



Skatteetaten

Returadresse:
Postboks 6499 Etterstad, N-0606 OSLO

Vår dato
31. mars 2017

Din dato
20.12.2016

Saksbehandler
Amund Brusveen
Gunn-Heidi Tannum
Telefon

800 80 000
skatteetaten.no

Din referanse
13/3769-71

Org. nr:
996250318

Vår referanse
2016/1234045-9

Postadresse
Postboks 9200, Grønland
0134 OSLO

Finansdepartementet

Høring NOU 2016:27 - Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II

Vi viser til høring om Hvitvaskingslovutvalgets andre delutredning NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II, med høringsfrist 1. april 2017.

1. Generelt

Skatteetaten skal sikre finansieringen av velferdssamfunnet ved at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte. I dette arbeidet er hvitvaskingsreglene viktige. Etablerte rutiner og aktsomhetsregler hos de rapporteringspliktige gjør det vanskeligere å begå økonomisk kriminalitet, herunder skattekriminalitet. I tillegg hviler opplysningsplikten etter skatteforvaltningsloven § 7-3 på hvitvaskingsreglenes bestemmelser om kundetiltak. Reglene er også av sentral betydning for etatens informasjonsutveksling med utenlandske skattemyndigheter, hvor gjennomføringen av de folkerettslige forpliktelser følges opp av Global Forum.

Denne sammenhengen mellom hvitvaskingsreglene og skatteformål er i stadig økende grad anerkjent internasjonalt. I FATF-standardene fra 2012 er skattekriminalitet ansett som et primærlovbrudd til hvitvasking, og anerkjenner dermed det viktige forholdet mellom hvitvasking og skatteunndragelser. FATF-standardene er også innarbeidet i folkerettslige forpliktelser på skatteområdet, både når det gjelder automatisk informasjonsutveksling (AEOI) og bistandsanmodninger (EOIR). Global Forum følger opp om FATFs anbefalinger om reelle rettighetshavere er effektivt implementert også for skatteformål. Det er også utviklet en global standard for automatisk utveksling av informasjon om finansielle konti i skattesaker – Common Reporting Standard (CRS) – som i stor grad hviler på gjennomføringen av FATF-



standardene i de enkelte stater. I EU følger det samme av DAC2¹ og fjerde hvitvaskingsdirektiv (4AML). Det pågår fortsatt et internasjonalt arbeid for økt åpenhet om eierskap i selskaper, trustar og andre arrangementer for å hindre misbruk av disse både når det gjelder skatteunndragelser, hvitvasking og terrorfinansiering. Økt fokus på åpenhet for skatteformål kommer også til uttrykk i EU-kommisjonens endringsforslag av 5. juli 2016 til 4AML.

2. Lovens formål, og ny definisjon av hvitvasking og terrorfinansiering

Utvalget foreslår å fjerne "mv" i lovens tittel. Det foreslås også å endre hvitvaskingslovens formålsbestemmelse, slik at lovens formål i følge utvalget skal være "*å avdekke og forebygge to typer lovbrudd; hvitvasking og terrorfinansiering*". Utvalget foreslår deretter å bruke hvitvasking som koblingsbegrep i loven. Innholdet i dette begrepet vil derfor være avgjørende for hvilke myndigheter som får tilgang til opplysninger og hvilke formål disse opplysningene kan brukes til.

I forslag til § 2 er hvitvasking definert som "*handling beskrevet i straffeloven § 332 og § 337*" (heleri og hvitvasking). I følge utvalget er det handlingene som er objektivt beskrevet i disse bestemmelsene som skal anses som hvitvasking i hvitvaskingslovens forstand. Dette omfatter:

- å motta eller skaffe seg eller andre del i utbytte av en straffbar handling (heleri),
- å yte bistand til å sikre utbyttet av en straffbar handling for en annen ved for eksempel å innkreve, oppbevare, skjule, transportere, sende, overføre, konvertere, avhende, pantsette eller investere det, og gjennom konvertering eller overføring av formuesgoder (hvitvasking), og
- på annen måte skjule eller tilslore hvor utbyttet av en straffbar handling vedkommende selv har begått, befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, dets bevegelser, eller rettigheter som er knyttet til det (hvitvasking, dette omtales ofte som selvvask).

Etter gjeldende rett skal loven også forebygge og bekjempe profittmotivert kriminalitet, jf Ot.prp. nr. 3 (2008-2009) pkt 3.2.4. Dette omtales ofte som primærlovbruddene, og omfatter også skattekriminalitet. De straffbare handlingene kan her være dels overlappende med gjerningsbeskrivelsen i §§ 332 og 337, men vil ikke alltid være sammenfallende.

Det fremgår av kommentarene til ny § 2 at endringene ikke er ment å innebære en materiell endring. Vi mener likevel at foreslått ordlyd ikke tar tilstrekkelig høyde for det vide formålet etter gjeldende rett, og at dette på sikt kan skape uklarhet særlig i forhold til Skatteetatens tilgang på og bruk av opplysninger. Det bør ikke foreligge tvil om at Skatteetaten kan bruke opplysningene til undersøkelse av om skattepliktig har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, eller har unnlatt å gi pliktig opplysning (skattekriminalitet), jf handlinger objektivt beskrevet i skatteforvaltningsloven § 14-3 og straffeloven § 378. Vi er også bekymret for at utvalgets forslag til ordlyd kan virke begrensende på de rapporteringspliktiges undersøkelser ved mistanke om skatteunndragelser, siden dette ikke klart fremgår av utvalgets forslag til definisjon av hvitvasking men kun av forarbeidene.

¹ COUNCIL DIRECTIVE 2014/107/EU of 9 December 2014 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation

² Se høringsnotatet side 22.



Vi foreslår derfor at ordlyden endres slik at det tydelig fremgår at lovens formål også inkluderer å forebygge og avdekke profittmotivert kriminalitet.

I tillegg mener vi at det for visse opplysninger bør tillates at opplysningene anvendes for andre formål. Dette er nærmere omtalt nedenfor i punkt 3.

3. Tilgang til og bruk av opplysninger

Register over reelle rettighetshavere

Utvalget foreslår regler for å implementere direktivets bestemmelser om informasjon om reelle rettighetshavere. Det foreslås at reglene inntas i en særskilt lov. Loven pålegger selskaper og andre juridiske enheter i Norge samt norske forvaltere av utenlandske trustar og lignende arrangementer, å innhente og lagre opplysninger om reelle rettighetshavere og sende melding til et sentralt register.

Utvalget foreslår at offentlige myndigheter skal ha tilgang til registeret, jf. utkast til lov om register over reelle rettighetshavere § 11. Det er likevel ikke slik at alle offentlige myndigheter vil ha tilgang. Formålet med loven - forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering – vil etter forslaget begrense tilgangen slik at "*tilgangen til registeret er formålsstyrt, ikke organstyrt*". I tillegg foreslås det at rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven og andre med legitimt behov kan gis innsyn i registeret, jf. utkastet § 12. For andre med legitimt behov vil også lovens formål begrense tilgangen til opplysningene, og innsyn må i tillegg være nødvendig og proporsjonalt. Det foreslås samme innsyn i trustar og lignende arrangementer som i juridiske personer.

Skattedirektoratet forstår dette slik at offentlige myndigheters tilgang til registeret er uttømmende regulert i utkastet § 11, siden offentlige myndigheter med legitim interesse uansett vil være omfattet av denne bestemmelsen. Utvalget uttaler i denne forbindelse at "*På den annen side skal det ikke gis tilgang til registeret dersom formålet ikke er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Som eksempel kan nevnes ved ligningsmyndighetenes fastsettelse av ligning, eventuelt endringsligning*". Som nevnt under punkt 2 ovenfor kan det ikke være tvilsomt at Skatteetaten skal ha tilgang til og kan bruke opplysninger i registeret til å undersøke om det foreligger skattekriminalitet. Dette kan resultere i en endring av uriktig fastsetting («endringsligning») og straff (tilleggsskatt eller fengsel for skattesvik).

Utvalgets forslag om en formålsstyrt bruk av opplysningene innebærer imidlertid at det er usikkert om Skatteetaten kan anvende opplysninger i registeret til andre skatteformål, herunder oppfølging av tredjepartsopplysninger, informasjonsutveksling med utenlandske skattemyndigheter og skattyters egenfastsettelse. Behov for tilgang til registeret for disse formål er kort redegjort for nedenfor.

Oppfølging av opplysningsplikt for tredjeparter

Skatteforvaltningsloven § 7-3 gjennomfører den globale standarden for automatisk utveksling av informasjon om finansielle konti i skattesaker (CRS) i norsk rett, men hviler på hvitvaskingsreglernes bestemmelser om kundetiltak. I denne forbindelse har EU sett det nødvendig å gjennomføre endringer som sikrer at skattemyndighetene har tilgang til opplysninger som er innsamlet etter 4AMLD, se direktiv



(EU) 2016/2258 (også omtalt som DAC5), blant annet tilgang til register over reelle rettighetshavere. Det fremgår av direktivets fortale punkt 3 at slik tilgang er nødvendig for å sikre at skattemyndighetene effektivt kan overvåke de finansielle institusjonenes etterlevelse av standarden. Direktivet er ikke EØS-relevant, og det foreligger dermed ikke noen forpliktelse til å gi Skatteetaten tilgang til registeret for dette formål. Likevel er det liten grunn til å legge seg på en strengere linje enn øvrige europeiske land. Skatteetaten har tilsvarende behov som øvrige europeiske skattemyndigheter i arbeidet med å sikre norske institusjoners etterlevelse av CRS-standard. Vi er usikre på om dette formål er omfattet av lovens formålsdefinisjon "*å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering*", men registrerer at den svenske regjeringen³ ikke anser dette å være uforenelig med formålet om å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering.

Informasjonsutveksling med utenlandske skattemyndigheter

Skatteetaten håndterer informasjonsutveksling med utenlandske skattemyndigheter, hvor avtaler sørger for utveksling av informasjon som er "overskuelig relevant" for forvaltning eller håndhevelse av intern skattelovgivning i den anmodende stat. Etter avtalene er Norge folkerettslig forpliktet til å gi opplysninger som er "overskuelig relevante" for skatteformål, uten at det nødvendigvis dreier seg om skattekriminalitet. Internasjonale standarder setter krav til hvilken informasjon som skal være tilgjengelig i den enkelte stat, og overholdelse av disse følges opp av Global Forum. Det stilles blant annet krav til tilgang på informasjon om juridiske eiere og reelle rettighetshavere (beneficial owners). Det er derfor kritisk at Skatteetaten har tilgang til registeret også for dette formål. Fremover forventes det økt internasjonal utveksling mellom skattemyndigheter av registerinformasjon om reelle rettighetshavere. En streng nasjonal formålsbegrensning kan hindre oppfyllelse av folkerettslige forpliktelser og videre utvikling av internasjonalt samarbeid.

Egenfastsettelse

Dersom registeropplysningene ikke kan anvendes til alminnelig forvaltningsvirksomhet kan eksempelvis opplysninger om norsk skattepliktig som er tilgodesett i en utenlandsk trust forvaltet i Norge, trolig ikke brukes til å informere den skattepliktige om hans skatterettslige forpliktelser i eller i forkant av skattemeldingen. Opplysningene kan imidlertid senere anvendes til å kontrollere om han gjennomførte en korrekt egenfastsettelse. En slik begrensning støtter ikke opp under en effektiv og moderne skatteforvaltning og er neppe i favør av skattepliktiges egeninteresser. Skillet kan også være utfordrende å håndtere i praksis, fordi det ikke alltid vil være klare grenser mellom hva som er forebygging av økonomisk kriminalitet og hva som er alminnelig forvaltning. Det er også et paradoks at Skatteetaten vil kunne anvende tilsvarende informasjon om reelle rettighetshavere mottatt av utenlandske skattemyndigheter (CRS) til ordinært etterlevelsesarbeid (skatteformål), men etter utvalgets forslag vil ha strengere begrensning på bruk av opplysninger fra et norsk register.

Vi kan ikke se at det er nødvendig å praktisere en så streng formålsbegrensning som utvalget legger opp til, og mener det er gode grunner for at det tillates at opplysningene kan anvendes også til andre formål.

³ Se Lagrådsremiss "*Ytterligere åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*", kapittel 16.7.1, datert 23.02.2017..



Direktivet åpner også for dette, jf. gjeldende direktiv note 15 i fortalen: *"For that purpose, Member States should be able, under national law, to allow for access that is wider than the access provided for under this Directive"*. Vi viser også til forslagene til endring av 4AMLD hvor skattemyndigheter er eksplisitt nevnt som offentlig myndighet som skal ha tilgang til registeret. Det vises også til at man i Sverige innstiller på at Skatteverket skal ha en ubegrenset tilgang til registeret⁴.

Vi foreslår derfor at Skatteetaten gis tilgang til registret og at opplysningene kan brukes til skatteformål.

Definisjonen av hva som er legitim interesse er også overlatt til nasjonal gjennomføring, og det er derfor ikke nødvendig å begrense dette til det formål utvalget har foreslått, så lenge det tas hensyn til «data protection and privacy concerns». Enkelte land⁵ har tilsynelatende allerede innført offentlig tilgjengelige registre. Norge har en lang tradisjon med offentlig tilgjengelige registre over juridiske eiere. Vi kan ikke se at dette hensynet er særlig diskutert av utvalget.

Opplysninger som skal følge en betaling i betalingskjeden

Utvalget har foreslått en forskriftshjemmel om opplysninger som skal følge betalinger i betalingskjeden, som gjennomfører forordning (EU) 2015/847 i norsk rett. Forordningen gir regler om hvilken informasjon om betaler og betalingsmottaker som skal følge pengeoverføringer gjennom betalingskjeden. Dette gjør det mulig å spore betalinger i større grad enn i dag, siden tidligere forordning ikke stiller krav til at informasjon om betalingsmottaker skal følge betalinger. I utgangspunktet omfattes alle pengeoverføringer som sendes eller mottas av en betalingstjenesteyter eller yter av mellomliggende betalingstjenester, etablert i EU. Det er imidlertid enkelte unntak. Vi har enkelte kommentarer til forordningen, se punkt 5 nedenfor. I dette punkt 3 omtales kun formålsbestemt tilgang til opplysningene.

Valutaregisteret

Skatteetaten er registerfører for Valutaregisteret, som inneholder informasjon om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Foruten Skatteetaten har også politiet, Tolletaten, NAV og Finanstilsynet tilgang til registeret. Etter valutaregisterloven § 5 skal foretak som driver valutavirksomhet gi informasjon om person eller foretak som mottar og sender, eller fører betalingsmidler inn eller ut av Norge. I praksis er det tilfeller der de rapporteringspliktige ikke kan gi informasjon om den faktiske mottaker av pengene. Forordningen innebærer at alle pengeoverføringer som sendes eller mottas av en betalingstjenesteyter eller yter av mellomliggende betalingstjenester i Norge skal sikre at opplysninger om både betaler og betalingsmottaker sendes eller mottas. Dette innebærer at rapporteringspliktige etter valutaregisterloven § 4 heretter som hovedregel skal ha nødvendig informasjon om både betaler og betalingsmottaker, og derfor kan oppfylle sine opplysningsplikter etter loven.

Utvalget har foreslått at opplysninger om betaler og betalingsmottaker etter forordningen bare skal gis til myndigheter som har til oppgave å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Valutaregisterlovens formål er «å forebygge og bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og

⁴ Se Lagrådsremiss "Ytterligere åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism" kapittel 16.7.2.

⁵ Estland, Romania og Slovenia, og i tillegg har UK varslet at de vil gjøre det, se Commission Staff Document, Impact Assessment, SWD (2016) 223 final, datert 5.7.2016 side 100 og 102.



avgiftsbetaling, ved at kontroll- og etterforskningsorganene får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og fysisk eller elektronisk overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge. Opplysningene i registeret skal også kunne brukes til ivaretagelse av Norges Banks oppgaver etter sentralbankloven, Finanstilsynets oppgaver etter finanstilsynsloven og i forbindelse med kontroll av gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners sikkerhetsråd, jf. lov 7. juni 1968 nr. 4». Vi antar at dette formålet er forenlig med forordningens formål om å forhindre, avdekke og undersøke hvitvasking og terrorfinansiering, jf artikkel 1.

Opplysningsplikt etter skatteforvaltningsloven

Det vises også til skatteforvaltningsloven § 10-2 andre ledd om tredjeparters plikt til å gi opplysninger om pengeoverføringer, innskudd og gjeld, herunder hvem som er parter i overføringene, på deres konti tilhørende skattepliktig. Plikten gjelder uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Dette innebærer at betalingstjenesteytere er pliktig til å gi opplysninger om betalere og betalingsmottaker. Det antas at dette er i tråd med forordningen, i og med at slike forespørsler gjennomføres for å undersøke om skattepliktig har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, eller har unnlatt å gi pliktig opplysning (skattekriminalitet).

Nasjonale kontoregistre

Det fremgår av utredningen kapittel 1.5 at EU-kommisjonen 5. juli 2016 fremla forslag til endringer i 4AMLD. Utvalget viser til at kommisjonen her foreslår at det skal opprettes sentraliserte registre eller andre metoder for innsamling av opplysninger om fysiske personers innehav av bank- og betalingskonti, slik at det er mulig å identifisere alle konti som tilhører en enkeltperson. Det vises til at mekanismen kun skal inneholde et minimum av nødvendige opplysninger for gjennomføring av etterforskning i tilknytning til forebygging og avdekking av hvitvasking og terrorfinansiering.

Vi kan ikke se at endringsforslagene er omtalt i den videre utredningen, men vil likevel knytte noen kommentarer til dette punktet. Av kommisjonens endringsforslag⁶ artikkel 32a fremgår at oversikten skal omfatte konti for både fysiske og juridiske personer, og at FIU og kompetente myndigheter skal ha direkte tilgang. Skatteetaten har allerede i dag en oversikt basert på den årlige tredjepartsrapporteringen av innskudds- og lånekonti, jf. skatteforvaltningsloven § 7-3. Dette er opplysninger som anvendes både i den alminnelig forvaltningen, herunder forhåndsutfylling av skattemeldingen, og ved undersøkelser av skattekriminalitet. Dersom endringsforslagene blir gjeldende, har Skatteetaten likevel behov for en direkte tilgang til et mer oppdatert register. Det antas at direktivet vil åpne for dette, siden en rekke EU-land⁷ i dag allerede har sentrale registre som er tilgjengelig også for andre formål: *"Currently at least twelve Member States have automated central registries or mechanisms in place that are accessible to a broader range of authorities for a broader purpose"*. En rekke av disse er tilgjengelig for skattemyndigheter⁸.

⁶ COM(2016) 450 final, 2016/0208 (COD)

⁷ Commission Staff Document, Impact Assessment, SWD (2016) 223 final, datert 5.7.2016, side 39.

⁸ Annex 7 punkt 4 side 163.



Hvitvaskingsmeldinger

Vi ser også andre internasjonale initiativ om bruk av informasjon til skatteformål. En arbeidsgruppe i OECD har gitt følgende anbefalinger⁹ om tilgang til og bruk av hvitvaskingsmeldinger:

Given the role of tax administrations in identifying and reporting serious crimes, such as tax evasion, bribery, corruption, money laundering and terrorism financing under the whole of government approach, in order to maximise the effective use of STRs:

- *subject to the necessary safeguards, tax administrations should have the fullest possible access to the STRs received by the FIU in their jurisdiction; and*
- *to achieve this, jurisdictions should look to not only provide the legislative framework to allow tax administration access to STRs but also look to ensure the operational structure and procedures facilitate the maximum effectiveness in the use of STRs.*

Anbefalingene er utarbeidet etter en gjennomgang av 28 lands tilgang til og bruk av slike opplysninger. Det fremgår at nær halvparten¹⁰ av landene har tilgang til opplysningene for bruk både i kriminelle og i sivile saker, men at mer kan gjøres for å fjerne barrierer for økt samarbeid mellom FIU og skattemyndigheter.

4. Anvendelsesområde

Forhandlere av varer

Rapporteringsplikt vs kontantforbud

Utvalgets flertall har foreslått at rapporteringsplikten for forhandlere av varer opprettholdes, under tilsyn av Skatteetaten, jf forslag til § 45. Utvalgets mindretall foreslår at det heller innføres et kontantforbud.

Skattedirektoratet har tidligere gitt merknader til lovutvalgets første delutredning¹¹ hvor samme spørsmål ble tatt opp, hvor vi støtter opprettelsen av et tilsyn for forhandlere av varer/gjenstander.

Skatteetaten ønsker å ta samfunnsansvar og stiller seg ikke negative til at en slik oppgave blir lagt til etaten. Vi har imidlertid noen merknader knyttet til vurdering av en eventuell plassering av tilsynsansvar i Skatteetaten. Det vises til tidligere hørings svar til delutredning I og vårt notat til Finansdepartementet av 12. februar 2013¹², hvor dette ble utredet nærmere.

Tilsyn av rapporteringspliktig etter hvitvaskingsloven er ikke innenfor Skatteetatens kjerneoppgaver. Det vil sannsynligvis ikke være samsvar med hvilke kontrollobjekt som blir valgt ut for skatte- og avgiftskontroll og kontrollobjekter som blir valgt ut til tilsyn etter hvitvaskingsloven. Etter vår vurdering må et tilsyn bygges opp på siden av eksisterende skatte- og avgiftskontroll. En alternativ oppfølging av et

⁹ «Improving Co-operation between Tax and Anti-Money Laundering Authorities: Access by tax administrations to information held by financial intelligence units for criminal and civil purposes» (2015)

¹⁰ Rapporten s 12 siste avsnitt.

¹¹ NOU 2015:12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, første delutredning, av 6. november 2015

¹² Med vår saksref: 2012/546462



kontantforbud, vil også medføre bruk av etatens ressurser. Avskaffelse av kontanter vil kunne gi en betydelig effekt i arbeidet mot skattekriminalitet, hvitvasking og annen kriminalitet. Vi tror imidlertid at dette må vurderes i annen og bredere sammenheng.

Skatteetaten er de siste årene tilført en rekke nye oppgaver. Etatens samlede kapasitet til å ta imot nye oppgaver må også være en del av vurderingen, både når det gjelder plassering og hvilke rammebetingelser som skal gis ved tildeling av tilsynsoppgaven. Vi forutsetter at vi kan komme tilbake til dette.

Andre betalingsmidler enn kontanter

Utvalget har vurdert å utvide virkeområdet for forhandlere av varer til å omfatte ikke bare kontanter men også utenlandske betalingskort. Det vises til at forskjellsbehandling av ulike betalingskort kan rammes av forbudet i EØS-avtalens artikkel 4 og at det kan by på problemer å kartlegge hvor et kort er utstedt. Utvalget foreslår derfor ikke at rapporteringsplikten utvides til å omfatte andre betalingsmidler enn kontanter.

Basert på kortets BIN-nummer er det normalt enkelt å kartlegge hvor et kort er utstedt. Det finnes åpne kilder på nett hvor det er mulig å gjennomføre et søk som normalt gir svar på utstederland. Vi har imidlertid forståelse for at dette kan være upraktisk å gjennomføre i en salgssituasjon. Modus for bruk av kort til hvitvasking kan også variere fra ulike land og for ulike typer kort over tid. Det kan dessuten som utvalget påpeker være problematisk å forskjellsbehandle kort utstedt i Norge og i utlandet. Et alternativ kan derfor være at kort sidestilles med kontanter.

Betalingskort overtar i stadig større grad for kontanter. Dersom det kun skal gjennomføres kundekontroll ved betaling i kontanter, vil effekten på sikt trolig bli minimal. Betalingskort overtar i økende grad kontanternes funksjon. Ved bruk av anonyme betalingskort er det mulig å fortsette kriminalitet og hvitvaske penger uten å bli oppdaget, fordi det ikke er mulig eller svært ressurskrevende å finne ut hvem kortholderen er. Dette gjelder både utenlandske betalingskort og forhåndsbetalte kort. I mange saker der kort anvendes til hvitvasking, ser vi at bruken ofte er spredd på mange anonyme kort. Dette innebærer at beløpsgrenser på forhåndsbetalte kort ikke virker effektivt.

Vi har merket oss at EU kommisjonen utreder¹³ risikoen knyttet til forhåndsbetalte kort. Vi antar derfor at det vil komme endringer knyttet til slike kort. Det vurderes både å senke beløpsgrensen og innføre kundekontroll ved bruk av kortene på nett. Vi kan ikke se at det er diskutert om det bør innføres kundekontroll ved bruk på et fysisk brukersted.

Det kan likevel være mulig å regulere identifisering etter norsk rett. Etter bokføringsloven § 5 skal den bokføringspliktige utarbeide kunde- og leverandørspekifikasjon. Det gjelder særlige regler om dokumentasjon av kontantsalg, jf bokføringsforskriften delkapittel 5-3. Kjøper skal være angitt dersom vederlaget er på 40.000 kroner eller mer og betales med kontanter. Dette gjelder ikke ved betaling med betalingskort. Det bør vurderes om bokføringsloven på dette punkt endres til å omfatte vederlag med

¹³ Se Comission staff working document Impact Assessment SWD(2016) 223 final, datert 5.7.2016 kapittel 2.3, 6.3.3 og 8.3.



betalingskort. Vår erfaring er at kunden normalt ønsker å registrere større kjøp i eget navn pga reklamasjoner feks ved kjøp av hvitevarer. Vi viser her til EU-kommisjonens utredning av forhåndsbetalte kort, hvor det fremgår at kunden vil være mer villig til å gjennomgå kundekontroll når vedkommende allerede av andre grunner identifiserer seg i en kjøpsprosess. Der kunden allerede er identifisert, antar vi at det vil være lite byrdefult for forhandlere å rapportere eventuelle mistenkelige transaksjoner.

Folkefinansiering/crowdfunding

Utvalget har vurdert hvorvidt donasjonsbasert crowdfunding bør underlegges hvitvaskingsloven. Vi forstår utvalget dithen at begrepet «donasjonsbasert» her også inkluderer belønningsbaserte crowdfundingstjenester. Investeringsbaserte tjenester vil allerede omfattes av loven som verdipapirforetak.

Vi deler utvalgets oppfatning om at crowdfunding foreløpig er lite utbredt i Norge, og at markedet preges av få aktører. Vi vil likevel bemerke at dette raskt kan endre seg.

I Svergie har Skatteverket¹⁴ pekt på crowdfunding, kryptovalutaer og andre former for utlån av kapital som en av sektorene med størst vekstpotensial innen delingsøkonomien. Internettbasert crowdfunding har opplevd sterk vekst i Europa, USA og Japan de siste årene, og det er rimelig å tro at det kun er et tidsspørsmål før denne typen tjenester også blir mer vanlig i Norge.

Skatteetaten har per i dag lite kontrollerfaring med crowdfundingstjenester, men vi deler utvalgets oppfatning om at slike tjenester kan utgjøre en risiko. Både manglende offentlig regulering og tilsyn, kombinert med uklar internkontroll hos den enkelte tjenestetilbyder, gjør at risikoen for at crowdfunding misbrukes til formål som svindel, skatteunndragelser, hvitvasking og terrorfinansiering helt klart er tilstede. Dette gjelder spesielt for donasjons- og belønningsbaserte modeller. Vi er også kjent med konkrete erfaringer fra andre land hvor crowdfunding har blitt brukt til terrorfinansiering¹⁵.

Vi er derfor enig med utvalget at det gis forskriftshjemmel for at hvitvaskingslovens anvendelsesområde kan utvides til å gjelde crowdfunding og at tidspunktet for dette bør vurderes løpende basert på utviklingen i denne risikoen.

Virtuell valuta

Det er i dag svært få vekslingsplattformer for virtuell valuta i Norge, og det finnes også i liten grad regelverk for denne typen virksomheter. Slik sett deler vi utvalgets oppfatning om at det ikke er hensiktsmessig at dagens vekslingsplattformer for virtuell valuta underlegges hvitvaskingsloven – basert på dagens omfang.

¹⁴ Se rapporten «Delingsekonomi – Kartlegging och analys av delingsekonomis påverkan på skattesystemet» (2016)

¹⁵ Se blant annet FATF-rapporten «Emerging Terrorist Financing Risks» (2015).



Samtidig vil vi bemerke at både Skatteetatens egne kontrollerfaringer, samt erfaringer fra politiet, viser at handel med Bitcoin i høy grad kan knyttes til kriminelle aktører i Norge, og da særlig til narkotikavirksomhet. Dette samsvarer også med erfaringer fra andre land, hvor det finnes flere eksempler på at virtuell valuta har blitt brukt til hvitvasking av narkotikaomsetning. Videre peker EU på at en av de vesentlige endringene i det fjerde hvitvaskings-direktivet nettopp er at vekslingsplattformer for virtuell valuta skal underlegges regelverket¹⁶. Kommisjonen begrunner blant annet dette med risikoen for at virtuell valuta kan brukes av terrororganisasjoner til å omgå det tradisjonelle finanssystemet, og dermed skjule sine transaksjoner. Også FATF påpeker at pengeoverføringer gjennom virtuell valuta har blitt brukt til terrorformål¹⁷.

Vi mener derfor at risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering ved bruk av virtuell valuta allerede er reell, og at denne ikke bør undervurderes. Som utvalget selv peker på «*vil det være grunn til å gjøre en fornyet vurdering av rapporteringsplikten*» dersom en slik risiko viser seg å være tilstede. Vi oppfordrer til at en slik vurdering tas med det første, basert på at risikoen allerede synes å være reell.

Vi er ellers enig med utvalget i at det er fornuftig å regulere spørsmålet om vekslingsplattformer for virtuell valuta i forskriftsform.

Agenter

Skattedirektoratet er enig i utvalgets beskrivelse av risiko og støtter utvalgets forslag om at agenter av utenlandske betalingsforetak underlegges loven som rapporteringspliktige.

5. Andre forhold

Register over reelle rettighetshavere – Oppfølging av FATFs anbefalinger

Utvalget foreslår regler som implementerer direktivets bestemmelser om informasjon om reelle rettighetshavere. Det er gjort unntak for juridiske personer opptatt til handel på regulert marked eller markeds plass med tilsvarende krav til opplysningsplikt om eierforhold. Det vises til at tilsvarende unntak finnes i definisjonen av reell rettighetshaver i 4AMLDD artikkel 3 punkt 6 bokstav a, og at unntaket er innført i Sverige og i Danmark. Det fremgår ikke av utredningen hva som menes med "*tilsvarende opplysningsplikt om eierforhold*", men vi antar at det her siktes til flaggingsreglene og at disse anses av utvalget å sikre tilstrekkelig transparen s slik 4AMLDD krever, jf artikkel 3 punkt 6 bokstav a.

Utvalget fikk i oppdrag å implementere 4AMLDD, men også å følge opp merknader i FATFs evalueringsrapport som går ut over dette. Spørsmålet er derfor om tilpasningen til 4AMLDD sikrer tilstrekkelig transparen s etter FATF-standardene. Som kjent anbefalte FATF i sin evalueringsrapport av Norge at følgende tiltak burde gjennomføres når det gjelder "transparency and beneficial ownership":

¹⁶ EU-kommisjonens faktaark «Questions and Answers: Anti-money Laundering Directive» (2016)

¹⁷ Se rapporten «Emerging Terrorist Financing Risks» (2015).



12. Norway should take measures to ensure that beneficial ownership information of Norwegian legal entities is available when they are owned by foreign entities.

Det er uklart om oppfølgingen av anbefalingen er tilstrekkelig vurdert av utvalget. Det fremgår ikke hvilke vurderinger utvalget har gjort mellom FATFs anbefaling og hvorvidt implementeringen av 4AMLD er tilstrekkelig. Forholdet Norge fikk kritikk for gjelder utenlandske aksjonærs forvalterregistrerte aksjer i norske selskaper. Etter vår erfaring er dette nettopp aktuelt i norske selskap opptatt til handel på regulert marked eller markeds plass, og i mindre grad i øvrige norske selskap.

Opplysninger som skal følge en betaling i betalingskjeden

Skatteetatens utfordringer knyttet til sporbarhet

Skatteetaten har vurdert nye digitale betalingsløsninger som også er omtalt i det første betalingstjenestedirektivet (2007/64/EF). De ulike løsningene tilbyr ulike tjenester, men flere av de har den likhet at pengestrømmene går gjennom kanaler som gjør det vanskelig å spore både betaler og betalingsmottaker. Erfaringer viser at det ikke alltid har vært mulig for aktører i Norge å gi informasjon om hvem som er den endelige betaler og betalingsmottaker. Eksempelvis har Skatteetaten opplevd at det er vanskelig å spore hvem som er sender og mottaker ved overføringer via utenlandske nettbaserte betalingstjenester, selv om betalingene til og fra Norge skjer gjennom bankkonto i norsk bank. Vi er usikre på om forordningen vil innebære større sporbarhet for slike transaksjoner, jf artikkel 2 nr 1 om unntak for tjenester som nevnt i betalingstjenestedirektivet artikkel 3 bokstav a til m og o. Det er uklart om unntaket i artikkel 3 bokstav m for interne transaksjoner kan medføre at denne type transaksjoner fortsatt ikke vil bli tilstrekkelig identifisert.

Vi ser det som svært positivt at forordningen gjør det mulig å spore betalinger i større grad enn i dag, og merker oss at utvalget har foreslått en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om gjennomføringen. Skattedirektoratet ser dette som et viktig arbeid, og gir gjerne mer konkrete innspill om de praktiske utfordringer etaten i dag møter.

Lagring av opplysninger

I alvorlige saker er Skatteetatens endringsadgang 10 år etter utløpet av skatteleggingsperioden, jf skatteforvaltningsloven § 12-6. Opplysninger om kontoforhold og pengeoverføringer er ofte helt avgjørende for at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne avdekke slike unndragelser. Dette er også noe av bakgrunnen for at banker og finansieringsforetak har 10 års oppbevaringsplikt for kontoopplysninger og bokførte opplysninger som inngår i slike spesifikasjoner, jf bokføringsforskriften § 8-13-4. Vi vil understreke at hvem som er parter i eventuelle overføringer er av stor betydning for å kunne undersøke om det foreligger skatteunndragelser. Skattedirektoratet anbefaler derfor at opplysningene om betaler og betalingsmottaker skal lagres i 10 år, jf forordningen artikkel 16 punkt 2.

Kundekontroll - Lagring og sletting av opplysninger

Utvalget foreslår at rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven skal lagre opplysninger om reelle rettighetshavere i fem år etter at kundeforholdet ble avsluttet. Tilsvarende skal selskaper mv som er



rapporteringspliktig til register over reelle rettighetshavere lagre opplysningene i fem år etter at vedkommende opphørte å være reell rettighetshaver. Dette forslaget er ikke harmonisert med reglene som følger av Common Standard on Reporting and Due Diligence for Financial Account Information (CRS). CRS er implementert i norsk lov i Skatteforvaltningsloven og Skatteforvaltningsforskriftens kapittel om opplysningsplikt om finansielle forhold og forsikringer. Etter CRS skal opplysninger om kontohavere og reelle rettighetshavere lagres i fem år etter året opplysningene skal *rapporteres* (jf. kommentarene til Section IX). CRS stiller dermed krav til at opplysningene oppbevares i ett år lenger enn det som følger av utvalgets forslag. Av hensyn til at de personene som er underlagt loven skal ha en felles frist å forholdes seg til, foreslås fristen i lovforslaget utvidet til 6 år.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Anvendelsen av hvitvaskingsreglene for skatteformål bidrar til bedre håndhevelse av skattelovgivningen, samtidig som man unngår kostnader og unødvendig kompleksitet som ville følge av separate standarder. Skattedirektoratet mener derfor det er viktig at det ses hen til intensjonene om økt åpenhet i det internasjonale arbeidet ved gjennomføring av nye hvitvaskingsregler i Norge. Dette gjelder særlig ved formålsstyrt tilgang til og bruk av opplysninger.

Når det gjelder eventuelt tilsyn av forhandlere av varer alternativt oppfølgingen av et kontantforbud, viser vi til tidligere hørings svar til delturedning I og vårt notat til Finansdepartementet av 12. februar 2013.

Med hilsen

Line Wilberg
Underdirektør
RA/Metodeutvikling
Skattedirektoratet

Amund Brusveen

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer