

Sak:23/5671

29.11.2023

**Høringsnotat -
utvidelse av hvitvaskingslovens
anvendelsesområde til aktører
innen kunsthandel (del av
gjennomføring av EUs femte
hvitvaskingsdirektiv – direktiv
(EU) 2018/843)**

Innhold

1	Innledning og bakgrunn.....	3
2	Utvidelse av hvitvaskingslovens virkeområde	4
2.1	Gjeldende rett.....	4
2.2	EØS-forpliktelser	4
2.3	Departementets vurderinger	5
2.3.1	Behovet for lovendringer.....	5
2.3.2	Handel, formidling og oppbevaring.....	5
2.3.2.1	Handel og formidling.....	5
2.3.2.2	Oppbevaring	6
2.3.3	Kunst.....	8
2.3.4	Beløpsgrense, oppgjørsform og erverv.....	9
2.3.5	Ervervsvirksomhet og yrkesutøvelse.....	12
2.3.6	Konsekvensendring i bestemmelsen om kundetiltak	13
3	Hvem blir berørt av forslaget – identifisering av de nye rapporteringspliktige.....	14
4	Tilsyn	15
4.1	Gjeldende rett.....	15
4.2	EØS-forpliktelser og FATF-anbefalinger.....	17
4.3	Departementets vurdering og forslag	17
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	19
5.1	Gvinster ved tiltaket.....	19
5.2	Konsekvenser for nye rapporteringspliktige	19
5.3	Konsekvenser for offentlige myndigheter	20
6	Utkast til endringer i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften	21

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Stortinget vedtok i mai 2018, etter forslag i Prop. 40 L (2017–2018), lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven). Loven gjennomfører store deler av EØS-regler som motsvarer EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv (EU) 2015/849 – heretter enten «fjerde hvitvaskingsdirektiv» eller «hvitvaskingsdirektivet»). I tillegg gjennomføres en rekke anbefalinger fra Financial Action Task Force (FATF)¹ om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering i hvitvaskingsloven.

EU vedtok i mai 2018 et endringsdirektiv til fjerde hvitvaskingsdirektiv, direktiv (EU) 2018/843 («femte hvitvaskingsdirektiv»). Endringsdirektivet utvider blant annet hvitvaskingsdirektivets virkeområde til å gjelde enkelte aktører innen kunstbransjen, samt krav om tilsyn. Gjennomføring av direktivets regler i norsk rett vil kreve lovendring, og femte hvitvaskingsdirektiv ble derfor tatt inn i EØS-avtalen 30. april 2020, med forbehold om Stortingets samtykke.

I dette høringsnotatet foreslår departementet å utvide hvitvaskingslovens virkeområde, slik at fysiske og juridiske personer som ervervsmessig handler eller formidler handler med kunst, eller tilbyr oppbevaringstjenester som er særlig egnet, tilpasset eller utformet med sikte på kunst, etter nærmere regler underlegges hvitvaskingsloven.

I dag gjelder det et forbud mot å ta imot vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer for forhandlere av gjenstander, herunder kunsthandlere, i hvitvaskingsloven § 5. I loven stilles det videre krav om at de som er omfattet av lovens virkeområde, skal utarbeide risikovurderinger og rutiner (kapittel 3), lære opp ansatte og gjennomføre internkontroll (§§ 35 og 36), gjennomføre kundetiltak og løpende oppfølging (kapittel 4) og gjennomføre nærmere undersøkelser og rapportere mistenkelige transaksjoner (kapittel 5). Loven gir også enkelte regler om behandling av personopplysninger, se kapittel 6.

¹ FATF er en internasjonal samarbeidsgruppe som utarbeider standarder på området for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Norge har vært medlem i FATF siden 1991.

2 UTVIDELSE AV HVITVASKINGSLOVENS VIRKEOMRÅDE

2.1 Gjeldende rett

Hvitvaskingsloven § 4 gir en uttømmende liste over hvilke aktører som er omfattet av lovens virkeområde. Loven omfatter i dag ikke spesifikt aktører innen kunstbransjen, med unntak av når disse er «forhandlere av gjenstander» omfattet av beløpsgrensen for kontantvederlag, se § 4 tredje ledd jf. § 5.

2.2 EØS-forpliktelser

Femte hvitvaskingsdirektiv gjør som nevnt endringer i fjerde hvitvaskingsdirektiv. Det er redegjort nærmere for fjerde hvitvaskingsdirektiv i Prop. 40 L (2017-2018), der forslaget til hvitvaskingsloven ble fremmet. Departementet viser til punkt 2.1.1 og de enkelte kapitlene for nærmere informasjon om direktivets krav.

I endringsdirektivet artikkel 1 bokstav c punkt c og d føyes følgende punkter til i artikkel 2 nr. 1 punkt 3 (dansk versjon), som angir hvilke typer aktører som skal underlegges plikter etter direktivet:

«(...) følgende fysiske eller juridiske personer under udøvelsen af deres erhverv:

(...)

i) personer, som handler med eller formidler handel med kunstværker, herunder når dette foretages af kunstgallerier og auktionshuse, hvor værdien af transaktionen eller af en række indbyrdes forbundne transaktioner beløber sig til 10 000 EUR eller derover

j) personer, som opbevarer, handler med eller formidler handel med kunstværker, herunder når dette foretages af freeports, hvor værdien af transaktionen eller af en række indbyrdes forbundne transaktioner beløber sig til 10 000 EUR eller derover.»

2.3 Departementets vurderinger

2.3.1 Behovet for lovendringer

Som det fremgår av punktene over, dekker ikke gjeldende hvitvaskingslov de nye aktørene som underlegges krav om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering i femte hvitvaskingsdirektiv. Hvitvaskingsloven gir heller ikke hjemmel til å utvide lovens virkeområde i forskrift på dette punktet. Det er dermed nødvendig med lovendringer for å gjennomføre våre forventede forpliktelser etter EØS-avtalen. Departementet vil i det følgende redegjøre for sin forståelse av direktivforpliktelsene og på hvilken måte disse bør gjennomføres i norsk rett.

2.3.2 Handel, formidling og oppbevaring

2.3.2.1 Handel og formidling

Femte hvitvaskingsdirektiv føyer personer «*som handler med eller formidler handel*» med kunstverk, til direktivets virkeområde, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav c, som ny bokstav i. Både aktører som selv selger kunst, og aktører som opptrer som mellommenn i slik handel, er omfattet. I førstnevnte gruppe («*handel med*») kan direktivet forstås slik at også kunstneren omfattes når denne selv står for salget. Det samme gjelder virksomheter som driver med direkte salg av kunst, og virksomheter som driver med både kjøp og salg av kunst for egen regning.

Direktivteksten gir selv eksempler på mellommenn, nemlig handel foretatt «*af kunstgallerier og auksjonshuse*». Gallerier og auksjonshus er derfor eksplisitt omfattet, men direktivet kan neppe forstås slik at det er begrenset til disse to typene mellommenn. Forvaltere som på andres regning kjøper og selger kunst, enten for offentlige eller private samlinger e.l., bør eksempelvis også være omfattet. Avgjørende skal etter direktivet være om det «*formidles handler*» i kunst.

Departementet foreslår at det i lovteksten om hvitvaskingslovens anvendelsesområde benyttes begrepene «*handler med eller formidler handler i kunst*». Departementet finner det ikke nødvendig å lovfeste direktivets presisering av at kunstgallerier og auksjonshus vil være omfattet, da disse uansett vil være omfattet av ordlyden.

Departementet viser til sitt forslag til ny bokstav h i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd, se punkt 6 nedenfor.

2.3.2.2 Oppbevaring

Femte hvitvaskingsdirektiv føyer videre personer som «*opbevarer, handler med eller formidler handel med kunstværker, herunder når dette foretages af freeports*», til direktivets virkeområde, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav c, som ny bokstav j. Ordlyden er delvis overlappende med direktivbestemmelsen nevnt over om handel med og formidling av kunst. Det synes først og fremst å være oppbevaringen av kunstverkene som er det sentrale, siden handel og formidling av handel er dekket av endringen omtalt over under punkt 2.3.2.1.

Som eksempel på et tilfelle som faller inn under reguleringen, nevnes «*freeports*». For øvrig bemerker departementet at frihavn («*freeports*»/«*free ports*»/«*frihamnar*») ikke er definert i direktivet. Freeports, på norsk normalt kalt frihavner, forstås etter EU-retten som avgrensede områder i medlemsland underlagt særlige regler som innrapporteres til Europakommisjonen. For ordens skyld bemerkes det at EUs regler om frihavner ikke er del av EØS-avtalen.

Departementet bemerker at den engelske versjonen av direktivet ikke er formulert slik at frihavner er et eksempel på sammenhenger der tilbudet av oppbevaring, handel eller formidling av handel er omfattet av direktivet. I stedet synes det i den engelske versjonen å være en betingelse at aktiviteten gjennomføres fra en frihavn for å være omfattet. Ordlyden er som følger: «*persons storing, trading or acting as intermediaries in the trade of works of art when this is carried out by free ports (...)*». På svensk synes det også å være en slik direkte kobling: «*Personer som förvarar, handlar med eller agerar som mellanhänder vid handel med konstverk när detta utförs av frihamnar (...)*».

Direktivets fortale omtaler ikke disse forslagene særskilt. Forslagene var ikke del av EU-kommisjonens opprinnelige endringsforslag sommeren 2016, men synes å ha kommet inn i Europaparlamentets forslag. På engelsk lød forslaget slik (datert 9. mars 2017): «*persons trading in works of art, art galleries, auction houses and platforms for*

storing, servicing and trading in works of art and other valuables (for example freeports);».

I dette forslaget lå det videre noe mer utfyllende omtale i fortalen om økende konvergens mellom organisert kriminalitet og terrorvirksomhet, herunder i ulovlig handel med kunstverk. Departementet er ikke kjent med bakgrunnen for at teksten ble endret sammenlignet med Parlamentets forslag.

I den svenske hvitvaskingsloven² 1. kapittel § 2 første ledd nr. 24 omfattes *«förmedling, förvaring eller handel med konstverk (...)*». I den danske hvitvaskingsloven³ § 1 første ledd nr. 21 omfattes *«Virksomheder og personer, der erhvervsmæssigt opbevarer, handler med eller formidler handel med kunstværker, herunder gallerier og auktionshuse (...)*».

På denne bakgrunn foreslår departementet i utkast til ny bokstav i i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd (se nedenfor i punkt 5) at også personer som tilbyr oppbevaringstjenester hvor man kan oppbevare kunst, uavhengig av om oppbevaringen skjer for kortere eller lengre tid, bør omfattes av hvitvaskingslovens virkeområde.

Departementet mener samtidig at det bør stilles visse krav til oppbevaringstjenesten for at den skal omfattes. Etter departementets vurdering bør oppbevaringstjenester som er særlig egnet, tilpasset eller utformet med sikte på kunst være omfattet. Dette innebærer at ikke alle tilbydere av generelle oppbevaringstjenester vil være omfattet av hvitvaskingslovens virkeområde. En slik oppbevaringstjeneste behøver ikke være utelukkende spesialisert på kunstoppevaring, men den må være tilpasset oppbevaring av kunst. Departementet antar at relevante momenter i vurderingen av hvilke tjenester som er omfattet, vil avhenge av eksempelvis sikkerhetstiltakene og i hvilken grad anbefalinger om lysforhold, luftfuktighet, temperatur og eventuelle andre forhold er ivaretatt. Departementet foreslår derfor at det konkretiseres i lovteksten at det bare er tilbydere av oppbevaringstjenester som er «særlig egnet, tilpasset eller utformet med

² Lag 2017:630 om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

³ Bekendtgørelse af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) nr. 316 av 11. mars 2022.

sikte på» kunst, som foreslås omfattet av loven. Departementet viser til forslaget i punkt 6.

2.3.3 Kunst

Både handelen med, formidlingen av og oppbevaringen som omtalt i de foregående punktene, må gjelde «kunst» (i direktivet: «work of art»/«konstverk»/«kunstværk»). Kunstverk er ikke definert i femte hvitvaskingsdirektiv, og det er heller ikke belyst i direktivets fortale eller forarbeider. Departementet finner det heller ikke nødvendig å regulere hva som regnes som kunst i hvitvaskingsloven. Departementet finner det likevel hensiktsmessig å redegjøre for hvordan det bør avgjøres om noe faller inn under forståelsen av «kunst».

I følgerettsdirektivet (direktiv 2001/84/EF), som er gjennomført i norsk rett gjennom lov om avgift på omsetning av billedkunst m.m (kunstavgiftsloven), listes malerier, kollasjer, tegninger, stikk, trykk, litografier, skulpturer, billedtepper, keramikk, glasskunst og fotografiske verk opp som eksempler på kunstverk. En lignende opplisting fremgår av merverdiavgiftsforskriften (forskrift 15. desember 2009 nr. 1540) § 1-3-2. Departementet anser at dette er verk som også bør anses som kunst etter hvitvaskingsloven, men ikke nødvendigvis en uttømmende angivelse av hva som bør regnes som kunst etter hvitvaskingsloven etter forslaget her.

Departementet peker på at hva som skal betraktes som kunst, vil kunne variere fra rettsområde til rettsområde. I sammenhengen vi her har med å gjøre, mener departementet at det må legges til grunn en vid definisjon av begrepet kunst. Departementet antar at grensene for hva som skal regnes som kunst, må tolkes i lys av hvilke gjenstander som besitter de egenskapene som gjør kunst attraktivt for hvitvasking.

Kunst er attraktivt for hvitvasking blant annet fordi det er flyttbare gjenstander som er vanskelige å spore gjennom for eksempel serienummer eller registre. Taksering av gjenstandene er også ofte utfordrende og gir mulighet for manipulasjon. Gjenstandene

kan omsettes for høye summer på annenhåndsmarkedet. Dette har som oftest sammenheng med at gjenstandene er unike.

2.3.4 Beløpsgrense, oppgjørsform og erverv

Direktivet synes i første rekke å ha som formål å omfatte de mer betydelige omsetningene på kunstmarkedet. Det følger av direktivteksten at det bare er handel, formidling og oppbevaring av kunst *«hvor værdien af transaksjonen eller af en række indbyrdes forbundne transaksjoner beløber sig til 10 000 EUR eller derover»* som skal omfattes. Terskelen på 10 000 euro gjelder enkelttransaksjoner samt transaksjoner som er *«indbyrdes forbundne»*. Et eksempel på sistnevnte er delbetalinger.

Departementet mener beløpsgrensen bør angis i norske kroner, i overensstemmelse med øvrige beløp i loven. Departementet bemerker for ordens skyld at det er uten betydning for hvitvaskingslovens anvendelse hvilken valuta en transaksjon gjennomføres i, og med en norsk angivelse av terskelverdien unngås det at variasjoner i valutakurser over tid endrer ulike personer og foretaks status under loven.

Når det gjelder selve størrelsen på beløpsgrensen, tilsvarer 10 000 euro per november 2023 i overkant av 100 000 norske kroner. 100 000 kroner er den generelle beløpsgrensen som per i dag gjelder for når rapporteringspliktige⁴ skal gjennomføre kundetiltak. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om terskelverdien bør være lavere. Departementet viser til at forpliktelsene i direktivet er minimumsforpliktelser, og at det dermed er adgang til å fastsette en lavere beløpsgrense.

Til sammenligning er beløpsgrensen for transaksjoner på kunstområdet i den danske hvitvaskingsloven satt til 50 000 danske kroner, i samsvar med grensen for det danske kontantforbudet. Beløpsgrensen for kontantvederlag i Norge er 40 000 norske kroner, jf. hvitvaskingsloven § 5. Isolert sett kan dette tilsi at beløpsgrensen settes ned, i likhet med den danske løsningen. Departementet finner likevel ikke at dette er et argument

⁴ Foretak og personer underlagt hvitvaskingsloven, se hvitvaskingsloven § 2 c.

som i seg selv er tilstrekkelig for å innføre en lavere beløpsgrense for når de aktuelle aktørene i kunstmarkedet underlegges hvitvaskingsloven. Beløpstersklene for kontantforbudet og kunsttransaksjoner er uavhengige av hverandre fordi grensen som nå oppstilles, gjelder uavhengig av oppgjørsform. Oppgjørsform er irrelevant ved vurderingen av om en transaksjon etter endringsdirektivet medfører at aktørene må følge hvitvaskingslovens regler. Det innebærer at det er uten betydning om betaling skjer kontant, med betalingskort, overføring i nettbank eller annet. Alle aktørene som skal omfattes på grunn av handel (og oppbevaring eller formidling av handel), er allerede omfattet av beløpsgrensen for kontantvederlag i § 5. Det er derfor ingen nødvendig forbindelse mellom beløpsgrensene. Siden kronekursen normalt har medført at 10 000 euro er mindre enn 100 000 kroner, samtidig som det fortsatt er ønskelig å uttrykke beløpet i kroner fremfor euro (som vil medføre at hvem som er underlagt regelverket i prinsippet varierer over tid), foreslår departementet for å unngå direktivbrudd at beløpsgrensen settes til 80 000 kroner.

Direktivteksten omtaler «*verdien af transaktionen*» når beløpsgrensen angis. «Transaksjon» er ikke definert i direktivet. Departementet mener at det er hensiktsmessig at det ved norsk gjennomføring presiseres at også objektets underliggende verdi kan utløse rapporteringsplikt. Det er viktig at dette utformes som alternative vilkår da det også kan tenkes at den økonomiske transaksjonen overstiger objektets underliggende verdi.

Departementet anser at alternative vilkår er hensiktsmessig for å favne om alle relevante tilfeller. Det er for eksempel aktuelt dersom kunst skulle benyttes som byttemiddel. Dette kan også være tilfelle ved gavedisposisjoner, som eksempelvis kan være foretatt av hensyn til skattefordeler eller annet som ledd i en hvitvaskingsprosess. Det kan også være nødvendig for å sikre at aktører ikke forsøker å unndra seg å være underlagt hvitvaskingsregelverket.

For enkeltstående handler i kunst antar departementet at spørsmålet om hvilken verdi transaksjonen har, sjelden kommer på spissen. Det samme gjelder vurdering av verdien

på kunstverk som oppbevares. Det kan reises spørsmål om beregning av transaksjonsstørrelse når det gjelder leien som betales for oppbevaring. Direktivet synes ikke å gi veiledning om avgrensningen i disse tilfellene. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om, og i så fall hvordan, dette bør avgrenses. Departementet presiserer at forslaget går ut på at når kunsten er verdt mer enn 80 000 kroner, vil tilbyderen av den aktuelle oppbevaringstjenesten uansett være omfattet.

De øvrige aktørene nevnt i hvitvaskingsloven § 4 er underlagt lovens virkeområde uavhengig av beløpsmessige begrensninger. For de rapporteringspliktige som drøftes i dette høringsnotatet, oppstår spørsmålet om aktørene skal regnes som rapporteringspliktige utelukkende i tilknytning til bestemte transaksjoner som oppfyller vilkårene omtalt i høringsnotatet her, eller om pliktene bør gjelde generelt for aktører som opererer eller må forventes å operere i dette prissjiktet. Dette har betydning for i hvilken grad ulike aktører er forventet å ha gjennomført risikovurderinger og etablert rutiner for å følge regelverket, også forut for, eller uavhengig av, om de faktisk gjennomfører transaksjoner over beløpsgrensene.

I den grad ordlyden i direktivet trekker i noen retning, er dette etter departementets vurdering i favør av at pliktene skal inntre i tilknytning til de enkelte transaksjoner. At kravene til å utarbeide rutiner og risikovurderinger mv. inntre på *ad hoc*-basis ved enkelte transaksjoner, vil imidlertid være svært lite realistisk at aktørene kan etterleve. Det bør derfor være en viss avgrensning av lovens virkeområde knyttet til også forventede, fremtidige transaksjoner over beløpsgrensen.

I den svenske loven, lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, inntreer rapporteringsplikten tilsynelatende når virksomheten enten har eller kan forvente slike transaksjoner. Yrkesmessig oppbevaring, formidling og handel med kunst medfører rapporteringsplikt «*om det kan antas att det i verksamheten eller i en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner*» som beløper seg til 10 000 euro eller mer, jf. 1 kap. 2 § første ledd nr. 24. Etter departementets vurdering

fremstår en slik kvalifikasjon i lovbestemmelsen nyttig, både for tilsynsmyndigheter og aktørene selv.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at en aktør som ellers oppfyller vilkårene om typen virksomhet mv., som kan forvente at virksomheten vil ha enkelttransaksjoner eller innbyrdes forbundne transaksjoner som beløper seg til minst 80 000 kroner eller tilsvarende, skal omfattes av hvitvaskingsloven. Se utkast til ny § 4 annet ledd bokstav h og i, jf. også eksisterende § 10 annet ledd. Dette vil medføre at aktørene skal ha utarbeidet risikovurderinger og utarbeidet rutiner, gjennomført opplæring mv. også *før* det gjennomføres transaksjoner over beløpsgrensen.

For enkelte virksomheter kan det tenkes å være vanskelig å vite om man kommer til å oppnå slike summer. Løsningen kan virke prishemmende i den forstand at aktører vil forsøke å unndra seg loven ved å presse prisene under beløpsgrensen. Departementet minner om at det etter forslaget her ikke skal være mulig dersom det må antas at objektets verdi er minst 80 000 kroner, men anerkjenner at det i visse tilfeller vil kunne være vanskeligere å vite hva den endelige prisen kan forventes å bli, for eksempel ved auksjoner. Departementet bemerker også at kamuflering av salg over beløpsgrensen som transaksjoner under beløpsgrensen, vil medføre brudd på hvitvaskingsloven, siden det i slike tilfeller ikke gjennomføres kundetiltak i situasjoner der det er påkrevd etter loven. Departementet viser til forslag til endringer i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd ny bokstav h og i i punkt 6 nedenfor, hvor det i lovteksten presiseres at det er transaksjonens verdi, og ikke den faktiske størrelsen, som er avgjørende.

2.3.5 Ervervsvirksomhet og yrkesutøvelse

Endringen i femte hvitvaskingsdirektiv som omhandles i dette høringsnotatet, innebærer at det tilføyes nye rapporteringspliktige til den allerede eksisterende listen over rapporteringspliktige som følger av det fjerde hvitvaskingsdirektivet. Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 1 punkt 3 underlegger aktørene direktivet under *«udøvelsen av deres erhverv»*. Kravet om at de aktuelle handlingene er utført i forbindelse med ervervsvirksomhet, gjelder dermed også for de nye

rapporteringspliktige som omhandles i femte hvitvaskingsdirektiv. Til sammenligning er det i FATFs anbefalinger krav om at det dreier seg om en «business», se både definisjonen av «financial institution» og «designated non-financial businesses and professions».

I hvitvaskingsloven kommer dette allerede til uttrykk ved at loven gjelder nevnte personer «*i utøvelsen av deres yrke*», jf. § 4 annet ledd.

I NOU 2015: 12, i tilknytning til definisjon av tilbydere av virksomhetstilbydere, uttalte Hvitvaskingslovutvalget at kravet om at utøvelsen er foretatt i aktørenes erverv «*innebærer at kun personer og foretak som tilbyr virksomhetstjenester av et visst omfang, profesjonalitet, og som det ytes vederlag for, omfattes av definisjonen*». Departementet sluttet seg til dette i Prop. 76 L (2016-2017) punkt 3.2.5. Departementet mener også her at det gir uttrykk for en god vurdering at kun aktører som er involvert i handel med, oppbevaring eller formidling av kunst og andre objekter av et visst omfang og profesjonalitet, omfattes av definisjonen.

Departementet antar samtidig at kravet om at handlingene er foretatt i utøvelsen av deres yrke, ikke skal leses som at det er nødvendig at dette er hovedgeskjeften til den aktuelle aktøren.

Etter dette foreslår departementet at det presiseres at handelen mv. må drives «*ervervsmessig*», se forslag til ny bokstav h og i i hvitvaskingsloven § 4 annet ledd.

2.3.6 Konsekvensendring i bestemmelsen om kundetiltak

I hvitvaskingsloven § 10 første ledd bokstav b er det i dag bestemt at det skal gjennomføres kundetiltak bl.a. når det gjennomføres en transaksjon for kunder som rapporteringspliktige ikke har et etablert kundeforhold til, som gjelder minst 100 000 kroner. Siden beløpsgrensen for når aktørene innen kunsthandel skal underlegges hvitvaskingsloven er foreslått til 80 000 kroner, jf. punkt 2.3.4 over, må det også gis en særskilt, tilsvarende beløpsgrense på 80 000 kroner for når disse aktørene skal gjennomføre kundetiltak. Se forslaget til ny § 10 første ledd bokstav b nr. 4.

3 HVEM BLIR BERØRT AV FORSLAGET – IDENTIFISERING AV DE NYE RAPPORTERINGSPLIKTIGE

For å kunne bedømme hvordan tilsynet best skal organiseres og hvem som skal utføre det, er det sentralt å kartlegge hvem det skal føres tilsyn med. Alle aktører som oppfyller kriteriene i de foreslåtte bestemmelsene i hvitvaskingsloven, må det føres tilsyn med. Det finnes ikke et register over aktører som handler med eller formidler kunst, og det er derfor ikke mulig å tallfeste nøyaktig hvor mange som vil omfattes av forslaget.

Departementet har imidlertid tatt utgangspunkt i kunstavgiften for å kunne anslå hvor mange aktører som omfattes av lovforslaget hva gjelder handel og formidling av handler i kunst. Kunstavgift betales ved all offentlig omsetning av kunst for mer enn 2 000 kroner.

Innrapporteringen for kunstavgiften er ulik avhengig av om det er tale om et førstehånds- eller annenhåndssalg. For annenhåndssalgene, som defineres ved at de tidligere har blitt omsatt, foregår innrapporteringen enkeltvis for å kunne beregne kunstnerens følgerettsvederlag. Det finnes dermed konkrete tall for annenhåndsomsetningen. Departementet har fått opplyst av BONO, som er ansvarlig for utbetaling av vederlaget, at det i tidsrommet fra 2017-2022 har vært tale om mellom 17 og 30 aktører som har formidlet salg av opphavsrettslig vernede verk til en verdi av over 10 000 euro. Departementet bemerker at tallene ikke omfatter verk som ikke lenger har opphavsrettslig vern, f.eks. fordi den aktuelle kunstneren døde for mer enn 70 år siden, eller verk av kunstnere fra land uten følgerettsordninger.

For førstehåndssalgene, som defineres ved at det er første gangen de omsettes, synes det som om omsetningen innrapporteres samlet. Omsetningen fremgår bl.a. av Kulturrådets publikasjon «Kunst i tall». Det er dermed ikke mulig å lese de enkelte transaksjonsstørrelsene ut fra dette. Departementet har mottatt noe usikre tall som indikerer at det i 2019 var ca. 100 aktører som rapporterte inn en samlet omsetning på mer enn 1 million kroner. Det er ikke trolig at alle disse har hatt enkeltransaksjoner på

mer enn 100 000 kroner. Et omtrentlig anslag tilsier at det er tale om i underkant av 50 aktører.

Tallene innhentet i forbindelse med kunstavgiften stammer bare fra offentlig omsetning. Private salg, altså salg som ikke er fremstilt for offentligheten, er derfor ikke omfattet av disse tallene. Flere av aktørene departementet har vært i kontakt med i forsøk på å kartlegge hvor mange som vil omfattes av forslaget, har bemerket at det også trolig er betydelige mørketall for manglende innrapportering.

For første- og annenhåndssalg er det selgeren av kunsten som har ansvar for innbetaling av kunstavgiften. Tallene reflekterer dermed kunst som er eksportert fra Norge, men ikke import av kunst.

Departementet har fått opplyst at den klare overvekten av aktørene er konsentrert i Oslo-området, men at det også finnes enkelte aktører som vil oppfylle beskrivelsen som vil være lokalisert andre steder i landet. I Stavanger og Bergen finnes det trolig noen gallerier som vil passe inn i beskrivelsen skissert i høringsnotatet her. Utover dette er det hovedsakelig utsmykningsarbeider i kommunene som eventuelt vil medføre rapporteringsplikt.

Lagre som tilbyr oppbevaringstjenester som er særlig egnet, tilpasset eller utformet med sikte på kunst, vil også omfattes av forslaget. Hvor mange slike det finnes i Norge i dag, finnes det heller ingen uttømmende oversikt over, men ved hjelp av åpne søk på internett, antar departementet at det eksisterer et fåtall aktører på markedet.

4 TILSYN

4.1 Gjeldende rett

Kompetente tilsynsmyndigheter etter hvitvaskingsloven pekes ut i lovens § 43 og § 5 annet ledd. Finanstilsynets og Tilsynsrådet for advokatvirksomhets kompetanse til å

føre tilsyn følger av henholdsvis finanstilsynsloven⁵ og domstolloven⁶. Lotteritilsynets tilsynskompetanse følger av hvitvaskingsloven § 44. Kunsthandlere, formidlere av kunst og tilbydere av oppbevaringstjenester for kunst er ikke omfattet av hvitvaskingsloven i dag og derfor heller ikke underlagt tilsyn etter loven.

Noen av aktørene som i dette høringsnotatet foreslår underlagt hvitvaskingsloven, vil i dag være underlagt brukthandellova⁷. Loven gjelder handel med brukte og kasserte ting, og bygger på et system med bl.a. krav om tillatelse av politiet. Etter brukthandelforskriften⁸ kan politiet føre tilsyn med løyvehaverne. Etter forskriftens § 14 består dette tilsynet i kontroll av aktuelle lokaler samt fremvisning på etterspørsel av protokollen løyvehaverne er pliktige til å føre. Etter § 15 er brukthandlerne forpliktet til å melde fra til politiet om mistenkelige tilbud.

Nærings- og fiskeridepartementet hadde våren 2019 på høring et forslag om å oppheve brukthandellova. Forslaget er senere fulgt opp med et nytt høringsnotat, som ble sendt på høring 24. juli 2023. Høringsfristen var 24. oktober 2023. I høringsnotatet er det angitt to hovedalternativer – enten å oppheve brukthandellova med tilhørende forskrift («alternativ 1»), eller å vedta en ny lov med tilhørende forskrift («alternativ 2»).

Alternativ 2 vil ha et innsnevret virkeområde sammenlignet med gjeldende brukthandellov, og er angitt å skulle omfatte kunstverk, samleobjekter, antikviteter, kulturgjenstander og varer av edelt metall, edelstener og perler, samt brukte motorvogner. Det er samtidig angitt at alternativ 1 er foretrukket, i kombinasjon med en overgangsordning for handel med brukte motorvogner inntil det er etablert en alternativ ordning for å ivareta de særlige behovene det er for tilsyn med slik handel. Finansdepartementet bemerker at det uansett synes å ville være behov for særskilt

⁵ Lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak.

⁶ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

⁷ Lov 22. desember 1999 nr. 105 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting.

⁸ Forskrift 22. desember 1999 nr. 1379 om handelsverksemd med brukte og kasserte ting mv.

regulering av og tilsyn med aktørene som det etter hvitvaskingsdirektivet er krav om skal være underlagt hvitvaskingsregelverket, og at regelverket kan bli mer eller mindre overlappende.

4.2 EØS-forpliktelser og FATF-anbefalinger

Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 48 nr. 1 krever at medlemsstatene påser at det føres effektivt tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsregelverket. Videre krever artikkel 48 bl.a. at tilsynsmyndigheten har tilstrekkelig kompetanse, herunder kompetanse til å kreve utlevert alle nødvendige opplysninger for tilsyns- og kontrollformål.

Departementet viser også til anbefaling 26, 27 og 28 fra FATF. De stiller krav om at det føres tilsyn med rapporteringspliktige, samt hvilken kompetanse disse tilsynsmyndighetene skal ha for å utføre sine oppgaver.

4.3 Departementets vurdering og forslag

Som det fremgår av punkt 3 over, synes det å være en begrenset krets av aktører som vil omfattes av utvidelsen av hvitvaskingsloven. Det innebærer dermed en forholdsvis begrenset tilsynsoppgave i praksis.

Departementet har kartlagt og vurdert ulike muligheter for utpeking av tilsyn.

Departementet foreslår ikke i høringsnotatet her hvilken tilsynsmyndighet som skal utpekes. Etter departementets vurdering bør dette fastsettes i forskrift, sammen med nødvendige regler om gjennomføring av tilsyn, etter at nærmere regler er utredet og hørt.

I det følgende gis det en kort oversikt over hvilke krav og forutsetninger en tilsynsmyndighet må oppfylle. Departementet vil bemerke at tilsyn med de nye rapporteringspliktige, i likhet med tilsynet som allerede føres med eksisterende rapporteringspliktige, må gjennomføres i samsvar med EØS-rettslige forpliktelser og FATFs anbefalinger.

En sentral del av tilsynsoppgavene vil bestå i å etablere en strategi for hvordan tilsynet med de næringsdrivende skal organiseres og gjennomføres. Tilsynsstrategien må ta utgangspunkt i risikovurderinger og forutsetter derfor evne til å kunne identifisere og vurdere risiko. Planlegging av hyppighet og intensitet i virkemiddelbruken må tilpasses risikovurderingene.

Generell kunnskap om hvitvasking og terrorfinansiering, samt kunnskap om hvordan kunst og handlinger knyttet til kunst kan misbrukes til disse formålene, vil være nødvendig. Departementet anser det som en fordel om tilsynsmyndigheten har, eller relativt enkelt kan, opparbeide seg nødvendig kunnskap om hvitvaskings- og terrorfinansieringstruslene, samt en tilknytning til bransjen.

Tilsynsarbeidet omfatter å følge opp aktørenes etterlevelse av kravene i hvitvaskingsregelverket. I praksis kan dette gå ut på å drive dokumentbasert og stedlig tilsyn, rettet mot enkeltforetak eller grupper av foretak. Tematiske tilsyn rettet mot alle aktørene som yter en viss type tjenester er et eksempel. Det er en forutsetning at tilsynsvirksomheten er risikobasert. Dermed krever ansvar for tilsyn ikke bare evne til å identifisere risiko, men også å kunne følge opp denne.

Det er også av betydning at hvitvaskingsregelverket gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på utvalgte deler av loven. I tillegg kan det ilegges ledelseskantene og gis pålegg og tvangsmulkt. I forvaltningsloven er det gitt prosessuelle regler som gjelder generelt for forvaltningen i forbindelse med ileggelse av administrative sanksjoner. Dette omfatter bl.a. regler som skal gi vern mot selvinkriminering.

Departementets forslag til forskriftshjemmel for utpeking av en tilsynsmyndighet for de nye aktørene som skal underlegges hvitvaskingsregelverket, omfatter også å fastsette nærmere regler om gjennomføring av tilsyn, der forholdene beskrevet over må hensyntas. Det innebærer at hjemmelen må omfatte å gi nærmere regler om bl.a. opplysningsplikt og gjennomføring av stedlige tilsyn. Hjemmelen bør videre gi mulighet til å føre et register over de tilsynsobjektene, behandling av opplysninger og legge til

rette for nødvendig samarbeid med andre myndigheter. Nærmere regler vil bli sendt på høring før fastsettelse.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

5.1 Gevinster ved tiltaket

Kunsthandel er utsatt for trusler knyttet til hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminell aktivitet, jf. punkt 1. Per i dag er bransjen underlagt forbudet mot å motta kontantvederlag på over 40 000 kroner, slik også andre forhandlere av gjenstander i Norge er. Samtidig er ikke kontanter den eneste betalingsformen som representerer en hvitvaskingsrisiko. Dessuten er kontantbegrensningen lite egnet til å fange opp senere stadier i hvitvaskingsoperasjoner, etter plasseringen av «skitne» kontanter i finanssystemet ved ombytting til en verdigjenstand. Kunstmarkedet er dessuten tradisjonelt kjent for lite gjennomskiktighet i transaksjonene, noe som i alle bransjer øker risikoen for hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet.

Det er uansett nødvendig å utvide hvitvaskingslovens anvendelsesområde for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser.

5.2 Konsekvenser for nye rapporteringspliktige

Endringen vil utvide hvitvaskingslovens anvendelsesområde ved at de som ervervsmessig handler med eller formidler handler med kunst over en viss verdi, eller tilbyr oppbevaringstjenester som er særlig egnet, tilpasset eller utformet med sikte på kunst, gjøres rapporteringspliktige. Mange i denne gruppen har tidligere i prinsippet vært underlagt hvitvaskingsloven i tilfeller der de tok imot store kontantbeløp, se hvitvaskingsloven av 2009 før lovendringer i 2017. I praksis har dette neppe ført til omfattende tiltak, som følge av at det ikke var etablert en tilsynsmyndighet og den generelt lave kontantbruken i Norge.

Det vil være store variasjoner mellom de enkelte rapporteringspliktige med hensyn til hvilken ressursbruk som antas å være nødvendig, da kravene til de rapporteringspliktiges tiltak i stor grad bestemmes ut fra virksomhetens art og omfang.

Det er tale om både engangstiltak ved tilpasning til regelverket samt løpende tiltak ved den videre etterlevelsen. Ressursbruken avhenger av om virksomheten gjør det på egenhånd, eller om det er nødvendig å hente inn ekstern bistand. Behov for eventuell bistand vil bero på virksomhetens art og omfang. Kostnader knyttet til dette vil kunne reduseres ved veiledning fra for eksempel bransjeorganisasjoner eller av tilsynsmyndigheten.

Sentrale plikter det er grunn til å nevne, er opplæring av ansatte, utarbeidelse av risikovurderinger og rutiner, gjennomføring av kundetiltak, undersøkelse av mistenkelige forhold og ev. rapportering av disse til Enheten for finansiell etterretning (EFE) ved Økokrim. Departementet viser til hvitvaskingsloven med forskrift.

Departementet har foreslått at forskriftshjemmelen for utpeking av tilsynsmyndighet for denne gruppen omfatter å gi regler om betaling av gebyr for å dekke tilsynsmyndighetens utgifter. Det er foreløpig ikke gjort estimater av det endelige kostnadsbildet for denne tilsynsvirksomheten eller vurderinger av kostnadsfordelingen mellom aktørene. Vi viser også til omtalen under om de økonomiske og administrative konsekvensene for myndighetene.

5.3 Konsekvenser for offentlige myndigheter

Departementet har i punkt 4.3 har redegjort for kravene som stilles til tilsynsmyndighetene under hvitvaskingsregelverket, som følge av internasjonale forventninger, føringer og krav, herunder for de rapporteringspliktige som foreslås underlagt regelverket i høringsnotatet her. Departementet viser videre til redegjørelsen i punkt 3 om identifiseringen av aktørene som omfattes av forslaget. Slik det fremstår for departementet, er det kun et fåtall nye aktører som underlegges regelverket og dermed må underlegges en form for tilsyn. De nødvendige økonomiske og administrative kostnadene som følger med tilsynsoppgaven, må sees i lys av dette.

Departementet bemerker at eksempelvis veiledning av de nye aktørene vil kunne være hensiktsmessig. Det kan senere gi besparelser i form av aktørenes etterlevelse av

regelverket. Dette vil kunne medføre mindre behov for bruk av ressurser ved oppfølging av tilsyn.

6 UTKAST TIL ENDRINGER I HVITVASKINGSLOVEN OG HVITVASKINGSFORSKRIFTEN

I hvitvaskingsloven § 4 annet ledd skal nye bokstaver h og i lyde som følger:

- h) personer som ervervsmessig handler med eller formidler handler med kunst, når det gjennomføres eller kan antas at det vil bli gjennomført transaksjoner, herunder transaksjoner som gjennomføres i flere operasjoner som ser ut til å ha sammenheng, verdt 80 000 kroner eller mer*
- i) personer som ervervsmessig tilbyr oppbevaringstjenester som er særlig egnet til, tilpasset for eller utformet med sikte på kunst, når det gjennomføres eller kan antas at det vil bli gjennomført transaksjoner, herunder transaksjoner som gjennomføres i flere operasjoner som ser ut til å ha sammenheng, verdt 80 000 kroner eller mer, eller når det oppbevares kunst som er eller antas å være verdt 80 000 kroner eller mer.*

I hvitvaskingsloven § 10 første ledd bokstav b skal ny nr. 4 lyde som følger:

- 4. 80 000 kroner, for rapporteringspliktige som nevnt i § 4 annet ledd bokstav h og i.*

I hvitvaskingsloven § 43 annet ledd skal ny bokstav d lyde som følger:

- d) Tilsynsmyndighet for rapporteringspliktige etter § 4 annet ledd bokstav h og i, som fastsatt av departementet i forskrift. Forskriften kan inneholde nærmere regler om gjennomføring av tilsyn, blant annet
 - i. regler om opplysningsplikt og utlevering av dokumenter uavhengig av taushetsplikt, herunder regler om periodisk innlevering av opplysninger og krav til elektronisk rapportering i bestemte format*
 - ii. stedlige tilsyn hos rapporteringspliktige og tilhørende undersøkelse av dokumenter, lokaler, regnskap, protokoller og ethvert annet informasjonsbehandlingssystem til bruk for rapporteringspliktiges etterlevelse av hvitvaskingsloven med forskrift**

- iii. tilsynsmyndighetens behandling av opplysninger, herunder taushetsplikt, og samarbeid med andre myndigheter, herunder deling av informasjon*
- iv. regler om behandling av klager over vedtak fattet av tilsynsmyndigheten*
- v. føring av et register over rapporteringspliktige under tilsyn og innsyn i registeret*
- vi. betaling av gebyr til dekning av tilsynsmyndighetens utgifter.*