

# Sammenstilling: Tax Justice Norges innspill til politiske prosesser i 2024

Tax Justice Norge er en frivillig organisasjon som jobber for mer økonomisk åpenhet. Våre medlemmer inkluderer blant annet Norsk Økrimforening, Skatteetatens landsforbund, Skatterevisorenes forening, Fagforbundet, NTL Skatt og DFØ og LO. Sammen med våre medlemsorganisasjoner jobber vi aktivt med åpenhetstiltak som kan motvirke skatteunndragelse, skatteunngåelse og økonomisk kriminalitet.

Gjennom 2024 har Tax Justice Norge kommet med en rekke skriftlige innspill til høringer i politiske prosesser. Alle høringene har vært relatert til temaer knyttet til skatt og åpenhet, og våre innspill fokuserer på å sikre en kunnskapsbasert politikktutvikling for et åpent, rettferdig og demokratisk forankret skattesystem. Det følgende er en sammenstilling av våre høringsinnspill.

–

Tax Justice Norges høringsinnspill er utarbeidet av sekretariatet, hovedsakelig av Jonas Veland, Kaja Guttormsgaard og Andreas Fjeldskår. TJNs frivillige Gregar Berg-Rolness og Ove Jenssen har bistått med bakgrunnsamtaler og konkrete innspill på flere høringer.

Les mer om vårt arbeid på [taxjustice.no](https://taxjustice.no)

## Innhold

<b>1) Høring om endring i lov om register over reelle rettighetshavere § 11</b>	<b>3</b>
<b>2) Innspill til Stortingsmelding “Felles verdier - felles ansvar - Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet”</b>	<b>12</b>
<b>3) Høring om endringer i reglene om beskatning av aksjegevinster mv. ved utflytting eller overføring til utlandet (exit-skatten)</b>	<b>16</b>
<b>4) Innspill til finanskomiteens behandling av Prop. 74 LS (2023–2024) kapittel 7: Endringer i lov om register over reelle rettighetshavere</b>	<b>20</b>
<b>5) Innspill til NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser, delutredning 2</b>	<b>27</b>
<b>6) Høring om suppleringskatt etter skattefordelingsregelen (UTPR som del av Pilar 2 – minimumsskatten)</b>	<b>31</b>
<b>7) Høring om ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer</b>	<b>33</b>
<b>8) Høring om endring i forskrift til Lov om register over reelle rettighetshavere</b>	<b>42</b>
<b>9) Innspill til statsbudsjett 2025</b>	<b>47</b>
a) Høring om Finansdepartementets Prop 1 S (2024-2025)	47
b) Høring om Næring- og fiskeridepartementets Prop 1 S (2024-2025)	50
c) Høring om Utenriksdepartementets Prop 1 S (2024-2025)	53

## 1) Høring om endring i lov om register over reelle rettighetshavere § 11

Høringsfrist: 19. januar 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Takk for invitasjonen til å komme med innspill til denne høringen. Tax Justice Norge støtter ikke Finansdepartementets forslag om å endre lov om register over reelle rettighetshavere § 11 om tilgang til opplysninger i registeret. Her følger først en oppsummering av våre innspill:

### Oppsummering av innspill

Allmennheten (“enhver”) burde ha tilgang til registeret, slik det står i lovteksten per i dag, og slik Stortinget har vektlagt i sine behandlinger i 2015 og 2019. Over halvparten av EU-land har åpne registre, over ett år etter EU-domstolens avgjørelse 22. november 2022. Blant de EU-medlemmene som helt eller delvis lukket sine registre i kjølvannet av dommen, er det store problemer i tilgangsmekanismene for de med legitim interesse.

Det er betydelige fordeler ved å ha et register som er åpent for allmennheten. Det har synergieffekter ved at registre er åpne og kan kobles sammen på tvers av Europa og verden, som gir mer og bedre data. Bedre data kommer også av at flere har tilgang og kan rapportere avvik. AML-arbeid hos finansforetak blir forenklet, og næringslivet får bedre informasjon for investeringsbeslutninger og risikovurderinger. Det er også en bred bevegelse med aktører som FN, IMF, FATF, Verdensbanken, nasjonale myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner som tar til orde for åpne registre.

EU-dommen er en viktig rettskilde, men Norge må gjøre sin egen vurdering av samfunnsnytte versus personvern. I det norske ordskiftet har det hele tiden vært klart at registeret over reelle rettighetshavere tjener et større formål enn kun antihvitvasking, i motsetning til EUs hvitvaskingsdirektiver. Det motvirker skatteunndragelse og øker skatteproveny, skaper åpenhet om offentlige innkjøp, motvirker korrupsjon og synliggjør interessekonflikter, skaper åpenhet om eierskap av eiendom, styrker etterlevelse av sanksjonsregimer og muliggjør målrettede sanksjoner, hjelper instanser som konkurransetilsynet med å vurdere konsentrasjon av eierskap i markeder, skaper et mer transparent næringsliv og muliggjør forskning.

Regjeringen kan ta hensyn til personvern og samtidig holde registeret åpent, ved å prioritere forskriftsarbeid med hjemmel i § 11 andre ledd. Her heter det at departementet i forskrift kan "gi unntak fra innsyn i enkelttilfeller under ekstraordinære omstendigheter".

I høringsnotatet skriver departementet at en basisløsning for registeret sto ferdig allerede ved årsskiftet 2022–2023. Etableringen av registeret har tatt svært lang tid siden vedtaket i 2015, og det er mer enn ett år siden EU-dommen kom. [Tax Justice Norge har tidligere påpekt](#) at EU-dommen ikke er en grunn til å utsette implementering av register over reelle rettighetshavere i Norge. Ved å sammenligne Norge med [Transparency Internationals oversikt over status i alle EU land](#) er det tydelig at vi allerede før EU-dommen lå langt bak andre europeiske land i implementeringen av registeret. Dette gjør Norge sårbare, og til Europas svakeste ledd i kampen mot hvitvasking og økonomisk kriminalitet. Det er kritisk å få fortløp på prosessen med å implementere det norske registeret over reelle rettighetshavere.

### **Åpenhet for allmennheten har vært sentralt**

Et norsk register over reelle rettighetshavere har hele veien vært knyttet tett opp mot demokratisk integritet og samfunnets tillit til det offentlige. At registeret skal være åpent for allmennheten har vært sentralt. I representantforslaget om et offentlig eierregister i 2015, [skrev Hans Olav Syversen \(KrF\) og Marianne Marthinsen \(Ap\)](#):

Forslagsstillerne vil understreke viktigheten av at offentligheten har reell tilgang til opplysninger om eierskap. Bedrifter bør ha mulighet til å undersøke hvem de handler med, og avsløringer i media om kritikkverdige økonomiske forhold kommer ofte etter tips fra enkeltpersoner eller organisasjoner. Forslagsstillerne mener derfor det er uheldig dersom innsynet begrenses slik at disse ikke har tilgang til registeropplysninger, slik Brønnøysundregistrene foreslår.

En samlet finanskomité sluttet seg til forslaget, og innstillingen ble enstemmig vedtatt. Åpenhet for allmennheten ble igjen understreket i behandling av [lovforslaget om register over reelle rettighetshavere](#) i 2019 med referanse til at "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". Etter utsettelse av åpning av registeret som følge av EU-dommen, er vedtaket i dag [ett av de eldste som enda ikke er utkvittert](#) av regjeringen.

Tax Justice Norge tolker endringene foreslått i høringsnotatet som i strid med Stortingets vedtak fra 2015, og påfølgende behandling i 2019. Norge har en sterk tradisjon for åpenhet og offentlig informasjonstilgang som bidrar til et velfungerende demokrati og et samfunn med stor tillit til det offentlige. Informasjon om eierskap er i stor grad tilgjengelig, gjennom aksjebøker, Regnskapsregisteret og aksjonæroversikt for børsnoterte selskaper. Dette grunner i en forståelse om at å være kontrollerende eier av et selskap innebærer tildeling av offentlige rettigheter og privilegier, for eksempel et begrenset personlig ansvar i konkurser. Disse tildeles av samfunnet gjennom staten, som i retur har rett til innsyn i informasjon om hvem som tjener på det. Spesielt viktig er dette i situasjoner hvor selskaper driver virksomhet med bruk av samfunnets ressurser.

### **Ulemper med et delvis lukket register (legitim interesse)**

Offentlig ressursbruk skal være demokratisk forankret, og prosesser hvor private aktører er involvert er ikke et unntak. I eksempelvis anbudsrunder, konsesjonsrunder og offentlige innkjøpsprosesser har derfor befolkningen rett til å vite hvilke aktører som involveres i prosessen, herunder hvem som er de reelle rettighetshaverne av selskapene. Statsbygg uttalte i 2022 at de ikke kunne utelukke at en av underleverandørene deres var eid av en sanksjonert russisk oligark. De ville aldri kjøpt noe direkte fra en oligark, "men hvis det er en eier i ledd oppover, er det nesten umulig å finne ut av", sa Statsbyggs kommunikasjonsdirektør Hege Njaa Aschim til [Dagens Næringsliv i 2022](#).

I Norge har vi åpenhet om aksjeeiere gjennom aksjebøker, Skatteetatens aksjonærregister som offentliggjøres av private aktører årlig, og [et kommende løpende oppdatert digitalt aksjeeierregister](#). Hvis en imidlertid skjuler seg bak en komplisert selskapsstruktur som går via utlandet og/eller juridiske strukturer som trustar, er det svært vanskelig å spore eierskap. Det er nettopp slike strukturer et register over reelle rettighetshavere skal skjære gjennom, og dermed likestille åpenheten mellom de med kompliserte strukturer, og de med direkte aksjeeierskap. Hvis register over reelle rettighetshavere blir lukket eller delvis lukket, opprettholder man det nåværende insentivet til å komplisere eierskap hvis en vil holde seg skjult, og er samtidig inkonsekvent om hvorvidt det bør være åpenhet om eierskap i Norge.

Ved å etablere et delvis lukket register hvor det gis innsyn til de med legitim interesse heller enn til allmennheten, oppstår det en rekke praktiske spørsmål og utfordringer. Hvilke aktører skal inkluderes? Skal innsynsretten være begrenset til det en søker om, og tilgangen begrenset i tid?

Hvem skal bestemme hvem som får tilgang? Mye av grunnen til at EUs femte hvitvaskingsdirektiv introduserte åpne registre var etter lærdom fra EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, som kun ga tilgang til de med legitim interesse. Spørsmålene over viste seg vanskelig å svare på i implementeringen av det fjerde direktivet, så et åpent register ble en praktisk løsning for det femte.

Erfaringer fra EU-land som nå kun gir tilgang til de med legitim interesse, viser at det i praksis er svært vanskelig for selv disse aktørene å få tilgang. [En oversikt fra november 2023 laget av Transparency International](#) viser stor variasjon i hvordan tilgang til de med legitim interesse gis i de 9 EU-landene med slike ordninger. I flere av landene må det søkes om tilgang, hvor søknaden behandles av ulike aktører med forskjellig behandlingstid. I noen land får man kun tilgang noen få uker av gangen, i noen land koster tilgangen penger, og i flere land må en begrunne hvorfor en ønsker tilgang. I mange land krever tilgang innlogging med nasjonal ID eller lignende. Det er heller ikke gitt at man får full tilgang til registeret, eller til søkefunksjoner.

Samarbeid mellom ulike land blir også betydelig vanskeligere, da det også må utarbeides tilgangsmekanismer for andre lands myndigheter. [Transparency International Slovakia kunne i 2018 vise](#) at daværende statsminister i Tsjekkia Andrej Babiš var den reelle eieren av det tsjekkiske mediekonsernet Agrofert – en åpenbar interessekonflikt som også brøt med EU-lovgivning – tross lovnader fra Babiš om at eierskapet var overført til noen andre idet han tiltrådte som statsminister. Det var en analyse av Slovakias åpne register over reelle rettighetshavere som avslørte koblingen, da det tsjekkiske registeret hadde en svakere definisjon av reell rettighetshaver og dermed ikke viste Babiš' kobling til selskapet. Uten Transparency International Slovakias tilgang til det slovakiske registeret hadde ikke interessekonflikten i Tsjekkia blitt avslørt. Grunnet fraværet av fungerende tilgangsmekanismer ville trolig ikke tsjekkiske myndigheter hatt mulighet til å undersøke det slovakiske registeret, og det er et åpent spørsmål om tsjekkiske myndigheter i det hele tatt ville lansert en slik etterforskning.

### **Fordeler med et åpent register**

[En analyse gjort av Transparency International fra november 2023](#) viser at over halvparten av EU-land fortsatt har åpne registre ett år etter EU-dommen. Flere av landene som har holdt

registrene sine åpne, understreker at åpenheten er viktig av flere hensyn. [Latvias justisminister](#) har eksempelvis uttalt:

Openness of information promotes a legal business and non-governmental sector environment, reduces the risks of corruption, ensures the implementation of sanctions, thereby strengthening the stability and security of our country.

[I en annen uttalelse](#) understreker Latvias president at offentlig tilgjengelig informasjon om reelle eiere er en forutsetning for en rettferdig og åpen finanssektor. Andre europeiske land utenfor EU har også holdt registrene åpne, blant annet Storbritannia, Nord-Makedonia og Albania. [Britiske myndigheter sier i en uttalelse](#) at åpenhet veier tyngre enn personvern i dette tilfellet:

The fact that personal details of PSCs and RBOs were to be supplied and made available for public inspection was acknowledged to represent an intrusion into Article 8 ECHR privacy rights. However, it was assessed that the intrusions were limited and necessary in a democratic society for the prevention and detection of crime and in for the economic well-being of the country. The intrusions were assessed as limited such that they were a proportionate interference permitted under Article 8(2).

Å begrense innsyn til kun de med legitim interesse kan undergrave åpenhet, fortsetter de:

In that way, the proper purpose filter is assessed as risking undermining transparency and thus the public interest benefits, in terms of crime prevention/detection and economic well-being of the country, that go with it.

[En undersøkelse gjort av Tax Justice Network i november 2022](#) viser at over 100 land verden over hadde ulike former for offentlig tilgjengelig informasjon over reelle rettighetshavere på det tidspunktet. Eksempler på land med lignende, åpne registre som i EU, er Nigeria, Ghana, Ecuador og Indonesia. I både [Australia](#) og [Canada](#) pågår det arbeid med å få på plass åpne registre over reelle rettighetshavere.

Som illustrert i eksempelet over med eierskapet til Andrej Babiš, forenkler et fullstendig åpent register tilgangen til de med legitim interesse, utenlandske myndigheter og befolkningen for øvrig. Det er dermed et betydelig mer effektivt system enn det som er innført i de [ni EU-landene](#)

[med delvis stengte registre](#). Offentlige registre gir videre en synergieffekt, hvor ulike registre kan kobles sammen og gi mer og bedre data. [Open Ownership har utarbeidet en felles plattform](#) hvor flere registre kan kobles sammen. Slike løsninger blir bedre jo flere land som har registre som kan kobles på. [I en policy brief fra mai 2023](#) anbefaler FN åpne registre over reelle rettighetshavere og informasjonsdeling mellom land for å sikre effektiv skattlegging. [Også det FN-nedsatte FACTI-panelets rapport fra februar 2021](#) understreker behovet for åpne registre for å møte bærekraftsmålene.

[I en rapport fra oktober 2022 understreker IMF](#) at åpne registre sikrer bedre data, da flere kan rapportere avvik. Åpne data gjør det også lettere for private selskaper som finansforetak å gjøre antihvitvaskings- og kjenn-din-kunde-arbeid, som i dag er svært ressurskrevende. Selskaper får også muligheten til å vurdere rettferdighet ved anbudsrunder, hvis de eksempelvis mistenker favorisering. Et åpent register vil også synliggjøre eierskap av mediekonsern, der slikt ikke kommer frem i nåværende offentlig tilgjengelige kilder, som illustrert med eierskapet til Andrej Babiš over.

### **Samfunnsnytte: Mye mer enn antihvitvasking**

TJN mener som nevnt at registeret i Norge bør være åpent for allmennheten, ikke kun for de med legitim interesse. Vi er enige i Departementets vurdering av EU-dommen som en relevant rettskilde for spørsmål om innsyn i registeret, og at dommen gir en "indikasjon på hvordan avveiningen mellom personvern på den ene siden og åpenhet på den andre siden, kan slå ut også når en ser på en konkret registerordning." (s. 6 i høringsnotatet). Samtidig mener TJN at avveiningen mellom personvern og åpenhet i norsk kontekst skiller seg fra vurderingsmomentene i EU-dommen.

[I etterkant av EU-dommen var vi tidlig ute](#) med å fremheve forskjellene mellom det relativt smale formålet til EUs hvitvaskingsdirektiv – å motvirke hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet – og det brede formålet til den norske loven om register over reelle rettighetshavere; dette er en grunn til at det finnes en egen lov om register over reelle rettighetshavere, heller enn at registeret er en del av hvitvaskingsloven. Forskjellen mellom motivasjonen bak Norges register og EU-direktivet vil nødvendigvis også påvirke hvordan en skal vektlegge hensyn til personvern og samfunnsnytte opp mot hverandre. Flere av hensynene er antydnet så langt i dette innspillet, men her følger en sammenfattet liste:



## Et norsk register over reelle rettighetshavere

- **motvirker skatteunndragelse og øker skatteproveny.** Global skatteplikt innebærer at de som er skattemessig bosatt i Norge skal skatte av inntekter og formue i utlandet. Kompliserte eierstrukturer kan skjule skatteunndragelse. [I en rapport fra oktober 2023](#) kritiserte Riksrevisjonen Skatteetaten for å nedprioritere kontrollvirksomhet til fordel for veiledning, som kan ha medført lavere etterlevelse. Informasjon om reelle rettighetshavere kan forenkle Skatteetatens kontrollvirksomhet. Mindre unndragelse vil også øke skatteproveny.
- **skaper åpenhet om offentlige innkjøp.** [Ifølge DFØ](#) kjøpte offentlige myndigheter varer og tjenester for 650 milliarder kroner i 2021. Offentlige innkjøp gjøres av et stort antall forskjellige instanser på forskjellige nivåer av forvaltningen. Mer åpenhet i offentlige innkjøp motvirker korrupsjon og forbedrer konkurransevilkår. Undersøkelse av reelle rettighetshavere ved offentlige innkjøp er nå også et FATF-krav.
- **motvirker korrupsjon og synliggjør interessekonflikter.** Dette er alt illustrert ved saken om Andrej Babiš. Men også i lokalpolitikken, hvor forholdene ofte er små, kan åpenhet om reelle rettighetshavere synliggjøre samt forebygge interessekonflikter.
- **skaper åpenhet om eierskap av eiendom.** De siste årene har det kommet stadig flere avsløringer og rapporter – [blant annet Dagens Næringslivs Hvem eier Norge-reportasjer](#) – som kartlegger informasjon eller mangel på informasjon om eierskap av fast eiendom i Norge gjennom eierkjeder som er vanskelige å spore. Krav om reelle rettighetshavere skjærer gjennom dette hemmeligholdet.
- **styrker etterlevelse av sanksjonsregimer og muliggjør målrettede sanksjoner.** [Gjennom dokumentlekkasjen Pandora Papers fra 2021 avslørte E24/Aftenposten](#) at den russiske oligarken Kirill Androsov investerte i norsk oljevirksomhet gjennom en komplisert global eierstruktur, muliggjort av det norske advokatfirmaet Schjødt. Dokumentlekkasjer gir kun bruddstykker av innsyn, og uten informasjon om reelle rettighetshavere er det risiko for at sanksjonerte russiske oligarker har store investeringer i Norge. Med informasjon om reelle rettighetshavere blir det også lettere å innføre målrettede sanksjoner, [ifølge IMF](#).
- **hjelper instanser som konkurransetilsynet med å vurdere konsentrasjon av eierskap i markeder.** Av den grunn [anbefaler Verdensbanken åpenhet om reelle eiere i sitt B-READY-prosjekt](#) for å måle tilstanden i næringslivet. Se også britiske myndigheters [State of UK competition report 2022](#).

- **skaper et mer transparent næringsliv.** Informasjon om reelle rettighetshavere gir investorer og selskapsledelse bedre informasjonsgrunnlag i risikovurderinger i egne verdikjeder og handler, viser [en rapport fra Open Ownership fra mars 2022](#). I tillegg kan det synliggjøre konkursryttere.
- **muliggjør forskning.** Et rikere informasjonsgrunnlag om eierskap muliggjør forskning på markeder, skatt, korrupsjon med mer.

### Hensyn til personvern kan ivaretas i nåværende lovtekst

Norges sterke tradisjon for åpenhet, som det norske registeret over reelle rettighetshavere er forankret i, taler for at endringen i § 11 som foreslås av departementet, ikke burde gjennomføres. Registeret burde være åpent for allmennheten, da det har en klart bredere samfunnsnytte enn kun antihvitvasking. Hvis det ikke er beviselig grunn til bekymring om personvern tilknyttet åpenheten vi allerede har om inntekt, formue og eierskap av aksjer, bil og eiendom, svekker dette personvernsargumentet presentert i EU-dommen, i en norsk kontekst.

Dette vil ikke si at TJN mener personvernhensyn ikke har noen verdi. § 11 i loven inneholder allerede en potensielt effektiv sikkerhetsmekanisme, da det i andre ledd er gitt hjemmel til å utarbeide en forskrift om unntak fra offentliggjøring under ekstraordinære omstendigheter. I lys av EU-dommen bør departementet prioritere arbeidet med en slik forskrift, slik at det i de tilfeller der det er faktisk risiko tilknyttet personvern, kan gis unntak fra offentliggjøring. Norge kan her se til “best practices” fra Storbritannia. Etter [en utredning av EU-dommens betydning](#) for gjeldende eierskapsregister, vurderte britiske myndigheter at allmennhetens innsyn i registeret og opphevelse av et krav om legitim interesse er kompatibelt med EMKs artikkel 8 fordi sikkerhetsrisikoen ved åpenhet kompenseres gjennom en mekanisme for unntak fra offentliggjøring:

There are good reasons in policy terms for repealing the proper purpose filter, and the loss of that safeguard is compensated for by other provisions in the Bill. Clauses 89 and 158 substitute expanded regulation-making powers into Part 21 of the CA06 and Part 1 of the ECTEA respectively which allow PSCs, RBOs and other individuals to apply to the registrar to “suppress” information from the publicly inspectable register. The regulations made under the existing regulation-making powers, which clauses 89 and 158 replace, currently require the applicant to demonstrate that they or a member of their household

will be at serious risk of being subjected to violence or intimidation if information about them is disclosed.

En sterk mekanisme for unntak fra offentliggjøring i det norske registeret vil bety en prioritering av beskyttelse av de som er utsatt for reell sikkerhetsrisiko, spesielt hvis sammenkoblet med relevante instanser i etterretning og politi. Men det er ingen motsetning mellom en slik sikkerhetsmekanisme og et åpent register.

## 2) Innspill til Stortingsmelding “Felles verdier - felles ansvar - Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet”

Høringsfrist: 24. april 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Tax Justice Norge takker for muligheten til å gi innspill til stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet. I det følgende presenterer vi våre innspill til de to første spørsmålene etterspurt av regjeringen:

- Hva ser dere som de største utfordringene på deres felt når det gjelder bekjempelsen av økonomisk kriminalitet?
- Hva kan gjøres for å forebygge økonomisk kriminalitet bedre?

Finansielt og økonomisk hemmelighold gjør økonomisk kriminalitet lettere og mer lønnsomt. Enhver seriøs aktør innen profittmotivert økonomisk kriminalitet vil ha store fordeler av å benytte seg av selskaper og juridiske enheter – og særlig når deres personlige identitet ikke lar seg knytte til disse enhetene.

En stor utfordring er skatteparadiser, som opptrer som tilbydere innen hemmeligholdstjenester på et globalt marked. Så lenge skatteparadiser lar aktører kutte båndet mellom eierskap og identitet, ved å tilby bankkonti, selskaper, truster med mer hvor den reelle eieren bak ikke kan spores, kan kriminelle handlinger gjennomføres og vinning fra kriminalitet hvitvaskes med liten frykt for å bli tatt. Pengene kan også investeres uten frykt for at de spores tilbake til den kriminelle handlingen som skapte fortjenesten.

Slik hemmelighold tar mange former, men det er tiltak vi kan gjøre i Norge for å forebygge og motvirke:

**Register for reelle rettighetshavere** plikter selskaper og andre juridiske enheter i Norge å oppgi den egentlige eieren – den fysiske personen som i siste instans har kontroll enten gjennom eierskap eller på andre måter, uavhengig av om denne personen eier den norske virksomheten indirekte gjennom selskaper eller truster i skatteparadis. Slike krav gjennomskjærer dermed lagene med hemmelighold som muliggjøres av skatteparadis.

Et slikt register ble vedtatt av Stortinget 5. juni 2015, men er i skrivende stund ennå ikke på plass. En basisvariant av registeret skal innføres 01.01.2023. I forslaget til statsbudsjett for 2023 har imidlertid Nærings- og fiskeridepartementet foreslått å kutte finansieringen av ferdigutviklingen av registeret, som etter planen skulle skje i løpet av 2023. Et slikt kutt vil gjøre registeret verdiløst, og totalt blottstilt for kontroll- og sanksjonsmuligheter.

Å sikre ferdigstilling samt en jevnlig utvikling og forbedring av et register for reelle rettighetshavere er et av de beste tiltakene regjeringen kan gjennomføre for å gi offentlige myndigheter et kraftfullt verktøy for å motvirke, etterforske og avdekke kriminalitet. Registeret er også sterkt etterspurt blant viktige allierte i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, deriblant rapporteringspliktige foretak som er underlagt hvitvaskingsloven, og gravejournalister og pressen som ofte har en viktig funksjon i å avdekke større saker av korrupsjon og økonomisk kriminalitet.

**Overdragelses- og tinglysningsplikt for eiendom** vil gjøre det langt mindre attraktivt å benytte eiendom som et ledd i økonomisk kriminalitet. Alle offentlige (tinglyste) opplysninger om hvem som eier eiendom i Norge, er tilgjengelig i Grunnboken. Den er altså det nærmeste vi har et offentlig eierskapsregister over eiendom, men den har noen påfallende mangler. Å tinglyse er ikke påbudt, og reelle eiere må ikke oppgis. Skjøter, det vil si dokumenter som overfører eiendomsrett, behøver ikke inneholde informasjon om den som skal overta eiendommen.

Når tinglysing er frivillig er det en risiko for at noen lar være å registrere eiendomsoverføringer. Da slipper man å betale dokumentavgiften på 2,5 prosent av eiendommens markedsverdi. Dagens Næringsliv har vist at grunnbokens mangler gjør at [mer enn 100 000 eiendommer er registrert på døde personer](#), at [eierskap lett kan skjules i skatteparadis](#) og at norsk eiendom kan brukes til hvitvasking og skatteunndragelse.

Med andre ord: Grunnboken gir ikke et godt bilde av hvem som eier eiendom i Norge. Vi vet ikke hvor store hullene er, men vi vet at de misbrukes. Myndigheter samarbeider i stadig større grad om utveksling av informasjon om bankkonti og andre finansielle investeringer. Eiendom og andre formuesobjekter har imidlertid uteblitt fra denne globale trenden, som gjør slike aktiva mer attraktive for finansielt hemmelighold og økonomisk kriminalitet.

Et av hindrene med å innføre tinglysningsplikt har vært at den har vært koblet sammen med dokumentavgiften, som er en viktig inntektskilde for staten. Scheel-utvalget (2014) og Eiendom Norge har tidligere foreslått å avskaffe dokumentavgiften, og bytte den ut med høyere bolig- og eiendomsbeskatning. Å tinglyse – altså gjøre offentlig kjent rettigheter til eiendom – har lange

tradisjoner i Norge. Nå er det på høy tid å forberede ordningen. Når man ikke må offentliggjøre sitt eierskap til en eiendom, er det enkelt å skjule seg eller sine transaksjoner i eiendomsmarkedet. Risiko for hvitvasking og juridiske problemer som følger i kjølvannet av denne systemfeilen er stor, og hvorfor dette smutthullet ikke er tettet er uklart og ulogisk. Aktører som Eiendom Norge er derfor for tinglysningsplikt ved kjøp og salg av eiendom. Dette gir forbrukertrygghet, er et tiltak mot hvitvasking og gir økt transparens i eiendomsmarkedet.

Tinglysningsplikt vil tette flere svakheter i lovverket: Den omfattende bruken av blankoskjøter vil opphøre og døde mennesker vil ikke lenger kunne være registrert som eiere av eiendom. Det vil også gi større åpenhet knyttet til eiendommer som eies av selskaper. Dette gjelder særlig næringseiendom.

I handelen med næringseiendom er tinglysing unntaket heller enn regelen, og eierskiftene foregår ved salg av aksjer i eierselskapet. Eierskiftet blir dermed ikke registrert i eiendomsregisteret. Er eiendomsselskapet som selges registrert i utlandet, typisk i et skatteparadis, vil det heller ikke være spor av eierskiftet i det norske selskapsregisteret, som administreres av Brønnøysundregistrene. For full åpenhet om eiendomseierskap kreves dermed også et effektivt register over reelle rettighetshavere, som beskrevet over.

**Styrke kunnskapsgrunnlaget og kontrollarbeidet mot skatteunndragelse og økonomisk kriminalitet.** Vi oppfordrer Regjeringen til å støtte forskning på og styrking av etatfaglig kunnskapsgrunnlag på økonomisk kriminalitet, hvitvasking og skattekriminalitet. Dette bør ikke bare omfatte ikke bare forsknings- og utdanningsinstitusjoner men bør også inkludere støtte til kompetanseheving for presseorganisasjoner og støtte til uavhengige sivilsamfunnsorganisasjoner, som alle er viktige aktører for å presse frem ny informasjon, fremme nye ideer og tiltak og avsløre økonomisk kriminalitet.

Datalekkasjer fra skatteparadiser har gitt forskere tilgang til unike datasett som har nyansert bildet av hvem som unndrar inntekt og formue fra beskatning i Norge. Denne typen forskning er avgjørende for utvikling av målrettet politikk mot skatteunndragelse. Skatteetatens kontroller av handel mellom nærstående selskap bidrar alene til 10 milliarder kroner i økte skatteinntekter årlig.

Myndighetenes arbeid med kontroll av skatteunndragelser bør styrkes gjennom å:

- Styrke finansieringen av Skatteetaten og Økokrim (Enhet for finansiell etterretning)
- Øke finansieringen til skatteforskning

- Sikre finansiering av uavhengige professorstillinger på skatterett

### **Gjennomføring av viktige EU-direktiver.**

Regjeringen har ennå ikke innført EUs rådsdirektiv 2018/822/EU, vanligvis kalt «DAC 6» eller fulgt opp NOU 2019: 15 om skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt. DAC 6-direktivet omhandler blant annet innføring av opplysningsplikt om innenlandske og grenseoverskridende skattepakker for å hindre aggressiv skatteplanlegging.

Skatteadvokaters påberopelse av sterk taushetsplikt ved skatterådgivning er til hinder for kontroll og effektiv skattlegging fra skattemyndighetenes side. Vi viser til vårt høringsinnspill til ny advokatlov, for behovet om å [fjerne advokaters sterke taushetsplikt ved skatterådgivning](#).

Regjeringen har ennå ikke iverksatt ny lov om røystingsrådgyvarar og endringer i aksjelovgivning mv. (SRD II, åpenhet og innflytelse), som skal gi innsyn i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer i selskap. I [lov om allmennaksjeselskaper, paragraf 4–5](#) er det presisert at annet ledd ikke har trådt i kraft.

Det er viktig å få iverksatt denne paragrafen, da manglende åpenhet om forvalterregistrerte aksjer muliggjør omfattende økonomisk kriminalitet, noe blant annet de [danske erfaringene med utbyttesvindel og omgåelse av kildeskatt er et eksempel på](#).

Av andre viktige tiltak vil vi også oppfordre til styrking og profesjonalisering av innkjøps-/anskaffelsesmiljø i offentlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner.

### 3) Høring om endringer i reglene om beskatning av aksjegevinster mv. ved utflytting eller overføring til utlandet (exit-skatten)

Høringsfrist: 21. mai 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Takk for invitasjonen til å komme med innspill til denne høringen. Tax Justice Norge støtter regjeringens arbeid med å tette hullene i utflyttingsskatten, men har innspill til innretningen av endringsforslagene. Oppsummert er våre forslag at:

1. Behov for utsettelse av utflyttingsskatten bør begrunnes
2. Utsettelsesperioden bør kortes ned fra 12 til syv år
3. Det bør påløpe renter ved ratebetaling
4. Betalingsutsettelsen bør avbrytes ved utdeling
5. Utdeling fra aksjeselskap må hensyntas ved reversering
6. Omdanning etter utflytting må hensyntas

#### Grunnleggende prinsipper bak utflyttingsskatt

Departementet mener det er riktig at verdiene som opparbeides mens eier er bosatt i Norge, også skattlegges her. Dette uttrykker et grunnleggende prinsipp i utviklingen av den internasjonale skatteretten. I G20s slutterklæring fra St. Petersburg-toppmøtet i 2013 ble prinsippet formulert slik: "Profits should be taxed where economic activities deriving the profits are performed and where value is created". Det samme ligger til grunne for OECDs BEPS-prosjekt, som referert i høringsnotatet.

Prinsippet er også å finne i EUs direktivet mot aggressiv skatteplanlegging – ATAD I (directive (EU) 2016/1164), som har denne faneformuleringen:

"The current political priorities in international taxation highlight the need for ensuring that tax is paid where profits and value are generated. It is thus imperative to restore trust in the fairness of tax systems and allow governments to effectively exercise their tax sovereignty"

Direktivet etablerer et minimumsnivå i EU for beskyttelse mot aggressiv skatteplanlegging. Utflyttingsbeskatning er ett av fem områder for medlemslandenes regelverksutvikling.



Departementets foreslåtte regelendringer i utflyttingsbeskatningen må ses i lys av denne utviklingen internasjonalt, hvor omgåelse av skatteplikt i den globale økonomien anses som en trussel mot statenes suverenitet på skatteområdet.

### 1. Behov for betalingsutsettelse bør begrunnes

Når skatteplikten for gevinster og tap oppstår ved utflytting, uten at aksjene er faktisk realisert, kan likviditetssituasjonen innebære behov for en betalingsutsettelse. Utflyttingsbeskatningen er imidlertid ikke i seg selv en begrunnelse for betalingsutsettelse. TJN forutsetter at behovet for betalingsutsettelse blir konkret begrunnet.

### 2. Utsettelsesperioden bør kortes ned fra 12 til syv år

Departementet foreslår adgang for skattytere til å betale utflyttingsskatten med like store rater over 12 år, eller en betalingsutsettelse for hele beløpet etter 12 år, hvor det da påløper renter. TJN mener at den foreslåtte perioden for hel eller delvis utsettelse er for lang, og foreslår å redusere utsettelsesperioden til syv år.

Departementet trekker frem likviditetshensyn som argument for mulighet til utsettelse. TJN er enig i at dette bør hensyntas, men en betalingsutsettelse fordelt over 12 år er såpass gunstig at skattyter kan investere skattebeløpet og la avkastningen betjene ratebetalingen. Dette vil være en overkompensering for likviditetsproblemet. Statens skatteproveny stilles med dette til skattyters disposisjon slik at skattebetalingen ikke blir til belastning for skattyter.

12 års betalingsutsettelse utgjør en betydelig risiko for at skatteprovenyet går tapt. I referanse til EU-domstolens vurdering av *National Grid Indus*-saken og *DMC*-saken angitt på side 11–12 i høringsnotatet, fremheves det at “risikoen for at skatten ikke kan inndrives, øker med tiden som går”. Av hensynet til denne risikoen bør den 12-årige utsettelsesperioden kortes ned.

Departementet viser ved sin omtale av *DMC*-saken at det er presedens for kortere ratebetaling i EU-retten. Tyskland gir i sine regler betalingsutsettelse i syv år mot ratebetaling. TJN anbefaler at vi følger Tyskland på dette, og setter maksimal betalingsutsettelse til syv år, både med og uten rater.

### 3. Det bør påløpe renter ved ratebetaling

Hvis skattyter betaler utflyttingsskatten med like store rater over 12 år, påløper det ikke renter på dette beløpet, etter departementets forslag.

Departementet skriver selv (s. 23) at “Utsatt forfall av utflyttingskatten kan ses på som et lån fra staten. En rente på utflyttingskatten i gevinsttilfellene bør derfor i utgangspunkt reflektere skattyters rentevilkår på lån som kan tas opp i det private markedet”. Departementet bruker dette som begrunnelse for at det ved utsettelse i 12 år uten ratebetaling, bør betales rente. TJN mener det er inkonsekvent å ikke også anvende dette argumentet ved utsettelse med ratebetalinger.

Departementets analyse av EU/EØS-retten stiller etter det TJN kan se, ikke krav om rentefritak ved ratebetalingen. Begrunnelsen for rentefritaket ved ratebetaling blir dermed uklart.

Likviditetshensyn blir også mindre gjeldende ved utsettelse, som omtalt i punkt 2.

TJN anbefaler at det pålegges renter på utestående skattegjeld etter ett år fra utflyttingen.

Rente ved ratebetaling bør være lavere enn ved 12-års utsettelse uten rater.

#### **4. Betalingsutsettelsen bør avbrytes ved utdeling**

Departementet tar ikke opp problemstillinger ved utdeling fra selskapet på noen punkter. TJN etterlyser at departementet oppklarer dette. Kan en aksjeeier som kontrollerer selskapet og som flytter ut, ta ut kapitalen fra selskapet til beskatning etter kildeskattesatsene i en eventuell skatteavtale? Kildeskattesatsen i skatteavtaler er normalt godt under halvparten av utbytteskattesatsen.

Høringnotatet viser til to andre land der utdeling hensyntas i relasjon til betalingsutsettelse. Etter dansk rett skal betalingsutsettelsen avbrytes ved utbytteutdeling og lån fra selskapet. Etter tysk rett skal betalingsutsettelsen avbrytes dersom utdelingen overstiger 25 % av kapitalen. TJN vil anbefale at rett til betalingsutsettelse ved større uttak fra selskapet bør begrenses, på samme måte som ved endelig realisasjon av aksjene – altså at vi her følger de danske reglene.

#### **5. Utdeling fra aksjeselskapet må hensyntas ved reversering**

TJN ønsker videre oppklaring på hvordan utdeling fra selskapet hensyntas, med tanke på regelen om reversering ved tilbakeflytting. I scenarioet hvor en skattyter flytter ut, betaler utflyttingskatt, tar ut kapitalen i selskapet med kildeskatt i skatteavtale, for så å flytte tilbake igjen til Norge etter kort tid; vil skattyter her ha anledning til å få reversert utflyttingskatten? Dette utgjør i så fall et betydelig smutthull i regelverket.

TJN vil anbefale en unntaksregel som avskjærer reversering av utflytningsskatten ved tilbakeflytting, når det etter utflytting er tatt ut større verdier fra selskaper som skattyter kontrollerer.

## 6. Omdanning etter utflytting må hensyntas

I forlengelsen av dette mulige smutthullet vil TJN gjøre departementet oppmerksom på [en bindende forhåndsuttalelse \(nr 6/23\)](#) fra Skatteetaten, om aksjebytte til en skattyter som planla å flytte til Sveits. Det skulle gjennomføres et aksjebytte etter utflytting til Sveits ved at aksjene i et norsk holdingselskap ble byttet mot vederlagsaksjer i et sveitsisk selskap.

Saken gjaldt spørsmål om betalingsutsettelse på fastsatt utflytningsskatt etter skatteloven § 10-70 kunne videreføres på vederlagsaksjene ved gjennomføring av aksjebytte etter skatteloven § 11-11 fjerde ledd. Skatteetaten kom til at et aksjebytte kunne gjennomføres uten beskatning for aksjonærene, altså at betalingsutsettelse på fastsatt utflytningsskatt videreførtes på vederlagsaksjene med kontinuitet etter aksjebyttet, jf. skatteloven § 10-70 syvende ledd og FSFIN § 10-70-1 annet ledd.

Dermed kan exit-skattetyter ta ut og overføre kapitalen i det norske holdingselskapet til selskapet i Sveits mot 5 % kildeskatt i henhold til skatteavtalen mellom Norge og Sveits. Hvis vedkommende personlig henter ut kapitalen er kildeskatten 15 %. Kapitalen kan i fortsettelsen forvaltes i henhold til regelverket i Sveits uten at det påvirker utflyttingsbeskatningen og betalingsutsettelsen.

TJN er bekymret for at dette kan utgjøre et smutthull i regelverket, hvor skattytere kan benytte aksjebytte til å omgå utflytningsskatten. Dette gjør seg spesielt gjeldende ved reversering.

TJN ønsker derfor en videre utredning av hva denne forhåndsuttalelsen betyr for regelverket. Som en utvidelse av forslagene ovenfor, er TJNs vurdering at aksjebytte og annen omdanning med kontinuitet også bør medføre at aksjene anses som endelig realisert, og at betalingsutsettelsen bortfaller. Det samme bør gjelde for reverseringsreglene ved tilbakeflytting.

## 4) Innspill til finanskomiteens behandling av Prop. 74 LS (2023–2024)

### kapittel 7: Endringer i lov om register over reelle rettighetshavere

Innspill på vegne av Tax Justice Norge, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Transparency International Norge, Norsk Redaktørforening

Dato for innstilling: 28. juni 2024

[Les mer om behandlingen i finanskomiteen her.](#)

Tax Justice Norge, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Transparency International Norge, Norsk Redaktørforening vil understreke viktigheten av at Stortinget avviser regjeringens forslag om å endre § 11 i Lov om register over reelle rettighetshavere. I Stortingets behandling av registeret har det hele veien vært klart at registeret skal være åpent for enhver. Regjeringen foreslår nå å begrense innsyn, uten å gi noen konkret beskrivelse av hvordan en alternativ innsynsløsning vil se ut. Regjeringen gir heller ingen tidslinje for når registeret skal rulles ut. Det er viktig at Stortinget krever et fullstendig åpent register, og legger føringer på hvordan arbeidet med registeret blir fremover, både i lov og forskrift.

#### 1. Registeret over reelle rettighetshavere må være åpent for allmennheten

I Norge har vi åpenhet om aksjeeiere gjennom aksjebøker, Skatteetatens aksjonærregister som offentliggjøres av private aktører årlig, og [et kommende løpende oppdatert digitalt aksjeeierregister](#). Hvis en imidlertid skjuler seg bak en komplisert selskapsstruktur som går via utlandet og/eller juridiske strukturer som trustar, er det svært vanskelig å spore eierskap. Det er nettopp slike strukturer et register over reelle rettighetshavere skal skjære gjennom, og dermed likestille åpenheten mellom de med kompliserte strukturer, og de med direkte aksjeeierskap. Hvis register over reelle rettighetshavere blir lukket eller delvis lukket, opprettholder man det nåværende incentivet til å komplisere eierskap hvis en vil holde seg skjult, og er samtidig inkonsekvent om hvorvidt det bør være åpenhet om eierskap i Norge.

Regjeringen fremholder at det er rettslig tvil rundt hvorvidt registeret over reelle rettighetshavere kan være åpent for enhver. Begrunnelsen for dette er en dom i EU-domstolen (ECJ), som ugyldiggjorde allmennhetens tilgang til registre over reelle rettighetshavere etter EUs femte antihvitvaskingsdirektiv.

Regjeringen skriver (våre hakeparentes):

[1] “Departementet søker å følge med på hva andre land det er naturlig å sammenlikne med, gjør med sine registre, og hvilke vurderinger de foretar i kjølvannet av avgjørelsen fra EU-domstolen.

[2] Norske myndigheter må samtidig, på selvstendig grunnlag, vurdere hvilke implikasjoner avgjørelsen har for det norske registeret over reelle rettighetshavere, og de tekniske løsningene det norske registeret bygger på.” (s. 108)

### Til det første

[13 EU-land har fortsatt åpne registre, inkludert Danmark](#) – et land det er naturlig å sammenligne oss med. Regjeringen er altså mer bekymret for dommen i EU-domstolen enn en rekke EU-land. Dette fremstår som unødvendig forsiktig. Det bør påpekes at [selv EU-domstolen uttalte i dommen](#) at full åpenhet kan forsvares for reelle rettighetshavere av selskaper som mottar offentlige midler.

Regjeringen tilføyer:

“Departementet viser også til at det norske registeret ikke var rullet ut på tidspunktet da avgjørelsen [i EU-domstolen] ble avsagt. For noen land var situasjonen at registerinformasjonen allerede lå åpent tilgjengelig.” (s. 108)

Det gikk 7 ½ år fra Stortinget vedtok registeret 5. juni 2015, til EU-dommen kom 22. november 2022. At regjeringen ikke klarte å få på plass et register i løpet av denne tiden, er ikke et godt argument for at vurderingsgrunnlaget nå er annerledes enn i EU-land som fortsatt har åpne registre.

### Til det andre:

Slik det fremgår av departementets omtale av ECJ-dommen, har dommen et svært snevert omfang sammenlignet med norsk kontekst. Dommen vurderer avveiningen mellom antihvitvasking og personvern. Regjeringen siterer Tax Justice Norge på det følgende, fra organisasjonens høringsinnspill til departementet i januar:

“I det norske ordskiftet har det hele tiden vært klart at registeret over reelle rettighetshavere tjener et større formål enn kun antihvitvasking, i motsetning til EUs hvitvaskingsdirektiver. Det motvirker skatteunndragelse og øker skatteproveny, skaper åpenhet om offentlige innkjøp, motvirker korrupsjon og synliggjør interessekonflikter, skaper åpenhet om eierskap av eiendom, styrker

etterlevelse av sanksjonsregimer og muliggjør målrettede sanksjoner, hjelper instanser som konkurransetilsynet med å vurdere konsentrasjon av eierskap i markeder, skaper et mer transparent næringsliv og muliggjør forskning.” (s. 104)

Disse momentene taler for at registeret må være åpent for allmennheten, da forholdsmessighetsvurderingen er helt annerledes i Norge enn i EU. Vi viser til Tax Justice Norge sitt [høringsinnspill til Finansdepartementet](#) levert 19. januar for en utdypning av momentene i sitatet over. [En rapport fra Tax Justice Network](#) lister videre 36 samfunnshensyn som taler for bedre informasjon om reelle rettighetshavere.

### **Unntak fra innsyn kan sikres i eksisterende lovtekst**

I januar spilte vi inn at det i eksisterende lovtekst er mulig å begrense innsyn ved behov. Departementet svarte følgende:

“Tax Justice Norge og Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Mediebedriftene har uttalt at det er mulig å ta hensyn til personvern og samtidig holde registeret åpent, ved å prioritere forskriftsarbeid med hjemmel i lov om register over reelle rettighetshavere § 11 annet ledd. I henhold til § 11 annet ledd kan departementet i forskrift gi unntak fra innsyn i «enkelttilfeller» under «ekstraordinære omstendigheter». Departementet kan ikke se at denne forskriftshjemmelen er tilstrekkelig til å gi regler som gjør at en går klar av den rettslige usikkerheten som er per i dag, og som knytter seg til *hvem* som skal ha tilgang til opplysninger fra registeret som sådan. Forskriftshjemmelen er ment å være en snever unntaksmulighet som forutsetter konkrete vurderinger i den enkelte sak, jf. Prop. 109 L (2017–2018) side 36. Det vises til departementets vurderinger av avgjørelsen fra EU-domstolen i punkt 7.1.2 over. Departementets vurdering er at det kreves et noe annet rettslig rammeverk for at registeret kan åpnes trinnvis enn det som følger av dagens § 11.” (s. 108–109)

Som beskrevet over, er vi uenige i omfanget av den rettslige usikkerheten som her omtales. Vi savner konkrete eksempler på tilfeller hvor åpenhet om eierskap av selskaper har utgjort en sikkerhetsrisiko for eiere, som kan begrunne at forskriftshjemmelen ikke er tilstrekkelig. Norge har hatt åpenhet om aksjeeierskap i flere tiår gjennom aksjeeierbøker og Skatteetatens aksjeierregister, og mange land har hatt åpenhet om reelle rettighetshavere i mange år. Etter det vi kan se, foreligger det ikke eksempler – verken nasjonalt eller [internasjonalt](#) – på at eierskapsopplysninger gjennom slike registre har ført til kriminalitet rettet mot eierne.

Det betyr imidlertid ikke at det ikke kan oppstå situasjoner hvor en reell rettighetshaver har en legitim grunn til å ønske å skjule sitt eierskap fra offentlig innsyn. Men dette vil være unntaket, snarere enn regelen. Derfor bør forskriftsarbeidet, hjemlet i det som i gjeldende lov er §11 andre ledd, gis prioritering.

[I Storbritannia](#) er det over én million selskaper hvis reelle rettighetshavere er offentlig tilgjengelig. Kun 270 reelle rettighetshavere bak disse selskapene har brukt den tilsvarende mekanismen til å be om unntak. I Norge vil disse tallene sannsynligvis være langt lavere. Det utgjør med andre ord en overkommelig administrativ byrde å behandle individuelle forespørsler om å begrense innsyn.

## **2. Innsynet i registeret over reelle rettighetshavere må være fullstendig, med god funksjonalitet**

Vi kan ikke se at regjeringen skriver noe om hvordan innsynsløsningen vil bli seende ut, utover å nevne at det legges opp til en API, og at de vil undersøke hvordan det kan gis ulikt innsyn for ulike grupper (s. 124). Regjeringen foreslår å utarbeide innsynsløsningen videre i forskrift. Her er det svært viktig at Stortinget legger føringer på hvordan innsynsløsningen bør se ut, og ser dette i sammenheng med Viderebruksutvalgets utredning som legges frem før sommeren.

[Organisasjonen Open Ownership har en guide](#) til hvordan implementere registre over reelle rettighetshavere. Denne bør følges for å sikre at innsynsløsning faktisk gjør informasjonen i registeret brukbart. Registeret bør være åpent tilgjengelig uten registrering, og uten å koste penger. Informasjon bør være tilgjengelig i åpne, strukturerte dataformater uten begrensede lisensiering, og det må være nedlastbart i selvbestemte mengder. Det må være mulig med kryssøk, og søkbart både etter reell rettighetshaver og selskap. De med tilgang bør ha tilgang til hele registeret. Historiske data bør inkluderes.

### **Utfordringer ved et delvis lukket register**

Vi vil understreke at et delvis lukket register innebærer en enorm administrativ byrde. Regjeringen nevner ikke hvordan dette vil håndteres. Proposisjonen nevner at Tax Justice Norge har tatt opp bekymringer tilknyttet dette i sitt innspill fra januar (s. 106), men bekymringene drøftes ikke.

Ved å etablere et delvis lukket register hvor det gis innsyn til de med legitim interesse heller enn til allmennheten, oppstår det en rekke praktiske spørsmål og utfordringer. Hvilke aktører skal

inkluderes? Hvem skal bestemme hvem som får tilgang? For mye overlates til forskriftsregulering uten åpen høring.

EUs femte hvitvaskingsdirektiv introduserte åpne registre etter lærdom fra EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, som kun ga tilgang til de med legitim interesse. Spørsmålene over viste seg vanskelig å svare på i implementeringen av det fjerde direktivet, så et åpent register ble en praktisk løsning for det femte.

Erfaringer fra EU-land som nå kun gir tilgang til de med legitim interesse, viser at det i praksis er svært vanskelig for selv disse aktørene å få tilgang. [En oversikt fra november 2023 laget av Transparency International](#) viser stor variasjon i hvordan tilgang til de med legitim interesse gis i de 9 EU-landene med slike ordninger. I flere av landene må det søkes om tilgang, hvor søknaden behandles av ulike aktører med forskjellig behandlingstid. I noen land får man kun tilgang noen få uker av gangen, i noen land koster tilgangen penger, og i flere land må en begrunne hvorfor en ønsker tilgang. I mange land krever tilgang innlogging med nasjonal ID eller lignende. Det er heller ikke gitt at man får full tilgang til registeret, eller til søkefunksjoner.

Samarbeid mellom ulike land blir også betydelig vanskeligere, da det også må utarbeides tilgangsmekanismer for andre lands myndigheter. [Flere avsløringer av interessekonflikter](#) i ett land har blitt avslørt av organisasjoner i andre land. Dette er ikke mulig hvis utlendinger ikke får tilgang til registeret.

### **3. Registeret over reelle rettighetshavere må på plass snarest**

Vi kan ikke se at departementet oppgir noen tidslinje for utrulling av registeret i proposisjonen. Det er viktig at Stortinget, i tråd med [vedtak 522 av 14. mars 2024](#) (Dokument 8: 11 S (2023–2024)), krever at registeret over reelle rettighetshavere kommer på plass snarest. Stortinget ba om registeret i 2015, og i mellomtiden har Norge blitt en sinke og et svakt ledd i Europas arbeid mot hemmelighold og økonomisk kriminalitet.

### **4. Terskelen for reelle rettighetshavere må senkes**

Stortinget bør i anmodningsvedtak be om at terskelen for å regnes som reell rettighetshaver senkes fra 25 % til 5 %. [Norge har vært et foregangsland når det kommer til åpenhet](#), og Finanskomiteen (Innst. 298 2014-2015) var også tydelig på at disse verdiene skulle reflekteres i et nytt register over reelle rettighetshavere:



«Definisjonen av «beneficial owner» må ligge på et nivå som gjør at Norge fortsatt fremstår som et foregangsland når det gjelder åpenhet om eierskapsspørsmål.»

Dette har ikke Finansdepartementet fulgt opp. En eierskaps- og stemmerettsterskel på noe under 25 % har ikke engang vært utredet, men departementet har valgt å legge seg på den internasjonale minstestandarden for åpenhet, i strid med Finanskomiteens bestilling.

Finanssektoren selv opererer med en beneficial owner-terskel på 10 % når de skal innhente informasjon om høyrisikokunder. På Oslo Børs er det flaggingsplikt på alle eierskifter på 5 % eller mer, et krav som reflekterer et informasjonsbehov i kapitalmarkedene. Investor Relations-anbefalingene til Oslo Børs (som de fleste store selskaper følger) krever åpenhet om de 20 største eierne. De 20 største omfatter ofte eierandeler på langt under 1 %. USA sine FATCA-reguleringer definerer en «beneficial owner» med en eierskap- eller terskel på 10 % eller mer. I USAs EDGAR-register må alle som har eierskaps- eller stemmeandeler på mer enn 5 % føres opp. Flere av EITI-registrene opererer med langt lavere terskel. Liberia har eksempelvis 5 % terskel i sin definisjon, mens Ghana har ingen definert terskelverdi, men i stedet en definisjon som tilsier at samtlige eiere har økonomisk interesser tilknyttet virksomheten og bør derfor identifiseres.

### **Registeret over reelle rettighetshavere er sårt trengt**

E-tjenesten, PST og NSM sier utenlandsk eierskap kan utgjøre en nasjonal sikkerhetstrussel. Det mangler ikke på eksempler på dette. [Nylig avslørte TV 2](#) at russere med bånd til Putins regime har eid hytter midt i hjertet av Norges forsvar i nord siden 2010. [Statsbygg sa 2022](#) at de ikke kunne vite om deres underleverandører var eid av sanksjonerte russiske oligarker. [I 2021 før kom avsløringen](#) om at en russisk oligark skjulte investeringer på norsk sokkel bak stråmenn fra advokatfirmaet Schjødt. Samtidig var selskapet Bergen Engines i ferd med å bli solgt til russiske interesser via Sveits, [frem til Bergens Tidende avdekket den kompliserte eierkjeden](#).

Samtidig er eierskap vanskelig å avdekke, og ressurser tynnslitte. [Eiendom Norge skrev nylig](#) at eiendomsmeglere mangler verktøy for å undersøke sine kunder, og må ty til Google. DNB har [over flere år](#) kritisert Økokrim for [ikke å ha nok kapasitet](#) til å motta meldinger om mistenkelige transaksjoner. [Også Skatteetaten reagerer](#) på at sakene de sender til politiet ofte blir henlagt.

Regjeringens stortingsmelding om økonomisk kriminalitet (St. Mld. 15 (2023–2024)) slutter seg til disse problembeskrivelsene.

Offentlige etater, eiendomsmeglere, finansforetak og gravejournalister bør ha bedre verktøy for å avdekke skjult eierskap. Et viktig verktøy i så måte er et velfungerende eierskapsregister.

I Danmark er registeret over reelle rettighetshavere koblet på selskapsregisteret, og er fullstendig åpent tilgjengelig. Gjennom en gratis API-nøkkel kan private leverandører utvikle egne verktøy basert på data i registeret. [En rapport av organisasjonen Open Ownership](#) har kartlagt bruken av informasjonen, og hvordan utviklere har lagd verktøy som kobler eierskapsinformasjon sammen med data over gjeld, politisk eksponerte personer, konkurser, eiendommer og mer. Skreddersydde verktøy effektiviserer kjenn din kunde-arbeidet til danske finansforetak og eiendomsmeglere, hjelper i gravejournalistikk og brukes av flere offentlige etater, inkludert skattemyndighetene. Ett verktøy er for eksempel skreddersydd til kontrollarbeid, og forenkler arbeidet med å oppdage røde flagg i transaksjoner.

I Stortingsmeldingen om økonomisk kriminalitet er ambisjonen at registeret over reelle rettighetshavere skal være “så åpent som mulig”. Eksemplet fra Danmark viser hvorfor dette er viktig, og hvor ressursbesparende det kan være for både offentlige og private aktører. Et velfungerende, fullstendig åpent register over reelle rettighetshavere er et viktig element i arbeidet mot økonomisk kriminalitet, som vil forenkle arbeidet og muliggjøre samarbeid på tvers av etater og mellom offentlig, privat og frivillig sektor.

At funksjonaliteten blir like bra i Norge som i Danmark, forutsetter at registeret over reelle rettighetshavere er åpent tilgjengelig, uten innlogging. I tillegg til å kunne brukes av en rekke aktører i Norge, blir det da mulig å koble registeret på registre i andre land, og forenkle antihvitvaskingsarbeid også andre steder. Stortinget må se arbeidet med registeret i sammenheng med arbeidet mot økonomisk kriminalitet, og gjennom behandlingen av denne proposisjonen sikre at registeret over reelle rettighetshavere er åpent for enhver.

## 5) Innspill til NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser, delutredning 2

Høringsfrist: 16. august 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Takk for muligheten til å komme med innspill til denne NOU-en. Våre innspill retter seg mot kapittel 6, åpenhet om eierskap og skatt.

### Åpenhet om eierskap

Utvalget skriver:

Utvalget vil vise til at åpenhet er en kjerneverdi i det norske demokratiet. Når det gjelder åpenhet i relasjon til offentlige anskaffelser, legger utvalget til grunn at det er ønskelig å ha en stor grad av åpenhet til allmennheten om hvilke aktører som er leverandører til det offentlige, og hvilke foretak eller eventuelt personer som er eiere, både formelt og reelt. (s. 133)

Og videre:

Offentlige anskaffelser er bruk av offentlige midler til å kjøpe varer og tjenester, og utvalget mener det er naturlig at det er åpenhet til allmennheten om hvem som tildeles kontrakter av det offentlige. (s. 133)

Utvalget vurderer likevel at “det ikke er behov for særregulering av åpenhet om eierskap for allmennheten innen offentlige anskaffelser”, og begrunner dette i at andre pågående prosesser vil skape tilstrekkelig åpenhet. Vi er bekymret for at pågående prosesser ikke vil holde frem for å sikre slik åpenhet.

Vi har per i dag ikke et løpende oppdatert register over aksjeeierskap, på tross av et stortingsvedtak fra 2014, ei heller et register over reelle rettighetshavere, på tross av et stortingsvedtak fra 2015. Sistnevnte vil per i dag ikke bli åpent for allmennheten, selv om Stortinget krever at dette skjer på sikt.

At registeret blir lukket for allmennhetens innsyn begrunnes i rettslig tvil etter en dom i ECJ fra november 2022. [ECJ-dommen](#) åpner imidlertid for at selskapers bruk av offentlige midler er en

legitim begrunnelse for allmenn åpenhet om deres reelle rettighetshavere. Dette er altså et eksplisitt unntak fra ugyldiggjøringen av allmennhetens innsyn etter EUs femte hvitvaskingsdirektiv.

Utvalget anbefaler at alle oppdragsgivere får tilgang til registeret over reelle rettighetshavere, når dette er på plass. Vi slutter oss til denne anbefalingen. Men vi vil understreke at allmennhetens tilgang til eierskapsinformasjon om de samme selskapene også er vesentlig. At offentlige etater har tilgang på informasjon, er ingen garanti for at informasjonen er eller brukes riktig. Åpenhet om eierskap sikrer at allmennheten kan føre tilsyn med anskaffelsesprosesser. Full åpenhet om eierskap i slike prosesser er også svært viktig for å forebygge og synliggjøre interessekonflikter. Spesielt der forholdene er små, er det risiko for nærstående relasjoner mellom folkevalgte, forvaltningen, og konkurrenter om anbudet. Videre er det også vesentlig å senke terskelen for definisjonen av en reell rettighetshaver.

Vi viser også til Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag sine innspill på dette punktet, som vi slutter oss til. De er kritiske til utvalgets påstand om at særkrav til åpenhet om eierskap i ytterste konsekvens "kan medføre at leverandører lar være å delta i konkurransen om offentlige kontrakter". Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag viser til rapporten fra Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere til Nærings- og fiskeridepartementet som ble levert 18. juni 2024, som vanskelig kan se "at åpenhet om aksjeeiere vil svekke selskapets konkurranseevne. Arbeidsgruppens vurdering er at større åpenhet vil bidra til å styrke tilliten til Norges kapitalmarkeder (...)". Åpenhet i eierskap kan forhindre at useriøse aktører vinner anbud.

### **Åpenhet om skatt: Land-for-land-rapportering (LLR)**

#### LLR påfører ikke store kostnader for leverandører

Utvalget skriver at "Land-for-land-rapportering i offentlige anskaffelser ville medføre økt ressursbruk hos oppdragsgivere og leverandører, og at enkelte leverandører ville valgt å ikke delta i anbudskonkurranser" (s. 143). Informasjonen som typisk inngår i LLR er noe selskaper allerede må ha tilgjengelig for å konsolidere regnskapet sitt i landet morselskapet er hjemmehørende. Dersom et selskap mener de ikke har denne informasjonen tilgjengelig, er det dermed vanskelig å se for seg at selskapet kan lage et konsernregnskap. Dette bør i så fall anses som et rødt flagg for oppdragsgiver.

Utvalget skriver også at LLR utgjør “et krav som gjør forskjell på leverandører som bare opererer i Norge og leverandører som opererer i flere land” (s. 140). Vi ser ikke hvorfor dette er tilfellet. Begge type leverandører kan pålegges å levere LLR. For selskaper som er hjemmehørende i kun ett land ligger LLR allerede i regnskapet.

### Hensynene er ikke dekket i eksisterende regelverk

Utvalgets vurderinger vektlegger i hovedsak LLR som et tiltak for å avdekke ulovlige og uheldige skattetilpasninger. Utvalget viser også til at flere av hensynene LLR er ment å imøtekomme, er dekket i eksisterende regelverk. Blant annet vises det til at leverandører må levere skatteattest og at oppdragsgivere kan avvise leverandører etablert i land på EUs svarteliste over ikke-samarbeidsvillige jurisdiksjoner. Vi vil påpeke at det er en vesensforskjell å stille krav om åpenhet til et eventuelt datterselskap som deltar i et anbud, og å stille krav om åpenhet i hele konsernstrukturen selskapet inngår i, slik som gjøres ved LLR. Et datterselskap som leverer skatteattest vil kunne ha risikomomenter andre steder i konsernet, og store deler av et konserns økonomi kan ligge i en jurisdiksjon på EUs svarteliste, selv om ikke det aktuelle datterselskapet er etablert der.

### **Hvorvidt LLR er relevant, avhenger av typen anskaffelse**

Bruken av LLR handler ikke bare om å avdekke ulovlige og uønskede skatteforhold, men om å kunne vurdere virksomhetens finansielle stabilitet mer generelt. LLR kan sette lønnsomheten til et selskap i sammenheng med flere faktorer som kan antyde risiko for konkurs, mislighold og andre trusler mot evnen til å gjennomføre oppdraget. Slik informasjon kan, etter vår mening, oppfylle tilknytningskravet til kontraktsgjenstanden, i alle fall i visse anskaffelsesprosesser.

Utvalgets vurdering av LLR som et kvalifikasjonskrav i henhold til EU-direktivet gjøres på en generell basis, uten å gjøre forskjell mellom typen tjenester og leveranser som er gjenstand for anskaffelsesprosessen.

Informasjon om leverandørens skattebetaling i ulike land, utbytte, salgsinntekter, rentekostnader til selskaper i andre land mv. lar seg etter utvalgets syn vanskelig henføre til en vurdering av leverandørens evne til å oppfylle en konkret kontrakt (s. 140).

Vi mener denne vurderingen avhenger av typen anskaffelse. For eksempel vil de samfunnsmessige konsekvensene av brudd på en kontrakt, forsinkelser ved leveranse eller

mislighold være vesentlige ved forsyningen av kritisk infrastruktur, velferdstjenester, forsvarsbygg og -materiell.

Typen anskaffelse bør derfor spille inn i vurderingen av forholdsmessighet ved krav om LLR. Vurderingen går på hvorvidt alminnelige kvalifikasjonskrav etter anskaffelsesloven er tilstrekkelige for å garantere leverandørens evne til å oppfylle kontrakten. Vi mener at det i slike anskaffelser kan være nødvendig med informasjonen som oppgis i LLR. Dersom leverandøren inngår i et multinasjonalt konsern, gir regnskapsbalanse og omsetning kun begrenset informasjon om leverandørens finansielle stabilitet. Grunnlaget styrkes ved å settes i kontekst av informasjon på konsernnivå.

## 6) Høring om suppleringskatt etter skattefordelingsregelen (UTPR som del av Pilar 2 – minimumsskatten)

Høringsfrist: 2. september 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Takk for muligheten til å komme med innspill til denne høringen. Det er positivt at departementet nå foreslår implementering av skattefordelingsregelen, som siste ledd i det omfattende arbeidet for å etablere en global minimumsskatt for selskaper. Dette er et viktig steg for å hindre internasjonal overskuddsflytting og utvanning av lands skattefundament. Regelverket vil også bidra til å motvirke skadelig skattekonkurrans mellom land.

Som påpekt i høringsnotatet, er lovforslaget basert på OECDs modellregler og kommentarer til disse. Tax Justice Norge slutter opp om valgene departementet har gjort i høringsnotatet, men ønsker en oppklaring. Vi har ikke kjennskap til at det finnes en forankring i norsk skattelov som gir definisjonen av hybride arrangementer. Kan departementet utdype på hvordan hybridreglene under Safe Harbour i forskriften kan anvendes, og hva hjemmelsforholdet er?

Nå som siste del av GloBE implementeres, bør departementet legge vekt på vurdering av reglenes effekt. Topilaravtalen fastsetter en evaluering av regelverket mot 2027, med fokus på inntektseffekt, selskapsadferd og potensielle utilsiktede konsekvenser.

Det følgende er **elementene vi mener bør prioriteres i evaluering av regelverket**, både internt i Norge og i revideringsprosessen i OECD.

1. Prioriteringen av nasjonale suppleringskatter innad i GloBE betyr at den største inntektsøkningen vil finne sted i såkalte "investment hubs". Samtidig viser estimater, inkludert fra OECD selv, at inntektseffekten for lavinntektsland og typiske kildeland vil være svært liten. Prinsippet om at verdier skal skattlegges der de skapes har vært gjennomgående for BEPS-arbeidet. Det bør gjøres en vurdering om fordelingen under dagens GloBE-regelverk reflekterer økonomiske realiteter.
2. Satsen på 15 prosent er altfor lav, og ligger på nivå med flere skatteparadis sine satser for selskapsskatt. Selskapsskatten er på 22 prosent i Norge og over 30 prosent i flere

utviklingsland. Minstesatsen bør økes til 25 prosent, slik blant annet ICRICT har tatt til orde for.

3. Terskelen på 750 millioner euro i årlig samlet inntekt er for høy. Kommentarene til modellreglene skriver at denne skal svare til terskelen for land-for-land-rapporter. Vår anbefaling er at tersklene for minimumsskatten og LLR senkes parallelt, for å inkludere flere selskaper.

Disse svakhetene reduserer regelverkets reelle effekt i kampen mot overskuddsflytting, skattetap og skadelig skattekonkurransen. Vi mener de bør adresseres så fort som mulig, for å sikre at store multinasjonale selskaper betaler sin rettmessige andel skatt.

På et generelt grunnlag mener vi også at diskusjoner og forhandlinger om internasjonale skattespørsmål bør flyttes til FN, der alle land er representert på like fot. Skattesamarbeid gjennom OECD og Inclusive Framework har ført til viktige fremskritt, men mangler inklusivitet og global relevans. Forhandlinger i FN innebærer også muligheten til å videreutvikle eksisterende rammer for samarbeid, inkludert en global minstesatt.



## 7) Høring om ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer

*Innspill på vegne av Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Transparency International Norge og Tax Justice Norge.*

Høringsfrist: 6. september 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Vi setter pris på at Nærings- og fiskeridepartementet har tatt et aktivt eierskap til å få på plass løsninger som sikrer større åpenhet om aksjeeiere, og at det settes i gang flere prosesser som skal bidra til at det dette kommer på plass.

Samtidig er det viktig at disse prosessene sees opp mot hverandre, både med tanke på hva de gjennomfører, og hva som gjenstår opp mot det som er vedtatt. Som departementet også selv understreker, er ikke Stortingets anmodningsvedtak av 14. mars 2024 (vedtak 521, dokument 8:11 S (2023–2024) der det ber «regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid», oppfylt med disse endringene.

Vi merker oss at departementet skriver i høringsnotatet at anbefalingene fra arbeidsgruppen som leverte sin rapport før sommeren (omtalt i punkt 2.1) vil inngå som et kunnskapsgrunnlag i departementets utredning av rammer for større åpenhet om aksjeeiere. Til tross for dette sender nå departementet ut en høring som også omfatter spørsmål som arbeidsgruppa har sett på og som bygger på en avveining av de samme hensynene som gruppa har vurdert. I punkt 5 i rapporten: «Avveining av ulike hensyn ved større åpenhet» skriver gruppa skriver blant annet: «Det er arbeidsgruppens generelle holdning at tilgang til informasjon om aksjeeiere er grunnleggende for god markedsøkonomi, frihandel og moderne kapitalisme, og i bredere forstand rettsstat og demokrati.» Gruppa gjør også en grundig gjennomgang basert på spørreundersøkelser og konkrete vurderinger av hensyn for og mot åpenhet. Det samme gjelder spørsmål om tilgang til historiske opplysninger, som arbeidsgruppa omtaler i punkt 7.5.

Vi stiller derfor spørsmål ved denne rekkefølgen, og hvorfor man ikke ventet på arbeidsgruppas rapport, før man sendte ut denne høringen. Når man nå har valgt denne rekkefølgen forutsetter vi at departementet ser til arbeidsgruppa i det videre arbeidet med denne høringen, og tar med

seg gruppas anbefalinger og konkrete vurderinger i spørsmål som gruppa har vurdert. Dette gjelder også spørsmål som vi ikke har kommentert i vår høringsuttalelse.

Vi går også ut ifra at denne høringen ikke fører til forsinkelser i oppfølgingen av arbeidsgruppas rapport.

**Våre hovedinnspill:**

- Vi mener det bør være plikt etter loven å føre aksjeboka digitalt, og at forslaget om at innsyn skal gis per e-post ikke møter behovet for en infrastruktur som sikrer innsyn i aksjer (§ 1-1).
- Innsyn i alle aksjeopplysninger må være gratis, dette må også gjelde innsyn om hvem som står bak forvalterregistrerte aksjer. Vi støtter derfor ikke forslaget i § 3-1 som legger opp til store kostnader for den som søker innsyn,
- Vi støtter ikke § 1-1(2)) om at det skal kunne gjøres unntak fra retten til å motta kopi av aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret via andre kanaler en e-post, og mener vilkåret «saklig grunn» er for omfattende og vagt definert.
- Vi støtter forslaget om å sette en frist for behandlingen av innsynskrav i § 1-3, men vi mener fristen for innsyn i aksjeeierboken som hovedregel bør være en dag, med tre dager virkedager som en maksimumsgrense. Vi støtter at innsyn i aksjeeierregisteret skal gis innen en virkedag.
- Vi støtter ikke forslagene som skal forhindre misbruk av innsynsretten som kommer frem både av tidsfristbestemmelsen i § 1-3 (1) og kostnadsbestemmelse i § 1-5 (2), og som også gjelder for forvalterregistrerte aksjer (§ 3-5 (3)). Vi mener terskelen for når man ser på noe som misbruk – å søke innsyn er enn 12 ganger i løpet av seks måneder - er så lav at det vil ramme helt legitim aktivitet som journalistikk og undersøkelser fra sivilsamfunnsorganisasjoner.
- Vi støtter en videreføring av regelen om at det skal opplyses hvis aksjeeierboka endres fra det er søkt innsyn frem til innsyn gis, og at innsynet skal gjenspeile aksjeboken slik det var på det tidspunktet kravet om innsyn ble mottatt av selskapet. (§ 1-4).
- Det bør innføres sanksjoner når selskaper ikke gir innsyn i opplysninger de er pålagt å gi ut. Vi deler ikke departementets vurdering av at det ikke er behov for sanksjoner, og mener det vil gjøre loven vesentlig mindre effektivt.

**1. Føring av digital aksjebok**

Som det står i høringsnotatet skal departementet forslå en forskrift som skal gjøre innsyn i aksjeeierbok og i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer, lettere tilgjengelig. Vi mener det viktigste tiltaket her vil være å innføre en plikt til å føre elektronisk aksjebok. Etter vårt syn er det lovhjemmel til å innføre en slik plikt i allmennaksjeloven. For andre aksjer vil vi oppfordre departementet til å arbeide for en endring i aksjeloven og i foretaksregisterloven som pålegger at aksjebøker holdes digitalt og endring.

Elektronisk aksjeføring i aksjeboka er helt grunnleggende for å få på plass bedre systemer, som tilgang i sanntid. Det vil gjøre det lettere å innlemme i fagsystemer og sikre en felles plattform og innsynsløsning for aksjeeierbøker. Brønnøysundregistrene har allerede en pilot for slik integrering ved prosjektet BRØK. En felles plattform for aksjeeierbøker vil styrke åpenhet om aksjeeierskap betydelig, og vil forenkle selskapers etterlevelse av kravet fra aksjelovens § 4-6 om at "opplysninger i aksjeeierboken skal være tilgjengelige for enhver".

Og som departementet skriver i høringsnotatet: «Den någjeldende forskriften ble utformet i en tid med en helt annen teknologisk virkelighet. (...) i dag føres de aller fleste aksjeeierbøker elektronisk.»

Elektronisk aksjeføring er tidsbesparende overfor det private næringslivet og gir et bedre grunnlag for et sunt aksjemarked. Elektronisk aksjeføring er også en av anbefalingene fra arbeidsgruppa. Ved å innføre plikt til elektronisk aksjeføring vil myndighetene tilrettelegge for oppdatert informasjon om aksjer og aksjeeiere. Det kan også tilrettelegge for en enhetlig rapporteringsløsning som blir enklere for næringslivet å forholde seg til. I tillegg fjerner de byrden fra selskapene om å behandle innsynskrav.

For allmennaksjer mener vi det allerede finnes et hjemmelsgrunnlag for å innføre dette i allmennaksjeloven § 4-5 (4), der det heter at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om *hvilke opplysninger som skal offentliggjøres, hvordan og hvor ofte disse skal offentliggjøres, varighet for offentliggjøringen, begrensninger i offentliggjøringsplikten, samt oppbevaring av opplysninger*. For andre aksjer kreves lovendring. Vi mener departementet bør jobbe for et forslag til endring i aksjeloven som pålegger digital aksjeføring. Videre bør man se på om det kan innføres en i pliktbestemmelse i foretaksregisterloven § 3-1, som oppstiller plikt for aksjeselskaper til å føre aksjeeierbok etter aksjeloven § 4-5 og § 4-7 digitalt hos Brønnøysundregistrene.

## 2. Betaling for innsyn

Vi støtter at det må være gratis å få innsyn i aksjeeierboken og aksjeeierregisteret (høringsnotatet 4.2.5), og mener det samme bør gjelde forvalterregistrerte aksjer (omtales i kap. 5.2). Vi mener bestemmelsen om betaling for innsyn i forvalterregistrerte aksjer, slik det legges opp til i forslag til ny forskrift § 3-1, vil undergrave innsynsretten. Den offentlige informasjonen (data) er allerede betalt for av fellesskapet, og bør komme fellesskapet til gode. Samtidig er dette en effektivering av en rett til innsyn vi allerede har etter loven.

Som departementet skriver i høringsnotatet kan dette bli svært kostbart for den som krever innsyn. I punkt 7.6 i rapporten fra Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere til Nærings- og fiskeridepartementet som ble levert 18. juni 2024, er gruppa kritiske til at selskaper skal ta betalt for innsyn i forvalterregistrerte aksjer:

«Arbeidsgruppen har merket seg et innspill fra DNB om at kostnaden bør ligge på den som ber om innsyn. Dette er arbeidsgruppen uenig i, da det undergraver formålet med innsynsløsningen og fører til at et lite mindretall har råd til å innhente informasjon som skal være åpen.»<sup>1</sup>

Stortinget har vedtatt at det skal være åpenhet om hvem som står bak forvalterregistrerte aksjer. [En samlet finanskomité](#) var tydelig på at åpenhet i forvalterkonti bør være mest mulig lik åpenhet om annen eierskapsinformasjon, da de i 2015 behandlet representantforslag om et offentlig eierskapsregister (Innst. 298 S (2014–2015)):

*«Det er imidlertid en forutsetning for [registrering hos en forvalter] at selskapet selv, og myndigheter som har behov for det og allmenheten, til enhver tid kan få informasjon om bakenforliggende eiere. Innsynet og åpenheten i forvalterkontoer bør være mest mulig lik den som nå skal etableres for norske aksjonærer i det nye registeret.»*

Med disse føringene forventer Stortinget at selskaper alt kjenner til investorer bak forvalterkonti, og har dette klart for innsyn. Dermed bør kostnadene i forbindelse med innsynskrav være minimale. Det er ingen forventning om kompensasjon for rapporteringskostnader i aksjonærregisteret eller registeret over reelle rettighetshavere. Det bør heller ikke være krav om kompensasjon her. At en må betale for innsyn undergraver arbeidet for mer åpenhet i eierskap.

---

<sup>1</sup> [Næringsministeren mottok ny rapport om åpenhet om aksjeeierskap - regjeringen.no](#)

Forutsetningen om mer innsyn i forvalterregistrerte aksjer følger også av Innst. 597 L (2020-2021): «Lovforslagene er ment å sikre likebehandling av alle aksjeeiere og kan styrke norske selskapers tilgang til utenlandsk kapital. I tillegg foreslås det regler som skal bidra til økt åpenhet om hvem som er eiere og utøver eierinnflytelse i norske selskaper.»

(...)

«Det foreslås videre regler om åpenhet om aksjeeiere. Departementet foreslår at enhver kan kreve innsyn i opplysninger om hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer. Selskapet kan kreve å få dekket de faktiske kostnadene i forbindelse med innsynskravet fra den som ber om innsyn. Forslaget innebærer at innsynsretten i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer, blir lik det som i dag gjelder for innsyn i opplysninger i aksjeeierboken, og i aksjeeierregisteret om direkteregistrerte aksjeeiere. Det vil slå fast et prinsipp om åpenhet om alle aksjeeiere i norske selskaper. I tillegg foreslås det hjemmel til å gi forskrift om at selskaper periodisk skal offentliggjøre en oversikt over sine aksjeeiere, som skal være kostnadsfritt tilgjengelig for allmennheten.

Komiteen viser til at samlet sett innebærer forslagene om innsynsrett og hjemmel til å gi forskrift om periodisk offentliggjøring en vesentlig utvidelse av allmennhetens tilgang til opplysninger om aksjeeiere. Komiteen viser til at forslagene til regler om økt åpenhet om aksjeeiere imøtekommer innenfor sitt virkeområde Stortingets anmodningsvedtak nr. 496 fra 16. juni 2014 om økt åpenhet om eierskap i norske selskaper.»

Stortinget har altså forutsatt at det skal bli lik mulighet til innsyn i forvalteraksjer som andre type aksjer. Dette forslaget vil ikke føre til dette. Det legger opp til et skille mellom de som har råd til å betale store summer for tilgang, og de som ikke har det. Det vil skape skiller i samfunnet og mellom sivile samfunnsorganisasjoner og mellom de ulike redaksjoner.

Tilgang til opplysninger om hvem som står bak forvalterregistrerte aksjer har stor betydning for å vurdere habilitet, dobbeltroller, maktkonsentrasjoner mv. En stor andel av dagens aksjeeiere, både norske og utenlandske, får i dag operere i det skjulte gjennom forvaltere.

Krav om åpenhet er et viktig bidrag til et sunt aksjemarked og det vil gi pressen og sivile organisasjoner et verktøy som kan bidra til å forebygge og avdekke hvitvasking, korrupsjon mv. Det er ikke tilstrekkelig å bare få tilgang til dette en gang i året.

### 3. Sanksjoner ved brudd

Vi støtter ikke vurderingen om at det ikke skal innføres sanksjoner, og synes ikke departementet begrunner at det ikke skal ilegges sanksjoner spesielt godt i høringsnotatet punkt 4.2.8, sett opp mot at mange høringsinstanser i tidligere høringsrunder har stilt spørsmål ved fraværet av sanksjoner.

Departementet skriver blant annet på s. 28:

«Departementet har vurdert om det bør innføres mulighet for dagsmulkt for selskapene som ikke gir innsyn i tide. Dette kan på den ene siden være et effektivt tiltak for å sikre etterlevelse. På den annen side kan det være ulike grunner til at regelen ikke etterleves innen fristen. Aksjeloven og allmennaksjeloven bygger i dag på et system der mye av ansvaret for etterlevelse legges til styret og daglig leder, og der det er regler om erstatningsansvar i visse tilfeller, se aksjeloven § 17-1 og allmennaksjeloven § 17-1.» Departementet viser også til at det finnes bestemmelser om straffansvar for forforsettlig eller uaktsom overtredelser. Departementet skriver selv at det er kjent med at disse straffereglene i liten grad blir brukt. Det er liten grunn til å tro at dette vil gi tilstrekkelig insentiv til å følge reglene.

Derimot vil det, ved fravær av sanksjoner, være en betydelig risiko for at et selskap lar være å følge plikten om å gi ut informasjon. Dette kjenner vi godt til gjennom offentleglova, der forvaltningen kan la være å behandle innsynskrav uten at de ilegges noen sanksjoner for brudd. Dette gjør også at loven brytes ofte.<sup>2</sup> Åpenhet om aksjeeierskap blir betydelig bedre om det ilegges sanksjoner som sikrer at innsynskravet etterleves og håndheves.

Vi viser også her til arbeidsgruppen, som skriver følgende på s. 30: «Arbeidsgruppens vurdering er at det bør være en reell konsekvens av manglende innføring /rapportering. Arbeidsgruppen anbefaler at man i en ny løsning vurderer sanksjoner som tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller bøter».

#### **4. Hvor oppdaterte skal opplysningene være?**

Arbeidsgruppa vurderer spørsmål om oppdatering mv i kap. 8 på s. 29, og skriver blant annet: «Formålet med større åpenhet er blant annet at informasjonen skal gi grunnlag for å handle aksjer. **Etter arbeidsgruppens vurdering er det dermed et selvstendig poeng at informasjonen må være så oppdatert som mulig.**»

---

<sup>2</sup> [Kautokeino innrømte lovbrudd, men blir ikke straffet – NRK Troms og Finnmark](#)

Videre skriver gruppa i samme kapittel, s. 30 at «Arbeidsgruppen foreslår derfor at det ikke legges opp til forsinkelser for allmennhetens tilgang utover det som tekniske behov tilsier. Informasjonen bør derfor tilgjengeliggjøres i en ny løsning samme dag som det er tilgjengeliggjort.»

Vi deler disse vurderingene, og mener både hensynet til næringslivet, et sunt aksjemarked og medienes mulighet til uavhengig kontroll av det samme aksjemarkedet, taler for mest mulig oppdaterte opplysninger.

Departementet skriver blant annet at vurderingen av hvor oppdaterte opplysningene skal være, 4.2.4 er det «viktig at innsynsretten er reell, samtidig som den ikke blir uforholdsmessig arbeidskrevende for selskapene», og videre at det «også er viktig at reglene ikke legger til rette for å kunne skjule aksjeeierskap, for eksempel ved å foreta en midlertidig overdragelse av aksjene når det blir kjent at selskapet får en innsynsbegjæring.»

At innsynsretten er reell og at man innordner reglene på en måte som hindrer omgåelse av innsynsretten, er et helt sentralt poeng som må ligge som en klar forutsetning for arbeidet med nye regler. Vi anser departementets påpekning om at «de fleste aksjeeiere ikke har noe ønske om å skjule sitt eierskap» som mindre relevant i denne forbindelse, ettersom reglene må utformes nettopp for dem som ikke ønsker åpenhet.

Vi støtter forslaget om å videreføre dagens regler om at innsyn som gis i aksjeeierboken skal være det tidspunktet innsynsbegjæringen ble mottatt av selskapet, og at det som i dag, skal gis informasjon om eventuelle endringer i aksjeeierboken etter innsynsbegjæringen. Dette er en viktig regel som sikrer åpenhet om eventuelle endringer som følge av innsynskravet.

## **5. Forslag til regler som skal hindre misbruk av innsynsretten**

Vi støtter ikke forslagene som skal forhindre misbruk av innsynsretten som kommer frem både av tidsfristbestemmelsen i § 1-3 (1) og kostnadsbestemmelse i § 1-5 (2), og som også gjelder for forfalterregistrerte aksjer (§ 3-5 (3)), og som er omtalt i høringsnotatet punkt 4.2.6.

Det kan være gode grunner til å søke innsyn i aksjeeierboken eller et aksjeselskap mer enn 12 ganger ila seks måneder. Vi mener terskelen for når man ser på noe som misbruk – å søke

innsyn er enn 12 ganger i løpet av seks måneder - er så lav at det vil ramme helt legitim aktivitet som journalistikk og undersøkelser fra sivilsamfunnsorganisasjoner. Dersom man skal ha en slik regel, må grensen for hvor mange innsynskrav man kan sende, heves betraktelig.

#### **6. Tidsfrist for å innhente og utlevere opplysninger om hvem som er eiere av aksjer som er forvalterregistrerte**

I utkast til forskrift § 3-2 forslås en frist på fire uker til å innhente og utlevere opplysninger om hvem som er eiere av aksjer som er forvalterregistrerte. Dette mener vi er en altfor lang frist. Som det redegjøres for i punkt 5.2.2. i høringsnotatet legger forslaget seg på en mye lenger frist enn det det vanligvis tar å innhente disse opplysningene. Loven bør også være ambisiøs nok til at selskapene jobber aktivt for å innrette seg slik at de enkelt kan innhente disse opplysningene. Dette forslaget går motsatt vei, man legger lista lavt så skal departementet heller «fortløpende vurdere om det bør settes en kortere frist for utlevering, ettersom selskapene får mer erfaring med innhenting og utlevering av eierskapsopplysninger.» Vi mener en rimelig frist vil være en uke.

#### **7. First for å gi innsyn**

Vi støtter at det legges opp til en frist for å gi innsyn, men mener tre dager, som departementet foreslår i forslaget til § 1-3 i forskriften, omtalt i punkt 4.3.2, må være en maksimumsgrense. Dagens teknologi gjør det mulig å registrere opplysningene på en måte som tilrettelegger for at opplysningene kan hentes med en gang. En streng frist i loven kan også tvinge frem bedre systemer, som igjen vil komme aksjemarkedet til gode fordi det på sikt sparer tid og ressurser. Vi foreslår derfor at man skriver «samme dag og senest innen 3 virkedager».

#### **8. Historiske opplysninger**

Her skriver arbeidsgruppa i kap. 7.5: «Historiske opplysninger om aksjeeierskap gir god innsikt i aksjeeiers aktiviteter bakover i tid. For skatteformål kan historiske data være nødvendig for å beregne skatt på gevinst eller tap. (...)

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ingen åpenbare mothensyn mot å gi tilgang til historiske opplysninger, og det er heller ikke behov for å sette en grense ved et konkret antall år bakover. Historiske opplysninger bør derfor inngå i en ny løsning, og så langt tilbake de er tilgjengelige.»



Vi stiller oss bak denne vurderingen og oppfordrer departementet om å vurdere om det bør tas inn en egen bestemmelse om tilgang til historiske opplysninger i forskriften, og/ eller om det er behov for lovendringer for å sikre tilgang.

### 9. Om avveiningen mellom rett til innsyn opp mot andre hensyn

I høringsnotatets kapittel 1.2 «verdien av åpenhet og andre viktige hensyn», går departementet gjennom de ulike hensynene. Dette går rett inn i det arbeidsgruppa har vurdert og gått gjennom i sin rapport, se særlig punkt 5 i rapporten: «Avveining av ulike hensyn ved større åpenhet». Her går gruppa grundig gjennom hensyn og vurderer risiko som departementet nevner her, som misbrukt ved identitetstyveri eller svindel, spørsmål om overvåking av enkeltpersoner mv. Vi oppfordrer derfor departementet til å se nærmere på arbeidsgruppas vurderinger og undersøkelser her og ta dette med som innspill til arbeid med forskriften.

Det samme gjelder spørsmål om ansvarsforhold, som arbeidsgruppa vurderer i kapittel 13. «Arbeidsgruppen skal foreslå regulering av hvem som er ansvarlig for at innholdet i informasjonen er korrekt og tilstrekkelig oppdatert.» Her går vi ut ifra at departementet ser til arbeidsgruppas vurderinger.

Vi stiller spørsmål ved en formulering i høringsnotatet, s. 18 (se utheving), der departementet omtaler formater for innsyn.

«Her kan selskapet blant annet ta hensyn til om det er nødvendig å laste ned ny software på sine systemer, som kanskje ikke er ønskelig på grunn av kostnader, ressursbruk eller risiko for brudd på informasjonssikkerhet, om det er krav om lisenser, eller om det kan medføre brudd på forsvarlig behandling av personopplysninger, **for eksempel ved opplastning på sosiale medier som da eier informasjonen, og ikke aksjeeierne samtykker til dette**. Selskapet skal da kunne kreve å oversende aksjeeierboken via e-post.»

Opplysninger samfunnet har rett til innsyn i etter norsk lov, kan ikke begrenses pga. manglende samtykke fra aksjeeier.

## 8) Høring om endring i forskrift til Lov om register over reelle rettighetshavere

Høringsfrist: 24. september 2024

[Les mer om høringen her.](#)

Takk for invitasjon til å komme med innspill til denne høringen. Vi vil innledningsvis påpeke at tre ukers høringsfrist er svært kort. Det er så klart positivt at departementet ønsker fortgang i prosessen med å omsider etablere registeret over reelle rettighetshavere, men vi er bekymret for at hastverk undergraver demokratisk forankring. Departementet har tilsynelatende ikke tatt i betraktning de tydelige føringene fra Stortingets behandling før sommeren (Innst. 365 L (2023–2024)) i dette høringsnotatet, selv om føringene er høyst relevante. At det kun går en uke mellom høringsfristen og ikrafttredelse av forskriftsendringene gjør det videre vanskelig å se hvordan innspill i denne høringsrunden kan ha noen reell påvirkning.

### Registeret over reelle rettighetshavere må være åpent

Overordnet vil vi understreke at registeret over reelle rettighetshavere må åpnes for allmennheten. Departementet burde utrede hvordan slik innsynsløsning kan se ut i forskrift. Et fullstendig åpent register over reelle rettighetshavere er vesentlig for å sikre at registeret blir et effektivt og verdifullt verktøy for de mange samfunnshensyn det skal tjene. Det er også helt tydelig fra Stortingets behandling av saken siden 2015, blant annet nå fra 17. juni 2024 (Innst. 365 L (2023–2024)):

*Komiteen vil igjen slå fast at det må komme på plass et offentlig tilgjengelig register over reelle rettighetshavere, og vektlegge (sic.) behovet for en rask avklaring av den rettslige tvilen, slik at registeret kan bli åpnet for offentligheten.*

Tax Justice Norge vil igjen understreke at det norske registeret over reelle rettighetshavere ikke kun er en utkvittering av EØS-forpliktelser, men også etterlevelse av et Storingsvedtak, og at Stortingets vurderinger må bli hørt. I tidligere innspill har vi påpekt de mange hensynene som taler for et register over reelle rettighetshavere som er åpent for allmennheten. Kort oppsummert fra Stortingets behandling av 17. juni 2024, er følgende samfunnshensyn viktige grunner for et register over reelle rettighetshavere:

- motvirke skatteunndragelse og skatteunngåelse
- skape åpenhet om eierskap av eiendom
- skape åpenhet i offentlige innkjøp
- motvirke korrupsjon og interessekonflikter
- etterleve og målrette sanksjoner
- skape åpenhet om konsentrasjon av eierskap i markeder
- styrke forskning
- sikre rettferdig fordeling
- finansielle offentlige tjenester
- motvirke hvitvasking og terrorfinansiering

EU-domstolens avgjørelse av 22. november 2022 (C-37/20 & C-601/20) understreker i avsnitt 45 og 46 (vår utheving), at hensynet til respekt for privatliv og personvern må veies opp mot øvrige samfunnshensyn:

*The fundamental rights enshrined in Articles 7 and 8 of the Charter are not absolute rights, but **must be considered in relation to their function in society** (judgment of 21 June 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, paragraph 112 and the case-law cited).*

*Under the first sentence of Article 52(1) of the Charter, any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by the Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. According to the second sentence of Article 52(1) of the Charter, subject to the principle of proportionality, **limitations may be made on those rights and freedoms only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the European Union or the need to protect the rights and freedoms of others**. In that connection, Article 8(2) of the Charter states that personal data must, *inter alia*, be processed 'for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law'.*

Når hensynene ser annerledes ut i Norge enn det ville gjort hvis vi kun forholdt oss til EU-direktivet, blir også proporsjonalitetsvurderingen annerledes. Vi savner en slik proporsjonalitetsvurdering fra regjeringen, som inkluderer hensynene som taler for et åpent register over reelle rettighetshavere ifølge Stortinget.

### **Stortingets føringer på forskriftsarbeidet**

I Prop. 74 LS (2023–2024) kap. 7 foreslo regjeringen at konkretisering av innsynsløsning vil utarbeides i forskrift. Derfor la Stortinget følgende føringer på dette arbeidet i behandlingen av proposisjonen (Innst. 365 L (2023-2024)):

*Komiteen tar til etterretning at regjeringen skal etablere den konkrete innsynsløsningen for registeret over reelle rettighetshavere i forskrift. Komiteen mener innsynsløsningen bør være så enkel og funksjonell som mulig for brukerne, og det bør vurderes en løsning som er åpent tilgjengelig uten registrering og uten å koste penger. Komiteen mener også at informasjonen bør være tilgjengelig i åpne, strukturerte dataformater, uten begrensende lisensiering, og nedlastbart i selvbestemte mengder. Komiteen mener også det bør være mulig med kryss-søk, og at informasjonen bør være søkbar både etter reell rettighetshaver og selskap. Historiske data bør inkluderes. Komiteen vil oppfordre til samarbeid med andre lands myndigheter slik at det for eksempel kan gjennomføres skatteundersøkelser av selskaper som opererer i flere land.*

Vi stiller oss kritiske til at denne merknaden ikke er fulgt opp i disse forslagene til forskriftsendringer. Vi finner videre ingen referanse til føringene i høringsnotatet. Fra sitatet over vil vi trekke frem følgende føringer:

1. Innsynsløsningen bør være åpent tilgjengelig uten registrering/lisensiering, og uten å koste penger
2. Informasjonen bør være tilgjengelig i åpne, strukturerte dataformater, og nedlastbart i selvbestemte mengder
3. Kryssøk bør være mulig, og informasjon må kunne søkes på etter reell rettighetshaver og selskap
4. Historiske data bør inkluderes

Fra høringsnotatet fremgår det følgende om de fire punktene.

1. Innsynsløsningen vil kreve innlogging. Det spesifiseres ikke om tilgang vil koste penger, men det refereres til at EU-direktivet åpner for at en kan ta seg betalt for faktiske kostnader (høringsnotatet s. 5). Vi savner at departementet er tydelig på at tilgang til registeret over reelle rettighetshavere skal være gratis.
2. På høringsnotatets side 11 skriver departementet at de ikke er trygge på at EØS-retten åpner for samlet datauttrekk, grunnet utfordringer relatert til kryssøk. I tillegg skriver departementet at uttrekk av selvbestemte mengder ikke er teknisk mulig med nåværende løsning. I forslag til forskriftstekst står det at tilgang ikke kan innebære uttrekk (s. 19). Vi viser til Stortingets føringer om at data bør kunne lastes ned i

selvbestemte mengder, og mener Brønnøysundregistrene bør utvikle denne funksjonaliteten.

3. Departementet foreslår å fjerne mulighet for kryssøk for andre enn offentlige myndigheter (s. 9–10). Her henviser regjeringen til føringer fra BORIS-forordningen: *“Slik departementet forstår det, bygger blant annet sammenkobling av registre over reelle rettighetshavere på europeisk nivå (BORIS), se punkt 5, på at det bare er offentlige myndigheter som kan gjøre søk på fysiske personer”*. I omtalen av forordningen (punkt 5, s. 15–16) nevner departementet imidlertid at Latvia er blant landene som er tilkoblet BORIS-systemet. Latvia har et register over reelle rettighetshavere som er åpent for allmennheten, hvor datauttrekk er mulig og hvor kryssøk på uttrekket dermed blir mulig. Det virker med andre ord ikke som om verken nedlasting eller kryssøk stanser muligheten for påkobling til BORIS-systemet. Departementet viser også til at kryssøk ikke er påkrevd av gjeldende eller kommende hvitvaskingsdirektiv. Dette er ikke et argument for å ikke inkludere kryssøk, da hvitvaskingsdirektivet heller ikke forhindrer denne funksjonaliteten. Nok en gang savner vi henvisning til Stortingets føringer her. Registeret over reelle rettighetshavere blir et svakt verktøy uten mulighet for kryssøk. Denne foreslåtte endringen er derfor overraskende og svært problematisk.
4. Det er ikke klart om historiske data vil inkluderes. Det nevnes at EU-direktivet stiller krav om dette, men ikke om regjeringen følger opp dette (s. 6). Historiske data bør inkluderes.

### **Anonymitet ved innsyn**

Departementet beskriver føringer fra EU-direktivet hva gjelder reelle rettighetshaveres rett til opplysninger om hvem som har søkt innsyn om vedkommende (s. 6). Det skal ikke være mulig for den reelle rettighetshaveren å identifisere personen eller sivilsamfunnsorganisasjonen som har sjekket registeret. Likevel skal den reelle rettighetshaveren få informasjon om funksjonen eller yrket til personene som har sjekket registeret. Det kommer ikke frem hvordan departementet vil følge opp disse føringene. Vi vil understreke viktigheten av at de som søker innsyn i registeret forblir anonyme.

### **Tilgang for utenlandske aktører med berettiget interesse**

Departementet sier ikke noe om mulighet for tilgang for utenlandske aktører som kan demonstrere berettiget interesse. Vi anmoder departementet til å oppklare dette punktet, og sikre at utenlandske aktører får tilgang til registeret. Dette er svært viktig for å avdekke

grensekryssende eierskap, slik at et undersøkende arbeid ikke stopper ved landegrenser fordi en ikke har tilgang til et annet lands register. Se vår omtale av [Transparency International Slovakia sitt gravearbeid](#) fra 2018 i [Tax Justice Norge sitt innspill til høring om endring i lov om register over reelle rettighetshavere § 11](#).

### **Definisjon av sivilsamfunnsorganisasjoner**

Vi stiller oss positive til at regjeringen foreslår å utvide definisjonen av hvilke sivilsamfunnsorganisasjoner som skal få tilgang til registeret, sammenlignet med EU-direktivet. Dette er en anerkjennelse av at registeret har flere formål enn kun å motvirke antihvitvasking. Vi er videre positive til at det vide formålet – *å arbeide med forebygging og bekjempelse av misbruk av selskapsstrukturer* – ikke må være eksplisitt definert av organisasjonen. Akkurat hvordan vurderingen av hver enkelt søknad om innsyn fra en sivilsamfunnsorganisasjon skal vurderes, fremstår som noe uklar. Som departementet skriver er det ikke noen enhetlig definisjon av sivilsamfunnsorganisasjoner som her kan vises til, i motsetning til tilfellet ved medier og høyere utdanningsinstitusjoner. Vi anmoder registerfører om å utvise en bred forståelse av definisjonen i regulering av tilgang. Vi anmoder også departementet om å vurdere om det finnes en mer tydelig og forutsigbar måte å definere sivilsamfunnsorganisasjoner, som favner like bredt som tiltenkt i den foreslåtte definisjonen.

## 9) Innspill til statsbudsjett 2025

### a) Høring om Finansdepartementets Prop 1 S (2024-2025)

Takk for muligheten til å komme med innspill til denne høringen. Vi vil kommentere på oppfølging av vedtak nr. 522 fra 14. mars 2024 om register over reelle rettighetshavere, kapittel 3.1, samt vedtak 35-36 (2021-2022) og 48 (2016-2017) om land-for-land-rapportering (kapitler 3.3 og 3.6).

#### Kapittel 3.1

Finansdepartementet skriver at vedtak nr. 522 fra 14. mars 2024 er fulgt opp ved at «Register over reelle rettshavarar blir opna for registrering av opplysningar 1. oktober 2024.».

Vi foreslår at komiteen avgir en merknad til dette, og har følgende forslag:

“Komiteen viser til del 1 kap. 3.1 Oppfølging av anmodningsvedtak 522. Dette vedtaket må sees i sammenheng med [vedtak 602 \(2014-2015\)](#), og videre oppfølging av dette, [Innst. 143 L \(2018–2019\)](#) der Stortinget slutter seg til [prop. 109 L \(2017–2018\)](#), og senest [Innst. 365 L \(2023–2024\)](#). Stortinget har flere ganger – [sist den 17. juni 2024](#) – påpekt at registeret skal være åpent for allmennheten. Videre har Stortinget påpekt betydningen at registeret bør ha mulighet til kryssøk og søk på person (reell rettighetshaver), at det gis tilgang til historiske data og rådata og at informasjonen bør være tilgjengelig i åpne, strukturerte dataformater, uten begrensende lisensiering, og nedlastbart i selvbestemte mengder.

I forskriften som ble sendt på høring i september med forslag til hvordan tilgangen kan operasjonaliseres i praksis, vil ikke redaksjonelle medier og andre med legitim interesse, ha mulighet for å søke på person, laste ned data eller gjennomføre kryssøk (søk på navn i kombinasjon med andre attributter e.l.). Registeret mangler brukergrensesnitt og inneholder ikke historiske data. Mangel på søke- og nedlastingsmulighet gjør at registeret blir et mye dårligere verktøy til undersøkende journalistikk.

En forutsetning for at registeret er brukbart, er at det har et brukergrensesnitt. Registeret som åpnet for lansering 1. oktober, har ikke dette. Etersom registeret er såpass utilgjengelig, anser vi også dette som et brudd med Stortingets ønske om mer åpenhet i eierskapsinformasjon.

Registeret som åpnet for registrering 1. oktober, oppfyller dermed ikke føringene fra Stortinget. Derfor kan komiteen heller ikke stille seg bak at vedtak 522 fra 2024 er fulgt opp. Komiteen ber regjeringen prioritere arbeid med å gjøre nødvendige rettslige og tekniske avklaringer for å få på plass et register i tråd med det Stortinget har bedt om.

I Prop 1 S (2024-2025) fra NFD kap. 904 post 01 er det satt av 15,7 millioner kroner til Register over reelle rettighetshavere. Komiteen ber regjeringen se hen til denne prosessen, og sikre at Brønnøysundregistrene får tilstrekkelig bevilgning til å gjennomføre de nødvendige endringene som bedrer den tekniske løsningen og gjør at registeret over reelle rettighetshavere blir tilgjengelig for allmennheten.”

### **Kapitler 3.3 og 3.6**

Finansdepartementet følger opp to vedtak om land-for-land-rapportering, henholdsvis

vedtak nr. 35-36, 2. desember 2021

*«Stortinget ber regjeringen om at en forskrift om utvidet land-for-land-rapportering blir utformet slik at selskaper blir pliktige til å opplyse om regnskapsstørrelser for alle land, inkludert støtteland hvor skatt ikke betales.»*

#### Departementets oppfølging

Vedtaket blei gjort ved behandlinga av nasjonalbudsjettet for 2022 og forslag til statsbudsjett for 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022). Departementet tek sikte på å utarbeide og høyre forslag til lovendringar, med utgangspunkt i nye EU-reglar (direktiv (EU) 2021/2101). Vedtaket vil bli følgt opp i samband med vedtak nr. 48 av 15. november 2016.

vedtak nr. 48, 15. november 2016:

*«Stortinget ber regjeringen sørge for at selskap som etter forslagene i land-for-land-rapportering til skattemyndighetene, også blir pliktige til å rapportere etter regnskaps- og verdipapirloven, og at selskapene skal rapportere betalt inntektsskatt og påløpt inntektsskatt, antall ansatte, akkumulert fortjeneste, resultat før skattekostnad, summen av inntekter fra transaksjoner med nærstående/ikke nærstående foretak og bokført egenkapital.»*

#### Departementets oppfølging:

Vedtaket blei gjort ved behandlinga av Prop. 120 L (2015–2016) Endringer i ligningsloven (land-forland-rapportering til skattemyndighetene), jf. Innst. 42 L (2016–2017). Departementet tar



sikte på å utarbeide og høyre forslag til lovendringer, med utgangspunkt i nye EU-reglar (direktiv (EU) 2021/2101), der òg oppmodingsvedtaket vil bli følgd opp. Vedtaket vil bli følgd opp i samband med vedtak nr. 35-36 av 2. desember 2021.

Finansdepartementet viser til et EU-direktiv om offentlig land-for-land-rapportering.

Departementets omtale av oppfølging av vedtakene har ikke endret seg siden i fjor. Ved behandlingen av fjorårets statsbudsjett, i [Innst. 5 S \(2023–2024\)](#) påpekte imidlertid komiteens flertall følgende:

*Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til omtalen av utvidet land-for-land-rapportering, vedtak nr. 35-36 av 2. desember 2021, samt land-for-land-rapportering, vedtak nr. 48 av 15. november 2016, i statsbudsjettet for 2024. Flertallet er ikke enig i at det å vise til innføringen av direktiv (EU) 2021/2101 er tilstrekkelig til å oppfylle vedtakene. Flertallet imøteser oppfølging av disse vedtakene så snart som mulig.*

Til tross for at Stortingetflertallet i fjor avviste Finansdepartementets omtale som tilstrekkelig oppfølging, har departementet altså ikke endret sin plan for oppfølging.

Vi foreslår at komiteen avgir en merknad til dette, og har følgende forslag:

“Komiteen viser til omtalen av vedtak nr. 35-36, 2. desember 2021 i kapittel 3.3 og vedtak nr. 48, 15. november 2016 i kapitler 3.6, og gjentar omtalen i [Innst. 5 S \(2023–2024\)](#): Flertallet er ikke enig i at det å vise til innføring av direktiv (EU) 2021/2101 er tilstrekkelig til å oppfylle vedtakene.

Norge bør være et foregangsland for større åpenhet i store selskapers pengestrømmer. Flere EU-lands innføring av direktiv (EU) 2021/2101 viser at det er rom for å bygge videre på direktivet, som er et minimumsdirektiv. Videre er GRI 207 etterspurt av investorer både av hensyn til bærekraft og skatterisiko. Statens pensjonsfond utland er blant investorene som ber om land-for-land-rapportering etter GRI 207, i sitt forventningsdokument på skatt og åpenhet. Australia jobber for tiden med å innføre et regelverk etter GRI 207-standarden.

Komiteen ber regjeringen snarlig komme tilbake med et land-for-land-rapporteringsregelverk som sikrer at alle store selskaper rapporterer fra alle land de har virksomhet i, at rapportene følger GRI 207-standarden, at rapportene publiseres på en felles nettside i offentlig regi, og at informasjonen er tilgjengelig for allmennheten.”

## b) Høring om Næring- og fiskeridepartementets Prop 1 S (2024-2025)

### OPPSUMMERING

Stortinget må gi en tilleggsbevilgning til Brønnøysundregistrene for å ferdigstille registeret over reelle rettighetshavere med Stortingets føringer, da registeret ikke kan regnes som ferdig per dags dato.

### FORSLAG TIL MERKNAD

*“Registeret over reelle rettighetshavere, som åpnet for registrering 1. oktober, oppfyller ikke føringene fra Stortinget, gitt i [Innst. 365 L \(2023–2024\)](#). Komiteen ber regjeringen komme med en tilleggsbevilgning til Brønnøysundregistrene under kapittel 904 post 01 som sikrer at registeret over reelle rettighetshavere blir ferdigstilt etter Stortingets føringer. Det innebærer at registeret har et tilgjengelig brukergrensesnitt, at det er funksjonalitet for søk på navn i kombinasjon med andre attributter, historiske data, åpne, strukturerte dataformater uten begrensende lisensiering med mulighet for nedlasting av selvbestemte mengder samt totalbestand. Arbeidet bør ta hensyn til at registeret og funksjonaliteten på sikt skal åpnes for allmennheten.”*

### BAKGRUNN

Takk for muligheten til å komme med innspill til denne høringen. I Prop 1 S (2024-2025) fra Nærings- og fiskeridepartementet kap. 904 post 01 er det satt av 15,7 millioner kroner til register over reelle rettighetshavere. Vi foreslår en tilleggsbevilgning til Brønnøysundregistrene i kap. 904 post 01 for å ferdigstille registeret over reelle rettighetshavere etter Stortingets føringer. Vi ser dette i sammenheng med oppfølging av vedtak nr. 522 fra 14. mars 2024 om register over reelle rettighetshavere i Finansdepartementet sin Prop 1 S, hvor vi i finanskomiteen anmodet Stortinget om å avvise at registeret over reelle rettighetshavere kan anses som utkvittert. Se også [vedtak 602 \(2014-2015\)](#), [Innst. 143 L \(2018–2019\)](#) der Stortinget slutter seg til [prop. 109 L \(2017–2018\)](#), og senest [Innst. 365 L \(2023–2024\)](#).

Registeret over reelle rettighetshavere åpnet for registrering 1. oktober 2024. Registeret har imidlertid betydelige svakheter, som bryter med føringene Stortinget har lagt på arbeidet helt siden registeret ble vedtatt i 2015.

## Manglende åpenhet

I [Innst. 365 L \(2023–2024\)](#) ga et samlet Storting, her ved finanskomiteens innstilling, blant annet følgende merknad:

*Komiteen vil igjen slå fast at det må komme på plass et offentlig tilgjengelig register over reelle rettighetshavere, og vektlegge behovet for en rask avklaring av den rettslige tvilen, slik at registeret kan bli åpnet for offentligheten.*

Registeret som åpnet for registrering 1. oktober er ikke åpent for allmennheten.

Det er betydelige fordeler ved å ha et register som er åpent. Enhver vil kunne undersøke potensielle interessekonflikter, selv der forholdene er små og mediedekningen lav. Et åpent register kan også gi synergieffekter ved å kobles sammen med andre lands registre. Private aktører vil også kunne utarbeide løsninger basert på dataene, som kan effektivisere bruk av eierskapsinformasjonen, noe det er gode erfaringer med fra Danmark. Bedre data kommer også av at flere har tilgang og kan rapportere avvik. Antihvitvaskingsarbeid hos finansforetak og eiendomsmeglere blir forenklet, og næringslivet får bedre informasjon for investeringsbeslutninger og risikovurderinger.

I Norge har vi åpenhet om aksjeeiere gjennom aksjebøker, Skatteetatens aksjonærregister som offentliggjøres av private aktører årlig, og et kommende løpende oppdatert aksjeeierregister. Hvis en imidlertid skjuler seg bak en komplisert selskapsstruktur som går via skatteparadis eller juridiske strukturer som trusters, vil denne informasjonen holdes skjult for offentligheten. At aksjeeierskapsinformasjon er åpent, mens informasjon om reelle rettighetshavere ikke er det, skaper uheldige insentiver for de som har noe å skjule.

## Manglende innsynsløsning

Ettersom regjeringen i [Prop. 74 LS \(2023–2024\)](#) varslet at mye av innsynsløsningen skulle utarbeides i forskrift, la Stortinget svært konkrete føringer på forskriftsarbeidet i [Innst. 365 L \(2023–2024\)](#), for å sikre en velfungerende innsynsløsning:

*Komiteen tar til etterretning at regjeringen skal etablere den konkrete innsynsløsningen for registeret over reelle rettighetshavere i forskrift. Komiteen mener innsynsløsningen bør være så*

*enkel og funksjonell som mulig for brukerne, og det bør vurderes en løsning som er åpent tilgjengelig uten registrering og uten å koste penger. Komiteen mener også at informasjonen bør være tilgjengelig i åpne, strukturerte dataformater, uten begrensende lisensiering, og nedlastbart i selvbestemte mengder. Komiteen mener også det bør være mulig med kryss-søk, og at informasjonen bør være søkbar både etter reell rettighetshaver og selskap. Historiske data bør inkluderes. Komiteen vil oppfordre til samarbeid med andre lands myndigheter slik at det for eksempel kan gjennomføres skatteundersøkelser av selskaper som opererer i flere land.*

Finansdepartementet la i høst frem forslag til endringer i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere ([ref.: 24/1255](#)). Tross Stortingets svært konkrete føringer, ble disse ikke fulgt opp, og Stortingets merknader sitert over ikke referert til.

I forskriftsendringene som trådte i kraft 1. oktober med forslag til hvordan tilgangen kan operasjonaliseres i praksis, vil ikke redaksjonelle medier og andre med legitim interesse, ha mulighet for å søke på person, laste ned data eller se historiske data.

En forutsetning for at registeret er brukbart, er at det har et brukergrensesnitt. Registeret som åpnet for lansering 1. oktober, har ikke dette. Det er altså ingen digital portal hvor en kan se registerinformasjonen – man må bearbeide dataen man mottar selv via API. Dette utgjør en svært stor begrensning på hvor tilgjengelig informasjonen er, da spesielt mindre aktører med begrenset kapasitet vil ha utfordringer med å undersøke eierskapsinformasjon.

Ettersom registeret er såpass utilgjengelig, anser vi også dette som et brudd med Stortingets ønske om mer åpenhet i eierskapsinformasjon.

Derfor foreslår vi merknaden over, for å sikre at registeret over reelle rettighetshavere blir brukbart, samt åpent for allmennheten.

## c) Høring om Utenriksdepartementets Prop 1 S (2024-2025)

### OPPSUMMERING:

Det er viktig at Norge bidrar til en sterk rammekonvensjon om internasjonalt skattesamarbeid i FN. Et ledd i dette er å sikre at utviklingsland har mulighet til å delta på en meningsfull måte. Retningslinjene for rammekonvensjonen på skatt i FN (Terms of Reference) oppfordrer land til å bidra økonomisk for å sikre at utviklingsland kan delta i forhandlingene. Vi ber Stortinget sikre at regjeringen er eksplisitte i at bevilgningen under kap. 106 post 73 går til dette.

### FORSLAG TIL MERKNAD

Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre at bevilgningen til arbeidet med skattesamarbeid i FN under kap. 106 post 73 inkluderer støtte til utviklingslands deltakelse i forhandlingene om en rammekonvensjon på skatt i FN. Dette er vesentlig for å sikre Norges ambisjon om en sterk rammekonvensjon i FN.

### BAKGRUNN

Takk for muligheten til å komme med innspill til denne høringen. Vi vil kommentere på bevilgninger til faglig samarbeid for å styrke offentlige institusjoner i utviklingsland sin kompetanse og kapasitet til å bidra til bærekraftig utvikling. Mer spesifikt, arbeidet med skattesamarbeid i FN under kap. 106 post 73.

Verden [taper rundt 480 milliarder USD](#) til skatteunndragelse, ulovlig kapitalflukt og aggressiv skatteplanlegging hvert år. Dagens internasjonale skattesamarbeid er ikke rustet for å håndtere en digital og global økonomi, og kommer ikke utviklingsland til nytte i tilstrekkelig grad.

Et vedtak om mer inkluderende og effektivt skattesamarbeid i FNs generalforsamling i november 2023, markerte begynnelsen på forhandlinger om et nytt styringsregime for internasjonale skattesporsmål i FN. Målet er å etablere en rammekonvensjon på skatt innen 2027. I 2024 forhandlet FNs medlemsland om Terms of Reference – mandatet og retningslinjene for de videre forhandlingene. Norge deltok aktivt, inkludert gjennom deltakelse i forhandlingskomiteens byrå, som en oppfølging på regjeringens uttalte mål om å være ledende i internasjonalt skattesamarbeid, bekjempe globale ulikhet, oppnå FN bærekraftsmål og være forkjemper for finansiell åpenhet.

### Økonomisk støtte til utviklingslands deltakelse

Terms of Reference skal vedtas i FNs generalforsamling i oktober/november 2024. Utkastet som ferdigstiltes i august gir allerede et tydelig og ambisiøst mandat for å opprette et nytt, effektivt og mer inkluderende regime for internasjonalt skattesamarbeid i FN. For at ambisjonen skal kunne videreføres til rammekonvensjonen, er det kritisk at alle land har mulighet til å delta i forhandlingene frem mot 2027 på en meningsfull måte.

I [utkastet til Terms of Reference](#) del IV. "Resources to support the work of the negotiating committee" oppfordres medlemsland til å bidra økonomisk i de videre forhandlingene:

*"24. Member States and other relevant stakeholders in a position to do so are encouraged to assist in ensuring the full and effective participation of developing countries, including in particular the least developed countries, in the negotiation of the framework convention, including by covering travel and local expenses and through capacity-building."*

Det er derfor svært positivt at Utenriksdepartementet i kap. 106 i Prop 1 S (2024-2025) bemerker:

*"Norge har påtatt seg en tilretteleggerrolle i forbindelse med konferansen, og har posisjonert seg for å bidra aktivt inn i forhandlingene om en rammekonvensjon på skatt. Norge vil styrke sine finansielle bidrag til aktuelle aktører og prosesser som vil understøtte Norges tydelige, ambisiøse og konstruktive profil i det multilaterale arbeidet for godt styresett og et internasjonalt rammeverk for skatt, mot skatteunndragelser, korrupsjon og ulovlig kapitalflyt."*

Økt bevilgning til posten sees i denne sammenheng:

*"Bevilgningen økes med 50 mill. kroner for bl.a. å styrke arbeidet for bedre skattesystemer nasjonalt og internasjonalt, og for å bekjempe skatteunndragelser, korrupsjon og ulovlig kapitalflyt."*

Likevel mangler det en tydelig kobling mellom økt bevilgning og støtte til utviklingslands deltakelse. Det trengs en tydeliggjøring i at bevilgningen under kap. 106 post 73 inkluderer støtte til utviklingslands deltakelse i et fremtidig komitéarbeid for en skattekonvensjon, slik det anmodes om i Terms of Reference.

### Avstemning om Terms of Reference

Terms of Reference skal stemmes over i FNs generalforsamling høsten 2024. Norge har allerede gjort det tydelig at de ønsker en god prosess, og det fremgår av statsbudsjettet at Norge vil fortsette å delta i denne. Likevel avstod Norge fra å stemme på utkastet til Terms of Reference i august. [Stemmeforklaringen](#) lød:

*“(...) We continue to stress that it remains essential that international tax cooperation at the UN should seek to build synergies with existing mechanisms and processes, in a way that mutually reinforces each other’s comparative strengths. Norway is therefore disappointed that our suggestions to strengthen coordination with existing processes are not adequately reflected in the text, and that duplicitous proposals have been given prominence. For this reason, Norway has abstained. We, however, remain fully committed to our collective objective of agreeing to a global convention on international taxation cooperation.”*

Dersom alle land skulle avstått fra å stemme på Terms of Reference fordi utkastet ikke innfridde på alle deres interesser, ville det ikke eksistert noe grunnlag for videre forhandlinger. Forhandlingene så langt har handlet om å finne kompromisser, og å arbeide for å oppnå konsensus mellom medlemsland så langt det er mulig.

Dersom regjeringen ønsker å investere i prosessen, slik det fremgår av bevilgningen av midler til arbeidet, er det også nødvendig at de stemmer for Terms of Reference. Videre bør regjeringen styrke arbeidet ved å legge til rette for utviklingslands deltakelse. På grunnlag av disse bemerkningene, foreslår vi merknaden over.