til c, skal alle grunnlagene registreres.

(3) Dersom registreringspliktige ikke har identifisert reelle rettighetshavere, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 9 annet ledd, skal de registrere opplysninger nevnt i lov om register over reelle rettighetshavere § 4 om daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende posisjoner.

§ 3-5 Registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere i stiftelser og utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer

(1) Stiftelser skal registrere opplysninger om reelle rettighetshavere som er identifisert etter denne forskriften § 2-2 første ledd, og opplysninger om posisjonen de innehar, jf. § 2-2 første ledd a til e. Dersom § 2-2 første ledd siste punktum kommer til anvendelse, skal organisasjonsnummer til alle mellomliggende juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer registreres. Hvis disse ikke har norsk organisasjonsnummer, skal foretaksnavn og utenlandsk organisasjonsnummer (om det finnes) registreres. Har disse ikke utenlandsk organisasjonsnummer, skal foretaksnavn og adresse registreres.

(2) Forvaltere av utenlandske truster og lignende juridiske arrangementer skal registrere opplysninger om reelle rettighetshavere som er identifisert etter § 2-2 annet ledd, og opplysninger om posisjonen de innehar, jf. denne forskriften § 2-2 annet ledd bokstav a til e. Dersom § 2-2 annet ledd siste punktum kommer til anvendelse, skal organisasjonsnummer til alle mellomliggende juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer registreres. Hvis disse ikke har norsk organisasjonsnummer, skal foretaksnavn og utenlandsk organisasjonsnummer (om det finnes) registreres. Har disse ikke utenlandsk organisasjonsnummer, skal foretaksnavn og adresse registreres.

§ 3-6 Registrering av opplysninger om norskregistrerte utenlandske foretak (NUF-er)

Dersom et norskregistrert utenlandsk foretak har opplysninger om reelle rettighetshavere registrert i et register i utlandet, kan foretaket unnlate å registrere opplysninger om reelle rettighetshavere etter §§ 3-4 eller 3-5. Foretaket skal registrere navn og internettadresse til registeret der reelle rettighetshavere er registrert. Unntaket her

gjelder bare dersom det utenlandske foretaket er underlagt plikt til å registrere opplysninger om reelle rettighetshavere i en annen EØS-stat.

§ 3-7 *Kontroll av registrerte opplysninger*

(1) Registerfører skal kontrollere om alle påkrevde opplysninger er meldt til registeret. Dersom ikke alle påkrevde opplysninger er meldt, skal registrering nektes. Det skal fremgå av registeret hvilke registreringspliktige som ikke har registrert opplysninger om reelle rettighetshavere.

(2) Registerfører kan kontrollere riktigheten av opplysninger om reelle rettighetshavere. Kontroll kan utføres av eget tiltak eller etter opplysninger fra andre.

(3) I forbindelse med kontroll etter annet ledd kan registerfører innhente opplysninger fra andre offentlige myndigheter. Registerfører kan videre pålegge den registreringspliktige å gi nødvendige opplysninger og dokumentasjon av opplysningene om reelle rettighetshavere og den registreringspliktiges vurderinger vedrørende spørsmålet om hvem som er reelle rettighetshavere.

(4) Manglende oppfyllelse av pålegg kan medføre tvangsmulkt, jf. § 5-1.

§ 3-8 *Hvem registreringsplikten påligger*

Elektronisk melding til registeret for registrering etter forskriften her skal signeres av en fysisk eller juridisk person som innehar en av følgende posisjoner i den registreringspliktige:

- a) Meldepliktig (jf. enhetsregisterloven § 14),
- b) signaturberettiget, eller
- c) representant for norskregistrert utenlandsk foretak, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1 sjettedde ledd.

§ 3-9 *Tilgang til registeret*

(1) Det skal være tilgang til registrerte opplysninger om reelle rettighetshavere i registeret i minst ti år etter at opplysningen ble endret. Dette gjelder også ti år etter at den registreringspliktige opphørte.

(2) Offentlige myndigheter nevnt i § 3-11 og rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav a, b, c, e, g, h til k, n og o skal ha tilgang til fødsels- og d-nummer.

§ 3-10 *Varslingsplikt om uoverensstemmelser*

(1) Offentlige myndigheter nevnt i § 3-11 og rapporteringspliktige omfattet av hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav a, b, c, e, g, h til k, n og o skal varsle registerfører om de avdekker at registrerte opplysninger i registeret over reelle rettighetshavere ikke er korrekte. Rapporteringspliktige som nevnt skal også oppgi opplysninger om reelle rettighetshavere som de mener er korrekte.

(2) Registerfører skal registrere opplysning om varselet i registeret over reelle rettighetshavere, med opplysning om tidspunkt og hvem det er som har varslet.

(3) Opplysninger om at det er varslet, skal være tilgjengelig for enhver. Tilgang til selve varselet, hvem som har varslet, tidspunktet for varselet og opplysninger om påståtte reelle rettighetshavere skal bare være tilgjengelige for offentlige myndigheter og rapporteringspliktige.

(4) Registerfører kan pålegge registreringspliktig å korrigere opplysninger om reelle rettighetshavere. Registreringspliktig skal få frist på to uker til å bekrefte eller endre opplysningene i registeret. Ved utløpet av fristen kan det ilegges tvangsmulkt, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 14 og forskriften her § 5-1.

§ 3-11 *Offentlige myndigheter omfattet av §§ 3-9 og 3-10*

Følgende offentlige myndigheter er omfattet av reglene i §§ 3-9 og 3-10 om tilgangen til registeret mv.:

- a) Politi- og påtalemyndighet.
- b) Skattemyndigheter.
- c) Tilsynsmyndigheter for rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket.
- d) Andre myndigheter med ansvar for å etterforske og påtale hvitvasking, primærforbrytelser og terrorfinansiering.
- e) Andre myndigheter med ansvar for sporing, båndlegging og inndragning av utbytte.
- f) Tilsynsmyndighet for stiftelser.

Kapittel 4. Særlige regler for børsregistrerte selskaper

§ 4-1 *Registreringspliktige med eierandeler opptatt til handel på regulert marked*

Registreringspliktige som har eierandeler opptatt til handel på regulert marked i EØS-stat eller er underlagt tilsvarende informasjonsplikt som det som gjelder ved notering på regulert marked i EØS-stat, er unntatt §§ 2-1 og 3-4. Disse registreringspliktige skal i stedet registrere opplysninger om navn og internettadresse til det regulerte markedet eller handelsplassen med tilsvarende informasjonsplikt der informasjon om den registreringspliktiges eierforhold er tilgjengelig.

Kapittel 5. Avsluttende bestemmelser

§ 5-1 *Fastsettelse og beregning av tvangsmulkt*

(1) Tvangsmulkt ilegges registreringspliktig etter følgende satser:

- a) Ett rettsgebyr per dag de første åtte uker.
- b) To rettsgebyr per dag de neste ti uker.
- c) Tre rettsgebyr per dag påfølgende uker.

(2) Tvangsmulkt ilegges for hele uker, slik at del av en uke regnes som full uke.

(3) Tvangsmulkt kan ikke ilegges uten at registerfører har varslet registreringspliktige om manglende overholdelse av meldeplikten, og gitt denne en rimelig frist til å rette forholdet.

(4) Registerfører kan etter søknad helt eller delvis ettergi tvangsmulkt dersom det blir gjort sannsynlig at innsendingsplikten ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den registreringspliktiges kontroll, eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det. Søknad om ettergivelse av ilagt tvangsmulkt må fremmes innen ett år etter første varsel om illeggelse ble sendt registreringspliktig. Registreringspliktig kan ikke søke om ettergivelse av tvangsmulkt ilagt som følge av manglende overholdelse av fristen i lov om register over reelle rettighetshavere § 9 tredje ledd.

(5) Når pålegg og tvangsmulkt er blitt rettet mot styre, daglig leder eller andre med rett til å kunne representere den registreringspliktige, kan ikke tvangsmulkt påløpe etter at vervet er fratrudd.

§ 5-2 Overgangsregler

(1) (...)

§ ??5-3 Ikrafttredelse

(1) Forskriften §§ XX...trer i kraft (...). Forskriften §§ XX trer i kraft (...).