

Etablering av en løsning for å sikre økt åpenhet om registrerte aksjeeiere – Mulige alternative løsninger - Høring

1.	INNLEDNING	3
2.	SENTRALE HENSYN VED VALG AV LØSNING.....	4
2.1	Ulike hensyn.....	4
2.2	Rapporten "Åpent eierskap"	5
2.3	Hvilke rapporteringskrav og innsynsløsninger bør etableres?	6
2.3.1	Rapporteringskrav	6
2.3.2	Muligheter for innsyn.....	7
3.	GJELDENDE RETT (REGULERING AV INNSYN I OPPLYSNINGER OM REGISTRERTE AKSJEEIERE).....	9
3.1	Aksjeloven og allmennaksjeloven.....	9
3.2	Verdipapirregisterloven.....	10
3.3	Verdipapirhandelloven	11
3.4	Ligningsloven.....	11
3.5	Regnskapsloven.....	12
3.6	Offentleglova.....	12
4.	DAGENS MULIGHETER FOR INNSYN I OPPLYSNINGER OM REGISTRERTE AKSJEEIERE.....	13
4.1	Innsyn hos selskapene	13
4.2	Innsyn hos verdipapirregistre	13
4.3	Innsyn i aksjeeieropplysninger hos Regnskapsregisteret	14
4.4	Innsyn i Skatteetatens aksjonærregister	14
4.5	Private løsninger	15
5.	ANDRE LANDS LØSNINGER	16
5.1	Sverige.....	16
5.2	Danmark	17
5.3	Finland.....	17
5.4	Storbritannia	18
6.	MULIGE ALTERNATIVE LØSNINGER.....	19
6.1	Innledning.....	19
6.2	Tilrettelegging for søk i uttrekk av eierinformasjon fra Skatteetatens aksjonærregister	20
6.3	Hvert selskap pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig .	21
6.4	Elektronisk aksjeeierbok i Altinn	21
6.5	Aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene	25
6.6	Aksjeeieropplysningsregister i privat regi.....	28

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	29
7.1 Tilrettelegging for søk i uttrekk av eierinformasjon fra Skatteetatens aksjonærregister	29
7.2 Hvert selskap pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig .	30
7.3 Elektronisk aksjeeierbok i Altinn og aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene.....	30
7.4 Aksjeeieropplysningsregister i privat regi.....	31

Etablering av en løsning for å sikre økt åpenhet om registrerte aksjeeiere – Mulige alternative løsninger – Høring

1. INNLEDNING

Stortinget traff 16. juni 2014 følgende vedtak ved behandlingen av Innst. 261 L (2013-2014), jf. Prop. 94 LS (2013-2014): *”Stortinget ber regjeringen etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015.”* Av innstillingen fremgår det at en samlet finanskomité *”mener at regjeringen så snart som mulig bør iverksette tiltak for å sikre bedre tilgang på informasjon om eiere av aksjeselskaper, både sammenlignet med informasjonen i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratet aksjonærregister. Komiteen mener det er på tide at Nærings- og fiskeridepartementet sammen med Finansdepartementet vil utrede en løsning som gir bedre tilgjengelighet om aksjeeiere.”* Det fremgår også at komiteen ser at det kan være behov for å sentralisere informasjon for å sikre brukervennlighet.

I Meld. St. 4 (2014–2015) ble det varslet at Nærings- og fiskeridepartementet har startet arbeidet med å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet, og at arbeidet skjer i samråd med Finansdepartementet. Som et ledd i arbeidet har Brønnøysundregistrene utredet en løsning som åpner for etablering av elektronisk aksjeeierbok i Altinn. I Prop. 119 S (2014-2015) fremgår det at regjeringen mener at også andre alternativer bør utredes nærmere, og det ble varslet at regjeringen derfor vil utarbeide et høringsnotat med alternative løsninger som sendes på alminnelig høring. Det fremgår også at en løsning som skal følge opp Stortingets anmodningsvedtak bør utarbeides slik at den på sikt også kan tilpasses det arbeidet som skjer i hvitvaskingslovutvalget, som regjeringen nedsatte 6. februar 2015.

I anmodningsvedtak nr. 602 5. juni 2015, ba Stortinget regjeringen om å fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister, og å påse at registeret følger opp FATFs anbefalinger fra 2012 og EU-reguleringen på området. EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv oppstiller krav om at medlemsland skal opprette register hvor selskapers og andre juridiske enheters «reelle rettighetshavere», eller «egentlige eiere» fremgår. Med «egentlige eiere» menes fysiske personer som gjennom eierskap eller på annen måte kan utøve kontrollerende innflytelse over et selskap eller annen juridisk person. Hvitvaskingslovutvalget har fått i mandat å vurdere endringer i hvitvaskingsregelverket for å følge opp anbefalingene fra FATF og kommende EØS-regler som følge av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. En vurdering av hvordan informasjon om egentlige eiere skal gjøres tilgjengelig, inngår i utvalgets andre delutredning, som skal leveres til Finansdepartementet i august 2016.

I Innst. 298 S (2014-2015) viser finanskomiteen til at Tax Justice Network, i samarbeid med andre organisasjoner, utreder alternative måter å etablere en norsk eierregistrering på. Komiteen la til grunn at regjeringen i sitt arbeid ville avvente denne utredningen, og vurdere de løsninger som kommer frem i dette arbeidet.

Dette høringsnotatet skisserer ulike løsninger som vil kunne bidra til økt åpenhet om de opplysninger som i dag fremgår av selskapenes aksjeeierbøker/aksjeeierregistre og Skatteetatens aksjonærregister for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 16. juni 2014. Hovedformålet er å etablere en løsning som sikrer økt åpenhet og tilgjengelighet om "registrerte aksjeeiere", dvs. fysiske eller juridiske personer som er registrert som aksjeeiere i

aksjeeierboken, i et aksjeeierregister registrert i et verdipapirregister eller i Skatteetatens aksjonærregister.

Spørsmålet om hvordan man kan sikre økt åpenhet om opplysninger om "egentlige eiere", vil vurderes nærmere i en egen prosess som et ledd i oppfølgingen av hvitvaskingslovutvalgets andre delutredning.

I kapittel 2 gjennomgås sentrale hensyn som bør ligge til grunn ved valg av løsning. Kapittel 3, 4 og 5 redegjør for gjeldende rett, dagens muligheter for innsyn i aksjeeierskap og løsninger i andre land. I kapittel 6 skisseres alternative løsninger som kan gi bedre tilgang til opplysninger om aksjeeiere sammenlignet med dagens system, mens kapittel 7 beskriver de økonomiske og administrative konsekvensene av løsningene. De alternative løsningene omfatter:

- Tilrettelegging for søk i uttrekk av eierinformasjon fra Skatteetatens aksjonærregister
- Hvert selskap pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig
- Elektronisk aksjeeierbok i Altinn
- Aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene
- Aksjeeieropplysningsregister i privat regi

2. SENTRALE HENSYN VED VALG AV LØSNING

2.1 Ulike hensyn

Det er en rekke forhold (hensyn) som må tas i betraktning ved vurderingen av hvordan en løsning som skal sikre økt åpenhet om aksjeeierskap bør innrettes. Dette gjelder både for hvilke rapporteringskrav som skal gjelde for selskapene, og hvilke muligheter offentlige myndigheter, pressen og andre skal ha til innsyn i aksjeeieropplysninger. Sentrale hensyn vil blant annet være hensynene til åpenhet, brukervennlighet, personvern og forenkling for næringslivet. De ulike hensynene vil i noen tilfeller være motstridende, og det vil derfor nødvendigvis måtte foretas en avveining.

Åpenhet: Det er generelt høy oppmerksomhet om innsyn i og offentlighet om økonomiske forhold både fra offentlige myndigheter, media og interesseorganisasjoner både nasjonalt og internasjonalt. Det å påvise eierskap er i mange sammenhenger sentralt. Større åpenhet anses blant annet som et viktig virkemiddel for å avdekke og hindre økonomisk kriminalitet.

Brukervennlighet: En løsning bør innrettes slik at den er mest mulig enkel å bruke både for selskapene og de som ønsker innsyn. I innstillingen som ligger til grunn for Stortingets anmodningsvedtak 16. juni 2014, jf. Innst. 261 L (2013-2014), fremgår det at en samlet finanskomité ser at det kan være behov for å sentralisere informasjon for å sikre brukervennlighet.

Tillit og legitimitet: Det er et mål at det som er registrert skal være så riktig og fullstendig som mulig til enhver tid. God kvalitet på aksjeeieropplysningene er viktig for å sikre at løsningen har tillit og legitimitet hos brukerne, samtidig som det er viktig at selskapene ser nytteverdien av løsningen. Det tilsier blant annet at næringslivet ikke påføres strengere rapporteringskrav enn nødvendig.

Personvern: Personvern handler om retten til å få ha sitt privatliv i fred, et grunnleggende prinsipp i en rettsstat. Det er et grunnleggende hensyn at den enkelte skal ha råderett over sine egne personopplysninger. Hensynet til personvern må avveies mot samfunnets behov for innsyn i aksjeeieropplysningene ved avklaringen av hvilken adgang offentlige myndigheter, pressen og andre skal ha til innsyn i opplysninger om aksjeeiere. Hvem som er eiere og sitter i ledelsen i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, er i utgangspunktet offentlige opplysninger. Begrensninger i innsynsadgangen vil derfor ikke kunne gjelde for denne type opplysninger.

Forenklingshensyn/samordning:

Ulike offentlige etater etterspør og lagrer mye informasjon om bedriftene, og til dels etterspørres den samme informasjonen fra flere ulike offentlige etater. Det er et mål at informasjon som det offentlige spør om, bare skal rapporteres én gang. Aksjeeierinformasjon rapporteres allerede i dag inn til skattemyndighetene og i fotnotene til årsregnskapet som skal sendes inn til Regnskapsregisteret. Årsregnskapet er offentlig. Det samme gjelder aksjeeieropplysninger som rapporteres inn til skattemyndighetene, dersom opplysningene fremgår av aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret.

Et pålegg til selskaper om å offentliggjøre aksjeeieropplysninger selv eller å melde disse inn til et sentralt register i offentlig eller privat regi vil innebære en ny oppgave for selskapene. En løsning bør innrettes slik at den ikke påfører selskapene større administrative og økonomiske byrder enn nødvendig. Det bør derfor være et mål at løsningen legger til rette for at opplysningene om aksjeeiere som innrapporteres kan gjenbrukes av det offentlige.

Velfungerende markeder:

Velfungerende verdipapirmarkeder er viktig både for å sikre næringslivet tilgang til kapital og som plasseringsalternativ for sparere og investorer. En forutsetning for at verdipapirmarkedene skal fungere optimalt, er at investorer får tilgang til informasjon som er egnet til å påvirke deres investeringsbeslutninger, herunder om hvem som sitter på større eierposisjoner i selskaper. Transparens rundt eierforhold i selskaper notert på regulert marked, er søkt ivaretatt gjennom reglene om flagging, se nærmere i kapittel 3.3. Avhengig av hvilke innsynsløsninger det tilrettelegges for, er det imidlertid en risiko for at økt innsyn i enkeltpersoners eierposisjoner kan gjøre det mulig å avdekke og å misbruke enkeltinvestorers handelsstrategier. I tillegg er det en viss risiko for at norske særregler om innsyn kan gjøre det norske markedet mindre attraktivt for utenlandske investorer, noe som vil kunne bidra til mindre utenlandsk kapital til norsk næringsliv.

2.2 Rapporten "Åpent eierskap"

Den 21. oktober 2015 ble rapporten «Åpent eierskap – Forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere» lansert. Rapporten er utarbeidet av de tre prosjektpartnerne, Tax Justice Network - Norge, Finans Norge og IKT- Norge.

Rapporten er i første rekke utarbeidet som et innspill til det nye norske registeret med informasjon om egentlige eiere, som utredes av hvitvaskingslovutvalget, men har også relevans i forbindelse med vurdering av mulig løsning for bedre tilgjengeliggjøring av aksjeeierinformasjon.

Rapporten er bygget opp rundt tre hovedprinsipper: For det første fremholdes det at et register over egentlig eierskap, i samsvar med det fjerde hvitvaskingsdirektivet, må inneholde informasjon om alle eiere. Det vil si fysiske personer som kan utøve kontrollerende

innflytelse over et selskap, og ikke bare aksjeeiere. Egentlige eiere vil også kunne inkludere styremedlemmer, daglig ledelse mv. Det understrekes videre at det er viktig at informasjonen sikrer en entydig identifisering av eierne. Til slutt understrekes det at allmennheten bør sikres en bredest mulig tilgang til opplysningene i registeret. Det legges til grunn at informasjon om eierforhold ikke kan regnes som sensitive opplysninger, og det konkluderes med at registeret bør etableres med hjemmel i egen lov for å sikre ivaretakelsen av offentlighetens innsyn, tilgang og bruk av data. Rapportforfatterne er imidlertid delte i sitt syn på om hvorvidt det bør tilrettelegges for at allmennheten skal ha tilgang til søk på enkeltpersoners eierskap i ulike selskaper. Finans Norge har vist til at oppdaterte opplysninger om hvem som har kontrollerende innflytelse i selskaper er uproblematisk, men at innsyn i enkeltpersoners eierskap bør begrunnes nærmere til enheter som kan anses å ha en «legitim interesse». Tax Justice Network – Norge og IKT- Norge mener at såkalt «kryssøk» bør være tilgjengelig for allmennheten.

Rapporten inneholder også et kapittel om organisering og tilsyn. Rapportforfatterne mener det er fornuftig at Brønnøysundregistrene er det registeret hvor brukeren får samlet tilgang til informasjon om eiere. Det vises til at kravet til registrering av eierforhold bør knyttes opp mot selskapets eksistens, noe som gjør det naturlig at eierinformasjon er samlet der selskapet er registrert. Det vises videre til at en slik løsning vil være tidsbesparende da samme informasjon ikke trenger å føres i to-tre ulike register, og at sjansen for å få på plass et solid og effektivt register er større om ansvaret for registeret ligger ett sted. Videre anbefales det i rapporten at Finanstilsynet fører tilsyn med et register over egentlige eiere. Dette begrunnes med at opplysninger om selskaper som er omhandlet i rapporten er en del av "finansverdenen". Rapportforfatterne mener også at Finanstilsynets tilsynsvirksomhet bør hjemles i lov.

2.3 Hvilke rapporteringskrav og innsynsløsninger bør etableres?

Et flertall av løsningsforslagene som skisseres i kapittel 6, forutsetter at aksjeselskaper pålegges en ny rapporteringsplikt. Dette omfatter tilgjengeliggjøring i selskapets egen regi (kapittel 6.3), elektronisk aksjeeierbok i Altinn (kapittel 6.4), aksjeeieropplysningsregister i Brønnøysundregistrene (kapittel 6.5) og aksjeeieropplysningsregister i privat regi (kapittel 6.6). Ved eventuell etablering av en slik løsning må det både tas stilling til hvor omfattende selskapenes rapporteringsplikt skal være og hvilke innsynsløsninger som skal etableres. Det må videre må tas stilling til hvilke innsynsløsninger som skal etableres, og hvem som skal ha tilgang til ulik informasjon og søkefunksjonalitet.

2.3.1 Rapporteringskrav

Hvilke selskaper bør ha plikt til å rapportere aksjeeieropplysninger?

I spørsmålet om innføring av en rapporteringsplikt for aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, er det grunn til å skille mellom aksjeselskaper med aksjeeierbok og aksjeselskaper/allmennaksjeselskaper med aksjeeierregister registrert et verdipapirregister.

For aksjeselskaper med aksjeeierbok skal aksjeeierbøkene gi løpende oppdaterte opplysninger om aksjeeierne i det enkelte selskap. Disse opplysningene lagres i dag lokalt hos hvert enkelt aksjeselskap. For å sikre brukervennlighet og for å legge til rette for gjenbruk av opplysningene hos offentlige myndigheter kan det være behov for å sentralisere denne informasjonen ved at selskapene pålegges en rapporteringsplikt til et sentralt register.

Verdipapirsentralen (VPS) gir allerede i dag samlet og løpende oppdaterte opplysninger om aksjeeiere i allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper med aksjer registrert i et verdipapirregister. Enhver kan be om innsyn i slike opplysninger. Innsynsforespørsel rettes til

kontofører for det enkelte selskap, som mot vederlag tar ut en oversikt fra selskapets aksjeeierregister. Disse forholdene tilsier at slike selskaper med aksjeeierregister registrert i et verdipapirregister ikke bør pålegges en ytterligere rapporteringsplikt. Spørsmålet for disse selskapene bør derfor være hvordan man eventuelt kan legge til rette for å sikre bedre tilgjengelighet i opplysningene som allerede finnes i verdipapirregisteret. Det bør i så fall være en kobling mellom løsningen og verdipapirregisteret. Målet bør være at de som ønsker innsyn i aksjeeierskap i norske selskaper bør kunne gå via en felles nettportal som gir mulighet for innsyn i alle aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, uavhengig av hvordan selskapene registrerer sine aksjeeiere.

Hvilke opplysninger skal rapporteres?

Hovedformålet med arbeidet er å sikre økt åpenhet om opplysninger om aksjeeiere. Skatteetatens aksjonærregister inneholder sentraliserte opplysninger om eierforhold i norske aksje- og allmennaksjeselskaper ved utgangen av regnskapsåret. Allmennheten kan be om innsyn i disse opplysningene, se nærmere under kapittel 4.4. For å sikre bedre tilgjengelighet rundt oppdatert aksjeeierinformasjon, bør derfor en eventuell rapporteringsplikt omfatte også endringer i aksjeeierbøkene som skjer i løpet av året.

Krav til hyppighet på rapporteringen

En løsning bør innrettes slik at den så langt som mulig gir løpende oppdaterte aksjeeieropplysninger. Samtidig bør man unngå at aksjeselskaper pålegges en unødvendig byrde ved å stille for strenge rapporteringskrav. Dette kan tilsi at selskapene skal rapportere endringer i aksjeeiersammensetningen innen en bestemt frist etter at endringene er innført i aksjeeierboken. Hva som eventuelt bør være fristens lengde må vurderes nærmere. Momenter i denne vurderingen vil blant annet være samfunnets behov for kunne få innsyn i oppdaterte aksjeeieropplysninger og selskapets behov for tid til å kunne rapportere inn endringene.

I en del selskaper skjer det ingen eller svært få endringer i aksjeeiersammensetningen i løpet av året. God kvalitet på de registrerte aksjeeieropplysningene forutsetter at disse stemmer med det som fremgår av aksjeeierboken. Det kan derfor reises spørsmål om selskapene med jevne mellomrom bør verifisere at de registrerte aksjeeieropplysningene er korrekte.

2.3.2 Muligheter for innsyn

Utgangspunkt

Aksjeloven og allmennaksjeloven fastsetter et prinsipp om aksjeeierbokens og aksjeeierregisterets offentlighet. Opplysninger om eierskap regnes heller ikke som sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven. Opplysningene er heller ikke taushetsbelagte etter forvaltningsloven eller annet lovverk. Utgangspunktet bør derfor være at opplysningene i aksjeeierboken og aksjeeierregisteret også bør være offentlig tilgjengelig for enhver i den løsningen som etableres. Dette vil for eksempel omfatte aksjeeiernes navn eller foretaksnavn, fødselsdato eller organisasjonsnummer, adresse og aksjeinnehav i det enkelte selskap.

Innsyn i opplysninger som ikke fremgår av aksjeeierbøkene eller aksjeeierregistrene

Etablering av en løsning vil kunne gjøre det nødvendig at selskapene rapporterer inn aksjeeiernes personnummer eller organisasjonsnummer, eller andre identifikatorer, for å sikre entydig identifisering av eierne. Her vil det kunne være aktuelt å gi offentlige myndigheter, eventuelt andre aktører med begrunnet behov for innsyn, for eksempel rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket, tilgang til aksjeeieres personnummer slik at de kan utføre sine

kontrolloppgaver. Hensynet til personvern kan tilsi at denne opplysningen ikke er tilgjengelig for andre.

Etter aksjeloven § 4-7 tredje ledd skal selskapene oppbevare opplysninger om tidligere aksjeeiere i minst ti år¹. Selskapene plikter imidlertid ikke å gi ut historiske aksjeeieropplysninger dersom noen ber om innsyn i disse.

Brønnøysundregistrene foreslår i rapporten "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn" at historiske aksjeeieropplysninger kun skal være tilgjengelig for offentlige myndigheter eller andre aktører med begrunnet behov for utvidet innsyn, jf. rapporten kapittel 5.6. I rapporten "Åpent eierskap" på side 14 fremholdes det at dette ikke er tilstrekkelig. I rapporten anbefales det at "Registeret bør tilrettelegges for å vise endringer over tid, inkludert for oppløste og avviklede selskap og selskap som er konkurs".

Historiske aksjeeieropplysninger har nødvendigvis vært offentlige på et tidligere tidspunkt. Det kan derfor hevdes at det er vanskelig å se at det foreligger gode grunner til at et salg av en aksjepost skal medføre at opplysninger om det tidligere eierskapet ikke lenger skal være offentlig. Det kan derfor være gode grunner for at også historiske aksjeeieropplysninger bør være offentlig tilgjengelig i den løsningen som etableres.

Hensynet til ikke å pålegge selskapene større administrative og økonomiske byrder enn nødvendig, kan imidlertid tilsi at selskapene ikke skal pålegges å rapportere inn opplysninger om tidligere eiere. Dette vil si at selskapene kun skal rapportere inn opplysninger om hvem som er aksjeeiere på det tidspunktet løsningen trer i kraft, og senere endringer i disse opplysningene.

Kryssøk

Opprettelse av et sentralt register i offentlig eller privat regi vil gjøre det mulig å sammenstille dataene i de ulike aksjeeierbøkene. Dette medfører at det vil være mulig å presentere alle aksjene en fysisk eller juridisk person eier på tvers av aksjeeierbøkene. Det vil være teknisk løsbart å innrette løsningen slik at man kan få innsyn i en persons samlede aksjeholdning uavhengig av om innsynstjenesten krever innlogging eller ikke.

Ved en eventuell etablering av et sentralt register må det vurderes om en slik adgang skal være begrenset til nærmere angitte offentlige myndigheter, eventuelt også private aktører med et begrunnet behov, eller om det også skal tilrettelegges for kryssøk for offentligheten. Selv om opplysningene i aksjebøkene er offentlig informasjon, vil muligheten for sammenstilling av aksjeeierposter på tvers av selskaper gi en helt annen oversikt over den enkelte persons aktiva. Dette kan tilsi at personvern hensyn bør veie tyngre enn hensynet til åpenhet i denne sammenhengen.

Politi, norsk regulert marked og Finanstilsynet har allerede mulighet til å gjennomføre kryssøk på selskaper registrert i VPS da de henhold til verdipapirregisterloven har tilgang til opplysninger som er registrert her. Ved etableringen av en ny løsning med informasjon fra selskaper som ikke er registrert i VPS, og med eventuell integrasjon mot aksjeeieropplysninger fra VPS, må det vurderes hvilke (andre) offentlige myndigheter som bør gis adgang til kryssøk på tvers av hvilke selskaper, og for hvilke formål. Det er nærliggende at offentlige myndigheter, i det minste for å gjennomføre lovpålagte oppgaver,

¹ Tilsvarende plikt er ikke fastsatt i allmennaksjeloven.

bør gis adgang til kryssøk. For eksempel kan Statistisk sentralbyrå (SSB) lettere nytte systemet til statiske formål om det gis adgang til kryssøk, og for politiet vil mulighet til kryssøk kunne gjøre det lettere å avdekke økonomisk kriminalitet.

Når det gjelder offentlighetens innsyn, har Brønnøysundregistrene i rapporten "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn" tatt til orde for at adgangen til kryssøk bør begrenses til aktører som har et begrunnet behov, for eksempel presse og rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. I rapporten "Åpent eierskap" viser IKT-Norge og Tax Justice Network - Norge til at mange ulike grupper har behov for opplysninger fra registeret, og at det vil være for vanskelig å avgrense kretsen ut fra hvem som har begrunnet behov. Finans Norge på sin side viser til at innsyn i kontrollerende eierskap (egentlig eierskap) bør være tilgjengelig for alle, mens gode grunner taler for at adgangen til innsyn i enkeltpersoners eierposter begrenses til grupper med legitimt eller begrunnet behov. Finans Norge viser videre til at en ubegrenset åpenhet kan få uheldige konsekvenser for aksjemarkedene ved at det gir aktører en mulighet for å utnytte enkeltaktørers investeringsstrategier.

Innlogging

Det bør vurderes nærmere om det bør logges hvem som søker i aksjeeieropplysninger, og slik at aksjeeiere kan få vite hvem som har søkt på dem. En tilsvarende ordning er etablert for søk i skattelister. Også en slik løsning vil kunne ivareta samfunnets behov for åpenhet om aksjeeieropplysninger.

3. GJELDENE RETT (REGULERING AV INNSYN I OPPLYSNINGER OM REGISTRERTE AKSJEIERE)

3.1 Aksjeloven og allmennaksjeloven

Opplysninger om aksjeeierskap i et aksjeselskap skal registreres i aksjeselskapets aksjeeierbok i henhold til aksjeloven § 4-5. Allmennaksjeselskaper skal ha et aksjeeierregister i et verdipapirregister, jf. allmennaksjeloven § 4-4. Også aksjeselskaper kan velge å opprette aksjeeierregister i et verdipapirregister, jf. aksjeloven §§ 4-4 og 4-11. Aksjeeierboken og aksjeeierregisteret skal gi oversikt over hvem som har eierandel i selskapet, hvor stor eierandelen er m.m.

Aksjeeierboken og aksjeeierregisteret skal være "tilgjengelig for enhver" jf. aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5. Bestemmelsene innebærer at opplysninger i aksjeeierboken og aksjeeierregisteret er offentlig. Slike opplysninger kan enhver kreve innsyn i ved å henvende seg direkte til selskapet. Bestemmelsene om innsynsrett i aksjeeierboken og aksjeeierregisteret skal ivareta blant annet interessene til pressen og selskapets kreditorer.

Nærmere bestemmelser om innsyn er fastsatt i forskrift 4. november 1976 nr. 1 om aksjebokens offentlighet i aksjeselskaper og kommandittaksjeselskaper. Forskriften kommer til anvendelse både for aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Etter forskriften § 1 skal aksjeeierboken/aksjeeierregisteret være tilgjengelig for enhver på selskapets kontor i kontortiden. Dersom selskapet ikke har kontor, skal aksjeeierboken/aksjeeierregisteret være tilgjengelig på forretningsstedet i forretningstiden. Før aksjeboken med maskin for automatisk databehandling eller på annet liknende vis, skal aksjeboken holdes tilgjengelig i form av en utskrift som ikke må være eldre enn tre måneder. Etter anmodning skal selskapet innen en uke legge fram alfabetisk liste over endringer som har funnet sted etter at utskriften ble tatt.

Etter forskriften § 2 første ledd har alle som ber om det krav på innsyn i aksjeeierboken/aksjeeierregisteret mot å betale de faktiske utgifter. Tillitsvalgte i selskapet har krav på innsyn uten at selskapet kan kreve betaling. I normale tilfeller kan selskapene overføre en oversikt fra aksjeeierboken/aksjeeierregisteret elektronisk. En elektronisk overføring vil normalt ikke gi grunnlag for kostnader som kan belastes den som krever innsyn. Dersom selskapet må ta en papirutskrift eller kopi av aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret, kan utgifter til kopiering og porto kreves dekket. Dersom selskapet kan dokumentere at det er ekstraordinære utgifter forbundet med å skaffe innsyn i aksjeeierbøkene eller aksjeeierregistrene, kan disse kreves dekket av den som ber om innsyn.

Forskriften § 2 andre ledd fastsetter at utskriften skal være sendt vedkommende senest 14 dager etter at kravet kom inn til selskapet. Tidsfristen på 14 dager er en maksimalfrist for selskapet til å sende en utskrift av aksjeeierboken/aksjeeierregisteret til den som ber om innsyn. Lengden er en avveining mellom behovet for å få innsyn i rimelig tid og selskapets behov for å ha tid til å ekspedere innsynsforespørselen.

3.2 Verdipapirregisterloven

Det følger av verdipapirregisterloven § 2-1 at aksjer i norske allmennaksjeselskaper og norske ihendehaverobligasjoner, *skal* innføres i et verdipapirregister. For slike aksjer følger det av allmennaksjeloven § 4-4 at selskapets aksjeeierregister skal føres i et verdipapirregister.² Andre finansielle instrumenter *kan* registreres i VPS, jf. verdipapirregisterloven § 2-2. For norske aksjeselskaper hvis aksjer er registrert i VPS, følger det av aksjeloven § 4-4 at verdipapirregisteret utgjør aksjeboken for selskapet på samme måte som for allmennaksjeselskaper.

Med mindre annet er fastlagt i verdipapirregisterloven eller annen lov, er opplysninger i et verdipapirregister underlagt taushetsplikt jf. verdipapirregisterloven § 8-1.

Sentrale unntak i denne sammenheng er:

- rett for kontohaver til å få alle opplysninger som er registrert på en konto,
- rett for pantehaver eller rettighetshaver til andre begrensede rettigheter registrert på en konto, til å få alle opplysninger som er registrert på kontoen som kan ha betydning for rettigheten,
- rett for tingretter, namsmenn, bostyrere og lignende til å få opplysninger som er registrert om saksøkte/ skyldner el.,
- rett for enhver til å få opplysninger som er registrert om et finansielt instrument,
- rett for forskere til på visse vilkår å få innsyn i taushetsbelagt informasjon,
- rett for politi, Finanstilsyn og regulert marked til å få elektronisk tilgang til registeret (innsyn i alt) for å utføre sine lovpålagte oppgaver.

Videre fastsetter verdipapirregisterloven § 8-2 nr. 5 at dersom noen med hjemmel i lov har krav på opplysninger og opplysningene finnes i et verdipapirregister, har vedkommende rett til å få disse opplysningene fra verdipapirregisteret. Dette innebærer at reglene om alminnelig innsyn i aksjeselskapers aksjeeierbøker i aksjeloven § 4- 5, og om innsyn i

² Aksjeeierregisteret dannes ved uttrekk av informasjon om aksjeeiere fra samtlige investorkonti som inneholder selskapets aksjer.

allmennaksjeselskapers aksjeeierregister i allmennaksjeloven § 4-4, gir enhver rett til innsyn i opplysninger i aksjeeierregistre som er registrert i et verdipapirregister.

Det følger av verdipapirregisterloven § 8-5 at verdipapirregisteret kan kreve vederlag for utlevering av opplysninger til kontohavere, rettighetshavere og andre, herunder ved utlevering av endringsmeldinger og beholdningsoversikter.

3.3 Verdipapirhandeloven

Aksjeeiere eller andre personer som har eierandeler og/eller rettigheter til aksjer som passerer nærmere angitte terskelverdier i foretak som har Norge som hjemstat, og som er opptatt til handel på regulert marked, plikter å gi melding om dette til det regulerte markedet, jf. verdipapirhandeloven §§ 4-2, 4-3 og 4-5. Opplysninger om hvem som er store eiere i selskaper, og endringer av betydning for eierposisjonene, kan påvirke investorers vurdering av et selskaps verdi. Reglene om flagging skal bidra til å gjøre markedet best mulig opplyst.

Flaggeplikten utløses når en persons, enhets eller konsolidert gruppes andel av aksjer og/eller rettigheter til aksjer i selskapet når opp til, overstiger eller faller under følgende grenser: 5 prosent, 10 prosent, 15 prosent, 20 prosent, 25 prosent, 1/3, 50 prosent 2/3 og 90 prosent. Flaggemeldingen må sendes til markedet straks, og det regulerte markedet skal offentliggjøre meldingen. I henhold til verdipapirhandeloven § 17-4 kan Finanstilsynet ilegge overtredelsesgebyr ved både forsinket og uteblitt flaggmelding, og i tilfeller hvor flaggmeldinger har mangelfullt innhold.

3.4 Ligningsloven

Utgangspunktet i ligningsloven er at skattyter selv er forpliktet til å gi opplysninger om sin formue og inntekt og bidra til at skatteplikten blir klarlagt i rett tid og oppfylt, jf. ligningsloven §§ 4-1 og 4-2. Aksjer i norske og utenlandske selskaper som er egne skattesubjekter, er som hovedregel skattepliktig formue hos de eierne som etter skatteloven kapittel 2 er pliktig til å betale formuesskatt. Videre er gevinst ved realisasjon av aksjer i utgangspunktet skattepliktig, og tap ved realisasjon er i utgangspunktet fradragsberettiget, jf. skatteloven § 10-31. Dette innebærer at skattyter i utgangspunktet har en plikt til å informere skattemyndigheten om sine aksjer og verdien av disse, samt eventuelle tap eller gevinster i forbindelse med realisering av aksjene.

Ligningsloven § 5-7 bestemmer videre at "Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal gi opplysninger om forhold som har betydning for skattleggingen av aksjonærene". Opplysningsplikten blir ivaretatt ved at alle norske aksje- og allmennaksjeselskaper hvert år skal levere en Aksjonærregisteroppgave (RF-1086). Verdipapirsentralen (VPS) står for innrapportering for selskaper som er registrert hos VPS, jf. samleforskrift 17. september 2013 nr. 1092 om tredjeparters opplysningsplikt (samleforskriften) § 5-7-2.

Dersom opplysningspliktene ikke etterleves, kan Skatteetaten ilegge selskapet en daglig tvangsmulkt frem til oppfyllelse skjer, jf. ligningsloven § 10-6. Opplysninger fra Aksjonærregisteroppgaven gir Skatteetaten grunnlag til å produsere og sende ut oppgaven "Aksjeoppgaven" (RF-1088) til aksjonærene. For personlige aksjonærer inneholder oppgaven en oversikt over beholdning av aksjer, ligningsverdi, siste års utbytte, skjermingsgrunnlag, skjermingsfradrag, inngangsverdi, samt forslag til beregning av gevinst/tap ved eventuell realisasjon. Oppgaven som sendes selskapsaksjonærer, viser beholdning, mottatt utbytte og opplysninger om hva som er realisert. Aksjeoppgaven danner grunnlag for forhåndsutfylling av skattepliktige beløp i selvangivelsen (utbytte, gevinst/tap og formuesverdi).

På bakgrunn av opplysningene i Aksjonærregisteroppgaven og Aksjeoppgaven har Skatteetaten etablert et aksjonærregister for ligningsformål. Ettersom aksjonærene og selskapene kun rapporterer inn status ved utgangen av inntektsåret, vil aksjonærregisteret kun inneholde opplysninger om eierforhold og verdi ved utgangen av det enkelte år.

Innholdet i Aksjonærregisteret brukes primært til å produsere Aksjeoppgaven, til forberedende saksbehandling og ved utplukk av kontrollsubjekter. Opplysningene i aksjonærregisteret blir i tillegg brukt av SSB i deres arbeid med analyser, og i noen grad utlevert til bruk i forskning med hjemmel i ligningsloven § 3-13 nr. 3.

Opplysningene i aksjonærregisteret er i utgangspunktet underlagt taushetsplikt i henhold til ligningsloven § 3-13, hvor det heter at *«Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til ligningsforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold.»*

I Sivilombudsmannens uttalelse fra august 2015 (sak 2015/905) fremgår det at "opplysninger i det til enhver tid sist oppdaterte aksjonærregisteret i Skatteetaten, som også skal fremgå av et selskaps offentlig tilgjengelige aksjeeierbok eller aksjeeierregister, jf. aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5, ikke er å anse som taushetsbelagt etter ligningsloven § 3-13". Øvrige opplysninger i aksjonærregisteret vil være taushetsbelagt iht. ligningsloven § 3-13, med mindre opplysningene er offentlig tilgjengelig andre steder.

3.5 Regnskapsloven

Etter regnskapsloven § 7-26 skal aksjeselskap og allmennaksjeselskap i noter til årsregnskapet opplyse om selskapets 20 største aksjeeiere og deres eierandeler. Opplysning om aksjeeiere som eier under 1 prosent av aksjene, kan utelates.

For små foretak skal notene til årsregnskapet opplyse om selskapets 10 største aksjeeiere og deres eierandeler. Opplysning om aksjeeiere som eier mindre enn 5 prosent av aksjene kan utelates, jf. regnskapsloven § 7-42.

Regnskapspliktige foretak skal hvert år sende inn årsregnskap, årsberetning og eventuell revisjonsberetning til Regnskapsregisteret innen en måned etter at det er vedtatt. Selskapenes regnskapsinformasjon er av offentlig interesse, og gjennom registrering i Regnskapsregisteret blir denne informasjonen offentlig tilgjengelig i 10 år. Opplysningene i årsregnskapet med noter skal vise situasjonen i selskapet ved årsskiftet. Enhver kan bestille kopi av årsregnskap fra Regnskapsregisteret, enten elektronisk eller på papir.

Regnskapsregisteret gjennomfører kun en formalkontroll av årsregnskapet mv, og kontrollerer derfor ikke at de aksjeeieropplysninger som er oppgitt i notene til årsregnskapet er riktige.

3.6 Offentleglova

Opplysninger om registrerte aksjeeiere kan også fremkomme av dokumenter som forvaltningen mottar, for eksempel ved at utskrift av aksjeeierboken ligger ved en konsesjonssøknad eller ved at opplysninger i aksjeeierboken tas inn i søknaden. Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens dokumenter er åpne for innsyn med mindre noe annet følger av lov eller forskrift. Etter offentleglova § 13 første ledd skal "opplysningar som er underlagte tieplikt i lov eller i medhald av lov" unntas offentlighet. Taushetsplikt etter

forvaltningsloven § 13 er ikke til hinder for at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, jf. forvaltningsloven § 13a nr. 3.

Aksjeloven og allmennaksjeloven fastsetter at aksjeeierboken og aksjeeierregisteret skal være tilgjengelig for enhver. Dette tilsier at utskrift av aksjeeierboken/aksjeeierregisteret som forvaltningen mottar, er offentlig informasjon. Tilsvarende vil gjelde opplysninger som skal fremgå av selskapets offentlig tilgjengelige aksjeeierbok eller aksjeeierregister og som er inntatt i dokumenter som forvaltningen mottar.

4. DAGENS MULIGHETER FOR INNSYN I OPPLYSNINGER OM REGISTRERTE AKSJEEIERE

4.1 Innsyn hos selskapene

For aksjeselskaper som ikke er registrert i et verdipapirregister, må den som ønsker innsyn i aksjeeierboken kontakte selskapet for å få en utskrift. Som det fremgår av kapittel 3.1, plikter selskapet å levere en utskrift av aksjeeierboken senest 14 dager etter at kravet kom inn til selskapet.

Det finnes ikke noen oversikt over hvor mange innsynskrav norske aksjeselskaper samlet mottar i løpet av ett år, eller hvordan aksjeselskapene håndterer innsynskravene.

I tilfeller hvor aksjeselskaper nekter å utlevere en utskrift av aksjeeierboken, må den som ønsker innsyn ev. fremme søksmål for domstolene med krav om dom for at selskapet skal utlevere slik utskrift. Dette kan være både tid- og kostnadskrevende.

Innsynsretten er ubetinget. Aksjeloven og allmennaksjeloven stiller ingen vilkår for adgangen til å se aksjeeierboken/aksjeeierregisteret. Det følger av dette at den som krever innsyn, ikke behøver å oppgi noen grunn for at vedkommende ønsker å få innsyn i aksjeeierboken/aksjeeierregisteret. Høyesteretts kjæremålsutvalg slo fast i kjennelse publisert i Rt. 1998 s. 106 at selskapet ikke kan avslå en anmodning om innsyn i aksjeeierboken ut fra en antakelse om at henvendelsen bygger på motiver som selskapet ikke sympatiserer med. Videre følger det av kjennelsen at det er uten betydning om den som ber om opplysningene, opptrer på egne vegne, eller som representant for andre.

4.2 Innsyn hos verdipapirregistre

I henhold til verdipapirregisterloven § 3-1 kan virksomhet som verdipapirregister bare drives av foretak med tillatelse fra Finansdepartementet. Per i dag er det bare Verdipapirsentralen ASA (VPS) som er gitt tillatelse til å drive verdipapirregister.

Det er totalt ca. 6000 finansielle instrumenter registrert i VPS og 1 million kontohavere med til sammen ca. 1,3 millioner konti. VPS har valgt å benytte eksterne registerførere til å håndtere kundeforholdet mot utstederne og kontohaverne. Registerførere for VPS er typisk banker, verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for fond.³

Politi, norsk regulert marked og Finanstilsynet har direkte elektronisk tilgang til verdipapirregisteret i sin helhet etter verdipapirregisterloven. Innsynforespørsler fra forskere

³ Også andre typer foretak kan etter VPS' regelverk godkjent av Finanstilsynet, være registerførere for VPS.

og datadistributører håndteres av VPS, mens andre som søker innsyn i aksjeeierregisteret, må rette henvendelsen til registerfører for det aktuelle selskapet. Gebyr for uttak av aksjebøker avhenger av hvilke tilgangsnivåer det aktuelle selskapet betaler for. For abonnenter av Foretakstjenesten VPS Profesjonell, hvor månedsprisen avhenger av antall eiere, kan uttak av aksjebøker skje uten tillegg i pris. Gebyret for uttak av aksjebøker for andre brukere, er 80 kroner per 100 aksjonærer i uttrekket. Gebyret faktureres registerfører som igjen viderefakturerer den som ber om innsyn i aksjebøkene.

Informasjonen om aksjeeieropplysninger som hentes ut fra VPS, vil være løpende oppdatert.

4.3 Innsyn i aksjeeieropplysninger hos Regnskapsregisteret

Enhver kan bestille kopi av årsregnskapet til aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper fra Regnskapsregisteret mot å betale et gebyr. Dette innebærer at enhver kan få tilgang til de aksjeeieropplysninger som fremgår av notene til årsregnskapet. Gebyret for å få kopi av årsregnskapet elektronisk er i dag 56 kroner, og 226 kroner på papir. I høringsnotatet om endring av gebyrstrukturen ved Brønnøysundregistrene, som Nærings- og fiskeridepartementet sendte på alminnelig høring 7. oktober 2015, er det foreslått at elektronisk nedlasting av årsregnskap skal være gratis, mens avgivelse på papir skal koste 241 kroner.

Årsregnskapet er offentlig tilgjengelig dagen etter at Regnskapsregisteret har godkjent årsregnskapet.

Offentlige myndigheter har fri tilgang til Brønnøysundregistrenes nettside for bestilling av utskrifter, attester og kopier, og kan laste ned årsregnskaper gratis i pdf-format.

Tjenester for masseavgivelse av årsregnskapstall fra Regnskapsregisteret er selvfinansierende. Utgangspunktet er at offentlige etater betaler ordinær pris dersom det er behov for å «abonnere» på årsregnskapstall for å forvalte regnskapstall lokalt. Enkelte etater, slik som Statistisk sentralbyrå og Skatteetaten, har særskilt hjemmel for mottak av informasjon gratis eller til en svært lav pris. Finanstilsynet mottar regnskapsinformasjon gratis som en del av en avtale om gjensidig utveksling av registerinformasjon.

Private aktører, slik som Eniro Norge AS (proff.no), Experian og Kredinor kjøper regnskapsdata i xml-format fra Regnskapsregisteret. I tillegg inneholder leveransen også bildekopi av årsregnskapene, hvor de bl.a. henter ut informasjon om aksjeeiere, lønn til daglig leder o.l.

4.4 Innsyn i Skatteetatens aksjonærregister

Innsynsforespørsler i Aksjonærregisteret blir behandlet etter reglene i offentleglova. Hovedregelen om innsyn følger av offentleglova § 3, hvor det heter at "Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følger av lov eller forskrift med heimel i lov."

Etter offentleglova § 9 kan det kreves innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til organet dersom sammenstillingen kan gjøres med "enkle framgangsmåtar". Skatteetaten har vært tilbakeholdne med å gi innsyn i Aksjonærregisteret. Hovedgrunnen til dette var at en sammenstilling av dataene ikke kunne skje med "enkle framgangsmåtar", og at arbeidsbyrden ved en sammenstilling ville overskride grensen for hva

organet kan pålegges etter offentleglova § 9. I tillegg til dette har Skatteetaten også vist til at en del av innholdet i registeret er underlagt taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13.

Sivilombudsmannen ga i en uttalelse i juli 2014 (Sak 2013/2480) sin støtte til dette synet: "*I lys av de føringer som gis i forarbeidene, finner ombudsmannen at en slik arbeidsbelastning ligger utenfor det som kan kreves etter § 9. Skattedirektoratet har ikke databaserte løsninger «som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoer.» Tvert imot er det nødvendig med «meir tidkrevjande manuelle operasjonar.» Bestemmelsen gir følgelig ikke Kommunal Rapport rettslig grunnlag for å kreve en sammenstilling av opplysninger fra Skatteetatens aksjonærregister som gir en fullstendig oversikt over «hvem som eier hvilket antall aksjer i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper.»*"

Etter Sivilombudsmannens uttalelse, se sak 2015/905, se nærmere under kapittel 3.4, valgte Skatteetaten likevel å gi innsyn i et uttrekk fra aksjonærregisteret selv om dette medførte en arbeidsbyrde som overskred grensen for hva organet kan pålegges etter offentleglova § 9.

Uttrekket inneholder en oversikt over alle aksjonærer i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper som har levert oppgaver til aksjonærregisteret (både børsnoterte og unoterte aksjeselskaper.) Dette inkluderer enkelte opplysninger om aksjonærene, herunder navn, postnummer og fødselsår/orgnr., og opplysninger om aksjonærenes eierposter (antall aksjer per 31.12) og aksjetype. Utgangspunktet var at uttrekket, i størst mulig grad, skal samsvare med de opplysninger som fremgår av selskapenes aksjeeierbøker/aksjeregister, og derfor er offentlig tilgjengelige. Aksjonærregister inneholder en lang rekke opplysninger ut over dette og det måtte derfor foretas et arbeid med å trekke ut de relevante opplysningene.

Uttrekket har i praksis blitt utlevert som en semikolonseparert tekstfil distribuert på minnepinne. Uttrekket er bearbeidet ved at enkeltopplysninger er fjernet i samsvar med de kriterier som benyttes for skattelistene. Dette omfatter enkeltopplysninger som fullstendig adresse, fødselsdato og fødselsnummer, samt utsatte og sårbare grupper av aksjonærer. Dagens løsning for distribusjon av uttrekket er å lage en kryptert minnepinne som leveres ut etter innsynsbegjæring. Det foreligger minst to bearbejdede versjoner av uttrekket som er tilgjengeliggjort på internett. Den ene av disse har funksjonalitet som gjør det mulig å søke på enkeltpersoners samlede aksjeposter i ulike selskaper (såkalt «kryssøk»).

4.5 Private løsninger

I tillegg til VPS finnes det andre private aktører som distribuerer foretaksinformasjon via egne nettsider, herunder opplysninger om eierskap i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Proff og Purehelp er eksempler på slike distributører. Disse private aktørene krever i utgangspunktet ingen betaling fra verken selskapene eller brukerne av tjenesten.

Aktørene innhenter data blant annet fra Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå. Når det gjelder eierskapsinformasjon, fremgår det av nettsiden www.proff.no at "*Proff® henter informasjon vedrørende aksjonærer og eierposter fra notene til siste årsregnskap innlevert til Regnskapsregisteret. Informasjonen gjenspeiler derfor aksjonærer ved utgangen av siste regnskapsår og oppdateres automatisk på proff.no innen tre uker etter at regnskapet er godkjent i Regnskapsregisteret.*" Det fremgår videre av nettsiden at hvis selskapet ønsker å oppdatere informasjonen på Proff® med endringer i aksjonærforhold som har skjedd etter innlevering av siste årsregnskap, må selskapet sende inn skriftlig dokumentasjon (utskrift fra aksjeboka).

Siden disse private nettsidene (registrene) i stor grad henter informasjonen om aksjeeiere fra Regnskapsregisteret, vil opplysningene om aksjeeiere hovedsakelig være oppdaterte per årsskiftet.

I tillegg til eierskapsinformasjon leverer slike private tjenesteleverandører også annen informasjon om bedriftene, som roller og regnskapstall. De tilbyr også mot betaling mer detaljert informasjon, slik som for eksempel informasjon om fullmaktsforhold. De har også gjerne søkefunksjoner tilgjengelig, noe som muliggjør oversikt over blant annet enkeltpersoners eierinteresser, eiersammenhenger og konsernkombinasjoner, personnettverk i styrene osv.

5. ANDRE LANDS LØSNINGER

5.1 Sverige

Alle svenske aksjeselskaper (aktiebolag) skal føre en fortegnelse over aksjer og aksjeeiere; en aksjebok. Aksjeboken skal blant annet angi aksjeeiernes navn, postadresse, samt person-, organisasjonsnummer eller annet identifiseringsnummer.

Aksjeboken er offentlig. Nærmere bestemmelser om aksjebokens offentlighet er fastsatt i den svenske aktiebolagslagen kapittel 5 §§ 10 og 19. Bestemmelsene er noe forskjellig for selskaper som anvender et manuelt aksjehåndteringssystem (kupongbolag) og sammenlignet med selskaper hvor aksjene er kontoførte (avstänningsbolag).

I *kupongbolag* skal aksjeboken holdes tilgjengelig hos selskapet for alle som ønsker innsyn. Dersom aksjeboken føres med automatisk behandling, skal selskapet gi enhver som ber om innsyn anledning til å ta en utskrift eller annen fremstilling av aksjeboken hos selskapet. Utskriften eller fremstillingen skal være oppdatert, dvs. avspeile forholdene på det tidspunktet innsynskravet er fremsatt.

I likhet med kupongbilag, skal aksjeboken i *avstänningsbolag* holdes tilgjengelig for den som ønsker innsyn. Føres aksjeboken med automatisk behandling, skal innsyn gis ved at en utskrift eller annen fremstilling av aksjeboken holdes tilgjengelig hos selskapet. En utskrift eller fremstilling skal også holdes tilgjengelig hos den sentrale verdipapirsentralen (värdepappersförvararen) (Euroclear Sweden AB).

På et par områder er aksjebokens offentlighet mer begrenset i avstänningsbolag enn i kupongbilag. Utskriften eller fremstillingen av aksjeboken i et avstänningsbolag kan være opp til tre måneder gammel. Enhver har imidlertid krav på å få en oppdatert utskrift mot betaling. Videre skal utskriften eller fremstillingen ikke omfatte aksjeeiere som eier 500 aksjer eller færre. Denne begrensningen er begrunnet med at verken samfunnet eller allmennheten har noen berettiget interesse å vite navnene på eiere til så små aksjeposter. Begrensningsregelen gjelder ikke dersom samtlige aksjer har én og samme eier. Selv om det totale antallet aksjer i selskapet i et slikt tilfelle utgjør høyst 500 aksjer – og aksjeeierens innehav ikke overstiger 500 aksjer – må utskriften inneholde informasjon om aksjeeieren.

En aksjeeier i et avstänningsbolag kan overlate sine aksjer til noen andre til forvaltning. Etter oppdrag fra aksjeeieren kan da forvalteren føres inn i aksjeboken i stedet for aksjeeieren. Aksjeboken gir ingen opplysning om hvem som eier forvalterregistrerte aksjer. Den sentrale verdipapirsentralen må imidlertid for hvert avstänningsbolag opprette en sammenstilling over aksjeeiere med flere enn 500 forvalterregistrerte aksjer i selskapet. En høyst tre måneder

gammel utskrift av sammenstillingen skal holdes tilgjengelig for enhver hos selskapet og hos verdipapirsentralen. Enhver har også rett til å få en oppdatert utskrift hos verdipapirsentralen mot å betale de faktiske kostnadene. I prinsippet gjelder altså den samme offentlighet for eierskap til forvalterregistrerte aksjer som i andre aksjer.

Det finnes ikke noe sentralt aksjeeierregister i Sverige. Det pågår et arbeid i Sverige med å gjennomføre EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, som skal være gjennomført innen juni 2017. Direktivet krever at opplysninger om egentlige eiere i blant annet aksjeselskaper samles i et sentralt register. En form for sentral registrering av eierskap/innflytelse i selskaper, kommer derfor til å bli gjennomført i Sverige. Spørsmål om hvordan direktivets krav skal gjennomføres i svensk rett, utgreies av en utreder som skal avgi sin utredning i desember 2015.

5.2 Danmark

I Danmark ble det 15. desember 2014 etablert et sentralt offentlig eierregister (Det Offentlige Ejerregister). Alle virksomheter av typen iverksetterselskaper, anpartsselskaper, aksjeselskaper og partnerselskaper plikter å offentliggjøre personer og selskaper som eier 5 prosent eller mer av kapitalen eller stemmerettighetene. Informasjonen skal registreres i "Det Offentlige Ejerregister", og opplysningene er offentlig tilgjengelig i det Centrale Virksomhedsregister. Opplysningene i eierregisteret er søkbare. For nærmere informasjon om eierregisteret se <https://erhvervsstyrelsen.dk/det-offentlige-ejerregister>

De fleste selskaper i Danmark skal fortsatt føre "ejerbog". Eierboken er selskapets egen fortegnelse over samtlige kapitaleiere og panthavere. Selskapet kan velge å gjøre eierboken offentlig tilgjengelig, men det er ikke et krav. Eierboken skal være tilgjengelig for offentlige myndigheter, for eksempel skattemyndighetene. Selskapet kan velge å føre eierboken selv, anvende en løsning fra en profesjonell tilbyder eller anvende Erhvervsstyrelsens online-system, hvorfra utvalgte opplysninger kan overføres automatisk til Det Offentlige Ejerregister.

Erhvervsstyrelsen sendte 20. oktober 2015 på høring et utkast til lovforslag om registrering av egentlige eiere for å følge opp kravene i fjerde hvitvaskingsdirektiv. Lovforslaget omhandler endringer i en rekke danske lover, herunder selskapsloven, lov om visse ervervsdrivende virksomheder, lov om ervervsdrivende fonde og lov om finansiell virksomhet. Forslaget innebærer at det skal foretas en registrering av egentlige eiere i selskaper og andre tilsvarende juridiske personer. Egentlige eiere er i lovutkastet definert som den fysiske person som ultimat direkte eller indirekte eier eller kontrollerer en vesentlig del av eierandelene eller stemmerettighetene eller på anden måter utøver kontroll, bortsett fra eiere i selskaper som handles på regulert marked. Formålet er å medvirke til økt gjennomsiktighet og å gjøre det vanskeligere å gjemme seg bak forskjellige selskapskonstruksjoner. Nærmere informasjon om høringsforslaget finnes her: <https://erhvervsstyrelsen.dk/lovforslag-om-reelle-ejere-i-hoering>

5.3 Finland

I likhet med Norge er opplysninger om aksjeinnehav i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper i Finland offentlig. Nærmere regler er fastsatt i den finske Aktiebolagslagen (624/2006). Opplysninger om aksjeeierskap skal være tilgjengelig ved selskapets hovedkontor eller hos verdipapirsentralen hvis selskapets aksjer er tilknyttet et verdipapirhandelssystem.

Hvis selskapets aksjer ikke er tilknyttet et verdipapirregister, skal aksjeeierboken og aksjeeierregisteret holdes tilgjengelig for enhver ved selskapets hovedkontor. Enhver har rett til å få utskrift av aksjeeierboken, aksjeeierregisteret eller deler av disse mot å betale de faktiske kostnadene for selskapet knyttet til å utlevere utskriften.

Hvis selskapets aksjer er tilknyttet et verdipapirregister, har enhver rett til å få innsyn i aksjeeierregisteret hos verdipapirregisteret. Hvis selskapet har en online-tilkobling til verdipapirregisteret, har man også rett til å få innsyn ved selskapets hovedkontor. Utskrift av aksjeeierregisteret og "ventelister", eller deler av disse skal gjøres tilgjengelig på samme vilkår som nevnt ovenfor. Følgende opplysninger er imidlertid ikke offentlig: personlig identitetsnummer (identitetskode), betalingsadressen, skatteopplysninger og opplysninger om salgskontoen hvor aksjene som skal selges er registrert.

Det finske Handelsregisteret er et offentlig register som inneholder informasjon om virksomheter og selskaper. Som hovedregel plikter alle virksomheter å være registrert i Handelsregisteret. Virksomhetene plikter også å melde endringer i registrerte opplysninger til Handelsregisteret. De fleste virksomheter plikter også å sende inn sine finansregnskap (årsregnskap) til Handelsregisteret. Eierskapsinformasjon er derfor offentlig i den finske Patent- og registerstyrelsen som administrerer Handelsregisteret.

Det finske Finansdepartementet forbereder for tiden lovgivning for å gjennomføre nye hvitvaskingsregler som oppfyller EUs forslag til nytt fjerde hvitvaskingsdirektiv. Eiere og begunstigede som har mer enn 25 pst. av aksjene eller stemmerettighetene skal rapporteres til registeret.

5.4 Storbritannia

The Companies Act 2006 fastsetter hvilke opplysninger som aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper (private and public limited companies) plikter å sende til Storbritannias registermyndighet for selskaper (Companies House). Dette omfatter bl.a. opplysninger om aksjonærsammensetningen ved stiftelsen og meldinger om endringer i kapitalstrukturen. Opplysninger som blir sendt til registermyndigheten blir, med mindre det er fastsatt særskilte unntak i Companies Act, registrert og gjort tilgjengelig for allmennheten.

Selskaper med aksjer som ikke er notert på et regulert marked, må opplyse registermyndigheten om enhver endring i aksjonærsammensetningen (navn og antall aksjer) en gang i året når de leverer "annual return". Dette er en årlig rapportering av opplysninger som registreres hos registermyndigheten. En komplett oversikt over aksjeeierne må leveres ved hver tredje "annual return".

Selskaper med aksjer notert på et regulert marked skal i "annual return" oppgi navn og adresse for aksjeeiere som har mer enn 5 pst. eierandel i selskapet på datoen for avgivelsen av "annual return". Visse noterte selskaper omfattes av det britiske finanstilsynets (Financial Services Authority) regler om offentliggjøring og åpenhet og skal iht. til disse reglene opplyse om aksjeeierinformasjon. Slike selskaper trenger ikke å gi opplysninger om aksjeeiere i "annual return".

Grunnleggende informasjon om aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper, inkludert kopier av selskapenes stiftelsesdokumenter og "annual return", er tilgjengelig gratis fra Companies House.

Fra 2016 skal Storbritannia etablere et register over personer med betydelig kontroll (egentlige eiere) i selskaper. Registeret skal ivareta kravene i det fjerde hvitvaskingsdirektivet, og vil reguleres av Small Business, Enterprise & Employment Act 2015. Opplysninger om loven finnes her: <https://www.gov.uk/government/collections/small-business-enterprise-and-employment-bill>

6. MULIGE ALTERNATIVE LØSNINGER

6.1 Innledning

Gjennomgangen i kapittel 3 og 4 viser at det allerede i dag finnes en rekke kilder til informasjon om registrerte aksjeeiere som enhver kan kreve innsyn i.

Den mest fullstendige og oppdaterte informasjonen finnes i selskapenes egne aksjeeierbøker og i aksjeeierregistre som er registrert i et verdipapirregister (VPS). Aksjeeierboken og aksjeeierregisteret er viktige kilder til eierinformasjon, som enhver har krav på innsyn i. I prinsippet er det derfor i dag full åpenhet om hvem som er registrerte aksjeeiere i norske aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Aksjeeierboken og aksjeeierregisteret er imidlertid ikke alltid lett tilgjengelig, ettersom man må kontakte selskapet eller selskapets kontofører for å få innsyn, og det kan ta noe tid før selskapet oversender utskrift av aksjeeierboken. Med unntak av aksjeeieropplysninger i allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper registrert i et verdipapirregister, er det i dag ingen offentlig tilgjengelige registre eller tjenester som gir samlet oppdatert oversikt over aksjeeieropplysninger i norske aksjeselskaper. Informasjonen ligger spredt hos hvert enkelt selskap.

Etter at Skatteetaten i form av uttrekk på minnepinne utleverte opplysninger om registrerte aksjeeiere i skatteetatens aksjonærregister, har private tjenesteaktører bearbeidet og tilgjengeliggjort informasjonen på internett. Det er tilrettelagt for ulike søkefunksjonaliteter, herunder på enkeltpersoners samlede aksjeposter i ulike selskaper. Skattedirektoratets aksjonærregister inneholder imidlertid kun opplysninger om eierforhold i selskapet ved utgangen av inntektsåret det rapporteres for, og informasjonen som er gjort tilgjengelig og søkbar, gir derfor ikke nødvendigvis et riktig bilde av det reelle eierforholdet i ulike selskaper.

Opplysninger om aksjeeiere og eierposter i Regnskapsregisteret gjenspeiler aksjeeiere ved utgangen av siste regnskapsår. Også her er det en ulempe at opplysninger om aksjeeierne ikke er løpende oppdatert. I tillegg gir ikke Regnskapsregisteret en fullstendig oversikt over aksjeeiere i norske selskaper siden selskapene etter regnskapsloven ikke er pålagt å opplyse om samtlige aksjeeiere i selskapet i notene til årsregnskapet.

Opplysninger om aksjeeiere og eierposter på private foretaksinformasjonssider er hentet fra Regnskapsregisteret og gjenspeiler derfor normalt aksjeeiere og aksjeinnehav ved utgangen av siste regnskapsår. Med mindre selskapene av eget initiativ sender inn oppdatert eller mer fullstendig aksjeeierinformasjon til den som driver den private netttjenesten enn det som fremgår av årsregnskapet, vil heller ikke aksjeeieropplysningene på de private bedriftsinformasjonssidene være løpende oppdaterte eller fullstendige.

I kapittel 6.2 til 6.6 redegjøres det for følgende alternativer som kan gi bedre tilgang til opplysninger om aksjeeiere sammenlignet med de mulighetene som finnes i dag. Alternativene som skisseres er:

- Tilrettelegging for søk i uttrekk av eierinformasjon fra Skatteetatens aksjonærregister

- Hvert selskap pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig
- Elektronisk aksjeeierbok i Altinn
- Aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene
- Aksjeeieropplysningsregister i privat regi

6.2 Tilrettelegging for søk i uttrekk av eierinformasjon fra Skatteetatens aksjonærregister

Som redegjort for under kapittel 4.4, har Skatteetaten etter innsynsforespørsler gjort tilgjengelig tekstfiler med informasjon fra aksjonærregisteret, som i henhold til aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5 skal fremgå av selskapenes aksjebøker/aksjeregister. Deretter har informasjonen av private aktører blitt bearbeidet og gjort tilgjengelig for søk på internett.

En midlertidig løsning som vil kunne bidra til økt sentralisering av selskapsinformasjon og kontinuitet, er at informasjonen fra Skatteetatens aksjonærregister gjøres tilgjengelig for søk via Brønnøysundregistrenes nettsider. En slik løsning kan etableres ved at Skatteetaten hvert år tar et tilsvarende uttrekk fra det som er gitt ut fra Aksjonærregistret i dag, og at filen oversendes til Brønnøysundregistrene på et forhåndsdefinert tidspunkt.

Filen kan deretter legges ut for nedlasting via en link på Brønnøysundregistrenes nettsider. Det foretas ingen bearbeiding av filen fra Brønnøysundregistrenes side, noe som innebærer at filen fra Skatteetaten ikke oppdateres med endringer fra Enhetsregisteret. Typisk at selskap «A» har endret navn til «B», eller har endret adresse. Tilrettelegging for nedlasting vil imidlertid åpne for at private aktører kan sammenstille informasjonen med annen tilgjengelig informasjon, med potensielt uønskede konsekvenser.

Filen fra Skatteetaten kan også legges inn i en database hos Brønnøysundregistrene og kobles mot Enhetsregisteret. Dette innebærer at det er Enhetsregisteret som styrer hvilket navn og adresse som vises i tilknytning til organisasjonsnummeret. Videre kan det i Brønnøysundregistrene etableres et grafisk grensesnitt på nett som gjør det mulig for enhver å søke opp et selskap for å få en oversikt over aksjeeierne i et bestemt selskap, og å søke opp en aksjeeier (det være seg fysisk eller juridisk person) for å få en oversikt over alle aksjer vedkommende står registrert med. Søkekriteriet vil i begge tilfeller være organisasjonsnummer og/eller navn. I tillegg kan det legges opp til at aksjeeiere kan søkes opp via adresse (postnummer/sted).

Med unntak av det første året, vil opplysningene årlig kunne være tilgjengelige rundt 1. april på Brønnøysundregistrenes nettsider. Det antas at en midlertidig distribusjonsløsning basert på ovennevnte skisse vil kunne realiseres i løpet av tre til fem måneder etter oppstart av prosjektet.

Om også fødselsnummer inkluderes i uttrekket fra SKD, vil eierdata kunne gjøres tilgjengelig gjennom maskinelle spørringer (eksempelvis web-service), for offentlige myndigheter og andre med «begrunnet behov» som eksempelvis finansinstitusjoner, noe som vil kunne bidra til å lette institusjonenes kundekontroll etter hvitvaskingsregelverket. Fødselsnummeret vil kun benyttes som identifikator for å legge til rette for maskinelle oppslag, og vil derfor ikke bli tilgjengeliggjort ved innsynsforespørsler.

Vurdering

En innsynsløsning hos Brønnøysundregistrene med informasjon om aksjeeiere basert på opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister vil, på samme måte som de løsninger som nå er gjort tilgjengelig av private tjenesteaktører, kun inneholde opplysninger ved utgangen av inntektsåret rapporteringen gjelder. Løsningen vil dermed ikke være et fullgodt alternativ til søk om aksjeeierinformasjon. Sammenlignet med dagens situasjon, vil imidlertid etablering av faste rutiner for videredistribusjon via Brønnøysundregistrene bedre forutberegneligheten både med hensyn til at informasjonen gjøres tilgjengelig for offentligheten og når dette skjer. Tilgjengeliggjøring av opplysninger fra Skatteetatens aksjonærregister hos Brønnøysundregistrene, vil også kunne ha en merverdi da andre opplysninger som er relevant for eierskap og kontroll, kan søkes opp samme sted, se blant annet rapporten «Åpent eierskap».

6.3 Hvert selskap pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig

VPS gir en samlet og oppdatert oversikt over aksjeeiere i allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper med aksjer registrert i et verdipapirregister. Enhver kan henvende seg til selskapet eller selskapets kontofører for å få denne informasjonen. Dette kan tilsi at innføring av en eventuell plikt for selskaper til å tilgjengeliggjøre opplysninger om egne aksjeeiere bare bør gjelde for aksjeselskaper hvis aksjer ikke er registrert i et verdipapirregister.

Løsningen vil innebære at aksjeselskaper får plikt til gjøre aksjeeierboken eller opplysningene i denne offentlig tilgjengelig, men at selskapene selv velger hvor dette skal offentliggjøres. Selskapet kan velge å legge ut slik informasjon på egne nettsider, eller eventuelt at selskapet sørger for at informasjonen er tilgjengelig hos nettsider til eksterne private leverandører.

Det er i dag ca. 265 000 aksjeselskaper registrert i Foretaksregisteret som fører aksjeeierbok. Det foreligger ikke tall som viser hvor mange av disse selskapene som har egne nettsider hvor informasjon om eiere kan gjøres offentlig tilgjengelig.

Vurdering

En plikt for aksjeselskaper til å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig vil gjøre det lettere for myndighetene, pressen og andre å få tilgang til slik informasjon, ved at disse slipper å kontakte selskapet for å få en utskrift av aksjeeierboken. Siden selskapene skal stå fritt til velge hvor opplysningene skal legges ut, vil informasjon om eiere i norske aksjeselskaper imidlertid fortsatt være spredt. Det kan gjøre det tidkrevende og vanskelig å skaffe seg oversikt over aksjeeierposter. Det vil heller ikke gjøre løsningen særlig egnet for blant annet statistiske formål, til bruk for myndighetene eller rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. Det vil også være vanskelig å følge opp og kontrollere at selskapene overholder en slik forpliktelse.

6.4 Elektronisk aksjeeierbok i Altinn

Nærings- og fiskeridepartementet ga i brev 4. juli 2014 Brønnøysundregistrene i oppdrag å utarbeide en rapport med begrunnet forslag til konseptvalg for en løsning som sikrer større åpenhet om eiere av aksjeselskaper, for eksempel i tilknytning til Foretaksregisteret, som gjør det mulig å opprette og oppdatere opplysninger om aksjeeiere (aksjeeierboken) elektronisk.

Brønnøysundregisteret leverte sin rapport "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn" 4. november 2014. I rapporten foreslår Brønnøysundregistrene et konsept som innebærer en helhetlig elektronisk løsning som omfatter opprettelse av aksjeeierbok i Altinn, føring av aksjeeierbok, melding om eierskifte og pantsettelse av aksjer og innsyn i aksjeeierboken. Videre redegjør

Brønnøysundregistrene for endringsbehov i aksjeloven. Rapporten med vedlegg ligger ved dette høringsnotatet. Nedenfor er et sammendrag av forslagene i rapporten.

Nærmere om forslaget

I rapporten foreslås det at Brønnøysundregistrene sørger for at alle aksjeselskaper registrert i Foretaksregisteret, og som ikke har aksjene registrert i et verdipapirregister, får tildelt en elektronisk aksjeeierbok i Altinn. Opprettelsen av disse aksjeeierbøkene vil skje automatisk ved driftsetting av løsningen, men aksjeeierboken vil være tom og må derfor fylles med aksjeeierinformasjon. Ansvar for å fylle ut denne informasjonen og for å oppdatere opplysningene ved aksjeeierendringer vil måtte påligge styret. For de rundt 265 000 aksjeselskapene som er registrert i Foretaksregisteret i dag kan det vurderes om aksjeeierinformasjon som er innrapportert til Skatteetatens aksjonærregister i større eller mindre grad kan benyttes til å forhåndsutfylle aksjeeierboken.

Brønnøysundregistrene lanserte 30. oktober 2015 en løsning som åpner for elektronisk stiftelse av aksjeselskap i Altinn. Ved stiftelse av aksjeselskap skal det utarbeides et stiftelsesdokument som blant annet viser stifternes navn eller foretaksnavn, adresse og fødselsnummer eller organisasjonsnummer, og antallet aksjer som skal tegnes av hver av stifterne. Ved bruk av løsningen elektronisk stiftelse av aksjeselskap i Altinn, vil opplysningene i stiftelsesdokumentet kunne overføres automatisk til den elektroniske aksjeeierboken. Dette vil spare styret for merarbeidet ved å måtte føre inn opplysningene på ny. Styret vil imidlertid måtte føre inn senere endringer selv i den elektroniske aksjeeierboken.

Nye selskaper som ikke anvender løsningen elektronisk stiftelse av aksjeselskap i Altinn, vil måtte føre inn opplysningene om aksjeeiere i den elektroniske aksjeeierboken etter at selskapet er registrert i Foretaksregisteret.

Det fremgår av rapporten at føring av elektronisk aksjeeierbok i Altinn kan enten foretas via et sluttbrukersystem eller via Altinn-portalen. Altinn har en funksjonalitet for integrasjon mot sluttbrukersystemer. Alle oppdateringer vil da håndteres i sluttbrukersystemet. Selskaper som velger å føre aksjeeierboken direkte i Altinn-portalen, vil få en arbeidsflate hvor de kan se og oppdatere aksjeeierboken, samt behandle meldinger om eierskifte og pant som er sendt inn.

Uansett om aksjeeierboken føres via Altinn-portalen eller via et sluttbrukersystem vil dataene lagres i en database hos Brønnøysundregistrene. Både gjeldende og historiske data fra aksjeeierboken vil dermed være tilgjengelig i Altinn for selskapet og aksjeeierne.

Elektronisk aksjeeierbok i Altinn vil ha en integrasjon mot Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Folkeregisteret. Dette vil sørge for god kvalitet på aksjeeiernivå med hensyn til person- og foretaksopplysninger. I tillegg legger forslaget til løsning opp til at man kan styre tilgangen til tjenesten i Altinn og hva som skal være mulig å gjøre i tjenesten, basert på disse opplysningene.

Konseptet som er foreslått i rapporten «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn» innebærer at innføring i aksjeeierboken i Altinn skal være en forutsetning for å kunne utøve aksjonærrettigheter, for eksempel å stemme på generalforsamlingen. Dette innebærer at den samlede løsningen vil være noe mer enn et rent aksjeeieropplysningsregister

Innsyn

Brønnøysundregistrene har vurdert to ulike løsninger for innsyn. Etaten har ved vurderingen lagt som forutsetning at det dreier seg om innsyn i en aksjeeierbok, hvis funksjon er å gi opplysninger om eierforholdet i det enkelte aksjeselskapet, og ikke eierforhold på tvers av flere selskaper. Det første alternativet er en innsynstjeneste i Altinn. Dette kan for eksempel gjøres på samme måte som man kan bestille firmaattest fra "Produkter og tjenester" fra Brønnøysundregistrene. Dette alternativet innebærer at den som ønsker innsyn må logge seg inn for å kunne få innsyn i aksjeeierboken til et selskap. Det andre alternativet er en innsynstjeneste uten krav om innlogging. Brønnøysundregistrene mener det er mest hensiktsmessig med en innsynstjeneste i Altinn.

Opprettelse av et system med elektronisk aksjeeierbok i Altinn vil gjøre det mulig å sammenstille dataene i de ulike aksjeeierbøkene. Dette medfører at det vil være mulig å presentere alle aksjene en fysisk eller juridisk person eier på tvers av aksjeeierbøkene. Det fremgår av rapporten at det vil være teknisk løsbart å innrette løsningen slik at enhver kan få innsyn i en persons samlede aksjeholdning uavhengig av om innsynstjenesten krever innlogging eller ikke.

Brønnøysundregistrene skriver i rapporten på side 22:

"På den ene siden vil et søk på person som gir treff på tvers av selskaper, gi bedre innsyn i eierskap- og maktstrukturer i samfunnet. Man vil enkelt kunne se hvilke aksjer en person eier.

På den andre siden mener vi at formålet med aksjeeierboken ikke er å gi innsyn i alle aksjene en aksjeeier eier, men hvem som eier aksjene i det konkrete selskapet jf. aksjeloven § 4-6.

Dette innebærer at vi i vår personvernutredning ser at det er behov for å få fastsatt et rettslig grunnlag dersom det skal gis et slikt innsyn."

Når det gjelder hvilken informasjon enhver skal kunne få innsyn i, foreslår Brønnøysundregistrene at dette er begrenset til å slå opp i aksjeeierboken til et enkelt selskap. Det vil si at personer gis samme tilgang til aksjeeieropplysninger som etter dagens ordning hvor man har krav på å få en utskrift av aksjeeierboken fra selskapet. Ut fra en personvern vurdering mener Brønnøysundregistrene at innsynstjenesten ikke bør innrettes slik at enhver skal kunne foreta søk på person for å få opp vedkommende persons totale aksjeholdning i aksjeselskaper som er registrert i Foretaksregisteret.

Brønnøysundregistrene foreslår at offentlige myndigheter gis mulighet til utvidet innsyn, og slik at de kan få tilgang til fysiske og juridiske personers samlede aksjeposter i norske aksjeselskaper. Etter Brønnøysundregistrenes syn bør offentlige myndigheter også ha mulighet til å få innsyn i historiske data. En slik løsning vil gjøre det enklere å se konsernstrukturer og hvem som er reelle rettighetshavere.

Utvidet innsyn for offentlige myndigheter vil gi disse mulighet til å gjennomføre sine oppgaver mer effektivt. For eksempel kan Statistisk sentralbyrå (SSB) lettere nytte systemet til statiske formål. For politiet vil utvidet innsyn kunne gjøre det lettere å avdekke økonomisk kriminalitet. Brønnøysundregistrene skriver at hvilke offentlige myndigheter som skal ha mulighet for utvidet innsyn må reguleres nærmere.

Også enkelte andre aktører enn offentlige myndigheter vil kunne ha et begrunnet behov for utvidet innsyn. Som eksempler nevnes i rapporten banker slik at disse kan foreta kundekontroll etter hvitvaskingsregelverket, arvinger og bostyrere.

En annen gruppe med behov for utvidet innsyn som er nevnt i rapporten er pressen. I rapporten på side 24 viser Brønnøysundregistrene til at de *"har fått en henvendelse fra Kommunal Rapport som viser til Stortingets vedtak om å «styrke journalisters mulighet til å utøve undersøkende journalistikk»"* Det fremgår av rapporten at Brønnøysundregistrene mener at dette best kan løses ved en online tilgang for pressen.

Som for offentlige myndigheter, må retten til utvidet innsyn for andre og deres bruk av opplysningene reguleres nærmere.

Særlig om innsyn i aksjeeierregister for selskaper registrert i et verdipapirregister

Rapporten beskriver også mulige løsningsalternativer for tilgjengeliggjøring av opplysninger om aksjeeiere i aksjeselskaper registrert i et verdipapirregister. Teknisk er det imidlertid løsbart å utforme løsningen slik at den kan gi mulighet for tilgjengeliggjøring av opplysninger om aksjeeiere i allmennaksjeselskaper.

Det fremgår av rapporten at Verdipapirsentralen (VPS) er nødt til å foreta et uttrekk av opplysninger fra verdipapirregisteret for at det skal kunne gis innsyn om aksjeeierne i aksjeselskaper registrert i VPS. Dette uttrekket utføres av VPS hver kveld kl. 23.

Det foreslås to ulike alternativer for å gi innsyn i dette uttrekket:

- Det ene alternativet innebærer at det i Altinn etableres en søkefunksjonalitet med krav om innlogging som gjør at brukeren kun behøver å forholde seg til en plattform. Søket vil gi treff uavhengig av om selskapet er registrert i VPS eller fører elektronisk aksjeeierbok. Ved spørringer mot VPS-registrerte selskaper vil Altinn bli definert som bruker og slipper inn til forhåndsdefinerte tjenester i VPS. Data fra den enkelte spørring vil bli levert fra VPS til Altinn som presenterer dataene. Det har vært reist spørsmål om det skal legges inn en forsinkelse i innsynsløsningen for de aksjeselskapene som er registrert i VPS. Eksempelvis slik at innsynet gis i det uttrekket fra VPS som ligger X antall dager tilbake i tid. Dette er begrunnet i hensynet til det norske verdipapirmarkedet og dets aktører.
- Det andre alternativet er at innsyn i opplysninger om aksjeeiere i selskaper registrert i VPS forblir som den er i dag. Selv om dette alternativet ikke tilbyr like lett innsyn i aksjeeiere i selskaper som er registrert i VPS, så vil det være mulig å få treff i søketjenesten i Altinn med informasjon om at selskapet er registrert i VPS.

VPS har uttalt at dersom opplysningene fra verdipapirregisteret skal gjøres tilgjengelig for allmennheten via Altinn må de må få dekket sine kostnader til utlevering av opplysninger med et rimelig fortjenestelement.

Vurdering

Løsningen elektronisk aksjeeierbok i Altinn innebærer at opplysninger om aksjeeiere i aksjeselskaper som fører aksjeeierbok vil være samlet ett sted, og ikke spredt slik situasjonen er i dag. Et krav om at innføring i aksjeeierboken i Altinn er nødvendig for å utøve aksjonærrettigheter, vil samtidig gi aksjeeierne et sterkt incitament til å la seg føre inn i aksjeeierboken. Det kan bidra til at opplysningene som er registrert er mest mulig oppdaterte. Rapporten beskriver også mulige løsningsalternativer for tilgjengeliggjøring av opplysninger om aksjeeiere i aksjeselskaper registrert i et verdipapirregister. Som det fremgår ovenfor er det imidlertid teknisk løsbart å utforme løsningen slik at den også kan gi mulighet for

tilgjengeliggjøring av opplysninger om aksjeeiere i allmennaksjeselskaper. Dersom dette skjer, vil løsningen innebære at informasjon om aksjeeiere i norske aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper kan hentes fra en og samme innsynsportal. Samlet sett vil løsningen gi allmennheten bedre tilgang til opplysninger om aksjeeiere enn situasjonen er i dag,

Løsningen kobles mot Altinn og vil dermed legge til rette for gjenbruk av data. Dette vil være i samsvar med regjeringens målsetning om forenkling.

6.5 Aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene

Nærings- og fiskeridepartementet ga den 27. oktober 2015 Brønnøysundregistrene i oppdrag å utrede et alternativ til konseptet "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn for å oppfylle anmodningsvedtaket fra Stortinget. Brønnøysundregistrene ble bedt om å utarbeide et konsept for et aksjeeieropplysningsregister med innrapporteringsløsning for aksjeselskap som fører aksjeeierbok. I tillegg ble Brønnøysundregistrene bedt om å beskrive en innsynsløsning som ikke bare omfatter de rapporteringspliktige aksjeselskapene, men som også gir mulighet for innsyn i opplysninger om aksjeeiere i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper som er registrert i et verdipapirregister. Det ble lagt som en forutsetning for arbeidet at innføring i et slikt opplysningsregister ikke skal ha betydning for aksjonærrettighetene. Her vil det fortsatt være det som er registrert i aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret som er avgjørende.

Brønnøysundregistrene leverte 13. november 2015 et forslag til innrapporteringsløsning for aksjeselskaper som selv fører aksjeeierbok til et opplysningsregister, og en innsynsløsning som dekker alle aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Forslaget er nærmere beskrevet i rapporten "Opplysningsregister med tilhørende innrapportering- og innsynsløsning". Rapporten følger som vedlegg til dette høringsnotatet. Nedenfor er et sammendrag av forslaget.

Aksjeselskaper har i dag ingen generell plikt til å rapportere opplysninger om aksjeeiere til offentlig myndigheter, med det formål å sikre åpenhet om hvem som er aksjeeiere. Opprettelse av et opplysningsregister fordrer at det innføres rapporteringsplikt for de 264 000 aksjeselskapene som fører aksjeeierbok. For de 867 aksjeselskapene og 263 allmennaksjeselskapene som er registrert i et verdipapirregister, kan innsynet løses ved at eierdata fra verdipapirregisteret gjøres tilgjengelig i opplysningsregisteret.

Brønnøysundregistrene har utformet forslaget til rapporteringsplikt med tanke på at den skal være minst mulig byrdefull for selskapene. Det innebærer blant annet at:

- Rapporteringsplikten bør begrenses til de selskapene hvor det skjer endringer av opplysninger som er gjenstand for rapportering. Tall fra Skatteetaten viser at 174 702 selskaper som leverte aksjonærregisteroppgaven (RF-1068) for 2013 ikke hadde noen endringer i forhold til det som var rapportert i 2012. Utfordringen med hendelsesbasert rapportering er at det kan være vanskeligere å sikre løpende oppdatering av opplysningsregisteret. Ved utformingen av rapporteringsløsningen har Brønnøysundregistrene prøvd å legge til rette for at rapportering i størst mulig grad skal kunne skje automatisk i forbindelse med oppdatering av elektronisk aksjeeierbok.
- Innrapporteringsløsningen(e) er tilpasset både selskaper med én eller få aksjeeiere og selskaper med mange aksjeeiere. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (2013) viser at hele 6 av 10 aksjeselskaper er heleid av en aksjeeier, og at bare 7 pst. av

aksjeselskapene har flere enn 4 aksjeeiere, men disse har til gjengjeld 78 pst. av alle aksjeeierne.

- Innrapporteringsløsningen(e) er tilpasset den måten selskapet fører aksjeeierboken på i dag, enten det er i et sluttbrukersystem eller i et regneark/bok. Tall fra Skatteetaten og Regnskapsregisteret viser at sluttbrukersystem står for henholdsvis 70 pst. av innrapporteringen til Skatteetaten og 90 pst. av innrapporteringen til Regnskapsregisteret.

Det er også viktig å legge til rette for at løsningen i fremtiden kan utvides med ytterligere eierinformasjon dersom dette skulle være ønskelig. Brønnøysundregistrene viser i den forbindelse til fellesrapporten fra Tax Justice Network – Norge, Finans Norge og IKT-Norge som ble utgitt i oktober 2015 om «Åpent eierskap – Forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere», og at Hvitvaskingslovutvalget i sin andre delutredning skal vurdere tiltak mot skjult eierskap.

Nærmere om rapporteringsplikten

Brønnøysundregistrene foreslår at rapportering til opplysningsregisteret enten foretas via sluttbrukersystem, via Altinn-portalen eller en frivillig elektronisk aksjeeierbok i Altinn etter modell fra Danmark.

Rapportering fra sluttbrukersystem vil fungere slik det er beskrevet i rapport om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn». Selskapet benytter sine systemer for å føre aksjeeierbok, og informasjonen overføres via Altinn til opplysningsregisteret. For selskaper som ikke benytter sluttbrukersystem, vil rapportering måtte foretas ved å fylle ut og sende inn et skjema via Altinn-portalen.

Ved å tilby aksjeselskaper å kunne føre aksjeeierboken i Altinn, vil opplysningene om aksjeeiere automatisk kunne overføres til opplysningsregisteret. Dette vil først og fremst være et tilbud for de minste selskapene som ikke benytter sluttbrukersystem til å føre aksjeeierbok. Dermed vil ikke rapporteringsplikten utgjøre noen ekstra belastning for disse selskapene ut over å føre aksjeeierboken. Dette er allerede en lovbestemt plikt i dag.

Forslaget går ut på at den frivillige aksjeeierboken vil ha omtrent samme funksjonalitet som beskrevet i rapport om elektronisk aksjeeierbok. Dette vil også omfatte fordelene som ble belyst i rapporten. Det vil imidlertid ikke legges opp til tilleggsfunksjonalitet i form av skjema om eieroverdragelser og pantsettelse. Det legges i utgangspunktet opp til at det bare er selskapet og dets aksjeeiere som vil ha mulighet til å få innsyn i aksjeeierboken i Altinn uten restriksjoner. Aksjeeierboken som sådan vil ikke bli tilgjengelig i innsynsløsningen til aksjeeieropplysningsregisteret. Hvilken tilgang andre skal ha til aksjeeierboken, må avklares nærmere ved utviklingen av selve løsningen. Dette kan eksempelvis lovreguleres eller stilles som et bruksvilkår for å kunne benytte seg av løsningen med frivillig aksjeeierbok i Altinn.

I Danmark finnes det i dag en teknisk løsning for å kunne føre elektronisk aksjeeierbok frivillig hos Erhvervsstyrelsen. Løsningen var ferdigstilt i desember 2014. Det er i dag 8540 selskaper som benytter seg av løsningen. Erhvervsstyrelsen forventer at dette tallet vil stige når det blir mulig å opprette frivillig aksjeeierbok i tilknytning til at selskap stiftes elektronisk. Opplysningene i aksjeeierboken kan overføres automatisk til det offentlige eierregisteret i Danmark.

Brønnøysundregistrene anbefaler hendelsesbasert rapportering til opplysningsregisteret. Dette sikrer best kvalitet på opplysningene, ettersom man unngår perioder der dataene er «gamle». I tillegg begrenses oppgavebyrden til de selskapene som har hatt endringer. Dermed vil ca. 80 pst. av aksjeselskapene slippe en periodisk rapporteringsplikt som kun innebærer å bekrefte at opplysningene ikke er endret.

Innsynsløsning

I rapporten om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn» ble innsynsspørsmålet vurdert ut fra den forutsetningen at det dreide seg om innsyn i en aksjeeierbok. Aksjeeierboken har som formål å gi innsikt i eierforholdet i det enkelte selskap, og ikke på tvers av selskaper. De samme begrensningene gjelder ikke for innsyn i et opplysningsregister, hvis eneste formål er å sikre økt åpenhet om aksjeeiere.

Brønnøysundregistrene foreslår at det tilbys ulike innsynsløsninger mot opplysningsregisteret som ivaretar de ulike aktørers behov, samtidig som personvern hensyn ivaretas. For en mer detaljert beskrivelse av de ulike aktørers behov vises det til rapporten om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn».

Integrasjon mot VPS

Innsynsløsningen skal innrettes slik at det gis muligheter for innsyn i opplysninger om aksjeselskap og allmennaksjeselskap med aksjer registrert i et verdipapirregister. I dag er disse registrert hos Verdipapirsentralen (VPS). Brønnøysundregistrene har vært i kontakt med Verdipapirsentralen som har gitt tilbakemelding om at de har samme innspill som de hadde til rapporten om elektronisk aksjeeierbok. Dette innebærer at VPS mener at å gi Brønnøysundregistrene tilgang til forhåndsdefinerte spørretransaksjoner mot VPS sitt register vil være den beste, sikreste og mest kostnadseffektive løsningen i drift. Dette har også kortest etableringstid og krever minst investeringer. Brønnøysundregistrene ønsker å benytte formidlingstjenesten i Altinn for å motta opplysningene fra VPS. Dette er en ny tjeneste i Altinn som ikke var aktuell når rapporten om elektronisk aksjeeierbok ble levert. Det antas at dette ikke vil medføre noen ekstra kostnader. Formidlingstjenesten er en tjeneste som legger til rette for maskin-til-maskin kommunikasjon, og som på en enkel og sikker måte transporterer store mengder data mellom partene.

Tilgang til åpne data uten innlogging

Brønnøysundregistrene foreslår å gjøre tilgjengelig opplysningene som rapporteres inn som åpne data på Brønnøysundregistrenes hjemmeside. Opplysningene som Brønnøysundregistrene mottar fra Verdipapirsentralen foreslås gjort tilgjengelig på samme måte. Det vil dermed være mulig å laste ned opplysningene for samtlige aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper i ulike format og strukturere opplysningene etter eget ønske. I tillegg må det lages et grafisk grensesnitt som gjøre det mulig å søke i de åpne dataene på en brukervennlig måte. Det skal også være mulig å gjøre ulike typer søk for å få opplysninger om aksjeeiere. Det må avklares hvilke opplysninger som skal være tilgjengelig for enhver, og hvilke kriterier som skal være søkbare på Brønnøysundregistrenes hjemmeside. Løsningen vil ta hensyn til personvern ved at eksempelvis fødselsnummer ikke vil være tilgjengelig i løsningen. Det kan også være aktuelt å gjøre andre justeringer.

Maskinell innsynsløsning for offentlige etater m.m.

Offentlige myndigheter bør gis mulighet til utvidet innsyn, eksempelvis gjennom oppslag via web-service. Det samme kan være aktuelt å tilby aktører som i henhold til hvitvaskingsloven

plikter å foreta kundekontroll. Vi viser til kapittel 5.6 i rapporten «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn».

Sanksjoner

Det vil være en utfordring å sikre at alle oppfyller sin rapporteringsplikt. Innrapporteringsløsningen er forsøkt innrettet slik at den sikrer best mulig oppdatering av opplysningsregisteret. Erfaringene Brønnøysundregistrene har med forsinkelsesgebyr fra Regnskapsregisteret tilsier at det vil medføre store administrative kostnader å innføre et sanksjonsregime.

Vurdering

Et aksjeeieropplysningsregister vil innebære at opplysninger om aksjeeiere i aksjeselskaper som fører aksjeeierbok vil være samlet i ett sted, og ikke spredt slik situasjonen det er i dag. Rapporten beskriver også mulige løsningsalternativer for tilgjengeliggjøring av opplysninger om aksjeeiere i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med aksjeeierregister. Dersom det legges til rette for dette, vil løsningen innebære at informasjon om aksjeeiere i norske aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper kan hentes fra en og samme innsynsportal. På samme måte som konseptet "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn" vil et aksjeeieropplysningsregister samlet sett gi allmennheten bedre tilgang til opplysninger om aksjeeiere enn situasjonen er i dag.

Løsningen skal kobles mot Altinn og vil dermed legge til rette for gjenbruk av data. Dette vil være i samsvar med regjeringens målsetning om forenkling.

6.6 Aksjeeieropplysningsregister i privat regi

Det vil være mulig å tilrettelegge for etablering av private registre med oppdatert informasjon om aksjeeiere. Aksjeselskaper bør i så fall pålegges å gjøre oppdatert aksjeeierinformasjon tilgjengelig via private tjenestetilbydere. Private virksomheter kan, på samme måte som Brønnøysundregistrene, tilrettelegge for føring av aksjeeierbøker, med sluttbrukersystem mv. som skissert av Brønnøysundregistrene under kapittel 6.4. For private aktører, med mindre disse allerede har informasjon og systemer det kan bygges videre på (som tilfellet vil være for VPS), må imidlertid førstnevnte alternativ antas å medføre relativt store etableringskostnader knyttet til etablering av funksjonalitet for å registrere eierendringer og foretakshendelser. Det antas derfor mest praktisk at private registre med aksjeeierinformasjon vil driftes som aksjeeieropplysningsregister.

Rene aksjeeieropplysningsregister, hvor selskapets ansvar er å motta og videreformidle informasjon om selskapenes aksjeeiere, antas rimeligere å etablere. For aksjeselskaper som ikke fører aksjeeierregister i et verdipapirregister, kan denne informasjonen tenkes tilgjengeliggjort via manuelle opplastninger av aksjebøker via en webside/portal eller via maskin til maskin grensesnitt (webservice o.l) fra fagsystemer som aksjeselskaper allerede benytter som Aksjeservice, Maconomy, Mamut etc. For selskaper som har aksjeeierbøker registrert i verdipapirregisteret må det vurderes om det skal tilrettelegges for integrasjon mot VPS.

Et særlig spørsmål er om virksomhet som aksjeeieropplysningsregister i privat regi, i tillegg til generelle regler som styrer registervirksomheten, bør underlegges krav til konsesjon. Et konsesjonskrav vil kunne bidra til ytterligere sikkerhet for at opplysninger som blir levert inn til et privat register, behandles i tråd med de krav som stilles til registervirksomheten, og bidra til økt mulighet for kontroll med private registervirksomheter.

Uavhengig av hvordan registervirksomheten reguleres, og eventuelt også underlegges krav om konsesjon, vil imidlertid informasjon om aksjeeiere fortsatt være spredt på ulike aktører. Fjerde hvitvaskingsdirektiv forutsetter at informasjon om egentlige eiere skal registreres og gjøres tilgjengelig i ett sentralt register, og for å unngå at det vil måtte etableres et separat register- og innrapporteringsregime for informasjon om egentlig eierskap, må tjenestetilbudet begrenses til én sentral aktør.

Etableringen av ett sentralt aksjeeierregister i privat regi kan gjennomføres gjennom to alternative fremgangsmåter. Det kan enten skje som et offentlig tjenestekjøp eller som tildeling av tjenestekonsesjon. Ved offentlig tjenestekjøp betaler staten en privat aktør for kjøp av en tjeneste, slik at staten står for kostnadene til å utvikle og drive registeret. Ved tildeling av tjenestekonsesjon kontraherer staten også en tjeneste gjennom en kontrakt, men vederlaget for tjenesten vil enten utelukkende eller delvis bestå av at den som driver registeret har rett til å utnytte registeret til å skaffe seg inntekter. Den private aktøren får retten til å utnytte registeret, men bærer selv risikoen for inndekning av kostnadene til utvikling og drift (selvfinansiering). Både ved offentlige tjenestekjøp og ved tjenestekonsesjoner stilles det rettslige krav til tildelingen av kontrakt, og det bør gjennomføres anbudskonkurranse.

Vurdering

Tilrettelegging for private registre med informasjon om aksjeeiere, vil gjøre informasjon om aksjeeiere lettere tilgjengelig ved at den som søker innsyn, ikke må kontakte det enkelte selskap eller selskapets registerfører for å få tilgang til aksjeeierinformasjon. Konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere vil kunne bidra til å fremme brukervennlige løsninger både for selskapene og de som søker innsyn. Regulering, eventuelt konsesjonskrav og kontroll med virksomhetene, vil kunne bidra til å sikre opplysningenes kvalitet og tilliten og legitimiteten til systemene.

Med mindre tjenestetilbudet begrenses til én sentral aktør, vil det imidlertid måtte etableres et separat register- og innrapporteringsregime for informasjon om egentlig eierskap, noe som antas lite hensiktsmessig. Selv om konkurransehensyn til en viss grad vil kunne ivaretas ved gjennomføringen av en anbudskonkurranse, vil en da miste fordelene ved at flere aktører konkurrerer om videreutvikling og prising av tjenesten etter at kontrakten er tildelt. Om registeret legges til en privat aktør framfor Brønnøysundregistrene, vil informasjon som er relevant for å kartlegge kontrollerende innflytelse i selskaper, ikke på samme måte kunne innrapporteres eller samles like lett ett sted.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

7.1 Tilrettelegging for søk i uttrekk av eierinformasjon fra Skatteetatens aksjonærregister

Uttrekk, kvalitetssikring og distribusjon av uttrekket slik det foreligger i dag vil begrense seg til rundt ett ukesverk og dekkes innenfor Skatteetatens eksisterende budsjetttrammer.

Uttrekksjobben gjøres allerede i dag og innholdet er nærmere beskrevet i kapittel 4.4..

Brønnøysundregistrene anslår at kostnadene for etaten av å utvikle en kortsiktig løsning basert på ovennevnte spesifikasjoner, vil være i størrelsesorden 0,6 til 1 mill. kroner. I tillegg tilkommer årlige forvaltningskostnader på rundt 200 000 kroner.

Opplysningene som overføres fra Skatteetaten til Brønnøysundregistrene vil basere seg på opplysninger som aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper plikter å innrapportere til

skattemyndighetene allerede i dag. Samtidig er dette opplysninger som enhver kan be om innsyn i hos Skatteetaten i dag. Det kan derfor ikke ses at løsningen vil medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser for næringslivet.

7.2 Hvert selskap pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig

Det er stor usikkerhet om hvor store kostnader en slik løsning samlet sett vil utgjøre for selskapene. Dette vil avhenge av hvilke løsninger som aksjeselskapene velger. Gitt at selskapet velger å opprette en ny nettside eller bruker en eksisterende nettside hvor aksjeeierinformasjonen kan legges ut, vil det påløpe kostnader til å lage nettsiden i tillegg til kostnadene ved å legge ut og oppdatere eierskapsinformasjonen på nettsiden.

Som det fremgår av kapittel 4.5 tilbyr allerede i dag private tjenesteytere som proff.no at selskaper sender inn oppdaterte utskrifter av aksjeeierboken. Denne tjenesten er i dag frivillig og gratis for selskapene å benytte seg av. Private tjenesteytere vil kunne ha en egeninteresse i fortsette å tilby denne tjenesten gratis dersom aksjeselskaper pålegges å gjøre informasjon om egne aksjeeiere offentlig tilgjengelig fordi det vil gi private tjenesteytere mer fullstendig informasjon om selskapene. Det er imidlertid ikke gitt at slike tjenester forblir gratis.

Om lag 180 000 aksjeselskaper har én eller to eiere. I mange slike selskaper skjer det ingen eller få endringer på eiersiden, noe som innebærer at kostnadene vil knytte seg til å legge ut opplysningene én gang eller de få gangene det skjer endringer på eiersiden.

7.3 Elektronisk aksjeeierbok i Altinn og aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene

Kostnadene for å utvikle løsningen "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn" er av Brønnøysundregistrene estimert til ca. 25,3 mill. kroner inkl. mva. (2014-kroner).

Kostnadene for å utvikle løsningen "Aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene" er av etaten estimert til ca. 25,5 mill. kroner inkl. mva. (2015-kroner).

For begge løsningene vil det i driftsfasen påløpe utgifter til drift og vedlikehold. Brønnøysundregistrene anslår at dette for hver av løsningene vil omfatte 6 årsverk, hvorav to årsverk knytter seg til IT, to årsverk knytter seg til fagsiden og to årsverk knytter seg til brukerstøtte på telefon. Brønnøysundregistrene anslår at kostnadene for hver av løsningene i driftsfasen vil utgjøre 3 mill. kroner per år.

Begge konseptene kan utvikles slik at det gir offentlige myndigheter mulighet til å gjøre kryssøk og få innsyn i historiske data. Det samme gjelder andre aktører med begrunnet behov for utvidet innsyn. Dette vil kunne gjøre dem i stand til å gjennomføre sine oppgaver mer effektivt. For eksempel vil Statistisk sentralbyrå lettere kunne nytte systemet til statiske formål. For politiet vil utvidet innsyn kunne gjøre det lettere å avdekke økonomisk kriminalitet. Det vil også kunne gi banker bedre mulighet til å gjennomføre kundekontroll etter hvitvaskingsloven og bostyrere bedre mulighet til å skaffe oversikt over avdødes aksjeinnehav.

Begge konseptene vil gi bedre informasjon i markedet om aksjeeierskap.

Konseptet elektronisk aksjeeierbok i Altinn vil ikke innebære en ny rapporteringsoppgave for aksjeselskaper som stiftes etter at løsningen eventuelt trer i kraft. Dette skyldes at aksjeselskaper allerede i dag har plikt til å føre aksjeeierbok. Selskaper som er stiftet før løsningen trer i kraft, vil måtte overføre opplysningene i den eksisterende aksjeeierboken til den elektroniske aksjeeierboken i Altinn. Oppgavebyrden vil være tyngst for selskaper som ikke fører aksjeeierbok i et sluttbrukersystem med integrasjon mot Altinn.

Brønnøysundregistrene lanserte 30. oktober 2015 en løsning med elektronisk stiftelse av aksjeselskap i Altinn. Ved bruk av løsningen, vil opplysningene i stiftelsesdokumentet overføres automatisk til den elektroniske aksjeeierboken eller opplysningsregisteret. Dette vil spare styret for merarbeidet ved å måtte føre inn opplysningene på ny.

Innrapportering av aksjeeieropplysninger til et aksjeeieropplysningsregister hos Brønnøysundregistrene vil medføre en ny rapporteringsoppgave for alle aksjeselskaper med aksjeeierbok. Oppgavebyrden vil være tyngst for de som ikke benytter seg av sluttbrukersystem med integrasjon mot Altinn eller frivillig aksjeeierbok i Altinn.

7.4 Aksjeeieropplysningsregister i privat regi

Det er stor usikkerhet knyttet til økonomiske og administrative konsekvenser ved å tilrettelegge for et aksjeselskap i privat regi, og konsekvensene vil avhenge av hvordan den endelige løsningen reguleres, finansieres og forvaltes. Uavhengig av om det legges opp til at løsningene skal være selvfinansierende, vil utformingen av et eventuelt konsesjonsrammeverk, tilrettelegging for anbudskonkurranse, gjennomføring av kontroll og oppfølging av den eller de private aktørene, kunne bli ressurskrevende for det offentlige. Kostnadene for både selskapene og de som henter ut informasjon, vil avhenge av hvor kostnadseffektivt det er mulig å drifte et register i privat regi, noe som igjen blant annet vil avhenge av hvilke kravspesifikasjoner som knyttes til registrene.