

Til
Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Oslo, 2017-12-07

Deres referanse: 16/1298 KrW

Høring – evaluering av land-for-land-forskriften

Vi viser til høringsbrev av 25. oktober 2017.

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

1. Våre synspunkter oppsummert

Vi har følgende hovedsynspunkter:

- a) Mandatet for evalueringen er etter vårt syn ikke presist nok.
- b) Evalueringen har begrenset verdi fordi den er foretatt på et tidspunkt hvor endringer i forskriften var under utarbeidelse og iverksettelse.
- c) Rapporten kan bare delvis oppfylle mandatet fordi en viktig funksjon som skal evalueres rent faktisk ikke er på plass.
- d) Vi mener formålsbestemmelsen for forskriften bør endres, slik at åpenhet om skatteposisjonering blir hovedformålet.
- e) Vi ønsker ikke ytterligere oppdeling av regelverket.
- f) Vi mener rapporten underbygger tanken om at virkeområdet bør utvides betydelig.
- g) Vi mener rapporten underbygger vårt standpunkt om at det ikke må gjøres unntak som i praksis fritar selskaper som opererer i skatteparadiser fra rapporteringsplikten.
- h) Vi mener at muligheten for å utelate datterselskaper må fjernes, eventuelt at kriteriene må innstrammes ytterligere.
- i) Vi mener rapporteringen må inngå i årsregnskapet.
- j) Vi mener det bør utarbeides klarere retningslinjer for utarbeidelse og publisering av rapportene. Evalueringen underbygger dette.
- k) Vi ønsker at det etableres et tilsyn som foretar kontroll av de som skal rapportere.

Hovedsynspunktene redegjøres nærmere for i punktene 3-10 nedenfor.

2. Generelt

Alle våre tre organisasjoner er opptatt av åpenhet og innsyn i vesentlig samfunnsinformasjon. Tilgang til slik informasjon er avgjørende for at de journalistiske mediene skal kunne fylle sin oppgave som kritisk overvåker av offentlig og privat makt i samfunnet og hvordan samfunnets ressurser forvaltes og fordeles. Vi viser her til internasjonale eksempler etter Panama Papers som Lux Leaks, Swiss Leaks og Paradise Papers.

Det er en rolle og funksjon som er solid forankret i så vel internasjonal som nasjonal lovgivning og rettspraksis. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i en rekke dommer vist til pressens rolle som «public watchdog», og hvordan dette har relevans for tolkningen av blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet.

Innsyn i og tilgang til nøkkelinformasjon om private selskapers virksomhet er avgjørende for at pressen skal kunne fylle sin samfunnsrolle, som nevnt ovenfor. Det gjelder ikke minst pålitelig og verifisert informasjon om blant annet eierskap og finansielle forhold. Det gjelder ikke bare virksomhet som utøves i Norge, men også aktiviteter i andre land. Poenget med LLR-regelverket må være at *samfunnet* skal få nytte av informasjonen. Vi har siden forrige høringsrunde i 2016 om samme tema bare fått ytterligere eksempler på at journalistisk arbeid har vært utløsende eller medvirkende til at norske myndigheter har kunnet avdekke og undersøke omdiskuterte og til dels ulovlige forhold knyttet til norske selskapers internasjonale aktiviteter og generelt til offentlig debatt om hvordan de samme selskapene utøver sitt eierskap. Det gjelder alt fra skatteplanlegging til korrupsjon.

Det er for lengst avdekket at mange selskaper bruker betydelige ressurser på å organisere den internasjonale virksomheten slik at den blir vanskelig å ettergå og dokumentere. Dette vanskeliggjør naturligvis ikke bare myndighetenes muligheter for å kontrollere de samme virksomhetene, men også pressens arbeid med å overvåke internasjonale engasjementer og strukturer og dermed å oppfylle sin funksjon.

Vi viser i den sammenheng også til Innst 42 L (2016-2017) i forbindelse med forslag om endringer i tidligere ligningslovens regler om land-for-land-rapportering til ligningsmyndighetene:

«Komiteen er av den oppfatning at åpenhet og offentlighet er avgjørende for å motvirke skatteunndragelse, kapitalflukt og aggressiv skatteplanlegging. Komiteen foreslår derfor at enkelte nøkkeltall skal være offentlig tilegnelig og ikke omfattet av taushetsplikten. Komiteen viser til at pressen og offentligheten har en viktig rolle i å diskutere og føre debatt om hvordan skattesystemet virker og oppfattes. Denne typen nøkkelinformasjon er helt avgjørende for å føre denne debatten. Videre viser komiteen til at pressen også har en viktig rolle i å avdekke uoverensstemmelser og juks som ikke alltid oppfanges av myndighetene.»

3. Tidspunkt og mandat for evalueringen - jfr punkt 1. bokstav a) - c)

Vi vil først knytte noen bemerkninger til tidspunktet for evalueringen og det mandatet som ligger i evalueringssoppgavet.

Evalueringen er et resultat av Stortingets anmodningsvedtak fra juni 2015, vedtak nr 792 (2014-2015). Vedtaket lyder:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå forskriften for LLR-rapportering målt mot Stortingets målsetting om å synliggjøre uønsket skattetilpasning og sikre at relevante opplysninger knyttet til LLR-rapporteringen fra datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland fremkommer i regnskapet.»

Videre heter det i høringsnotatet av 2016-09-30 til endringene i land-for-land-forskriften som trådte i kraft 2017-01-01:

”Departementet tar sikte på å komme tilbake med forslag om utvidelse av kretsen av rapporteringspliktige i forbindelse med evaluering av LLR-regelverket som er varslet i Prop. 1 LS (2013-2014).”

Så vidt vi kan se gjenspeiles ikke dette i mandatet for evalueringen, i hvert fall ikke slik det er gjengitt på side 6 i evalueringsrapporten. Vi mener det i så fall er en betydelig svakhet ved mandatet, hvilket også synliggjøres i rapporten, uten at dette kan klandres rapportprodusenten.

Rapportens verdi svekkes ytterligere av at den er gjennomført uten at den tar hensyn til de endringene i forskriften som trådte i kraft 2017-01-01. Det gjør at rapporten til dels kan virke utdatert allerede på det tidspunktet den presenteres.

Vi er enige i PWYPs påpekning av at rapporten vanskelig kan fylle en viktig del av sin tiltenkte funksjon, nemlig å vurdere om de særnorske rapporteringskravene «som er fastsatt for å bidra til å synliggjøre uønsket skattetilpasning, anses effektive...». Dette er, som PWYP helt riktig påpeker ikke mulig før et regelverk som reelt sett forsøker å fylle et slikt formål rent faktisk er på plass. Det man nå har evaluert er et regelverk som fanger opp et begrenset antall opplysninger innenfor et begrenset virkeområde. Man har altså forsøkt å evaluere noe som ikke finnes. Det er vanskelig.

4. Forskriftens formål – jfr punkt 1. bokstav d)

I følge forskriftens § 2 er formålet:

«...å bidra til økt åpenhet om virksomheten til foretak som driver med uttak av ikke-fornybare naturressurser, for dermed å ansvarliggjøre myndighetene for forvaltningen av inntektene av landets naturressurser i land hvor slik virksomhet drives. Rapportering som nevnt i første punktum, skal også bidra til økt åpenhet om foretakenes skatteposisjonering.»

Utgangspunktet, og det som fremstår som hovedformål, er altså dypest sett «å ansvarliggjøre myndighetene» i de land hvor de aktuelle selskapene driver sin virksomhet. Dette fremstår imidlertid ikke som hovedformål på samme måte som det trolig i utgangspunktet var tenkt. Evalueringen berører ikke dette spørsmålet direkte. Rapporten nevner imidlertid ikke spørsmålet om effekt i de landene det dreier seg om (jfr «ansvarliggjøre myndighetene...osv» i formålsparagrafen), men nøyer seg med å vise til effekten på graden av åpenhet og konsekvensene for de *selskapene* som omfattes av regelverket.

5. Ikke ytterligere oppdeling av regelverket – jfr punkt 1 bokstav e)

Vi mener det ikke er grunn til å dele opp LLR-regelverket ytterligere, slik at det antydes i evalueringsrapporten – punkt 8.1. Det er allerede i dag en utfordring at det opereres med to ulike regelsett, ett for skattemessige formål og ett for å skape åpenhet og dermed i større grad

ansvarliggjøre myndigheter i land hvor de rapporteringspliktige selskapene opererer samt å motvirke uønsket skattetilpasning. For de formål vi her snakker om øker forvirringen ytterligere, ved at til dels identiske opplysninger rapporteres aktivt i forbindelse med forskriften om RRL, mens de samme opplysningene er underlagt taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven når de rapporteres for skattemessige formål. Vi mener at heller enn å splitte opp regelverket ytterligere, bør regelverkene samles og systemet harmoniseres, slik at virkeområdet utvides og klargjøres, rapporteringsplikten gjøres konsistent og forenklet og at opplysningene skal være offentlig informasjon.

6. Virkeområdet bør utvides – jfr punkt 1 bokstav f)

I forlengelsen av våre merknader i punkt 5, minner vi for ordens skyld om finanskomiteens merknad i Innst 42 L (2016-2017):

«Stortinget ber regjeringen sørge for at selskap som etter forslagene i land-for-land-rapportering til skattemyndighetene, også blir pliktige til å rapportere etter regnskaps- og verdipapirloven, og at selskapene skal rapportere betalt inntektsskatt og påløpt inntektsskatt, antall ansatte, akkumulert fortjeneste, resultat før skattekostnad, summen av inntekter fra transaksjoner med nærstående/ikke nærstående foretak og bokført egenkapital.»

Utvinningsindustrien og skogsdrift innen ikke-beplantet skog er et svært snevert anvendelsesområde. Vi tar det for gitt at forskriftens virkeområde utvides slik at den vil omfatte selskaper fra alle sektorer, på samme måte som etter BEPS-regelverket.

7. Unntaket for rapportering fra skatteparadis er må fjernes – jfr punkt 1 g)

I dagens forskrift er det unntak som i praksis undergraver mye av det som var hensikten med en forsterking av regelverket, og som også – slik vi leser det – er i strid med Stortingets anmodningsvedtak. Forskriften opererer med en grense på 800.000 for at rapporteringskravet etter § 4 første ledd skal slå inn. Enda mer problematisk er det at det i § 4 tredje ledd stilles som krav for å oppgi en rekke opplysninger at det «er plikt til å gi opplysninger om betalinger til myndigheter». I praksis utelukker dette rapportering fra de fleste skatteparadis, noe som åpenbart er uheldig, og som vi også mener er i strid med Stortingets anmodningsvedtak. Rapporten berører dette under punkt 6.2, hvor det heter at:

«Det kan derfor argumenteres for at det ikke bør være noen unntaksbestemmelser knyttet til den særnorske tilleggsinformasjonen for selskap som ikke har betalinger over 800.000 kroner.»

Videre heter det i punkt 6.7:

«Ved at regelverket om å synliggjøre skattetilpasning er innarbeidet i forskriften som opprinnelig hadde som hovedformål å synliggjøre betalinger til myndighetene og derfor kun gjelder selskap som driver utvinning av ikke-fornybare naturressurser, kan det synes om om regelverket rettet mot å synliggjøre skattetilpasning får et begrenset og tilfeldig nedslagsfelt.»

Vi mener dette underbygger behovet for å fjerne de omtalte unntaksbestemmelsene, dersom hensikten er å styrke målet om å unngå uønsket skattetilpasning.

8. Unntaksmuligheten for datterselskaper må fjernes – jfr punkt 1 bokstav h)

I forbindelse med forskriftsendringen som trådte i kraft fra januar 2017, ble konserapporteringskravet utvidet. Fortsatt er det imidlertid gitt svært vide konsesjoner til selskapenes egen vurdering av hvorvidt datterselskapene skal tas med i rapporteringen eller ikke. Kriteriene for denne vurderingen er utpreget skjønnsmessige; «langvarige restriksjoner», «i vesentlig grad», «innen rimelig tid», «uten uforholdsmessig store kostnader».

Av erfaring vet vi at denne type skjønnsmessige begreper tilrettelegger for en varierende praksis som ikke alltid er i tråd med lovgivers intensjon. Vårt hovedanliggende er derfor at disse unntaksmulighetene fjernes helt. Dersom dette ikke gjøres, bør de innsnevres mer slik at det fremgår tydelig at dette er en svært begrenset unntaksmulighet, for eksempel kan «hindrer» i alternativ a erstattes med «gjør det umulig», alternativ b bør tas helt ut slik at ikke innsyn svekkes ut i fra et kostnadsspørsmål, og i alternativ c bør man utdype hva som skal til for at noe anses som «midlertidig» slik at ikke dette blir en måte å omgå krav om åpenhet om datterselskaper.

Å heve terskelen her vil være en naturlig oppfølging av evalueringens funn om at opplysninger om foretakets datterselskap er viktige for å synliggjøre selskapets skatteposisjonering, og viktig informasjon for å belyse selskapsstrukturen (s. 25 i rapporten, punkt 6.1)

Det er generelt vanskelig å forstå at det skal være forbundet med store styringsmessige vanskeligheter, eller store kostnader, for et konsern å innhente opplysninger som skal inngå i land-for-land-rapporteringen fra egne datterselskaper.

9. Rapporteringen må inngå i årsregnskapet – jfr punkt 1 bokstav i)

Vi mener fortsatt at de tallene som skal rapporteres i henhold til LLR-forskriften hjemlet i regnskapslov og verdipapirhandellov bør tas inn som noter til selskapenes finansregnskap. Det er etter vårt syn, og for «vårt» formål, helt sentralt å ha så korrekte tall som mulig å forholde oss til, og å kunne være sikre på at de tallene som inngår som en del av land-for-land-rapporteringen ikke avviker fra de tall som fremgår av selskapets regnskaper.

Vi er i det hele tatt svært skeptiske til at LLR-forskriftens rapportering skjer gjennom et eget dokument, formelt frikoblet fra årsregnskapene og hvor opplysningene «...så vidt mulig [skal] hentes fra årsregnskapet», jfr forskriftens § 4, tredje ledd. Vi støtter fullt ut PWYPs synspunkt om at alle tall i rapportene bør hentes fra de årsregnskap som er fremlagt for revisor. Dette er av stor betydning for at blant andre journalister skal kunne ha verifiserte og sikre tall å bygge på. En egen rapport, hvor bare «enkelte tall» er hentet fra årsregnskapene, er ikke godt nok.

En regel om at LLR-tallene tas inn som noter til regnskapet, vil i utgangspunktet kunne erstatte det svært uheldige forslaget i høringsnotatet om at offentliggjøringen skal overlates til selskapets selv på egne hjemmesider, og at plikten til å holde dem tilgjengelige der ikke varer lenger enn fem år.

10. Klarere regler for utarbeidelse og offentliggjøring av rapporter – jfr punkt 1 bokstav j)

I evalueringsrapporten heter det i punkt 8.4 at «Det bør vurderes å klargjøre Regnskapsregisterets rolle i forhold til LLR-rapportering». Vi mener det bør lages rutiner som sikrer at a) rapportene utarbeides, b) samles, c) offentliggjøres snarest mulig på ett sted og d) ikke fjernes etter fem år.

11. Tilsyn

Som det fremkommer av rapporten er det i dag ingen oppfølging fra Regnskapsregisteret av LLR-rapportering. Regnskapsregisteret foretar ingen kontroll av at de som oppgir at de er underlagt LLR-rapportering, faktisk inkluderer LLR-rapport ved innsending til Regnskapsregisteret, eller av innholdet i LLR-rapporteringen.

Skal LLR-regelverket ha noen reell verdi, må allmennheten være sikre på at rapporteringen er korrekt. Vi ønsker derfor at det etableres et tilsyn som foretar kontroll av de som skal rapportere, og viser i den sammenheng igjen til Stortingets anmodningsvedtak av 19. juni 2015, i forbindelse med Innst. 360 S (2014-2015):

«Stortinget ber regjeringen regjeringen også vurdere hvordan det kan etableres et tilsyn med rapporteringspliktige etter LLR-regelverket.»

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær