

31. januar 2012

Til Finansdepartementet
v/ Jan Bjørland, ekspedisjonssjef
Alexander Behringer, underdirektør
Sendt per epost til postmottak@fin.dep.no

Ad: Høringsinnspill med merknader fra PWYP Norge ifm. høringsforslag til bestemmelser om land for land rapportering (Fin. ref. 11/1997 EyH)

1. Innledning.....	1
2. Problemstillingen og hvilke foretak som bør omfattes av rapporteringsforslaget.....	2
3. PWYP Norges vurdering av forslaget som Finansdepartementet har sendt på høring.....	4
4. På hvilken måte går forslaget fra PWYP Norge utover det framlagte forslaget?.....	8
5. Innholdskrav i en utvidet land for land rapportering som PWYP Norge foreslår.....	11
6. Innsigelsene systematisert og PWYP Norges vurdering av dem.....	12
7. PWYP Norges synspunkter på innretningen av rapporteringskravet i norsk lov.....	19
8. Hva bør Norge gjøre?.....	21

1. Innledning

Vi ønsker først å takke for invitasjonen til PWYP Norge som høringsinstans ifm. Finansdepartementets brev av 7. desember 2011 om innføring av land for land rapportering i Norge. Finansdepartementet har sendt EU-kommisjonens forslag av 25. oktober 2011 om land-for-land rapportering på høring i Norge og har bedt om høringsinstansenes merknader til forslaget innen 31. januar 2012.

Rapporteringen slik den foreligger i lovs form i USA og er foreslått som lov i EU og i høringsutkastet fra Finansdepartementet, gir ikke innsyn i den informasjonen som trengs for å sette betalingene fra selskapene til myndighetene i en meningsfull kontekst og går dermed ikke langt nok til å gi blant annet investorer og andre interessenter den innsikt de trenger for å ivareta egeninteressen knyttet til om den kapital og de ressurser de har stilt til disposisjon forvaltes på en god måte.

Finansdepartementet ber særskilt om høringsinstansenes synspunkter på hvilke foretak som etter forslaget er tenkt pålagt nye rapporteringsforpliktelser, innretningen av et slikt krav og det nærmere innholdet i rapporteringskravet, samt forslaget om unntak fra rapporteringskravet i artikkel 38 nr. 5. Det bes videre om høringsinstansenes merknader til hvorvidt de

opplysninger som etter forslaget skal fremlegges, enkelt vil kunne skaffes til veie av den rapporteringspliktige. Departementet ber også om høringsinstansenes synspunkter på om det er særskilte forhold som norske myndigheter eventuelt bør søke å følge opp overfor EU i forbindelse med forslaget, og eventuelle positive og/eller negative konsekvenser av særskilt norsk innføring av land-for-land rapporteringskrav før EUs gjennomføringsfrist.

PWYP Norge ønsker å bidra i arbeidet med utarbeidelsen av regler i forbindelse med land for land rapportering fra nettverkets ti års erfaring med utarbeidelse av politikkforslag på dette særskilte området og vil imøtekomme Finansdepartementets konkrete oppfordringer om merknader i vårt innspill i vårt høringsinnspill.

Norske myndigheter har allerede bidratt til å belyse problemstillingen med lukkede jurisdiksjoners funksjon i forhold til kapitalflukt fra utviklingsland gjennom norsk offentlig utredning 2009:19¹. Parlamentet i EU har også i en resolusjon anerkjent både den norske offentlige utredningen og behovet at et effektivt og rettferdig skattesystem er nødvendig for å redusere fattigdom at det kreves nye og innovativ finansieringsløsninger som kan takle skatteerosjonen i utviklingsland på.² Herunder er det understreket den viktige rollen åpenhet i multinasjonale selskaper spiller, særlig utvinningsindustrien, og behovet for en land for land rapportering.³ Norske myndigheter har også påpekt problemstillingene knyttet til kapitalflukt i stortingsmelding St.meld.nr.13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital hvor det ble satt fokus på behovet for nye og innovative finansieringsmekanismer for utvikling.

Regjeringen i Norge har allerede lagt viktige premisser som bør følges opp. Regjeringen har understreket at arbeidet med land for land rapportering er viktig for å oppnå resultater i arbeidet mot økonomisk kriminalitet i tiltak 46 på regnskaps –og revisjonsområdet, og har uttalt at ” *Regjeringen vurderer om det kan være grunnlag for innføring av Land-for-land-prinsipper, enten som ledd i prosessen med eventuelle nye EU-regler på området, eller på selvstendig grunnlag.*”⁴

PWYP Norge anerkjenner og synes at det er positivt med en regjeringsholdning som sier at Norge *bør gjøre en selvstendig vurdering*. Vi ser at Finansdepartementet er satt som ansvarlig departement for å følge opp tiltaket og vi ser fram til at det blir lagt fram en slik selvstendig vurdering i etterkant av denne høringen.

2. Problemstillingen og hvilke foretak som bør omfattes av rapporteringsforslaget

Et stort sivilsamfunn fra Sør og Nord har i fellesskap organisert seg i Publish What You Pay-nettverket som mobiliserer over 650 sivilsamfunnsorganisasjoner fra over 50 land, de fleste fra fattige, men ressursrike land i Sør⁵.

¹ NOU 2009:19, Skatteparadis og utvikling, Tilstand, analyser og tiltak.

<http://www.regjeringen.no/pages/2222786/PDFS/NOU200920090019000DDDPDFS.pdf>

² http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0163_TAX_DEVELOPMENT_EN.PDF og <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0082&language=EN>

³ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0163_TAX_DEVELOPMENT_EN.PDF

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2011/handlingsplan-mot-okonomisk-kriminalitet.html?id=635889>

⁵ Deriblant fagforeninger, menneskerettighetsorganisasjoner, miljøorganisasjoner, kvinnesaksorganisasjoner, studentorganisasjoner, journalistorganisasjoner

Problemstillingen er at 2/3 av verdens fattigste mennesker, om lag en milliard mennesker, bor i disse ressursrike, men likevel fattige, landene i verden. Naturressurser har ikke har gitt disse borgere et økonomisk grunnlag som har bidratt til å hjelpe dem ut av fattigdom.⁶ Det er en etablert erkjennelse at utvinningsindustrien og uttak av naturressurser spiller en særlig rolle i disse landene, men at den har etterlatt lite til de aller fattigste borgerne.

Dette innspillet fra PWYP Norge representerer de norske organisasjonene i det globale PWYP nettverket og er knyttet til utvinningsindustrien særlige betydning i de landene som er organisert i det globale PWYP-nettverket. Samtidig er de samme prinsippene for åpenhet og innsyn som vi foreslår for utvinningsindustrien like prinsipielt viktige også for andre sektorer i samfunnet.

For fattige land er uttak av naturressurser kanskje den største kilden de har til å mobilisere egenkapital som kan reinvesteres i en bærekraftig utvikling og gi mennesker muligheter til å komme seg ut av fattigdom. For Afrika tilsvarte eksport av olje, gass og mineraler alene ca. ni ganger verdien av internasjonal bistand i 2008.⁷ Trolig er verdiene mye større. Eksempelvis framkom det gjennom Kimberly prosessen statistisk data fra diamanteksporterende og importerende land som viste at den globale produksjonen var omtrent dobbelt så stor som først antatt⁸. Verdier kan altså være underrapportert eller avledet fra å bli beskattet. Bistand og investeringer vil aldri komme opp i en slik størrelsesorden og bistand er heller ikke et mål i seg selv. Land som tar vare på alle samfunnslag er et mål i seg selv.

Borgere har både en rett og en plikt under samfunnskontrakten til å holde sine ledere ansvarlige for håndtering av naturressurser, men når noen lands myndighetsapparat selv er involvert i korrupsjon og ikke ønsker større åpenhet, da blir det særlig problematisk. For borgere i slike land kan det være livsfarlig å utfordre sine myndigheter på åpenhet. Myndighetsapparatet har tilgang til militærmakt og et undertrykkelsesapparat som kan ta seg av opposisjon på innsiden av landet. Borgere som sliter med slike ledere og myndighetsapparat trenger en annen form for bistand for å få slutt på elendigheten. De trenger bistand til å finne måter å kvele de pengestrømmene som bidrar til å holde slike ledere ved makten. Dette var også bakgrunnen for etableringen av PWYP nettverket og å forsøke å vise solidaritet og å gjøre noe fra utsiden av landet når det er lite borgere klarer å gjøre fra innsiden.

PWYP arbeider for åpenhet og etterrettelighet i finansiell rapportering i olje-, gass- og gruveindustrien og har formulert krav om innsyn i vesentlig informasjon før naturressursene er borte. Organisasjonene i PWYP krever at utvinningselskapene må oppgi finansiell informasjon for hvert land der de er registrert. Det grunnleggende synet er at det er viktig for alle interessenter å få tilgang til finansiell informasjon for å ta informerte og gode beslutninger om hva som må til for å utnytte både kapital- og naturressurser på en mest mulig

⁶ Collier, Paul (2007): *The bottom billion, Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press.

⁷ For eksport av olje, gass og mineraler og agrikulturproduksjon fra Afrika, se: WTO, "*International Trade Statistics*", 2009, p42. http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its09_merch_trade_product_e.pdf For tall fra 2008 for Afrika, se: OECD "*Development Aid at a Glance 2011 – Statistics by Region*". <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf>

⁸ Rodgers E. J. A., 2006. "Conflict Diamonds: Certification and Corruption: A case study of Sierra Leone." *Journal of Financial Crime* 13, no. 3: 265-76.

måte og utvikle gode samfunn for alle samfunnslag. Erfaringen i PWYP-nettverket er altså knyttet til ti års arbeid for større åpenhet i utvinningsindustrien og arbeidet i nettverket er knyttet til regulering av denne sektoren. Vi ser nå begynnende resultater i form av politiske gjennomslag i USA og EU på arbeidsområdet åpenhet i olje, gass og gruveindustrien.

Spørsmålet er om det fortsatt skal være lovlig og akseptert at utvinningsindustrien som håndterer ikke-fornybare og begrensede ressurser skal kunne holde den finansielle informasjon om hvordan de håndterer verdiene hemmelig for dem de håndterer verdiene på vegne av; borgere, investorer og samfunnet for øvrig når de samme selskapene søker finansiering i åpne og transparente markeder.

Foretak som bør omfattes bør være selskaper som utsteder aksjer og obligasjoner for alminnelig handel i markedet.

3. PWYP Norges vurdering av forslaget som Finansdepartementet har sendt på høring

Finansdepartementet har sendt ut EU-kommisjonens forslag av 25. oktober 2011 om land-for-land rapportering på høring. EU-kommisjonens forslag om ”land for land”-rapportering innebærer at store selskaper innen utvinningsindustrien og skogsindustrien på årlig basis blant annet må rapportere om utbetalinger til regjeringer i det enkelte land hvor slik virksomhet drives.

EU kommisjonen sitt forslag er bygget på loven som ble vedtatt i USA i juli 2010 og som var en del av Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (”Dodd-Frank Act”). Securities and Exchange Commission (SEC) utvikler regler i disse dager. Arbeidet i SEC med endelige regler er antatt å bli ferdigstilt juni 2012. Reglene i USA antas å dekke 90% av de multinasjonale oljeselskapene og 8 av de 10 største gruveselskapene⁹. Detaljene i reglene er enda ikke ferdige, men det har vært debatter rundt elementer av reglene.

Dodd Frank er en milepæl i det konservative i USA. Samtidig dreier dette seg om en absolutt minstestandard for åpenhet. Det burde være en innlysende selvfølge at selskapene opplyste om hvilke betalinger de har gjort til et land. Statoil har opplyst om dette siden 2005¹⁰. Store deler av utvinningsindustrien har imidlertid holdt på siden 60-tallet uten at denne informasjonen har vært tilgjengelig.

Loven i USA er igjen bygget på prinsippene i EITI (Extractive Industries Transparency Initiative). EITI ble utviklet som en reaksjon på mangel av en effektiv internasjonal regulering. Norge var det første OECD-landet som implementerte EITI¹¹. EITI er en frivillig åpenhetsstandard basert på to elementer: (1) selskaper publiserer hva de betaler og (2) myndigheter publiserer hvilke betalinger de mottar. I et trepartssamarbeid samles myndigheter, utvinningsindustri og sivilt samfunn i en interessentgruppe hvis hensikt blant annet er å produsere en rapport hvor betalinger og mottak av betalinger sammenstilles¹². Det

⁹ Se høringsnotatet til de foreslåtte reglene under section 13 (q), fotnote 39:

<http://www.sec.gov/rules/proposed/2010/34-63549.pdf> på side 12

¹⁰ Se årsrapport og financial statements: <http://www.statoil.com/no/InvestorCentre/AnnualReport/Pages/default.aspx>

¹¹ Norge ble godkjent som EITI compliant 1. mars 2011. Pressemelding:

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/eiti/aktuelt/norge-godkjent-som-fullt-medlem-av-eiti.html?id=635021>

¹² <http://eiti.org/>

er nyttig at prinsippet i EITI om at det bør være åpenhet omkring betalingsinformasjon til myndigheter, er blitt lov i USA.

I forbindelse med norsk gjennomføring av EITI ble petroleumslovens¹³ endret §10-18 endret.¹⁴ Bestemmelsen gir i første ledd hjemmel til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven, herunder blant annet bestemmelser om rettighetshavers plikt til å gjøre opplysninger om virksomhet etter loven offentlig tilgjengelig. § 10-18 annet ledd fastsetter videre at Kongen i forskrift kan pålegge rettighetshaver og forvaltningsorganer å gi opplysninger om betalinger. Forvaltningsorganer kan pålegges å gi slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt og opplysningene kan offentliggjøres både av avgiver og mottaker av opplysningene¹⁵. Det ble da innført opplysningsplikt til å rapportere innbetalinger av definerte pengestrømmer som petroleumsskatt, CO2 avgift, arealavgift og NOx avgift

Nigeria innførte en liknende lovendring og hjemlet EITI i lov, før Norge gjorde det. Siden starten i 2002 har 23 land publisert over 23 EITI-rapporter¹⁶. Men, det er viktig å si at rapporteringen i EITI ikke er i nærheten av å tilfredsstillende en land-for-land rapportering fra det enkelte selskap som er åpent tilgjengelig for alle interessenter. Det er ikke regnskapsdata og det er ikke standardisert eller setter betalingene i en meningsfull kontekst. EITI er en tillitsstandard, det er ingen transparent rapportering fra det enkelte selskapet som er åpen for investorer og andre interessenter. EITI er dermed ikke det samme som EUs forslag og kan heller ikke erstatte PWYP Norges forslag.

Manglende framleggelse av årsregnskap er knyttet til juridiske sanksjoner med økonomiske konsekvenser for selskapene. Det kan forklare hvorfor mange av selskapene som i utgangspunktet sier at de er positive til EITI og bidrar i organer i EITI likevel har protestert mot at åpenhet om betalinger skulle bli lovfestet i USA. Selskaper har kommet med utfall mot SEC i USA med dårlig skjulte skremmeskudd om hva som vil skje om ikke SEC utvikler regler som er innenfor komfortsonen¹⁷. Selskaper har også gått til angrep på ”Foreign Corrupt Practices Act”, selve grunnstammen i korrupsjonsarbeidet som skal sikre at amerikanske selskaper ikke deltar i korrupt praksis i land der de opererer. I praksis er grunnsynet at andre selskaper i land de ellers ikke vi sammenlikne seg med, får lov til å delta i korrupsjon, og at amerikanske selskaper derfor også bør få delta i korrupsjon.

Det er logisk sett en nedadgående spiral om den mest tarvelige praksisen til enhver tid skal få lov til å sette standarden for hvordan markedet skal fungere. De selskapene som er villig til å gå lengst i hemmeligholdet kommer fremst i konkurransen rett og slett fordi de ikke trenger å ta et minimum av samfunnshensyn, verken til utviklingsland eller industriland. Flere skandaler som er blitt omtalt i media tyder på at utvinningsindustrien har utvist grådighet,

¹³ Lov om petroleumsvirksomhet 29. november 1996 nr 72

¹⁴ Tatt inn ved lov 18. juni 2010 nr. 27 (i.kr. 1 juli 2010 iflg. res. 18 juni 2010 nr. 844).

¹⁵ Forskrift 26. juni 2009 nr. 856 om rapportering og avstemming av pengestrømmer fra petroleumsvirksomheten er gitt med hjemmel i petroleumsloven § 10-18. Forskriften inneholder krav om at rettighetshaver til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse etter petroleumsloven særskilt skal innrapportere alle betalinger i foregående kalenderår som er blitt gjort i tilknytning til petroleumsvirksomheten i medhold av lov om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v. (petroleumsskatteloven)¹⁵, lov om avgift på utslipp av CO2 i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen¹⁵, forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter kapittel 3-19 om avgift på utslipp av NOx og petroleumsloven § 4-10 (bl.a. arealavgift, produksjonsavgift, engangsavgift og produksjonsbonus).

¹⁵ http://archive-2011.revenuewatch.org/files/EITI_numbers_2011-02-23.pdf

¹⁶ <http://sec.gov/comments/s7-42-10/s74210-104.pdf>

ansvarsløshet og vilje til å ta uforsvarlig høy risiko. Det er viktig å møte disse negative tendensene med effektive og bindende internasjonale tiltak. Selskaper vil kanskje nøle med å bidra til å holde korruperte ledere ved makten om det var mulig å spore slike pengestrømmer.

Det er små, men viktige nyanser mellom de to forslagene i USA og EU. Vi skal ikke gå dypt inn i disse nyanseforskjellene her, men litt senere i brevet vil vi trekke fram et par elementer som har relevans for vårt forslag. Dette gjelder ønsket om prosjekt-for-prosjekt rapportering og spørsmålet om unntak fra rapportering. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittelet om innsigelser i punkt 6 under.

Utvinningsindustrien har vært gjenstand for økende kritikk, ikke kun for korrupsjon, men også for skatteunndragelse, menneskerettighetsbrudd og for å flytte profitt fra land med oppstrømsaktiviteter til andre deler av selskapsstrukturen, ofte i lavskatt-jurisdiksjoner. Alt dette gjøres under flere lag av hemmelighold, ettersom kontrakter er hemmelige, deler av selskapsstrukturen ikke er offentliggjort og informasjonen i finansielle rapporter er så sammenslått at selv de mest interesserte leserne blir etterlatt uten kunnskap.

Utvinningssselskapene har globale nettverksbaserte transaksjonsmønstre på tvers av landegrensene som foregår uten reelle muligheter for innsyn og kontroll fra myndighetene i råvarelandet. Mangel på innsyn og standardisert informasjon som kan kvalitetssjekkes er blitt en global så vel som nasjonal demokratisk utfordring som krever både økonomiske, juridiske og politiske tiltak. Samtidig er det mangel på kunnskap om hvilke teknikker utvinningsindustrien benytter seg av for å kanalisere vekk profitt før den blir gjort gjenstand for beskatning.

Problemet er at enorme økonomiske verdier genereres gjennom uttak i råvarelandet, men profitten ender ofte opp et annet sted. For hver dollar som investeres i utviklingsland så tas det ti dollar tilbake gjennom slike tappemekanismer¹⁸.

Samtidig opplever nå også mange utviklede land at skattegrunnlaget forvitrer etter hvert som en større og større andel av utvinningsindustriens inntekter fra utviklingsland kanaliseres via skatteparadis og derfra inn i nye investeringer uten at eierlandene heller får særlig nytte av kapitalen. Slike tappeteknikker og bortføring av skattegrunnlag utgjør kanskje den største risikoen for samfunnet og borgerne.

For nasjonalstater, investorer og borgere som ønsker å ha åpne og demokratiske samfunn er det en utfordring at den globale finansielle integrasjonen har gått mye raskere enn nasjonale myndighetenes evne til å regulere. I dag kan ingen myndighet i verden få oversikt over hele bildet av det som skjer innen slike selskaper med mindre selskapene må rapportere denne informasjonen land for land, på en obligatorisk basis.

Når vi vet at utvinningsindustrien har tilgang til en verktøykasse av teknikker som kan brukes til å flytte profitt fra ressursrike land og over til seg selv, via sekretessejurisdiksjoner, *før den skattlegges*, er det ikke mulig å finne ut om skatten som betales er korrekt ved å kun iverksette en minstestandard for åpenhet omkring kun betalinger slik som nå er lov i USA og lagt fram som lovforslaget fra EU-kommisjonen.

¹⁸ NOU 2009:19, Skatteparadis og utvikling, Tilstand, analyser og tiltak.
<http://www.regjeringen.no/pages/2222786/PDFS/NOU200920090019000DDDPDFS.pdf>

Forslaget i EU dreier seg kun om *betalinger til myndigheter*. Rapporteringskravet er dermed kun egnet til å *synliggjøre korrupsjon og andre problemstillinger i kildelandet*.

Det foreligger dermed et forslag som er basert på premisset om en veldig forenklet forestillingsramme om at ”problemet” er avgrenset til en korrupt leder i et utviklingsland. Det er en behagelig analyse fordi det fratår oss ansvar og skiller ”dem” fra ”oss.” Det finnes helt klart korrupte ledere i utviklingsland. Men, det at det finne korrupte ledere er ikke et argument mot at borgerne, investorer og interessenter i samfunnet for øvrig ikke skal få vite hvor mye naturressurser som er tatt ut, hvor mye naturressurser som er igjen, og slik sette betalingene i en meningsfull kontekst slik at de alle, hver på sine måte, kan holde både selskaper og myndigheter ansvarlige. Det vil derimot være et virkemiddel til å hindre at korrupte ledere vedlikeholdes.

Sekretessejurisdiksjoner legger til rette for at kapital som burde tilfalt utviklingsland (ressurskapitalen) eller industriland (finanskapitalen) blir overført og plassert i jurisdiksjoner uten innsyn. Kapitalplasseringene blir nesten aldri overført til åpne og ansvarlige land, slik som kanskje hjemlandet er, og slik sett blir både produksjonslandene og hjemlandet til eierne fratatt sitt skattegrunnlag og innsyn som kunne gitt grunnlag for riktig beskatning og riktige beslutninger. Problemet er at dette er tilsynelatende er lovlig og akseptert selv om konsekvensene er så ødeleggende for det globale markedet. Om det faktisk er lovlig, kan heller ikke avdekkes når det er så stor mangel på innsyn.

Skattebetalinger, isolert sett, blir lite meningsfullt, særlig når pengestrømmene går via skatteparadiser hvor det ikke betales skatt. Som er resultat av dette vil utvinningselskaper fremdeles kunne holde store deler av kapitalstrømmene skjult. Forslaget som nå ligger på bordet i EU vil altså ikke være i nærheten av å gi innsyn i den nødvendige og relevante informasjonen som trengs for å sette betalingene fra selskapene til myndighetene i en meningsfull kontekst.

Den meningsfulle konteksten oppstår først når vi vet hvor mye utvinningselskapene tar ut av naturressurser i løpet av et år, hvor mye naturressurser som er igjen, hvilke inntekter som er generert i et land og slik at det er mulig å vite hva utvinningselskapene hadde av profitt før skatt, hvilke kostnader som er påløpt i et land slik at det er mulig å se på hvilken måte de har flyttet på den økonomiske gevinsten før den blir gjort til gjenstand for beskatning. Først da er det mulig å si noe om fortjenesten og hvilke betalinger som er gjort i et land. I tillegg vil det være nødvendig å ha innsikt i produksjonsvolumene i hvert enkelt land for å vite hvor mye naturressurser som er tatt ut slik at det er mulig å ha noe å relatere disse inntektene til. Det er også nødvendig å vite hvilke investeringer som er gjort i landet for å vite om det har vært noen avkastning. Først når dette er på plass er det mulig å ha en meningsfull kontekst for skattebetalinger. Videre må det opplyses om hvilke typer selskaper de setter opp i ulike jurisdiksjoner, hva selskapene heter, hvem som står som eiere, hvilke salg selskapet har gjort innad i selskapet selv og til hvilken prissetting, og hvilke salg de har gjort utenfor selskapet og hvilke eiendeler de har. Alt dette er informasjon som er nødvendig for at investorer, myndigheter og borgere skal få vite hvordan pengene og samfunnets ressurser benyttes.

Virkemidlene i dag er svært begrensede fordi det eksisterer et stort avvik mellom formaliteter (slik ting ”offisielt sett” foregår) og realiteter (slik det ”egentlig” foregår). Land som har naturressurser er blant de landene som er rammet mest alvorlig av illegal kapitalflukt. De

initiativene som eksisterer per i dag har ikke vært designet for å håndtere tappingen av skattegrunnlag. OECD har vært en foregangsinstusjon når det gjelder etablering av skatteavtaler mellom land for å hindre dobbeltbeskatning, regler for transfer pricing og informasjonsutvekslingsavtaler. Dessverre så viser det seg at skatteavtaler benyttes til treaty-shopping, transfer pricing misbrukes og informasjonsutvekslingsavtalene er lite verdt når selskaper kan flytte hele selskaper uten spor fra en sekretessejurisdiksjon til en annen omtrent over natten. Disse virkemidlene vil dermed ikke kunne påvirke sannsynligheten for at kapitalstrømmene fra naturressurser ikke blir borte fra det transparente markedet og gjemt vekk i skatteparadiser som tilbyr hemmelighold.

Finansdepartementet har i handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet også blitt tildelt ansvar for at det skal rettes spesiell oppmerksomhet mot ”tilretteleggerne”, herunder bruk av advokater med advokaters taushetsplikt som mellommenn med den hensikt å avdekke hvilken rolle de spiller. Et adekvat tiltak som kan framskaffe informasjon for relevante myndigheter er den informasjonen som vil framkomme i en utvidet land for land rapportering som foreslått av PWYP Norge.¹⁹

PWYP Norge mener at Norge bør fremme og arbeide for et forslag som er mer i takt med realitetene og hvordan virkeligheten ser ut.

4. På hvilken måte går forslaget fra PWYP Norge utover det framlagte forslaget?

Robustheten i en utvidet land-for-land rapportering ligger i at det er knyttet kontroll til uttak av råvarer og informasjon om hver jurisdiksjon selskapet er i. Forslaget går ut på at den aller viktigste informasjonen den finansielle rapporten, som inntekter, kostnader, skatt og produksjon, blir brutt ned per land og offentliggjort land for land. Dette vil gi verdifull, standardisert informasjon på tvers av land om verdiskapningen skjer og hvor selskaper betaler skatt, slik at alle relevante interessentgrupper kan få innsyn i bruken av deres ressurser.

En utvidet land-for-land rapportering vil produsere data av høy kvalitet som er sammenliknbar for selskaper som opererer på tvers av landegrensener. Dette gjør at selskapene likebehandles, til forskjell fra i dag hvor det er fritt frem for de som opererer med de mest utspekulerte teknikker for å spare skatt og misbruke midler som er stilt til disposisjon av investorer eller av nasjonalstater.

Hovedformålet er at investorer, borgere og media, alle legitime brukere av finansiell informasjon, har mulighet til å holde både myndigheter og selskaper ansvarlige for at de håndterer ressursene de har fått til disposisjon på best mulig måte og å gi den samme nøkkelinformasjonen til alle interessenter. Investorer vil få standardisert og sammenliknbar informasjon slik at de kan ta velfunderte og effektive beslutninger på vegne av eierne. Investorer og også myndigheter vil da ikke bli eksponert for risiko som ligger i skjult finansiell sårbarhet. En rekke skandalesaker og ikke minst finanskrisen i Europa har vist at den finansielle verden er full av tikkende bomber.

PWYP Norge har fulgt den internasjonale prosessen på rapportering av finansiell informasjon for utvinningsindustrien i flere år og bidratt med konkrete innspill i denne prosessen i Norge. Vi har også forsøkt å bidra til å belyse hvilke teknikker som er tilgjengelig for

¹⁹ Tiltak 37 og 39, s. 35 i handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

utvinningsindustrien for å vise noen av skadevirkningene som oppstår for samfunnene. Underveis har vi lagt fram vår tenkning og konkrete politikkforslag i rapporter slik at det skulle kunne være mulig å diskutere konkrete forslag til hva Norge burde gjøre og begrunne hvorfor:

- ❖ 4. april 2011: Vårt første bidrag i denne prosessen i Norge var en oversikt over internasjonal regulering og utvikling, herunder vurdering av lovhjemmelen som ble vedtatt i lov i USA i juli 2010 og var en del av Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ("Dodd-Frank Act").
 - Hensikten med rapporten var å ha et godt utgangspunkt for å vurdere hva som har skjedd i USA, hvordan en liknende rapportering kan iverksettes i lov i Norge, med den hensikt å skape et godt utgangspunkt for å vurdere hva som bør være gjenstand for rapportering i Norge og hvordan Norge kan åpne opp for ytterligere rapportering: *"Hvordan bør land for land rapportering iverksettes i Norge for selskaper i utvinningsindustrien"*²⁰. Vår vurdering var da at Norge burde igangsette arbeidet med iverksettelsen og ikke vente på at EU skulle få på plass et forslag først, men forsøke å påvirke EU i retning av en utvidet land for land or rapportering.
- ❖ 21. mai 2011: Vi la fram et diskusjonsutkast "Defining Elements. Links between Natural Resources, Tax and Development."²¹ på et internasjonalt investormøte og hvor tekniske rapporteringsdetaljer ble gjennomgått på et rundebord i etterkant.
 - Hensikten med rapporten var å foreslå hvilke elementer i utvinningsindustrien som bør være gjenstand for en utvidet land for land rapportering om skatt fra naturressurser skal kunne gi et reelt økonomisk grunnlag for utvikling. Vår anbefaling var da en utvidet land for land rapportering som inkluderte de elementene som ble lagt fram. Vår vurdering var at Norge burde starte iverksettelsen av denne rapporteringen og forsøke å påvirke EU i retning av en utvidet rapportering da EU ville holde en konsultasjon om hvilken form for land for land rapportering EU skulle velge.
- ❖ 19. januar 2012: Vi lanserte tre rapporter som viser noen av de skadelige virkningene av utvinningsindustrien og la fram et løsningsforslag til hva som kan gjøres.
 - Hensikten med rapportene og høringsinnspillet er å bidra med undersøkelser som viser at hemmeligholdet i utvinningsindustrien har skadevirkninger både for utviklingsland og utviklede land og på hvilken måte en utvidet land for land rapportering kan være et viktig virkemiddel til å gjøre noe med dette. Vi la frem rapporter som belyste noen av de teknikkene selskapene i dag har tilgang til å bruke og vi fortalte hvorfor en utvidet land for land rapportering for utvinningsindustrien er til det beste i et utviklingsperspektiv for at fattige men ressursrike land skal få tilgang til sitt eget kapitalgrunnlag, men at dette også er viktig for å beskytte norsk industri og norske arbeidsplasser fordi de samme mekanismene som rammer utviklingsland også rammer oss. De tre rapportene belyser følgende:

²⁰ <http://pwyp.no/pwyp-norge-legger-fram-en-juridisk-utredning-mandag-4-april-kl-12-14-på-utviklingshuset>

²¹ <http://pwyp.no/23rd-may-2011-global-investors-financial-transparency>

- **«En utvidet land for land rapportering. Et politikkforslag til EU»**
 - 2/3 av verdens fattigste mennesker bor i ressursrike land.
 - Naturressurser har det største verdiskapingspotensialet til å mobilisere kapital, men profitten ender ofte opp et annet sted.
 - I dag kan utvinningsindustrien føre signifikant profitt ut av landet før det blir gjort gjenstand for beskatning
 - Et enkelt politikkforslag kan gi investorer og andre interessenter et instrument til å følge pengene sine.

- **“Lost billions. Transfer Pricing in the Extractive Industries”**
 - Over 100 milliarder USD har forsvunnet gjennom internprising av råolje i USA og EU mellom 2000-2010
 - Profitt har blitt flyttet fra kildelandet og over til utvinningssekskapet (men ikke nødvendigvis til hjemlandet)
 - I desember 2000 importerte Nederland råolje fra Nigeria for 1,69 euro per bbl. mens spotmarkedsprisen ikke var lavere enn 26 euro, noe som resulterte i en underestimert på rundt 40 mill. euro til kildelandet.

Internprising er en av de vanligste teknikkene utvinningsindustrien kan bruke for å overføre profitt før skatt fra kildelandet over til affilierte selskaper andre steder. Over 60% av verdenshandelen finner i dag sted innenfor transnasjonale selskaper, som blant annet utvinningssekskaper, og halvparten av disse transaksjonene igjen foregår mellom underselskaper. En *utvidet* land for land rapportering er et signifikant steg i riktig retning for å framskaffe nødvendig informasjon om nøkkeltall og distribusjonen av disse mellom kildestater, skatteparadiser og hjemstater. Poenget er at en *utvidet* land for land rapportering da vil måtte omfatte mer enn kun betalinger til ulike myndigheter.

I tillegg, en markedsøkonomi vil miste sin naturlige balanse når noen selskaper får lov til å etablere seg i jurisdiksjoner som er ”på utsiden av” markedet, det vil si når selskaper etablerer seg i skatteparadiser, hvor det ikke betales skatt, verken for arbeidstakere eller selskap. Da skapes det en ubalanse i markedsøkonomien hvorved (1) urettferdig konkurranse tillates til skade for arbeidstakere og selskaper i land hvor de betaler skatter, og (2) det er en konstant lekkasje av midler fra markedsøkonomien (landene som skaper markedet) og til den beskyttede økonomien som ikke deltar etableringen av markedsøkonomien.

- **«Beskyttelse mot derivatmisbruk»**
 - Utvinningsindustrien er storforbrukere av finansielle instrumenter kalt derivater som kan bli misbrukt til å føre profitt ut av land før det er blitt gjort gjenstand for beskatning
 - Verdien bak alle derivater er 10 ganger verdens BNP
 - Et enkelt politikkforslag kan gjennomføres unilateralt som kan stoppe misbruk samtidig som legitim bruk av disse instrumentene beskyttes.

Derivater er noen av de mest kompliserte finansielle instrumentene selskaper kan bruke for å flytte profitt. gjennom komplekse finansielle instrumenter som ikke er direkte linket til den fysiske råoljen, som for eksempel derivater. I rapporten "Beskyttelse mot derivatmisbruk" har vi vist at utvinningselskaper er storbrukere av derivater, som kan brukes til å overføre profitt ut av kildelandet før den blir gjort til gjenstand for beskatning.

▪ **"Piping Profits"**

- Ti av verdens mektigste giganter i utvinningsindustrien eier minst 6,038 underselskap. Dette er kun informasjon som selskapene selv oppgir.
- Over 1/3 av underselskapene er inkorporert i sekretessejurisdiksjoner
- Delaware blir mest brukt som sekretessejurisdiksjon, Nederland blir nest mest brukt.
- Journalister får ikke innsyn i selskapenes virksomhet, verken i Nord eller Sør

Alvorlighetsgraden i problemstillingen nødvendiggjør å se på hvilke virkemidler som på mest mulig effektiv og kostnadsbesparende måte kan ivareta samfunnsinteressen og å verne om de verdier som åpenhet og demokrati, som vi har tuftet samfunnet vårt på. Disse verdiene bør ikke bare gjelde private skattebetalere, men også multinasjonale selskaper. Multinasjonale selskaper har anledning til å "gjemme seg" ved å registrere seg i sekretessejurisdiksjoner som ligger utenfor det transparente markedet for å unngå å betale skatt.

Dette er særlig alvorlig fordi det svekker tilliten til våre samfunnsinstitusjoner, til våre selskaper og til vårt styringssystem. Det svekker også konkurransevnen til seriøse selskaper. For norsk industri betyr dette at den norske arbeidsmodellen på sikt er truet. Det tapper fellesgodene, noe som betyr at borgere må betale en større del av utgiftene for fellesskapet og velferdsstaten. Det er derfor viktig at Finansdepartementet er med på innsatsen for å hindre lukkethet i utvinningsindustrien og erstatte den med åpenhet.

5. Innholdskrav i en utvidet land for land rapportering som PWYP Norge foreslår

PWYP Norge foreslår en veldig enkel og effektiv rapporteringsmekanisme kalt "An extended country by country reporting standard. A policy proposal to the EU."²²

Den kan kort defineres slik: *"En utvidet land-for-land rapportering som foreslått av PWYP Norge er en rapportering i elektronisk format av en nedbryting av informasjon om blant annet inntekter, kostnader, skatter og produksjon i selskapets finansregnskap på alle land som inngår i selskapets konsolidering"*.

Innholdskravet i en utvidet land for land rapportering er listet i denne rapporten, og rapporten utgjør også et av bakgrunnsdokumentene for dette høringsinnspillet²³.

²² Se: <http://www.pwyp.no/extended-country-country-reporting-standard-policy-proposal-eu>

²³ <http://www.pwyp.no/extended-country-country-reporting-standard-policy-proposal-eu>

Vårt forslag vil ikke gjøre noe med alle problemstillingene knyttet til mangel på åpenhet, men den er et nødvendig skritt på veien til å framskaffe informasjon som vil sette myndigheter, investorer og andre interessenter i stand til å følge selskapenes virksomhet for å ivareta samfunnsinteressen, egeninteressen og skattegrunnlaget.

Forslaget fra PWYP Norge er enkelt, det kan iverksettes raskt og uten særlige kostnader for selskapene av betydning. Forslaget er bygget på eksisterende rutiner og informasjon som ikke vil gi ytterligere rapporteringsbehov.

Målet med en utvidet land-for-land rapportering er å gi den samme nøkkelinformasjonen til alle interessenter. Investorer vil få standardisert og sammenliknbar informasjon slik at de kan fatte velfunderte og effektive beslutninger på vegne av eierne. Investorer og også myndigheter vil da ikke bli eksponert for risiko som ligger i skjult finansiell sårbarhet. Risiko som i dag ligger på investorer og myndigheter vil da bli tilbakeført til de selskapene som tar risiko.

En utvidet land-for-land rapportering vil ikke gjøre det umulig for de minst samarbeidsvillige selskapene å skjule profitten, men det vil sørge for at disse utvinningsselskapene kommer i investorenes søkelys og dermed forbedrer man konkurransen mellom selskapene. Det vil være vanskeligere å skjule kapitalplasseringer ved å flytte dem mellom sekretessejurisdiksjoner. Det vil da være lettere å se hvor kapitalstrømmene kommer fra, og det vil ikke være mulig å misbruke rene fiksjonsselskaper i så stor grad. Det kan hindre tappingen av skattegrunnlag og misbruk av tilsøringsteknikkene til fiksjonsindustrien. Det kan frigjøre kapital som fram til nå har vært holdt skjult, eller i det meste har sirkulert mellom sekretessejurisdiksjoner og investeringer i ressursrike, men fattige land. Samtidig vil det også øke tillitten i kapitalmarkedene, og dermed faktisk kunne gjøre mer kapital tilgjengelig til industrien til en lavere kostnad enn det som er tilfelle i dag. Selskaper vil faktisk kunne benytte dette som et kvalitetsstempel og et markedsføringsargument overfor ulike lands myndigheter, men de kan ikke gjøre dette uten av man velger lovformen, dvs. at selskapet selv ikke står ansvarlig for rapporteringen alene.

En utvidet land-for-land rapportering kan ikke gjøre noe med alle sekretessemekanismene eller internprisingen i seg selv. En utvidet land-for-land rapportering vil imidlertid være et stort skritt på veien mot å belyse hvilken regnskapsmessig aktivitet selskapene har i de respektive statene de er registrert i. Videre vil en land-for-land rapportering vise hvor profitten tas ut og hvor selskapet betaler skatt.

6. Innsigelsene systematisert og PWYP Norges vurdering av dem

Enkelte instanser har kommet med innsigelser mot PWYP Norges forslag som tilsier at en utvidet land for land rapportering ikke bør innføres.²⁴

Vi synes det er greit å systematisere likeartete innsigelser da vi ser at de anføres omtrent nøyaktig på samme måte. Grovt sett er innsigelsene i den norske debatten relativt få og bunner hovedsakelig i følgende kategorier under (for en mer omfattende liste over motargumenter internasjonalt og PWYP Norges syn på dem viser vi til rapporten vår om en utvidet land for land rapportering i vedlegg 1):

²⁴ http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/fma/ft_land-til-land.pdf?epslanguage=no

1. Innsigelseskategori: ”Informasjonen ikke nødvendigvis er tilstede”

PWYP Norge sitter på informasjon som tilsier at et multinasjonalt selskap er nødt til å ha full kontroll over all den informasjon som etterspørres av PWYP Norge for å kunne ivareta konsolidering av sine regnskaper, herunder fra land som ikke har egne regler for finansregnskap, og for å kunne ivareta at det ikke betales dobbelt skatt (håndteringen av skatte-kredit fra datterselskaper). I forbindelse med konsolidering/morselskapet selvangivelse vil alle av følgende størrelser ligge lett tilgjengelig:

- inntekter per land (konsolideringspakken – resultatregnskapet)
- kostnader per land (konsolideringspakken – resultatregnskapet))
- underskudd til fremføring per land (konsolideringspakken – selvangivelsen -skattekreditt)
- skattebetalinger per land (konsolideringspakken – selvangivelsen -skattekreditt)
- internttransaksjoner per land (konsolideringspakken – elimineringer)
- volum produsert per land (konsolideringspakken – noter til regnskapet)

Uten denne informasjonen så kan ikke selskapet

- (1) lage selvangivelser og betale skatt til hver enkelt jurisdiksjon,
- (2) samle skattbar inntekt i moderselskapets selvangivelse med de tilhørende korrekte kreditts fra den enkelte jurisdiksjon (herunder fra samtlige skatteparadiser) og
- (3) konsolidere selskapets enkeltregnskaper på tvers av landegrensener etter moderlandets regnskapsregler (ikke lokale regler)

I forbindelse med bruk av skatteparadiser så er det faktisk enda viktigere at selskapet selv har kontroll med disse tingene, siden det der ofte ikke finnes eksterne krav til f.eks. finansregnskap og selvangivelser. Det kan imidlertid være liten tvil om at det for disse landenes del utarbeides oversikter etter morselskapets regnskapsprinsipper som inngår i konsolidering og utarbeides oversikt over utsatte skatteposisjoner i skatteparadiser for bruk til den dagen det er behov for å flytte midler til andre skattejurisdiksjoner eller til hjemlandet.

Det kan selvfølgelig forekomme feil i regnskapsføring. Det blir imidlertid svært feil å påstå at de multinasjonale selskapene ikke har dette materialet lett tilgjengelig på disse områdene, og det blir også svært feil å påstå at dette materialet ikke allerede revideres per i dag. Et internasjonalt revisjonsselskap kan ikke utstede revisjonsberetning til et stort multinasjonalt selskap uten at det har revidert alt det materialet som går inn i (1), (2) og (3) over. Det er nødvendigvis slik at revisorene har basert seg på vesentlighetsprinsippet ved revisjonen, men det forhindrer ikke at materialet som er revidert er det samme som det som blir bedt om blir rapportert under land-for-land. Den eneste forskjellen er at årsrapporten da vil inneholde informasjon splittet ned på hvert enkelt land, og ikke kun det konsoliderte årsregnskapet.

Et multinasjonalt selskap sørger alltid for at samtlige selskaper/land gjør opp sine regnskaper som et minimum etter morselskapets regnskapsregler selv om det ikke foreligger lokale finansregnskap og gjør opp sine selvangivelser etter lokale regler og som et minimum konverterer disse skattetalene til morselskapets regler slik at lokalt betalte skatter kan benyttes som kreditts ved utformingen av morselskapets selvangivelse etter globalinntektsprinsippet (gjeldende i USA, Norge og en rekke andre land) slik at

- (a) underliggende selskapsregnskaper kan konsolideres opp til et konsolidert morselskapsregnskap og

(b) underliggende skatteposisjoner fra hvert enkelt selskap/land kan sammenfattes enten for å sørge for at korrekt kreditt blir benyttet for å unngå dobbeltbeskatning eller (i land uten globalinntektsprinsippet) at det sørges for at pengeoverføringer til morselskapslandet kan identifiseres og holdes utenfor landets egen skatterapportering.

2. Innsigelseskategori: ”Informasjonen er svært sensitiv”/ ”Det vil gi konkurransevridning” / ”Det er uheldig for norske selskaper sin konkurranseposisjon/Det vil gi konkurransemessig ulempe” /”Informasjonen finnes allerede andre steder, derfor trengs ingen slik rapportering”

Når rapporteringen skjer på samme måte reduseres kostnadene for selskaper, investorer, analytikere og myndigheter, og siden alle rapporterer er ikke denne informasjonen sensitiv lenger i konkurransesammenheng.

Det vil også lett oppstå et betydelig press på selskaper som ikke ligger i land som har krav til en utvidet land-for-land rapportering om at også de må rapportere på samme måte for å kunne tilfredsstille ressurslandene. I så tilfelle vil man ha oppnådd fullstendig likhet i informasjonstilgangen på tvers av hele ekstraksjonsindustrien.

En utvidet land-for-land rapportering innført i Norge, EU og USA være av vesentlig betydning for å styrke konkurranseposisjon til de lovlydige selskapene. Selskaper i EU og USA har allerede i dag en informasjonsulempe i forhold til selskaper som kommer fra land som ikke er preget av åpenhet. Disse selskapene benytter allerede per i dag mer transparente markeder til å hente kapital og for å selge sine produkter samtidig som de unndrar både profitt fra beskatning både i ressurslandet og i hjemlandet.

Med en utvidet land-for-land rapportering i Norge, EU og USA så vil det være naturlig at finansieringskildene i disse markedene krever at selskaper utenfra, som ønsker finansiering fra et transparent kapitalmarkedene, selv må være transparente og rapportere på samme måte. I motsatt fall finansierer Vesten sin egen (usunne) konkurranse. Det vil være viktig for å beskytte industri og arbeidsplasser og gi en mer rettferdig konkurranse og mer stabil informasjonstilgang.

En utvidet land-for-land rapportering vil derfor kunne fjerne den informasjonsulempen som i dag finnes. Hvis et selskap utenfor Europa/USA ønsker å eie et selskap i EU eller USA, så må dette selskapet rapportere på samme måte. Det vil både skape åpenhet og /eller hindre oppkjøp fra uttransparente selskaper. Utlekking av lån i obligasjonsmarkeder bør pålegges å kreve land-for-land rapportering før de gir lån til selskaper; på samme måte som selskaper som legger aksjer ut på børs. På den måten må selskaper som ønsker å reise kapital i transparente markeder selv måtte være transparente. Transparens vil da gjøres til en konkurransefordel i etterspørselen etter kapital.

Deler av denne informasjonen, for eksempel om produksjon i det enkelte land, er allerede kommersielt tilgjengelig i databaser som Wood Mackenzie og andre og selges av firmaer på nett, for dem som kan betale for informasjonen²⁵. Problemet er at de fattigste i de rike ressursrike

²⁵ Se for eksempel: <http://www.barrowscompany.com/> eller <http://www.techagreements.com/All-Mining-Agreements.aspx>

landene ikke kan betale for eksempel 850 amerikanske dollar (om lag 5000 norske kroner) for hvert dokument de ønsker å ta en titt på eller 10.000 britiske pund for å få tilgang til informasjon om et lands industri. Disse databasene tilfredsstiller dermed ikke kravene i en land-for-land rapportering, og ansvarliggjør heller ikke det enkelte selskapet eller de enkelte myndighetene i en nasjonalstat da de er innhentet basert på indirekte informasjon.

En land-for-land rapportering vil produsere data av høy kvalitet som er sammenliknbar for selskaper som opererer på tvers av landegrensar. Dette gjør at selskapene likebehandles, til forskjell fra i dag hvor det er fritt frem for de som opererer med de mest utspekulerte teknikker for å spare skatt og misbruke midler som er stilt til disposisjon av investorer eller av nasjonalstater. Når selskapene likebehandles er denne informasjonen heller ikke lenger sensitiv. Dette skyldes at informasjonen er lik for alle selskaper, og da foreligger det ikke konkurransevridning lenger på grunn av asymmetri i informasjonstilgang. Hovedformålet er at investorer, borgere og media, alle legitime brukere av finansiell informasjon, har mulighet til å holde både myndigheter og selskaper ansvarlige for at de håndterer ressursene de har fått til disposisjon på best mulig måte.

Kinesiske selskaper anses ofte som mindre transparente, men de fleste av de største kinesiske selskapene er allerede dekket av Dodd-Frank i USA, og motargumentet som er reist om at dette vil være til fordel for selskaper fra Kina, India eller andre selskaper utenfor EU og USA faller derfor på sin egen urimelighet.

Norge krever allerede informasjon om reserver. Oslo Børs har med hjemmel i børsforskriften²⁶ § 1 tredje ledd fastsatt opptaksregler²⁷ og løpende forpliktelser for selskaper som er notert på Oslo Børs eller Oslo Axess²⁸. Oslo Børs har også fastsatt krav om at olje- og naturgasselskaper, herunder selskaper som kun driver leting etter olje, gass eller mineralressurser, skal utarbeide og offentliggjøre en reserverapport. Slik rapport skal fremlegges i forbindelse med søknad om opptak til notering på Oslo Børs eller Oslo Axess²⁹. Etter notering skal reserverapporten offentliggjøres årlig senest på tidspunkt for offentliggjøring av årsrapporten³⁰. Det skal benyttes samme offentliggjøringsmekanismer som for annen informasjonspliktig informasjon. Forpliktelsene er nærmere beskrevet i børs sirkulære 9/2009 med vedlegg³¹. Hong Kong har innført tilsvarende regler.

Krav om større åpenhet ser ikke ut til å hindre børsnotering i mer transparente markeder. Tvert imot søker selskaper til transparente markeder, og politiske og økonomisk stabile markeder, fordi det er i disse markedene tilliten er størst blant investorer, og dermed er også kapitaltilgangen størst her. Oslo Børs kan derfor oppleve større, ikke mindre, tilgang av selskaper som følge av mer transparens. Omdømme og internasjonal anerkjennelse er viktige beslutningsfaktorer for investorer. Effektive markedsplasser som er støttet opp av solid regulering og fri flyt av informasjon og kapital evner å tiltrekke seg investorer. Mer

²⁶ Forskrift 29. juni 2007 nr. 875 om regulerte markeder (børsforskriften)

²⁷ Opptaksregler og løpende forpliktelser er tilgjengelige på <http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Regelverk/Regler-for-utstedere>

²⁸ Reglene fastsatt av Oslo Børs gir utfyllende og presiserende bestemmelser til børsloven, verdipapirhandelloven, børsforskriften og verdipapirforskriften slik de til enhver tid lyder

²⁹ Jf. opptaksreglene pkt. 2.2.6. jf. 3.4 tredje ledd nr. 30

³⁰ Jf. løpende forpliktelser pkt. 3.8

³¹ Børs sirkulære 9/2009 med vedlegg er tilgjengelig på <http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Regelverk/Boerssirkulaerer/9-2009-Opptakskrav-og-informasjonsplikter-for-olje-og-naturgasselskaper>

transparente og solide selskaper vil medføre en mer rettferdig konkurransesituasjon. Rapporteringsforslaget i en utvidet land-for-land rapportering er utviklet med den hensikt å ramme de skadelige strukturene som undergraver skatte – og rettsforhold i andre stater og bedre konkurransen til de selskapene som faktisk ønsker å være mer transparente og åpne i forhold til sine investorer. En utvidet land-for-land rapportering vil slå negativt ut for sekretessejurisdiksjonene, men være til fordel for land som er åpne og demokratiske.

3. Innsigelseskategori: ”Det vil være kostbart å fremskaffe informasjonen og rapportere denne” / ”All informasjon må revideres pånytt” / ”Kostnadene vil øke for norske selskaper ifht. konkurrenter”

Denne måten å rapportere på bygger på informasjon selskapene allerede har samlet. Uten denne informasjonen tilgjengelig ville selskapene ikke klart å utarbeide selvangivelser, og betalt korrekt skatt i hvert enkelt land de er i, eller konsolidere sine regnskaper opp på konsernnivå. Fordi mange sekretessejurisdiksjoner ikke krever finansregnskap eller oppbevaring av finansiell informasjon må de flernasjonale selskapene ha god kontroll med eiendeler, inntekter og gjeld slik ta de kan flytte midlene mellom sekretessejurisdiksjoner og fra sekretessejurisdiksjoner til nye investeringsland³².

Det vil med PWYP Norge’s forslag være et minimalt eller ikke-eksisterende behov for endring av internprosesser, regnskapssystemer og kontrollrutiner fordi selskapene allerede har informasjonen for å kunne frambringe konsoliderte konserntall. Selskapets valgte revisor må fortrinnsvis ha tallene fra hvert enkelt datterselskap for å kunne revidere det konsoliderte regnskapet. Revisorer har allerede godkjent revisjonsberetninger basert på at de har sett dette detaljnivået når de har kontrollert konsolideringen (alle detaljene er i konsolideringen selv om revisor forholder seg til en vesentlighetsgrense), eller bruken av skattekreditter i morselskapets selvangivelse. Selskaper har som regel rene revisjonsberetninger og det forventes derfor at disse selskapene har disse rapporterings-rutinene og internkontrollen i orden, og at det derfor ikke vil være noen ekstrakostnad forbundet med å fremskaffe den informasjonen som revisor har sett på land for land.

Hvis et selskap har dårlige internprosesser så vil en utvidet land-for-land rapportering bety en forbedring av internkontrollen, og bidra til økt sikkerhet både hos investorer og for samfunnet og långivere. EU kommisjonen anslo at det høyeste anslaget på kostnader knyttet til innføring av land-for-landrapportering ville representere 0,05% av årsinntekten i første rapporteringsår. Og at tallet vil synke når rapporteringen er innført.³³ Dette tallet er basert på intervjuer med oljeselskapene selv, og er lagt til grunn i EU sitt forslag.

PWYP Norge’s informasjoner tilsier at dette tallet er *betydelig* overdrevet, og at informasjonen er allerede lett tilgjengelig for selskapene, og dersom noen deler av informasjonen ikke er det, er det mulig å gjøre det fra år 2 ved å endre rapporteringspakkene til å inkludere den eventuelt manglende informasjonen. Som sagt så vil dette være en forbedring av internkontroll og vil bidra til en styrking av investorers og myndigheters tillitt til selskapene.

³² Palan, Ronen, Murphy, Richard, Cavagneux, Christian: *How globalization really works*, Cornell University, 2010

³³ Se: http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/sme_accounting/review_directives/20111025-impact-assessment-part-2_en.pdf

Som følge av at informasjonen allerede er innhentet av selskapet og revidert av revisor vil det ikke være forbundet med merkostnader verken til rapportering eller revisjon av betydning. Man ber ikke i land-for-land rapporteringen at det foretas ny revidering av tallene, men at det er de reviderte tallene per land i *konsolideringen* som rapporteres. Revisor skal derfor ikke ha behov for å gjøre ytterligere revisjonshandlinger på det materialet som rapporteres.

Denne formen for rapportering er på linje med hvordan utvinningsselskaper allerede konsoliderer sine regnskap, noe som betyr at dette ikke vil føre til økte kostnader knyttet til innsamling og tilrettelegging. Dette skjer allerede i forbindelse med konsolideringen. En eventuell ekstrakostnad vil være knyttet til selve rapporteringen, men den er ifølge de informasjonen PWYP sitter på helt marginal da det er mulig å rapportere elektronisk til en helt ubetydelig kostnad. Informasjonen vi etterspør er allerede lett tilgjengelig i selskapenes konsoliderte regnskap og skatteinformasjon som innsamles i rapporteringspakker i forbindelse med konsolidering av finansregnskap i morselskapet og morselskapets selvangivelse. Forslaget er basert på virkeligheten i rapporteringen slik den allerede foregår i utvinningsindustrien.

Når alle selskap rapporterer på samme måte reduseres kostnader for selskaper, investorer, analytikere og myndigheter. Denne måten å rapportere på bygger på informasjon selskapene allerede har samlet. Uten denne informasjonen tilgjengelig ville selskapene ikke klart å utarbeide selvangivelser, og betalt korrekt skatt i hvert enkelt land de er i, eller konsolidere sine regnskaper opp på konsernnivå. Fordi mange sekretessejurisdiksjoner ikke krever finansregnskap eller oppbevaring av finansiell informasjon må de flernasjonale selskapene ha god kontroll med eiendeler, inntekter og gjeld slik ta de kan flytte midlene mellom sekretessejurisdiksjoner³⁴.

Det vil være begrenset behov for endring av internprosesser, regnskapssystemer og kontrollrutiner fordi selskapene allerede har informasjonen for å kunne frambringe konsoliderte konserntall. Selskapets valgte revisor må fortrinnsvis ha tallene fra hvert enkelt datterselskap for å kunne revidere det konsoliderte regnskapet. Revisorer har allerede godkjent revisjonsberetninger basert på at de har sett dette detaljnivået når de har kontrollert konsolideringen (alle detaljene er i konsolideringen selv om revisor forholder seg til en vesentlighetsgrense), eller bruken av skattekreditter i morselskapets selvangivelse. Selskaper har som regel rene revisjonsberetninger.

4. Innsigelseskategori: ”Div. definisjonsspørsmål” / ”Vi må ha unntak”/ ”Det er utenfor rekkevidden av finansiell rapportering”

Slik vi ser det er prosjekt-for-prosjekt et positivt tiltak, men har kun relevans for den enkelte region der det eventuelle prosjektet befinner seg.

Vi observerer at OLF sine innsigelser i denne høringen hovedsakelig går på ”prosjekt for prosjektrapportering” og at det derfor ikke foreligger innsigelser av betydning mot en utvidet land for land rapportering, slik PWYP Norge har foreslått³⁵. Vi vil presisere at rapportering på prosjekt for prosjekt-nivå ikke inngår i forslaget fra PWYP Norge, selv om dette er en del av

³⁴ Palan, Ronen, Murphy, Richard, Cavagneux, Christian: : *How globalization really works*, Cornell University, 2010

³⁵ <http://www.regjeringen.no/pages/36477249/olf.pdf>

internasjonale forslag.

En utvidet land-for-land rapportering er imidlertid viktig for alle land, både utviklings-land og industriland. Årsaken til dette er at pengene som trekkes ut av utviklingslandene ikke kommer til beskatning i industriland hvor selskapene er hjemmehørende heller, men akkumuleres i lavskattejurisdiksjoner hvor pengene blir reinvestert i nye prosjekter på en slik måte at det ikke genereres skatter noen steder. På denne måten utvikles en skyggeøkonomi i det globale samfunnet som sammen med andre tilsvarende elementer er i ferd med å true stabiliteten til hele det globale økonomisystemet.

Når det gjelder spørsmålet om unntak fra rapportering så vil PWYP Norge påpeke at kravet til lovgivning er begrunnet i behovet for at samtlige selskaper som driver utvinnings-virksomhet foretar samme rapportering, uten unntak. Å gi unntak ville medført at det fortsatt ville vært mulig for enkelte selskaper å benytte hemmelighold til skade for sine eiere, sine konkurrenter, samfunnene der de opererer og samfunnene der de henter sin kapital

- 5. Innsigelseskategori: ”Styresett”/”Div. politiske aspekter” / ”Det medfører risiko for Norge å implementere en særskilt norsk innføring av en rapportering før EU regelverket er ferdigstilt”/ ”Det vil være uheldig for norske selskaper sin konkurranseposisjon dersom det gjøres mer utfyllende enn EU-kravene og det antas at kostandene vil øke” / ”Norge risikerer å avvike fra EU sine retningslinjer og det vil medføre kostbare justeringer i etterkant”/”harmoniseringshensyn tilsier at Norge bør gjøre det samme som EU” /”Innføring av regelverk før det gjennomføres i EU kan medføre at det utarbeides detaljerte retningslinjer og definisjoner i Norge som kan være forskjellig fra hva som vil foreligge når tilsvarende er ferdigstilt på EU-nivå. Dette medfører en risiko for påfølgende kostnadskrevende justering av den særnorske rapporteringen når EU regelverket med definisjoner er ferdigstilt”.**

EU-kommisjonen legger fram en minstestandard for åpenhet. EU-kommisjonen setter ingen begrensninger på hvor åpent et selskap eller en stat kan være. Det er ingenting i veien for at Norge kan gå utover dette forslaget. Norge kan iverksette en land for land rapportering før EU, og dermed også være med å bidra til at EU går lenger enn minstestandarden.

Hele basisen for at Norge ikke skal innføre er kun basert på at det kan være kostbart å endre dersom Norge på et tidspunkt skulle endre til EU-regler. Dette har ingenting med at norske selskaper kommer i en vanskelig konkurransemessig situasjon.

Det er ikke kostbart verken å implementere som en særnorsk rapportering eller å eventuelt justere i etterkant. Årsaken er at informasjonen PWYP Norge etterspør, som nevnt tidligere, allerede er lett tilgjengelig.

En utvidet rapporteringsstandard i Norge kan være konkurransefremmende i forhold til mange lands myndigheter. Det er en svært pessimistisk syn å anta at alle myndigheter til enhver tid er korruperte og ikke vil ønske åpne selskaper velkommen. Åpenhet kan være et konkurransefortrinn dersom selskapene benytter det og norske myndigheter fremmer det.

Kravene til finansiell rapportering for selskaper som er notert på regulert marked³⁶ i EØS bygger på prinsippet om hjemstats- og vertsstatsregulering i verdipapirhandelloven § 5-4,³⁷ som gjennomfører EØS-regler som tilsvarer EUs rapporteringsdirektiv³⁸. Prinsippet krever at alle selskaper som er notert på et regulert marked i EØS skal ha en hjemstat i EØS. Prinsippet er blant annet styrende for hvilke lands regler som gjelder for det enkelte selskap i forhold til finansiell rapportering. I korte trekk innebærer dette at selskaper som har Norge som hjemstat i utgangspunktet skal følge norske regler om finansiell regnskapsrapportering mv. og selskaper med Norge som vertsstat skal følge tilsvarende regler i versstaten, selv om de er notert på norsk regulert marked.

Norge anses i relasjon til finansiell rapportering som hjemstat for norske selskaper hvis aksjer er notert på norsk regulert marked, norske selskaper hvis aksjer er notert på regulert marked innenfor EØS, og selskaper fra land utenfor EØS dersom norske myndigheter er prospektmyndighet. Det følger av prospektdirektivet³⁹ at dette vil være tilfelle der utstedere fra land utenfor EØS har fremsatt offentlig tilbud eller søkt notering i Norge som det første markedet innen EØS-området etter 1. juli 2005. I tillegg kommer utstedere som før dette tidspunktet har valgt Norge som hjemstat.

I utgangspunktet gjelder de samme reglene innen hele EØS-området, men i visse tilfeller kan hjemstaten oppstille strengere krav enn det som følger av direktivet. I Norge er dette blant annet gjort ved at det er krav om kvartalsrapportering for aksjeutstedere. Videre kan strengere krav til periodisk finansiell rapportering følge av børsens eget regelverk.

Hvis Norge innfører en rapportering med implementeringsdato før EU, så er det ikke bare norske selskaper som må rapportere. Det vil da gjelde alle selskaper som legger ut aksjer eller obligasjoner i det norske verdipapirmarkedet, det inkluderer også utenlandske selskaper.

7. PWYP Norges synspunkter på innretningen av rapporteringskravet i norsk lov

PWYP Norge foreslår at Norge innfører en utvidet land-for-land rapportering i norsk rett på selvstendig grunnlag.

En innføring av land-for-land rapportering kan best innføres som en generell og bred rapporteringsforpliktelse i norsk lov.

Gjeldende norsk rett inneholder per i dag ingen krav om land-for-land rapportering for større selskaper innenfor den kommersielle utvinningsindustrien. Videre inneholder gjeldende rett heller ikke tilstrekkelige hjemmelsgrunnlag for å fastsette slike rapporteringskrav i forskrift.

Et pålegg om nye krav til en utvidet land-for-land rapportering vil kreve forankring i lov. For å innføre en utvidet land-for-land rapportering kreves det således ny lovregulering.

³⁶ Med ”regulert marked” menes foretak som definert i verdipapirhandelloven § 2-3 tredje ledd, jf. børsloven § 3 første ledd, eller tilsvarende regulert marked i et annet EØS-land, jf. MiFID (direktiv 2004/39/EF) art. 4 nr. 1. I Norge er det per 1. januar 2008 to regulerte markeder der aksjer er opptatt til handel: Oslo Børs og Oslo Axess.

³⁷ Lov 29. juni 2007 nr. 75

³⁸ Direktiv 2004/109/EF om harmonisering av opplysningskrav for informasjon om utstederes hvis verdipapirer er notert på regulert marked

³⁹ Direktiv 2003/71/EF om prospekt som skal offentliggjøres når verdipapirer legges ut til offentlig tegning eller opptas til omsetning og om endring av direktiv 2001/34/EF

De neste spørsmålene bør da være hva hvor hjemmelen skal innplasseres, og hvor rapporteringskravene plasseres, samt hva en slik lovregulering bør inneholde.

Innenfor rammene av brevet har vi ikke hatt anledning til å utforme forslag til innføring av de mer konkrete rapporteringskravene. Gjennomføringen av de mer detaljerte rapporteringselementene kan gjøres i forskrifts form

PWYP Norge har tidligere tatt til orde for at rapporteringskravet, altså lovhjemmelen, kunne innplasseres i verdipapirhandelens §5-5. Dette vil etter PWYP Norges syn treffe den aktuelle målgruppen, som er selskaper som søker finansiering i transparente markeder, best. Rapporteringskravene kan innplasseres i regnskapsloven med henvisning til hjemmelen i verdipapirhandelloven og med utdypning i forskrift.

Ved å regulere dette i verdipapirhandelloven, vil kravet i utgangspunktet gjelde for alle aksjeutstedere med Norge som hjemstat. Dersom det reguleres som en del av notekrav i regnskapsloven, vil reguleringen ikke omfatte tredjelandsutstedere.⁴⁰ Det er ønskelig å få også obligasjonsutstedere til å omfattes av samme rapportering for å gjøre konkurranseforholdene mellom selskaper like.

En måte å regulere dette på er å innta rapporteringskravet som et nytt ledd i verdipapirhandelens § 5-5, og at bestemmelsen kan gis slik ordlyd:

”Utsteder av aksjer og obligasjonsutstedere skal i årsrapporten gi opplysninger om informasjon relatert til betalinger til annen stat, offentlig organ i annen stat eller utenlandske statlige selskaper for kommersiell utvinning av naturressurser. Departementet kan i forskrift gi regler om hvilke betalinger dette gjelder, hvilke mottakere som omfattes, hvilke opplysninger som skal gis tilknyttet til betalinger, rapporteringspliktenes anvendelse for underliggende selskaper av utsteder, og nærmere regler om gjennomføringen av rapporteringen.”

Dersom det plasseres (kun) i regnskapslovgivningen så blir nedslagsfeltet for bredt (motargument), og dersom det plasseres (kun) i aksjelovgivningen så blir nedslagsfeltet for smalt (tar ikke med seg obligasjonsfinansiering).

Plassering i verdipapirloven (med henvisning fra regnskapslov til verdipapirlov) gir det ideelle nedslagsfeltet samtidig som man gjennom henvisning fra regnskapsloven sørger for at selskapene må rapportere kun ett sted (i finansregnskapet).

Det er ikke et poeng å skape et skille mellom store og små selskaper. Målet er at det ikke skal være unntak for de selskapene som er målgruppen, ikke om små selskaper faller utenfor (altså de som ikke henter finansiering i transparente markeder). Skillet bør gå på om selskapene søker finansiering i et transparent marked. Hvis selskapene gjør det, så bør det være et krav at de er transparente selv. Man vil gjennom verdipapirloven fange samtlige av de selskaper som vil utgjøre noen størrelse i markedet.

⁴⁰ Dvs. selskap fra land utenfor EU/EØS som har Norge som hjemstat, se pkt. 4.1.1.

8. Hva bør Norge gjøre?

Norge bør bidra til at fattige utviklingsland kan få tilgang til å mobilisere sin egen skattebase i tråd med tidligere offentlige utredninger og stortingsmeldinger. Norge bør også bidra til å utvikle regelverk som er effektive nok til gjøre det vanskelig for utvinningsindustrien å vedlikeholde korrupte styresett og ledere økonomisk.

EU skal nå ta fundamentalt viktige beslutninger som gjelder millioner av mennesker i ressursrike land i Sør, og på vegne av egne borgere i Nord, og som kan endre deres tilgang til åpenhet og innsyn i forvaltningen av deres rettmessige inntekter fra uttak og handel med ikke – fornybare og begrensede naturressurser. Verdens fattigste borgere i verdens mest ressursrike land har lite tilgang til de som skal ta beslutningene i EU. Vi vet at mangel på innsyn vedlikeholder fattigdom, korrupsjon og konflikt og menneskelig lidelse. Nå er det en gryende politisk vilje til å innføre bindende reguleringer. Dette handlingsrommet er det viktig at norske myndigheter benytter nå.

Norge bør ikke kun legge til grunn det som skjer i USA og EU. Norsk utenrikspolitikk har vært preget av en anerkjennelse av at Norge er et lite land, som må ta hensyn til at Norge er en liten økonomi i verden. Den samme erkjennelsen bør ligge til grunn for håndteringen av finanskrisen. I Norge må vi ta i bruk nye makrovirkemidler for å bremse oppbygningen av den finansielle sårbarheten både for fattige land, men også for å verne om norske arbeidsplasser og norsk industri. Det er de samme mekanismene som virker på utviklingsland, som også virker i Norge.

Derfor bør norske myndigheter:

1. Innføre en utvidet land-for-land rapportering i Norge
2. Arbeide for å få innført en utvidet land-for-land rapportering i EU
3. Arbeide for en konvensjon for finansiell åpenhet og mot lukkede strukturer som er egnet til å påføre tap og skader i andre jurisdiksjoner.

Vi anser dette for å være mer fornuftig og kostnadseffektivt enn de virkemidlene vi har i dag. I tillegg anser vi det faktisk som et kvalitetsstempel for både investorer og ressursrike land at et selskap har land-for-land rapportering, og det kan meget vel skje at selskaper som ønsker åpenhet, men som ikke kan gjennomføre det alene, faktisk vil tiltrekkes av kapitalmarkedet i Norge som følge av at de da kan praktisere åpenhet ut fra lovpålegg og ikke selvpålagt. Man skal ikke undervurdere denne muligheten.

PWYP Norge har i arbeidet ikke kommet over motargumenter mot land-for-land rapportering er i nærheten av så vektige som argumentene for å innføre en utvidet land-for-land rapportering.

Finansdepartementet viser til at EU-kommisjonens forslag nå ligger til behandling i Rådet og i Europaparlamentet. PWYP Norge synes det er positivt om Finansdepartementet benytte våre innspill i den dialog departementet eventuelt vil ha med disse institusjonene i anledning saken. Hvis Finansdepartementet ønsker ytterligere informasjon vil vi mer enn gjerne bidra med informasjon om realitetene.

Vedlegg som følger som bakgrunnsdokumentasjon for dette høringsinnspillet:⁴¹

1. "An extended country by country reporting standard for the extractive industries. A policy proposal to the EU": <http://www.pwyp.no/extended-country-country-reporting-standard-policy-proposal-eu>
2. "Transfer pricing in the extractive industries": <http://www.pwyp.no/lost-billions-transfer-pricing-extractive-industries>
3. "Protection against derivatives abuse": <http://www.pwyp.no/protection-derivative-abuse>
4. "Piping Profits: <http://www.pwyp.no/piping-profits>

Med vennlig hilsen,



Mona Thowsen
Gen. Sekr.
PWYP Norway

Kopi til høringsinstansene på Finansdepartementets liste⁴²:

Alle departementene, Aksjonærforeningen i Norge, Changemaker, Den Norske Advokatforening, Den norske Revisorforening, Finansnæringens Fellesorganisasjon, Finanstilsynet, Handelshøyskolen BI, Norsk Hydro ASA, Kirkens Nødhjelp, Landsorganisasjonen i Norge, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Norges Skogeierforbund, Norsk Bedriftsforbund, Norsk Kapitalforvalterforening, Norske Finansanalytikerens Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Oljeindustriens Landsforening, Oslo Børs, Publish What You Pay Norway, Skattedirektoratet Statoil ASA, Transparency International Norge, Yara International ASA, ØKOKRIM

I tillegg til dette: *Stortingets Finanskomite, Stortingets Utenrikskomite, Riksrevisjonen, EITI*

⁴¹ Rapportene og deres datagrunnlag er tilgjengelig på våre nettsider: www.pwyp.no/publications

⁴² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---forslag-til-bestemmelser-om-lan/horingsinstanser.html?id=665686>