

Arbeidsgruppe som skal foreslå en modell for enklere tilgang til opplysninger om eierskap til aksjer

1 Bakgrunn

Åpenhet om eiere, eierstrukturer og maktforhold i næringslivet er en grunnleggende verdi i det norske samfunnet. Åpenhet kan gi økt tillit til kapitalmarkedene, være viktig for kontraktsparter, ivareta nasjonal sikkerhet og bidra til å hindre økonomisk kriminalitet. Den raske teknologiske utviklingen har skapt økt forventning om at informasjon om eiere bør være lettere tilgjengelig for publikum.

Alle aksjeselskaper er i dag pålagt å føre oversikt over egne aksjeeiere i en aksjeeierbok eller i et aksjeeierregister. Selv om alle har rett til innsyn, gis opplysningene bare ut på forespørsel og må hentes hos hvert enkelt selskap. I dag er det også mulig å få tilgang til opplysninger om aksjeeiere i Skatteetatens aksjonærregister. I praksis oppleves disse tilgangene lite tilgjengelige for publikum. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer derfor mulige løsninger for å gi allmennheten bedre tilgang til informasjon om aksjeeiere.

I 2014 ba Stortinget daværende regjering om å etablere «en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet». (Anmodningsvedtak nr. 496 16.6.2014) Stortinget ønsket «å sikre bedre tilgang på informasjon om eiere av aksjeselskaper, både sammenlignet med informasjonen i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratet[s] aksjonærregister.» (Innst. 261 L (2013–2014))

Økt tilgang til eierskapsinformasjon berører mange ulike interesser og hensyn som til dels er motstridende. Hensyn til nasjonal sikkerhet, tillit til forvaltningen, tilgang til kapital, personvern, enkeltpersoners ønske om privatliv, og å unngå at opplysninger blir misbrukt til for eksempel identitetstyveri eller svindel, er slike hensyn.

2 Dagens tilgang til informasjon om eierskap

Alle aksjeselskaper er pålagt å føre oversikt over sine aksjeeiere. Oversikten føres i en aksjeeierbok eller hos en verdipapirsentral i et aksjeeierregister. Alle allmennaksjeselskaper skal registreres i en verdipapirsentral. Enhver har rett til innsyn i aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret.¹ Aksjeeierboken og aksjeeierregisteret gir bare informasjon om hvem som eier aksjene på tidspunktet for innsyn. Opplysningene gis ut på forespørsel, og utlevering fra aksjeeierregistre som føres av verdipapirsentraler gjøres bare mot betaling. I praksis oppleves derfor tilgangen lite tilgjengelig for publikum.

Informasjon om selskapets 20 største aksjeeiere finnes i aksjeselskapers regnskaper. Aksjeeiere som eier under én prosent av aksjene i selskapet, kan utelates og regnskapet gir derfor ikke alltid fullstendig informasjon om eiere. Regnskapet viser kun eiere på tidspunktet for regnskapsavslutning som normalt er 31. desember.

Skattedirektoratets aksjonærregister inneholder informasjon om eierskap i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper per 31. desember inneværende inntektsår, som aksjeselskapene rapporterer inn til Skatteetaten. Databasen er laget for å være et internt register som skal brukes til skatteformål. Fra 2015 er det etablert en ordning der publikum på forespørsel om innsyn, kan få uttrekk av informasjonen. Aksjonærregisteret oppdateres én gang i året, og er

¹ Enkelte unntak for utenlandske aksjeeiere som registrerer seg gjennom en forvalter.

tidligst tilgjengelig i mai påfølgende år. Flere private aktører har laget offentlig tilgjengelige innsynsløsninger basert på uttrekk fra aksjonærregisteret.

3 Oppdraget

Arbeidsgruppen skal vurdere hvordan privates tilgang til eierskapsinformasjon i aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og SE-selskaper kan reguleres, og hvordan offentlighet om slik eierskapsinformasjon kan reguleres.

Arbeidsgruppen skal gi anbefalinger for hvordan man kan oppnå større åpenhet om aksjeeiere, og rammene for hva som kan deles og hvordan. Arbeidsgruppen skal gi anbefalinger om hvordan ulike hensyn kan avveies og balanseres i et regelverk som skal gi publikum enklere tilgang til informasjon om eierskap til aksjer.

Arbeidsgruppen skal se særskilt på og drøfte problemstillingene som er listet i vedlegget. Arbeidsgruppen kan også se hen til offentlige løsninger for aksjeeierinformasjon i andre nordiske land.

Selv om større åpenhet er en forutsetning, er det viktig å avveie motstridende hensyn på en måte som ikke legger til rette for misbruk og svindel. Arbeidsgruppen skal drøfte hvordan motstridende hensyn kan ivaretas, og skal i sine avveininger særlig se hen til følgende hensyn og interesser:

- Åpenhet
- Tillit
 - til næringslivet, inkludert publikums mulighet til kontroll
 - mellom kontraktsparter/andre som samhandler
 - til forvaltningen, folkevalgte og den dømmende makt
 - til at opplysningene er korrekte
- Nasjonal sikkerhet
 - avdekke sårbarheter knyttet til utenlandske aktørers eierinteresser
- Informasjonssikkerhet
- Kontroll
 - skal kunne avdekke ulovlige forhold
 - skal bidra til å hindre økonomisk kriminalitet
 - skal bidra til å styrke konkurransesituasjonen for lovlydige foretak
- Hensynet til kapitaltilgang og ønsket om stabile finansmarkeder
 - om åpenhet om hvem som eier kan tiltrekke kapital
 - om åpenhet kan ha negativ effekt på tilgangen til utenlandsk kapital
 - unngå unødvendig usikkerhet i markedet
- Personvern og privatliv
- Unngå misbruk av opplysninger for enkeltpersoner og foretak
- Ressursbruk
 - ved informasjonsinnhenting/undersøkelse
 - ved sikring av at opplysningene er korrekte

Arbeidsgruppen skal ikke:

- vurdere tilpasninger til teknisk utforming av løsningen
- ta stilling til særegne problemstillinger for offentlige virksomheters tilgang til informasjon
- vurdere regulering av reelle rettighetshavere og åpenhet om disse
- vurdere rettsvernsspørsmål, men forutsette at regulering av rettsvern ikke endres

Arbeidsgruppen skal innen utgangen av mai 2024 gi en skriftlig anbefaling om hvordan de ulike hensynene bør og kan avveies mot hverandre. Anbefalingene fra arbeidsgruppen vil

danne rammene for utforming av en endelig løsning og regulering for å gi bedre tilgang til informasjon om eierskap. Arbeidsgruppens rapport er et innspill til Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet legger opp til at arbeidsgruppen holder fem møter i Nærings- og fiskeridepartementets lokaler. Representanter fra embetsverket i Nærings- og fiskeridepartementet vil delta på møtene.

Arbeidsgruppen står for anbefalingene og innholdet i leveransen. Anbefalingene vil bli offentliggjort.

Vedlegg – særlige forhold som skal inngå i anbefalingen

I sin anbefaling skal arbeidsgruppen særlig vurdere de forholdene som er omtalt nedenfor. Andre problemstillinger kan også vurderes.

Hvilken informasjon som skal være tilgjengelig

Arbeidsgruppen skal vurdere hvilken informasjon som bør være tilgjengelig for allmennheten. Arbeidsgruppen skal vurdere om en ny løsning kan ha informasjon utover det som i dag står i aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret, og om samling av informasjonen vil innebære at den er lettere tilgjengelig. Vurderingen av hvilken informasjon som bør være tilgjengelig vil avhenge av andre forslag, for eksempel krav til innlogging.

Tilgjengeliggjøring av informasjon som er tilgjengelig hos brreg.no eller andre offentlige organer som åpne datasett eller på annen måte, skal ikke drøftes.

Historiske opplysninger

Arbeidsgruppen skal vurdere om allmennheten bør ha rett til innsyn i historiske opplysninger, og om det ev. bør være tidsbegrensninger eller andre tidsavgrensninger i informasjonen. Arbeidsgruppen skal også vurdere om det bør være begrensninger i hvilken type historiske opplysninger det gis tilgang til.

Hyppeggheten av oppdateringer og eventuelle intervaller for informasjonstilgang

Arbeidsgruppen skal vurdere hvor oppdaterte opplysningene til allmennheten, bør være. I dette ligger både å vurdere om det av hensyn til allmennhetens tilgang bør gjøres endringer i hvor raskt eller ofte endringer i relevante opplysninger skal meldes eller rapporteres til det offentlige, og om det kan være en venteperiode før opplysningene tilgjengeliggjøres.

Arbeidsgruppen skal også gi innspill til mulige intervaller for allmennhetens tilgang til informasjon, for eksempel ukentlige oppdateringer. Arbeidsgruppen skal vurdere å skille mellom selskaper som har og ikke har aksjer som handles på en åpen markedsplass.

Informasjon i eller fra verdipapirsentraler

Arbeidsgruppen skal vurdere allmennhetens tilgang til informasjon om aksjer som er registrert i et verdipapirregister. Arbeidsgruppen skal vurdere hvordan man kan sikre tilgang til informasjon om aksjer registrert i en verdipapirsentral. Arbeidsgruppen skal vurdere hvem som skal være pliktsubjekt for reguleringen (for eksempel verdipapirsentralen eller selskapet), hvordan kravene bør løses for norske selskaper som har registrert aksjene sine i en utenlandsk verdipapirsentral, og eventuelt hvor ofte informasjon skal overføres fra verdipapirsentraler.

Informasjon om eiere av forvalterregistrerte aksjer

Utenlandske aksjeeiere kan eie aksjer uten at eget navn står i aksjeeierregisteret. I stedet er navnet på en forvalter, som ofte er en bank eller et verdipapirforetak, oppført. Stortinget har vedtatt at enhver skal ha rett til å innsyn i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer.² Selskapet og offentlig myndighet har rett til informasjon om hvem som eier aksjene.³

Arbeidsgruppen skal vurdere hvor ofte det bør være krav om å innhente informasjon om eiere av forvalterregistrerte aksjer. Arbeidsgruppen skal ikke vurdere om forvalterordningen

² Lov 11. juni 2021 nr. 84 om endringer i aksjelovgivningen mv. (åpenhet om eierskap og deltakelse på generalforsamlingen) som endrer allmennaksjeloven § 4-5. Andre ledd av denne er ikke trådt i kraft. Allmennaksjeloven § 4-5 gir i tillegg forskriftshjemmel til å kreve periodisk offentliggjøring av aksjeeierne i selskapet. Slik forskrift er ikke fastsatt.

³ Jf. allmennaksjeloven § 4-10, både slik den lyder nå, og slik den er vedtatt endret etter endringsloven i forrige fotnote. Denne endringen har ikke trådt i kraft.

skal opprettholdes eller endres. Arbeidsgruppen må derfor ta hensyn til ordningens særegenheter, blant annet at det er mer ressurskrevende å innhente eierskapsinformasjon for slike aksjer.

Kryssøk

Arbeidsgruppen skal vurdere om løsningen skal gi mulighet for kryssøk, dvs. muligheten til å søke på annet enn eiere av aksjer i ett enkelt selskap, fortrinnsvis å søke opp en enkelt aksjeeier og få dennes samlede aksjeeierskap. Arbeidsgruppen skal vurdere om det bør være begrensninger i hvilken informasjon som er tilgjengelig via kryssøk eller hvilke grupper som bør få tilgang til kryssøk og om dette bør være situasjonsbetinget, for eksempel ved at en person eller en rolle kan ha tilgang til å gjøre kryssøk på en person før oppnevning til et verv, eller på en majoritetsaksjeeier før kjøp av aksjer i det selskapet.

Krav om innlogging

Arbeidsgruppen skal vurdere om det bør være krav til innlogging for å få tilgang til eierskapsinformasjonen eller deler av denne. Arbeidsgruppen skal innhente erfaringer fra Kartverket (seeiendom.no), Folkeregisteret og Skatteetaten (skatteliste.no). Eventuell regulering av innlogging skal ta høyde for mulig teknologisk og annen utvikling, og arbeidsgruppen skal vurdere behov for at løsningen sikrer eventuelle behov for at søkene ikke loggføres og søkerens identitet holdes anonym. Arbeidsgruppen skal også vurdere om det er behov for tilgjengeliggjøring uten innlogging, som bestilling av utskrifter.

Arbeidsgruppen skal også vurdere om det skal kreves betaling for tilgang eller for deler av informasjonen. I den forbindelse skal arbeidsgruppen se hen til Kommunal- og distriktsdepartementets høring om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon i offentlig sektor i norsk rett.

Arbeidsgruppen skal vurdere om informasjonen skal kunne tilgjengeliggjøres som åpne datasett, slik som for aksjonærregisteret. I tilknytning til dette skal arbeidsgruppen vurdere om dette kan bidra til å etablere parallelle kilder til informasjon, som omgår eventuelle begrensninger i informasjonstilgangen. Arbeidsgruppen skal også vurdere om det er behov for begrensninger i eller regler som tilrettelegger for tredjeparters mulighet til å sammenstille informasjonen i videre tjenester.

Differensierte tilganger

Arbeidsgruppen skal vurdere om ulike grupper bør få ulik tilgang til informasjonen, for eksempel grupperinger i form av medlemmer av pressen, revisorer i forbindelse med revisjon, selskapets rådgivere, rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. Ulik tilgang kan vurderes for både hvilken informasjon det gis tilgang til, og øvrig regulering av tilgangen, for eksempel mulighet for kryssøk eller (bredere) tilgang til historiske opplysninger.

Tredjeparters viderebruk

Arbeidsgruppen skal vurdere om det er behov for å begrense tredjeparters mulighet for viderebruk av opplysningene som deles. Arbeidsgruppens vurdering skal ta høyde for fremtidig teknisk og samfunnsmessig utvikling, slik at reguleringsforslaget er robust i møte med fremtidens teknologi. Vurderingen må sees i lys av eksisterende rammeverk, og hvilke muligheter og begrensninger som settes der.

Forholdet til personvernregelverket

Arbeidsgruppen skal hensynta personvernregelverket i sine vurderinger og forslag til regulering. Arbeidsgruppen skal vurdere konsekvenser for personvernet, og gjøre nødvendige forholdsmessighetsvurderinger. Arbeidsgruppens forslag til regulering skal gi

tilstrekkelig hjemmel til at personopplysningene kan behandles i tråd med arbeidsgruppens intensjon.

Ansvar for informasjonen og mulighet til å kreve rettelser

Arbeidsgruppen skal foreslå regulering av hvem som er ansvarlig for at innholdet i informasjonen er korrekt og tilstrekkelig oppdatert. I vurderingen skal arbeidsgruppen se hen til eventuelle krav om at opplysningene skal kunne rettes, og samtidig behovet for korrekt informasjon.

Arbeidsgruppen skal ikke vurdere eventuelle kontrollmekanismer hos registrene eller andre statlige organer eller etater.