

# Regelrådets uttalelse

**Om:** Forskrifter til lov 1.mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

**Ansvarlig:** Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

<b>Deres ref.:</b> 20/529	<b>Vår ref.:</b> 20/00129	<b>Dato:</b> 30.9.2020	<b>Vår saksbehandler:</b> Maria Rosenberg
------------------------------	------------------------------	---------------------------	--

## Uttalelse fra Regelrådet

**Om:** Forskrifter til lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

**Konklusjon:** Utredningen har svakheter

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har valgt å uttale seg til forslag til forskrift om register over reelle rettighetshavere fordi det vil påvirke en stor andel av norsk næringsliv. Selv om mye i utredningen er bra, mener Regelrådet det også er rom for forbedringer.

Regelrådet vil påpeke at over 500 000 enheter vil kunne bli berørt av forslaget. Dette tilsier at man bør forsøke å beregne konsekvensene så grundig som mulig. Det er mange usikkerhetsmomenter rundt hvordan regelverket vil virke for det enkelte selskap, men det burde være mulig å si noe mer samlet om virkningene, for eksempel slik det er gjort i den danske lovproposisjonen om tilsvarende register i Danmark.

Regelrådet antar at mange næringsdrivende vil oppleve de nye oppgavene som et irritasjonsmoment som påvirker generell holdning til slike oppgaveplikter, selv om de for mange selskaper kanskje ikke medfører så stor tidsbruk. Det bør vurderes om man kan gjøre flere forenklinger som kan redusere kostnadene for næringslivet, samtidig som formålet med regelverket oppnås i tilstrekkelig grad.

Regelrådet vil oppfordre departementet til å gjøre flere vurderinger av unntak fra lovens virkeområde. Dette kan gjelde langs flere dimensjoner, for eksempel både unntak for selskapskategorier og eierkonstellasjoner. Kunne eksempelvis automatisert gjenbruk av data fra andre registre gjort aktiv registrering fra virksomheter som er heleid av én fysisk person overflødig?

Videre oppfordrer vi til å gjøre en bred vurdering av om det er noen gjeldende rapporteringskrav fra virksomheter til myndigheter som kan bortfalle, gitt innføringen av dette registeret.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise  
leder av Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** [post@regelradet.no](mailto:post@regelradet.no)  
[www.regelradet.no](http://www.regelradet.no)

## **1. Om forslaget som er sendt på høring**

Finansdepartementet har sendt forslag til forskrifter til lov om register over reelle rettighetshavere på høring. Reelle rettighetshavere er de fysiske personene som anses å ha endelig eierskap eller kontroll over juridiske personer eller juridiske arrangementer, slik som selskaper. Forskriften skal gi utfyllende bestemmelser til loven.

Registreringspliktige skal innhente og oppbevare opplysninger om fysiske personer som direkte eller indirekte:

- eier mer enn 25 prosent av eierandelene i den registreringspliktige,
- kan stemme for mer enn 25 prosent av stemmerettighetene i den registreringspliktige,
- kan utpeke eller avsette mer enn halvparten av den juridiske personens eller sammenslutningens styremedlemmer eller tilsvarende
- eller på annen måte utøver kontroll over den registreringspliktige.

Finansdepartementet forslår at registreringspliktige må innhente opplysninger fra bl.a. stiftelsesdokumenter, vedtekter, aksjeeierbok eller tilsvarende. Registreringspliktige må innhente opplysninger om eventuelle enigheter eller avtaler, formelle eller uformelle, som regulerer utøvelsen av eierrettigheter og stemmerettigheter i den registreringspliktige, herunder vurdere betydningen av faktisk opptreden. Registreringspliktige må også innhente opplysninger om, og eventuelt fra, mellomliggende juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer.

Det foreslås at registeret skal føres av registerenheten i Brønnøysund. Registreringspliktige må registrere eierskap og stemmerettigheter i intervallene 25,01-50 prosent, 50,01-75 prosent og 75,01-100 prosent. Registreringspliktige skal også registrere opplysninger om grunnlaget for at fysiske personer er identifisert. Når posisjonen innehas indirekte, skal organisasjonsnummer til alle mellomliggende juridiske personer, enheter, sammenslutninger og arrangementer registreres.

Det gis egne regler om stiftelser, utenlandske trustar og lignende juridiske arrangementer, børsnoterte selskaper og NUF-er.

## **2. Regelrådets prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Finansdepartementet anslår at i underkant av 515 000 enheter vil omfattes av krav om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere. Dette er altså et forslag som berører en meget stor andel av norsk næringsliv. Departementet skriver at Norge er forpliktet til å ha et slikt register gjennom EØS-avtalen. Det er viktig at registeret lages på en fornuftig måte, slik departementet også er opptatt av. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å prioritere å gi uttalelse til saken.

## **3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet**

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

### 3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet har vist til den overordnede beskrivelsen gitt i lovproposisjonen, og i tillegg utdypet denne i høringsnotatet ved å liste opp selskapskategorier og antall enheter som blir berørt, samt å gjøre enkelte anslag på mulige kostnader ved å følge regelverket. Selv om departementet ikke lander på et samlet anslag for alle selskaper, mener Regelrådet at beskrivelsene illustrerer at dette er et regelverk som vil gi betydelige kostnader.

Registeret har også nyttevirkninger som økt åpenhet om finansielle disposisjoner. Videre kan alle som er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven ha nytte av registeret over reelle rettighetshavere, selv om de ikke kan basere sine vurderinger kun på informasjonen i dette registeret.

Regelrådet vil understreke at når over 500 000 enheter vil kunne bli berørt av forslaget bør konsekvensene beskrives så grundig som mulig. Selv om det er mange usikkerhetsmomenter rundt hvordan regelverket vil virke for det enkelte selskap, mener Regelrådet det burde være mulig å si noe mer samlet om virkningene, for eksempel slik det er gjort i den danske lovproposisjonen<sup>1</sup>.

### 3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

I forslaget legges det vekt på at registeret skal være åpent og tilgjengelig for allmennheten uten gebyrer for bruk av informasjonen. Dette begrunnes blant annet med ønsket om finansiell åpenhet, som igjen kan bidra til å sikre konkurranse på like vilkår.

Konkurransvirkninger for næringslivet diskuteres i forbindelse med spørsmålet om hvorvidt børsregistrerte selskaper skal omfattes av registreringsplikt eller ikke. Departementet påpeker at hvitvaskingsdirektivet gir et unntak for slike selskaper, og at «et særskilt krav i Norge overfor børsregistrerte selskaper til å innhente og registrere opplysninger om reelle rettighetshavere vil kunne påvirke hvor attraktivt det er å børsregistrere seg i Norge, og dermed også virke konkurransevridende. Etter departementets vurdering vil slike konsekvenser være uheldige.<sup>2</sup>»

Regelrådet vurderer at departementet har belyst konkurransevirkninger i tilstrekkelig grad.

### 3.3. Forenkling for næringslivet

Den allerede vedtatte loven om register over reelle rettighetshavere setter rammer for hvilke forenklingende løsninger som kan foreslås i forskriften. Samtidig er det sagt at forskriften skal være utdypende og avklarende så Regelrådet antar at det er noe handlingsrom.

Departementet legger flere steder vekt på at regelverket skal være tydelig og enkelt å forstå og trekker veksler på erfaringer og tilbakemeldinger på andre deler av hvitvaskingsreguleringen. Det er bra. I tillegg nevnes hensynet til at næringslivet bare skal trenge å sende opplysninger til det offentlige én gang. På den annen side er det ikke diskutert om enkeltpersonforetak kunne vært unntatt, slik de er i Danmark. Se nærmere om dette under punkt 3.5 i vår uttalelse. Det er heller ikke diskutert om enkelte eierkonstellasjoner kunne vært unntatt krav om aktiv registrering i registeret.

Departementet viser til at man på flere områder har forsøkt å få til forenklinger for næringslivet gitt at man må opprette et slikt nytt register med derav følgende nye plikter. Regelrådet stiller likevel spørsmål ved om ikke forenklingperspektivet burde prioriteres ytterligere i det videre arbeidet med

---

<sup>1</sup> [Lovforslag nr. L 94 \(2015-2016\)](#), Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v., s. 19

<sup>2</sup> S. 44 i [høringsnotatet](#).

reglene. Regelrådet antar at mange næringsdrivende vil oppleve at de nye oppgavene som foreslås er et irritasjonsmoment, selv om de for mange selskaper kanskje ikke medfører så stor tidsbruk.

#### 3.4. Digitalisering

I forslaget gis det muligheter for automatisert saksbehandling og maskinell gjenbruk av data i registeret. Folkeregisteret, Stiftelsesregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret trekkes frem. Mulighetene for en større integrasjon med opplysningene i aksjonærregisteret diskuteres også. Regelrådets inntrykk er at departementet har ønske om å utnytte teknologiske muligheter for å gjøre det enklest mulig å innfri pliktene som foreslås. Spørsmålet er om det kunne vært planlagt for gjenbruk av data i enda større grad. En løsning der man ved gjenbruk av data genererer en ferdigutfylt rapportering som kun skal godkjennes, vil trolig være forenklende for næringslivet.

Regelrådet vil også anta at det vil utvikles løsninger av private aktører som kan bistå de registreringspliktige i å få oversikt over reelle rettighetshavere.

#### 3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Departementet har lagt vekt på hensynet til små virksomheter flere steder i høringsnotatet. For eksempel foreslår departementet at det gis «nærmere regler om konkrete personer det skal innhentes og registreres opplysninger om<sup>3</sup>», begrunnet med at det trolig vil være vanskelig for mindre enheter å forholde seg til vurderingsreglene i hvitvaskingsloven. Departementet foreslår å presisere hva som menes med indirekte kontroll delvis av samme grunn.

Det er ikke diskutert om enkeltpersonforetak kunne vært unntatt lovens virkeområde, slik høringsnotatet beskriver at de er i Danmark. Regelrådet ser at enkeltpersonforetak ikke er nevnt som berørt gruppe i høringsnotatets kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser. Slike foretak er ikke egen juridisk person, men enkelte har registreringsplikt i foretaksregisteret. Regelrådet vil oppfordre til å gjøre en vurdering av om denne selskapskategorien kunne unntas samtidig som man fortsatt oppnår formålet med regelverket. Dersom enkeltpersonforetak ikke faller inn under reglens virkeområde bør dette tydeliggjøres.

Videre vil Regelrådet oppfordre til at det vurderes om det kan være lurt å gi små virksomheter en noe lengre frist til å registrere sine opplysninger enn 14 dager, samtidig som formålet oppnås i tilstrekkelig grad.

#### 3.6. Alternative tiltak

Loven setter rammene for utredningen av alternative løsninger for registeret. Flere steder i høringsnotatet er det vurdert alternativer. Andre lands løsninger er også beskrevet. Departementet skriver også om løsninger de har vurdert, men valgt å ikke gå videre med.

Forslaget følger av regelverk fra EU. Det kunne med fordel kommet tydeligere frem hvor det er nasjonale valg i gjennomføringen og hvor departementet har valgt å gå lenger enn det direktivet krever.

Det kunne også fremgå av utredningen hvilke opplysninger som allerede rapporteres inn og som er relevant for kunnskap om reelle rettighetshavere. En slik oversikt hadde gjort det enklere å vurdere om all relevant gjenbruk av data er tenkt på i forslaget.

#### 3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet er ikke utførlig diskutert i høringsnotatet. Regelrådet vil anta at det blir viktig med veiledning for de registreringspliktige, særlig

---

<sup>3</sup> [Høringsnotatet](#) side 16.

om hvordan indirekte eierskap skal kartlegges. Regelrådet vil også oppfordre til at næringslivet gis rimelig frist for førstegangsregistrering ved opprettelse av registeret. Denne bør trolig være vesentlig lenger enn 14 dager.

### 3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Det fremkommer ikke i høringsnotatet om forslaget er utarbeidet ved hjelp av involvering av berørte parter. Regelrådet vil anta at dette forslaget bare kan bli bedre av å benytte samfunnets samlede kompetanse. Regelrådet vil derfor oppfordre til å aktivt trekke berørte parter inn i det videre arbeidet med registeret dersom dette ikke allerede er gjort.

## **4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Regelrådet oppfatter at departementet på flere måter har forsøkt å begrense kostnadene ved forslaget. For eksempel har departementet lagt vekt på å begrense de administrative byrdene ved å foreslå objektive kriterier for identifisering av reelle rettighetshavere, samtidig som det har forsøkt å finne løsninger som gir tilstrekkelig informasjon om eierkjedene bak registreringspliktige foretak.

Regelrådet vil likevel gi noen innspill som kan redusere kostnadene for næringslivet ytterligere, samtidig som formålet med regelverket trolig kan oppnås i tilstrekkelig grad.

For det første kan det gjøres flere vurderinger av unntak fra lovens virkeområde. Dette kan gjelde langs flere dimensjoner, for eksempel både unntak for selskapskategorier og eierkonstellasjoner. Kunne eksempelvis automatisert gjenbruk av data fra andre registre gjort aktiv registrering fra virksomheter som er heleid av én fysisk person overflødig?

Videre oppfordrer vi til å gjøre en bred vurdering av om det er noen gjeldende rapporteringskrav fra virksomheter til myndigheter som kan bortfalle gitt innføringen av dette registeret.

Vi vil også oppfordre til gjenbruk av data og ferdigutfylling av rapporteringsforslag i størst mulig grad for å minske kostnaden for næringslivet knyttet til forslaget.

Basert på høringsnotatet kan ikke Regelrådet konkludere med at innretningen av registeret nå er slik at kostnaden er lavest mulig for næringslivet.