

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
20/529 - 8

Vår ref.
20/02347-2

Dato
30.09.2020

Høring - forskrift til lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

Vi viser til høring om forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere mottatt 17.06.2020.

Brønnøysundregistrene er positive til at forslaget til opprettelsen av et register nå er klart. Det er også fint at Departementet ser de utfordringene som noen av bestemmelsene vil medføre for utvikling av registeret. Herunder nevnes tilgjengeliggjøring av historiske opplysninger og eventuell løsning for forvaltere av utenlandske truster og lignende utenlandske arrangementer.

Vi ønsker å påpeke viktigheten av forenkling for brukerne. Brønnøysundregistrene er opptatt av å skape tjenester som effektiviserer, samordner og forenkler dialogen med det offentlige, og har som mål å gjøre det enklere for alle å forholde seg til det offentlige Norge. Et viktig bidrag til effektivisering og forenkling er å gjøre plikten som privatpersoner og virksomheter har til å rapportere til offentlige myndigheter, minst mulig byrdefull. Som eksempel kan nevnes gjenbruk av allerede registrerte opplysninger (once only-prinsippet).

Med fokus på det ovennevnte har Brønnøysundregistrene enkelte bemerkninger og forslag til endringer.

Lovspråket i forskriftsforslaget er stedvis tungt, og komplisert å forstå. Regelverket omfatter mange organisasjonsformer, og erfaringsmessig er det stor spredning i hvor profesjonelle aktørene som må forholde seg til regelverket kan sies å være. Det er derfor viktig at man sikrer et regelverk som er lett å forstå, både hva gjelder innhold, men også språk. Dersom brukeren ikke forstår, øker byrden på de private som må bruke mer ressurser på å sette seg inn i det, eventuelt søke hjelp, og risikoen for at det rapporteres inn feil øker. I tillegg vil Brønnøysundregistrene måtte bruke mer ressurser på veiledning.

Departementet har i forslag til forskrift fraveket hvitvaskingsloven når det gjelder identifisering av reelle rettighetshavere. I lov om register over reelle rettighetshavere § 4 første ledd er det angitt at registreringspliktige skal benytte kriteriene i hvitvaskingsloven § 14 ved identifisering av reell rettighetshaver. I bestemmelsens siste ledd er departementets adgang til forskriftsregulering angitt til å "gi nærmere regler om innhenting av opplysninger om reelle rettighetshavere, herunder fastsette unntak". Brønnøysundregistrene stiller spørsmål ved om forskriftshjemmelen i lov om register over reelle rettighetshavere § 4 siste ledd gir tilstrekkelig grunnlag for at departementet i forskrift kan fravike hvitvaskingsloven § 14 når det gjelder identifisering av reelle rettighetshavere. Vi stiller også spørsmål ved om innføring av et slikt avvik er forenlig med fjerde hvitvaskingsdirektiv. Etter direktivet benyttes samme sett av kriterier både for rapporteringspliktige, registreringspliktige og registeret. Brønnøysundregistrene mener et slikt avvik er svært uheldig, og vil skape utfordringer.

Videre mener vi at de valgte reglene for identifisering og for innrapportering av reelle rettighetshavere er komplisert, og at det burde vært lagt bedre til rette for gjenbruk av opplysninger fra andre registre. Brønnøysundregistrene ønsker også å komme med bemerkninger til bestemmelsen om tvangsmulkt. Vi mener at satsene er høye. Det er ikke gitt regler om maks tid eller sum for tvangsmulkt. Dette oppleves som

uforholdsmessig høyt, sammenlignet med andre sanksjoner for manglende oppfyllelse av innrapporteringsplikter til våre registre.

Vi vil redegjøre nærmere for utfordringer knyttet til de ovennevnte temaene, samt komme med tilbakemeldinger på konkrete bestemmelser i forskriften.

1. Identifiseringen av reelle rettighetshavere

1.1 Avvik fra hvitvaskingsloven

Det er ikke foreslått de samme krav til hvem som skal registreres som reelle rettighetshavere i registeret, som det er til hvem de rapporteringspliktige skal identifisere etter hvitvaskingsloven. De reelle rettighetshaverne som de registreringspliktige skal registrere, vil derfor ikke alltid være sammenfallende med de personene som en rapporteringspliktig skal identifiseres som reell rettighetshaver etter hvitvaskingsloven. Særlig gjelder ulikhetene i regelverkene hvem som skal anses som reell rettighetshaver i de tilfeller hvor det er en virksomhet som har en tilstrekkelig posisjon i registreringspliktig, altså definisjonen av indirekte kontroll. I tillegg gjelder det konsolidering av interesser og rettigheter tilhørende ulike fysiske personer.

Et avvik som her er foreslått gjør at registreringspliktige må forholde seg til to ulike regelverk, med ulike vilkår for hvem som er reelle rettighetshavere. I noen tilfeller vil det være andre personer som skal meldes til register over reelle Rettighetshavere enn det som skal informeres om til de rapporteringspliktige. Dette vil øke risikoen for feilrapportering, og dermed også lavere kvalitet i registeret.

I tillegg er de rapporteringspliktige i utgangspunktet en av aktørene som vil nyte godt av tilstrekkelig tilgang på opplysninger om reelle rettighetshavere i et pålitelig register. Ettersom kriteriene er så ulike kan det imidlertid reises spørsmål ved om registeret i det hele tatt vil ha en hjelpende funksjon for de rapporteringspliktige. At det potensielt kan være avvik mellom de fysiske personene som skal meldes til registeret, og de fysiske personene som rapporteringspliktige skal innhente opplysninger om, gjør det vanskelig for de rapporteringspliktige og de registreringspliktige å bruke registeret sammen. De registreringspliktige kan ikke bekrefte overfor for eksempel en bank at det som står registrert i registeret er de korrekte reelle rettighetshaverne. Registerets verdi som kilde vil dermed reduseres.

Det vil også bli utfordrende for rapporteringspliktige som er pliktige til å varsle Register over reelle rettighetshavere om feil i registeret. De rapporteringspliktige må forholde seg til to ulike regelverk når de vurderer om det faktisk er feil reelle rettighetshavere registrert i registeret, eller om "feilen" skyldes avviket mellom de ulike regelverkene.

I tillegg kan det oppstå problemstillinger knyttet til forskriftens § 3-3 om retting av feil. Reell rettighetshaver kan varsle registerfører om feil i registeret dersom vedkommende mener det er registrert feil opplysninger om seg selv. Ulike kriterier gjør det vanskelig for de reelle rettighetshaverne å vurdere om det som fremgår av registeret er korrekt eller ikke.

For registerfører vil dette avviket bli utfordrende i veiledningen. Det må settes av en god del ressurser til å veilede de brukerne som har to ulike regelverk å forholde seg til. Det vil også måtte benyttes ekstra ressurser dersom registeret som følge av avviket mottar flere varsel om feilregistrering fra de rapporteringspliktige.

1.2 Komplisert regelverk om identifisering

Departementet har fraveket enkelte kriterier i hvitvaskingsloven på bakgrunn av et ønske om å gi regler om konkrete personer som det skal innhentes og registreres opplysninger om. Det er vist til at kriteriene i hvitvaskingsloven er vurderingspregede regler om hvilke roller rapporteringspliktige må avklare som ledd i å identifisere reelle rettighetshavere, og at det er grunn til å tro at en del alminnelige aksjeselskaper og andre virksomheter vil kunne ha vanskeligheter med å forholde seg til vurderingsreglene.

Generelt mener Brønnøysundregistrene at bestemmelsen om identifisering av reelle rettighetshavere er komplisert, og ikke nødvendigvis bidrar til enklere vurderingskriterier for de registreringspliktige. For eksempel

vil det kunne oppstå spørsmål rundt fullmakter, vergemål og tegningsretter. Det kan fremstå uklart for eksempel hvor lenge en fullmakt skal gjelde før plikten til registrering oppstår. I tillegg vil strukturen i bestemmelsen, med flere ulike kombinasjoner av posisjoner og grunnlag gjøre det vanskelig å vite helt korrekt hvor en reell rettighetshaver faktisk skal plasseres, og det antas at mange vil kunne plasseres inn under flere av posisjonene og grunnlagene med de samme rettighetene

Brønnøysundregistrene mener også at Departementets forslag om konsolidering ikke er i tråd med ønske om å gi regler om konkrete personer som det skal innhentes og registreres opplysninger om. Forslaget om at et grunnlag kan være "enighet eller avtale, formell eller uformell, med registreringspliktig, øvrige eiere eller andre, eller med grunnlag i vedtekter eller tilsvarende" fraviker det mer objektive vilkåret "nære familiemedlemmer" i hvitvaskingsloven. Det kan vanskelig ses at den type konsolidering som nå er foreslått gjør det noe enklere for de registreringspliktige å identifisere reelle rettighetshavere. Her vil det potensielt dukke opp en del spørsmål fra de registreringspliktige. Hvor inngående samarbeid må det være, må det være spesifikke temaer det samarbeides om, kan man la vær å samarbeide om noe, hvor lenge må samarbeidet ha vart?

2. Innrapportering av reelle rettighetshavere til registeret

2.1 Rapporteringsbyrde

I bestemmelsens første ledd er det foreslått at registreringspliktige skal registrere opplysninger om reelle rettighetshavere som er identifisert etter § 2-1 første ledd og posisjonen de innehar. Dette forskriftsforslaget legger opp til at innrapporteringen av de reelle rettighetshaverne må gjøres unødig komplisert, ved at man må rapportere alle posisjoner og grunnlag hver for seg. I 2013 hadde seks av ti aksjeselskaper bare én aksjonær. 0,3 prosent hadde over 100. Tallene er riktignok noe gamle, men gir likevel et godt bilde på at de aller fleste selskaper har få eiere. I slike tilfeller vil trolig de fleste både eie, stemme og velge/avsette styremedlemmer. Det synes unødvendig komplisert å differensiere disse som utgangspunkt. Det er også kun i underkant 9000 av 346 000 selskap (2,6 prosent) som har flere aksjeklasser. Det er dermed relativt få selskaper som må antas å ha avvik mellom stemmerettigheter og eierandeler. Vi oppfordrer derfor Departementet til å ta utgangspunkt i det som gjelder for de fleste, når regelverket utformes, slik at byrden som pålegges ikke blir for stor

Her bør det gjøres mindre byrdefullt for de som skal innrapportere, slik at det i de nevnte tilfellene ikke blir nødvendig å rapportere samme fysiske person flere ganger. Slik bestemmelsen står nå innebærer den potensielt en tredobbel rapporteringsbyrde, hvis en og samme fysiske person har alle posisjonene.

Brønnøysundregistrene foreslår at det som utgangspunkt skal meldes eierandeler. Deretter må det være mulighet til å melde stemmerettigheter, dersom dette avviker fra eierandelene, eventuelt andre posisjoner dersom de to første ikke er til stede.

2.2 Innrapportering av mellomliggende virksomheter – eierskapsstruktur

Ved indirekte grunnlag for posisjon er det foreslått at organisasjonsnummeret til mellomliggende virksomheter skal meldes. Generelt mener Brønnøysundregistrene at dette ikke bør være en del av Register over reelle rettighetshavere. Det øker rapporteringsbyrden for de registreringspliktige betraktelig, og det vil også være krevende for de registreringspliktige å holde registeret oppdatert. Man risikerer derfor at kvaliteten på disse opplysningene ikke blir god nok til at de kan anses å ha verdi. Vi har fått tall fra Skatteetaten som viser at det i 2019 var minst 118 573 selskap som hadde en juridisk person som eide over 25 prosent av eierandelene, minst 91 012 selskap hadde en juridisk person som eide over 50 prosent, og minst 74 151 selskap var eid av kun én juridisk person. Dette viser at bestemmelsen om innrapportering får betydning for et vesentlig antall registreringspliktige.

Departementet begrunner forslaget i at "en slik løsning vil gi vesentlig bedre åpenhet om registreringspliktiges eierskaps- og kontrollstruktur". Selv om Brønnøysundregistrene støtter at åpenhet rundt disse forholdene er viktig, mener vi likevel at dette kompliserer et allerede komplisert regelverk. Formålet med registeret er å peke på de reelle rettighetshaverne, ikke på eierstruktur. Til orientering vises det til at Skatteetaten og Brønnøysundregistrene 29. juni 2020 har fått et felles oppdrag fra Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om å gjennomføre et forprosjekt for konseptvalgutredning innen 1. juni 2021 om en løsning

for helhetlig og forenklet rapportering og tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon i norske aksje- og allmennaksjeselskaper. Formålet er å sikre oppdatert og korrekt informasjon om eierskap.

I tillegg vil det med den løsningen som er foreslått være vanskelig å vise den samlede indirekte kontrollen en fysisk person har. Det skal meldes organisasjonsnummer, men det vil på ingen måte vise eierskapsstrukturen. En fysisk person kan ha kontroll over mellomliggende virksomheter på mange måter, som innebærer at den samme fysiske personen også har indirekte kontroll i registreringspliktig. Som eksempel kan nevnes en hierarkisk struktur hvor den fysiske personen sitter "på toppen" av kjeden og kontrollerer nedover i en rekke virksomheter som til slutt munner ut i kontroll i registreringspliktig. Et annet eksempel kan være at den fysiske personen har kontroll i flere virksomheter som ikke har noe med hverandre å gjøre men hvor den fysiske personen til sammen gjennom alle virksomhetene har indirekte kontroll over registreringspliktig. Departementet har selv nevnt et slikt eksempel i høringsnotatet, hvor fysisk person har tilstrekkelig kontroll over en mellomliggende virksomhet mellom fysisk person og registreringspliktig dersom vedkommende har 50 prosent stemmerettigheter i det mellomliggende virksomheten fordelt på fem ulike virksomheter (der vedkommende også kan stemme for halvparten av stemmerettighetene eller mer) som igjen har 10 prosent stemmerettigheter i mellomliggende virksomhet. Ved innrapportering av de mellomliggende virksomhetene vil det i slike tilfeller fremstå svært uryddig og neppe bidra til en vesentlig bedre åpenhet om registreringspliktiges eierskaps- og kontrollstruktur. Registeret skal inneholde opplysninger om de fysiske personene og det vil derfor ikke være naturlig å utvide bestemmelsen til at det også må innrapporteres f. eks prosentvis eierskap i strukturene. Også her vises det til Skatteetaten og Brønnøysundregistrenes felles oppdrag om konseptvalgutredningen.

For øvrig kan det også nevnes at det ikke nødvendigvis vil bidra til økt kvalitet i registeret å registrere mellomliggende virksomhet når den mellomliggende virksomheten er utenlandsk. Brønnøysundregistrene har ikke kontrollmulighet eller mulighet til å oppdatere opplysningene på lik linje som med virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret.

3. Tvangsmulkt

3.1 Tvangsmulkten størrelse og varighet

Det er i lov om register over reelle rettighetshavere § 14 gitt hjemmel til å gi nærmere regler om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt, og det er foreslått nærmere regler om dette i forskriften § 5-1.

Brønnøysundregistrene ønsker å påpeke at tvangsmulkt generelt ikke er et effektivt middel for å oppnå etterlevelse av regelverket. Erfaringen fra andre registre er at varsel om sletting er et mer effektivt virkemiddel.

Det foreslås i § 5-1 (1) etter hvilke satser tvangsmulkten skal ilegges. Satsene er svært høye. Tabellen nedenfor viser sammenligning av satsene med våre øvrige registre:

Antall uker	Enhetsregisteret	Foretaksregisteret	Regnskapsregisteret	Reelle rettighetshavere
8 første	2 000	4 000	9 376	65 632
10 neste	5 000	14 000	23 440	164 080
8 neste	6 000	12 000	28 128	196 896
Sum 26 uker	13 000	30 000	60 944	426 608
Sum 52 uker	-	-	-	1 066 520

Departementet foreslår videre ingen regler for når tvangsmulkten skal stoppe å løpe selv om forholdet ikke er rettet. Brønnøysundregistrene mener det bør være en maksstørrelse, enten i tid eller størrelse. Når tvangsmulkten har nådd en viss størrelse vil ikke tvangsmulkt lenger være et effektivt virkemiddel. Når det ikke

gis en sluttdato eller maksimalstørrelse, vil Brønnøysundregistrene måtte fakturere tvangsmulkten i bolker, i motsetning til én gang når mulkten har nådd sin maksstørrelse. Dette er langt mer ressurskrevende. Dersom det ikke gis regler om tvangsmulktens maksstørrelse, bør det vurderes om det skal gis regler om når tvangsmulkten forfaller. Dette med hensyn til forutsigbarhet for brukeren og for registerfører.

For forsinkelsesgebyr som følge av manglende innsendelse av årsregnskap var det tidligere heller ingen grense for når gebyret skulle slutte å løpe. I 2005 ble dette imidlertid endret til maks 26 uker.

I NOU 2003:23 Evaluering av regnskapsloven punkt 18.5.2 uttalte utvalget at:

Utvalget ser det som et generelt prinsipp at gebyrets størrelse bør stå i forhold til den forseelsen som er begått. Den forseelse som skal straffes når det gjelder innsendingsplikten, er i utgangspunktet at den ikke er overholdt innen fristen 1. august. Det at årsregnskapet m.v. ikke blir innsendt i tiden etter det, er følgelig i seg selv ingen ytterligere forseelse. Slik reglene er uformet i dag, er det derimot ikke satt noen entydig «pris» på den nevnte forseelsen. Det vil si at foretak straffes ulikt for den samme forseelsen, og også slik at det i utgangspunktet ikke er noen grense for hvor stor straffen kan bli i form av påløpte gebyrer.

På den annen side ligger det i gebyr-/forsinkelsesordningens natur og hensikt at den skal motivere til/framtvinge raskest mulig oppfyllelse av plikten etter at fristen for innsending er utløpt. Det er derfor sterkt formålstjenlig at strukturen i gebyrordningen opprettholdes som i dag, det vil si med økende ilagt gebyr i takt med fristoversittelsens lengde

Utvalget foreslo ikke å endre strukturen i gebyrordningen, det vil si at gebyret skulle øke i takt med fristoversittelsens lengde, men det ble foreslått at det skulle være en maksimalgrense for når gebyret skulle slutte å løpe.

Departementet støttet den gangen en slik endring. Begrunnelsen var at det ville gi en fornuftig balanse mellom forseelsens og sanksjonens art, samtidig som ordningen fortsatt ville ha en funksjon som et pressmiddel for innsending, jf. Ot.prp.nr 39 (2004-2005) punkt 4.5.8. Departementet la også vekt på Regnskapsregisterets erfaringer, som viste at det uansett størrelsen på fastsatt gebyr nesten ikke kom inn regnskap senere enn 26 uker etter at forsinkelsesgebyret begynte å løpe.

Brønnøysundregistrene mener at disse argumentet står seg også i dag. Som vist i tabellen er det snakk om vesentlige summer, som ikke er i nærheten av de summene vi tidligere har håndtert. Det kan etter Brønnøysundregistrenes syn vanskelig ses at manglende innrapportering til Register over reelle rettighetshavere står i en slik særstilling at det rettferdiggjør et så stort gebyr som potensielt aldri vil slutte å løpe. Departementet bør vurdere om en slik ordning faktisk vil motivere til en oppfyllelse av meldeplikten, også dersom det ikke enda er meldt opplysninger etter en viss periode.

Det er videre foreslått at tvangsmulkten skal ilegges for hele uker, slik at del av en uke regnes som full uke. Dette henger etter Brønnøysundregistrenes mening ikke sammen med at satsene er satt til x antall rettsgebyr per dag. Det er etter vår mening urimelig å legge en virksomhet tvangsmulkt på f.eks. en fredag, med de følger at virksomheten også skal få tvangsmulkt for mandag til torsdag samme uke. En slik bestemmelse er inntatt i forskrift til regnskapsloven, men der er satsene gitt per uke og ikke per dag. Det samme gjelder i forskrift om tvangsmulkt etter foretaksregisterloven og etter enhetsregisterloven.

3.2 Solidaransvarlige

I lov om register over reelle rettighetshavere § 14 (1) heter det at tvangsmulkten kan rettes mot den registreringspliktiges styre, daglige leder eller andre som har rett til å representere den registreringspliktige. Det er ikke i forskriften gitt forslag til regler for når tvangsmulkten kan rettes mot innehaver av disse rollene.

Brønnøysundregistrene mener det må fremgå av forskriften hva som skal til for at styre, daglig leder eller andre som representerer registreringsplikt skal ilegges solidaransvar, for eksempel slik det er gjort i regnskapsloven vedrørende forsinkelsesgebyr.

3.3 Fristen i pålegget, forhåndsvarsel

I høringsnotatet er det vist til at fristen for nyopprettede virksomheter ikke bør være lengre enn én uke fra pålegget sendes til tvangsmulkten ilegges på grunn av at registreringspliktige allerede har fått 14 dager på seg til å melde, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 9 tredje ledd. For andre pålegg er det vist til at kravet om å oppdatere registeret innen 14 dager etter relevante endringer, jf. lov om register over reelle rettighetshavere § 9 fjerde ledd, rettferdiggjør en kort frist. Samtidig er det i forslaget til forskriftsbestemmelse § 5-1 tredje ledd vist til at tvangsmulkt ikke kan "ilegges uten at registerføreren har varslet registreringspliktige om manglende overholdelse av meldeplikten, og gitt denne en rimelig frist til å rette forholdet". Med varsel forstås i denne sammenheng det samme som pålegg om å melde endring.

Brønnøysundregistrene mener at den korte fristen det legges opp til i notatet ikke er i samsvar med hva forskriftsbestemmelsen viser til. I og med at satsene er satt så høyt, bør departementet revurdere den korte fristen.

I utgangspunktet skal et forvaltningsorgan varsle parter "som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken" før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 16 første ledd. Parten skal videre gis mulighet til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Ved illeggelse av tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av meldeplikt i Foretaksregisteret, sendes det alltid et slikt varsel dersom den meldepliktige ikke har etterkommet pålegget innen en gitt frist. Den meldepliktige får da på ny mulighet til å inngi melding før tvangsmulkt vedtas. Dersom fristen skal være så kort som angitt i høringsnotatet, vil et slikt varsel måtte gis omtrent samtidig med pålegget eller kort tid etter. Dette vil være ulogisk og unødvendig. Departementet bør derfor vurdere om et slikt forhåndsvarsel skal anses åpenbart unødvendig etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c.

3.4 Skatteetaten som innkrever for Register over reelle rettighetshavere

Brønnøysundregistrene krever selv inn tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av innsendingsplikten til Foretaksregisteret og Enhetsregisteret. Dersom tvangsmulkten ikke betales benyttes et privat inkassoselskap for videre inndrivelse. For innkreving av tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av meldeplikten til Register over reelle rettighetshavere ønskes det at Departementet vurderer Skatteetaten.

I dag er det kun forsinkelsesgebyr for manglende innsendt årsregnskap til Regnskapsregisteret som kreves inn av Skatteetaten. Regnskapsregisteret og Skatteetaten har en egen samarbeidsavtale til dette, samt at det eksplisitt fremgår av forskrift til regnskapsloven § 8-3-2 at Skatteetaten er innkrever.

I 2018 hadde Foretaksregisteret totalt 3 ferdigbehandlede saker med tvangsmulkt. Enhetsregisteret hadde ingen. Hverken Enhetsregisteret eller Foretaksregisteret har lignende tilfeller hvor det automatisk skal opprettes tvangsmulksak, slik det vil bli for Register over reelle rettighetshavere. Til sammenligning ila Regnskapsregisteret 14 989 forsinkelsesgebyr i 2018. Brønnøysundregistrene har grunn til å tro at det vil være vesentlig flere illeggelser av tvangsmulkt i Register over reelle rettighetshavere, enn det per i dag er i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Det fremstår naturlig at Skatteetaten får et slikt oppdrag.

Det bemerkes at Skatteetaten også har hjemmel til å ettergi gebyr etter SI-loven, med mindre annet blir særregulert i forskriften til SI-loven, jf. SI-loven § 8 tredje ledd. For Regnskapsregisteret er det gjort en delvis begrensning i Skatteetatens myndighet til å nedsette krav, se SI-forskriften § 4 første ledd.

4. Andre merknader til bestemmelsene i forskriftsforslaget

Nedenfor følger Brønnøysundregistrenes merknader til konkrete bestemmelser i forslaget.

4.1 Lovens virkeområde

Lov om register over reelle rettighetshavere § 2 førte ledd bestemmer at loven gjelder for juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger som enten driver virksomhet *eller* er registrert i riket, herunder Jan Mayen og Svalbard.

Brønnøysundregistrene vil bemerke at det ikke i forskriften er regulert noe om de som kun driver virksomhet, men som ikke er registrert i riket. Det er heller ikke foreslått noen reguleringer av f.eks utenlandske virksomheter som driver virksomhet på Svalbard, men som heller ikke er registrert i riket.

For Brønnøysundregistrene er det et ønske om at dersom noen faller inn under lov om reelle rettighetshavere, så bør det også oppstå en plikt til registrering i Enhetsregisteret. Det gjør det lettere for registerfører både ved registreringen av reelle rettighetshavere og i arbeide med å følge opp virksomhetene, og det gjør det lettere for de registreringspliktige å innrapportere opplysningene.

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

I bestemmelsen presiseres lovens virkeområde når det gjelder forvaltere av utenlandske trusters og lignende juridiske arrangementer. Det er foreslått at loven gjelder for disse uavhengig av om de har registreringsplikt i norsk register. Det vises i utgangspunktet til ovennevnte om ønske om registrering i Enhetsregisteret for virksomheter som faller inn under lov om register over reelle rettighetshavere.

I notatet er det vist til at Departementet er kjent med at dette kan skape utfordringer for registerføreren, siden forvalteren ikke nødvendigvis er tilknyttet et norsk organisasjonsnummer. Det er også vist til at det kan bli nødvendig å sette i kraft enkelte av forskriftens bestemmelser på et senere tidspunkt for å tilpasses dette.

Det antas at det vil være en svært liten forekomst av registrering av reelle rettighetshavere for forvaltere av utenlandske trusters og lignende juridiske arrangementer. Det kan dermed fremstå unødvendig å bruke tid og ressurser på å utvikle et system som takler elektronisk innrapportering av reelle rettighetshavere for forvaltere. Brønnøysundregistrene mener derfor at dersom det blir behov for innrapportering, kan dette i første omgang gjøres på papirskjema eller lignende som en alternativ løsning. Meldingene må likevel saksbehandles og opplysningene må avgis. Brønnøysundregistrene ønsker selv å avgjøre hvordan dette rent praktisk skal løses.

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

Departementet foreslår i § 1-2 bokstav c at foreninger som ikke er næringsdrivende etter foretaksregisterloven § 2-1 første ledd nr. 6 og foreninger som ikke har regnskapsplikt etter regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 9 er unntatt lov om register over reelle rettighetshavere, og derfor ikke registreringspliktige.

Til dette bemerkes det at Brønnøysundregistrene ikke har terskelverdiene som kreves for å identifisere hvilke foreninger som har regnskapsplikt etter regnskapsloven § 1-2 første ledd nr. 9. Per i dag har Regnskapsregisteret derfor ikke mulighet til å følge opp hvilke foreninger som er regnskapspliktige. Register over reelle rettighetshavere vil derfor heller ikke ha mulighet til å følge opp disse foreningene som registreringspliktige.

Det er heller ikke mulig å følge opp om foreninger har et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk. Enhetsregisteret har kun opplysninger om antall ansatte, ikke om hvor mange årsverk disse utgjør.

4.2 Identifiseringen av reelle rettighetshavere

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

Om grunnlagene:

Departementet har vist til at grunnlagene kan kombineres. Som eksempel er nevnt der man både er aksjeeier direkte, indirekte og er gitt rett til å stemme for aksjer gjennom avtale. I utgangspunktet forstår vi dette som at grunnlagene skal kunne slås sammen slik at den aktuelle fysiske personen får en tilstrekkelig posisjon i registreringspliktig, og dermed anses som reell rettighetshaver.

Det er imidlertid uklart hva som menes med rett til å stemme for aksjer gjennom avtale. For oss fremstår det her som Departementet har vist til en annen posisjon enn eierskap. Eksemplet det er vist til forstås som at den fysiske personen i realiteten har to posisjoner. En posisjon med eierandeler, og en posisjon med stemmerettigheter. Posisjonen med eierandeler har kombinerte grunnlag – både indirekte og direkte. Posisjonen med stemmerettigheter har ett grunnlag – avtale. Det er ulogisk å kombinere eierandeler med rett til å stemme for aksjer.

Om indirekte kontroll som grunnlag:

Ifølge § 2-1 tredje ledd har en fysisk person indirekte kontroll når vedkommende direkte eller gjennom andre virksomheter kan stemme for halvparten eller mer av stemmerettighetene, eller velge eller avsette halvparten eller mer av styremedlemmene eller tilsvarende i den virksomheten som alene eller til sammen innehar en posisjon i registreringspliktig. Det er uklart om indirekte kontroll kan baseres på eierandeler, eller kun stemmerettigheter og utpeking/avsetting av styremedlemmer. En fysisk person kan ha eierandeler i en virksomhet uten å ha stemmerettigheter eller rett til å utpeke/avsette styremedlemmer. I eksempel I i høringsnotatet er det vist til eierskap av aksjene i den mellomliggende virksomheten som grunnlag for å være indirekte reell rettighetshaver i registreringspliktig. Dersom eierandeler alene skal være tilstrekkelig må dette fremgå av ordlyden i bestemmelsen.

4.3 Opprettelse av registeret

- **Enkeltvedtak**

Brønnøysundregistrene er enige i at registrering av reelle rettighetshavere og tvangsmulktvedtak er enkeltvedtak. Det bemerkes at slik forskriften er lagt opp nå vil Finansdepartementet være klageinstans på både registreringsvedtakene og tvangsmulktvedtakene, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

- **§ 3-8 Hvem registreringsplikten påligger**

Brønnøysundregistrene foreslår at bestemmelsen endres. Bestemmelsen er en kopi av § 16 i forskrift om registrering i Enhetsregisteret, foruten bestemmelsene om delegering av signeringsmyndighet. For å redusere mengden lovendringsarbeid, dersom det skulle bli aktuelt, foreslås det at det i forskrift til lov om reelle rettighetshavere heller inntas en henvisning til Enhetsregisterforskriften § 16.

- **Hjemmel til å pålegge elektronisk innsendelse**

Registerfører har i § 3-1 andre ledd fått hjemmel til å automatisere saksbehandlingen.

Brønnøysundregistrene ønsker i tillegg en hjemmel til å pålegge elektronisk innsendelse. Dette gjelder både meldinger med opplysninger om reelle rettighetshavere, og varsel fra rapporteringspliktige. En slik hjemmel bør gi registerfører rett til selv å sette krav til innsendelsen. På denne måten kan registerfører til enhver tid sørge for at kravene til innsendelse er hensiktsmessig.

Det foreslås at en slik hjemmel tilføyes § 3-1 som et tredje ledd: Ved innmelding av opplysninger til Register over reelle rettighetshavere, kan registerfører pålegge elektronisk innsendelse på en måte som er godkjent av registerføreren.

4.4 Registrering av opplysninger i registeret

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

Enighet/avtale som grunnlag

For de tilfeller der fysiske personer har et samarbeid som gjør at de får en posisjon i registreringspliktige, skal alle personene i samarbeidet rapporteres inn med samme type posisjon. Potensielt kan det være svært mange personer dette gjelder. For eksempel kan det være én gruppe/fraksjon bestående av fem personer som samarbeider om sine eierandeler slik at de til sammen har 25,01 prosent av eierandelene i registreringspliktig, og så kan det være en annen gruppe/fraksjon bestående av fem personer som samarbeider om sine eierandeler slik at de også har 25,01 prosent av eierandelene i registreringspliktig. Hver person i de ulike gruppene skal da registreres som reell rettighetshaver med 25,01 prosent eierandeler med enighet eller avtale som grunnlag for sin posisjon. Det vil kunne bli svært uoversiktlig, når det ikke fremgår hvem det er som samarbeider med hverandre. Vi mener at det i slike situasjoner bør være mulig å oppgi hvilke reelle rettighetshavere som inngår i det aktuelle samarbeidet.

Innrapportering av mellomliggende virksomheter:

Dersom Departementet skulle komme til at mellomliggende virksomheter skal registreres (jf. våre merknader i 2.2), er det foreslått at for de utenlandske mellomliggende virksomhetene skal navn og utenlandsk organisasjonsnummer (om det finnes) registreres. Dersom organisasjonsnummeret ikke finnes, skal navn og adresse registreres. Brønnøysundregistrene foreslår at adresse blir en obligatorisk opplysning uavhengig av om det finnes et registreringsnummer eller ikke. Dette for å heve kvaliteten i registeret. Jo flere opplysninger som registreres på en utenlandsk virksomhet, jo lettere kan det være å identifisere virksomheten. Det kan som et motargument nevnes at da økes rapporteringsbyrden ytterligere ved at det blir flere opplysninger å holde vedlike. Brønnøysundregistrene ønsker her å bemerke at dersom man ønsker å ha oversikt over eierstrukturer, så må man også kunne identifisere virksomheter godt nok, slik at man kan se sammenhenger på tvers. Dersom vi ikke har nok opplysninger til å identifisere en utenlandsk virksomhet, vil denne fremstå som en separat virksomhet, selv om det i realiteten er samme virksomheten som inngår i flere sammenhenger.

Innrapportering av opplysninger om "ledelsespersoner"

I de tilfeller hvor det ikke finnes noen reelle rettighetshavere, eller hvor det ikke har vært mulig å identifisere noen reelle rettighetshavere, er det foreslått i tredje ledd at det skal registreres opplysninger om daglig leder og styremedlemmer, eller personer i tilsvarende posisjoner. I høringsnotatet er det understreket at opplysningene kan gjenbrukes fra offentlige registre, i den grad disse inneholder tilstrekkelige opplysninger fra før.

Alle virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret har registrert opplysninger om hvem som innehar de nevnte posisjonene. Det er ikke mulig å registrere en virksomhet i Enhetsregisteret uten at det også innrapporteres en fysisk person i en eller annen rolle. Brønnøysundregistrene mener at hensynet til forenkling for brukerne, og once only-prinsippet tilsier at opplysninger fra den nasjonale felleskomponenten Enhetsregisteret, skal benyttes.

Brønnøysundregistrene foreslår derfor at dersom en registreringspliktig melder at det ikke finnes noen eller at de ikke kan identifisere noen reelle rettighetshavere, vil Register over reelle rettighetshavere vise opplysningene om rolle innehaverne som er registrert i Enhetsregisteret. På denne måten slipper registreringspliktig å innrapportere samme opplysning i flere ulike registre. Dersom registreringspliktig mener at det er feil fysiske personer som tilgjengeliggjøres fra Enhetsregisteret, må registreringspliktig selv sørge for å oppdatere Enhetsregisteret. Hvis registreringspliktig selv skal melde opplysninger om dette til Register over reelle rettighetshavere, oppstår det en risiko for uoverensstemmelser mellom det som meldes til Register over reelle rettighetshavere, og det som fremgår av Enhetsregisteret.

Forslaget innebærer at Register over reelle rettighetshavere avgjør hvem som anses å ha "lignende posisjoner" som styremedlemmer og daglig leder.

Kravet om at bostedstedsland og statsborgerskap skal innrapporteres for ledelsespersoner vil imidlertid gjøre slik at for personer som er registrert med rolle i virksomheten, kan ikke opplysningene i Enhetsregisteret gjenbrukes fullt ut. Denne/disse opplysningene finnes ikke i Enhetsregisteret og dermed må registreringspliktig likevel inn å komplettere informasjonen. Dette oppleves noe unødig, når formålet med regelen er å peke på kontaktpersoner i virksomheten når det ikke finnes reelle rettigheter. Etter Brønnøysundregistrenes syn bør det ikke være avgjørende at statsborgerskap og bostedsland skal være tilgjengelig for disse personene, og vi foreslår derfor at det ikke skal være en plikt til å innrapportere de samme de samme opplysningene om ledelsespersoner, som det som skal innrapporteres om reelle rettighetshavere.

4.5 Tilgang/innsyn i registeret. Avgivelse av opplysninger

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

Bestemmelsen viser til hvem som er offentlig myndighet, og som dermed skal ha utvidet innsyn i registeret. Det er uklart hvordan registerfører skal identifisere nærmere hvem dette faktisk gjelder. Dersom det er opp til registerfører selv å avgjøre, ved for eksempel eventuell søknad, bør dette fremgå av forskriftsteksten.

- Særskilt unntak fra innsyn i enkelttilfeller

En mulighet til å gjøre unntak vil medføre økte kostnader både for utvikling og driften av løsningen. Det vil være svært omfattende arbeid å vurdere innsyn i hvert konkret tilfelle, og klageadgang etc. I all hovedsak ønsker Brønnøysundregistrene at opplysningene skal være offentlig og allmenn tilgjengelig, uten differensierte bestemmelser om innsyn.

Det kan også stilles spørsmål ved realismen i en slik unntaksregel. I utgangspunktet skal registrering av reelle rettighetshavere være en automatisk prosess, hvor de reelle rettighetshaverne tilgjengeliggjøres rett etter at de er innrapportert.

Dersom det skal åpnes opp for særskilte unntak, og det er Brønnøysundregistrene som skal avgjøre om unntak skal gis eller ikke, er det behov for objektive kriterier. Ut over dette har vi ingen merknader.

4.6 Kontroll av registrerte opplysninger.

Brønnøysundregistrene ønsker at det skal fremgå klarere hva slags kontroll registerfører skal ha over opplysningene. Registerfører skal ifølge høringsnotatet ha begrenset kontroll med underliggende faktum. Samtidig er det bestemmelser i forskriften som utfordrer den begrensede kontrollen.

- § 3-3 Retting av feil i registeret

Registerfører skal f. eks etter § 3-3 tredje ledd motta varsel fra de som er meldt som reelle rettighetshavere dersom de har forsøkt å kontakte registreringspliktig, blant annet fordi de har rett til å kreve opplysninger om seg selv rettet eller slettet (etter GDPR artikkel 16 og 17). Dersom det ikke er åpenbare feil som kan rettes, må det vurderes om henvendelsen skal behandles som klage eller om det f.eks. skal kjøres oppfølging med tvangsmulkt osv. Det må fremgå tydeligere hva registerfører skal gjøre ved et slikt varsel. Vi har ikke mulighet til å kontrollere at innholdet i varselet stemmer, og av den grunn er det svært urimelig hvis vi på bakgrunn av et slikt varsel skal igangsette oppfølging med tvangsmulkt som resultat. Vi foreslår derfor istedenfor at et slikt varsel skal anmerkes i registeret, på samme måte som vi har påtegning i Enhetsregisteret dersom vi for eksempel mottar informasjon om at en virksomhet har registrert feil adresse.

- § 3-7 Kontroll av registrerte opplysninger.

I tillegg følger det av § 3-7 i forskriften at registerfører kan kontrollere riktigheten av opplysningene, enten av eget tiltak eller etter opplysning fra andre (herunder andre offentlige myndigheter). Det er enkelt å kontrollere opplysninger fra Folkeregisteret og Enhetsregisteret. For eksempel kan det kontrolleres om de som er registrert som reelle rettighetshavere er døde eller om hele styret er endret i Enhetsregisteret, og derfra foreta oppfølging. Det blir imidlertid mer komplisert dersom det sendes inn en klage, eller dersom et varsel fra de registrerte må behandles som klage. En formell kontroll innebærer at det ikke kan føres bevis. Slik bestemmelsen står nå, ser det ut som registerfører kan foreta en realitetskontroll. Brønnøysundregistrene ønsker derfor at bestemmelsen om registerførers kontroll presiseres. Det kan eksempelvis ses hen til bestemmelsen om kontroll i

enhetsregisterloven § 17 første ledd første punktum: "Registerfører skal prøve om innsendte opplysninger og dokumentasjon er i samsvar med reglene i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven"

4.7 Varslingsplikt ved avdekking av uoverensstemmelser.

- § 3-10 Varslingsplikt om uoverensstemmelser

Det vises til tidligere redegjørelse av problemer knyttet til avvik mellom regelverket for register over reelle rettighetshavere, og hvitvaskingsloven. I notatet har Departementet presisert at varslingsplikten ikke uten videre utløses dersom rapporteringspliktige har identifisert andre reelle rettighetshavere etter den potensielt mer omfattende undersøkelsen de skal gjøre sammenlignet med de registreringspliktige. Det er også vist til at det samtidig ikke er tvil om at der det avdekkes "stråmenn", må det meldes til registeret om forholdet. Brønnøysundregistrene ønsker at Departementet her kommer med en mer utfyllende klargjørelse av når varslingsplikten faktisk inntreffer. At "feilen" skyldes ulike vurderingskriterier i lovverkene, og at det er meldt inn "stråmenn" er etter Brønnøysundregistrenes syn to ytterpunkter. Det er ikke ønskelig med en situasjon hvor det innrapporteres varsel for hvert eneste avvik mellom de rapporteringspliktiges identifisering og opplysningene som fremgår av registeret. Det er derfor ønskelig med flere vurderingskriterier for når det bør vurderes et varsel. Et alternativ kan her være å tilføye at rapporteringspliktig skal forespørre registreringspliktige før de sender inn varsel. På denne måten får de rapporteringspliktige klarhet i feilen og hva den skyldes før det eventuelt sendes inn et varsel.

I bestemmelsens første ledd er det foreslått at de rapporteringspliktige skal oppgi opplysninger om reelle rettighetshavere som de mener er korrekte. Offentlige myndigheter er ikke gitt en slik plikt. Brønnøysundregistrene mener at det i alle tilfeller bør fremgå av varslene hva som er påstått feil av den som varslar. Det fremstår urimelig at varselet skal registreres og at det skal resultere i en eventuell tvangsmulkt dersom det skal være mulig å kun varsle om at det foreligger en eller annen feil, men ikke hva slags feil, og (for offentlige myndigheters vedkommende) heller ikke noen opplysninger om hva som påstås å være rett.

For øvrig vises det til punkt 4.3 hvor Brønnøysundregistrene har bedt om en hjemmel til registerfører å selv avgjøre hvordan meldingene til registeret skal innrapporteres. Dette inkluderer også varsel.

Bestemmelsens fjerde ledd viser til at registerfører *kan* gi pålegg til registreringspliktig. Notatet er tydelig på at det ved varsel *skal* gis et pålegg som registreringspliktig må respondere på. Dersom det er tenkt at registerfører i alle tilfeller faktisk skal pålegge registreringspliktig noe, bør ordlyden være tydelig på dette.

Brønnøysundregistrene er usikre på om varselet skal inngå i det som skal være lagret i registeret etter § 3-9, og ber Departementa utdype dette. Slik § 3-9 er foreslått ser det ut som varsel ikke er en del av de historiske opplysningene, ettersom et varsel ikke er en opplysning *om* reelle rettighetshavere.

5 Overgangsregler

For de registreringspliktige som allerede er registrert i Enhetsregisteret bør det være ulike ikrafttredelser for ulike organisasjonsformer. Uten ulike ikrafttredelser vil det bli et enormt trykk å håndtere for registerfører. Det er i tillegg ønskelig med en frivillig innrapporteringsperiode for disse virksomhetene, før plikten trer i kraft suksessivt.

Siden registeret er nytt og pålegger registreringspliktige en rapporteringsplikt med potensielt store sanksjoner, bør det også forventes med å iverksette bestemmelsen om tvangsmulkt. Tvangsmulkt bør først iverksettes en viss periode etter at plikten har trådt i kraft.

Med hilsen

Brønnøysundregistrene

Lars Peder Brekk
direktør

Lise A. Dahl Karlsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Lisa Iversen Stene