

Sak:23/5104

08.12.2023

Høringsnotat –

Endringer i lov om register over reelle rettighetshavere

Innhold

1	Innledning og bakgrunn	3
2	Gjeldende rett	4
3	EU-domstolens avgjørelse i C-37/20 og C-601/20	5
4	Departementets vurderinger og forslag	7
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	9
6	Forslag til lov om endringer i lov om register over reelle rettighetshavere	10

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Finansdepartementet foreslår i dette høringsnotatet å endre lov om register over reelle rettighetshavere § 11 om tilgang til registrerte opplysninger i registeret. Det foreslås å gi innsyn for vedkommende myndigheter og enheter for finansiell etterretning samt rapporteringspliktige, samt en forskriftshjemmel til å regulere innsyn for øvrige.

Lov om register over reelle rettighetshavere legger til rette for å opprette et register over reelle rettighetshavere, med utfyllende regulering i forskrift. Reelle rettighetshavere er de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, arrangement, enhet eller annen sammenslutning, jf. definisjonen i loven § 3 (2). Formålet med registeret er å gi opplysninger om reelle rettighetshavere til rapporteringspliktige, offentlige myndigheter og allmennheten ved at de som er underlagt loven, identifiserer «sine» reelle rettighetshavere og innrapporterer dem i en registerløsning. Loven ble vedtatt i 2019 og gjennomfører deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, direktiv 2015/849 (AML IV).

Et register over reelle rettighetshavere er ikke åpnet ennå, og loven er bare delvis satt i kraft i påvente av utvikling av tekniske løsninger for registeret. En basisløsning for registeret var teknisk klart til å bli rullet ut ved årsskiftet 2022/2023.

Finansdepartementet besluttet imidlertid å avvente åpningen av registeret, på bakgrunn av en avgjørelse fra EU-domstolen avsagt 22. november 2022 (forente saker C-37/20 og C-601/20). Her konkluderte domstolen med at en bestemmelse i femte hvitvaskingsdirektiv som stiller krav om at opplysninger om reelle rettighetshavere skal gjøres tilgjengelig for allmennheten uten noen prøving av om det foreligger en legitim interesse, er ugyldig, fordi den anses å være i strid med grunnleggende rettigheter i EU-pakten, nærmere bestemt artikkel 7 og 8 (retten til hhv. vern av privatliv og beskyttelse av personopplysninger). Det norske registeret er utformet slik at det er en høy grad av åpenhet, ved at det legger til rette for at «enhver» skal ha tilgang til de fleste registrerte opplysninger gjennom en åpen løsning. Åpenhet og transparens om opplysningene i registeret har vært vurdert som et sentralt virkemiddel for å motvirke

hvitvasking og terrorfinansiering. Avgjørelsen fra EU-domstolen skaper rettslig tvil om hvorvidt det er adgang til å praktisere en så utstrakt åpenhet.

2 GJELDENDE RETT

Lov om register over reelle rettighetshavere § 11 gir regler om tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere som er registrert i registeret, samt hjemmel til å regulere avgivelse av opplysninger.

Etter § 11 første ledd skal allmennheten («enhver») ha tilgang til registeret, med unntak av opplysninger om fødsels- og D-nummer. Det kan gis forskrift med nærmere regler om tilgangen til registrerte opplysninger, herunder om tilgang til fødsels- og D-nummer. Dette er aktuelt for eksempelvis skattemyndigheter, politiet og rapporteringspliktige.

I annet ledd er det gitt hjemmel til å gi forskrift om unntak fra innsyn i enkelttilfeller under ekstraordinære omstendigheter. I tredje ledd er det gitt hjemmel til å gi forskrift om avgivelse av opplysningene i registeret. Dette legger bl.a. til rette for senere sammenkobling av registeret på europeisk nivå.

Paragraf 11 gjennomfører fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 nr. 5, 6 og 9 samt artikkel 31 nr. 4 og 7a. Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 (selskaper) krever at informasjonen i registeret skal være tilgjengelig for:

- a) vedkommende myndigheter og enheter for finansiell etterretning, uten noen begrensninger,
- b) ansvarlige enheter, innenfor rammen av kundekontrollen i henhold til kapittel II

I tillegg har artikkel 30 et krav om at informasjon om reelle rettighetshavere skal være tilgjengelig for

c) alle personer eller organisasjoner som kan dokumentere en berettiget interesse.

I femte hvitvaskingsdirektiv, direktiv 2018/843 (AML V), ble bokstav c endret til et krav om tilgang for allmennheten, uten krav om berettiget interesse. Det er sistnevnte endring som ble kjent ugyldig av EU-domstolen. Direktivet er ennå ikke i kraft i EØS-avtalen, men i lov om register over reelle rettighetshavere valgte en innsynsrett for enhver, blant annet med henblikk på fremtidige kjente forpliktelser i femte hvitvaskingsdirektiv, jf. Prop. 109 L (2017-2018) pkt. 9.5.

3 EU-DOMSTOLENS AVGJØRELSE I C-37/20 OG C-601/20

EU-domstolen avsa 22. november 2022 avgjørelse i forente saker C-37/20 og C-601/20.¹ Slutningen i avgjørelsen var (forkortet til det sentrale) at:

Article 1(15) (c) of Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 ... is invalid in so far as it amended point (c) of the first subparagraph of Article 30(5) of Directive (EU) 2015/849 ... in such a way that point (c) ... provides that Member States must ensure that information on the beneficial ownership of companies and of other legal entities incorporated within their territory is accessible in all cases to any member of the general public.

I direktiv 2015/849 (AML IV) var regelen opprinnelig slik at informasjon om reelt eierskap i selskaper skulle være tilgjengelig for kompetente myndigheter/enheter for finansiell etterretning og rapporteringspliktige. Utover dette skulle informasjonen være tilgjengelig for «any person or organisation that can demonstrate a legitimate interest».

¹ [EUR-Lex - 62020CJ0037 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri/cs/cs/2022/2022-11-22/obj?uri=CELEX:62020CJ0037-EN).

Ved revisjonen gjennom direktiv 2018/843 (AML V) ble sistnevnte endret, slik at tilgang skulle gis til «any member of the general public», uten noe krav om legitim interesse. Det er denne endringen som ble kjent ugyldig av EU-domstolen.

Direktivbestemmelsen ble kjent ugyldig fordi EU-domstolen mente at den var i strid med artikkel 7 og 8 i EU-pakten om grunnleggende rettigheter (retten til hhv. vern av privatliv og beskyttelse av personopplysninger).

Den umiddelbare konsekvensen av dommen er at direktivbestemmelsen som pålegger EU-landene å ha et register med tilgang for allmennheten uten nærmere vilkår, er ugyldig. Det gjelder med andre ord ikke en slik forpliktelse for medlemslandene i EU.

Hvilke konsekvenser dette har for direktivets status i EØS-avtalen, er et eget spørsmål. Det drøfter ikke departementet nærmere her. Den aktuelle bestemmelsen som ble kjent ugyldig, er uansett ikke i kraft i EØS-avtalen ennå (Norge har fortsatt konstitusjonelt forbehold knyttet til femte hvitvaskingsdirektiv).

Det er ikke åpenbart hvilke rettslige konsekvenser dommen vil ha for norsk rett. På den ene siden bygger domstolen på EU-pakten, som ikke er en del av EØS-avtalen. Direkte går den også ut på at en direktivbestemmelse er ugyldig, og domstolen vurderer for eksempel ikke interesseavveiningen som ligger bak et konkret lands registerordninger og særskilte nasjonale forhold. Til det første kan det imidlertid vises til at Norge er forpliktet av rettsgrunnlag (Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, personopplysningsloven) som tar opp i seg mye av de samme vurderingsmomentene som EU-domstolen bygger på etter EU-pakten. Til det andre kan det vises til at selv om EU-domstolens avgjørelse gjelder direktivets gyldighet, så gir begrunnelsen en indikasjon på hvordan avveiningen mellom personvern på den ene siden og åpenhet på den andre siden, kan slå ut også når en ser på en konkret registerordning. Dommen etterlater med andre ord rettslig tvil om hvor langt det er adgang til å gå i åpenhet om opplysninger i registeret over reelle rettighetshavere.

I EUs forhandlinger om en sjette hvitvaskingspakke er oppfølgingen av avgjørelsen et tema. Det er altså usikkert hvilken grad av åpenhet som vil ligge i EU-regelverkene i fremtiden, og hvilken rettslig og praktisk/teknisk betydning det kan ha for den norske ordningen.

4 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Den rettslige tvilen som har oppstått etter EU-domstolens avgjørelse, vil etter departementets vurdering ta tid å løse. Etter departementets syn er det samtidig ønskelig å få registeret over reelle rettighetshavere på plass så raskt som mulig.

Etter departementets vurdering vil det være rettslig risiko ved å åpne registeret med innsyn for «enhver», slik lovens § 11 nå legger opp til. Samtidig mener departementet at det er vesentlig å få på plass et rettslig rammeverk som tilrettelegger for å raskest mulig åpne registeret for de aktørene som utvilsomt skal ha adgang. EU-domstolens avgjørelse knytter seg ikke til gruppene som omfattes av bokstav a og b i artikkel 30 i fjerde hvitvaskingsdirektiv (vedkommende myndigheter og enheter for finansiell etterretning samt rapporteringspliktige). Den rettslige usikkerheten gjelder «øvrige aktører», jf. bokstav c.

Eksisterende norsk regelverk differensierer imidlertid ikke mellom ulike aktører når det gjelder den grunnleggende retten til innsyn. Lovens § 11 gir rett til innsyn til «enhver». Det foreligger dermed ikke et hjemmelsgrunnlag for å åpne registeret bare for gruppene nevnt i bokstav a og b. Derfor foreslår departementet å endre § 11 i lov om register over reelle rettighetshavere slik at innsynsretten knytter seg til ulike grupper, og man kan gjøre en trinnvis åpning av registeret.

Departementet mener lovbestemmelsen i § 11 bør gi innsynsrett til gruppene nevnt i bokstav a og b i direktivet. Vedkommende myndigheter i bokstav a er angitt på følgende måte i femte hvitvaskingsdirektiv (endrer artikkel 30 nr. 6):

De kompetente myndigheter, som får adgang til det centrale register, der er omhandlet i stk. 3, er de offentlige myndigheder, som er udpeget som ansvarlige for at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, samt skattemyndigheder, myndigheder, som fører tilsyn med forpligtede enheder, og myndigheder, som har til opgave at efterforske eller retsforfølge hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser og finansiering af terrorisme samt sporing og beslaglæggelse eller indefrysning og konfiskation af kriminelle aktiver.

Departementet foreslår at loven gir en mer overordnet kategoribeskrivelse knyttet til de som omfattes av bokstav a, slik at innsynsretten etter § 11 gjelder «offentlige myndigheter». Det er aktuelt å gi en nærmere presisering (herunder opplisting) knyttet til gruppene som omfattes av kategori a og b. Dette vil da bli gjenstand for senere høring. Foruten myndighetene nevnt ovenfor i opplistingen, viser departementet allerede nå til at sikkerhetsmyndigheten og tilsynsmyndigheten for stiftelser er gitt utvidet innsynsrett, på lik linje med de «vedkommende myndigheter» som er opplistet ovenfor, i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere § 3-11.

Departementet mener at det bør foreslås en hjemmel til å gi forskrift om innsyn for øvrige. En forskriftshjemmel vil effektivisere arbeidet med å justere og gi innsyn for flere aktører (enn vedkommende myndigheter og rapporteringspliktige) etter hvert som det klarlegges hvilke løsninger det teknisk og juridisk sett er mulighet for og adgang til. Departementet føyer til at enkelte står i en særstilling, f.eks. presse og bestemte frivillige organisasjoner. Disse kan trolig få tilgang til opplysningene også om man i utgangspunktet krever «legitim interesse». Den nærmere avgrensingen og de tekniske løsningene må imidlertid da vurderes nærmere. Departementet ser i utgangspunktet for seg at utredning av rettslige og tekniske rammer for tilgjengeliggjøring til disse gruppene i forskrift er en prioritert oppgave videre, og det bes om høringsinstansenes syn på om også tilgang for andre grupper bør utredes i et hurtigspor.

Departementet understreker at denne løsningen ikke utelukker at en gjennom forskrift til slutt gir innsyn til «enhver», slik loven legger opp til i dag, dersom en vurderer at det er rettslig adgang til det. Lovendringene som foreslås her, er begrunnet i EU-domstolens avgjørelse og den rettslige tvilen som har oppstått, og at løsningen på EU-nivå, som er relevant for en fremtidig løsning, kan ligge frem i tid. Samtidig er det ønskelig å etablere registeret så raskt som mulig.

Det fremstår for øvrig hensiktsmessig å legge detaljregulering av innsynsordningen til forskrift. Departementet har derfor foreslått en hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om tilgang til registeret, blant annet om hvilke opplysninger som skal gjøres tilgjengelige, hvilke rapporteringspliktige, offentlige myndigheter og andre som skal gis tilgang til registeret, samt i hvilket omfang og på hvilken måte. Opplistingen er ikke ment uttømmende, jf. «blant annet». Departementet foreslår også en hjemmel til å fravike paragrafen i forskrift. Dette gjør blant annet at en kan regulere detaljer i innsynsordningen, uten at det er tvil om at forskriftsreguleringen kan legges til grunn ut fra trinnhøydeprinsippet, og at en også har mulighet for rask regeltilpasning dersom det er påkrevd i spesielle tilfeller.

Departementet tilføyer at artikkel 31 om truster har egne bestemmelser om innsynsrett, som avviker noe fra artikkel 30. Eventuelle særregler om innsyn i truster kan imidlertid etter departementets syn ivaretas gjennom forskrift og inngå i en senere høring.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Brønnøysundregistrene har på plass tekniske løsninger for innsyn for vedkommende myndigheter, enheter for finansiell etterretning og rapporteringspliktige gjennom tilgangsstyrte grensesnitt (API). For å sikre at den reelle rettighetshaveren, som ikke er en del av denne gruppen, kan finne hvilke opplysninger som er registrert om seg, må

det etableres en ordning for egeninnsyn. Departementet antar at en slik rett til egeninnsyn følger av GDPR artikkel 15.

Etter departementets syn fremstår den mest hensiktsmessige løsningen som en ordning for innsyn i egne opplysninger via Brønnøysundregistrenes Min side. Brønnøysundregistrene har estimert hva en slik løsning vil koste, anslagsvis kroner 500 000, og departementet legger til grunn at dette kan håndteres innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Egeninnsyn for utenlandske borgere uten norsk personnummer eller fødselsnummer kan etter omstendighetene kreve manuell behandling, og det kan etter omstendighetene være vanskelig å gi en bekreftelse på registrering uten en entydig identifikator som fødselsnummer. Departementet viser imidlertid til at selskapene etter forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere § 2-6 har plikt til å varsle de registrerte om registreringen. Departementet antar derfor at de registrerte som regel vil ha ytterligere opplysninger som kan danne grunnlag for identifisering, selv om de ikke har fødselsnummer som entydig identifikator.

6 FORSLAG TIL LOV OM ENDRINGER I LOV OM REGISTER OVER REELLE RETTIGHETSHAVERE

I

I lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere skal § 11 lyde:

§ 11. Tilgang til og avgivelse av registrerte opplysninger

(1) *Registrerte opplysninger om reelle rettighetshavere skal være tilgjengelige for:*

a. rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven

b. offentlige myndigheter.

(2) *Departementet kan gi forskrift om at andre fysiske eller juridiske personer skal eller kan gis tilgang til registrerte opplysninger.*

(3) *Departementet kan gi forskrift om tilgang etter første og andre ledd, blant annet om hvilke opplysninger som skal gjøres tilgjengelige, hvilke rapporteringspliktige, offentlige*

myndigheter og andre som skal gis tilgang til registeret, samt i hvilket omfang og på hvilken måte. Det kan i forskrift gjøres unntak fra reglene i denne paragrafen.

(4) Departementet kan *gi forskrift om* unntak fra innsyn i enkeltilfeller under ekstraordinære omstendigheter.

(5) Departementet kan *gi forskrift om* avgivelse av opplysninger fra registeret.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.