



Skatteforsk
Centre for Tax Research

December 2024 / Note 02-2024

Oppsummering :

Hørings svar 2024





Skatteforsk
Centre for Tax Research

Høringssvarene er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Skatteforsk: professor Annette Alstadsæter, rådgiver Benjamin Gøtestam og seniorrådgiver Hector Ulloa, samt Sigrid Klæboe Jacobsen, seniorrådgiver for forskningsformidling og samfunnskontakt ved NMBUs kommunikasjonsavdeling.

NMBUs arbeid med høringer koordineres sentralt og publiseres på www.nmbu.no/om/nmbu-mener.

Gjennom 2024 har Skatteforsk – Centre for Tax Research deltatt i ti ulike høringer knyttet til skatterelaterte temaer, en aktivitet som viser vårt engasjement og vår sentrale rolle i utviklingen av skattepolitikken i Norge. Høringsarbeidet har gitt oss anledning til å bringe forskningsbasert kunnskap og analyser inn i politiske prosesser, med mål om å bidra til en rettferdig, transparent og effektiv skatteforvaltning.

I dette dokumentet finner du en oppsummering av våre høringssvar, som spenner fra endringer i lov om register over reelle rettighetshavere til ny lovgivning om offentlige anskaffelser og sirkulær økonomi. Vår deltakelse i disse høringene reflekterer vår forpliktelse til å bidra med faglig forankret innsikt for å styrke Norges økonomiske rammeverk og samfunnets tillit til skattesystemet. Vi håper dette dokumentet gir et oversiktlig innblikk i vår aktivitet og de perspektivene vi har brakt til disse viktige diskusjonene.

For more publications visit: <https://skatteforsk.no/>

Contact us at: skatteforsk@nmbu.no

Skatteforsk's Notes Series is financed through support from The Research Council of Norway (Grant number 341289).

Innhold

1) Endringer i lov om register over reelle rettighetshavere § 11	2
2) Hjemmel til å skattlegge utenlandske selskapers og arbeidstakeres inntekt og formue knyttet til akvakultur mv. i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen	4
3) Endringer i reglane om utflyttingsskatt på aksjar osv. for fysiske personar	6
4) NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser	10
5) Ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer	13
6) Forslag til ny lov om Enhetsregisteret, ny lov om Foretaksregisteret og nye forskrifter til lovene mv.	17
7) Utforming av et forslag til samfunnsoppdrag for sirkulær økonomi ...	22
8) Endring i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere	24
9) Revisjon av finansforetakenes taushetsplikt for forskningsformål	27
10) NOU 2024:14 Med lov skal data deles	30

1) Endringer i lov om register over reelle rettighetshavere § 11

Skatteforsk – Centre for Tax Research er et forskningssenter som arbeider med spørsmål knyttet til skatt og aktørers adferd. Senteret er en del av Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Ifølge Lov om register over reelle rettighetshavere er det krav om at alle som er underlagt loven skal rapportere sine reelle eiere til registeret, som skal være åpent for allmennheten. Stortingsvedtaket om registeret fra 5. juni 2015 understreker at "det er spesielt viktig for Norge å arbeide for større internasjonal åpenhet om slike registre, siden vår tradisjon for åpenhet om slike spørsmål er større enn i de fleste andre land." Det påpeker også at "størst mulig åpenhet i disse spørsmålene vil bidra til å beskytte det økonomiske systemet som er bygget opp i Norge." Vi mener at den foreslåtte endringen er i strid med den opprinnelige intensjonen fra Stortinget om et åpent register og Hurdalsplattformens løfter om økonomisk åpenhet.

I Norge har vi stor tillit til det offentlige, noe som gjenspeiles i høy skattemoral og god etterlevelse av regler. Hele vår samfunnsorganisering hviler i stor grad på tillitsbaserte systemer. Dette forutsetter god informasjonstilgang og åpenhet for å forhindre og avdekke misbruk.

Ny forskning fra Skatteforsk dokumenterer relativt beskjedent misbruk av den tillitsbaserte kontantstøtteordningen for bedrifter under Covid-19 (kilde nedenfor). En stor del av årsaken til dette var sannsynligvis den fulle transparensen i systemet. Skatteetaten oppdaterte daglig åpne og nedlastbare lister over hvem som mottok støtte og hvor mye. Journalister gjorde en betydelig innsats med å avdekke urettmessigheter, og åpenheten virket sannsynligvis avskrekkende.

Derfor forventer vi at et åpent register vil gi lignende fordeler. Det er viktig med full innsikt i eierforhold for å sikre at de som inngår kontraktene på vegne av fellesskapet ikke også er de som tjener på dem. I tillegg, er Finansinstitusjoner også avhengige av god informasjon for å oppfylle sine plikter i henhold til hvitvaskingsdirektivet.

Mye av det man i dag vet om omfanget av unndragelse og skjulte formuer stammer fra forskeres og journalisters arbeid, ofte i samarbeid. Derfor er det viktig å beskytte forskernes tilgang til registeret. Dersom Finansdepartementet insisterer på å være mer restriktive enn våre naboland, Danmark og Sverige, og ikke innføre et åpent register, må den nye lovteksten i det minste inkludere et ytterligere punkt som fastsetter at registeret skal være tilgjengelig også for forskere, redaktørstyrte journalistiske medier og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Dette er i tråd med den nylige pressemeldingen datert 18. januar 2024 fra Rådet for Den europeiske union, hvor det ble kunngjort at Rådet og Parlamentet hadde kommet til enighet om at alle registre skal være åpne for journalister, sivilsamfunnsorganisasjoner og høyere utdanningsinstitusjoner.

Skatteforsk og Handelshøyskolen ved NMBU støtter ikke forslaget, da konsekvensen av det vil være en drastisk reduksjon i tilgangen til registeret. Det er ikke rimelig å begrense allmennhetens tilgang, spesielt når 14 andre EU-land fortsatt opprettholder et åpent register etter EU-domstolens avgjørelse. Registeret over reelle rettighetshavere bør åpnes umiddelbart for allmennheten. Finansdepartementet bør unngå unødvendig restriktive reaksjoner på dommen fra EU-domstolen og heller benytte de tilgjengelige handlingsmulighetene.

Åpenhet er helt grunnleggende for demokrati, tillit og velferdsstatens fremtid. Vi ber Finansdepartementet sikre et register uten tilgangsbegrensninger.

Underskrivere: Annette Alstadsæter (Direktør, Skatteforsk) og Casper Claudi Rasmussen (Dekan, Handelshøyskolen ved NMBU)

Kilde: Skatteforsk Working Paper 4 - Misreporting in the Norwegian business cash support scheme.

Deler av høringssvaret er publisert 16.januar som kronikken i Dagens Næringsliv (<https://www.dn.no/samfunn/skatt/hvem-eier-norge/skatteunndragelser/register-over-reelle-eiere-ma-apnes-na/2-1-1583689>).

2) Hjemmel til å skattlegge utenlandske selskapers og arbeidstakeres inntekt og formue knyttet til akvakultur mv. i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen

Målet til Skatteforsk – Centre for Tax Research er å bidra til å tette gapet mellom akademisk toppforskning og praktisk skattepolitikk. Forskningscenteret ligger ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Vi takker muligheten til å komme med skriftlige innspill til høringen om en ny hjemmel til å skattlegge utenlandske selskapers og arbeidstakeres inntekt og formue knyttet til akvakultur mv. i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen, sak 24/1332, datert 02.04.2024.

Skatteforsk støtter forslaget i tråd med prinsippet at verdiskaping i Norge, inkludert på norsk sokkel, bør skattlegges her. Samtidig vil vi påpeke at dette er en del av en større problemstilling som må løses, nemlig muligheten for betaling gjennom utenlandske selskaper for å unngå norsk skatt.

BAKGRUNN

I Hurdalsplattformen har regjeringen bestemte seg for å legge til rette for økt og stabil næringsaktivitet på norsk sokkel. Dette kommer som en konsekvens av ny teknologi og nye typer havbruksinstallasjoner som muliggjør havbruk lengre til havs enn det som er vanlig i dag. Vi støtter Finansdepartementets arbeid for å tilpasse det norske skattesystemet for disse nye aktivitetene.

Høringsnotatet forklarer at inntekter fra akvakultur er skattepliktige til Norge når personen eller selskapet er skattemessig hjemmehørende her. I tillegg har Norge også rett til å skattlegge inntekter fra utlendingers virksomhet og arbeid som skjer i riket, det vil si innenfor norsk territorialgrense til havs. Det betyr at Norge, for tiden, ikke har hjemmel til å skattlegge utenlandske personer og selskaps inntekt av akvakultur i 200-milssonene og på kontinentalsokkelen fordi disse aktivitetene skjer utenfor norsk territorialgrense til havs.

Forslaget som har blitt sendt til høring foreslår å innføre en begrenset skatteplikt for utenlandsk person eller selskap som har inntekt av akvakultur i 200-milssonene og på kontinentalsokkelen. Skatteplikten gjelder også tilknyttet virksomhet. Dette sikrer norsk skattlegging av virksomhet som foregår innenfor norsk beskatningsområde og følger tankegangen at verdiskaping i Norge bør skattlegges her. Den nye hjemmelen gir også like rammevilkår for norske og utenlandske aktører som driver med akvakultur.

VÅR VURDERING

Som nevnt ovenfor støtter vi dette forslaget. Vi ønsker imidlertid å minne Finansdepartementet at temaet omfattet av denne høringen er utslag av en større problemstilling, nemlig mulighet for betaling via utenlandske selskaper for å unngå norsk skatt.

I dag er det mulig for utlendinger å arbeide i Norge og i realiteten motta lønn her uten å betale skatt. Dette gjøres ved at det konstrueres opplegg hvor utlendinger etablerer heleid selskap som inngår oppdragsavtaler med norske oppdragsgivere. Så lenge selskapet ikke er hjemmehørende i Norge blir det vanligvis ikke norsk skatt. Tidligere ble slike opplegg rammet av skatteloven § 13-1, men en har nå praksis for at denne ikke får anvendelse.

Dette er et tema departementet bør se nærmere på. Skatteforsk mener problemstillingen langt på vei kan og bør løses. En bør gi en avskjæringsregel om at i slike tilfeller skal inntekten tilordnes den fysiske personen som utfører arbeidet.

Underskriver: Professor Annette Alstadsæter (Direktør, Skatteforsk)

3) Endringer i reglane om utflyttingskatt på aksjar osv. for fysiske personar

Målet til Skatteforsk – Centre for Tax Research er å bidra til å tette gapet mellom akademisk toppforskning og praktisk skattepolitikk. Forskningscenteret ligger ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Vi takker muligheten til å komme med skriftlige innspill til høringen om endringer i reglene om beskatning av aksjegevinster mv. ved utflytting eller overføring til utlandet, sak 22/3721, datert 22.03.2024.

Skatteforsk støtter forslaget i stort og vi peker under på mulige endringer som kan styrke målet om å skattlegge verdiene som er skapt i det norske skatteområdet.

BAKGRUNN

Forslaget bygger på en grunntanke om at verdier «som opparbeides mens eier er bosatt i Norge, også skattlegges her». Det hersker betydelig forvirring i den offentlige debatten om bakgrunnen for og innretning av de foreslåtte endringene. Det er på sin plass å presisere at det ikke er en ny skatt som foreslås, men heller innstramming i regelverket av når en latent skatteregning faktisk skal betales etter utflytting fra Norge.

Den omfattende skattereformen i 2006 skapte sterke incentiver til å holde penger tilbake i selskapene ved å innføre skatt på utbytter og aksjegevinster (heretter aksjeinntekter) til privatpersoner samtidig som aksjeinntekter til selskaper ble skattefrie. Dette har ført til opphopning av penger i selskapssektoren og at reell ulikhet ikke er observerbar [1]. Det ble også lagt til rette for bruk av holdingselskaper via overgangsregler som ble benyttet i stort omfang [2], noe som senere har blitt ytterligere tilrettelagt for folk flest via aksjesparekontoer.

En svakhet har vært at man ikke har vært tydelig på at urealiserte gevinster i selskapssektoren medfører en skatteforpliktelse som skal betales. Man har også vært på etterskudd med å tette smutthull. Incentivene er å konsumere i selskapet i stedet for å utbetale aksjeinntekter [3] og å flytte til utlandet for å unngå den latente skatteregningen helt.

Dette har delvis vært forsøkt motvirket gjennom en utflyttingskatt. Se for eksempel Skatteutvalget (NOU 2022:20), seksjon 8.7.2, om hvordan dagens regler muliggjør å unngå endelig skatteplikt på latent aksjeinntekt gjennom utflytting. Utvalget mener også at dagens utflyttingsregler gir et insentiv til å utsette eierskatt på ubestemt tid ved å tilbakeholde overskudd i selskapssektoren gjennom holdingselskaper.

Regjeringen forslår nå bl.a. å avgrense betalingsutsettelsen ved utflytting til 12 år og å utvide utflyttingskatten til å også omfatte aksjespare- og fondskontoer.

De foreslåtte innstrammingene i regelverket er i tråd med prinsippene i internasjonale skatterett og politikk som har vært vedtatt og diskutert i de siste årene i fora som G20, OECD, og EU-kommisjonen. Det har blant annet vært en utvikling innenfor EU-retten i retning av større anerkjennelse av at verdier som er opparbeidet innenfor en stats beskatningsområde kan skattlegges der.

OM UTSETTELSESPERIODEN

Vi mener at utsettelsesperioden bør reduseres fra 12 til 7 år.

Nåværende regler var vurdert opp mot forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Den gang ble EØS-reglene forstått slik at de bare aksepterte skattlegging ved utflytting hvor det dreide seg om salg innen kort tid etter utflytting, slik at en kunne regne med at utflyttingen var motivert av hensynet til å selge aksjene skattefritt eller med lav skatt i utlandet.

I dag er personlig skattyter som eier aksjer i norske eller utenlandske selskap som det knytter seg latent skatteplikt til, skattepliktig til Norge som om aksjene var realisert siste dag før skatteplikten til Norge opphører etter intern norsk rett eller når skattyter anses bosatt i annen stat etter skatteavtale. Etter omstendighetene kan Norge beholde beskatningsretten til gevinsten opp til vel åtte år etter den faktiske utflyttingen. Dette vil være tilfelle der skattyter har vært bosatt i Norge i minst 10 år før utflyttingen, og skattyter flytter til et land Norge ikke har skatteavtale med [4].

Skatteutvalget (NOU 2022:20) mener at en utsettelsesperiode på 7 år (i lik linje med reglene i Tyskland) vil bidra til en harmonisering av reglene om utflyttingsskatt for fysiske personer med reglene om utflyttingsskatt for eiendeler. Samtidig gir denne perioden nok fleksibilitet for de som vil ikke betale med en gang ved utflytting.

OM BUNNFRADRAGET

Vi mener bunnfradraget bør økes betraktelig, for eksempel til 1 million kroner.

I dag utløses utflyttingsskatten kun i de tilfeller samlet gevinst for alle skattepliktige aksjer (fratrukket fradragsberettigede tap) overstiger 500 000 kroner. Det står i høringsnotat at regelendringene skal gjelde kun for de som har netto gevinst eller tap som overstiger 500 000 kroner (s. 45). 400 personer overskred denne grensen mellom 2012-2021 ifølge Finansdepartementet. Grensen for overføring er satt til 100 000 kroner i forslaget som ble sendt til høring.

Forslaget utvider typer av latente gevinster som omfattes av utflyttingsskatt ved også å inkludere aksjespare- og fondskontoer. Dette vil kunne øke administrasjonskostnadene ved ordningen betraktelig, både for skatteyter og Skatteetaten, og kan skape unødig motstand mot regelverket.

Administrasjonskostnadene ved oppfølging av utflytta skatteyter over mange år samt faktisk innkreving av skattepliktig beløp er betraktelige og øker ved antall personer som omfattes av utflyttingsskatten. Når skatteyter er flyttet er Skatteetaten avhengig av samarbeid med utenlandske skattemyndigheter for å kreve inn skatten ved forfall, noe som er både tidkrevende og kostbart. Antallet av slike anmodninger om innkreving til utenlandske skattemyndigheter forventes å øke gjennom de skjerpede reglene for utflyttingsskatt.

Et økt bunnfradrag vil kunne hindre at tettingen av flyttehullet går ut over folk flest, samtidig som det kan redusere administrasjonskostnadene.

OM FASTSETTING AV MARKEDSVERDI

Vi mener regler og praksis for verdsettelse på utflyttingstidspunktet bør avklares og kommuniseres bedre. Det bør videre vurderes om en forskriftsbestemmelse kan være hensiktsmessig.

Ved utflytting skal aksjer verdsettes til markedsverdi. Hvordan dette gjøres for unoterte aksjer er et grunnleggende problem i mange sammenhenger. Skattemessig formuesverdi på unoterte aksjer er ofte lavere enn markedsverdi. Skjønnsmessig vurdering basert på skattemessig formuesverdi kan innebære at skjønnnet som utøves ved fastsettelse av markedsverdien kan gi vilkårlige utslag.

Praksis for skjønnsfastsettelse av verdier av unoterte aksjer ved utflytting er basert på skattyters egne opplysninger, som ifølge Skatteetaten aksepteres i de fleste tilfeller.

Den offentlige debatten rundt skjerpede regler i utflyttingsskatten ser ut til å ha vært preget av uro rundt verddivurdering av aksjer, og da spesielt i oppstartselskaper. Det er behov for ytterligere avklaringer rundt dette.

OMGÅELSESMULIGHETER

Vi mener at aksjebytte og annen omdanning med kontinuitet bør medføre at aksjene anses som endelig realisert.

For eksempel viser Tax Justice Norge i sitt høringsvar til en bindende forhåndsuttalelse (Saksnummer 6/2023) [5] som nevner at aksjene i et norsk holdingselskap kan byttes mot vederlagsaksjer i et sveitsisk selskap uten beskatning for aksjonærene, altså at betalingsutsettelse på fastsatt utflytningskatt videreførtes på vederlagsaksjene med kontinuitet etter aksjebyttet. Dette smutthullet bør tettes og aksjene i slike tilfeller anses som endelig realisert og beskattes deretter.

Finansdepartementet bør i samråd med Skatteetaten utrede og tette evt. andre omgåelsesmuligheter.

KONKLUSJON

Skatteforsk støtter forslaget om at det skal beregnes og betales skatt av aksjegevinster ved utflytting som ikke bortfaller etter en tid. Men vi mener utsettelsesperioden bør være kortere enn de 12 årene som nå er foreslått og heller settes til 7 år. Vi mener også at bunnfradraget bør økes, metoder for verdsetting bør avklares og at mulige omgåelsesmuligheter bør utredes og tettes.

Underskriver: Professor Annette Alstadsæter (Direktør, Skatteforsk)

[1] A.Alstadsæter, M.Jacob, W.Kopczuk, K.Telle (2016, 2023): Accounting for Business Income in Measuring Top Income Shares: Integrated Accrual Approach Using Individual and Firm Data from Norway. NBER Working Paper No. 22888, 2016. <https://www.columbia.edu/~wk2110/bin/InequalityConsolidated.pdf>

[2] A.Alstadsæter, W.Kopczuk, K.Telle (2019): Social networks and tax avoidance: Evidence from a well-defined Norwegian tax shelter. *International Tax and Public Finance* 26(6), 1291-1328.

https://www.columbia.edu/~wk2110/bin/Alstadsaeter2019_Article_SocialNetworksAndTaxAvoidanceE.pdf

[3] A.Alstadsæter, W.Kopczuk, K.Telle (2014): Are Closely-Held Firms Tax Shelters? *Tax Policy and the Economy* 28, 1-32.

<https://www.columbia.edu/~wk2110/bin/CloselyHeldTPE.pdf>

[4] NOU 2022:20 – «Et helhetlig skattesystem»

[5] <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/bfu/aksjebytte-og-utflyttingsskatt/>

En gammel versjon av beskrivelse av gjeldende rett ble sendt inn til høringen dato 21.05.2024. Dette ble straks rettet ved at setningen "Den beregnede skatten bortfaller i sin helhet hvis aksjene ikke er realisert innen fem år etter at skatteplikten til Norge opphørte." ble tatt ut. Setningen "Når skattyter flytter til et land Norge har skatteavtale med, begynner femårsfristen å løpe fra det tidspunkt skattyteren i henhold til skatteavtalen anses bosatt i tilflyttingsstaten", som var en følgefeil, ble også fjernet.

4) NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser

NMBUs hørings svar - NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser - andre delutredning på høring.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) viser til høringsbrev av 16. mai 2024 hvor departementet ber om innspill til NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser - andre delutredning.

I henhold til anskaffelsesutvalgets mandat, skal utvalget 'se hen til at samfunnet hurtig må omstilles til et mer bærekraftig samfunn. Bærekraft har tre dimensjoner, miljømessig bærekraft (klima- og miljø, løse klimakrisen), sosial bærekraft (sikre menneskerettighetene, motvirke sosial dumping og bekjempe arbeidslivskriminalitet) og økonomisk bærekraft (sikre mennesker og samfunn økonomisk trygghet).'

For å sikre samfunnets økonomiske trygghet, er åpenhet om eierskap og skatt helt sentralt. Å oppnå slik åpenhet er et stort lerret å bleke, og det bør være en sterk forpliktelse for det offentlige, i kraft av sine økonomiske muskler som innkjøper, å bidra til åpenhet. Oljefondet har siden 2017 stilt forventninger på skatt og åpenhet til selskaper de investerer i. Regjeringen har som offentlig innkjøper, i langt større grad enn som mindretallsinvestor, mulighet til å stille krav til selskap. Dette er et mulighetsrom som utvalget ikke nyttiggjør seg av.

Skatteforsk – Centre for Tax Research dokumenterer relativt beskjedent misbruk av den tillitsbaserte kontantstøtteordningen for bedrifter under Covid-19 [1]. En stor del av årsaken til dette var sannsynligvis den fulle transparensten i systemet. Skatteetaten oppdaterte daglig åpne og nedlastbare lister over hvem som mottok støtte og hvor mye. Journalister gjorde en betydelig innsats med å avdekke urettmessigheter, og åpenheten virket sannsynligvis avskrekkende.

Mer åpenhet om eierskap og skatt vil tjene flere formål i anskaffelsesøyemed. Det vil kunne gjøre det mindre attraktivt for leverandører å bevisst tilsløre eierforhold eller aktivt delta i overskuddsflytting for å redusere sin skattebyrde, og det vil gi innkjøper nødvendige verktøy for å være i stand til å forvalte sitt ansvar om forsvarlig valg av leverandør. Det er vil også kunne ha en positiv konkurranseeffekt. Selskapers overskuddsflytting over landegrensene bidrar til reduserte skattebetalinger for enkelte selskaper totalt, dersom overskuddet flyttes til et lavskatteland. Det gjør at aktører kan levere tilbud til lavere priser enn konkurrenter lokalisert kun i Norge.

Utvalget tydeliggjør en rekke forhold som innkjøperen har krav om å ivareta for å sikre at valget av leverandør ikke har negative innvirkninger på samfunnet. Eksempelvis at en leverandør, etter kontraktinngåelse, blir kjøpt opp av et selskap som Norge av sikkerhetsmessige årsaker ikke ønsker å være involvert i, og at korrupsjonsrisikoen er særlig stor i kommuner på grunn av tette forbindelser mellom økonomiske interesser og private relasjoner.

Vi støtter utvalgets forslag om at sikkerhets- og beredskapshensyn tas inn formålsbestemmelsene til anskaffelseslovene, men mener at dette også bør uttrykkes som et krav i anbudsreglementet om åpenhet om eierstrukturer og faktiske skattebetalinger, også ved eventuelle framtidige eierskifter.

NMBU og Skatteforsk sine anbefalinger knyttet til utvalgets vurderinger på åpenhet om eierskap og skatt

A. Kreve at leverandør fremskaffer informasjon om reelt eierskap

Utvalget mener dagens regelverk gir oppdragsgiver anledning til å etterspørre informasjon i tilfeller der dette har 'saklig relevans' for anskaffelsen. Utvalget viser videre til at det det pågår prosesser for å få på plass aksjeregister og register over reelle rettighetshavere. Vi vil påpeke at det er uklart når nevnte registre vil være på plass, og at det nå har gått ti år etter anmodningsvedtak fra Stortinget. [2] Hadde registrene vært på plass, ville de uansett manglet informasjon om utenlandske tilbydere, med mindre de selv har valgt å registrere seg i registeret. Da er man avhengig av at andre land har åpne registre. Integrasjon av de ulike lands registre ligger lengre frem i tid.

Vi vil vise til at innkjøper i dag møter betydelige krav for å sikre at en kontrakt ikke går til leverandører som bidrar til samfunnsskadelig aktivitet. Det er et stort misforhold mellom disse kravene og innkjøpers reelle mulighet til å finne nødvendig informasjon. Selv om retten til innsyn følger av loven i dag, er det tid- og kostnadskrevende å få ut informasjonen [3]. Det burde være et minstekrav at byrden må ligge på leverandør å fremskaffe slik informasjon, ikke innkjøper. Regjeringen bør vurdere å innføre en regel om at en kontrakt ikke kan anses gyldig, før reell eier er offentliggjort.

B. Kreve at leverandører legger frem land-for-land-rapport (LLR) på skatt

Ifølge utvalget skal det pga. kostnadene det medfører for leverandør ikke være samfunnsmessig hensiktsmessig å pålegge LLR-rapporter fra leverandører. Men rapporteringskostnadene forventes å være størst for leverandører med kompliserte eierstrukturer. Dette er også en gruppe med stor mulighet for å tilsløre reelt eierskap. Rapporteringskostnader bør derfor ikke vektes tungt som argument mot LLR rapportering. Se også argument 1. over.

Utvalget mener at oppdragsgiver uansett ikke vil ha kunnskap til å trekke konklusjoner fra tallene. Dette er ikke et gyldig argument, da sentrale myndigheter ved obligatorisk rapportering vil kunne utvikle retningslinjer og metoder for lokal bruk av tallene.

C. Kreve at leverandør rapporterer reelt eierskap også ved evt. eierskifter

Avsløringene til Dagens Næringsliv rundt ukjent eierskap av kritisk infrastruktur, som etter salg av Luftambulansen, illustrerer viktigheten av å kontraktsfeste betingelser ved evt. eierskifte av leverandør.[4]

For å ha reell mulighet til å vurdere om en kontrakt går til en leverandør som medfører en sikkerhetsrisiko, må det eksplisitt kreves åpenhet om eierstrukturer og faktiske skattebetalinger, samt å kreve det same ved eventuelle framtidige eierskifter.[5]

Kontrakter bør spesifisere sanksjoner dersom evt. eierskifter hos leverandør, med informasjon om nye reelle eier, ikke meldes til innkjøper.

D. Minimumskrav

Anskaffelsesregelverket har flere føringer og krav til når en leverandør skal avvises. Blant annet gir det avvisningsrett for en rekke forhold som gjelder 'leverandørens integritet.'

Manglende LLR og mangel på informasjon om den reelle eier av leverandør vil gjøre det vanskelig å gjennomføre en reell vurdering av integritet.

I anskaffelsesutvalgets første delutredning, [6] er det i forbindelse med utslippskutt foreslått å innføre standardiserte minimumskrav på prioriterte områder i offentlige anskaffelser (kap 14.2). Vi mener det tilsvarende kunne vært hensiktsmessig å utforme standardiserte minimumskrav på skatt og åpenhet.

E. Offentliggjør eier- og skatteinformasjon

Offentlig tilgjengelig informasjon om eierskap og skatt er helt avgjørende for forskning, sivilsamfunn, media og offentlige myndigheters utøvelse av sin virksomhet. Utvalget viser blant annet til at vi har et sterkt sivilsamfunn med en rekke foreninger som vil kunne bidra til håndheving av ulike deler av anskaffelsesregelverket.

Fjorårets rapport fra Skatteetaten, Brønnøysundsregisteret og Kartverket [7] fremhever at åpen informasjon om eierskap er viktig for ulike offentlige myndigheters sikring av etterlevelse av lover og regler.

Vi støtter utvalgets ønske om at det settes av midler til forskning for å skaffe bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan et håndhevingssystem skal utformes. Vi vil påpeke at forskning muliggjøres av tilgang til data, som understreker viktigheten av ikke bare å kreve skatt- og eierskapsinformasjon av leverandør, men også offentliggjøre slik informasjon.

Referanser

[1] Alpysbayeva, D., Alstadsæter, A., Kopczuk, W., Markussen, S., & Raaum, O. (2024). Misreporting in the Norwegian business cash support scheme. *International Tax and Public Finance*, 1-31.

[2] Høringssvar fra Skatteforsk – Centre for Tax Research & Handelshøyskolen ved NMBU. [Høringssvar], 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingendringer-i-lov-om-register-over-reelle-rettighetshavere11/id3017597/?uid=78934f73-ef1c-47d2-99a4-f7b4430e1edc>

[3] Open Government Partnership. (2019). Open Government Partnership Global Report.

[4] <https://www.dn.no/topic/Luftambulansetjenesten>

[5] Alstadsæter, A. Problema med hemmelege eigarar kan løysast – om politikarane vil. *Dagens Næringsliv*. 2022. [5] NOU 2023: 26 - regjeringen.no Ny lov om offentlige anskaffelser – Første delutredning. Nærings- og Fiskeridepartementet.

[6] Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet(2024): Større åpenhet om eierskap. Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere.

[7] Skatteetaten, Brønnøysundsregistrene og Kartverket (.2023): Kartlegging av offentlige myndigheters bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom.

5) Ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer

Målet til Skatteforsk – Centre for Tax Research er å bidra til å tette gapet mellom akademisk toppforskning og praktisk skattepolitikk. Forskningscenteret ligger ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Vi takker muligheten til å komme med skriftlige innspill til høringen om ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret med frist 6.september 2024.

SAMMENDRAG

Skatteforsk støtter formålet i forskriftsendringer skissert i høringsnotatet datert 3.juni 2024, nemlig å gjøre det enklere for eksterne å få tilgang til aksjeeierinformasjon. Men vi mener at departementets forslag ikke går langt nok og i for stor grad bygger på dagens situasjon med manglende standardisering og digitalisering av aksjeeierboken. Det bør kreves et felles, digitalt format av aksjeeierboken med automatisk rapportering til sentrale myndigheter.

BAKGRUNN

I Norge har vi stor tillit til det offentlige, noe som reflekteres i høy skattemoral og god etterlevelse av regler. Hele vår samfunnsorganisering hviler i stor grad på tillitsbaserte systemer med automatiske utbetalinger og kontroller. Dette forutsetter god informasjonstilgang og åpenhet for å forhindre og avdekke misbruk, som vi tidligere har poengtert i høringsuttalelser og kronikker og som deler av gjeldende høringsuttalelse er bygget direkte på. [1,2] Ny forskning fra Skatteforsk dokumenterer relativt beskjedent misbruk av den tillitsbaserte kontantstøtteordningen for bedrifter i sammenheng med Covid-pandemien i 2020 [3]. En stor del av grunnen til dette var nok den fulle transparensen i systemet. Skatteetaten oppdaterte daglig åpne og nedlastbare lister over hvem som fikk støtte og hvor mye. Journalister gjorde en stor innsats med å avdekke urettmessighet, og åpenheten virket nok avskrekkende.

Det er viktig med full innsikt i eierforhold, slik at man er sikker på at ikke de samme som inngår kontraktene på vegne av fellesskapet, er de som også tjener på dem. Finansinstitusjoner er også avhengig av god informasjon for å oppfylle sine plikter i hvitvaskingsdirektivet. Utvalget for større åpenhet om aksjeeiere leverte nylig sin rapport og fremhever at større åpenhet om aksjeeiere på generelt grunnlag "Transparens er også viktig sett i lys av at det stilles økende krav til corporate governance og ansvarlighet både nasjonalt og internasjonalt. Større åpenhet kan også bidra til å styrke aksjeeieres engasjement og mulighet til å påvirke selskaps beslutningsprosesser." [4] I dagens geopolitiske situasjon er det også helt essensielt for samfunnssikkerheten å vite hvem som er faktiske eiere av kritisk infrastruktur eller eiendom nær militære installasjoner, noe journalister og forskere nylig dokumenterte ofte ikke er tilfelle. [5,6,7]

Det er også et uttalt problem at eierskapsopplysninger er vanskelig tilgjengelig for offentlige myndigheter, en tilgang som er nødvendig for å sikre etterlevelse av lover og regler. [8]

VURDERINGER

Vi støtter departementets formål med det foreliggende utkastet til forskriftsendring, nemlig å gjøre det enklere for interessenter å få tilgang til aksjeeierinformasjon. Men vi mener at departementet ikke går langt nok i å legge til rette for, og kreve, standardiserte digitaliserte

aksjeeierbøker for alle aksjeeiere. En slik standardisert digitalisering vil i seg selv være en forbedring som reduserer kostnader ved deling av aksjeeierboken med eksterne interessenter.

I tillegg bør man kreve automatisk rapportering av oppdatert aksjeeierbok til offentlige myndigheter ved eierskifter, til et sentralisert aksjeeierbokregister som da kan brukes av offentlige etater, journalister, og forskere. En slik automatisert løsning vil da løse de fleste av utfordringene diskutert i høringsnotatet rundt forsinkelse i informasjonstilgang og leveranser, kostnader og administrativ byrde ved utlevering av hvert enkelt selskaps aksjebøker. Samtidig vil dette fylle behovet for et oppdatert aksjonærregister i sanntid og oppfylle Stortinget vedtak av 14. mars 2024.

Det vil nødvendigvis kreve oppdatering av ulike deler av lovverket for å implementere en slik standardisert digitalisering av aksjeeierboken, og departementet bør snarest starte utredningen av hvordan dette kan gjennomføres i praksis.

Det offentlige kan bidra til å levere tekniske løsninger til standardiserte digitale aksjeeierbøker og automatisk rapportering, noe som vil bidra til effektivisering og kostnadsbesparelser i framtiden, for både selskaper, offentlige aktører, og andre interessenter. For eksempel har Skatteetaten tidligere utviklet programvare som forenkler rapportering av merverdiavgift, som da spesielt kommer de mindre selskapene til gode.

I påvente av en sentralisert digital løsning for aksjeeierboken for alle aksjer, har vi her noen konkrete kommentarer til høringsnotatet relatert til forvalterregistrerte aksjer.

1. I høringsnotatet anslår Departementet at kostandene ved utlevering av aksjeeierinformasjon for selskaper med eiere via forvalterkonto, gitt dagens løsninger, vil beløpe seg til mellom 50 000 og 100 000 kroner i året per selskap og at dette for små selskaper vil «... være betydelig og potensielt kunne påvirke selskapets levedyktighet». Det er dog noe uklart hvorfor kostnadene ikke virker å være relative til selskapets størrelse og kompleksitet i eierskapsstruktur eller tar hensyn til teknologisk utvikling. Det å evt. tillate rapporteringsfritak for enkelte selskaper eller type eierforhold vil genererer uønskede smutthull for mulige tilpasninger som man absolutt må unngå.[9] Slike rapporteringskostnader vil bli minimale ved et krav om standardiserte digitale aksjeeierbøker som rapporteres i løpende, for alle selskaper og alle eiere, som foreslått over.
2. Rapporten fra Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere [4] argumenterer for at den nye løsningen for å innhente opplysninger om eiere av forvalterregistrerte aksjer ikke burde «la seg begrense av at prosessen med å innhente opplysninger om eiere i dag er tid- og kostnadskrevende. Ved å stille strengere krav til tilgjengeliggjøring av opplysningene vil aktørene og markedet måtte tilpasse seg og oppfylle kravene som følger av SRD II». Videre står det at «Arbeidsgruppen vurderer at det heller ikke bør være kostnader for den enkelte knyttet til bruk av fremtidig løsning for forvalterregistrerte aksjer». Arbeidsgruppen argumenterer med at, selv om det i dag er kostbart å hente inn disse opplysningene, så vil kostnadene med stor sannsynlighet reduseres når forvaltere tilpasser seg kravene i SRD II. På tross av at forslaget til ny forskrift legger opp til at gebyret ikke kan overstige de faktiske kostnadene, mener vi at hensynet til økt åpenhet burde få forrang. Som departementet selv skriver i gjeldende høringsnotat, vil dette kunne føre til at «allmennhetens innsynsrett i realiteten uthules på grunn av kostnadene». Slike rapporteringskostnader vil bli minimale ved et krav om

standardiserte digitale aksjeeierbøker som rapporteres i løpende, for alle selskaper og alle eiere, som foreslått over.

3. For forvalterregistrerte aksjer, legges det opp til at den økonomiske kostnaden forbundet med å hente ut informasjon legges på den som ber om innsyn. Dette innebærer i praksis et hinder for allmennhetens rett til innsyn i denne informasjonen, da aktører som forskere, media og sivilsamfunn i mange tilfeller antakelig ikke vil ha midler til å dekke kostnadene: ”Selv om retten til innsyn følger av loven i dag, er det tid-, ressurs- og kostnadskrevende å hente ut informasjon om aksjeeiere i norske selskaper. Dette fordi informasjonen enten må etterspørres ved en henvendelse til selskapet eller til VPS. Forskriften åpner for at både det enkelte selskapet og verdipapirsentralen kan ta seg betalt for å gi ut informasjon om aksjeeiere. Medier lar jevnlig være å bestille slik informasjon på grunn av kostnadene”. [4] Slike rapporteringskostnader vil bli minimale ved et krav om standardiserte digitale aksjeeierbøker som rapporteres i løpende, for alle selskaper og alle eiere, som foreslått over.
4. Vi ser liten grunn til at selskapene ikke skal gjøre oversikt over forvalterregistrerte aksjer tilgjengelig for allmenheten på sine nettsider, gitt målet om å gi allmennheten enklere tilgang til opplysninger om aksjeeiere. I nåværende forslag skisseres det en bestillingsløsning for dette. Dette skaper en unødig barriere – særlig for aktører som ønsker informasjon om flere selskap. I noen tilfeller er det kun behov for informasjon om ett selskap, samtidig har aktører som forskere og media ofte behov for å sammenstille informasjon om flere selskaper/bransjer.

Alle fire omtalte momenter over løses ved et krav om standardiserte digitale aksjeeierbøker som rapporteres løpende til et sentralisert register, for alle selskaper og alle eiere, inkludert forvalterregistrerte aksjer.

Annette Alstadsæter
Direktør, Skatteforsk – Centre for Tax Research ved NMBU
Ås, 6.september 2024

Referanser

[1] Høringssvar fra Skatteforsk – Centre for Tax Research & Handelshøyskolen ved NMBU. [Høringssvar], 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-lov-om-register-over-reelle-rettighetshavere-11/id3017597/?uid=78934f73-ef1c-47d2-99a4-f7b4430e1edc>

[2] Alstadsæter, A. Register over reelle eiere må åpnes nå. Dagens Næringsliv. 2024. <https://www.dn.no/samfunn/skatt/hvem-eier-norge/skatteunndragelser/register-over-reelle-eiere-ma-apnes-na/2-1-1583689>

[3] Alpysbayeva, D., Alstadsæter, A., Kopczuk, W., Markussen, S., & Raaum, O. Misreporting in the Norwegian business cash support scheme. *International Tax and Public Finance*, 1-31. 2024. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-024-09857-6>

[4] Rapport til Nærings- og Fiskeridepartementet: Større åpenhet om eierskap. 2024. <https://www.regjeringen.no/contentassets/70b37119a7a24f3bb86d12d8c6ea42f3/arbeidsgrup-pens-rapport-18.6.2024.pdf>

[5] Alstadsæter, A. Problema med hemmelege eigarar kan løysast - om politikarane vil. Dagens Næringsliv. 2022. <https://www.dn.no/fredagskronikken/skatt-ost/skatteparadiser/eierskap/problema-med-hemmelege-eigarar-kan-loysast-om-politikarane-vil/2-1-1364780>

[6] Alstadsæter, A. Utlendingar eig ikkje bare eit lite stykke Norge. Dagens Næringsliv. 2022. <https://www.dn.no/kronikk/skatt/skatteparadiser/skatteunndragelser/kronikk-utlendingar-eig-ikkje-bare-eit-lite-stykke-norge/2-1-1234907>

[7] Dagens næringsliv. Hvem eier Norge? <https://www.dn.no/staticprojects/special/hvem-eier-norge/>

[8] Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket. Kartlegging av offentlige myndigheters bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom. 2023. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fin/2024/kartlegging-eierskapsopplysninger-v-1.0.pdf>

[9] Alstadsæter, A. Forby skalselskap. Dagens Næringsliv. 2022. <https://www.dn.no/okonomi/skatt/skatteunndragelser/jus/kronikk-forby-skalselskap/2-1-1131833>

6) Forslag til ny lov om Enhetsregisteret, ny lov om Foretaksregisteret og nye forskrifter til lovene mv.

Målet til Skatteforsk – Centre for Tax Research er å bidra til å tette gapet mellom akademisk toppforskning og praktisk skattepolitikk. Forskningscenteret ligger ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Vi takker muligheten til å komme med skriftlige innspill til høringen om ny lov om Enhetsregisteret, ny lov om Foretaksregisteret og nye forskrifter til lovene mv., med frist 20. september.

Våre hovedpunkter i tilbakemeldingen er som følger:

- Forskere bør inkluderes som en viktig brukergruppe av registrene.
- Det bør klargjøres mer tiltak for å sikre at ikke-eksisterende enheter slettes og sikre tillit til registrene.
- Eierinformasjon bør kobles på (fra aksjonærregisteret og register over reelle eiere) og systematisk brukes i kontrollarbeidet.
- Indre selskaper bør forbys. Inntil det skjer, bør unntaket fra registreringsplikt for indre selskaper fjernes.
- Registreringsplikten bør gjelde for alle utenlandske selskaper som har vunnet anbudskontrakter med det offentlige.
- Det bør opprettes automatiske rutiner med utveksling til relevante etater om mistenkelige enheter eller forsøk på registreringer.
- Registreringsplikten bør gjelde for alle utenlandske enheter med økonomisk aktivitet i Norge.
- Det er dessverre lite trolig at man da vil kunne gjennomføre nødvendige systemer og oppdateringer innenfor gjeldende budsjettammer.

Dette begrunnes mer utfyllende under.

KAPITTEL 3 BRUKERE AV REGISTRENE OG HVA OPPLYSNINGENE BRUKES TIL

Kapittelet gir en god oversikt over brukere og hvordan de bruker opplysningene, men forskere er ikke nevnt, kun brukere av SSBs statistikk. Forskere bruker i stor grad foretaksregisteret og enhetsregisteret i analyser av økonomien, da ofte levert av SSB som pseudo-anonymiserte data som kobles på informasjon fra andre kilder. For eksempel bruker Skatteforsk informasjon fra disse registrene til å levere ny innsikt om effekter av skatt på bedrifters investeringer og sysselsetting, reelle eier- og rolleforhold, og kompliserte selskapsstrukturer.

Vi vil derfor be om at følgende informasjon inkluderes i det videre arbeidet, gjerne i en utvidet versjon:

«Forskere må ha tilgang til administrative mikrodata, som Foretaksregisteret og Enhetsregisteret, for å kunne levere aktuelle samfunnsanalyser og bidra til kunnskapsbaserte offentlig debatt og politikktutvikling. Dette skjer ofte via data levert av SSB.»

KAPITTEL 4.2.2 TILLIT OG LEGITIMITET

«Brønnøysundregistrenes registervirksomhet skal føre til at registrerte data i størst mulig grad og til enhver tid er sikre og korrekte.»

Det er her ikke beskrevet hva man gjør for å sikre at enheter i registrene faktisk eksisterer. Ikke-oppdaterede data kan skape utfordringer for kontrolløstater langt utover statistikkformål.

For eksempel, i et tidligere samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten og forskere ved Skatteforsk skulle det gjennomføres tilfeldige stedlige kontroller for å sjekke at nye krav for utvalgte bransjer ble fulgt, som beskrevet i [1]. Ved utplukk av kontrollobjekter brukte Skatteetaten da informasjon over enheter fra Brønnøysundregistrene. Problemet var at når kontrollørene møtte opp til relevante adresser, så var det ikke alltid at virksomheten eksisterte lengre, eller det var en annen virksomhet som drev der i stedet. Det er uklart om dette er utbedret, eller tenkt utbedret, i gjeldende endringsrunde av registrene.

Oppdaterte og korrekte registre er særlig viktig nå i lys av den siste tidens avsløringer av organisert økonomisk kriminalitet og utnyttelse av offentlige systemer og tillitsbasert ordninger. [2,3]

Det er uklart om gjeldende sanksjonsmuligheter fungerer godt nok, eller hvordan gjeldende kontrollrutiner avdekker for eksempel tomme selskaper.

KAPITTEL 2.4.2 OG 2.4.3 BRUK AV INFORMASJON FRA ANDRE REGISTRE

«Tilknyttede registre er i dag arbeidsgiverdelen av Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret), Foretaksregisteret, Stiftelsesregisteret, Merverdiavgiftsregisteret (Mva-registeret), Virksomhets- og foretaksregisteret hos Statistisk sentralbyrå, Skattedirektoratets register over upersonlige skattytere og Konkursregisteret.»

«I tillegg til tilknyttede registre er også en rekke andre offentlige registre kilder til opplysninger i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Enhetsregisteret kan med hjemmel i enhetsregisterloven innhente og registrere opplysninger som er registrert i andre registre enn tilknyttede registre når «registerfører mener det ikke er betenkelig», jf. enhetsregisterloven § 20 andre ledd. Dette gjøres i stor utstrekning i dag.

Det finnes ingen tilsvarende hjemmel i foretaksregisterloven. Foretaksregisteret kan likevel registrere enkelte opplysninger, for eksempel navn- og adresseopplysninger fra Folkeregisteret på grunnlag av digitaliseringsrundskrivet³, samt bruke andre offentlig tilgjengelige kilder i sin kontroll av opplysninger, jf. foretaksregisterloven § 5-1 første ledd første punktum.»

En stor mangel ved dagens praksis er at man ikke ut fra det vi kan se kobler på en systematisk måte på informasjon fra aksjonærregisteret og det kommende register over reelle eiere. Ved å nyttiggjøre seg denne tilgjengelige informasjonen (som det ser ut som om det er hjemmel for som beskrevet i kapittel 17.2) på automatiserte sjekker før godkjenning av selskapsregistrering kan man lage red-flags, for eksempel for sannsynlige stråmenn dersom det er usannsynlig mange enheter registrert på samme eier.

Det er viktig at man bruker all tilgjengelig informasjon for å hindre utnyttning av offentlige registre som middel inn i videre svindel av offentlig og privat sektor, hvitvasking, og annen kriminalitet, som man har sett utstrakte eksempler på i media den siste tiden.

Eierinformasjon bør systematisk brukes som en del av kontrollrutinene.

KAPITTEL 8.3.2 REGISTRERINGSPLIKT I ENHETSREGISTERET (UNNTAKET FOR INDRE SELSKAPER)

I høringsnotatet ber departementet om innspill på om det foreligger et praktisk behov for at indre selskaper skal ha plikt for å registreres, eller om det er andre forhold som tilsier dette.

«Med indre selskap (IS) (tidligere også kalt stille selskap) menes selskap hvor ansvaret deltakerne imellom er organisert på en av måtene ovenfor, men hvor selskapet ikke opptrer som sådant overfor tredjemann, jf. selskapsloven § 1-2 første ledd bokstav c. En stor gruppe indre selskaper opptrer imidlertid utad gjennom en hovedmann i eget navn mens de stille deltakerne ikke opptrer utad. Hver deltaker som opptrer utad, har fullt personlig ansvar utad for det han forplikter selskapet innad for. Indre selskap skal deltakerfastsettes etter nettometoden på samme måte som øvrige selskaper med deltakerfastsetting i samsvar med den interne avtalen om ansvar for selskapets forpliktelser. For indre selskaper med ektefeller som deltakere, se FSFIN § 10-48-1 tredje ledd og ovenfor i pkt. 1.4.4

Prinsipielt mener vi at indre selskaper bør forbys, da en slik organisering kan bidra til tåkelegging av faktiske eierforhold og vanskeliggjør kontroller gjennomført av offentlige myndigheter.

Transparens er en nødvendig forutsetning for at de utstrakte tillitsbaserte systemene i Norge skal kunne opprettholdes uten utstrakt misbruk og økonomisk kriminalitet, som ny forskning fra Skatteforsk dokumenterer i evalueringen av kontantstøtten til bedrifter under covid. [4]

De mulig uheldige effektene av slike indre selskaper forsterkes av det gjeldende fritak for indre selskaper i registreringsplikten til enhetsregisteret. Det er uforståelig for oss at denne registreringsplikten foreslås opprettholdt i oppdatert regelverk.

Dersom man også i fortsettelsen skal tillate indre selskaper, burde det være et minimumskrav at indre selskaper blir registrert i enhetsregisteret på lik linje med andre selskapsformer, for å muliggjøre oversikt, statistikk, og kontroll, og fortsatt legitimitet av de utstrakte tillitsbaserte systemene i Norge.

Mangel på transparens og informasjonsutveksling er en gavepakke til økonomisk kriminalitet. [5]

KAPITTEL 8.3.2.5 UTENLANDSKE FORETAK

Vi støtter departementets forslag om å videreføre bestemmelsen om at utenlandske foretak som registreres i tilknyttet register, har registreringsplikt i Enhetsregisteret.

Det står i høringsnotatet at 'Registreringsplikten vil blant annet gjelde for utenlandske næringsdrivende foretak som opptrer i Norge [...]'. Vi vil vise til nylig høring knyttet til Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning. [6] Her synliggjøres de samfunnsmessige problemene knyttet til dagens manglende muligheter til å vite det reelle eierskapet til selskaper det offentlige kjøper tjenester og produkter av. NMBU og Skatteforsk foreslår her at en kontrakt ikke bør kjennes gyldig, før reelt eierskap er offentliggjort.

En praktisk måte å ivareta dette på, er å presisere i lovarbeidene at registreringsplikten ikke bare skal gjelde for selskaper som opptrer i Norge, men også skal gjelder for selskaper som enda ikke opptrer i Norge, men har vunnet kontrakt med det offentlige. Slik plikt må også speiles i det planlagte registeret for reelle rettighetshavere.

KAPITTEL 10: KRAV TIL MELDINGER

Kapittel 10 ser i utgangspunktet ut som en stor forbedring – også fordi den da åpner opp for red-flagging og automatiske sjekker, på tvers av selskaper som allerede ved registrering kan

føre til at man i enkelte tilfeller etterspør mer informasjon før en registrering eventuelt godkjennes.

Det bør opprettes automatiske rutiner med utveksling til relevante etater om mistenkelige enheter eller forsøk på registreringer.

Manglende informasjonsdeling mellom etater er en gavepakke til økonomisk kriminalitet.

KAPITTEL 21.3 DEFINISJON AV NORSKE OG UTENLANDSKE FORETAK

Departementet skriver at de ikke ser et behov for å ta inn en definisjon av begrepet «utenlandske foretak» i ny foretaksregisterlov, og videre at hvorvidt et foretak er «utenlandsk» i relasjon til foretaksregisterloven, vil som et utgangspunkt bero på om foretaket er stiftet eller etablert etter utenlandsk foretakslovgivning, med følgende punkter:

(2) Utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet her i landet eller på norsk kontinentalsokkel skal registreres i Foretaksregisteret.

(3) Andre foretak skal registreres i Foretaksregisteret dersom dette følger av lov eller i medhold av lov.

Det er etter vår mening noe uklart hva som dekkes under punkt 2, det avhenger av den juridiske definisjonen av næringsvirksomhet. Dersom dette er knyttet til at det foreligger fast driftssted i Norge, kan da selskaper som har stor økonomisk aktivitet i landet uten fast driftssted, som utenlandske leverandører av digitale tjenester til det norske markedet, kunne unngå registrering. Det kan da medføre en utfordring for kontroll av innbetaling av betalbare skatter og avgifter og kan bidra til økt tåkelegging av reelle strukturer.

Vi foreslår at pkt. (2) presiseres til å omfatte utenlandske foretak som driver økonomisk aktivitet, f.eks:

(2) Utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet, eller som driver økonomisk aktivitet i det norske markedet slik som multinasjonale digitale plattformer, her i landet eller på norsk kontinentalsokkel skal registreres i Foretaksregisteret.

Kapittel 22 spesifiserer at omlegging og tekniske systemer dekkes under gjeldende budsjetttrammer. Det er dessverre lite trolig at man da vil kunne gjennomføre det som er helt nødvendig framover:

1. Ryddejobben i registrene
2. Nye kontrollrutiner og gjennomføring av sanksjoner
3. Investering i nye strukturer og systemer for å kryssjekke mot andre register, som aksjonærregisteret og register over reelle eiere.
4. Lage og implementere system med automatisk varsling til instanser og etater om mistenkelig aktivitet og red-flagging i deres systemer.
- 5.

Underskriver: Professor Annette Alstadsæter (Direktør, Skatteforsk)

REFERANSER:

- [1] Bjørneby, M., Alstadsæter, A., & Telle, K. (2021). Limits to third-party reporting: Evidence from a randomized field experiment in Norway. *Journal of Public Economics*, 203, 104512.

- [2] Muhaisen, S. (2024, 14.09.). Mener kriminelle er bedre enn politiet på teknologi. <https://www.nrk.no/norge/mener-kriminelle-er-bedre-enn-politiet-pa-teknologi-1.17022534>
- [3] Kibar, O. (2024, 17.09.). Storstilt misbruk av skatteetatens systemer. Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/teknologi/skatteetaten/bedrageri/okonomisk-kriminalitet/storstilt-misbruk-av-skatteetatens-systemer/2-1-1709379>
- [4] Alpysbayeva, D., Alstadsæter, A., Kopczuk, W., Markussen, S., & Raaum, O. (2024). Misreporting in the Norwegian business cash support scheme. *International Tax and Public Finance*, 1-31.
- [5] Alstadsæter, A. Innovasjon, samarbeid og nedbygging av it-siloar må til for å hindre smurfing. Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/okonomi/skatt/hvitvasking/okonomisk-kriminalitet/innovasjon-samarbeid-og-nedbygging-av-it-siloar-ma-til-for-a-hindre-smurfing/2-1-1332178>
- [6] NMBUs høringsvar – NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning på høring. [Høringsvar]. 2024. [https://www.regjeringen.no/contentassets/f7169ba9f3a14ddb8b39cae8d2bbb04a/bruker-og-interesseorganisasjon/norges-miljo-og-biovitenskapelige-universitet-nmbu.pdf?uid=Norges_milj%C3%B8-_og_biovitenskapelige_universitet_\(NMBU\)](https://www.regjeringen.no/contentassets/f7169ba9f3a14ddb8b39cae8d2bbb04a/bruker-og-interesseorganisasjon/norges-miljo-og-biovitenskapelige-universitet-nmbu.pdf?uid=Norges_milj%C3%B8-_og_biovitenskapelige_universitet_(NMBU))

7) Utforming av et forslag til samfunnsoppdrag for sirkulær økonomi

24/3437 Innspill til samfunnsoppdrag sirkulær økonomi

Takk for muligheten til å komme med innspill til et nytt samfunnsoppdrag på sirkulærøkonomi.

Sirkulærøkonomi er et område der Norge har sterke kunnskapsmiljø å bygge på, ikke minst i UH-sektoren som for eksempel NMBU. Ved å gi disse mer kraft, er det et stort potensial i å få frem den nye teknologiutviklingen som trengs for å finne de gode løsningene. NMBU har 4 konkrete innspill:

1. NMBU mener arbeidet med sirkulærøkonomi tematisk bør sorteres inn i to hovedprosesser: kretsløpene for fornybare ressurser og for ikke-fornybare ressurser.
 - 1a. Først de fornybare ressursene. Vi vil trekke frem den sirkulære bioøkonomien, der man bruker biologiske og kjemiske prosesser for å utnytte biologisk råstoff og restprodukter. Eksempler på dette er å hente ut næringsstoffer og energi fra avfallsvann og avfall fra husholdninger og næringer, inkludert havbruksnæringen. På NMBU jobber vi frem annengenerasjons biodrivstoff, ved å ta i bruk restråstoff fra skognæring og landbruk. Og vi jobber med å etablere en helsirkulær verdikjede for tre. Vi savner generelt perspektiver fra den sirkulære bioøkonomien i høringsnotatet.
 - 1b. For kretsløpene for ikke-fornybare ressurser bør bærekraftig gjenbruk av masser og arealer med. Det er også et stort utnyttet potensial i å gjenvinne plast på mye mer miljøvennlige måter enn i dag, ved hjelp av enzymer.
2. Så blir gode kvantitative målformuleringer svært viktig, og er noe vi ønsker å bidra til. For tema gjenbruk av masser kan det for eksempel tallfestes en bestemt reduksjon av uttak av jomfruelige masser, løsmasser og fjell, og redusert behov for deponering av masser.
3. På organisering, tror vi at erfaringene med EUs samfunnsoppdrag, *missions*, kan gi nyttig lærdom, som at vi ikke må lage prosessen og strukturene så kompliserte at vi ikke klarer å nå målene. En annen erfaring er at samfunnsoppdragene som har fått drahjelp fra andre politiske prosesser, har utviklet seg best (for eksempel er det klare sammenhenger mellom bærekraftig fôr og sirkulærøkonomi). For å lykkes med en overgang fra lineær til sirkulær økonomi, en overgang som krever koordinert innsats på tvers av sektorer, vil det være avgjørende med et tydelig, nasjonalt lederskap.
4. Vi må også redusere risiko for at nye teknologiske løsninger skaper nye problemer, som å underminere økonomisk- og sosial bærekraft. Områder å være oppmerksomme på er å ha kontroll på finansieringskildenes opprinnelse. En økning i bruk av digitale tjenester blir trukket frem i høringsnotatet. Dette kan gi økt inntjening hos multinasjonale digitale selskaper som er kjent for aggressiv skatteplanlegging.

Oppsummert: NMBU mener sirkulærøkonomi er et godt tema for et tredje nasjonalt samfunnsoppdrag. Mange nevner forretningsmodeller som viktige. Det er de avgjort, men vi har et sterkt behov for **målrettet og uavhengig forskning og teknologiutvikling** for å finne de gode løsningene. I forlengelsen av dette, er det også verdt å nevne at NMBU jobber i

samarbeid med USN, NORSUS og norsk senter for sirkulærøkonomi NCCE for å etablere et **nasjonalt kompetansesenter for sirkulærøkonomi**.

NMBU har lang erfaring med å jobbe i tett samarbeid med partnere utenfor academia, og vi ønsker å bidra enda sterkere inn som **forskningssamarbeidspartner og kunnskapsleverandør** i den brede samhandlingen som et samfunnsoppdrag vil kreve.

8) Endring i forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere

Målet til Skatteforsk – Centre for Tax Research er å bidra til å tette gapet mellom akademisk toppforskning og praktisk skattepolitikk. Forskningscenteret ligger ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Vi takker muligheten til å komme med skriftlige innspill til høringen om ny endring i forskrifter til lov 1. mars nr. 2 om register over reelle rettighetshavere, med høringsfrist 24.september.

Innledningsvis ønsker vi å vise til vårt svar i første høringsrunde, angående ny lov om reelle rettighetshavere, innsendt 18.01.2024 og publisert i DN 16.01.2024. [1,2] Der presiserte vi at åpenhet er helt grunnleggende for demokrati, tillit og velferdsstatens fremtid, og at registeret derfor må være uten tilgangsbegrensninger.

Hele vår samfunnsorganisering hviler i stor grad på tillitsbaserte systemer. Dette forutsetter god informasjonstilgang, gode kontrollrutiner og åpenhet for å forhindre og avdekke misbruk. Den siste tidens fokus i media på økonomisk kriminalitet og dokumentasjon av misbruk av offentlige registre for å svindle offentlige og private aktører aktualiserer behovet for oppdaterte, korrekte, og åpne registre.[3]

Register over reelle rettighetshavere ble likevel utformet med helt klare tilgangsbegrensninger, noe som går imot opprinnelige vedtak og intensjonen for registeret fra Stortinget i vedtatt lov av mars 2019.

Den foreslåtte forskrift bak gjeldende høringsrunde innsnevrer ytterligere, ved at det foreslås at sivilsamfunnets tilgang begrenses til "ideelle organisasjoner som har som formål å arbeide med forebygging og bekjempelse av misbruk av selskapsstrukturer". Samtidig presiseres det at hverken journalister eller sivilsamfunn skal kunne søke på fysisk person (kryss-søk). Som resultat av innsnevringene oppstår det også behov for å legitimere begjæringer om innsyn, samt å registrere hvem som får innsyn. Dette medfører ekstra og unødvendig byråkrati og kostnader og vil kunne begrense bruken av registeret.

På generelt grunnlag vil vi sterkt oppfordre til å reversere den utviklingen vi nå er inne i, som går mot en stadig innsnevring av offentlighetens tilgang til hvem som reelt sett eier og kontrollerer store verdier i vårt samfunn.

REGISTER FOR REELLE RETTIGHETSHAVERE MÅ VÆRE ÅPENT FOR ENHVER.

Vår innvending fra første høringsrunde gjelder fortsatt: "Det er svært underlig at Norge, med vår lange tradisjon for full åpenhet rundt mye mer invaderende informasjon som enkeltpersoners inntekter og formue gjennom skattemeldingene, skal være mer restriktive med å åpne registeret for reelle rettighetshavere, enn våre naboland, som også er EU-medlemmer. Den manglende viljen til å innføre det åpne registeret over reelle rettighetshavere fremstår spesielt underlig, sett i lys av at vi allerede har et åpent Aksjonærregister over alle direkte norske eiere i alle aksjeselskaper. Utdfordringen der er at innsikten hovedsakelig stopper ved grensen, noe det nye registeret var ment å bøte på." [2]

Ellers mener vi 3 ukers høringsfrist på gjeldende forskrift er for kort. Det er også uheldig at man i forskriften ikke omtaler de føringer Stortinget i sin nylige behandling la på utformingen av nettopp gjeldende forskrift.

Det svært viktig å sikre at forskriften i praksis ikke medfører enda større begrensninger enn det loven legger opp til, og våre hovedinnvendinger er som følger:

1. SSB må gis tilgang til registeret, for å sikre statistikk og dataleveranse til forskning.
2. Kryss-søk må være tilgjengelig for alle brukere.
3. Det må sikres god kvalitet på registeret.

Disse beskrives i mer detalj under.

1. TILGANG TIL REGISTERET

Vi støtter det foreslåtte nye pkt (4) i § 3-11 (Aktører som skal ha tilgang) som sikrer høyere utdanningsinstitusjoner tilgang til registeret: «Høyere utdanningsinstitusjoner som skal ha tilgang til register over reelle rettighetshavere, er institusjoner omfattet av universitets- og høyskoleloven § 1-2.»

Samtidig er det nødvendig med tilgang og dataleveranser til Statistisk Sentralbyrå. Andreas Økland, postdoktor ved Skatteforsk, skriver i sitt høringssvar, datert 05.09.2024:

“Endringene som er sendt på høring gir tilgang til høyere utdanningsinstitusjoner. Det er en viktig endring, som vil kunne gjøre det mulig å bruke opplysningene i registeret i forskning. Men Statistisk Sentralbyrå vil ikke være blant institusjonene med tilgang, slik jeg forstår forslaget til ny forskrift. Statistisk Sentralbyrå er i dag hovedleverandør av de-identifiserte mikrodata til forskere ved norske universiteter og høyskoler og en viktig aktør i dette økosystemet. Blant annet leverer de viktige tjenester knyttet til de-identifisering av data, slik at personvernet beskyttes i forbindelse med databehandlingen. Å ta Statistisk Sentralbyrå inn i forskriften som en av institusjonene med tilgang til registeret, vil derfor være viktig for at forskere ved universiteter og høyskoler skal ha en reell mulighet til å bruke registeret i forskning.”

Dette stiller vi oss bak i sin helhet.

Vi vil også poengtere betydningen av at registeret automatisk kan, i sin helhet, kobles mot og brukes ved kontroll av andre registre ved Brønnøysundregistrene. Dette utdyper vi mer i punkt 3 under.

2. SØK PÅ FYSISKE PERSONER (KRYSS-SØK)

I kapittel 2.3.6 vurderer departementet at kun offentlige myndigheter skal kunne oppslag på fysiske personers fødsels- eller d-nummer og kryss-søk. Konsekvensen av dette at det ikke vil være mulig for journalister eller sivilsamfunn å avdekke forhold slik som at enkeltpersoner i realiteten eier og kontrollerer større verdier enn tidligere kjent. Konsekvensen av å hindre kryss-søk vil gjøre at samfunnsnyttene av dette kostbare registeret vil bli langt dårligere enn det som var intensjonen ved vedtak.

Mye av det man i dag vet om omfang av skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet stammer fra forskere og journalisters arbeid, da offentlige etater i Norge vanligvis har problemer med å nyttegjøre seg data på tvers. [2,3] En misforstått restriktiv tolkning av GDPR og dårlige tekniske systemer hindrer nødvendig bruk av data innen og på tvers av offentlige etater og er i dag en av de største hindrene i kampen mot økonomisk kriminalitet. [4]

Vi støtter Norsk Journalistlags oppfordring i dagens DN om at kryss-søk må være tilgjengelig for alle brukere av registeret. [5]

3. KONTROLL AV DE REGISTRERTE

For tilliten til registeret for reelle rettighetshavere, og for å hindre misbruk, er det viktig å både kontrollere at alle registreringspliktige faktisk er registrerte, og at alle de registrerte faktisk er legitime virksomheter.

Forutsetningen for dette er utstrakt kontrollvirksomhet, og da innføring av automatiske kontroller ved kobling mot andre register.

Vi gjentar her Skatteforsks innspill til høring gjeldende ny lov om Enhetsregisteret, ny lov om Foretaksregisteret og nye forskrifter til lovene mv., datert 20.09.2024:

"Ikke-oppdatererte data kan skape utfordringer for kontrolltater langt utover statistikkformål. For eksempel, i et tidligere samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten og forskere ved Skatteforsk skulle det gjennomføres tilfeldige stedlige kontroller for å sjekke at nye krav for utvalgte bransjer ble fulgt, som beskrevet i [6]. Ved utplukk av kontrollobjekter brukte Skatteetaten da informasjon over enheter fra Brønnøysundregistrene. Problemet var at når kontrollørene møtte opp til relevante adresser, så var det ikke alltid at virksomheten eksisterte lengre, eller det var en annen virksomhet som drev der i stedet. Det er uklart om dette er utbedret, eller tenkt utbedret, i gjeldende endringsrunde av registrene. Oppdaterte og korrekte registre er særlig viktig nå i lys av den siste tidens avsløringer av organisert økonomisk kriminalitet og utnyttelse av offentlige systemer og tillitsbasert ordninger. Det er uklart ... hvordan gjeldende kontrollrutiner avdekker for eksempel tomme selskaper."

Signatur:

Professor Annette Alstadsæter (Direktør, Skatteforsk)

REFERANSER

[1] Høringssvar fra Skatteforsk – Centre for Tax Research & Handelshøyskolen ved NMBU. Høeing om endringer i lov om register over reelle rettighetshavere. 18.januar, 2024.

[2] Alstadsæter, A. Register over reelle eiere må åpnes nå. Dagens Næringsliv. 17.januar, 2024.

[3] https://www.dn.no/topic/Økonomisk_kriminalitet

[4] Alstadsæter, A. Innovasjon, samarbeid og nedbygging av it-siloar må til for å hindre smurfing. Dagens Næringsliv. 13.oktober, 2022.

[5] Lindahl Nyrud, I. Det nye eierregisteret blir bare halvveis åpent for journalister. Dagens Næringsliv. 24.september, 2024.

[6] Bjørneby, M., Alstadsæter, A., & Telle, K. (2021). Limits to third-party reporting: Evidence from a randomized field experiment in Norway. *Journal of Public Economics*, 203, 104512.

9) Revisjon av finansforetakenes taushetsplikt for forskningsformål

Målet til Skatteforsk – Centre for Tax Research er å bidra til å tette gapet mellom akademisk toppforskning og praktisk skattepolitikk. Forskningscenteret ligger ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Vi takker for muligheten til å komme med skriftlige innspill til høringen om utredning om revisjon av finansforetaks taushetsplikt for forskningsformål. Uavhengig forskning på aktiviteter og trender innen finansbransjen er av høy samfunnsmessig betydning.

Vi mener at forslaget om å åpne for utlevering av data til forskningsformål har betydelige fordeler som klart veier opp for eventuelle utfordringer, gitt at det legges til rette for sikre rammer for databehandling.

1) BEHOVET FOR FORSKNING PÅ FINANSSEKTOREN

Finansinstitusjoner forvalter en helt sentral rolle i det globale økonomiske systemet. Mengden transaksjoner som passerer gjennom norske finansinstitusjoner, gjør at de har et særlig stort ansvar med å være en dørvokter mot ulovlige og mistenkelige pengestrømmer. Bankene er ikke nødvendigvis alene i stand til å oppdage og motvirke samfunnsskadelig aktivitet, noe de siste årenes dokumentlekkasjer har vist. Dokumentlekkasjen Panama Papers (2016) viste hvordan DnB og Nordea opprettet skallselskap i skatteparadiset Seychellene ved hjelp av et internasjonalt advokatselskap. [1] I lekkasjen FishRot-files (2019) var DnB-konti knyttet til selskaper på Kypros. [2]

Det har de siste årene vært økende fokus på tiltak mot hvitvasking og økonomisk kriminalitet både hos lovgivere og finansinstitusjoner. Men manglende informasjonstilgang kan gjøre det krevende for den enkelte finansinstitusjon å avdekke dette, som også den siste tidens mange medieoppslag på systemsvindel kan tyde på. [3,4] Uavhengig forskning kan kombinere data fra ulike kilder og er avgjørende for å forstå hvordan slike systemfeil oppstår, og for å utvikle effektive mottiltak. Manglende tilgang til data hemmer muligheten for forskning på dette feltet, og dagens lovgivning om taushetsplikt representerer en unødvendig barriere.

2) FORDELENE VED FORSKNINGSBASERT INNSYN

Å gi forskere tilgang til finansdata er et viktig skritt mot å avdekke systemfeil, styrke kunnskapsgrunnlaget for reguleringer og fremme en mer stabil og rettferdig økonomi. Samtidig finnes det velprøvde metoder, som aidentifisering og dataminimering under strenge sikkerhetstiltak, som kan sikre personvernet uten at dette går på bekostning av forskningens kvalitet. Dette er også i tråd med Norges tradisjon for åpenhet og tillit i både privat og offentlig sektor.

Som forskning fra Skatteforsk dokumenterer, kan åpenhet i seg selv fungere som et virkemiddel mot økonomisk kriminalitet.[5]

3) KRITERIER FOR UTLEVERING AV DATA

Vi støtter utvalgets forslag om tydeligere kriterier for utlevering av data til forskningsformål. Følgende prinsipper bør ligge til grunn:

- Forskningsinstitusjonens kompetanse: Innsyn bør begrenses til kvalifiserte forskningsmiljøer, som norske høyere utdanningsinstitusjoner eller etablerte forskningsinstitutter med strenge krav til sikker databehandling.
- Dataminimering: Data bør kun utleveres i det omfang som er nødvendig for forskningsformålet. Aidentifiserte data bør prioriteres når det er mulig.
- Maskinlesbare datasett: Data bør leveres ut i maskinlesbare formater som sikrer praktisk anvendelighet for forskningsformål.
- Mulighet for kobling av datasett: Regelverket bør åpne for at data kan kobles med andre aidentifiserte datasett, for eksempel fra Statistisk sentralbyrå, for å maksimere forskningens samfunnsnytte.

4) SENTRALISERING AV VURDERINGER FOR INNSYN

Det er sårbart å overlate til finansforetakene alene å vurdere søknader om datautlevering. For å sikre en enhetlig praksis og redusere risikoen for forskjellsbehandling, bør Finanstilsynet eller en annen sentral instans ha en rolle i vurdering og/eller godkjenning av søknader, samt fungere som klageinstans.

5) BALANSEN MELLOM PERSONVERN OG SAMFUNNSNYTTE

Taushetsplikt er et viktig prinsipp for å ivareta personvern, men det må balanseres mot samfunnsnyttene av åpenhet og tilgang til data. Personvernregelverket, inkludert GDPR, gir allerede en robust ramme for å vurdere hvordan data kan deles forsvarlig.

Vi mener de Forskningsetiske retningslinjer fra NESH (pkt. 35), som utvalget viser til, bør veie sterkt i lovutforming: «Private bedrifter og organisasjoner bør legge til rette for forskning på virksomheten og dataene sine. Allmennheten har en legitim interesse av å forstå hvordan private bedrifter og interesseorganisasjoner fungerer. Bedrifter og organisasjoner har betydelig makt og mulighet til å påvirke enkeltindividers liv og samfunnets utvikling i både positiv og negativ retning. Private bedrifter og organisasjoner bør gjøre virksomheten og dataene sine tilgjengelige for forskning, også til formål som går ut over institusjonenes interesser. Åpenhet om datamateriale og likebehandling av forskere er viktig, uavhengig av forskningens formål.» Dagens bestemmelse gir kompetanse («kan»), men ikke plikt, til å dispensere når visse minstekrav er oppfylt. Vi mener at samfunnets behov for uavhengig forskning på finansstrømmer tilsier at Finansinstitusjoner bør ha en plikt til å levere ut data, under kriteriet om at forskeren kan vise til solid metode for behandling av taushetsbelagt informasjon.

6) PRESISERING AV REGELVERKET

Mange forskningsformål, særlig de som søker å avdekke mønstre og trender, kan oppnås gjennom bruk av aidentifiserte data uten navn eller persondata. Forskningsinstitusjoner har lang erfaring med bruk og sikring av stordata, dataminimering, og pseudo-anonymisering. Skatteforsk har eksempelvis et eget prosjekt og mye ressurser dedikert til kontinuerlig forbedring innen disse områdene.

For å sikre en effektiv og trygg utlevering av data til forskningsformål anbefaler vi følgende:

- Regelverket bør klargjøre krav til prosesser for utlevering, inkludert sikkerhetskrav, dataminimering, og sletteprosedyrer for mottatte data.
- Datautlevering må ikke være begrenset til eldre «arkivdata», men også inkludere nyere stordata som kan være relevant for forskningsformål.
- Regelverket bør eksplisitt legge til rette for aidentifisering og pseudonymisering som metoder for å sikre personvernet.

OPPSUMMERING

Vi støtter en lovendring som bedre regulerer finansforetakenes taushetsplikt for å muliggjøre datautlevering til forskningsformål. Med klare kriterier og hensiktsmessige sikkerhetstiltak kan slike endringer bidra til å fremme åpenhet, styrke kunnskapsgrunnlaget for politikkutforming og motvirke økonomisk kriminalitet, uten å kompromittere personvernet.

REFERANSER

[1] DNB Luxembourg bøtelagt etter Panama Papers. Aftenposten, 21.12.2017. <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/Kvy0rE/dnb-luxembourg-boetelagt-etter-panama-papers>.

[2] Varsleren på Island: – At en norsk bank ble brukt, er ikke tilfeldig. NrK, 27.november 2019. https://www.nrk.no/norge/varsleren-pa-island_-_at-en-norsk-bank-ble-brukt_-er-ikke-tilfeldig-1.14793733

[3] Alstadsæter, Annette (2022): Innovasjon, samarbeid og nedbygging av it-siloar må til for å hindre smurfing. Kommentar, DN. <https://www.dn.no/okonomi/skatt/hvitvasking/okonomisk-kriminalitet/innovasjon-samarbeid-og-nedbygging-av-it-siloar-ma-til-for-a-hindre-smurfing/2-1-1332178>

[4] <https://www.dn.no/topic/systemsvindlerne>

[5] Alpysbayeva, D., Alstadsæter, A., Kopczuk, W., Markussen, S., & Raam, O. (2024). Misreporting in the Norwegian business cash support scheme. *International Tax and Public Finance* 31, 1463–1493. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-024-09857-6>

10) NOU 2024:14 Med lov skal data deles

NMBU gir anerkjennelse for omfattende og godt arbeid med utredningen. Området er komplisert, og det har vært krevende å etablere oversikt over utredningens innhold og vurderinger. Reglement, direktiv og forordninger skal samvirke og danne grunnlag for de to nye lovene. Det er viktig at lovene med aktuelle forskrifter gjøres så allment tilgjengelig som mulig.

NMBU stiller seg bak prinsippet om at offentlige data så langt som mulig skal komme felleskapet til gode. Det kan være hensyn til forvaltning og/eller forskning som vil regulere gradering av åpenhet knyttet til innhold og tidspunkt. Det må foreligge nødvendig infrastruktur og standarder for lagring og forvaltning av data. Dette for å ivareta behov for beskyttelse, konsistens, formidling og viderebruk av data gjennom trygg lagring, kuratering og gode metadata.

NMBU er enige i utvalgets vurdering om at en på en rekke sektorer er kommet langt med å gjøre data tilgjengelig. Et universitet vil favnes av flere av de aktuelle områdene som utvalget nevner. Selvsagt gjelder dette forsknings- og utdanningsdata, men også andre dataområder vil være aktuelle gjennom de data et universitet skaper gjennom sin drift og forvaltning. NMBU ser positivt på viderebruk av data fra alle aktuelle områder som favnes av virksomheten, samtidig som vi anerkjenner at tilrettelegging for deling av data vil bli krevende både økonomisk og ressursmessig.

Sikkerhet, personvern og misbruk av data er viktige områder. I et perspektiv med åpen deling som ideal, vil disse områdene kreve stor oppmerksomhet med tanke på mulig misbruk av data og den geopolitiske situasjonen som gjelder i verden pr dato. Her må lovverk og virkemidler nasjonalt og internasjonalt være tydelig og harmonere i hvordan en sikrer god og sikker forvaltning av data. Kompetanse, standardisering, kapasitet og infrastruktur er kritiske områder. Kompetent dataforvaltning vil være et stadig viktigere område i årene som kommer. Her er dataforvaltningsforordningen sentral og at denne sikres gjennomføring nasjonalt.

Den nasjonale datakatalogen er et viktig verktøy for deling av data. Det er også viktig med de selvstendige aktørene for formidling av data. Dette for å sikre god sammenheng mellom aktuelle data, metadata og de verktøy som benyttes for å søke etter og hente fram tilgjengelige data. Den nasjonale datakatalogen representerer et generisk verktøy med god oversikt over datasett. Vi er enig i utvalgets forslag om at metadata kun skal tilgjengeliggjøres for data som gjøres allment tilgjengelig.

NMBU støtter oppunder målsettingen om bedre tilrettelegging for bruk av offentlige data til forskning. Her er vi både bidragsyter og anvender. FAIR- prinsippene gjelder for etablering av data og NMBU bruker blant annet DataverseNO i sitt arbeid med formidling av forskningsdata.

NMBU støtter utvalgets presisering hvor kravet til at forskningsdata som skal være tilgjengelige for viderebruk, først slår inn etter at forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner har offentliggjort forskningsdataene gjennom et sentralt datalager i institusjonen eller et emnebasert datalager enten i eller utenfor institusjonen. Videre at forskere, utdanningsinstitusjoner, forskningsutøvende- og forskningsfinansierende organisasjoner i vurdering om hvorvidt forskningsdata skal tilgjengeliggjøres, skal ta hensyn til legitime forretningsinteresser, kunnskapsoverføring og allerede eksisterende immaterialrettigheter, samt annet relevant regelverk.

Viderebruk av beskyttede data via tjenester som microdata.no bidrar til forutsigbar deling av denne form for data. Dette sikrer beskyttede data samtidig med at det forenkler arbeidet med å få tilgang til data som kan foredles videre i forskning og statistikk. Det er naturlig at det betales vederlag for bruk av denne type data grunnet kostnader ved forvaltning.

NMBU støtter utvalgets forslag om to samtidig virkende lover for datadeling og dataforvaltning og at disse henviser til hverandre. Begge knyttes til tilhørende gjennomføring av direktiv for åpne data og dataforvaltningsordningen i Norge. Å løfte viderebruk av data ut av offentlighetsloven virker hensiktsmessig. NMBU støtter vurderinger om at ny lov vil bedre kunne ivareta hensynet til en åpen offentlig forvaltning og deling av data for innovasjon i det digitale landskapet. Videre vil lov om dataforvaltning gjennom sine forskrifter bidra til styrket forvaltning av data.

NMBU støtter utvalgets forslag om begrepet «data», hvor dette på en bedre måte favner det brede omfanget av informasjon enn det som anvendes i dag. Dokument er ikke egnet som begrep i en slik sammenheng. Også hensynet til det digitale formatet er viktig her, og at viderebruk er bruk av data til annen bruk enn til offentlig forvaltning og myndighetsoppgaver. NMBU støtter utvalget i hvilke virksomheter som er omfattet av reglene knyttet til viderebruk og at dette følger de samme rammer som for plikten til å gi innsyn etter offentlighetsloven.

Det er en forutsetning for åpen deling og viderebruk at det er gode metadata knyttet til dataene. Her er det behov for ytterligere standardisering og kompetanse i etablering av metadata. Dette er et område med betydelige muligheter til forbedring, både når det gjelder standardisering og IT-løsninger for forvaltning av metadata. Utvalget peker på aktuelle standarder. Her vil det ikke være utfyllende oversikter. Uansett er verdien av datasettene og viderebruk helt avhengige av gode metadata. NMBU støtter definisjonene av dynamiske data og forskningsdata som foreslått av utvalget.

Utvalget anbefaler videre utredninger knyttet til tilsynsfunksjonen. NMBU anerkjenner utvalgets vurderinger rundt økonomiske, administrative og forvaltningsmessige konsekvenser som ulike alternativ kan medføre uten at NMBU finner det riktig å komme med en begrunnet anbefaling. Vi ser fram mot videre avklaringer rundt tilsynsfunksjonen.

Videre ser NMBU at endringene som skisseres i NOU “Med lov skal data deles” reiser noen særlige utfordringer.

Ny teknologisk infrastruktur: For at målet til regelverket skal muliggjøres må man ha tilgjengelig en sterk og sikker teknologisk infrastruktur som muliggjøre effektiv og trygg datadeling mellom ulike aktører. Infrastrukturen må legge til rette for både lagring, administrering og deling av både eksisterende og nye data på en sikker og effektiv måte. For å sikre at dette skjer likt og at alle kan ta del i de fordelene dette gir, bør det legges til rette for nasjonal finansiering av fellesløsninger.

Standardisering: Utvikling og implementering av standarder for dataformater og protokoller er viktig for å sikre at data kan deles og brukes på tvers av systemer og organisasjoner. Offentlige virksomheter må samarbeide med andre på tvers av fagområder og sektorer, samtidig som at utvikling av standarder er et nasjonalt ansvar.

Erfaringsdeling: Skatteforsk – Centre for Tax Research gjennomførte i 2024 en workshopserie med deltakere fra offentlig sektor om offentlige etaters bruk av egne data. Der ble det pekt på store utfordringer knyttet til manglende samordning på tvers av offentlig sektor. Det samme

ble gjort i rapporten Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom (Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket). Det bør derfor legges til rette for at etatene kan dele erfaringer om for eksempel juridiske vurderinger av personvern og bruk av kunstig intelligens.

Regelverk og veiledere: Det er nødvendig med klare og oppdaterte forskrifter og nasjonale veiledere som muliggjør etablering av enhetlig praksis, uavhengig av økonomi og modenhet ved den enkelte virksomhet.

Økonomisk betydning: Kostnadene knyttet til det foreslåtte regelverket vil måtte bæres av den enkelte virksomhet. Disse kostnadene vil variere avhengig av størrelsen på virksomheten og dens eksisterende infrastruktur og ressurser. Det er viktig at virksomhetene gjøres i stand til å planlegge og budsjettere for disse endringene, og at det nasjonalt legges til rette for økt finansiering, riktig infrastruktur, standarder og veiledere for å sikre en smidig overgang til de nye kravene. Selv om disse tiltakene vil medføre kostnader, kan de også føre til betydelige fordeler, som økt forskningssamarbeid, bedre datakvalitet og nye muligheter for innovasjon og næringsutvikling

NMBU mener det er en forutsetning at det er krav om å dele data, for at dette skal bli prioritert og finansiert. NMBU støtter derfor den halvdelen av utvalget (Austlid, Broomfield, Bygrave, Kielland og Nyrud) som foreslår å innta som fjerde ledd i § 5 i ny lov om datadeling som lyder: (4) I tråd med prinsippene om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling skal offentlige virksomheter ved anskaffelser og ved design av egne systemer sørge for løsninger som letter deling av data for økt viderebruk.

Sletting av data: Selv om forskningsdata i datalager er arkiv etter arkivloven, skal ikke alle dataene nødvendigvis forvaltes som arkiv. Sletting av data reguleres av en rekke regelverk, og er for noen dataelementer, slik som personopplysninger, en plikt. Det er viktig med tydelige retningslinjer for når forskningsdata er arkivverdige og når de ikke lenger har verdi og kan slettes. Vi kan ikke se at NOUen sier noe spesifikt om sletting.

Lagring: Lagring av data har en økonomisk side, men det handler også om informasjonssikkerhet og bærekraft. Lagring koster penger i form av utstyr og kapasitet. Desto større mengder data man forvalter desto større er risikoen for at uønskede sikkerhetshendelser oppstår. I tillegg er spørsmålet om sletting viktig av miljøhensyn fordi lagring av store mengder data krever energi, noe som bidrar til økt karbonutslipp. Ved å slette unødvendig data, kan vi redusere energiforbruket og dermed redusere vår miljøpåvirkning.

Skjermingsverdig data: Med tilgjengeliggjøring av store mengder data av høy verdi sammen med utviklingen av nye analyseverktøy og bruk av KI, bør det vurderes prinsipper for "føre var". Når store mengder forskningsdata blir enklere å dele, samtidig som det tas i bruk av flere brukere og en mer sammensatt brukergruppe, bør det også tas høyde for hva som potensialet kan gjøre skade dersom data settes sammen på nye måter og med nye formål. Når det legges opp til mer deling av data med flere brukere uavhengig av formål, blir etterlevelsen av de forskningsetiske prinsippene viktigere.