



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO  
Norge

Deres ref.:

Vår ref.:  
11/17467-10

Dato:  
31.1.2012

### Høring - forslag til bestemmelser om land-for-land rapportering

Det vises til Finansdepartementets brev av 07.12.11 om EU-kommisjonens forslag til nytt konsolidert regnskapsdirektiv herunder innføring av bestemmelser om land-for-land rapportering.

Utenriksdepartementet har følgende merknader:

Forslaget fra EU-kommisjonen om LLR er en anerkjennelse av behovet for mer åpenhet i det globale finansielle systemet. Kompliserte konsernstrukturer med datter- og underselskaper, bruk av skatteparadiser og utstrakt hemmelighold innenfor bank- og finansvesenet, har gjort at det er svært vanskelig for myndigheter, investorer og allmennheten å få innsyn i pengetransaksjoner og eierskapsforhold av stor betydning for samfunnet. Gjennom disse strukturene har det vært mulig å unndra store midler som skriver seg fra korrupsjon, kriminalitet og skattesvindler. Dette er et stort problem i alle land, men ikke minst undergraver det fattige lands muligheter til å få til utvikling og fattigdomsbekjempelse. Illustrerende for situasjonen er den såkalte ressursforbannelsen mange utviklingsland med store naturrikdommer lider under. Her spiller uheldige innenlandske forhold, som dårlig styresett, mangelfullt utviklet demokrati og skjev fordeling, sammen med utstrakt hemmelighold i det globale finansielle systemet. Mangel på åpenhet om særlig økonomiske og finansielle forhold er her et fellestrekk.

Regjeringen understreket i Stortingsmelding 13 (2008-09) Klima, konflikt og kapital betydningen de store pengestrømmene har for fattigdomsbekjempelse. I dette bildet er bistanden en viktig, men liten del. Investeringer, handel og emigranternes hjemsendte penger utgjør mye mer enn verdens samlede bistand. Det samme gjør den ulovlige

kapitalflyten fra utviklingsland som er et av de største hindrene for fattigdomsbekjempelse i verden i dag. Beregninger viser at den ulovlige kapitalflyten ut av utviklingsland utgjør mange ganger bistanden til de samme landene. Dette er penger som skriver seg fra korrupsjon, kriminalitet og skatteunndragelser, og der skatteunndragelser utgjør den klart største delen. Åpenhet om finansielle transaksjoner er den viktigste metoden for å komme dette alvorlige problemet til livs. Det er her EU-kommisjonens forslag om LLR kommer inn.

LLR er et avgjørende bidrag til å få innblikk i pengestrømmene i et flernasjonalt konsern. 30% av verdenshandelen foregår nå internt i selskaper, og omlag halvparten av all handel går gjennom lukkede juridiksjoner, også kalt skatteparadis. Dette gjør det særlig vanskelig for land med lite utviklet forvaltnings- og kontrollsystemer og med en svak skatteadministrasjon, å få beskattet virksomhet som foregår innenfor landets grenser. For mange fattige land er inntekter særlig hentet fra naturressursutvinning, ofte den eneste vesentlige kilden til skatt for staten. Når den kaster lite av seg, mye på grunn av mangel på finansiell åpenhet, fører det til vansker med å finansiere velferd, helse og utdanning med store fattigdomsproblemer som resultat. Men mangel på åpenhet har også betydning for manglende skatteinntekter fra andre sektorer.

Ut av denne erkjennelsen sprang Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) som sikrer at selskaper i utvinningsindustrien publiserer skattinnbetalinger til myndigheter i de land hvor de driver ressursutvinning. EITI er i utgangspunktet en frivillig standard som enkeltland kan slutte seg til. Norge er det eneste OECD-landet som implementerer EITI, og Statoil har siden 2005 drevet en form for LLR. Den amerikanske Dodd-Frank loven og EU-kommisjonens forslag er bygget på prinsippene i EITI om betalingsinformasjon til myndigheter. Systemet med LLR som EU-kommisjonens forslag nå gir lovs form innfører en tvungen rapportering for de fleste selskap engasjert i utvinning.

Norge er et foregangsland for finansiell åpenhet gjennom EITI. Det er meget positivt at EU nå foreslår et regelverk med krav om LLR. Et spørsmål blir om dette regelverket er tilstrekkelig eller om Norge bør benytte muligheten til å sikre en mer robust standard for LLR enn den foreslåtte. Dette vil i tilfelle henge godt sammen med den rollen Norge har som foregangsland på finansiell åpenhet.

LLR som foreslått av EU-kommisjonen krever åpenhet om innbetalinger til staten som selskapene gjør på skatt, royalties, lisensavgifter mv. for hvert land der de er etablert. Forslaget vil være et verktøy for kontroll med at inntektene som myndigheter får på ressursutvinning, ikke forsvinner i korrupsjon. Derimot vil den foreslåtte LLR ikke si noe om selskapets skatteinnbetaling er rimelig i forhold til virksomheten som drives fordi det ikke sier noe om total omsetning og profitt. Dette er også en av innvendingene som Skattedirektoratet kommer med i sitt brev av 26.08.11. Den alt overveiende delen av den ulovlige kapitalflyten ut av utviklingsland kommer fra flernasjonale selskapers kommersielle skatteunndragelser. Skal dette problemet forebygges, bør også

opplysninger som har betydning for utligning av skatt med som del av LLR, herunder inntekter, utgifter og produksjon i tillegg til innbetalinger. I rapporten "Defining Elements" fra Publish What You Pay Norge (PWYP Norge) foreslås det et slikt system for en *utvidet* LLR. I rapporten "An extended country by country reporting standard" lansert 19.01.12 av samme organisasjon, blir dette utdypet ytterligere. Forslaget har mye for seg.

Utenriksdepartementet er av den oppfatning at Norge i arbeidet inn mot EU bør argumentere for en styrket standard for åpenhet sammenlignet med Kommisjonens forslag, i retning av en utvidet og dypere LLR. På norsk side bør dette også være tema for den utredning som bør gjennomføres i forbindelse med spørsmål om implementering av EU-forslaget og om Norge skal innføre et system på selvstendig grunnlag. Det bør også tas stilling til hvorvidt Norge uavhengig av resultatet EU kommer frem til, kan innføre LLR raskere og i en mer utvidet form. EU vil etter at de nye reglene trer i kraft gjennomføre en revisjon av bestemmelsene på bakgrunn av erfaringen med regelverket. Hvis Norge på det tidspunktet praktiserer en mer utvidet form for rapportering, vil dette kunne bli et mønster for EU.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke sektorer som LLR bør innbefatte, er det ikke gitt at dette kun bør omfatte naturressursutvinning. Mangel på finansiell åpenhet gjelder også andre næringer som finans, telekommunikasjon, og servicetjenester f.eks. innenfor pleie- og omsorg og barnehagesektoren, slik det også har kommet frem i norsk media. Økt finansiell åpenhet bør gjelde flest mulig, og et utredningsarbeid om LLR i Norge bør også omfatte en bredere LLR. Fra norsk side bør det internasjonalt kunne argumenteres for at LLR ikke nødvendigvis bør begrenses til utvinningsindustrien.

Det kan ha både fordeler og ulemper for Norge å tidsmessig ligge foran EU i implementering av LLR, eller å ha en bredere og dypere rapportering som foreslått. Finanstilsynet argumenter i sitt brev av 02.06.11 for at en utvidet LLR vil kunne medføre vesentlig ekstraomkostninger for selskapene, og kan ha en negativ konkurransevridende effekt for Norge. Det må i så fall gjøres en undersøkelse av i hvilken grad bedrifter allerede i dag har de opplysninger som en utvidet LLR vil kreve, og hvorvidt hovedforskjellen er om disse dataene publiseres eller ikke.

Formodentlig har Finanstilsynet i sin analyse ikke tatt hensyn til de betydelige kostnadsbesparelser og effektivitetsgevinster som sannsynligvis vil følge av mer rettferdig konkurranse i privat næringsliv, mer informasjon tilgjengelig for investorer og beslutningstakere, redusert skatteunndragelse, korrupsjon og kriminalitet – både i Norge og globalt.

Utenriksdepartementet vil på bakgrunn av ovenstående anbefale at Norge overfor EU argumenterer for økt finansiell åpenhet i retning av en utvidet LLR sammenlignet med forslaget fra Kommisjonen. Det bør vurderes nærmere hva EU-kommisjonens forslag

har av betydning for Norge enten ved at det innføres i takt med EU eller at Norge legger opp til en raskere implementering. Videre bør det vurderes hvor langt det er tilrådelig å gå i retning av en utvidet LLR i bredde og dybde utover Kommisjonens forslag enten sammen med EU eller på selvstendig grunnlag.

Med hilsen

Kristian Jervell  
Underdirektør

Maren Edvardsen  
Rådgiver