



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i hvitvaskingsloven og
verdipapirhandelloven (beløpsgrense for
kontantvederlag mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold...	5	5	Tilsyn med overholdelse av verdipapirhandelloven § 5-5a (land-for-land-rapportering)	27
2	Bakgrunn for lovforslaget	6		Gjeldende rett	27
2.1	Endringer i hvitvaskingsloven	6		EØS-rett	27
2.2	Endringer i verdipapirhandelloven	8	5.1	Utvalgets forslag	28
3	Tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester	8	5.2	Høring	29
3.1	Innledning	8	5.3	Departementets vurdering	30
3.2	Anvendelsesområde – Definisjon av tilbydere av virksomhetstjenester	8	5.4		
3.3	Autorisasjons- eller registreringsordning	13	5.5		
3.4	Tilsynsmyndighet	16	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
4	Beløpsgrense for kontantvederlag for forhandlere av gjenstander	19	6.1	Endringer i hvitvaskingsloven	30
4.1	Norsk rett	19	6.2	Endringer i verdipapirhandelloven	31
4.2	EØS-rett	20	7	Merknader til de enkelte bestemmelser	31
4.3	Utvalgets forslag	20	7.1	Til endringene i hvitvaskingsloven	31
4.4	Høringsinstansenes merknader	21	7.2	Til endringene i verdipapirhandelloven	33
4.5	Departementets vurdering	23		Forslag til lov om endringer i hvitvaskingsloven og verdipapirhandelloven (beløpsgrense for kontantvederlag mv.)	34



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i hvitvaskingsloven og verdipapirhandellogen (beløpsgrense for kontantvederlag mv.)

*Tilråding fra Finansdepartementet 31. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til regler om tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsloven for tilbydere av virksomhetstjenester. I tillegg foreslås en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander på 40 000 kroner. Forhandlere av gjenstander vil da ikke lenger være underlagt reglene i hvitvaskingsloven. Forslagene medfører at Norge overholder EØS-forpliktelser i direktiv 2005/60/EF (tredje hvitvaskingsdirektiv).

Departementet foreslår regler om en autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester, i samsvar med hvitvaskingslovutvalgets forslag i NOU 2015: 12. Det foreslås krav om tillatelse for å tilby virksomhetstjenester, hjemmel for tilbakekall av tillatelse, krav til egnethet for innehaver av tillatelse og straffetrussel dersom virksomhetstjenester tilbys uten tillatelse. Dersom innehaveren av tillatelsen er et foretak, foreslår departementet at egnethetskravene skal gjelde personer i visse roller i foretaket, og det skal meldes fra til tilsynsmyndigheten ved endringer i rollene i foretaket. I tilknytning til dette foreslår departementet, i samsvar med utvalgets anbefalinger, endringer i definisjonen av tilbyder av virksomhetstjenester.

Når det gjelder tilsynsmyndigheter, foreslår departementet, i samsvar med utvalgsflertallets

forslag, at Finanstilsynet skal administrere autorisasjonsordningen for og ha tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester.

Departementet foreslår videre at det innføres en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander på 40 000 kroner. Forslaget er i samsvar med anbefalingen fra utvalgets mindretall. Forslaget innebærer at forhandlere av gjenstander generelt ikke lenger vil være underlagt hvitvaskingsloven. Departementet foreslår å videreføre dagens forskriftshjemmel til å underlegge særskilte grupper forhandlere av gjenstander hvitvaskingsloven, uavhengig av oppgjørsform.

Proposisjonen inneholder også forslag om at Finanstilsynet skal føre tilsyn med overholdelse av bestemmelsen om land-for-land-rapportering (LLR) i verdipapirhandellogen § 5-5a med tilhørende forskrift. Dette tilsynet er begrenset til en kontroll med LLR og vil følge reglene for kontroll med utstederforetaks finansielle rapportering så langt de passer. Det foreslås videre at departementet kan fastsette nærmere regler i forskrift om kontroll av LLR, samt tiltak for å sikre at det blir gitt korrekt informasjon i tilfeller der LLR ikke er i samsvar med lov eller forskrift. Det foreslås videre at Finanstilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr dersom LLR ikke er i samsvar med lov eller forskrift når overtredelsen har skjedd forsettlig eller uaktsomt.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Endringer i hvitvaskingsloven

2.1.1 Bakgrunn

2.1.1.1 Tredje og fjerde hvitvaskingsdirektiv

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/60/EF om tiltak for å hindre at det finansielle system brukes til hvitvasking og finansiering av terrorisme (tredje hvitvaskingsdirektiv) ble vedtatt i EU 26. oktober 2005. Frist for gjennomføring i nasjonal rett for EU-landene var 15. desember 2007. Direktivet ble del av EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 87/2006 av 7. juli 2006. EØS-komiteens beslutning ble godkjent av Stortinget 19. desember 2006 (St.prp. nr. 6 (2006–2007)).

Tredje hvitvaskingsdirektiv er i all hovedsak gjennomført i norsk rett ved lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven), jf. Ot.prp. nr. 3 (2008–2009) Om lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven).

Norge har imidlertid ikke etablert en registrerings- eller autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester, slik tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 36 krever. Forhandlere av gjenstander og tilbydere av virksomhetstjenester er heller ikke underlagt tilsyn med etterlevelsen av loven, slik tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 37 krever. Norge er dømt to ganger i EFTA-domstolen for disse forholdene, senest 16. november 2016.

Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/849 om tiltak for å hindre at det finansielle system brukes til hvitvasking og finansiering av terrorisme (fjerde hvitvaskingsdirektiv) ble vedtatt i EU 20. mai 2015. Frist for gjennomføring i nasjonal rett i EU-landene er 26. juni 2017. Direktivet er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, men er EØS-relevant. Fjerde hvitvaskingsdirektiv medfører ikke lempeligere regler enn tredje hvitvaskingsdirektiv på de områdene som behandles i denne proposisjonen. I det følgende vil det derfor i hovedsak vises til kravene i fjerde hvitvaskingsdirektiv.

2.1.1.2 NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering

Hvitvaskingslovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. februar 2015. Utvalget ble i mandatet gitt følgende utredningsoppgaver:

- «1. Utvalget skal utarbeide utkast til lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre ventede nye EØS-regler som svarer til EUs kom-

mende fjerde hvitvaskingsdirektiv, og ny EU-forordning om informasjon som skal følge betalinger, samt eventuelle utfyllende rettsakter.

2. Utvalget skal vurdere og foreslå tiltak for å følge opp merknader i FATFs evalueringsrapport knyttet til gjeldende norsk hvitvaskingsregelverk som ikke dekkes av utkast etter pkt. 1.
3. Utvalget skal vurdere behovet for, og eventuelt fremme forslag til endringer i, reguleringen av den finansielle etterretningssenhetens (EFEs) tilgang til, behandling av og videreformidling av informasjon, og organiseringen av kontrollen med at EFE etterlever saksbehandlingsreglene.
4. Utvalget skal vurdere og fremme forslag til hvordan registrering/autorisering av og tilsyn med nye og eksisterende grupper rapporteringspliktige som i dag ikke er underlagt hvitvaskingstilsyn, bør organiseres, herunder fremsette forslag til hvilken myndighet som bør ha ansvar for tilsynet, og forslag til regulering av tilsyns- og sanksjonskompetanse.
5. Utvalget skal vurdere om det bør innføres en beløpsgrense for kontantvederlag, og hvordan en slik eventuell begrensning bør håndheves, jf. at en effektiv begrensning på adgangen til å motta større kontantvederlag kan være et alternativ til rapporteringsplikt for grupper som blir rapporteringspliktige først ved kontantvederlag over et visst beløp. Utvalget bør innhente opplysninger om erfaringer fra andre land med beløpsmessige begrensninger på adgangen til å motta kontanter. Fordeler og ulemper ved hhv. beløpsgrense for kontantbetaling og rapporteringsplikt og hvitvaskingsstilsyn, skal belyses.
6. Utvalget kan vurdere og foreslå andre endringer i gjeldende norsk hvitvaskingsregelverk for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering.»

Utvalget ble gitt følgende tidsfrister:

«En delutredning med vurderinger og forslag som angitt i punktene 4 og 5, skal avgis til Finansdepartementet innen ni måneder etter at utvalget er nedsatt.

En utredning med vurderinger og forslag som angitt i de øvrige punktene skal avgis til Finansdepartementet innen 18 måneder etter at utvalget er nedsatt.»

Utvalget leverte første delutredning, NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering – Første delutredning, til Finansdepartementet 6. november 2015. Utvalget ble etter anmodning innvilget fristutsettelse for levering av andre delutredning. Andre delutredning, NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering II – Andre delutredning, ble levert 16. desember 2016.

I første delutredning behandlet utvalget spørsmålet om beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander og spørsmålet om tilsynsordning for forhandlere av gjenstander, tilbydere av virksomhetstjenester og tilbydere av spilltjenester. Utvalgets forslag til tilsynsordning for tilbydere av virksomhetstjenester og anbefalinger om beløpsgrense for kontantvederlag behandles i denne proposisjonen. Utvalgets øvrige forslag i NOU 2015: 12 og utvalgets forslag i NOU 2016: 27 vil behandles i en senere lovproposisjon.

2.1.2 Høring

Departementet sendte NOU 2015: 12 på høring ved brev 15. februar 2016. Høringsfristen ble satt til 1. mai 2016.

Utredningen ble sendt på høring til følgende instanser:

Alle departementene

Banklovkommisjonen
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Finanstilsynet
 Folketrygdfondet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Konkurransetilsynet
 Norges Forskningsråd
 Handelshøyskolen BI
 Handelshøyskolen i Bodø
 Høgskolen i Sørøst-Norge
 Høgskulen i Sogn og Fjordane
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Norges Bank
 Norges Handelshøyskole
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Skattedirektoratet
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 (Sivilombudsmannen)
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo

Universitetet i Tromsø
 ØKOKRIM

Aksjonærforeningen i Norge
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bedriftsforbundet
 Coop Norge SA
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Aktuarforening
 Den norske Revisorforening
 Econa
 Eiendomsmeglerforetakenes Forening
 EVRY
 Finans Norge
 Finansforbundet
 Finansieringsselskapenes Forening
 Hovedorganisasjonen Virke
 Kommunalbanken
 KS
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norges Bondelag
 Norges Eiendomsmeglerforbund
 Norges Ingeniør- og teknologorganisasjon
 Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunerevisorforbund
 Norsk Kapitalforvalterforening
 Norsk Rikstoto
 Norsk Tipping AS
 Norsk Venture
 Norsk Øko-Forum
 Norske Finansanalytikerens Forening
 NTL-Skatt
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Oslo Børs
 Regnskap Norge
 Skattebetalerforeningen
 Skatterevisorernes Forening
 Småbedriftsforbundet
 Sparebankforeningen i Norge
 Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet
 Unio
 Verdipapirfondenes forening
 Verdipapirforetakenes Forbund
 Verdipapirsentralen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Økonomiforbundet

Følgende høringsinstanser har gitt merknader til høringsforslaget:

Justis- og beredskapsdepartementet

Brønnøysundregistrene
 Finanstilsynet
 Forbrukerombudet

Lotteri- og stiftelsestilsynet
Skattedirektoratet

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Coop Norge SA
Den Norske Advokatforening
Den norske Revisorforening
Finans Norge
Frivillighet Norge
Heyerdahl Gullsmed – Urmaker AS
Hovedorganisasjonen Virke
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
NHO Reiseliv
NHO Transport
Norsk Institutt for Styremedlemmer
Norsk Kommunerevisorforbund
Norsk Tipping AS
Posten Norge AS
Regnskap Norge
Stiftelsen Norsk Rikstoto
Tilsynsrådet for Advokatvirksomhet

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader eller ikke ønsker å delta i høringen:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Norges Bank
Riksadvokaten
ØKOKRIM
Landsorganisasjonen i Norge

2.2 Endringer i verdipapirhandelloven

Stortinget vedtok i desember 2013 regler med krav om at store regnskapspliktige foretak, samt utstedere av noterte verdipapirer, som driver virksomhet innen utvinningsindustrien og/eller skogsdrift innen ikke-beplantet skog (urskog), skal utarbeide og offentliggjøre en årlig rapport om sin virksomhet på land- og eventuelt prosjektnivå, såkalt «land-for-land-rapportering» (LLR). Reglene er inntatt i regnskapsloven § 3-3d og verdipapirhandelloven § 5-5a, som utfylles av forskrift om land-for-land-rapportering. Det vises til nærmere omtale i Prop. 1 LS (2013–2014) kapittel 20.

Stortinget fattet i juni 2015 anmodningsvedtak nr. 792 (2014–2015), som lyder som følger:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå effekten av forskriften for LLR-rapportering målt mot Stortingets målsetting om å synliggjøre

uønsket skattetilpasning og sikre at relevante opplysninger knyttet til LLR-rapporteringen fra datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland fremkommer i regnskapet. Stortinget ber regjeringen også vurdere hvordan det kan etableres et tilsyn med rapporteringspliktige etter LLR-regelverket.»

3 Tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester

3.1 Innledning

Tilbydere av virksomhetstjenester er en type rapporteringspliktige som ble underlagt hvitvaskingsregelverket ved vedtakelsen av hvitvaskingsloven av 2009. Som det fremgår av definisjonen i hvitvaskingsloven § 2 nr. 4, sitert under punkt 3.2.1, dreier det seg om fysiske eller juridiske personer som tilbyr visse tjenester knyttet til selskapsopprettelse eller -drift. Om begrunnelsen for at disse aktørene er underlagt hvitvaskingsregelverket, uttaler utvalget følgende i NOU 2015: 12 punkt 3.5.3:

«Bakgrunnen for at tilbydere av virksomhetstjenester er omfattet av FATFs anbefalinger og EUs hvitvaskingsregelverk, er at ulike juridiske konstruksjoner kan benyttes for å skjule eller tilsløre økonomiske midlers opprinnelse.[note 1] Profesjonelle aktører som yter bistand i forbindelse med opprettelsen av ulike juridiske personer og arrangementer, eller som bistår i forvaltningen av midler for slike, er derfor i en særlig posisjon for å avdekke økonomiske midlers egentlige eierforhold og hvitvasking.»

Ofte tilbys denne typen tjenester av advokater, revisorer eller regnskapsførere, se NOU 2015: 12 punkt 4.5.4 med videre henvisning til NOU 2007: 10 punkt 3.6.3. Det finnes ikke sikre tall for hvor mange aktører som opererer i det norske markedet i dag, som verken har tillatelse som advokat, regnskapsfører eller revisor.

3.2 Anvendelsesområde – Definisjon av tilbydere av virksomhetstjenester

3.2.1 Norsk rett

Hvitvaskingsloven § 2 inneholder definisjoner av enkelte begreper som benyttes i loven. I nr. 4 defineres «tilbydere av virksomhetstjenester» slik:

- «4. tilbydere av virksomhetstjenester: fysiske og juridiske personer som tilbyr en eller flere av følgende tjenester:
- oppretter selskaper og andre juridiske personer,
 - opptrer som tillitsvalgte eller ledende ansatte i selskap, deltaker i ansvarlig selskap eller kommandittselskap, eller lignende posisjoner i andre typer juridiske personer,
 - besørger forretningsadresser, administrative adresser eller postadresser og dertil knyttede tjenester for juridiske personer,
 - administrerer eller forvalter fond eller tilsvarende formuesmasser,
 - opptrer som aksjeeiere for tredjeperson, med mindre denne er et selskap som har finansielle instrumenter opp tatt til notering på et regulert marked i EØS-stat eller er underlagt informasjonsplikt tilsvarende det som gjelder ved notering på et regulert marked i EØS-stat, eller
 - sørger for at andre personer opptrer i posisjoner som nevnt i bokstav b, d og e.»

3.2.2 EØS-rett

Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 3 definerer en rekke begreper som benyttes i direktivet. I punkt 7 er «trust or company service provider» definert slik:

- «(7) ‘trust or company service provider’ means any person that, by way of its business, provides any of the following services to third parties:
- the formation of companies or other legal persons;
 - acting as, or arranging for another person to act as, a director or secretary of a company, a partner of a partnership, or a similar position in relation to other legal persons;
 - providing a registered office, business address, correspondence or administrative address and other related services for a company, a partnership or any other legal person or arrangement;
 - acting as, or arranging for another person to act as, a trustee of an express trust or a similar legal arrangement;
 - acting as, or arranging for another person to act as, a nominee shareholder for anot-

her person other than a company listed on a regulated market that is subject to disclosure requirements in accordance with Union law or subject to equivalent international standards;»

Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 1 punkt 3 bokstav c antyder også at virksomhetstjenester tilbys av aktørene nevnt i punkt 3 bokstav a og b, altså regnskapsførere, revisorer og advokater.

3.2.3 Utvalgets forslag

Utvalget har i NOU 2015: 12 punkt 3.5.3 drøftet behovet for enkelte endringer i definisjonen av «tilbyder av virksomhetstjenester». Utvalget uttaler at ikke enhver som eksempelvis er ansatt i et selskap, skal omfattes av definisjonen, og viser i den forbindelse til direktivets definisjon som omfatter tjenester som tilbys «by way of its business» og «to third parties». Etter utvalgets oppfatning er det ønskelig å tydeliggjøre hvem som skal omfattes av definisjonen av «tilbydere av virksomhetstjenester». Utvalget foreslår derfor at definisjonen av tilbyder av virksomhetstjenester i norsk hvitvaskingslov begrenses til å gjelde fysiske og juridiske personer som tilbyr tjenestene ervervsmessig til tredjepersoner.

Utvalget uttaler følgende om enkelte konkrete punkter i definisjonen:

«Utvalget mener videre at § 2 nr. 4 b) bør endres. Etter direktivets artikkel 3 (7) (b) omfattes personer som opptrer som «director» eller «secretary of a company». I nåværende lovtekst er dette erstattet med «opptrer som tillitsvalgte eller ledende ansatte».

Med «tillitsvalgte» siktes det i denne sammenheng til innehavere av tillitsverv i selskapsorganer. I dagligtalen kan imidlertid uttrykket forstås som en referanse til arbeidstakernes talsperson. For å unngå eventuelle misforståelser knyttet til personkretsen, foreslår utvalget å presisere at det er personer som innehar «ledelses- eller styrefunksjon» i selskaper som omfattes.

Begrepet «ledende ansatte» favner etter utvalgets syn språklig vidt, slik at også personer som inngår i et selskaps daglige ledelse, uten at vedkommendes rolle eller ansvar er nærmere definert i selskapsrettslig lovgivning, kan anses omfattet. Etter utvalgets syn skal imidlertid ikke direktivteksten tolkes så vidt. Det vises til at direktivet gjennomgående skil-

ler mellom «directors» og «board of directors» (styret) på den ene siden og «management» (medlemmer av daglig ledelse) på den andre [note 2]. Utvalget mener på denne bakgrunn at det er personer eller foretak som inngår i den selskapsrettslige ledelse, for eksempel ved å være oppnevnt som daglig leder eller styremedlem, som skal omfattes. Funksjonen som «secretary of a company» er en klart definert rolle i eksempelvis amerikansk og engelsk selskapsrett hvor enkelte selskapsformer er pålagt å utpeke en egen «styresekretær» med ansvar for å bistå styret i forbindelse med overholdelse av dets juridiske og administrative forpliktelser. Rollen har ingen ekvivalent i norsk rett, og utvalget foreslår derfor ikke å innta formuleringen i den norske lovteksten. Når foretak eller personer tilbyr denne type tjenester til utenlandske selskaper, vil virksomheten etter utvalgets syn omfattes av «eller lignende roller i selskaper».

For tjenester som nevnt i § 2 nr. 4 bokstav b, vil avgrensningen «til tredjepersoner» være av sentral betydning. Fjerde hvitvaskingsdirektiv forklarer ikke bakgrunnen for at direktivdefinisjonen er avgrenset til tjenester som tilbys «to third parties». På dette punktet er imidlertid direktivet en videreføring av tredje hvitvaskingsdirektiv, som i fortalens punkt 17 gir følgende klargjøring:

«Acting as a company director or secretary does not of itself make someone a trust and company service provider. For that reason, the definition covers only *those persons that act as a company director or secretary for a third party and by way of business*». [utvalgets utheving]

Normalt vil en person som innehar et styreverv i egenskap av å være personlig oppnevnt, ikke omfattes. Derimot omfattes som utgangspunkt personer som ervervsmessig påtar seg styreverv for tredjeparter, typisk spesifikke eiere. Definisjonen dekker altså et stedfortrederforhold som det normalt ikke er adgang til etter norsk rett. I tvilstilfeller må det anlegges en formålsbestemt tolking. Det presiseres for øvrig at denne type tjenester kan tilbys av personer hjemmehørende i Norge, til virksomheter etablert i utlandet. Disse vil da være omfattet av loven.

Videre vil utvalget foreslå at hvitvaskingsloven § 4 nr. 2 bokstav d) endres for i større grad å gjenspeile de tjenester som faktisk er ment rammet av FATFs anbefalinger og

hvitvaskingsdirektivet. Selv om det fremgår av forarbeidene til gjeldende lov at bestemmelsen er ment å gjennomføre direktivteksten, er eksisterende begrepsbruk etter utvalgets vurdering egnet til å skape noe forvirring med hensyn til hvilke tjenester som omfattes. Fond, slik disse defineres i norsk rett, har andre karakteristika enn trusts. En trust er et juridisk arrangement som anses opprettet når stifteren eller stifterne av trusten, overfører en formuesmasse til en trustee eller en trustforvalter, som etter avtale er forpliktet seg til å råde over formuen til beste for de som etter stiftelsesgrunnlaget er utpekt som trustens tilgodesette eier, eller benefisiarane. Det juridiske eierskapet til formuen tilkommer trustforvalteren, men skal likevel holdes separat fra trustforvalterens formue [note 3]. Trustmidlene går ikke over på benefisiarane før disse formelt har mottatt utdelinger.

I perioden fra midlene er gyldig overført til trusten, men før gyldig utdeling til benefisiarane er foretatt, lever trustmidlene sitt eget liv med selvstendige rettigheter og plikter [note 4]. En trust er likevel ikke et eget rettssubjekt, i motsetning til for eksempel en norsk stiftelse, som er selveiende. Etter utvalgets vurdering tilrettelegger ikke norsk lovgivning for at det kan opprettes juridiske personer eller arrangementer som har samme karakteristika som trustar. Selv om trustarrangementet virker fremmed for personer med bakgrunn i norsk rettstradisjon, foreslår derfor utvalget at det i lovteksten, i mangel av norske gode oversettelser, henvises til trustar, forvaltere av trustar og tilsvarende juridiske arrangementer. Av FATFs [sic] Glossary fremgår det at det med «tilsvarende juridiske arrangementer», siktes blant annet til fiducie, treuhand og fideicomiso, som heller ikke har paralleller i norsk rett.

Det foreslås ikke endringer i lovteksten i § 2 nr. 4 f. Utvalget finner likevel grunn til å presisere at det ved vurderingen av om noen «sørger for at andre personer som opptrer i posisjoner som nevnt i bokstav b, d, og e», bør legges til grunn en snever fortolkning av uttrykket «sørger for». Eksempelvis skal virksomheten i rekrutteringsfirmaer, hvor tilsettelsen skjer i samråd med selskapet selv, ikke omfattes. I slike tilfeller vil ikke tjenestetilbyderen ha en slik tilknytning, innsikt eller kontroll over selskapet som setter det i en slik særlig posisjon med hensyn til å avdekke hvitvasking eller terrorfinansiering.»

3.2.4 Høringsinstansenes merknader

To høringsinstanser inngår merknader til utvalgets forslag til endringer i definisjonen av tilbydere av virksomhetstjenester.

Norsk institutt for styremedlemmer bemerker at utvalgets forslag knyttet til å utøve styre- eller ledelsesfunksjon etterlater uklare om hva som er ment å skulle omfattes av definisjonen. Instituttet viser til at mange av instituttets medlemmer påtar seg flere styreverv, enten for én og samme eier eller eiermiljøer, eller for forskjellige eiere. Det anføres at dette ikke i seg selv gjør vervet til et «stedfortrederforhold» som bør omfattes av hvitvaskingsloven. Instituttet mener det både i lovteksten og forarbeidene bør reflekteres at det som søkes rammet, er ulike former for stedfortreder- eller stråmannsforhold.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er enig i at «erhvervsmessig» og «tredjepersoner» tas inn i lovteksten. NHO mener lovteksten som gjennomfører artikkel 3 nr. 7 bokstav b, bør ta utgangspunkt i funksjonene som er vanlige i norske selskap, dvs. styre og daglig(e) leder(e), mens spesialmotivene kan gjøre det klart at tilsvarende funksjoner i utenlandske foretak er omfattet. Videre bemerkes at «å utøve styre- eller ledelsesfunksjon» er en lite vanlig beskrivelse i Norge av tjenestene. NHO mener formuleringen i stedet bør være noe i retning av «å være styremedlem eller daglig leder i et selskap eller å inneha lignende funksjoner i andre typer juridiske personer». Også NHO har bemerkninger til forslaget til formulering om å påta seg styreverv for andre. NHO mener beskrivelsen i NOUen kan åpne for at flere og andre kan bli regnet som rapporteringspliktige enn det som er meningen i direktivet. NHO forstår direktivet slik at det er proformalignende situasjoner som er ment omfattet – tilfeller der styremedlemmer er formelt valgt og registrert som sådanne, men som i praksis instrueres og gjerne holdes skadeløse av andre. NHO mener det må gjøres helt klart i proposisjonen at styremedlemmer som av eierne velges på grunn av sin kompetanse og innsikt, ikke skal regnes som tilbydere av virksomhetstjenester.

3.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at gjeldende definisjon av «tilbydere av virksomhetstjenester» i hvitvaskingsloven § 2 nr. 4 bør presiseres, og foreslår derfor endringer i definisjonens ordlyd. Departementet bemerker at gjeldende definisjon

ikke i praksis har ført til vanskeligheter, men ved at det skal etableres en autorisasjonsordning for bransjen, se punkt 3.3, er det nødvendig med en tydelig avgrensning av definisjonen av «tilbydere av virksomhetstjenester».

Departementet mener det er av særlig betydning å presisere at det kun er tjenester som tilbys ervervsmessig til tredjepersoner, som rammes av definisjonen. Departementet viser, som utvalget, til direktivets ordlyd på dette punktet. Endringsforslaget vil dermed bringe norsk ordlyd nærmere EØS-forpliktelsene som gjennomføres. Departementet foreslår å benytte uttrykket «i næring» fremfor «erhvervsmessig». I merknaden til bestemmelsen uttaler utvalget følgende om forståelsen av begrepet «i erverv» (antakeligvis ment å være «erhvervsmessig»): «At virksomheten tilbys i «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 er enig i dette.

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets omtale av og utkast til ny ordlyd i definisjonen av tilbydere av virksomhetstjenester i hvitvaskingsloven § 2 nr. 4.

NHO og Norsk institutt for styremedlemmer har i høringen hatt merknader til utvalgets utkast til endret § 2 nr. 4 bokstav b om tjenesten «å utøve styre- eller ledelsesfunksjon». NHO mener ordlyden bør benytte norske uttrykk for de funksjonene som NHO oppfatter er ment å skulle omfattes, altså daglig leder eller medlem av styre. Norsk institutt for styremedlemmer mener lovteksten bør presiseres for å klargjøre at det er stedfortreder- eller stråmannsforhold som skal rammes. NHO kommenterer også utvalgets beskrivelse av hvilke styreverv som er ment å rammes.

Departementet er enig med utvalget i at direktivet bør forstås slik at det er funksjoner som daglig leder eller styremedlem, som skal omfattes av definisjonen. Departementet støtter også NHOs synspunkt om at ordlyden bør formuleres slik at den tar utgangspunkt i angivelsen av ledelsesfunksjonene i norske aksjeselskaper. Departementet foreslår at lovteksten i stedet for å gjelde utøvelse av ulike funksjoner, omfatter «å være daglig leder, styremedlem eller deltaker i et selskap». Definisjonen omfatter også det å inneha lignende stillinger i andre juridiske personer. Departementet påpeker, som omtalt ovenfor, at definisjonen bare omfatter tjenester som tilbys til tredjepersoner i næring. Det vises til forslaget til endringer i § 2 nr. 4 bokstav b.

Som nevnt ønsker både Norsk institutt for styremedlemmer og NHO at det presiseres hvilke

styreverv som er ment å omfattes av definisjonen av tilbyder av virksomhetstjenester.

Departementet viser til at direktivets engelske versjon bruker uttrykket «acting as» i definisjonen av tilbyder av virksomhetstjenester. Det sentrale er at styremedlemmet eller daglig leder *formelt* er oppnevnt eller ansatt som sådan, og *i praksis opptrer for en annen*. Et sentralt moment vil være hvilken selvstendighet styremedlemmet eller den daglige lederen er gitt – om vedkommende opptrer i selskapet i kraft av sin erfaring, kompetanse osv., eller snarere som en utøver av en eller flere særskilte aksjonærs interesser.

Departementet presiserer at å inneha mange styreverv ikke i seg selv gjør en person til tilbyder av virksomhetstjenester.

Departementet bemerker videre at definisjonens ordlyd må leses som en helhet. Departementet foreslår at definisjonen presiserer at tjenestene tilbys «tredjepersoner». Tjenesten det dreier seg om er «å være» styremedlem, daglig leder eller deltaker i et selskap, eller inneha tilsvarende funksjon i lignende juridisk person, se forslaget til endringer i § 2 nr. 4 bokstav b. Lest i sammenheng mener departementet det fremgår tydelig at definisjonen omfatter forholdene som er beskrevet i avsnittet over, og departementet foreslår ikke ytterligere endringer i lovteksten.

Departementet foreslår å endre hvitvaskingsloven § 2 nr. 4 bokstav c, som gjelder ytelse av adressetjenester og tilknyttede tjenester. I dag omfatter bestemmelsen ytelse av disse tjenestene til juridiske *personer*. Departementet foreslår at bestemmelsen også skal omfatte ytelse av slike tjenester til juridiske *arrangementer*. Dette er i samsvar med fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 3 punkt 7 bokstav c og utvalgets vurderinger og utkast. Det vises til forslaget til endringer i § 2 nr. 4 bokstav c.

Departementet foreslår videre å endre formuleringen «administrerer eller forvalter fond eller tilsvarende formuesmasser» i hvitvaskingsloven § 2 nr. 4 bokstav d til «å forvalte trust eller tilsvarende juridiske arrangementer». Dette er i samsvar med utvalgets utkast. Utvalget peker bl.a. på at ordlyden isolert sett er misvisende, fordi fond i norsk rett har andre karakteristika enn «trust» og tilsvarende juridiske arrangementer. Departementet er enig i dette og viser til utvalgets omtale av «trust» og tilsvarende juridiske arrangementer i NOU 2015: 12 punkt 3.5.3. Det er for øvrig også i NOU 2009: 19 Skatteparadis og utvikling gitt en meget grundig omtale av trust og tilsvarende juridiske arrangementer. Slike arrangementer innebærer at midler overføres fra oppretteren

til en forvalter, uten at midlene blir del av forvalterens formue. Midlene står likevel i forvalterens navn. Forvalteren har rett og plikt til å forvalte midlene etter avtalen om opprettelse av trusten. Midlene kan herunder deles ut til spesifiserte fysiske personer. Både oppretteren og forvalteren kan være tilgodesette. Til sammenligning vil en oppretter av en stiftelse i Norge, dennes nærstående eller selskap der noen av disse har bestemmende innflytelse, ikke kunne motta utdelinger fra stiftelsen, se stiftelsesloven § 19. Dessuten er det begrensninger på hvilken innflytelse oppretteren kan ha over stiftelsen, og stiftelsens vedtekter er i tillegg underlagt offentlig kontroll. Departementet understreker at trust og tilsvarende juridiske arrangementer ikke kan opprettes etter norsk rett. Departementet antar likevel at det kan være hensiktsmessig å benytte uttrykket i lovteksten i hvitvaskingsloven for å avskjære mulig tvil om hva slags typer formuesmasser som er ment å skulle omfattes. Departementet presiserer at dette ikke innebærer en anerkjennelse av den juridiske konstruksjonen og de juridiske konsekvensene konstruksjonen normalt får i land der trust og tilsvarende juridiske arrangementer lovlig kan opprettes.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen endres slik at det uttrykkelig fremgår at det å forvalte trust eller tilsvarende juridiske arrangementer omfattes. Departementet foreslår i tillegg at ordet «utenlandske» tas inn i lovteksten, for dermed å unngå tvil om at trust og tilsvarende juridiske arrangementer ikke kan opprettes etter norsk rett. Se forslaget til endringer i § 2 nr. 4 bokstav d.

Departementet har vurdert om hvitvaskingsloven § 2 nr. 4 bokstav f bør omformuleres. Bestemmelsen gjelder personer som sørger for at andre opptrer i posisjoner som nevnt i definisjonens bokstav b (daglig leder, styremedlem eller deltaker), d (forvalter av trust eller tilsvarende juridisk arrangement) og e (aksjeeier). Bokstaven har ikke et direkte motstykke i verken tredje eller fjerde hvitvaskingsdirektiv, men er i direktivene i stedet en del av de bokstavene det vises til (b, d og e). NHO foreslår i sin høringsuttalelse at bestemmelsen i stedet for «opptrer i posisjoner» benytter formuleringen «å tilby tjenester» som nevnt i bokstav b, d og e. Departementet er ikke enig i at bestemmelsen blir mer presis med en slik omformulering. Eksempelvis vil en ansatt i et foretak som tilbyr å føre opp sine ansatte som styremedlemmer i et selskap, vanskelig anses å være den som tilbyr tjenesten. I et slikt tilfelle ligger det nærmere å se det slik at selskapet sørger for at

den ansatte opptrer i en gitt posisjon. Etter departementets vurdering er det ikke grunn til å endre bestemmelsen.

3.3 Autorisasjons- eller registreringsordning

3.3.1 Norsk rett

Tilbydere av virksomhetstjenester som sådan er ikke underlagt krav om autorisasjon eller registrering. Advokater, regnskapsførere og revisorer som tilbyr virksomhetstjenester, er underlagt krav om tillatelse i henholdsvis domstoloven § 218 jf. § 220, regnskapsførerloven § 1 og revisorloven § 3-1.

3.3.2 EØS-rett

Tredje hvitvaskingsdirektiv artikkel 36 nr. 1 første punktum lyder i offisiell norsk oversettelse som følger:

«Medlemsstatene skal fastsette at veksekontorer og ytere av tjenester til forvaltningsselskaper og andre selskaper skal godkjennes eller registreres, og at kasinoer må ha tillatelse for å kunne drive sin virksomhet på lovlig vis.»

Artikkel 36 nr. 2 lyder i offisiell norsk oversettelse som følger:

«Medlemsstatene skal kreve at vedkommende myndigheter nekter å godkjenne eller registrere foretakene omhandlet i nr. 1 dersom de ikke er overbevist om at de personer som i praksis leder eller skal lede disse foretakenes drift, eller de reelle eierne er pålitelige og egnede.»

Fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 47 nr. 1 og 2 lyder i engelsk versjon som følger:

«Member States shall provide that currency exchange and cheque cashing offices and trust or company service providers be licensed or registered and providers of gambling services be regulated.

Member States shall require competent authorities to ensure that the persons who hold a management function in the entities referred to in paragraph 1, or are the beneficial owners of such entities, are fit and proper persons.»

I fortalen til både tredje (avsnitt 39) og fjerde hvitvaskingsdirektiv (avsnitt 51) er det understre-

ket at kravet om «fit and proper» personer skal reflektere behovet for å hindre at denne typen foretak misbrukes av foretakets ledere og eiere til kriminelle formål.

I samsvar med gjeldende hvitvaskingslov vil uttrykkene «tilbydere av virksomhetstjenester» og «reelle rettighetshavere» benyttes i det følgende.

3.3.3 Utvalgets forslag

Utvalget behandler spørsmålet om autorisasjons- eller registreringsordning for tilbydere av virksomhetstjenester i NOU 2015: 12 kapittel 6.

Utvalget foreslår et forbud mot å tilby virksomhetstjenester uten tillatelse. Når det gjelder spørsmålet om krav om tillatelse for foretak og personer som tilbyr denne typen tjenester, og som er underlagt krav om tillatelse på annet grunnlag, skriver utvalget følgende i punkt 6.4.2:

«For at registeret over tilbydere av virksomhetstjenester skal gi mest mulig presis veiledning om hvilke aktører det skal føre tilsyn med, er det mest hensiktsmessig at andre rapporteringspliktige holdes utenfor dette registeret. For den rapporteringspliktige selv er det også en fordel å unngå dobbelt registreringsplikt. Utvalget anbefaler derfor at kravet om at tilbydere av virksomhetstjenester skal ha tillatelse, ikke skal gjelde for rapporteringspliktige som allerede er omfattet av en registrerings- eller konsesjonsplikt.»

Utvalget anser det ikke nødvendig med en uttrykkelig bestemmelse om dette, men viser til at dette følger av å tolke loven i sammenheng med direktivet. For å sikre at forbudet mot å tilby virksomhetstjenester respekteres, foreslår utvalget å utvide straffehjemmelen i hvitvaskingsloven § 28 til å omfatte overtredelser av utkastet til ny § 27.

I punkt 6.4.3 uttaler utvalget følgende om innholdet i egnethetskravet:

«For å oppfylle direktivforpliktelsene etter artikkel 47 nr. 2, må det innføres egnethetskrav for fysiske personer som vil tilby virksomhetstjenester. Dersom virksomhetstilbyderen er en juridisk person, vil tilsvarende egnethetskrav gjelde for reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen av virksomheten.

Utvalget foreslår at kriteriene for å avgjøre om en person er uegnet, er om vedkommende er dømt for straffbart forhold, og om det straff-

bare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte. Personen vil alternativt kunne anses uegnet dersom vedkommende i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at han/hun ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte. Utvalget legger til grunn at disse egnethetskriteriene, som er utformet etter mønster fra finansforetaksloven § 3-5 første ledd bokstav b og c, er i samsvar med direktivforpliktelsene.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke hensiktsmessig å oppstille ytterligere grunnlag for å nekte tillatelse, for eksempel krav om at nærmere angitt personer skal inneha nødvendige kvalifikasjoner og yrkeserfaring til å utøve stillingen eller vervet.»

Om direktivets regler om oppfølging av egnethetskravet for tilbydere av virksomhetstjenester skriver utvalget følgende i punkt 6.2:

«Etter det forrige hvitvaskingsdirektivet artikkel 36 nr. 2 skulle kompetente myndigheter «refuse licensing» dersom egnethetskravene ikke var oppfylt. Direktivet krevde altså bare at egnethet skulle vurderes på lisensieringstidspunktet, ikke senere. På dette punktet er direktivteksten endret. Etter det fjerde hvitvaskingsdirektivet artikkel 47 nr. 2 skal kompetente myndigheter påse («ensure») at egnethetskravene er oppfylt, jf. artikkel 47 nr. 2. Dette forstås slik at tilsynsmyndighetene kontinuerlig skal sørge for at egnethetskravene er oppfylt.»

I punkt 6.4.3 uttales så følgende:

«Utvalget foreslår at det skal være meldeplikt ved endringer i posisjoner i ledelsen eller som reelle rettighetshavere. Bakgrunnen for dette er at direktivet krever at tilsynsmyndighetene skal ha kontinuerlig kontroll med at egnethetskravene er oppfylt.»

Utvalget foreslår en adgang til å tilbakekalle tillatelsen til å tilby virksomhetstjenester. Om dette uttaler utvalget følgende i utredningen punkt 6.4.3:

«Etter utvalgets syn er det behov for å innføre en adgang til å kalle tilbake utstedte tillatelser dersom vilkårene for å inneha tillatelsen ikke lenger er oppfylt. Hensikten med dette er å sikre at tilbydere av virksomhetstjenester ikke

misbrukes til hvitvasking eller terrorfinansiering. Denne type tilbakekall av tillatelse vil ikke anses som «straff» etter EMK artikkel 6 nr. 1, fordi tilbakekallet er ment å være et fremadrettet tiltak med forebyggende preg, ikke en pønål reaksjon. [note 2]»

Utvalget foreslår at et register over tilbydere av virksomhetstjenester føres hos den foreslåtte tilsynsmyndigheten, Finanstilsynet.

3.3.4 Høringsinstansenes merknader

Brønnøysundregistrene har ingen kommentarer til forslagene utover å være enig med utvalgets flertall i at et register over tilbydere av virksomhetstjenester bør legges til Finanstilsynet, siden det er Finanstilsynet som skal håndtere godkjennelsesordningen.

Regnskap Norge er enig med utvalget i at rapporteringspliktige som allerede er omfattet av en registrerings- eller konsesjonsplikt, ikke må inngå i en tillatelses- og registreringsordning til.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er også enig i at det ikke skal gjelde en egen registreringsordning for rapporteringspliktige som allerede er underlagt lignende ordninger. NHO er ikke enig med utvalget i at det må legges opp til en registerløsning, men fremholder at det bør være tilstrekkelig at tilsynsmyndigheten selv holder oversikt over hvem det skal føres tilsyn med. NHO mener for øvrig at lovteksten bør utformes mer i tråd med veilederen om lov- og forskriftsarbeid, slik at ordningen bør gjelde krav til godkjenning fremfor et forbud rettet mot dem som ikke er godkjent.

3.3.5 Departementets vurdering

3.3.5.1 Autorisasjonsordning

Departementet foreslår at det stilles krav om autorisasjon for å tilby virksomhetstjenester. Departementet foreslår at det tas inn et nytt kapittel 5 A i hvitvaskingsloven og gi lovbestemmelsene numre supplert med bokstaver, fremfor å omnummerere påfølgende bestemmelser i hvitvaskingsloven. Dette avviker fra utvalgets utkast, men er etter departementets vurdering en lovteknisk bedre løsning.

Departementet viser til at direktivet krever at tilbydere av virksomhetstjenester er registrert eller autorisert. Direktivets minstekrav synes å være at tilbydere av virksomhetstjenester må underlegges en registreringsordning. Samtidig

følger det av direktivet at tilsynsmyndighetene skal sikre at personer i ledende stillinger og reelle rettighetshavere i foretak som er tilbyder av virksomhetstjenester, er egnet («fit and proper»). Departementet deler utvalgets syn om at dette innebærer en løpende forpliktelse til å sikre at relevante personer er egnet, slik at tilsynsmyndigheten må varsles om eventuelle endringer i personkretsen. Etter departementets vurdering blir det dermed liten reell forskjell mellom en autorisasjonsordning og en registreringsordning med krav om løpende kontroll med egnetheten av nevnte personer. I praksis vil kontrollen med de nevnte personene som enten er tilbydere av virksomhetstjenester eller i ledende stillinger eller reelle rettighetshavere i foretak som tilbyr virksomhetstjenester, måtte gå ut på det samme enten ordningen kalles en autorisasjonsordning eller en registreringsordning med løpende kontroll.

Departementet foreslår derfor at det stilles krav om autorisasjon for å kunne tilby virksomhetstjenester. Dersom en tilbyder av virksomhetstjenester allerede har bevilling/autorisasjon/godkjenning som advokat, regnskapsfører eller revisor, er departementet enig med utvalget og høringsinstansene i at det ikke skal være nødvendig med en ytterligere tillatelse. Det samme bør etter departementets vurdering gjelde for autoriserte regnskapsførerselskap og godkjente revisjonsselskap. Departementet foreslår at dette presiseres i lovteksten, se forslaget til ny § 26 a første ledd.

Næringslivets Hovedorganisasjon mener at lovteksten om tillatelsesordningen bør utformes mer i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets veileder om lov- og forskriftsarbeid punkt 4.4.2. Det hevdes derfor at ordningen bør gjelde godkjenning og være utformet som et krav rettet mot tilbydere av virksomhetstjenester, fremfor å være utformet som et forbud mot personer som ikke har tillatelse.

Departementet foreslår en noe endret og utvidet lovtekst sammenlignet med utvalgets utkast. For det første foreslår departementet at ordningen skal gjelde «autorisasjon». Dette er ment å gjenspeile at en søknad om autorisasjon som tilbyr av virksomhetstjenester, skal innvilges såfremt egnethetskravene er oppfylt, og er i overensstemmelse med Justis- og beredskapsdepartementets veileder om lovteknikk og lovforberedelse punkt 4.4.2. Departementet viser til at tilbydere av virksomhetstjenester er en gruppe som ikke tidligere har vært regulert i Norge. Man har derfor liten oversikt over omfanget og tilbyderne

av denne typen tjenester. I første omgang er det ønskelig å få oversikt over bransjen. Praksis vil så kunne avdekke behov for regelendringer eller nærmere detaljreguleringer.

For det andre foreslår departementet at det presiseres uttrykkelig i lovteksten at autorisasjon forutsetter en forutgående søknad. Det vises til forslaget til ny § 26 a første ledd. Departementet er enig med utvalget i at ordinær politiattest må fremlegges med søknaden, og foreslår at dette fremgår av ny § 26 a fjerde ledd.

For det tredje foreslår departementet at autorisasjonskravet utformes som et påbud om autorisasjon for å utøve virksomhet, i stedet for et forbud mot virksomhet uten autorisasjon. Se forslaget til ny § 26 a første ledd.

Departementet foreslår ikke å lovfeste andre regler om søknadsprosessen eller saksbehandlingsfrister for øvrig. Departementet bemerker at forvaltningsloven § 11 a stiller krav om forberedelse og avgjørelse av saken uten ugrunnet opphold. Videre har Finanstilsynet, som departementet foreslår skal være tilsynsmyndighet, tilstrekkelige hjemler i finanstilsynsloven til å innhente nødvendige opplysninger som ledd i søknadsbehandlingen.

Departementet foreslår en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om autorisasjonsordningen i forskrift. Det kan bl.a. tenkes at det oppstår behov for å gi nærmere regler om søknadsprosessen. Departementet mener det er hensiktsmessig om slike justeringer og presiseringer gjøres i forskrift. Departementet viser til forslaget til ny § 26 a femte ledd.

Departementet foreslår ikke en særskilt bestemmelse om Finanstilsynets adgang til å behandle personopplysninger. Adgangen til å behandle personopplysninger følger av personopplysningsloven §§ 8 og 9 sett i sammenheng med hvitvaskingsloven. For øvrig vil alminnelige regler i forvaltningsloven gjelde for klagebehandling og klagefrist.

Departementet foreslår at det skal være straffbart å tilby virksomhetstjenester uten tillatelse, slik at påbudet om autorisasjon blir effektivt. Dette er i samsvar med utvalgets forslag, som imidlertid antyder at spørsmålet vil vurderes nærmere i forbindelse med utvalgets andre delutredning, der sanksjonssystemet i hvitvaskingsregelverket, herunder spørsmålet om innføring av administrative sanksjoner, skal behandles. Ingen høringsinstanser har kommentert utvalgets forslag. Det vises til departementets forslag til endringer i hvitvaskingsloven § 28.

3.3.5.2 Egnethetskrav

Departementet foreslår at tilbydere av virksomhetstjenester må være egnet for å kunne få autorisasjon. For foretak som søker om autorisasjon, skal egnethetskravene gjelde for sentrale personer i virksomheten.

Der det er en fysisk person som søker om autorisasjon som tilbyder av virksomhetstjenester, foreslår departementet at denne personen skal være egnet. Dette er i samsvar med utvalgets forslag. Der det er en juridisk person som søker om autorisasjon, stiller direktivet krav om at personer som innehar en «management function» eller er reelle rettighetshavere i den juridiske personen, må være egnet, se fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 47 nr. 2. Utvalget har i lovtkastet foreslått at det stilles krav om egnethet for styremedlemmer, daglig leder, andre personer i den faktiske ledelsen og reelle rettighetshavere. Departementet er enig med utvalget i forståelsen av direktivets krav til hvem som skal være underlagt krav til egnethet. Departementet foreslår derfor at der en juridisk person søker om autorisasjon som tilbyder av virksomhetstjenester, må den juridiske personens daglige leder, styremedlemmer, andre personer i den faktiske ledelsen og reelle rettighetshavere være egnet. Det vises til forslaget til ny § 26 a tredje ledd.

Departementet foreslår et kriterium for egnethet som utformes på bakgrunn av finansforetaksloven § 3-5 første ledd bokstav b og c. Det er dermed to alternative grunnlag for å anse en person for uegnet, med samme grunnvilkår: Det er grunn til å anta at personen ikke vil ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, enten på grunn av straffedom eller utvist adferd i annen stilling eller annet verv. Dette er i samsvar med utvalgets utkast. Departementet viser til forslaget til ny § 26 a annet ledd.

3.3.5.3 Tilbakekall av autorisasjon

Departementet foreslår en hjemmel for tilbakekall av autorisasjon til å tilby virksomhetstjenester. Dette er i samsvar med utvalgets anbefalinger. Autorisasjonen kan tilbakekalles dersom vilkårene for å inneha den ikke lenger er til stede, i praksis dersom en relevant person ikke lenger er egnet. Dette er nødvendig for å oppfylle direktivets artikkel 47 nr. 2 om at tilsynsmyndigheten skal sikre at de relevante personene er egnet («ensure that the persons (...) are fit and proper persons»). Departementet viser til forslaget til ny § 26 b.

For å sikre at tilsynsmyndigheten i praksis kan føre effektiv kontroll med at de relevante personene er egnet, foreslår departementet en meldeplikt til Finanstilsynet ved endringer i de relevante stillingene eller vervene. Dette er i samsvar med utvalgets forslag. Uten en meldeplikt oppstår det risiko for at personer som ikke er egnet, vil kunne inneha ledende stillinger i foretaket. Departementet viser til forslaget til ny § 26 a tredje ledd. Departementet presiserer at «skriftlig» melding også kan være elektronisk.

Departementet viser til at dersom tilsynsmyndigheten ellers blir klar over at relevante personer, som enten selv har autorisasjon eller innehar relevante stillinger i foretak med autorisasjon, ikke lenger anses å oppfylle vilkårene for å få autorisasjonen, kan autorisasjonen tilbakekalles. Et eksempel er at daglig leder i et foretak som tilbyr virksomhetstjenester, blir domfelt for hvitvasking. Departementet viser til politiregisterforskriften § 9-6 jf. politiregisterloven § 30, som gir politiet og påtalemyndigheten anledning til å orientere tilsynsmyndigheten om illeggelse av straffereaksjoner.

Departementet viser for øvrig til at tilsynsmyndigheten har hjemmel til å fatte vedtak om pålegg og tvangsmulkt etter hvitvaskingsloven § 27.

3.4 Tilsynsmyndighet

3.4.1 Norsk rett

Tilbydere av virksomhetstjenester som sådanne er ikke underlagt tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsloven. Advokater er underlagt tilsyn av Tilsynsrådet for advokater, se domstolloven § 225. Autoriserte regnskapsførere og revisorer er underlagt tilsyn av Finanstilsynet, se henholdsvis finanstilsynsloven § 1 første ledd nr. 18 og nr. 17.

3.4.2 EØS-rett

Både tredje og fjerde hvitvaskingsdirektiv stiller krav om at rapporteringspliktige er underlagt tilsyn, se henholdsvis artikkel 37 og artikkel 48. Direktivene stiller ikke krav om at bestemte organer skal være tilsynsmyndighet for ulike rapporteringspliktige.

3.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget gjør i NOU 2015: 12 punkt 4.5.2 enkelte generelle vurderinger av organiseringen av tilsyn på hvitvaskingsområdet. Utvalget presenterer tre ulike modeller for organisering av tilsyn:

1. Samle tilsynsansvaret for hvitvaskingsområdet hos én tilsynsmyndighet
2. Videreføring av gjeldende sektortilsyn
3. Samle tilsynsansvaret for rapporteringspliktige utenfor den finansielle sektoren hos én myndighet

Utvalget gjennomgår fordeler og ulemper ved de ulike modellene.

I den første modellen forutsetter utvalget at Enheten for finansiell etterretning (EFE) i ØKOKRIM blir tilsynsmyndighet. Utvalget peker på at organet har særlig kunnskap om hvitvasking og terrorfinansiering, at tilsynet vil kunne bli mer målrettet som følge av avgrensede oppgaver, og muligheten for synergieffekter fordi EFE også mottar rapporter om mistenkelige transaksjoner fra rapporteringspliktige. På den annen side er EFE en del av ØKOKRIM, som igjen er en del av påtalemyndigheten. EFE må dessuten tilføres ressurser av et uklart omfang for å bygge opp tilsynskompetanse. Utvalget viser videre til at det er en målsetning at næringsdrivende ikke skal forholde seg til flere tilsynsmyndigheter enn nødvendig. En annen mulig innvending som det vises til, er at EFE ikke har generell bransjekunnskap, noe som kan få betydning for tilsynsmyndighetens legitimitet hos tilsynsobjektene.

Når det gjelder den andre modellen, videreføring av gjeldende sektortilsyn, viser utvalget til at det krever mindre ressurser å bygge videre på eksisterende tilsynsstrukturer, enn å etablere nye. Videre påpekes det at tilsynsmyndigheten vil ha god generell bransjekunnskap, og at det vil være en fordel for de rapporteringspliktige å forholde seg til bare én tilsynsmyndighet. Som mothensyn viser utvalget til FATFs kritikk mot norske tilsynsmyndigheter i rapporten av desember 2014, og dessuten til at det blir noe vanskeligere å bygge fagmiljøer med særskilt kunnskap om hvitvasking og terrorfinansiering.

Den tredje modellen beskrives som en kombinasjon av de to første modellene, slik at EFE overtar tilsynsansvaret for rapporteringspliktige som i dag ikke er underlagt tilsyn. Utvalget påpeker at fordelene og ulempene ved å tillegge EFE tilsynsansvar vil være de samme som beskrevet ovenfor, med unntak av at ressursbehovet ved oppbygging av tilsynskompetanse i EFE vil være lavere.

Samlet sett foreslår utvalget å videreføre dagens sektortilsyn. Utvalget peker på at store kostnader til omorganisering og utvidelse av EFE dermed unngås, og behovet for å sikre tilsynsmyndighetens tillit og legitimitet blant tilsynsobjektene.

Utvalget vurderer i NOU 2015: 12 punkt 4.5.4 tilsynsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester. Utvalget deler seg i et flertall på åtte medlemmer og to mindretall på ett medlem hver i spørsmålet om hvem som skal være tilsynsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester.

Flertallet på åtte medlemmer vurderer ulike alternativer, men foreslår at Finanstilsynet skal være tilsynsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester. Om de andre alternativene uttaler flertallet følgende:

«Disse medlemmene har vurdert om tilsynsansvaret bør legges til Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, fordi tjenesteytelsen har visse likhetstrekk med advokattjenester og fordi denne typen virksomhet ofte utøves av advokater. Tilsynsrådet er imidlertid et lite organ. På den bakgrunn er det uklart om Tilsynsrådet har tilstrekkelige faglige og organisatoriske forutsetninger for å føre et effektivt tilsyn med flere aktører enn organet i dag har ansvaret for. Det er dessuten usikkert om Tilsynsrådet vil bli erstattet av Advokatsamfunnet, slik Advokatlovutvalget har foreslått. Advokatsamfunnet er forutsatt å være en forening som utelukkende har advokatrelaterte tilsynsoppgaver og som derfor ikke egner seg som tilsynsmyndighet for andre yrkesgrupper.

Et annet alternativ er å plassere tilsynsansvaret hos Fylkesmannen, etter mønster fra den svenske ordningen. Etter flertallets oppfatning er imidlertid ikke dette å anbefale, fordi Fylkesmannen mangler forutsetninger for å føre et effektivt tilsyn med overholdelse av hvitvaskingsregelverket. Det vises til vurderingene i punkt 4.5.3.

En tredje mulighet er å legge ansvaret til Skatteetaten. Som nevnt ovenfor, er Skatteetaten et stort organ med et regionalt apparat som vil kunne bygges ut med henblikk på å gjennomføre tilsyn etter hvitvaskingsregelverket, uten at dette nødvendigvis må medføre betydelige utvidelser og endringer. Det er likevel flere forhold som taler mot å plassere tilsynsansvaret her. Blant annet har Skattemyndighetene liten tilknytning til den aktuelle bransjen. Direktivet krever dessuten at det skal opprettes en registrerings- eller autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester, og at det skal føres kontroll med at ledelsen og reelle rettighetshavere oppfyller bestemte egnethetskrav, se direktivets artikkel 47 nr. 2 og punkt 6.2 nedenfor. Det at Skatteetaten mangler erfaring med å adminis-

trere en slik registrerings- eller autorisasjonsordning, taler mot at organet bør ha tilsynsansvar.»

Om å legge tilsynsansvaret til Finanstilsynet uttaler flertallet følgende:

«Et fjerde alternativ er å legge tilsynsoppgaven til Finanstilsynet. Det vil riktignok kunne medføre ytterligere utfordringer for Finanstilsynet å pålegges flere tilsynsoppgaver på hvitvaskingsområdet, og organet har allerede problemer med å utføre effektivt hvitvaskings- og terrorfinansieringstilsyn. I tillegg er det uheldig å pålegge Finanstilsynet ansvar for tilsyn med aktører utenfor finanssektoren, og mulige synergieffekter mellom alminnelige tilsynsoppgaver og hvitvaskingsspesifikt tilsyn vil ikke slå til. På den annen side vil tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester ligge nokså nært opptil kontroll av revisorer og regnskapsførere. Finanstilsynet har dessuten lang erfaring med å administrere autorisasjonsordninger og foreta egnethetsvurderinger. På denne bakgrunn foreslår utvalgets flertall at Finanstilsynet bør ha ansvar for å føre tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester.»

Utvalgsmedlemmet Holberg mener at tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester bør legges til et annet organ enn Finanstilsynet. Medlemmet uttaler følgende:

«Holberg finner grunn til å minne om at Finanstilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Et effektivt tilsyn med blant annet banker, forsikringsforetak, verdipapirforetak og eiendomsmeglerforetak forutsetter inngående kjennskap til institusjonenes virksomhet og markedene de opererer i. Tilsynet er risikobasert både når det gjelder hvilke institusjoner som følges opp og hvilke regelfastsatte krav som kontrolleres (soliditet, adferdsregler mv.).

Finanstilsynets rolle i arbeidet med å bekjempe hvitvasking er blant annet å påse at institusjoner under tilsyn følger hvitvaskingsregelverket. Finanstilsynets kjennskap til finansbransjen, og risikoen for at den blir benyttet til hvitvasking, gjør dette til en naturlig oppgave for Finanstilsynet, selv om den også kunne vært utført av andre organer.

Tilbydere av virksomhetstjenester er en uensartet gruppe. Det er knyttet usikkerhet til hvor mange enheter som kan antas å omfattes

av den foreslåtte autorisasjonsordningen utover en angivelse av antall registreringer i Danmark. Uavhengig av usikkerheten mht. antallet registreringspliktige, er det på det rene at autorisasjonsordningen vil omfatte virksomheter som ligger klart utenfor de bransjer og markeder Finanstilsynets tilsyn omfatter.

Tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester må etter dette utvalgsmedlemmets syn legges til et annet organ, slik det også er gjort i blant annet Danmark (Ervervsbestyrelsen), og Sverige (Länsstyrelsen). Finanstilsynet er ikke kjent med at andre EØS-land har lagt dette tilsynet til finanstilsynsmyndighetene.

Hensynet til å beskytte Finanstilsynets kjerneoppgaver er det samme som lovutvalget er inne på i relasjon til tilsyn med forhandlere av gjenstander. Dette hensynet må også tillegges vekt i forbindelse med hvem som er mest aktuell som tilsynsorgan for tilbydere av virksomhetstjenester.

Når det gjelder autorisasjonsordningen så er det lagt opp til en forenklet prosess sammenlignet med institusjoner under Finanstilsynets tilsyn. Tillatelsen for tilbydere av virksomhetstjenester er bare knyttet opp til egnethetskrav for ledelse og reelle rettighetshavere og det som skal vurderes er om vedkommende er dømt for straffbart forhold eller på annen måte har utvist adferd som ikke forenlig med å ivareta stillingen, se punkt 6.4.2 og 6.4.3. Det stilles ikke krav til kvalifikasjoner eller yrkeserfaring. Tillatelsen ligger derfor tett opp til en ren registreringsordning. Etter mindretallets vurdering er det ikke nødvendig med særlig erfaring med å utføre denne type egnethetsvurderinger for å være tilsynsorgan for tilbydere av virksomhetstjenester. Kravet om at tilbydere av virksomhetstjenester skal underlegges en registreringsordning kan etter mindretallets vurdering peke på Brønnøysundregistrene som aktuelt tilsynsorgan.»

Utvalgsmedlem Utne mener valg av tilsynsorgan for tilbydere av virksomhetstjenester bør vurderes nærmere i lys av et eventuelt kontantforbud, tilsynsmyndighet for forhandlere av gjenstander og de samlede krav til ressursbruken på området.

3.4.4 Høringsinstansenes merknader

Finanstilsynet slutter seg til dissensen fremsatt av Finanstilsynets representant, utvalgsmedlem Holberg, i spørsmålet om valg av tilsynsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester. Det

vises til at det vil være «svært uheldig å påføre Finanstilsynet ytterligere oppgaver, som vil gå på bekostning av Finanstilsynets kjerneoppgaver». Tilsynet viser videre til at tilbydere av virksomhetstjenester ikke er en klart definert gruppe. Finanstilsynet påpeker at Brønnøysundregistrene kan gjennomgå foretakene registrert på visse næringskoder for å identifisere tilbydere av virksomhetstjenester. Tilsynet mener videre at Brønnøysundregistrene, gitt den registreringsordningen som foreslås, vil være best egnet til å være autorisasjons- og registreringsmyndighet for tilbydere av virksomhetstjenester. Det vises til at dette er i samsvar med ordningen i Danmark.

Finans Norge er enig med utvalget i at ØKOKRIM ikke bør ha tilsynsansvar. Finans Norge påpeker at et tilsynsansvar vil medføre at ØKOKRIM får tre roller i hvitvaskingsregelverket: mottaker av rapporter om mistenkelige transaksjoner, påtalemyndighet og tilsynsansvar. Finans Norge viser til at ØKOKRIM har opparbeidet seg en viktig og uavhengig posisjon på hvitvaskingsområdet, blant annet som støttefunksjon og rådgiver til rapporteringspliktige. Det er en helt sentral forutsetning for utøvelsen av de ulike rollene at det er tette skott mellom ansvarsområdene. Finans Norge viser til at dette allerede innebærer en krevende grensegang, og at det ved en utvidelse kan skape ytterligere utfordringer. Det vises blant annet til at rapporteringspliktige kan bli mer tilbakeholdne med informasjon i dialog med ØKOKRIM, og at faren for selvinkriminering kan bli aktualisert på en annen måte enn i dag. Når det gjelder valg av tilsynsmyndighet, viser Finans Norge til at Finanstilsynets ansvarsområder på hvitvaskingsområdet må tilpasses tilsynets øvrige virksomhet og virkeområde. Finans Norge påpeker at det for finansnæringen er «helt sentralt at tilsynets oppgaver etter hvitvaskingsloven 'ikke forstyrrer' arbeidet med å sikre finansiell stabilitet og velfungerende markeder».

Norges Kommunerevisorforbund støtter forslaget om å legge tilsynet med tilbydere av virksomhetstjenester til Finanstilsynet.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) tror det vil være få registreringspliktige (tilbydere av virksomhetstjenester). NHO påpeker derfor at det kan hende at organisering av tilsynet hos Finanstilsynet vil være mer ressurskrevende enn å organisere tilsynet hos Skatteetaten. NHO viser videre til at det kan hende Skatteetaten allerede innhenter opplysninger om tilbydere av virksomhetstjenester som kan være til nytte ved tilsyn.

3.4.5 Departementets vurdering

Departementet støtter utvalgets forslag om å videreføre et sektorbasert tilsyn for hvitvaskingsregelverket, og viser til utvalgets vurderinger og høringsinstansenes merknader knyttet blant annet til ØKOKRIMs rolle.

Departementet viser til at tilsyn med tilbydere av virksomhetstjenester ligger noe utenfor Finanstilsynets kjerneoppgaver. Dette påpekes også av utvalget. Samtidig bemerker departementet at Finanstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med både regnskapsførere og revisorer, som i dag antas å tilby virksomhetstjenester. Finanstilsynet har dermed kontakt med aktører som driver innen bransjen som skal underlegges tilsyn.

Et ytterligere moment er at Finanstilsynet i dag fører tilsyn med samtlige rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket utenom advokater og forhandlere av gjenstander. Etter departementets vurdering er Finanstilsynet derfor i en særlig posisjon og innehar særlig kompetanse innen arbeidet med å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.

Videre viser departementet til at Finanstilsynet har erfaring med å gjennomføre egnethetsvurderinger. Selv om disse vurderingene ikke nødvendigvis må gjennomføres på samme måte som i andre saker Finanstilsynet behandler, er det likevel en type vurderinger som Finanstilsynet har mer erfaring med enn andre aktuelle tilsynsorganer.

Departementet er av den oppfatning at det ikke finnes andre aktuelle tilsynsmyndigheter som anses bedre egnet enn Finanstilsynet til å utøve dette tilsynet. Departementet viser i hovedsak til utvalgsflertallets vurderinger. Departementet bemerker særlig at Brønnøysundregistrene ikke har noen sammenlignbare tilsynsoppgaver. Brønnøysundregistrene kan hente ut informasjon om aktuelle tilsynsobjekter fra sine registre ved bruk av næringskoder, men dette vil være mulig også for Finanstilsynet som tilsynsmyndighet.

4 Beløpsgrense for kontantvederlag for forhandlere av gjenstander

4.1 Norsk rett

Det er ingen beløpsgrense for kontantvederlag i norsk rett i dag.

Norges Banks sedler og mynter er tvungent betalingsmiddel i Norge, men ingen er pliktig å ta imot mer enn 25 mynter av hver enhet ved én

betaling, se sentralbankloven § 14 første ledd. Sentralbankloven § 14 er deklarasjonsrett.

Etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd har en forbruker alltid rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler hos betalingsmottakeren. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en tolkningsuttalelse 8. april 2013 antatt at det «må tas en reservasjon for tilfeller der det ut fra den aktuelle kontraktssituasjonen vil være helt upraktisk eller umulig å gi adgang til kontant betaling, for eksempel ved salg over internett.»

4.2 EØS-rett

Både tredje og fjerde hvitvaskingsdirektiv krever at forhandlere av gjenstander («dealers in goods») er underlagt reglene om tiltak for å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. I fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 3 bokstav e er terskelverdien for at forhandlere av gjenstander skal være underlagt direktivet satt til 10 000 euro i kontanter. I tredje hvitvaskingsdirektiv var terskelverdien 15 000 euro. I begge direktivene gjelder terskelverdien uavhengig av om en betaling skjer i én eller flere operasjoner som må sees i sammenheng.

I fortalen til fjerde hvitvaskingsdirektiv understrekes det at kontanter er knyttet til høyere risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, se avsnitt 6. Videre gir fortalen uttrykk for at medlemsstatene kan vedta lavere terskelverdier eller generelle begrensninger på bruken av kontanter.

4.3 Utvalgets forslag

Utvalget deler seg i tre fraksjoner i spørsmålet om innføring av beløpsgrense for kontantvederlag som alternativ til at forhandlere av gjenstander skal være underlagt hvitvaskingsloven.

Et flertall på syv medlemmer anbefaler ikke innføring av en beløpsgrense for kontantvederlag. Et mindretall på tre medlemmer anbefaler innføring av en beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner, kombinert med at særskilte grupper forhandlere av gjenstander pekes ut til å være underlagt hvitvaskingsloven, uavhengig av oppgjørsform. Flertallet på syv deler seg i to fraksjoner – fire medlemmer anbefaler videreføring av gjeldende rett, mens tre medlemmer foreslår at forhandlere av gjenstander gis rett til konsekvent å betinge seg annen oppgjørsform enn kontanter ved beløp på 40 000 kroner eller mer. I praksis er siste forslag ment å gi forhandlere av gjenstander mulighet til å velge seg vekk fra å være underlagt hvitvaskingslovens regler.

Første fraksjon på fire medlemmer (Damslorå, Hana, Roaldsøy og Rui) anser en beløpsgrense for kontantvederlag å være et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Hensynet til å motvirke skatteunndragelser og minske sikkerhetsutfordringene og kostnadene ved kontanthåndtering for næringslivet tas ikke med i vurderingen. På denne bakgrunn vurderte utvalgsmedlemmene om en beløpsgrense for kontantvederlag for å forebygge hvitvasking og terrorfinansiering er et egnet og proporsjonalt inngrep i retten til vern om privatlivet. Det er dels avgjørende for disse medlemmene at ØKOKRIM vil miste verdifull informasjon ved at det ikke sendes rapporter om mistenkelige transaksjoner, og dels er det avgjørende at hvitvasking i Norge i avtakende grad skjer ved bruk av kontanter. Medlemmene legger også vekt på at en videreføring av at forhandlere av gjenstander er underlagt hvitvaskingsloven er et mer målrettet og mindre omfattende inngrep i betalerens privatliv.

Andre fraksjon (Munch Thore, Stokmo (nå Stensland Sveen) og Sigurdson), som foreslår at forhandlere av gjenstander kan betinge seg betaling på annen måte enn med kontanter for å unngå hvitvaskingslovens plikter, er langt på vei enig i begrunnelsen til de fire medlemmene nevnt over. Fraksjonen peker dessuten på at en beløpsgrense for kontantvederlag vil være et for omfattende inngrep i friheten for selger og kjøper til å avtale oppgjørsform. Forslaget er hovedsakelig begrunnet i hensynet til forhandleren. Fraksjonen anfører at verken Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8 er til hinder for en slik løsning, bl.a. fordi en plikt til å betale større beløp på en sporbar måte ikke nødvendigvis er et større inngrep enn det gjeldende regler i hvitvaskingsloven medfører (registrering, undersøkelser, rapportering til ØKOKRIM). Fraksjonen viser også til at en rekke land har innført begrensninger på adgangen til å betale med kontanter, uten at dette har vært ansett uforenlig med EMK artikkel 8.

Tredje fraksjon (Holberg, Lund og Utne), som anbefaler innføring av beløpsgrense for kontantvederlag, mener det er viktig å påpeke at mulighetene til å foreta ikke-sporbare transaksjoner over en viss verdi uansett er begrenset. Medlemmene viser til hvitvaskingslovens regler og bokføringsregelverket. Medlemmene anfører videre at det er få transaksjoner i kontanter på 40 000 kroner eller mer, slik at det vil være få transaksjoner som rammes. Dette gjør samtidig at inngrepet i avtalefriheten blir begrenset. Hva gjelder betydningen av en beløpsgrense for kontantvederlag for ØKOKRIMs informasjonstilgang, anfører med-

lemmene at risikoen for hvitvasking ved bruk av gjenstander snarere er knyttet til gjenstanden enn oppgjørsformen. I tillegg viser medlemmene til at en beløpsgrense for kontantvederlag vil være en forpliktelse som er enklere å forstå enn hvitvaskingslovens regler. Kostnadshensyn nevnes også. Medlemmene anbefaler at beløpsgrensen for kontantvederlag kombineres med at særskilte bransjer underlegges hvitvaskingslovens regler uavhengig av oppgjørsform. Medlemmene sier ikke noe om hvilke grupper som skal underlegges regelverket, men viser til at dette bør avgjøres på bakgrunn av en vurdering av den konkrete hvitvaskingsrisikoen i den aktuelle bransjen.

4.4 Høringsinstansenes merknader

Revisorforeningen slutter seg i stor grad til forslaget og vurderingen til utvalgsmedlemmene Holberg, Lund og Utne, som går inn for et forbud mot å motta kontantvederlag over 40 000 kroner. Revisorforeningen mener imidlertid at grensen bør settes lavere enn dette beløpet, fordi grensen går betraktelig lavere for hvilke kjøp det er et legitimt og praktisk behov for å gjøre opp med kontanter. Foreningen mener grensen bør settes til 10 000 kroner, og i hvert fall ikke høyere enn 20 000 kroner. Foreningen viser til at skatteunndragelse og svart økonomi er et stort samfunnsproblem, og at en beløpsgrense for kontantvederlag vil være et godt egnet og kostnadseffektivt tiltak for å hindre hvitvasking og skatteunndragelser. Etter foreningens skjønn er det nok så åpenbart at det ikke er en menneskerett å kunne betale kontant for store beløp. Revisorforeningen mener at en beløpsgrense for kontantvederlag bør gjelde generelt, og ikke bare for forhandlere av gjenstander. Herunder vises det til at bokføringspliktige vil unngå administrative byrder dersom kontanter fjernes, og dessuten at det vil redusere sikkerhetsutfordringer. Dermed har forslaget også en viktig forenklingsside for næringslivet. Foreningen mener videre at en rimelig avveining tilsier at det ikke innføres ubegrenset rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven for forhandlere av gjenstander. Forhandlere bør ha mulighet til å innrette seg slik at de ikke omfattes av hvitvaskingsloven ved ikke å motta kontantbetalinger over et visst beløp. Denne beløpsgrensen kan gjerne settes lavere enn beløpsgrensen for et forbud mot å motta kontant vederlag.

Regnskap Norge støtter også fraksjonen som går inn for beløpsgrense for kontantvederlag. Det vises til at i tillegg til å være et godt egnet grep for å redusere svart økonomi og hvitvasking, er det

også en løsning som vil være langt mindre ressurskrevende enn alternativet. Regnskap Norge mener flertallet undervurderer byrden for den rapporteringspliktige ved å være underlagt hvitvaskingsloven, og viser særlig til kravene til rutiner og opplæring. Også risiko for sanksjoner, med tilknyttede kostnader, nevnes. Regnskap Norge anfører at det er paradoksalt å iverksette et stort tilsyns- og rapporteringsapparat på et kontantvilkår, dersom volumet av slike transaksjoner er så lite som det blir sagt. Det vises også til utfordringene ved å identifisere den rapporteringspliktige gruppen og at en registreringsordning ikke vil bøte på dette, men bare skape et stort og kostnadsfullt byråkrati. Regnskap Norge er åpen for at grensen kan settes ned mot 10 000 kroner, herunder at beløpsgrensen innføres generelt – ikke bare ved kjøp fra forhandlere av gjenstander. Foreningen viser til at mindretallet, som går inn for en beløpsgrense for kontantvederlag, har et supplerende forslag om at nærmere angitte forhandlere av gjenstander underlegges hvitvaskingsloven uavhengig av betalingsform. Regnskap Norge kan vanskelig ta stilling til dette uten samtidig å vite hvilke grupper det vil være snakk om og med hvilken begrunnelse. Det legges imidlertid til grunn at det uansett vil dreie seg om en svært begrenset krets, der nytteverdien er målt mot kostnaden og godt begrunnet og dokumentert. Et forslag om utvalg av grupper forutsettes å bli sendt på høring.

Finans Norge støtter tredje fraksjons forslag om en beløpsmessig grense for adgangen for forhandlere til å motta kontanter. En grense på 40 000 kroner fremstår som passende. Etter Finans Norges vurdering kan det ikke av Grunnloven og EMK utledes noen skranke for å avgrense positivrettslig adgangen til kontantbetaling som foreslått. Det foreligger etter Finans Norges vurdering viktige hensyn som begrunner og legitimerer et inngrep i betalerens rett til å betale kontant. Ved en beløpsgrense tar man bort muligheten for å foreta store kontantbetalinger, og man reduserer hvitvaskingsrisikoen forbundet med anonyme transaksjoner. En beløpsgrense for kontantvederlag vil gjøre det lettere å etterleve hvitvaskingsregelverkets forpliktelser, og dette alternativet gjør tilsynet med denne gruppen rapporteringspliktige enklere og mindre ressurskrevende. Finans Norge støtter videre mindretallets forslag om at et slikt generelt forbud bør suppleres med en rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere av gjenstander, uavhengig av betalingsform. Hvilke forhandlere som bør underlegges en slik rapporteringsplikt, bør avgjøres på

bakgrunn av en vurdering av den konkrete hvitvaskingsrisiko knyttet til den aktuelle bransje.

Finanstilsynet støtter tredje fraksjons forslag om å innføre beløpsgrense for kontantvederlag. Finanstilsynet fremholder blant annet at kontantbetalinger på over 40 000 kroner i hovedsak antas å være tilfeller der kontantene ikke har vært innom det ordinære finansielle systemet. Tilsynet viser i denne sammenheng til at en betaling på 40 000 kroner i kontanter ellers forutsetter uttak fra flere minibanker, og derfor anses lite praktisk. Dersom man i stedet oppsøker et bankkontor for å ta ut et slikt beløp i kontanter, vil det i mange tilfeller gi grunnlag for mistanke om straffbare forhold. Banken vil da ha plikt til å foreta undersøkelser etter hvitvaskingsloven. Finanstilsynet kommenterer at flertallet i utvalget har vist til at en beløpsgrense for kontantvederlag, som alternativ til rapporteringsplikt, vil føre til at Enheten for finansiell etterretning (EFE) i ØKOKRIM vil miste verdifull informasjon. Finanstilsynet kan imidlertid ikke se hensiktsmessigheten i å legge til rette for hvitvasking av kontanter gjennom kjøp av gjenstander, for så på den annen side få flere rapporter om mistenkelige transaksjoner. Mindretallets forslag om rapporteringsplikt for nærmere angitte forhandlere, uavhengig av betalingsmåte, er ikke tilstrekkelig utredet til at det kan kommenteres.

Skattedirektoratet mener at en kontantbegrensningsregel kan bidra til å redusere hvitvasking ved kjøp av dyre gjenstander. På den annen side viser Skattedirektoratet til at et slikt forbud kan omgås. Effekten av et slikt forbud vil være avhengig av håndhevelsen og sanksjoneringen ved brudd på regelen. Skattedirektoratets vurdering er at en kontantbegrensningsregel uansett ikke vil være like effektiv som en fungerende rapporteringsplikt. Direktoratet er derfor av den oppfatning at rapporteringsplikten etter hvitvaskingsloven ikke bør oppheves for forhandlere av gjenstander.

Næringslivets Hovedorganisasjons (NHO) hovedsynspunkt er at forhandlere av gjenstander må få valgfrihet når det gjelder å ta imot kontantbeløp som er høyere enn 40 000 kroner. På den måten kan de slippe de administrative kostnadene ved å etterleve hvitvaskingsregler, som etter alt å dømme vil ha begrenset nytte. Det vises særlig til kostnader forbundet med å sette seg inn i reglene, lære opp ansatte, gjennomføre risikovurderinger og utarbeide rutiner. NHO fremholder at de hensyn som (ifølge forarbeidene til finansavtaleloven) tilsier at forbrukere skal ha rett til å betale med kontanter, ikke gjør seg gjeldende ved så høye beløp som i hvitvaskingsloven. NHO anfører

videre at gjeldende regler som gir forbrukere rett til å betale med kontanter, ikke er forutberegnelige når det gjelder spørsmålet om en forhandler av gjenstander er underlagt hvitvaskingsloven. NHO presiserer at de ikke uten videre er fullt ut enig i alle utvalgets vurderinger av rettsforholdene, knyttet til drøftelsen av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Når det gjelder spørsmålet om det bør velges ut forhandlere av gjenstander som er underlagt hvitvaskingsloven uavhengig av oppgjørsform, mener NHO dette er et så politisk og viktig spørsmål at det bør avgjøres av Stortinget i lovs form.

NHO Transport fremholder at avveiningen mellom forbrukernes behov for å betale med kontanter og bedriftenes kostnader bør føre til at forbrukernes rett til å betale med kontanter opphører. Foreningen viser til at det siden år 2000 er kommet en rekke nye oppgjørstyper som ikke inkluderer kontanter. Foreningen slutter seg til forslaget fra medlemmene Munch Thore, Stokmo (nå Stensland Sveen) og Sigurdsen, om at hver enkelt forhandler kan ha frihet til å velge om vedkommende skal være omfattet av hvitvaskingslovens regler eller ikke.

NHO Reiseliv har i sitt hørings svar gitt uttrykk for tilsvarende synspunkt.

Gullsmed Heyerdahl ønsker seg mulighet til å sette opp et skilt i butikken der det står at de ikke tar imot store kontantbeløp, slik at de kan slippe kostnadene og bryderiet med et regelverk som ikke vil hjelpe mot hvitvasking og terrorfinansiering. Kundene vil forstå dette og betale med kort. Vil de betale med kontanter, får de gå et annet sted. Det vises til at kontantandelen i bedriften var 2,59 % i første kvartal 2016, og at ingen av butikk-sjefene i de tre filialene kan huske å ha tatt imot eller hørt om et kontantsalg på mer enn 40 000 kroner de siste ti årene.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at det ikke bør innføres kontantrestriksjoner som alternativ til rapporteringsplikt for forhandlere av gjenstander. Justis- og beredskapsdepartementet er i hovedsak enig i vurderingene til fraksjonen som anbefaler videreføring av gjeldende rett, utvalgs-medlemmene Rui, Damslorå, Hana og Roaldsøy i utredningen pkt. 2.6.2.6.

Forbrukerombudet er enig med første fraksjon, og går imot en beløpsgrense for kontantvederlag. En innskrenking i retten til kontant oppgjør bør ikke gjennomføres med mindre det kan begrunnes i særlig sterke hensyn som veier tyngre enn hensynet til forbrukernes ønsker og behov for kontant betaling. Forbrukerombudet kan ikke se at slike hensyn foreligger i dette tilfellet, og har

merket seg tendensen til at beløpsgrensen stadig senkes i land som har innført kontantbegrensninger. Ombudet er bekymret for at en beløpsgrense for kontantvederlag, eventuelt en rett for forhandlere til å nekte å ta imot kontanter over en viss sum, er et steg i retning av å fjerne forbrukerens rett til å betale med kontanter. Retten til å betale med kontanter sikrer at forbrukere som av ulike årsaker ikke har bankkort, likevel kan foreta oppgjør med ytelse mot ytelse. Behovet for samtidig oppgjør gjør seg kanskje særlig gjeldende ved kjøp av dyre gjenstander. Ombudet mener det fremdeles ikke finnes elektroniske betalingsalternativer som er tilpasset alle forbrukergrupper, eksempelvis eldre. Etter Forbrukerombudets mening kan heller ikke den merbelastning eller de økte kostnadene det måtte få for forhandlerne å bli underlagt hvitvaskingsregelverket, veie tynge enn forbrukernes behov for å kunne foreta oppgjør med kontanter.

Arbeidsgiverforeningen Spekter mener, ut fra et kost-nytteperspektiv, at det ikke bør innføres en lovbestemt beløpsgrense for kontantvederlag. Spekter støtter videre forslaget til andre fraksjon i utvalget om at forhandlere av gjenstander gis rett til konsekvent å betinge seg betaling på annen måte enn ved kontanter for beløp over 40 000 kroner.

Hovedorganisasjonen Virke mener det ikke bør innføres en beløpsgrense for kontantvederlag, da dette blant annet vil innebære et for omfattende inngrep i friheten mellom selger og kjøper til å avtale oppgjørsform. Forhandlerne vil med dette i utgangspunktet være underlagt hvitvaskingsregelverket. Tilsynet bør innrettes med sikte på å få best mulig balanse mellom økte kostnader og bekjempelse av hvitvasking. Slik balanse kan for det første oppnås ved at forhandlerne gis en rett til å betinge seg elektronisk betaling for varer over 40 000 kroner. Disse forhandlerne vil ikke bli omfattet av hvitvaskingsloven og ikke underlagt rapporteringsplikt. For det andre, og uavhengig av om forhandlerne gis rett til å nekte kontant betaling, bør tilsynet gjøres risikobasert, og det bør differensieres mellom de tiltakene enkelte bransjer må foreta. For det tredje bør det i alle tilfeller utformes klare retningslinjer som er enkle å forholde seg til for den enkelte forhandler.

4.5 Departementets vurdering

4.5.1 Innføring av beløpsgrense

Departementet foreslår at det innføres en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjen-

stander på 40 000 kroner. Departementets forslag er i samsvar med anbefalingene fra utvalgets mindretall.

Departementet viser til at retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 kan innebære visse skranker for adgangen til å forby betaling med kontanter. Forslaget her regulerer adgangen til å benytte kontanter som betalingsmiddel til forhandlere av gjenstander for transaksjoner av høy verdi, 40 000 kroner. Som omtalt nedenfor medfører slike kontantkjøp allerede i dag behandling av personopplysninger etter bokføringsforskriften § 5-3-2 a tredje ledd. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig i dette tilfellet å slå fast hvorvidt en beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner innebærer et inngrep i retten til privatliv etter de nevnte bestemmelsene. Etter departementets vurdering oppfyller en slik beløpsgrense for kontantvederlag vilkårene for å gjøre inngrep i retten til privatliv. Vilråene for å gripe inn i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 er at tiltaket har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. På samme vilkår kan det gjøres inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102, se Rt. 2015 side 93 avsnitt 60. Retten til privatliv er ikke absolutt.

Departementet påpeker at formålet med en beløpsgrense for kontantvederlag for det første er å forebygge og motvirke hvitvasking og terrorfinansiering. Dette er utvilsomt et legitimt formål etter både Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2. I tillegg vil en beløpsgrense for kontantvederlag kunne få betydning for arbeidet mot svart økonomi og skatteunndragelser og redusere sikkerhetsrisiko og kostnader for næringslivet. Departementet bemerker at utvalgets fraksjon som anbefalte en videreføring av gjeldende rett, uttrykkelig avgrenset mot hensynet til å forebygge skatteunndragelser og redusere kostnader og sikkerhetsrisiko i næringslivet i sine vurderinger. Departementet understreker at dette er viktige hensyn som må inngå som del av beslutningsgrunnlaget og grunnlaget for å vurdere tiltakets forholdsmessighet.

Departementet bemerker at en beløpsgrense for kontantvederlag som håndheves effektivt, vil forhindre hvitvasking ved bruk av kontanter til kjøp av gjenstander over beløpsgrensen. Det er derfor klart at en beløpsgrense for kontantvederlag er et egnet tiltak for å motvirke hvitvasking. Samtidig vil Enheten for finansiell etterretning (EFE) hos ØKOKRIM ikke lenger motta informasjon om mistenkelige transaksjoner fra forhandlere av gjenstander. Dette fremheves særlig av

fraksjonen som anbefaler videreføring av gjeldende rett. På den annen side bemerker departementet at EFE ikke har mottatt mange meldinger fra forhandlere av gjenstander. I 2015 ble 95 av totalt 4 714 rapporter til EFE sendt inn av forhandlere av gjenstander (til sammenligning ble 3 391 rapporter sendt inn av banker). Utvalget viser også til at rapportene har vært av gjennomgående lav kvalitet. Fraksjonen som anbefaler videreføring av gjeldende rett, antar imidlertid at det lave antallet rapporter og den lave kvaliteten på rapportene er et resultat av at det ikke har vært ført tilsyn med gruppen.

Departementet bemerker at et alternativ for å sikre ØKOKRIMs tilgang på relevant informasjon, vil være å velge ut særskilte grupper forhandlere av gjenstander som underlegges hvitvaskingsloven uavhengig av oppgjørsform og beløpsgrense. Utvalgets fraksjon som anbefaler innføring av en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander, anbefaler at beløpsgrensen suppleres med en slik utvelgelse. Hvitvaskingslovutvalget har i sine utredninger (NOU 2015: 12 og NOU 2016: 27) ikke vurdert risikoforhold knyttet til ulike bransjer, og gir derfor ikke grunnlag for å velge ut bransjer på det nåværende tidspunktet. Departementet vil imidlertid ta initiativ til å få vurdert om, og i så fall hvordan, en slik utvelgelse bør gjøres. I denne sammenheng bemerker departementet at hvitvaskingsloven § 4 fjerde ledd annet punktum gir departementet hjemmel til å fastsette at enkelte eller flere av lovens bestemmelser skal gjelde for forhandlere av gjenstander ved transaksjoner over bestemte beløpsgrenser ved bruk av nærmere angitte typer betalingsmiddel. Departementet bekrefter, slik flere høringsinstanser antyder at det er behov for, at dersom det foreslås at enkelte særskilte grupper av forhandlere av gjenstander skal underlegges hvitvaskingsregelverket, vil et slikt forslag bli sendt på høring før det eventuelt vedtas.

Departementet viser videre til at et element i vurderingen av om tiltaket er egnet, er risikoen for omgåelse av beløpsgrensen. Dette ble også omtalt av fraksjonen i utvalget som anbefaler videreføring av gjeldende rett. Fraksjonen viser til at det kan bokføres fiktive kjøpesummer og så mottas større kontantbeløp «under bordet». Departementet er enig i at det er en risiko for at enkelte aktører kan forsøke å omgå beløpsgrensen. Departementet viser imidlertid til at samme problemstilling også oppstår for forhandlere av gjenstander som ikke ønsker å følge hvitvaskingslovens regler. Dersom en eventuell tilsynsmyndighet ønsker å kontrollere at eksempelvis kunde-

kontroll er gjennomført i samsvar med regelverket, kan forhandleren på tilsvarende måte skjule reelle salgssummer. For øvrig bemerker departementet at det ikke er utenkelig at en forhandler av gjenstander uansett ikke vil følge hvitvaskingslovens regler i eksempelet fraksjonen benytter.

Etter departementets vurdering er en beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner egnet som et virkemiddel for å motvirke hvitvasking, selv om andre land kan ha vedtatt andre terskelverdier. Fraksjonen som anbefaler videreføring av gjeldende rett, drøfter hvor høy en beløpsgrense må være for å få en effekt. Fraksjonen viser til Danmark, Frankrike og Belgia, der beløpsgrensen er henholdsvis 50 000 kroner, 1 000 euro og 3 000 euro. I utredningen omtales også Spania, der grensen er 2 500 euro. Videre viser departementet til at lignende grenser er vedtatt i Italia (3 000 euro), Hellas (1 500 euro) og Portugal (1 000 euro). For personer som ikke er bosatt i enkelte av disse landene, er grensene høyere, men ikke høyere enn 15 000 euro. Fraksjonen anfører at de sprikende beløpsgrensene ikke gir noen klar indikasjon på hvor beløpsgrensen bør settes for å være effektiv. Departementet bemerker at beløpsgrensene særlig i Frankrike, Belgia, Portugal, Italia og Hellas også er begrunnet i hensynet til å motvirke skatteunndragelser. Sammenligningen er derfor etter departementets vurdering ikke treffende. I hvitvaskingssammenheng er det normalt verdifulle gjenstander med høy verdi også ved senere salg som er interessante. Etter departementets vurdering vil derfor en beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner som håndheves effektivt, være rettet inn mot typen produkter som normalt anses å være attraktive til bruk i hvitvaskingsoperasjoner.

Departementet er av den oppfatning at en beløpsgrense for kontantvederlag er et forholdsmessig tiltak for å fremme formålet om å forhindre hvitvasking, skatteunndragelser og svart økonomi. Departementet viser til at forhandlere av gjenstander etter hvitvaskingsloven skal gjennomføre kundekontroll etter hvitvaskingsloven § 6 når det betales med minst 40 000 kroner i kontanter samtidig som det enten er mistanke om hvitvasking eller terrorfinansiering, eller samlet kjøpesum er minst 100 000 kroner. Gjennomføring av kundekontroll medfører behandling av personopplysninger. Fraksjonen som anbefaler videreføring av gjeldende rett, karakteriserer dette som en «mer målrettet innsamling og behandling av personopplysninger» sammenlignet med en beløpsgrense for kontantvederlag. Til dette vil departementet bemerke at bokføringsregelverket stiller krav til at salgsdokumen-

tasjon skal inneholde informasjon om kjøpers navn og adresse, når det betales med minst 40 000 kroner i kontanter, se bokføringsforskriften § 5-3-2 a tredje ledd. Bokføringsregelverkets krav gjelder uavhengig av om det anses å foreligge mistanke om hvitvasking og terrorfinansiering, og selv om total transaksjonssum er mindre enn 100 000 kroner. Bokføringsregelverket innebærer derfor krav om behandling av personopplysninger i større grad enn det hvitvaskingsloven gjør for forhandlere av gjenstander. Mulighetene for å betale på en ikke-sporbar måte med kontanter er derfor heller ikke i dag til stede når beløpet er 40 000 kroner eller mer.

Videre vil departementet bemerke at det etter all sannsynlighet er få transaksjoner der det forekommer kontantbetaling over 40 000 kroner til forhandlere av gjenstander. Betalinger mellom privatpersoner regnes ikke med i denne sammenheng, fordi beløpsgrensen for kontantvederlag uansett ikke skal gjelde mellom alminnelige forbrukere.

Finanstilsynet har i sitt hørings svar vist til at praktisk talt alle kontanter som benyttes ved kjøp av gjenstander, uansett må hentes ut av en eller flere bankkonti. Etter hvitvaskingsloven innebærer dette krav om behandling av personopplysninger fra bankens side. Departementet understreker at også dette begrenser beløpsgrensens karakter av å være et inngrep, og det får videre betydning for det angivelige inngrepets forholdsmessighet.

Skattedirektoratet viser i sin høringsuttalelse til at en fungerende rapporteringsplikt vil være et mer effektivt tiltak enn en beløpsgrense for kontantvederlag. Finanstilsynet kan på sin side «ikke se hensiktsmessigheten i å legge til rette for hvitvasking av kontanter gjennom kjøp av gjenstander, for så på den annen side få flere rapporter om mistenkelige transaksjoner». Finanstilsynet viser også til at det i praksis, som nevnt i avsnittet over, vil være slik at kontanter hentes fra en bankkonto. Dette forutsetter enten kontantuttak fra skranke i bankkontor, eller uttak fra, i praksis, minst fire ulike minibanker (maksimalt uttak 10 000 kroner per minibank). Departementet bemerker at tiltakene skal fungere på ulike måter – det ene skal forhindre hvitvasking mens det andre skal sikre informasjonsflyt i et større etterretningsbilde for EFE. Etter departementets vurdering er det derfor vanskelig å konstatere at det ene eller det andre tiltaket er mer eller mindre effektivt.

Departementet mener at kostnadshensyn også er relevante ved vurderingen av om en beløpsgrense for kontantvederlag bør innføres. Dette

gjelder kostnader for både næringslivet og det offentlige.

Etter departementets vurdering vil det åpentbart være lettere og mindre kostnadskrevenende for forhandlere av gjenstander å forholde seg til en beløpsgrense for kontantvederlag, enn å etablere rutiner og gjennomføre kundekontroll i samsvar med hvitvaskingsloven. Strengere krav som stilles til rapporteringspliktige i fjerde hvitvaskingsdirektiv, forsterker dette hensynet ytterligere. Departementet viser generelt til Hvitvaskingslovutvalgets andre delutredning, NOU 2016: 27.

Departementet viser videre til at kravene til myndighetenes ressursbruk vil bli mindre ved innføring av en beløpsgrense for kontantvederlag. Med en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander vil det ikke være nødvendig å føre tilsyn med alle forhandlere av gjenstander sin etterlevelse av hvitvaskingsloven. Det vil måtte føres kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen for kontantvederlag. Sistnevnte spørsmål omtales nærmere under punkt 4.5.2. Departementet understreker at kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen vil være vesentlig enklere for tilsynsmyndigheten, herunder kreve mindre kompetanseoppbygging enn det som er nødvendig om reglene i hvitvaskingsloven. Departementet bemerker imidlertid at ressursbehovet vil kunne påvirkes av om, og i så fall hvilke og hvor mange, særskilte grupper av forhandlere av gjenstander som etter en risikovurdering underlegges hvitvaskingsloven uavhengig av oppgjørform, og hvordan et eventuelt tilsyn med disse gruppene innrettes.

Departementet understreker at hensynet til forbrukerne også må tas i betraktning. Forbrukerombudet anfører i sin høringsuttalelse at en beløpsgrense for kontantvederlag ikke bør innføres med mindre det kan begrunnes i særlig sterke hensyn som veier tyngre enn hensynet til forbrukernes ønsker og behov for kontant betaling. Departementet er enig i at det finnes legitime grunner til å ønske å benytte kontanter i sin alminnelighet. Departementet understreker imidlertid at beløpsgrensen for kontantvederlag er foreslått satt til 40 000 kroner, og at antallet transaksjoner som berøres av en slik beløpsgrense, antas å være lavt. Alminnelige, dagligdagse transaksjoner vil ikke berøres. Beløpsgrensen er videre foreslått å være avgrenset til vederlag til forhandlere av gjenstander. Det er en forutsetning om at det dreier seg om næringsdrivende. Beløpsgrensen vil altså ikke gjelde mellom privatpersoner.

Et ytterligere moment i forholdsmessighetsvurderingen er at det allerede finnes kontantbeleggende regler i Norge. Regler om betaling via

bank som betingelse for fradragsrett i skatteloven (§ 6-51) og merverdiavgiftsloven (§ 8-8) for beløp over 10 000 kroner, ble innført i 2011. De praktiske mulighetene for forbruker til å betale med kontanter er derfor allerede i dag begrenset overfor de fleste næringsdrivende, herunder forhandlere av gjenstander.

Forbrukerombudet er også bekymret for at en beløpsgrense for kontantvederlag vil være et skritt i retning av å fjerne forbrukeres rett til å betale med kontanter. Departementet bemerker at det ikke er foreslått ytterligere å begrense forbrukeres rett til å foreta oppgjør i kontanter, og at de nevnte skatte- og avgiftsreglene allerede opererer med en grense på 10 000 kroner.

Basert på det ovenstående foreslår derfor departementet at det innføres en beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner til forhandlere av gjenstander.

Departementet antar at det er nødvendig at beløpsgrensen for kontantvederlag gjelder uavhengig av om en betaling skjer på én gang eller i flere operasjoner som hver for seg er lavere enn beløpsgrensen. Departementet viser til fjerde hvitvaskingsdirektiv artikkel 2 nr. 1 punkt 3 bokstav e om når forhandlere av gjenstander er underlagt direktivet. Departementet bemerker at dette eksempelvis er aktuelt ved avbetalingskjøp, samt i tilfeller som fremstår som forsøk på å omgå beløpsgrensen.

Forslaget om beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner til forhandlere av gjenstander begrenser forbrukeres rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd.

Departementet viser til forslaget til ny § 4 a i hvitvaskingsloven.

4.5.2 Kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen

Departementet mener det er behov for å føre kontroll med beløpsgrensen for å sikre at den blir effektiv, og foreslår at Skatteetaten fører kontroll med at beløpsgrensen blir overholdt.

I NOU 2015: 12 har ikke utvalget uttrykkelig foreslått et organ som kan kontrollere overholdelsen av beløpsgrensen for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander. I punkt 2.6.4 antyder imidlertid flertallet, dvs. fraksjonene som anbefaler henholdsvis videreføring av gjeldende rett og rett for forhandlere av gjenstander til å nekte å ta imot 40 000 kroner eller mer i kontanter, at Skatteetaten peker seg ut som kontrollmyndighet. Det vises til at etaten har kontakt med forhandlere av gjenstander i forbindelse med bokettersyn. I punkt 2.6.5 uttrykker mindretallet, dvs. fraksjonen

som anbefaler beløpsgrense for kontantvederlag, at det er naturlig at kontrollen med beløpsgrensen legges til samme myndighet som får ansvar for å føre tilsyn med forhandlere av gjenstander.

Ingen av høringsinstansene har kommentert flertallets antakelse om at Skatteetaten er best egnet til å føre kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen.

I NOU 2016: 27, som er på høring til 1. april, foreslår mindretallet at Skatteetaten skal føre kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen, se utredningen punkt 3.1.7.3.5. Mindretallet påpeker at kontrollen av praktiske grunner kan gjennomføres eksempelvis i forbindelse med etatens alminnelige bokettersyn. Mindretallet foreslår i tillegg at Skatteetaten skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved manglende etterlevelse av beløpsgrensen for kontantvederlag.

Departementet er enig med utvalget i at Skatteetaten peker seg ut som et egnet kontrollorgan for overholdelsen av beløpsgrensen for kontantvederlag. Departementet ser at forslaget bryter med flere av prinsippene som har vært lagt til grunn for utviklingen av skatte- og avgiftsforvaltningen i senere år. Samtidig understreker departementet at Skatteetaten har en større regional utbredelse enn andre aktuelle kontrollorganer. Departementet viser også til at Skatteetaten har erfaring med å gjennomføre bokettersyn. Videre må Skatteetaten antas å være kjent for alle forhandlere av gjenstander. Departementet viser til at det er et hensyn å begrense antallet statlige myndigheter som næringslivsaktører må forholde seg til. Etter departementets oppfatning finnes det ikke noe annet statlig organ med nærmere tilknytning til bransjen forhandlere av gjenstander som er egnet til å føre kontroll med beløpsgrensen for kontantvederlag. Departementet foreslår at hvitvaskingsloven § 4 a annet ledd presiserer at det er Skatteetaten som fører kontroll med at beløpsgrensen blir overholdt.

Departementet påpeker at det er nødvendig med hjemmel til å føre kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen. Skatteetatens kontrollhemler følger i dag av skatteforvaltningsloven kapittel 10.

Departementet foreslår at skatteforvaltningsloven §§ 10-1, 10-2, 10-4, 10-10, 10-11, 10-12, 10-13 og 10-14 gjelder tilsvarende ved gjennomføring av kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen for kontantvederlag, for å unngå usikkerhet knyttet til hvilke hjemler som gjelder i hvilke tilfeller ved Skatteetatens kontroller. Reglene gjelder kontrollopplysninger fra skattepliktige, kontrollopplysninger fra tredjeparter, kontroll hos den opplysningspliktige, hvem pliktene påhviler i

selskap, fremgangsmåten ved kontroll, politiets bistandsplikt og klage. Reglene gjelder så langt de passer ved kontroll av beløpsgrensen for kontantvederlag. Eksempelvis vil regelen om kontrollopplysninger fra «skattepliktige» måtte leses i lys av at kontrollen er rettet mot forhandler av gjenstander. Kapitlets øvrige regler anses ikke å være nødvendige for gjennomføring av kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen for kontantvederlag. Gjeldende hvitvaskingslov § 27 om pålegg og tvangstiltak vil gjelde for Skatteetatens innhenting av opplysninger.

Departementet antar videre at det er nødvendig med en form for insentiv for å sikre etterlevelse av beløpsgrensen for kontantvederlag. Hvitvaskingslovutvalget har i andre delutredning, NOU 2016: 27, utredet spørsmålet om å innføre administrative sanksjoner for overtredelse av hvitvaskingsloven. Utredningen er på høring, og departementet vil derfor ikke nå vurdere om Skatteetaten bør gis kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av beløpsgrensen for kontantvederlag.

Hvitvaskingsloven § 28 hjemler i dag straff for overtredelse av særskilte bestemmelser. Strafferammen er bøter, men ved særlig skjerpene omstendigheter kan fengselsstraff anvendes.

Som departementet har omtalt i punkt 4.5.1, finnes det i dag kontantbegrensede regler i skatteloven § 6-51 og merverdiavgiftsloven § 8-8. Departementet antar at disse reglene, som gir en forhandler av gjenstander insentiv til å motta betaling på andre måter enn i kontanter, er tilstrekkelige til å sikre etterlevelse av beløpsgrensen for kontantvederlag. Skatteetaten vil dessuten gi kritikk ved avdekking av manglende etterlevelse av beløpsgrensen. I en innledende fase med beløpsgrense for kontantvederlag antar departementet at det ikke er nødvendig med ytterligere sanksjoner.

Som nevnt ovenfor, vil spørsmålet om administrative sanksjoner vurderes i forbindelse med oppfølging av Hvitvaskingslovutvalgets andre delutredning, NOU 2016: 27.

5 Tilsyn med overholdelse av verdipapirhandeloven § 5-5a (land-for-land-rapportering)

5.1 Gjeldende rett

Etter verdipapirhandeloven § 5-5a skal utstedere som driver virksomhet innen utvinningsindustrien eller skogsdrift innen ikke-beplantet skog, utar-

beide og offentliggjøre en årlig rapport med opplysninger om sine betalinger til myndigheter på land- og eventuelt prosjektnivå, såkalt «land-for-land-rapportering» (LLR). Bestemmelsen stiller krav om at det i årsberetningen skal gis opplysninger om hvor LLR-rapporten er offentliggjort. Det stilles også krav om at ansvarlige personer hos utsteder skal gi en erklæring om at LLR-rapporten, etter deres beste overbevisning, er utarbeidet i samsvar med kravene i verdipapirhandeloven § 5-5a med tilhørende forskrift. Det er videre gitt enkelte unntak fra plikten til å utarbeide, men ikke offentliggjøre, LLR-rapporten. Departementet kan fastsette nærmere regler om LLR i forskrift. Slike regler er fastsatt i forskrift 20. desember 2013 nr. 1682 om land-for-land-rapportering.

Etter verdipapirhandeloven § 5-12 første ledd skal utsteder offentliggjøre opplysninger etter verdipapirhandeloven på en effektiv og ikke-diskriminerende måte. Etter annet ledd skal LLR-rapporter sendes Finanstilsynet elektronisk samtidig som offentliggjøring etter første ledd skjer.

Etter verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd fører Finanstilsynet kontroll med at årsregnskap, årsberetning, halvårsregnskap og annen finansiell rapportering fra utstedere av omsettelige verdipapirer som er eller søkes notert på regulert marked i EØS, er i samsvar med lov eller forskrifter. Det følger videre av bestemmelsen at departementet kan fastsette forskrifter om slik kontroll og tiltak for å sikre at det blir gitt korrekt informasjon i tilfeller der den finansielle rapporteringen ikke er i samsvar med lov eller forskrifter. Departementet kan videre delegere Finanstilsynets myndighet etter verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd, eller bestemmelser fastsatt i medhold av tredje ledd, til regulert marked. Det følger avslutningsvis av bestemmelsen at kontroll etter tredje ledd føres med den finansielle rapporteringen til utstedere som har Norge som hjemstat. Nærmere regler om kontroll med børsnoterte utstederforetaks finansielle rapportering følger av verdipapirforskriften kapittel 13 del II.

Etter verdipapirhandeloven § 17-4 annet ledd kan Finanstilsynet ilegge foretak som nevnt i § 15-1 tredje ledd, overtredelsesgebyr dersom foretakets finansielle rapportering ikke er i samsvar med lov eller forskrift, når overtredelsen har skjedd forsettlig eller uaktsomt.

5.2 EØS-rett

EØS-regler som svarer til direktiv 2004/109/EF om utsteders informasjonsplikter (rapporteringsdirektivet), er i hovedsak gjennomført i norsk rett

i verdipapirhandelloven kapittel 4 og 5, med tilhørende forskrifter. Utfyllende EU-regler er gitt i kommisjonsdirektiv 2007/14/EU, som i sin helhet er innarbeidet i verdipapirforskriften.

Rapporteringsdirektivet ble endret ved direktiv 2013/50/EU (endringsdirektivet), som ble vedtatt av Europaparlamentet og Rådet 22. oktober 2013. Etter endringsdirektivet artikkel 6 pålegges utstedere som driver virksomhet innen utvinningsindustrien eller skogsdrift innen ikke-beplantet skog, å utarbeide og offentliggjøre en årlig rapport om sin virksomhet på land- og eventuelt prosjektnivå, såkalt «land-for-land-rapportering» (LLR). Bestemmelsen i artikkel 6 er i hovedsak gjennomført i verdipapirhandelloven § 5-5a.

Etter endringsdirektivet artikkel 28a skal tilsynsmyndigheten som et minimum kunne ilegge nærmere bestemte administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr, dersom utsteder ikke har offentliggjort opplysninger som kreves i henhold til nasjonale bestemmelser som blant annet gjennomfører LLR-bestemmelsen i direktivet artikkel 6.

Etter artikkel 28b nr. 1 bokstav a til c skal tilsynsmyndigheten ved overtredelse som nevnt i artikkel 28a, som et minimum kunne pålegge følgende administrative tiltak og sanksjoner:

- Gi en offentlig erklæring om at en person eller et foretak har brutt regelverket, og om overtredelsens karakter.
- Gi pålegg om at den som bryter regelverket, opphører med atferden og ikke gjentar handlingen.
- Gi administrative overtredelsesgebyrer etter nærmere bestemte regler for juridiske og fysiske personer.

Bestemmelsen i artikkel 28b inneholder for øvrig regler om beregning av overtredelsesgebyr i annen valuta enn euro, regler om midlertidig oppheving av stemmerettigheter, samt adgang til å fastsette regler om ytterligere sanksjoner eller tiltak og høyere overtredelsesgebyr enn det som følger av direktivet. Artikkel 28c gir videre detaljerte regler om hva nasjonale tilsynsmyndigheter skal legge vekt på når sanksjonsmyndigheten utøves. Etter artikkel 29 skal medlemsstatene sørge for at tilsynsmyndigheten uten utgrunnet opphold skal offentliggjøre alle beslutninger om sanksjoner og tiltak som ilegges for overtredelse av regler som gjennomfører direktivet. Tilsynsmyndigheten kan utsette offentliggjøring av en beslutning eller offentliggjøre beslutningen i anonymisert form i nærmere bestemte tilfeller.

5.3 Utvalgets forslag

Verdipapirlovutvalget har i sin første delutredning, NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering – Gjennomføring av endringer i rapporteringsdirektivet, blant annet utredet og kommet med forslag til hvordan et tilsyns- og sanksjonsregime for overholdelsen av verdipapirhandelloven § 5-5a kan etableres. Utvalget har i kapittel 6.2 uttalt følgende om slikt tilsyn:

«Det kan reises spørsmål om tilsyn med overholdelsen av bestemmelsen om land-for-landrapportering i vphl. § 5-5a skal føres i medhold av vphl. § 15-1 annet eller tredje ledd. Dette har blant annet betydning for om verdipapirforskriften kapittel 13 II kommer til anvendelse.

Spørsmålet om tilsyns- og sanksjonsregime ble drøftet i forbindelse med innføring av land-for-landrapportering. I rapport til Finansdepartementet fra arbeidsgruppen for land-for-landrapportering under pkt. 6.2, bemerket arbeidsgruppen at oppfølging av land-for-landrapporteringen ville følge et tosporet system, der etterlevelsen av rapporteringen blir ivarettatt av Finanstilsynet for foretak som faller inn under vphl. § 5-5a, og av Regnskapsregisteret for foretak som kun har rapporteringsplikt etter regnskapsloven § 3-3d. Tilsvarende vil sanksjonsbestemmelsene følge av henholdsvis verdipapirhandelloven kapittel 17 og regnskapsloven kapittel 8. Det ble imidlertid ikke tatt stilling til hvilket av alternativene i § 15-1 som kommer til anvendelse for foretak som faller under Finanstilsynets tilsyn.

Utvalget legger til grunn at land-for-landrapporteringen faller inn under tilsynsbestemmelsen i vphl. § 15-1 tredje ledd. Selv om det er noe uklart om land-for-landrapporteringen etter en streng språklig fortolkning kan karakteriseres som «*annen finansiell rapportering*» er det likefullt bestemmelser om utsteders rapportering om nærmere bestemt finansiell informasjon i regnskapsdirektivet og rapporteringsdirektivet. Systematisk og innholdsmessig hører tilsynet hjemme sammen med tilsynet med den finansielle rapporteringen. Det bør fremgå klart om land-for-landrapporteringen faller inn under det ene eller det andre alternativet, blant annet fordi det har betydning for hvilke tilsyns- og sanksjonsbestemmelser som kommer til anvendelse. Utvalget foreslår derfor at det foretas en presisering

i § 15-1 tredje ledd slik at det uttrykkelig fremgår at land-for-landrapporteringen faller inn under denne bestemmelsen.»

Som nærmere beskrevet under punkt 5.2 ovenfor, stiller rapporteringsdirektivet krav om at tilsynsmyndigheten som et minimum skal kunne pålegges nærmere bestemte administrative tiltak eller sanksjoner. Om adgangen til å gi pålegg, samt rette offentlig kritikk, uttaler utvalget følgende:

«Verdipapirhandeloven § 15-7 sjette ledd fastslår at dersom Finanstilsynet har grunn til å anta at noen handler i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av verdipapirhandeloven, kan vedkommende pålegges å bringe handlingen til opphør. Pålegget kan omfatte ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtredelsen til opphør, og kan rettes mot ethvert rettssubjekt som bryter loven. I tillegg gir verdipapirforskriften i §§ 13-8 flg. hjemler til å pålegge korrigerende av regnskapsinformasjon. Dette innebærer at lovverket allerede inneholder bestemmelser som tilsvarer rapporteringsdirektivet på dette punktet. Lovendringer er dermed ikke nødvendig.

For så vidt gjelder adgangen til å rette offentlig kritikk, bemerker utvalget at det ikke foreligger behov for noen særskilt hjemmel. Finanstilsynet har ansvar for å føre tilsyn med at verdipapirhandeloven overholdes og kan i kraft av dette ansvaret påtale brudd på bestemmelsene i loven. Finanstilsynet retter denne typen kritikk i dag, for eksempel i forbindelse med utforming av tilsynsrapporter. Finanstilsynet har allerede etter dagens regler lang og systematisk praksis for å legge tilsynsrapporter og kritikkbrev ut på sin hjemmeside. Utvalget kan ikke se at det er behov for å utarbeide ytterligere lovhjemler for å ivareta direktivets bestemmelser på dette punktet.»

Om ileggelse av overtredelsesgebyr uttaler utvalget videre følgende:

«Artikkel 6 er gjennomført i norsk rett i vphl. 5-5a om rapportering om betaling til myndigheter mv. Utvalget foreslår at det inntas en uttrykkelig henvisning til land-for-landrapportering i vphl. § 15-1 tredje ledd. Lovens § 17-4 annet ledd peker tilbake på denne bestemmelsen, hvilket medfører at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsen.»

5.4 Høring

Verdipapirlovutvalgets delutredning NOU 2016: 2 ble overlevert til Finansdepartementet 1. februar 2016, og sendt på høring 2. mars 2016. Fristen for merknader var 2. juni 2016. Rapporten ble sendt på høring til følgende instanser:

Alle departementene

Datatilsynet
 Finanstilsynet
 Folketrygdfondet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Handelshøyskolen BI
 Konkurransetilsynet
 Norges Bank
 Norges Handelshøyskole
 Regelrådet
 Skattedirektoratet
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Tromsø
 ØKOKRIM

Aksjonærforeningen i Norge
 Den Norske Advokatforening
 Den norske Revisorforening
 Energi Norge
 Finans Norge
 Finansforbundet
 Finansieringsselskapenes Forening
 Initiativ for etisk handel
 Hovedorganisasjonen Virke
 Landsorganisasjonen i Norge
 Nasdaq OMX Oslo ASA
 Nordic Association of Electricity Traders (NAET)
 Norges Interne Revisorers Forening (NIRF)
 Norges Juristforbund
 Norges Røde Kors
 Norges Skogeierforbund
 Norsk Kapitalforvalterforening
 Norsk Venture
 Norske Finansanalytikerens Forening
 NOS Clearing ASA
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oslo Børs
 Pensjonskasseforeningen
 Sparebankforeningen i Norge
 Unio
 Verdipapirfondenes forening
 Verdipapirforetakenes Forbund
 Verdipapirsentralen

Det ble avgitt følgende høringssvar med merknader knyttet til spørsmålet om å etablere tilsyn med rapporteringspliktige utstedere etter LLR-bestemmelsen i verdipapirhandeloven § 5-5a:

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener det er bra at det for land-for-land-rapporteringen presiseres at Finanstilsynet skal føre tilsyn med dette. LO mener videre at LLR bør utvides til andre sektorer, og at det bør være en klar målsetting at det internasjonalt blir enighet om dette.

Publish What You Pay Norge (PWYP) synes at forslaget i tilknytning til tilsynsansvar lagt frem av Verdipapirlovutvalget i NOU 2016: 2, er godt. PWYP støtter utvalgets forslag om at det foretas en presisering i verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd slik at det uttrykkelig fremgår at LLR faller inn under denne bestemmelsen. PWYP har i tillegg en merknad knyttet til hvilke elementer som bør inngå i en slik bestemmelse, og uttaler:

«PWYP Norge foreslår derfor at Finanstilsynet, under presiseringen i § 15-1 tredje ledd hvor den foreslås at det uttrykkelig fremgår at land-for-land-rapporteringen faller inn under denne bestemmelsen, at det også tilføyes et element at de også har ansvar for å besvare henvendelser som krever å gå inn i materielle spørsmål dersom et selskap har behov for å avklare hvorvidt de faller inn under forskriften eller ei.»

5.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at tilsyn med overholdelse av LLR-bestemmelsen i verdipapirhandeloven § 5-5a systematisk og innholdsmessig hører sammen med tilsyn av utstederes finansielle rapportering etter verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd. Departementet viser til at et slikt tilsyn er begrenset til en kontroll av den finansielle rapporteringen. Departementet foreslår at kontrollen med LLR skal følge reglene som gjelder for kontroll med finansiell rapportering så langt de passer.

Departementet er videre enig med utvalget i at det er nødvendig å foreta en presisering i verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd første punktum, slik at det uttrykkelig fremgår at LLR faller inn under bestemmelsen. Etter departementets vurdering er det ikke behov for å tilføye et element i lovbestemmelsen om at Finanstilsynet skal ha et ansvar for å besvare materielle tolknings spørsmål til avklaring av om selskap faller inn under LLR-regelverket, slik *Publish What You Pay Norge* har foreslått i sin høringsmerknad. Departementet

viser i denne forbindelse til forvaltningens alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11.

Etter departementets vurdering bør det også åpnes for at departementet kan fastsette nærmere regler i forskrift om kontroll av LLR, samt tiltak for å sikre at det blir gitt korrekt informasjon i tilfeller der LLR ikke er i samsvar med lov eller forskrift. Dette vil bidra til å sikre en effektiv og hensiktsmessig kontroll med LLR. Det vises til forslag til ny § 15-1 tredje ledd annet punktum.

Departementet mener videre at det er nødvendig å presisere at kontroll etter verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd skal føres med LLR til utstedere som har Norge som hjemstat. Det vises til forslag til ny § 15-1 tredje ledd siste punktum.

Departementet tar i denne proposisjonen ikke stilling til eventuelt behov for nærmere regelverksendringer til gjennomføring av forvaltningsmessige tiltak og sanksjoner etter rapporteringsdirektivet. Dette bør etter departementets vurdering gjøres samlet i forbindelse med gjennomføring av endringer i rapporteringsdirektivet, jf. direktiv 2013/50/EU, som utredet av verdipapirlovutvalget i NOU 2016: 2. For å sikre et hensiktsmessig tilsyns- og sanksjoneringsregime mener imidlertid departementet at Finanstilsynet bør ha hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr dersom LLR ikke er i samsvar med lov eller forskrift når overtredelsen har skjedd forsettlig eller uaktsomt. Departementet foreslår på denne bakgrunn en presisering i verdipapirhandeloven § 17-4 annet ledd, slik at bestemmelsen også gjelder for LLR. Det vises til forslag til ny § 17-4 annet ledd første punktum.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Endringer i hvitvaskingsloven

Hvitvaskingslovutvalget redegjorde for de antatte økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag i NOU 2015: 12 kapittel 8. Kapittelet omtaler også økonomiske og administrative konsekvenser av forslag som ikke er vurdert og behandlet i denne proposisjonen.

Utvalget angir de økonomiske og administrative konsekvensene på et overordnet nivå, siden det nøyaktige antallet rapporteringspliktige er uavklart for bl.a. tilbydere av virksomhetstjenester, samtidig som tilsynsvirksomheten skal gjennomføres risikobasert.

Utvalget antar at tilbydere av virksomhets-tjenester påføres økte kostnader som følge av å underlegges tilsyn med etterlevelsen av hvitvaskingsloven. Det vises også til at kravet om søknad og godkjenning av tilbydere av virksomhets-tjenester, herunder fremleggelse av politiattest for visse personer, vil medføre noe økt ressursbruk. Videre påpeker utvalget at Finanstilsynets utgifter utliknes på tilsynsobjektene. Det vil medføre direkte utgifter for tilbydere av virksomhets-tjenester. Samtidig vil det være behov for økt ressursbruk i Finanstilsynet.

Når det gjelder forhandlere av gjenstander, påpeker utvalget at de to forslagene om endringer i gjeldende rett, forslaget om beløpsgrense for kontantvederlag og forslaget om at forhandlere av gjenstander gis valgfrihet med hensyn til å motta betaling i kontanter på 40 000 kroner eller mer, er begrunnet i at de vil være mindre kostnads-krevende for næringslivet.

Departementets forslag avviker på enkelte punkter fra utvalgets forslag.

Departementets forslag medfører ikke behov for etablering av en tilsynsordning for forhandlere av gjenstander. På den annen side vil Skatteetaten kunne få noe økt ressursbruk i forbindelse med kontroll med etterlevelsen av beløpsgrensen. Eventuelle økonomiske konsekvenser forventes dekket innenfor etatens til enhver tid gjeldende budsjetttramme.

For forhandlere av gjenstander medfører forslaget en vesentlig forenkling. Forhandlere av gjenstander vil ikke lenger måtte forholde seg til hvitvaskingslovens regler. Herunder vil ikke forhandlere av gjenstander lenger være forpliktet til å gjennomføre jevnlig opplæring av ansatte i samsvar med hvitvaskingsloven § 23 tredje ledd. Behovet for opplæring vil nå være begrenset til beløpsgrensen for kontantvederlag. Departementet legger til grunn at det er en vesentlig lettere administrativ byrde for forhandlere av gjenstander, siden det dreier seg om en lite komplisert forpliktelse sammenlignet med hvitvaskingslovens øvrige regler. Forhandlere av gjenstander trenger heller ikke etablere særskilte kontroll- og kommunikasjonsrutiner i medhold av hvitvaskingsloven § 23 første ledd.

Tilbydere av virksomhetstjenester er allerede underlagt hvitvaskingsloven, men foreslås nå underlagt en autorisasjonsordning. Departementet legger til grunn at dette medfører administrative byrder, både for private og det offentlige. Departementet viser til utvalgets vurderinger av dette, se ovenfor.

6.2 Endringer i verdipapirhandelloven

Departementet legger til grunn at Finanstilsynet vil få økte kostnader som følge av nye tilsynsopp-gaver med overholdelse av LLR-bestemmelsen i verdipapirhandelloven § 5-5a. De økte kostnadene vil bli utliknet på utstederforetakene som underlegges LLR-tilsyn. Departementet er ikke kjent med antall rapporteringspliktige utstederforetak, men legger til grunn at antallet rapporteringspliktige utstederforetak etter LLR-bestemmelsen i verdipapirhandelloven § 5-5a er lavt og at kostnadene som følge av dette vil være lave.

7 Merknader til de enkelte bestemmelser

7.1 Til endringene i hvitvaskingsloven

Til endringene i § 2 nr. 4

Definisjonen av tilbydere av virksomhetstjenester i *nr. 4* oppdateres. Endringene innebærer at lovteksten presiserer at det kun er tilbud av tjenester til tredjepersoner i næring som skal rammes av reglene om tilbydere av virksomhetstjenester. Uttrykket «tredjepersoner» er relevant i selskapsforhold, der det ikke er ment å omfatte at tjenesten tilbys selskapet selv. Eksempelvis vil ikke alle profesjonelle styremedlemmer være tilbydere av virksomhetstjenester i kraft av å være styremedlemmer etter *nr. 4 bokstav b*. Tjenesten å opp-tre som styremedlem må tilbys noen andre enn selskapet. Annerledes er det i «truster» og tilsvarende juridiske arrangementer, se *bokstav d*. Enhver forvalter av truster eller tilsvarende juridisk arrangement vil være en tilbyder av virksomhetstjenester, såfremt dette gjøres i næring.

«Fond eller tilsvarende formuesmasse» i *nr. 4 bokstav d* er byttet ut med «trust eller tilsvarende juridisk arrangement». Dette innebærer ikke at den juridiske konstruksjonen «trust» anerkjen-nes i norsk rett, eller at det blir mulig å opprette truster etter norsk rett. Endringen er ment å avskjære eventuell tvil om forvaltere av fond er omfattet av definisjonen. Forvaltere av fond etter norsk rett er ikke omfattet av den endrede defini-sjonen.

Endringene er nærmere omtalt i proposisjo-nen punkt 3.2.5.

Til endringene i § 4

Ettersom beløpsgrensen for kontantvederlag gjør at forhandlere av gjenstander ikke lenger er rap-

porteringspliktige, tas forhandlere av gjenstander ut av angivelsen av rapporteringspliktige i *annet ledd*.

Det gjøres enkelte endringer i *femte og sjette ledd*. Femte ledd første punktum skilles ut i et eget, sjette ledd. Nåværende sjette ledd flyttes til syvende ledd. Femte ledd annet punktum blir værende, og det gis et nytt første punktum som presiserer at bestemmelsen om beløpsgrense for kontantvederlag gjelder for forhandlere av gjenstander. Endringene i leddinndelingen er av lovteknisk karakter.

Til ny § 4 a

Bestemmelsens *første ledd* innfører en beløpsgrense for kontantvederlag til forhandlere av gjenstander. Beløpsgrensen settes til 40 000 kroner, som i dag er innslagspunktet for når forhandlere av gjenstander underlegges hvitvaskingsloven.

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om betalingen skjer i én eller flere operasjoner. Formålet er å unngå omgåelser av beløpsgrensen, for eksempel ved at betalingen for én transaksjon deles opp i flere operasjoner. En slik oppdeling vil rammes av beløpsgrensen for kontantvederlag.

Forslaget om beløpsgrense for kontantvederlag på 40 000 kroner til forhandlere av gjenstander begrenser forbrukeres rett til å foreta oppgjør med tvungne betalingsmidler etter finansavtaleloven § 38 tredje ledd.

I *annet ledd* pekes Skatteetaten ut som ansvarlig kontrollmyndighet. Kontrollen antas å kunne gjennomføres i forbindelse med alminnelige bokettersyn, og bestemmelsen viser derfor til enkelte av kontrollhjemlene i skatteforvaltningsloven kapittel 10. Ellers gjelder hvitvaskingsloven § 27 om pålegg og tvangsmulkt tilsvarende.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i proposisjonen punkt 4.5.

Til endringen i § 12

Henvisningen til forhandlere av gjenstander oppheves. Dette er en ren konsekvensendring av at forhandlere av gjenstander ikke lenger er rapporteringspliktige.

Til ny § 26 a [utkastets § 27]

Bestemmelsen innfører en autorisasjonsordning for tilbydere av virksomhetstjenester.

Første ledd inneholder kravet om autorisasjon for å tilby virksomhetstjenester. Det gjelder både

for fysisk person og juridisk person. Kravet om autorisasjon må sees i sammenheng med definisjonen av tilbyder av virksomhetstjenester. Bl.a. må det stilles krav om at virksomhetstjenesten tilbys «i næring», se § 2 nr. 4. Bestemmelsen presiserer at advokater, autoriserte regnskapsførere, autoriserte regnskapsførerselskaper, statsautoriserte og registrerte revisorer og godkjente revisjonsselskaper ikke trenger særskilt autorisasjon for å tilby virksomhetstjenester.

Autorisasjon forutsetter en forutgående søknad. Søknad skal innvilges såfremt kravene til egnethet er oppfylt.

I *annet ledd* angis kravene som stilles til egnethet. Egnethetskravene gjelder for fysisk person som ønsker autorisasjon som tilbyder av virksomhetstjenester, og for fysiske personer i visse stillinger i foretak som ønsker autorisasjon som tilbyder av virksomhetstjenester, se *tredje ledd*.

Tredje ledd annet punktum innfører en meldeplikt for foretak med autorisasjon til å tilby virksomhetstjenester når det skjer endringer i posisjonene nevnt i tredje ledd. Formålet er å sikre Finanstilsynet effektiv kontroll med egnetheten av personene i de nevnte posisjonene.

Fjerde ledd pålegger fremleggelse av ordinær politiattest i forbindelse med søknad om å tilby virksomhetstjenester og ved melding om endringer i de nevnte stillingene.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om autorisasjonsordningen i forskrift.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i proposisjonen punkt 3.3.5.

Til ny § 26 b [utkastets § 28]

Bestemmelsen gir Finanstilsynet adgang til å kalle tilbake autorisasjon av tilbyder av virksomhetstjenester. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 26 a, som angir vilkårene for å få autorisasjon.

Bestemmelsen er nærmere omtalt i proposisjonen punkt 3.3.5.

Til endringen i § 28

Endringen i bestemmelsen gjør det straffbart å tilby virksomhetstjenester uten at man er autorisert av Finanstilsynet.

Forslaget er omtalt i proposisjonen punkt 3.3.5.

7.2 Til endringene i verdipapirhandeloven

Til § 15-1 tredje ledd

Det er i bestemmelsens *første punktum* inntatt en presisering om at rapportering om betaling til myndigheter (land-for-land-rapportering) omfattes av bestemmelsen. Dette innebærer at Finanstilsynet skal føre kontroll med om rapportering om betalinger til myndigheter fra utstedere av omsettelige verdipapirer som søkes notert på regulert marked i EØS, er i samsvar med lov og forskrift. Det vises til nærmere omtale under punkt 5.5.

Som en konsekvens av presiseringen i *første punktum*, er det i *annet* og *fjerde punktum* inntatt en presisering om at rapportering om betaling til myndigheter omfattes av bestemmelsen. Det vises til omtale under punkt 5.5.

Til § 17-4 annet ledd

Det er inntatt en presisering i bestemmelsen som innebærer at foretak som nevnt i verdipapirhandeloven § 15-1 tredje ledd, kan ilegges overtredelsesgebyr dersom foretakets rapportering om betalinger til myndigheter ikke er i samsvar med lov eller forskrift, når overtredelsen har skjedd forsettlig eller uaktsomt. Det vises til nærmere omtale under punkt 5.5.

Finansdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i hvitvaskingsloven og verdipapirhandeloven (beløpsgrense for kontantvederlag mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i hvitvaskingsloven og verdipapirhandeloven (beløpsgrense for kontantvederlag mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i hvitvaskingsloven og verdipapirhandelloven (beløpsgrense for kontantvederlag mv.)

I

I lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. gjøres følgende endringer:

§ 2 nr. 4 skal lyde:

4. tilbydere av virksomhetstjenester: fysiske og juridiske personer som *i næring* tilbyr en eller flere av følgende tjenester *til tredjepersoner*:
- a) *å opprette* selskaper og andre juridiske personer,
 - b) *å være styremedlem, daglig leder eller deltaker i et selskap, eller å inneha lignende funksjoner i andre juridiske personer,*
 - c) *å stille til rådighet* forretningsadresser, administrative adresser eller postadresser og *tilknyttede* tjenester for *selskaper og andre juridiske personer eller juridiske arrangementer,*
 - d) *å forvalte utenlandske trustar eller tilsvarende juridiske arrangementer,*
 - e) *å opptre* som aksjeeiere for tredjeperson, med mindre denne er et selskap som har finansielle instrumenter opptatt til notering på et regulert marked i EØS-stat eller er underlagt informasjonsplikt tilsvarende det som gjelder ved notering på et regulert marked i EØS-stat, eller
 - f) *å sørge* for at andre personer opptrer i posisjoner som nevnt i bokstav b, d og e.

§ 4 annet ledd nr. 7 oppheves. Nåværende annet ledd nr. 8 blir annet ledd nr. 7.

§ 4 femte ledd nytt første punktum skal lyde:

§ 4 a gjelder for forhandlere av gjenstander.

Nåværende femte ledd første punktum blir sjette ledd.

Nåværende sjette ledd blir syvende ledd.

I kapittel 1 skal ny § 4 a lyde:

§ 4 a Beløpsgrense for kontantvederlag. Kontroll

Forhandlere av gjenstander kan ikke motta vederlag i kontanter på 40 000 kroner eller mer. Dette gjelder også der oppgjøret gjennomføres i flere operasjoner.

Skattekontoret fører kontroll med at første ledd blir overholdt. Ved kontrollen gjelder skatteforvaltningsloven §§ 10-1, 10-2, 10-4, 10-10, 10-11, 10-12, 10-13 og 10-14 tilsvarende så langt de passer.

§ 12 annet ledd nr. 1 skal lyde:

1. rapporteringspliktige, med unntak av tilbydere av virksomhetstjenester som nevnt i § 4 annet ledd nr. 6, og

Nytt kapittel 5 A skal lyde:

Kapittel 5 A. Autorisasjon av tilbydere av virksomhetstjenester

§ 26 a Krav om autorisasjon for tilbyder av virksomhetstjenester

Virksomhetstjenester kan bare tilbys av fysiske og juridiske personer som er autorisert av Finanstilsynet. Autorisasjon gis etter søknad. Autorisasjon fra Finanstilsynet er likevel ikke nødvendig for advokat, autorisert regnskapsfører, autorisert regnskapsførerselskap, statsautorisert og registrert revisor og godkjent revisjonsselskap.

Autorisasjon skal ikke gis til fysiske personer som anses uegnet fordi vedkommende er dømt for straffbart forhold, og det straffbare forholdet gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte, eller i stilling eller ved utøvelsen av andre verv har utvist en slik adferd at det er grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.

For juridiske personer som søker om autorisasjon til å tilby virksomhetstjenester, gjelder tilsvarende krav til egnethet som nevnt i annet ledd, for reelle rettighetshavere, styremedlemmer, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen av

virksomheten. Ved endring i posisjoner som nevnt i første punktum, skal det gis skriftlig melding til Finanstilsynet.

Ved søknad om tillatelse og melding om endring skal det legges frem ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om autorisasjonsordningen.

§ 26 b *Tilbakekall av autorisasjon*

Finanstilsynet kan tilbakekalle autorisasjon etter § 26 a dersom vilkårene for autorisasjon ikke lenger er oppfylt.

§ 28 første ledd skal lyde:

Med bøter straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer denne lovs §§ 5, 6, 7, 8, 15, 17, 18, 22 eller 26 a, eller forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

II

I lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel gjøres følgende endringer:

§ 15-1 tredje ledd skal lyde:

(3) Finanstilsynet fører kontroll med at årsregnskap, årsberetning, halvårsregnskap og annen finansiell rapportering, *samt rapportering om betalinger til myndigheter*, fra utstedere av

omsettelige verdipapirer som er eller søkes notert på regulert marked i EØS, er i samsvar med lov eller forskrifter. Departementet kan fastsette forskrifter om slik kontroll og tiltak for å sikre at det blir gitt korrekt informasjon i tilfeller der den finansielle rapporteringen, *samt rapportering om betalinger til myndigheter*, ikke er i samsvar med lov eller forskrifter. Departementet kan også delegere Finanstilsynets myndighet etter dette ledd eller bestemmelser fastsatt i medhold av dette ledd til regulert marked. Kontroll etter dette ledd føres med den finansielle rapporteringen, *samt rapportering om betalinger til myndigheter*, til utstedere som har Norge som hjemstat.

§ 17-4 annet ledd første punktum skal lyde:

Finanstilsynet kan ilegge foretak som nevnt i § 15-1 tredje ledd overtredelsesgebyr dersom foretakets finansielle rapportering *eller rapportering om betaling til myndigheter*, ikke er i samsvar med lov eller forskrift når overtredelsen har skjedd forsettlig eller uaktsomt.

III

1. Loven gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Departementet kan gi overgangsregler.



