NHO Næringslivets Hovedorganisasjon
Confederation of Norwegian Enterprise

Finansdepartementet
via høringsportal

Vår dato:	31.03.2017
Deres dato:	20.12.2016
Vår referanse:	
Deres referanse:	13/3769

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

NHO viser til Finansdepartementets høring om utredningen fra hvitvaskingslovutvalget. Nedenfor følger våre innspill og kommentarer til utredningen.

Innledning

I delutredning II er forpliktelsene på de rapporteringspliktige gjennomgått. Vår vurdering er at forpliktelsene øker betydelig i omfang i forhold til i dagens lov. Utvalget foreslår dessuten å inkludere flere virksomheter i regelverket, samt en lov som vil gjelde for rundt 450 000 juridiske enheter i Norge.

Som understreket i vårt høringssvar til den første delutredningen, slutter vi oss til formålet med reguleringene på europeisk nivå og til arbeidet i Financial Action Task Force (FATF). Direktivet, FATFs anbefalinger og FATF-evalueringen av Norge fra 2014 må være grunnleggende premisser for norsk regelverk.

Vi mener konsekvensene for bedriftene av lovgivningen går på tvers av Regjeringens mål om å redusere de administrative kostnadene for bedriftene. Innenfor rammene av direktivet forventer vi derfor at Regjeringen gjennomfører direktivet på den måten som gir minst mulig belastning for bedriftene, i egenskap av rapporteringspliktige så vel som kunder hos rapporteringspliktige.

Hvis forhandlere av varer – mange av dem små bedrifter –fortsatt skal være forpliktet til å ta imot kontantbeløp større enn 40 000 kroner, vil de bli påført ytterligere kostnader gjennom regelverket. Samtidig er det sannsynlig at mange av disse bedriftene i praksis ikke kan spille en særlig stor rolle i forebygging og avdekking av hvitvasking og terrorfinansiering. Vi mener derfor at forhandlere av varer ikke bør være forpliktet til å ta imot store kontantbeløp. Dette er i tråd med forslaget i Prop. 76 L (2016-2017).

Oppsummering av våre hovedkommentarer til utredningen

- Utvalgsflertallets forslag til ansvar for styremedlemmer og daglig leder hos rapporteringspliktige går lenger enn det som er nødvendig etter direktivet. Ansvaret bør ikke strekkes lenger enn det direktivet krever.

Middelthuns gate 27
Majorstuen, Oslo, Norway
PB 5250 Majorstuen
N-0303 Oslo, Norway
+47 23 08 80 00
firmapost@nho.no
www.nho.no
Org. no. 955 600 436

- Forpliktelsene etter begge lovene bør være klarere i de situasjonene det er klart at det ikke finnes noen reell rettighetshaver.
- Innholdet i den "risikobaserte tilnærmingen" bør utdypes for å ta hensyn til de store forskjellene det er mellom rapporteringspliktige når det gjelder omfanget av hvitvasking og terrorfinansiering de kan bli involvert i.
- I motsetning til utvalgsflertallet mener vi at direktivet ikke krever at kundetiltak utenfor kundeforhold omfatter "transaksjonens formål og tilsiktede art".
- Departementet bør revurdere om det er nødvendig at alle juridiske enheter skal være omfattet av loven om register over reelle rettighetshavere.

På grunn av det store omfanget av utredningen kommenterer vi i det følgende kun punkter der vi mener det er behov for utfyllende vurderinger og der vi ikke er fullt ut enig med utvalgets eller utvalgsflertallets vurderinger og konklusjoner.

Ett av medlemmene i utvalget er oppnevnt etter forslag fra NHO. Dette innebærer ikke uten videre at NHO står inne for all omtale, alle vurderinger og nyanser mv. i utredningen, selv om medlemmet ikke har skrevet særmerknad eller dissens. Konklusjonene slutter vi oss i det vesentlige til. Våre kommentarer tar ikke hensyn til forslaget om kontantforbud i Prop. 76 L (2016-2017) som Stortinget skal behandle.

2 Formål og definisjoner

2.2 Lovens formål

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at formålet med loven er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.

Videre foreslår utvalget å presisere "de rapporteringspliktiges rolle" i arbeide med forebygging og avdekking. Begrunnelsen for forslaget er "direktivets fokus på beskyttelsen av det finansielle system" (og sektor) samt tydeliggjøring av de nevnte rollene. Vi mener det er uklart hvilken betydning denne delen av formålsbestemmelsen er ment å skulle ha.

2.3 Begreper og definisjoner

2.3.2 EØS-rett

<u>2.3.2.6 Øverste ledelse</u>

Utvalget referer til at "senior management" i forrige (tredje) direktiv er oversatt til "øverste ledelse" i norsk versjon. Videre omtaler utvalget under dette punktet "andre formuleringer som refererer til personer på ledelsesnivå", blant annet i artikkel 36 nr. 4 og 58 nr. 3. Vi viser til kommentarer til punktene 2.3.4.7, 3.2.4.3 og 4.5 når det gjelder vår forståelse av disse formuleringene.

2.3.4 Utvalgets vurderinger

2.3.4.4 Reell rettighetshaver

Definisjonen av reell rettighetshaver vil være av betydning både for rapporteringspliktiges kundekontroll og for registreringsplikten.

Utvalget legger til grunn at direktivet regulerer situasjonen der "det ikke er mulig" å finne reell rettighetshaver, antagelig med henvisning til definisjonen i artikkel 3 nr. 6 bokstav a punkt ii om at "no person ... is identified".

I punkt 12.5.5.1 (innhenting av opplysninger om reell rettighetshaver) legger utvalget til grunn at det i praksis kan være tre ulike utfall av innhentingen av opplysninger om reell rettighetshaver. Etter vår vurdering er et mulig utfall av innhenting av opplysninger også at man konstaterer at ikke finnes noen reell rettighetshaver. For eksempel kan et aksjeselskap ha så mange aksjeeiere at ingen har innflytelse som gir kontroll. Utvalget beskriver dette som mulighet nr. 2, men da slik at det "er svært lite sannsynlig at det er mulig" å utpeke reell rettighetshaver.

Det er foreslått i § 9 at rapporteringspliktige skal innhente opplysninger om reell rettighetshaver og bekrefte identiteten til reell rettighetshaver. I fjerde ledd er situasjonen omtalt der "det ikke er mulig å klarlegge hvem som er reell rettighetshaver" osv. Vi mener det bør gå klarere frem hvilke forpliktelser rapporteringspliktige skal ha hvis det faktisk blir klarlagt at kunden ikke har noen reell rettighetshaver.

Noe tilsvarende gjelder for forpliktelsene i utkastet til lov om register over reelle rettighetshavere mv. Paragraf 8 første ledd annet punktum bør angi klarere at den gjelder både når det ikke er mulig å klarlegge hvem som er reell rettighetshaver og når det er klarlagt at det ikke finnes noen reell rettighetshaver. For en juridisk person uten reelle rettighetshavere er det ikke tilfredsstillende om det går frem av registeret at det er umulig å klarlegge hvem som er reelle rettighetshavere.

At det ikke finnes noen reell rettighetshaver vil trolig gjelde for en stor del av de som er omfattet av loven om registrering av reelle rettighetshavere. Spørsmålet om innhold i kundekontroll og registreringsplikt er altså praktisk.

2.3.4.7 Øverste ledelse

Flertallet i utvalget foreslår at "øverste ledelse" hos rapporteringspliktige skal ha lovpålagte forpliktelser. Styremedlemmer og daglig leder skal være en del av den øverste ledelse, se utkastet § 2 bokstav l, og forpliktelsene er regnet opp i utkastet § 4 tredje ledd. Overtredelse av forpliktelsene vil ha en sanksjonsramme på 10 mill. kroner, se § 51 første ledd. Rammen er 50 mill. kroner når det er snakk om øverste ledelse i visse finansinstitusjoner ved nærmere bestemte overtredelser, se § 51 annet ledd bokstav b.

Ved næringsdrivendes overtredelse av næringslovgivning bør det etter vår mening være foretakene som først og fremst skal være pliktsubjekter. Vi oppfatter også at dette er det vanligste i norsk næringsregulering. Foretakene har de sterkeste incitamentene til å etterleve reglene.

Skal man gjøre styremedlemmer og daglig leder ansvarlig på de måtene utvalgsflertallet foreslår, krever det etter vår mening en grundigere drøftelse enn det flertallet har gjennomført, særlig når det gjelder uregulerte bransjer, typisk forhandlere av varer. Personlig ansvar kan bidra til å uthule den grunnleggende ansvarsbegrensningen i aksjeselskaper. Det kan redusere bedriftenes tilgang til villige styremedlemmer. Styrene i praksis måtte rette mer av oppmerksomheten mot etterlevelse av lover og regler (en stor norsk finansinstitusjon må forholde seg til 150-200 lover og forskrifter) på bekostning av andre oppgaver. Personlig ansvar vil kunne føre til at kompetansefordelingen mellom styret og daglig leder blir en annen enn i dag.

Flertallet mener for det første at "øverste ledelse" skal omfatte flere av referansene i direktivet som gjelder "senior management" og enkelte andre "posisjoner på ledelsesnivå". Vi er ikke enig i dette. Kravene i direktivet må tilpasses styringsstrukturen i norske aksjeselskaper, der styret og daglig leder er selskapsrettslige ledelsesorganer, men der daglig ledelse kan ha en ledergruppe e.l. som utgjør den *faktiske* ledelsen. Direktivet bærer preg av å ha sitt utspring i andre styringsstrukturer, med enten ett organ – styret – som består av medlemmer som er ansatte og tillitsvalgte eller to organer: et tilsynsorgan og en ledergruppe der daglig leder inngår. Vanskene rundt dette fremgår også av utredningen punkt 4.5.4, som refererer til drøftelsene i Sverige og i Danmark.

Vi viser til våre kommentarer under punkt 3.2, 4.5 og 10.5.2 nedenfor.

3 Anvendelsesområde

3.1 Rapporteringspliktige – hvilke virksomheter omfattes av loven?

3.1.3 Skadeforsikring

Utvalget angir flere grunner til at skadeforsikring bør være omfattet fullt ut av reglene. Konklusjonen treffer utvalget på bakgrunn av "risikovurderingen av skadeforsikringsforetakenes virksomhet".

Vi har i og for seg ikke noe syn på om skadeforsikring bør være omfattet. Imidlertid mener vi at risikovurderingen ikke er tilstrekkelig grundig til å konkludere på den måten utvalget har gjort.

Det er heller ikke vurdert hvorfor det er *inngåelse av forsikringsavtale* som skal utløse kundetiltak, og ikke *utbetalinger*, som utvalget knytter risikoen til.

3.1.7 Forhandlere av varer

3.1.7.3 Utvalgets vurderinger

3.1.7.3.2 Beløpsgrense

Den gjeldende beløpsgrensen – 40 000 kroner – er under halvparten av det direktivet krever. Vi mener den ikke må senkes.

Det er "forhandler av varer ved transaksjon på 40 000 kroner eller mer hvor det betales med kontanter" som skal være omfattet. Et problem er at forpliktelsene i loven oppstår *forut for* transaksjonen. Det er derfor sjelden at det er selve beløpsgrensen som er avgjørende for om en forhandler må etterleve reglene eller ikke. En annen grunn til å ikke senke beløpsgrensen, er at den er innarbeidet i de bransjene den er aktuell for.

3.1.7.3.3 Andre betalingsmidler enn kontanter

Utvalget drøfter her egentlig bare én form for betalingsmiddel, nemlig utenlandske betalingskort og "betalingskort tilknyttet kontoer utenfor Norge". Vi er enig i at det ikke blir innført egne regler for denne ene betalingsformen.

3.1.7.3.4 Rapporteringsplikt uavhengig av oppgjørsform for enkelte grupper av forhandlere

I realiteten er det spørsmålet om loven skal ha en forskriftshjemmel som er drøftet i dette punktet.

Hvitvaskingsloven bestemmer omfanget av forpliktelser for de rapporteringspliktige. På samme måte bør endringer etter vår mening fortsatt gjøres av Stortinget. Vi er derfor enige med flertallet i at dagens hjemmel til å gi forskrift ikke blir videreført på dette punkt.

I NOU 2015: 12 punkt 2.6.5 foreslo mindretallet "en rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere av gjenstander, uavhengig av betalingsform", i tillegg til et generelt kontantforbud på 40 000 kroner. Forslaget er gjentatt av dem i andre delutredning uten noen mer utdypende begrunnelse, drøftelse eller konklusjon. På grunnlag av mindretallets merknader er det ikke lett å forstå hvorfor det er departementet – og ikke Stortinget – som bør vedta eventuelle utvidelser av loven.

3.1.9 Inkassovirksomhet

Utvalget legger til grunn at man må "vurdere om risikoen for hvitvasking er så stor at den tilsier at inkassoforetak underlegges ytterligere regulering med de kostnadene dette medfører". Noen vurdering av kostnadene gjør utvalget imidlertid ikke, heller ikke i punkt 13.2.2. Da er da vanskelig å veie risikoen og kostnadene mot hverandre, slik utvalget legger opp til.

Å la inkassovirksomhet i Norge være omfattet av hvitvaskingsloven vil åpenbart påføre virksomhetene store kostnader. Utvalget har ikke vurdert hvordan en slik kostnadsøkning vil kunne påvirke prisene for inkassotjenester for kreditorer og dermed for debitorer.

Utvalget nevner noen eksempler på hvordan inkasso *kan* brukes til hvitvasking. Noen antydning om omfanget av dette eller andre risikovurderinger er ikke gjort. Utvalgets oppfatning er at "informasjon fra inkassovirksomheter vil ... bidra til et mer presist og oversiktlig bilde av hvitvaskingsprosessen og være en viktig leverandør i bekjempelsen av hvitvasking og terrorfinansiering".

Utvalget legger til grunn at det er kreditor som er kunde, men at det kan være "hensiktsmessig" at inkassoforetaket gjør "visse undersøkelser" overfor debitor. Det er uklart hvilke forpliktelser utvalget mener at inkassoforetakene skal ha når det gjelder skyldnere, herunder plikten til å avvise oppdrag (fra kreditorer). Vi mener at reglene ikke må legge opp til at skyldnere dermed kan unndra seg inkasso, for eksempel ved å gjøre det vanskelig for inkassoforetak å gjennomføre kundetiltak.

3.1.14 Forhandlere av tjenester

Forhandlere av tjenester er ikke omfattet av direktivet. Tjenester er i mindre grad enn varer egnet til å være substitutt for penger og dermed til å misbruke det finansielle system. Tjenester er tilsvarende mindre egnet til hvitvasking. Ved hvitvasking ved tjenesteyting vil både kjøper og selger ofte være innforstått med hvitvaskingen, og det vil dermed være urealistisk at forholdene blir rapportert til Økokrim.

Vi går imot at forhandlere av tjenester blir innlemmet i hvitvaskingsregelverket.

3.2 Lovens anvendelse overfor ansatte og ledelsen

3.2.4 Utvalgets vurderinger

<u>3.2.4.1 Bør loven gjelde for ansatte i større utstrekning enn det direktivet krever?</u>

Det er ikke tradisjon i Norge for å pålegge ansatte sanksjonsansvar for brudd på regler som gjelder for næringsvirksomhet. Av de grunner utvalget anfører bør loven ikke gå lenger enn det direktivet uttrykkelig krever. Vi er enig i at loven angir uttrykkelig hvilke bestemmelser som skal gjelde for ansatte.

<u>3.2.4.3 Øverste ledelse</u>

Direktivet krever at fysiske personer som har lovpålagte forpliktelser og som overtrer dem, skal kunne ilegges sanksjoner når rapporteringspliktige overtrer loven. Det går frem av artikkel 58 nr. 3 at det er fysiske personer "who under national law are responsible for the breach" (jf. punkt 2.3.4.7) som skal kunne sanksjoneres.

Spørsmålet om forpliktelser og sanksjoner henger dermed uløselig sammen.

Utvalget har tatt utgangspunkt i minstekravene i artikkel 59 nr. 1 – som direkte gjelder for de rapporteringspliktige – når det gjelder hvilke forpliktelser fysiske personer skal ha og dermed hvilke overtredelser de skal kunne holdes ansvarlige for. Utvalget viser til punkt 10.5.4.2.2 når det gjelder begrunnelsen for dette. I dette punktet er det vist videre til punkt 10.5.2.3. Noen begrunnelse for oppregningen av forpliktelser for disse fysiske personene finner man imidlertid ikke i noen av disse punktene.

Flertallet i utvalget har foreslått at en hel rekke bestemmelser skal "gjelde for" den øverste ledelsen:

- § 6 om plikten til å identifisere og vurdere risiko samt blant annet dokumentere dette arbeidet
- § 7 om å etablere rutiner samt blant annet dokumentere dem
- § 8 om å godkjenne av risikovurderingene etter § 6 og rutiner etter § 7, å sørge for at forpliktelsene i §§ 6 og 7 blir gjennomført og å utnevne en person i ledelsen som skal ha særskilt ansvar for at forpliktelsene i § 7 blir gjennomført
- kapittel 3 med elleve paragrafer om pliktene til å gjennomføre kundetiltak
- § 20 om plikten til undersøkelse ved enkelttransaksjoner
- § 21 om plikten til å rapportere til Økokrim
- § 22 om å gi tilleggsopplysninger til Økokrim
- § 23 om å la være å gjennomføre mistenkelige transaksjoner
- § 25 om å la være å avsløre undersøkelser mv.
- § 29 om hvordan personopplysninger skal registreres
- § 30 om hvordan personopplysninger skal lagres
- § 31 om lagringstid for personopplysninger
- § 36 om å sørge for intern kontroll mv.
- § 37 om å lære opp ansatte
- § 40 om å gjennomføre rutiner på konsernnivå mv.

Utvalget mener det er nødvendig "for å oppfylle direktivet" at den øverste ledelsen skal kunne stilles til ansvar når juridiske personer overtrer sine plikter.

Når det gjelder identifisering og vurdering av risiko (§ 6) har øverste ledelse et "overordnet" ansvar. Når det gjelder oppdatering av rutiner (§ 7 annet ledd) er også dette ansvaret overordnet, som blant annet består i å "sørge for at virksomheten innrettes slik at behov for endringer i rutinene oppdages". Etter forslaget har øverste ledelse ansvaret for at rutinene "etterleves" og "gjennomføres" (§ 8 bokstav b). I tillegg skal de "utnevne en person i virksomhetens ledelse med særskilt ansvar" for at rutinene "gjennomføres".

For øvrig skal personene som utgjør øverste ledelse stort sett ha de pliktene som følger direkte av loven. Flere av forpliktelsene som skal "gjelde for" øverste ledelse er det lite aktuelt for styremedlemmer eller daglig leder å oppfylle. Særlig med tanke på de omfattende sanksjonene øverste ledelse etter forslaget kan risikere, mener vi det burde vært begrunnet tydeligere hvorfor

man foreslår de enkelte pliktene for øverste ledelse. Videre burde øverste ledelses konkrete forpliktelser kommet klarere til uttrykk i loven. Vi anbefaler derfor departementet å gjøre dette tydeligere i en proposisjon.

I stor grad er det – i tråd med forvaltningsansvaret og tilsynsansvaret i aksjeloven – snakk om å påse eller sørge for organiseringen av virksomheten slik at den blir i stand til å etterleve reglene.

Styret har etter aksjeloven § 6-12 en plikt til å organisere virksomheten på en forsvarlig måte og etter § 6-13 skal de føre tilsyn med daglig ledelse. Forskrift om risikostyring og internkontroll 22. september 2008 nr. 1080 kapittel 2 viser det sentrale nettopp ved en slik kompetansedeling. På bakgrunn av delingen av kompetansen og av oppgavene mellom styret og daglig leder, bør departementet vurdere om det er hensiktsmessig å la dem være omfattet av den samme definisjonen.

4 Risikobasert tilnærming

4.2 Risikobaserte tiltak

Vi er enig i at det er nyttig å slå fast at de rapporteringspliktige skal gjennomføre tiltak basert på en vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering.

Regelen i dagens § 5 annet ledd er foreslått videreført i samme bestemmelse. Den nye regelen strekker seg imidlertid lenger enn direktivets artikkel 13 nr. 4, som bare gjelder for *kundetiltak*.

Regelen får også en noe annen betydning, i det den øyensynlig viser til "den aktuelle risiko" og ikke til den risiko som går frem av risikovurderingen etter § 6. Å gjennomføre et tiltak basert på den risikovurderingen man har gjennomført er da ikke uten videre nok, slik forslaget er formulert; det er den "aktuelle risiko" som skal være grunnlag for tiltak.

Flertallets forslag til § 8 om øverste ledelses ansvar ser ikke ut til å være utslag av noen risikobasert tilnærming. Reglene bør derfor, om de blir foreslått, bli plassert et annet sted i loven.

4.3 Virksomhetsinnrettet risikovurdering

Fjerde direktiv går mye lenger enn tredje direktiv når det gjelder kravet til risikovurderinger. Kravene vil utgjøre en stor byrde for mange rapporteringspliktige.

Systemet i direktivet er at Kommisjonen skal utarbeide risikovurderinger som gjelder det indre markedet og grensekryssende virksomhet. Også statene skal utarbeide risikovurderinger.

Utvalget "understreker viktigheten" av nasjonale risikovurderinger, men foreslår ikke å lovfeste plikten til å utarbeide dem. Vi er enig i utvalgets omtale av behovet for nasjonale risikovurderinger. For mange rapporteringspliktige vil det neppe være mulig å gjøre egne vurderinger uten de nasjonale som grunnlag. Det er da ikke mulig for dem å etterleve loven.

Vi mener at manglende eller ufullstendige risikovurderinger fra myndighetenes side bør få direkte betydning for de rapporteringspliktiges ansvar for å etterleve loven. Gjør nasjonale myndigheter ikke sin del, kan det ikke med rimelighet forventes at de rapporteringspliktige skal gjøre sin. Dette bør komme til uttrykk i proposisjonen.

Risikovurderingen skal være "individuell og konkret", men "omfanget og detaljeringsnivået vil variere mellom rapporteringspliktige". Samtidig skal risikovurderingen være "overordnet", og den skal bestå av tre komponenter:

1. Kunnskap om hva hvitvasking og terrorfinansiering er. Slik kunnskap "er en nødvendig underliggende forutsetning for gjennomføringen av risikovurderingen".

2. Kjennskap til sin egen virksomhet, som sammen med kunnskapen om hvitvasking og terrorfinansiering brukes til å identifisere hvordan virksomheten kan misbrukes til slike formål.

3. Kjennskap til hvem man forholder seg til og handler med. Dette omfatter kunder, reelle rettighetshavere og andre.

Denne forpliktelsen vil føre til omfattende kostnader for bedriftene. Dette er hensyntatt i direktivets artikkel 8 nr. 1 om at risikovurderinger "shall be proportionate to the ... size of the obliged entities".

Alle rapporteringspliktige vil kunne misbrukes til hvitvaskings- og terrorfinansieringsformål. Det er imidlertid åpenbart at det potensielle *omfanget* vil variere stort mellom dem, for eksempel mellom en butikk med detaljhandel og et finanskonsern med grensekryssende virksomhet. Det er selvsagt vanskelig å utforme regler som er presise nok til å ta hensyn til variasjonene mellom rapporteringspliktige. Utvalget "presiserer" at det er ulike forventninger til ulike rapporteringspliktige, men de sier ikke noe særlig om innholdet i disse varierende forventningene. Vi mener betydningen av forskjellene mellom de rapporteringspliktige – som er klare nok i direktivet – bør derfor komme klarere frem i en proposisjon.

4.5 Øverste ledelses ansvar

Utvalgets flertall foreslår at direktivets "senior management" skal forstås som styret og daglig leder ("øverste ledelse") når det gjelder godkjennelse mv. av interne rutiner, jf. artikkel 8 nr. 5. I loven skal dette komme til uttrykk ved at øverste ledelse skal "godkjenne virksomhetens ... rutiner" og "sørge for at forpliktelsene etter §§ 6 og 7 gjennomføres", dvs. risikovurderingen og rutinene. I følge forslaget skal øverste ledelse blant annet ha "det overordnede ansvaret for at rutinene oppdateres", men de trenger selv ikke å utarbeide dem. Øverste ledelse "må sørge for at virksomheten innrettes slik at behov for endringer i rutinene oppdages", videre må de "sørge for at det i slike tilfeller gjøres endringer i rutinene".

Med "senior management" mener direktivet artikkel 3 nr. 12 en

> *officer or employee with sufficient knowledge of the institution's money laundering and terrorist financing risk exposure and sufficient seniority to take decisions affecting its risk exposure, and need not, in all cases, be a member of the board of directors.*

Direktivet refererer til "officer or employee", og ikke til "director". Dette er et uttrykk for at det ikke er nødvendig at styremedlemmer ("directors") inngår i "senior management", noe som også fremgår også av direktivet selv.

Flertallet skriver om risikovurderinger og interne rutiner at:

> Godkjenning av risikovurdering og rutiner er en sentral beslutning i rapporteringspliktige. Det har stor betydning for rapporteringspliktiges etterlevelse av hvitvaskingsregelverket. Uten en gjennomarbeidet risikovurdering og helhetlige og virksomhetstilpassede rutiner, øker sannsynligheten for at det kan forekommme brudd på sanksjonsbelagte plikter.

Dette er det lett å være enig i, men – som direktivet også uttrykkelig sier – tilsier ikke det nødvendigvis at det er styret og daglig leder som skal stå for godkjenningene. Et annet forhold er at endringer av rutiner mv. blir mer tungvint hvis de må treffes på styrenivå.

Vi mener det avgjørende må være hva en person faktisk gjør hos en rapporteringspliktig, fremfor hvilken formell posisjon man har. Vi mener derfor at det ikke nødvendigvis er styret og daglig leder, i disse egenskapene, som skal godkjenne rutinene for virksomheten.

For øvrig mener vi at også artikkel 19, 20 og 21 bør gjennomføres i tråd med ovennevnte.

Direktivet artikkel 46 nr. 4 krever videre at rapporteringspliktige "where applicable" skal utpeke et medlem av "management board", som skal være "responsible for the implementation" av lover, regler etc. med opphav i direktivet. Bakgrunnen for regelen ikke er helt klar, ettersom den ikke var en del av Kommisjonens forslag og dermed ikke er begrunnet.

Flertallet foreslår å gjennomføre forpliktelsen slik at øverste ledelse skal "utnevne en person i virksomhetens ledelse med særskilt ansvar for at forpliktelsene etter § 7 gjennomføres", dvs. at det blir etablert rutiner mv. og at rutinene blir dokumentert mv. Forslaget tar dermed ikke hensyn til "where applicable"-forbeholdet i direktivet.

Vi mener direktivet ikke kan forstås slik at det er nødvendig å gjennomføre noen ubetinget, uttrykkelig plikt i loven til å utpeke en bestemt ledelsesperson med ansvar som nevnt. Forslagene til danske og svenske regler – beskrevet i utredningen – illustrerer hvor dårlig direktivet er tilpasset de styringsstrukturene vi finner typisk i Skandinavia.

Gjennomføringen i Norge må ta hensyn til dette. Vi oppfatter direktivet slik at det kan være ("applicable") nødvendig å klargjøre hvilken person i virksomheten som skal ha "implementation" mv. som oppgave. Imidlertid mener vi det allerede følger av styringsstrukturer i norske foretak at

det er daglig leder som har denne oppgaven. Det er derfor ikke noe behov for en regulering i loven. En slik ordning er selvsagt ikke i veien for at styret involverer seg i arbeidet, for eksempel som en del av sin generelle tilsynsoppgave etter aksjeloven.

5 Kundetiltak og løpende oppfølgning

5.2 Kundetiltak

5.2.4 Utvalgets vurderinger

5.2.4.4 Innhenting av opplysninger om juridiske personer

Mens direktivet omtaler kundetiltakene som "reasonable" for å forstå eierskaps- og kontrollstruktur, har utvalget valgt å foreslå det strengere "nødvendige" i § 9 fjerde ledd tredje punktum.

Vi mener direktivet bør gjennomføres slik det er foreslått i Danmark og Sverige, nemlig at det er "rimelige" tiltak som skal gjennomføres.

5.2.4.5 Bekreftelse av opplysninger om juridiske personer

Vi mener det ikke skal være et krav til "utskrift" av opplysninger fra offentlig register, slik flertallet foreslår. Forslaget er omtalt som "teknologinøytralt", eksemplifisert med "skjermdump".

Flertallets forslag vil gjøre at de rapporteringspliktige må hente ut firmaattest eller skaffe til veie en annen form for "utskrift". Vi mener det vil være unødvendig merarbeid.

Pålitelig informasjon om norske virksomheter er elektronisk og offentlig tilgjengelig. Det samme vil være tilfelle i svært mange andre land. Denne tilgjengeligheten må både rapporteringspliktige og kundene kunne benytte seg av. Da kan ikke reglene kreve "utskrift" e.l.

5.2.4.9 Klarlegging av kundeforholdets eller transaksjonens formål og tilsiktede art

Artikkel 13 nr. 1 bokstav a og b gjelder "customer due diligence measures", som krever at rapporteringspliktige må klarlegge kundens identitet, herunder eventuelle reelle rettighetshavere. Er det snakk om et kundeforhold, må rapporteringspliktige dessuten vurdere mv. kundeforholdets "purpose and intended nature", jf. bokstav c, og gjennomføre løpende oppfølgning, "including scrutiny of transactions", jf. bokstav d.

Flertallet i utvalget mener at det ikke bare er kundeforholdets, men også *transaksjonens* formål og tilsiktede art som skal kartlegges ved kundetiltakene. Flertallet erkjenner at dette ikke går uttrykkelig frem av ordlyden i direktivet, men det følger av "direktivets formål og system".

Tredje direktiv artikkel 8 har regler som tilsvarer fjerde direktiv artikkel 13 når det gjelder "customer due diligence measures". Også tredje direktiv sondrer mellom tiltak hhv. i og utenfor

kundeforhold. Denne sondringen finner man igjen i NOU 2007: 10 punkt 4.4 og 4.10, i Ot. prp. nr. 3 (2008-2009) punkt 4.4. og 4.10 og i gjeldende hvitvaskingslov. Utvalgsflertallets forståelse av direktivet er altså en annen enn tidligere forståelser.

Under omtalen av EØS-retten (punkt 5.2.2) er det de løpende kundetiltakene, som gjelder for kundeforhold, som er angitt å omfatte overvåking av "kundens transaksjoner". Verken ordlyden i direktivet eller omtalen av den trekker i retning av flertallets forståelse av direktivet. Flertallets henvisninger til artikkel 18 nr. 2 og artikkel 33 er ikke relevante for forståelsen av artikkel 13, siden transaksjoner vil være omfattet av § 11 om forsterkede kundetiltak, § 19 om løpende oppfølgning og § 20 om undersøkelsesplikt.

I den svenske lagrådsremissen er det lagt til grunn at transaksjoner faller utenfor artikkel 13 nr. 1 bokstav a og b. Det svenske finansdepartementet kommenterer et høringssvar slik:

> Fastighetsmäklarinspektionen anser att kravet på att inhämta information om syfte och art bör utvidgas till att gälla även vid enstaka transaktioner. Detta skulle gå utöver kraven i direktivet, ...[1] (uthevet her).

Heller ikke det danske forslaget til gjennomføringslov ser ut til å dele flertallets forståelse av direktivet.[2]

Vi mener flertallets forståelse ikke følger av direktivet.

Flertallets forståelse av direktivet fører til at forslaget blir mer tyngende for de rapporteringspliktige.

Etter vår vurdering vil en rapporteringspliktige ikke nødvendigvis ha tilstrekkelige forutsetninger til å vurdere transaksjoners formål og tilsiktede art når det ikke eksisterer eller blir etablert noe kundeforhold mellom en rapporteringspliktige og kunden. Det er derfor logisk at transaksjoner ikke er omfattet av denne delen av "customer due diligence measures".

Rapporteringspliktige har avdekkings-/undersøkelsesplikt etter forslaget til § 20. Det er derfor uklart hvorfor flertallet mener det er nødvendig at også kundetiltakene etter loven kapittel 3 må omfatte transaksjoner utenfor kundeforhold.

[1] Lagrådsremiss: Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, punkt 8.3.4, 24.02.17
[2] Forslag til Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (Hvidvaskloven), forslag nr. L 41, 13.10.16.

6 Undersøkelse og rapportering

6.5 Utvalgets vurderinger

6.5.2 Undersøkelsesplikten

Den gjeldende norske ordningen med egne bestemmelser om hhv. undersøkelsesplikt og rapporteringsplikt følger ikke av direktivet eller av FATFs anbefalinger. De fordelene det måtte være ved å ha egne ordninger i Norge må veies mot de ulempene det eventuelt har å ha ordninger som avviker fra andre EØS-lands. Både rapporteringspliktige og kunder i Norge kan ha virksomhet i andre land og bør kunne ha tålelig like regler å forholde seg til. Hvis forslaget fra utvalget avviker noe særlig fra ordninger i andre EØS-land, bør forslaget revurderes.

For øvrig støtter vi forslaget fra mindretallet i punkt 6.5.2.2.1.

8 Øvrige tiltak

8.5 Utvalgets vurderinger

8.5.2 Internkontroll

Utvalget ser ut til å legge til grunn at rapporteringspliktige *alltid* "må implementere enkelte av tiltakene" i § 36 annet ledd. Vi er ikke enig i en slik forståelse. For noen rapporteringspliktige – for eksempel små virksomheter – kan risikovurderingen tilsi at det verke er nødvendig med *compliance officer*, *employee screening* eller *independant audit function*.

10 Forvaltningstiltak og sanksjoner

10.5 Utvalgets vurderinger

10.5.2 Overordnede endringer av sanksjonssystemet

Direktivet krever at rapporteringspliktiges overtredelser skal kunne sanksjoneres. I punkt 10.5.2.3 er det vist til direktivet artikkel § 58 nr. 3 når det gjelder sanksjoner for fysiske personer, selv om referansen "who under national law" ikke er inntatt der.

Noen egentlig begrunnelse for hvilke bestemmelser som skal "gjelde for" fysiske personer gir utvalgsflertallet ikke.

Vi mener at loven ikke bør pålegge fysiske personer sanksjonsansvar, særlig i form av overtredelsesgebyr, i større utstrekning enn det som er nødvendig etter direktivet. De forpliktelsene som gjelder for fysiske personer og sanksjonsansvaret for dem har nær sammenheng, se nærmere mindretallets vurdering i punkt 10.5.2.3 og kommentarene til punkt 4.5 ovenfor.

10.5.12 Publisering av forvaltningstiltak og sanksjoner

Når det gjelder tidspunkt for publisering, viser vi til mindretallets merknad, som vi støtter. Flertallet har ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor publisering bør finne sted på et tidligere tidspunkt enn det direktivet krever.

12 Register over reelle rettighetshavere

12.5 Utvalgets vurderinger

12.5.2 Lovstruktur

Direktivet artikkel 30 krever at opplysninger om reelle rettighetshavere skal være tilgjengelig i et "central register". Det er imidlertid ikke gitt at dette gjør det nødvendig å opprette et *eget* register for slike opplysninger.

Utvalget peker på at regler om reelle rettighetshavere er i "stadig og rask endring". Nærings- og fiskeridepartementet holder på med et arbeid om registering av aksjeeiere. Til dette kommer at både Brønnøysundregistrene og Altinn er under utvikling på en måte som gjør at det kan være uhensiktsmessig å vedta en lov om et eget register over reelle rettighetshavere.

Utvalget peker på at det er sentrale forskjeller mellom et register over aksjeeiere og et register over reelle rettighetshavere. Vi mener at heller ikke disse forskjellene tilsier at det må etableres et nytt register.

Vi mener loven må være fleksibel nok til at en ordning som tilfredsstiller kravene i direktivet – om ønskelig – kan bli tilpasset eksisterende registre og/eller ordninger på den måten registermyndigheten mener passer best, blant annet slik at allerede eksisterende opplysninger kan gjenbrukes.

Vi er enig i at det er hensiktsmessig å ha en egen lov om registrering av reelle rettighetshavere.

Loven skal etter forslaget brukes av et stort antall juridiske enheter som ikke uten videre er vant til å forholde seg til denne type lovgivning. Loven bør derfor være utformet på en måte som gjøre den særlig enkel å forstå.

12.5.4 Anvendelsesområde

Utvalget foreslår at nær sagt alle juridiske personer i Norge pålegges opplysningsplikt om reelle rettighetshavere. I alt er det antagelig snakk om 450 000 enheter.

Vi oppfordrer departementet til å vurdere om det er nødvendig at alle grupper juridiske personer skal ha opplysningsplikt. Opplysningsplikten vil åpenbart påføre administrativt arbeid med et innhold det vil være vanskelig å forstå, samtidig som registermyndigheten vil bli påført merarbeid med å følge opp disse. Som det fremgår av punkt 12.5.5.1, vil det være en hel masse foreninger,

borettslag, boligbyggelag og sameier som ikke har reelle rettighetshavere. Etter forslaget vil registeret da ikke inneholde noen opplysninger om reelle rettighetshavere.

En løsning kan også være at registrering for slike enheter blir frivillig. Da kan det være opp til rapporteringspliktige om de som en del av kundetiltakene vil kreve at også slike enheter skal ha registrert opplysninger.

Utvalget foreslår at pliktene i loven skal påligge "person". Antagelig er dette et fremmed begrep for mange. Departementet bør vurdere å kalle dem "opplysningspliktige" e.a.

12.5.5 Behandling av opplysninger om reell rettighetshaver

Loven vil ha andre brukere enn hvitvaskingsloven. Av hensyn til disse bør loven inneholde definisjonen av reell rettighetshaver i stedet for å vise til hvitvaskingsloven. Vi er enig i at definisjonene bør være like.

Når det gjelder mulige utfall av innhentingen av opplysninger, viser vi til punkt 2.3.4.4 ovenfor, herunder om hva som skal registreres om det ikke finnes reelle rettighetshavere.

Vi er enig i utvalgets vurderinger når det gjelder å regne styremedlemmer og daglig leder som reelle rettighetshavere når verken eierskap eller kontroll gir grunnlag for å identifisere en reell rettighetshavere. Artikkel 3 nr. 6 bokstav a punkt ii gjelder for det første direkte bare ved kundetiltak, for det andre gjelder dette for kunder som er "corporate entities".

Plikten i § 4 første ledd går ut på å hente inn informasjon. Unntaket fra plikten er i fjerde ledd imidlertid knyttet til situasjoner der det "ikke er mulig å klarlegge hvem som er reell rettighetshaver". Det bør antagelig gå klarere frem at plikten i første ledd egentlig består i å klarlegge hvem som er reell rettighetshaver, og at unntaket er knyttet til denne plikten. Innhenting av opplysninger og klarlegging vi i praksis være én og samme operasjon. Ordlyden bør gjenspeile dette.

12.5.6 Register over reelle rettighetshavere

Vi viser til kommentarene ovenfor til punkt 12.5.2 om innretningen av registreringsordningen.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser. Personvernkonsekvenser

Utvalget har beskrevet de konsekvensene de nye forpliktelsene vil ha for næringslivet. Slike konsekvenser bør etter vår mening inngå i de løpende vurderingene av forslag. Når man først har konkludert med hvilke forslag man vil sette frem, er det et krav etter utredningsinstruksen at man gjør beslutningstakere klar over konsekvensene av forslagene.

I omtalen av hvitvaskingsloven er de økonomiske konsekvensene beskrevet blant annet slik: "økt ressursbruk", "bruke ressurser", "betydelig ressursbruk", "helt minimal byrde", "kan medføre administrative byrder", "ikke ... påføre kostnader av noen størrelse", "noe økt ressursbruk", "økt

ressursbruk i form av éngangseffekt", "begrenset ressursbruk", "det vil påløpe kostnader i en oppstartsfase", "vil kunne kreve ganske store ressurser", "det vil påløpe kostnader" og "ressursbruk av mindre betydning".

I omtalen av lov om register over reelle rettighetshavere skriver utvalget at de "antar at pliktene vil medføre kostnader" for de som er underlagt loven. Ikke-næringsdrivende vil finne tilpasningen til regelverket "krevende". Det vil "medføre kostnader" å innhente og registrere opplysninger.

I et eget punkt om små virksomheter skriver utvalget at forpliktelsene "vil kunne oppleves som mer byrdefulle for små virksomheter enn for større virksomheter". Det er ikke gitt noen omtale av hvordan utvalget har tatt hensyn til dette.

Regelrådet konkluderte i sin uttalelse 13. februar 2017 – på bakgrunn av utredningsinstruksen – med at reglene ikke er tilstrekkelig utredet. "Det foreligger ingen beregninger av økonomiske konsekvenser eller gevinster som følge av nytt regelverk, hverken for den enkelte virksomhet eller samfunnet for øvrig", skriver Regelrådet.

Selv om det for en del av forslagenes del er vanskelig å tallfeste konsekvensene for bedriftene, mener vi at utvalget kunne forsøkt å angi for eksempel forventet tidsbruk for forslagene. Av omtalen går det verken frem om utvalget har forsøkt å gjøre slike anslag eller grunnen til at slike forsøk ikke er gjort.

Det er hevet over enhver tvil at reglene vil påføre norske bedrifter store kostnader. Forsøk på beregninger eller anslag kunne ha illustrert for eksempel om kostnadene ved å etterleve enkeltregler vil bli så store at utvalget burde vurdert andre løsninger, alternativt om departementet selv burde vurdere andre løsninger enn de utvalget anbefaler.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Avdeling næringspolitikk

Per Øyvind Langeland
avdelingsdirektør

Halvor E. Sigurdsen
fagleder næringsjus