

Opplysningsregister med tilhørende innrapportering- og innsynsløsning

Brønnøysund, 13.11.2015.

Innhold

1. Sammendrag.....	3
2. Bakgrunn.....	3
2.1. Bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet.....	4
2.2. Forutsetninger.....	5
3. Tilgang til aksjeeierinformasjon i dag.....	5
4. Rapporteringsplikten.....	5
4.1. Hvem skal rapportere aksjeeiere?.....	6
4.2. Hvilke opplysninger skal rapporteres?	6
4.3. Når skal det rapporteres?	7
5. Konsept for rapportering av aksjeeiere.....	7
5.1. Innledning om konseptet.....	7
5.2. Rapportere aksjeeiere via sluttbrukersystem	8
5.3. Rapportere aksjeeiere via portalen i Altinn	8
5.4. Frivillig elektronisk aksjeeierbok i Altinn	8
6. Innsynsløsningen.....	9
6.1. Tilgang til åpne data uten innlogging	10
6.2. Maskinell innsynsløsning for offentlige etater m.m.....	10
6.3. Innsynsløsning i Altinn for aksjeeier	10
6.4. Integrasjon mot Verdipapirsentralen (VPS).....	10
7. Behov for regelverksendring	11
8. Hvordan kan løsningen tilrettelegges for å sikre at opplysningsregisteret er mest mulig oppdatert?.....	11
9. Sanksjonsmuligheter	12
10. Forenklingseffekter	13
11. Økonomiske og administrative konsekvenser	13
12. Forslag til framdriftsplan	15

1. Sammendrag

Etter oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet leverte Brønnøysundregistrene rapport om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn» til departementet i november 2014. Rapporten var et ledd i oppfølgingen av Stortingets anmodning om å «etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet». I rapporten presenterte Brønnøysundregistrene et konsept om en helhetlig elektronisk løsning i Altinn som omfattet både opprettelse, føring og innsyn i aksjeeierboken.

I oktober 2015 fikk Brønnøysundregistrene i oppdrag å komme med et revidert forslag fordi konseptet som ble foreslått i rapporten fra 2014 går lengre enn det som direkte følger av Stortingets anmodningsvedtak og forutsetningene i Finanskomiteens innstilling. Brønnøysundregistrene er bedt om å gi innspill til etablering av et opplysningsregister, med hovedformål å sikre økt åpenhet om aksjeeiere. I utarbeidelsen av løsningsforslaget har følgende føringer fra departementet vært styrende:

- Selskapene skal kun rapportere inn opplysninger som fremgår av aksjeeierboken og endringer i disse opplysningene. Dvs. at løsningen ikke skal omfatte selskapets føring og oppdatering av aksjeeierboken og meldinger mellom selskapet og aksjeeierne, panthavere mv.
- Rapporteringsplikten skal kun pålegge aksjeselskaper med aksjeeierbok. Innsynsløsningen skal imidlertid innrettes slik at det også gir muligheter for innsyn i opplysninger om allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper med aksjer registrert i et verdipapirregister

Forslaget som presenteres er basert på selskapene melder opplysninger om aksjeeiere og endringer i slike opplysninger til et opplysningsregister. Dette vil være en ny oppgaveplikt for disse selskapene.

Innrapporteringen skal skje via Altinn. Innrapporteringsalternativene som forslås er:

- Automatisk rapportering fra sluttbrukersystem
- Utfylling av skjema i Altinn portalen
- Automatisk overføring fra aksjeeierbok i Altinn etter modell fra Danmark. Det vil være frivillig for selskapet å opprette aksjeeierbok i Altinn. Dette vil først og fremst være et tilbud de de minste selskapene som ikke benytter sluttbrukersystem til å føre aksjeeierbok.

For de selskaper som benytter innrapporteringsløsning med automatisk overføring vil oppgavebyrden med rapportering reduseres, samtidig som en sikrer best mulig oppdateringsfrekvens.

Innsyn forslås ivaretatt gjennom følgende løsninger:

- Åpne data på Brønnøysundregistrenes hjemmeside

- Utvidet innsyn for offentlige myndigheter mv via eksempelvis web-services
- Innsynstjeneste i Altinn for aksjeeier

Innsynstjenestene gir samlet tilgang til informasjon både om aksjeselskaper som fører aksjeeierbok og allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper med aksjer registrert i et verdipapirregister. Integrasjon mot Verdipapirsentralen (VPS) ivaretas med hjelp av formidlingstjenesten i Altinn.

Finansieringsbehovet på kroner 100 per selskap som omfattes av løsningen, foreslås dekket av det alminnelige registreringsgebyret for aksjeselskap og allmennaksjeselskap i Foretaksregisteret.

2. Bakgrunn

2.1. Bestilling fra Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet ba den 27. oktober 2015 om et høringsnotat med alternative løsninger for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak 16. juni 2014 hvor regjeringen er bedt om å *"etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet"*.

I innstillingen som ligger til grunn for Stortingets anmodningsvedtak, jf. Innst. 261 L (2013-2014), 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.

Brønnøysundregistrene foreslår i rapporten "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn", som ble levert høsten 2014, 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. Det fremgår av rapporten (blant annet på side 24 til 25) at innføring i aksjeeierboken i Altinn vil være en forutsetning for å kunne utøve aksjonærrettigheter. Dette innebærer at forslaget ikke bare vil være et register som gir opplysninger om hvem som er aksjeeiere, men også et rettighetsregister tilsvarende VPS. Forslaget går dermed lenger enn det som følger direkte av Stortingets anmodningsvedtak og forutsetningene i finanskomiteens innstilling.

Brønnøysundregistrene har i oktober fått et nytt oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet for å oppfylle anmodningen fra Stortinget. Bestillingen går ut på å beskrive et konsept for en innrapporteringsløsning for aksjeselskap som fører aksjeeierbok. I tillegg skal det beskrives en innsynsløsning som ikke bare omfatter de rapporteringspliktige aksjeselskap, men også sikrer innsyn i aksjeselskap og allmennaksjeselskap som er registrert i et verdipapirregister. Det skal ikke være rettigheter knyttet til registeret.

Nærings- og fiskeridepartementet ber om innspill fra Brønnøysundregistrene om hvordan den tekniske løsningen som foreslås i rapporten "Elektronisk aksjeeierbok i Altinn" kan tilpasses/endres slik at det kun skal være et opplysningsregister, med en tilhørende innsynsløsning som også omfatter aksjeselskap og allmennaksjeselskap med aksjer registrert i et verdipapirregister.

2.2. Forutsetninger

I bestillingen fra Nærings- og fiskeridepartementet fremgår det et par forutsetninger for løsningen:

- Selskapene skal kun rapportere inn opplysninger som fremgår av aksjeeierboken og endringer i disse opplysningene. Dvs. at løsningen ikke skal omfatte selskapets føring og oppdatering av aksjeeierboken og meldinger mellom selskapet og aksjeeierne, panthavere mv.
- Rapporteringsplikten skal kun pålegge aksjeselskaper med aksjeeierbok. Innsynsløsningen skal imidlertid innrettes slik at den også gir muligheter for innsyn i opplysninger om allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper med aksjer registrert i et verdipapirregister.

3. Tilgang til aksjeeierinformasjon i dag

I rapporten «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn»¹ er det redegjort utførlig om tilgang til aksjeeierinformasjon hos henholdsvis selskapet selv samt Aksjonærregisteret til Skatteetaten.

Skatteetaten har fra september 2015 åpnet opp for innsyn i Aksjonærregisteret ved at det går an å få utlevert et uttrekk av registeret på en minnepinne etter forutgående innsynsbegjæring.² Uttrekket av opplysninger er gjort etter samme kriterier som for skattelister, blant annet ved at det er navn, fødselsår og postnummer og sted som fremgår i oversikten. Redaktørforeningen har på sin hjemmeside gjort uttrekket fra Aksjonærregisteret offentlig tilgjengelig for alle i form av en nedlastbar Excel-fil og database-fil.

I oktober 2015 ble det offentliggjort en rapport om «åpent eierskap – forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere». Rapporten ble utgitt av Tax Justice Network – Norge, Finans Norge og IKT-Norge. I rapporten ble det fastslått at Brønnøysundregistrene er rett etat til å samle inn og offentliggjøre opplysninger om eierskap. Forfatterne er imidlertid uenig i hvor åpent og tilgjengelig registeret skal være (se kapittel 5.3.)³. Finans Norge er av den oppfatning at innsyn i enkeltpersoners eierskap i ulike selskaper bør begrunnes med legitim interesse. Tax Justice Norge og IKT-Norge mener på sin side at det ikke er behov for å kreve legitim interesse. Videre ønsker de heller ikke at det blir stilt krav om innlogging fordi det vil være en ekstra barriere for utthenting av informasjon, og det er risiko for at brukerne kan spores.

4. Rapporteringsplikten

Aksjeselskap har i dag ingen generell plikt til å rapportere aksjeeiere til offentlig myndigheter, med det formål å sikre åpenhet om aksjeeiere. Opprettelse av et opplysningsregister fordrer at det også innføres rapporteringsplikt for de 264 000 aksjeselskaper 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.

¹ Punkt 2.5 og 3 i rapporten om elektronisk aksjeeierbok i Altinn

² <http://journalisten.no/2015/09/i-ar-har-vegard-venli-og-kommunal-rapport-kjempet-aksjonarregisteret-na-er-det-endelig-pa>

³ http://www.taxjustice.no/uploads/documents/Rapport_Aapent_eierskap_2015_-_TJN_Norge_Finans_Norge_IKT-Norge_-_Digital_version.pdf

Statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (2013) viser at hele 6 av 10 aksjeselskap er heleid av en aksjeeier, og at bare 7 % av aksjeselskapene har flere enn 4 aksjeeiere, men disse har til gjengjeld 78,8 % av alle aksjeeierne.

Tall hentet fra Skatteetaten per 27.10.2014 viser at av de selskapene som leverte aksjonærregisteroppgaven (RF-1086) for 2013 var det 174 702 selskaper som ikke hadde meldt noen endringer i forhold til det de hadde rapportert i 2012. Videre var det 47 000 selskaper som hadde rapportert endring som følge av selskaphendelser og aksjeoverdragelser.

Rapporteringsplikten bør derfor utformes slik den blir minst mulig byrdefull for selskapene. Det innebærer blant annet at:

- Rapporteringsplikten bør begrenses til de selskaper hvor det skjer endringer av opplysninger som er gjenstand for rapportering
- Innrapporteringsløsningen(e) er tilpasset både selskaper med bare en eller få aksjeeiere og selskaper med mange aksjeeiere
- Innrapporteringsløsningen(e) er tilpasset den måten selskapet fører aksjeeierboken på i dag, enten det er i et sluttbrukersystem eller i et regneark/bok.

Det må avklares hvem som skal rapportere aksjeeiere, hvilke opplysninger som skal rapporteres og når rapporteringsplikten skal oppfylles.

Ved utformingen opplysningsregisteret og innrapporteringsordningen er det viktig å legge til rette for at løsningen i fremtiden kan utvides med ytterligere eierinformasjon dersom dette skulle være ønskelig. Vi viser i så måte 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.

4.1.Hvem skal rapportere aksjeeiere?

Det er styret sitt ansvar å føre aksjeeierbok. Styret har oversikten over aksjeeierne, og bør dermed ha ansvaret for rapporteringen. Samtidig er det klart at dette er en oppgave som kan delegeres. Dette vil håndteres i den tekniske løsningen i Altinn.

4.2.Hvilke opplysninger skal rapporteres?

Av bestillingen fremgår det at selskapene skal rapportere inn opplysninger som fremgår av aksjeeierboken, og endringer i disse opplysningene.

Aksjeloven § 4-5 fastsetter at aksjeeiere skal innføres i aksjeeierboken med navn eller foretaksnavn, fødselsdato eller organisasjonsnummer, samt adresse. Videre skal det for hver aksjeeier angis antall aksjer, nummer på aksjene, samt eventuelt hvilken aksjeklasse aksjen er. Hvis en aksje er eid i sameie skal alle sameierne angis i aksjeeierboken jf. aksjeloven § 4-3. Melding om panterett i aksjer skal innføres i aksjeeierboken jf. aksjeloven § 4-8 tredje ledd. Bestemmelsen fastslår at pantaveren også skal angis i aksjeeierboken.

Hovedformålet med rapporteringsplikten er å sikre åpenhet om aksjeeiere. I tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet presisert at registeret ikke skal være et rettighetsregister. Opplysninger om nummer på aksjene samt pantsettelse skal derfor ikke omfattes av rapporteringsplikten.

Brønnøysundregistrene mener at det er nødvendig å stille strengere krav til identifisering av aksjeeierne ved rapportering til opplysningsregisteret enn det aksjeloven § 4-5 krever i forhold til aksjeeierboken. Det vil være en mer sikker og entydig identifikasjon av aksjeeierne om de ble innført med fødselsnummer, D-nummer eller organisasjonsnummer. I tillegg bør utenlandske personer, utenlandske foretak og ukjente aksjeeiere identifiseres med aksjonær-ID som er utstedt av Skatteetaten. Problematikken rundt identifisering av utenlandske og ukjente aksjeeiere, og behovet for integrasjon med Skatteetaten for å få tilgang til aksjonær-ID vil være identisk med det som ble fremstilt i rapporten om elektronisk aksjeeierbok i Altinn. Fordelen med å stille strengere krav til identifikator er at det kan være mulig å gjenbruke opplysninger fra Folkeregisteret/Skatteetaten. Dette gir bedre kvalitet på opplysningene som rapporteres, og sikrer identifikasjon av aksjeeieren. Strengere krav til identifisering vil heller ikke medføre en ekstra byrde for selskapet ettersom de allerede må innhente identifikatorene for å oppfylle sin rapporteringsplikt til Aksjonærregisteret.

Både ved første gangs rapportering av eieropplysninger og senere rapporteringer som følge av endringer, må selskapet rapportere opplysninger om alle aksjeeierne i selskapet. Selskapet må altså foreta en helt ny rapportering, med alle opplysninger, hver gang det skjer endringer som skal rapporteres.

Dataene som rapporteres vil bli lagret i en database hos Brønnøysundregistrene.

4.3.Når skal det rapporteres?

Rapporteringsplikten kan enten være hendelsesbasert eller periodisk.

Brønnøysundregistrene er av den oppfatning at rapporteringsplikt først bør inntre når det er registrert endringer i aksjeeierboken som nødvendiggjør oppdatering av de rapporterte opplysninger (hendelsesbasert rapportering). 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 % av aksjeselskapene slippe en periodisk rapporteringsplikt som kun innebærer å bekrefte at opplysningene ikke er endret.

5. Konsept for rapportering av aksjeeiere

5.1.Innledning om konseptet

Det fremgår av bestillingen fra Nærings- og fiskeridepartementet at Altinn skal benyttes av aksjeselskap som fører aksjeeierbok ved rapportering til opplysningsregisteret. Dette er i tråd med digitaliseringsrundskrivet av 2014 punkt 1.2., som fastslår at aktuelle digitale tjenester rettet mot næringslivet skal gjøres tilgjengelig i Altinn.⁴

Rapportering av registrerte eiere i aksjeeierbok kan foretas via et sluttbrukersystem, via Altinn-portalen eller gjennom elektronisk aksjeeierbok i Altinn.

Altinn har funksjonalitet for integrasjon mot sluttbrukersystemer. Alle oppdateringer vil da håndteres i sluttbrukersystemet. Rapporteringen av aksjeeiere i Altinn-portalen vil skje via en innsendingstjeneste. Det er et skjema som sendes inn av de som kan rapportere aksjeeiere på vegne av selskapet. I tillegg foreslås en løsning for å føre elektronisk aksjeeierbok frivillig i Altinn.

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2014/Digitaliseringsrundskrivet.html?id=766322>

En løsning for å håndtere en rapporteringsplikt for å få etablert et opplysningsregister over aksjeeiere vil kreve innsendingstjeneste.

I den videre fremstilling vil vi beskrive hvordan rapportering av aksjeeiere kan løses ved bruk av sluttbrukersystem, via portalen og deretter elektronisk aksjeeierbok i Altinn.

5.2. Rapportere aksjeeiere via sluttbrukersystem

Basert på tall fra Skattedirektoratet er det ca. 170 000 selskaper som sender inn aksjonærregisteroppgaven via sluttbrukersystem. Tilsvarende tall fra Regnskapsregisteret viser at 210 000 aksjeselskap sender årsregnskapet elektronisk via sluttbrukersystem. Det er i dag flere leverandører av sluttbrukersystem som tilbyr føring av elektronisk aksjeeierbok.

Rapportering fra sluttbrukersystem vil fungere slik det er beskrevet i rapport om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn». Selskapet benytter sine systemer for å føre aksjeeierbok. Det vil være en helmaskinell dialog mellom sluttbrukersystemet og Altinn. Det er ønskelig at innrapporteringen fra sluttbrukersystem til opplysningsregisteret kan gjøres automatisk etter at aksjeeierboken er oppdatert. Vi vil derfor ha tett dialog med leverandørene av sluttbrukersystem for å finne løsninger som sikrer best mulig oppdateringsfrekvens av opplysningsregisteret.

5.3. Rapportere aksjeeiere via portalen i Altinn

For selskaper som ikke benytter sluttbrukersystem vil rapportering foretas ved å fylle ut og sende inn skjemaet via portalen i Altinn. Hver gang det skal rapporteres må det fylles ut opplysninger om alle aksjeeiere og deres aksjebeholdning. Det legges ikke opp til å lage et avansert rapporteringsskjema med pre utfyllings funksjonalitet, som gjør det mulig å hente inn de data som sist ble rapportert. I stedet ønsker vi å tilby selskapene å føre aksjeeierboken i Altinn på frivillig basis.

I rapport om elektronisk aksjeeierbok er det redegjort for krav til innlogging ved bruk av innsendingstjeneste i Altinn. Dette får tilsvarende anvendelse ved en rapporteringsløsning.

5.4. Frivillig elektronisk aksjeeierbok i Altinn

Brønnøysundregistrene foreslår at aksjeselskap som fører aksjeeierbok får mulighet til å opprette en elektronisk aksjeeierbok i Altinn. Det vil være frivillig for aksjeselskapene om de ønsker å etablere aksjeeierboken i Altinn for å oppfylle plikten etter aksjeloven § 4-5.

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. I tillegg er det kun selskapet og aksjeeierne som vil ha mulighet til å ha innsyn i selve aksjeeierboken i Altinn uten restriksjoner. Offentlighetens tilgang til den frivillige aksjeeierboken i Altinn vil måtte avklares nærmere ved utarbeidelse av selve løsningen, dermed blir dette et vilkår selskapet må akseptere før de kan ta i bruk aksjeeierboken i Altinn. Aksjeeierboken som sådan vil ikke bli tilgjengelig i innsynsløsningen til opplysningsregisteret.

I Danmark finnes det i dag en teknisk løsning for å føre elektronisk aksjeeierbok frivillig. Løsningen var ferdigstilt i desember 2014. Det er i dag 8540 selskapet 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.

Ordningen med frivillig aksjeeierbok i Altinn skal være tilgjengelig for både eksisterende og nye aksjeselskap.

Opplysningene om aksjeeiere i den elektroniske aksjeeierboken vil automatisk bli rapportert til opplysningsregisteret. Med automatisk innrapportering av data fra aksjeeierboken blir det ikke noen ekstra oppgavebelastning utover det å føre aksjeeierboken. Dette er allerede en lovbestemt plikt i dag.

Det er ikke nødvendig å gjøre regelverksendringer, slik det ble foreslått i rapport om «Elektronisk aksjeeierbok», ettersom aksjeeierboken i Altinn forutsettes å skulle være frivillig å bruke.

6. Innsynsløsningen

Hovedformålet med løsningen er å sikre åpenhet om aksjeeiere. Rapporteringsplikten sikrer opplysninger fra aksjeselskap som fører aksjeeierbok. I tillegg skal det være en integrasjon med VPS for å få kunne gi innsyn i aksjeeierne i allmennaksjeselskap og aksjeselskap som er registrert i et verdipapirregister.

Skatteetaten har fra september 2015 begynt å gi innsyn etter begjæring i den aksjeeierinformasjon som finnes i Aksjonærregisteret. Dette gjøres i form av et uttrekk som muliggjør innsyn på tvers av selskap. Redaktørforeningen har gjort uttrekket tilgjengelig på nett for alle i form av en nedlastbar Excel-fil og database-fil.

I rapporten om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn» er innsynsspørsmålet i punkt 5.6 behandlet ut fra den forutsetningen at det dreier 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.

Høsten 2015 ble det utarbeidet en rapport om «Åpent eierskap – forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere». Rapporten ble utgitt av Tax Justice Network – Norge, Finans Norge og IKT-Norge. Forfatterne er uenig om hvor åpent og tilgjengelig registeret skal være (se kapittel 5.3.).⁵ Finans Norge er av den oppfatning at innsyn i enkeltpersoners eierskap i ulike selskapet bør begrunnes med legitim interesse. Tax Justice Norge og IKT-Norge mener på sin side at det ikke er behov for å kreve legitim interesse. Videre ønsker de heller ikke at det blir stilt krav om innlogging fordi det vil være en ekstra barriere for uthenting av informasjon, og det er risiko for at brukerne kan spores.

Brønnøysundregistrene forslår 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 punkt 5.6 i rapporten om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn».

⁵ http://www.taxjustice.no/uploads/documents/Rapport_Aapent_eierskap_2015_-_TJN_Norge_Finans_Norge_IKT-Norge_-_Digital_version.pdf

6.1. Tilgang til åpne data uten innlogging

Brønnøysundregistrene mener at det er nødvendig å offentliggjøre opplysningene som rapporteres som åpne data på Brønnøysundregistrenes hjemmeside⁶. Det vil også bli gitt innsyn i opplysningene Brønnøysundregistrene mottar fra Verdipapirsentralen. Det vil dermed være mulig å laste ned opplysningene for samtlige aksjeselskap og allmennaksjeselskap i ulike format og strukturere opplysningene slik en vil.

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. Eksempelvis skal det være mulig å søke på organisasjonsnummer eller foretaksnavn for å finne alle aksjeeierne i et selskap. Videre skal det være mulig å søke på navn eventuelt i kombinasjon med adresseinformasjon (postnummer/kommunenummer) for å finne en aksjeeier, og hvilke aksjer vedkommende eier i ulike selskap.

Denne innsynsløsningen vil sikre at opplysningene blir lett tilgjengelig for enhver. Det vil ikke være noen hindringer i form av gebyr eller innlogging. Innsynsløsningen vil også ha mange muligheter når det kommer til funksjonalitet.

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 personvernet ved at eksempelvis fødselsnummer ikke vil være tilgjengelig i løsningen. Det kan også være aktuelt å gjøre andre justeringer. Når det gjelder fysiske personer kan det være naturlig å ta utgangspunkt i de samme kriterier som Skatteetaten benytter for skattelister og som også er lagt til grunn i uttrekket fra Aksjonærregisteret.

6.2. Maskinell innsynsløsning for offentlige etater m.m.

Offentlige myndigheter 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 punkt 5.6 i rapporten fra 2014.

6.3. Innsynsløsning i Altinn for aksjeeier

Den tredje innsynsløsningen vil være en innsynstjeneste i Altinn for aksjeeierne, slik at de kan se alle sine aksjer i et brukervennlig format. Dette kan også tilbys selskapet.

I tillegg vil det bli laget egne innsynsløsninger mot den frivillige aksjeeierboken i Altinn for de selskap som tar den i bruk. Innsynsløsningen vil også gi tilgang til historiske data. Vi viser for øvrig til punkt 5.6.2 og 5.6.3 i rapport om «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn».

Det vil bli stilt krav til innlogging i Altinn via ID-porten med nivå tre.

6.4. Integrasjon mot Verdipapirsentralen (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).

⁶ <http://data.brreg.no/oppslag/enhetsregisteret/enheter.xhtml>

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 lavest 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.

7. Behov for regelverksendring

Brønnøysundregistrene mener at det er behov for å regulere rapporteringsplikten. Dette gjelder både hvem som har ansvaret for rapporteringen, hvilke opplysninger som skal rapporteres, og når det skal rapporteres. Videre må det vurderes om det er behov for å regulere registerførerens rolle. I tillegg må det vurderes om selve innsynsløsningen bør reguleres ettersom det også skal gis innsyn i aksje- og allmennaksjeselskap som fører aksjer i verdipapirregister.

Det foreslås at dette blir regulert i forskrift om offentlighet i aksjeselskaper og kommandittaksjeselskaper (FOR 1976-11-04-1), siden det foreløpig kun er aksjeeiere som skal rapporteres. Hvis rapporteringsplikten i framtiden skal omfatte mer enn bare aksjeeierinformasjon bør det vurderes om all rapportering skal være regulert i en felles lov eller forskrift.

8. Hvordan kan løsningen tilrettelegges for å sikre at opplysningsregisteret er mest mulig oppdatert?

Utfordringen med hendelsesbasert rapportering er at det kan være vanskeligere å sikre løpende oppdatering av opplysningsregisteret. Vi mener likevel at hendelsesbasert rapportering vil være det beste med tanke på at det store flertall av aksjeselskap som fører aksjeeierbok sjelden har endringer som medfører rapportering. Tall fra Skatteetaten viser at 174 000 selskaper i 2013 meldte at de ikke hadde endringer i forhold til det som var rapportert til Aksjonærregisteret i 2012.

Ved utformingen av rapporteringsløsningen har vi prøvd å legge til rette for at rapportering i størst mulig grad skal kunne skje automatisk i forbindelse med oppdatering av aksjeeierboken.

Sluttbrukersystem

Vi vil ha dialog med sluttbrukersystemleverandører med sikte på at det skal bli mulig å rapportere automatisk til opplysningsregisteret ved endringer i aksjeeierboken som er rapporteringspliktig. Brønnøysundregistrene mener at dette vil bidra til at opplysningsregisteret er godt oppdatert, siden selskapene er pliktig til å føre aksjeeierbok. Det er rundt 170 000 selskaper som (70 %) som sender aksjonærregisteroppgaven fra et sluttbrukersystem, mens de tilsvarende tall fra Regnskapsregisteret er 210 000 (90 %).

Frivillig aksjeeierbok i Altinn

Ved å tilby frivillig aksjeeierbok i Altinn til de selskapene som ikke fører aksjeeierbok i sluttbrukersystem, vil vi få høy oppdateringsfrekvens av opplysningsregisteret gjennom automatisk oppdatering. Tilleggsbyrden av å innføre rapportering til opplysningsregisteret blir dermed liten for de som tar i bruk denne muligheten. Det blir ikke noen ekstra oppgavebelastning utover det å føre aksjeeierboken. Dette er allerede en lovbestemt plikt i dag.

Selskapshendelser i Foretaksregisteret

Utenom overdragelse av aksjer fra en aksjeeier til en annen vil de fleste endringer som utløser rapporteringsplikt til opplysningsregisteret være knyttet opp til forutgående selskapshendelser i Foretaksregisteret. Etter aksjeloven er det registrering i Foretaksregisteret som er skjæringspunktet for kapitalendringer, enten det gjelder forhøyelse eller nedsettelse av aksjekapitalen eller endring av antall aksjer i selskapet ved splitt eller spleis av aksjer. For å sikre at opplysningsregisteret oppdateres kan Foretaksregisteret i etterkant sende melding til selskapet om at det er registrert kapitalendring som utløser rapporteringsplikt. Meldingen vil fungere som en påminnelse til selskapet om å oppdatere aksjeeierboken sin og opplysningsregisteret.

Kobling av informasjon fra Foretaksregisteret i innsynsløsningen til opplysningsregisteret

I og med at kapitalendringer får virkning når de er registrert i Foretaksregisteret kan opplysning om dato for når kapitalen sist ble endret i Foretaksregisteret sammen med angivelse av størrelsen på den registrerte aksjekapital samt antall aksjer den er fordelt på, være med på å berike innholdet fra opplysningsregisteret. Opplysningene fra Foretaksregisteret vil være en god indikasjon på hvor oppdatert informasjonen i opplysningsregisteret er når det kommer til endringer som følge av selskapshendelser. Det at opplysningene er offentlig tilgjengelig kan bidra til at selskapene oppdaterer informasjonen når det skjer aksjeoverdragelser. Men det forutsetter at aksjeeierne selv tar opp manglende oppdatering med selskapet.

Forholdet til Aksjonærregisteret

Det har ikke vært tid til å foreta noen vurdering av om opplysningsregisteret skal kunne oppdateres fra Aksjonærregisteret. Dette er en kompleks problemstilling som eventuelt må utredes nærmere.

9. Sanksjonsmuligheter

For enhver rapportering er det en utfordring å sikre at alle oppfyller sin rapporteringsplikt.

Tidligere i notatet er det flere ganger foreslått at selskapene skal ha rapporteringsplikt når det skjer endringer i opplysningene som skal rapporteres. Dette vil minske oppgavebyrden som påføres næringslivet ved å innføre en ny rapporteringsplikt. Samtidig er det klart at det vil være umulig å kontrollere om selskapene oppfyller sin rapporteringsplikt når det gjelder annet enn endringer som følge av selskapshendelser, og dermed ikke mulig å sanksjonere selskapene.

Erfaringene vi har med forsinkelsesgebyr fra Regnskapsregisteret tilsier at det vil medføre store administrative kostnader å innføre sanksjoner.

Som nevnt i kapittel 9 er innrapporteringsløsningen innrettet på en måte som sikrer best mulig oppdatering av opplysningsregisteret.

10. Forenklingseffekter

I rapport om elektronisk aksjeeierbok ble det vist til en rekke mulige forenklingseffekter ved løsningen. Ettersom det innføres en ny rapporteringsplikt er vår konklusjon at ikke alle forenklingene fra rapporten om elektronisk aksjeeierbok har tilsvarende anvendelse ved et opplysningsregister. På så kort tid som vi har hatt til rådighet har vi ikke identifisert andre forenklinger.

Det vises til forenklingseffektene som fremgår av rapporten om elektronisk aksjeeierbok i kapittel 9.6., 9.7., 9.9., 9.10., 9.12., og 9.13. Disse antas i stor grad å kunne være forenklinger også ved innføring av rapporteringsplikt for å etablere et opplysningsregister over aksjeeiere.

Brønnøysundregistrene har hatt liten tid til rådighet, men har vurdert hvorvidt rapporteringsplikten som innføres kan erstatte andre rapporteringer av aksjeeiere. Det rapporteres blant annet aksjeeiere til Skatteetaten, i årsregnskapets noter og til Stortingets register over verv og økonomiske interesser. Det antas at disse rapporteringene ikke kan erstattes ettersom de utfyller andre formål, og dermed inneholder flere opplysninger enn det vil fremgå av opplysningsregisteret. Det foreslås derfor ikke at noen av disse rapporteringene blir erstattet, men det bør tas sikte på gjenbruk av informasjon fra opplysningsregisteret. Sett fra næringslivets side kan det være besparelser dersom offentlige etater pålegges å hente eierdata fra opplysningsregisteret i sin saksbehandling. En forutsetning for dette er at opplysningsregisteret er tilstrekkelig ajourført fra selskapenes side. Krav om bruk av registeret vil også resultere i høyere oppdateringsfrekvens.

Det presiseres at rapporteringsplikten som innføres for å få etablert et opplysningsregister over aksjeeiere er en ekstra oppgaveplikt som vil medføre ekstra arbeid for alle aksjeselskap som fører aksjeeierbok. Oppgavebyrden vil være tyngst for de som ikke benytter seg av sluttbrukersystem eller frivillig aksjeeierbok i Altinn.

11. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvikling av innrapporteringsløsningen er estimert til kr 23 951 770. Det inkluderer rene utviklingskostnader, innkjøp av ny maskinvare og programvare (inkludert lisenser, support og lignede), testing, informasjonsarbeid, dokumentasjon og opplæring av personellet som skal håndtere henvendelser fra brukerne, både selskap, aksjeeiere og de som ønsker innsyn.

Videre vil det i driftsfasen påløpe utgifter til drift og vedlikehold. Brønnøysundregistrene anslår at dette 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 i driftsfasen vil utgjøre 3 mill. kroner per år.

Rapporteringsløsning og innsynsløsning i Altinn	Estimerte timesverk
Forberedelsesfasen	490
Kravspesifikasjon	800
Prosjektledelse	1 089
Arkitektur	240
Utvikling	8 850
Lovverk	140
Informasjon og kommunikasjonsarbeid	310
Kompetansebygging	233
Styringsgruppe	102
Intern brukermanual	70
Akseptansetest	600
Usikkerhetsfaktor på 25%	3 231
TOTAL:	16 155

Utviklingskostnader	Antall	Timepris	MVA	Kroner
50 % eksterne konsulenter	8077,5	1300	25 %	13 125 937,5
50 % interne ressurser	8077,5	763		6 163 132,5
Sum				19 289 070

Utviklingskostnader				Kroner
Kjøp av eksterne tjenester			25 %	140 000
Reise- og møteutgifter				572 700
Sum				712 700

Hardware/Software (Lisenser, maskiner inkl. OS og support)	Antall	Pris per stk	MVA	Kroner
Sybase database server instans konfigurert for UTF-8	6	220 000	25%	1 650 000
CPU-utvidelse pSeries-maskiner, 1 i hvert maskinrom	2	200 000	25%	500 000
Applikasjonsserver - maskinvare	12	50000	25%	750 000
Konsulentbistand oppsett cluster	3	150 000	25%	562 500
Diverse HW (LAN-porter, SAN-porter etc.)	3	100 000	25%	375 000
Lagringsplass	180	500	25%	112 500
Sum				3 950 000

Utviklingen av den frivillige aksjeeierboken i Altinn er estimert til 1 290 timeverk. Hvis utviklingen skal utføres 50 % av eksterne konsulenter og 50 % av interne ressurser, vil aksjeeierboken medføre et tillegg på 1 540 260 kr. Det er flere ganger i notatet vist til den positive effekten den frivillige aksjeeierboken vil ha på kvaliteten til registeret ved at oppdatering i stor grad sikres. Videre vil dette være økonomisk og administrativt lettere for aksjeselskapene som ikke bruker sluttbrukersystem.

For næringslivet vil rapporteringsplikten være en ekstra økonomisk og administrativ byrde som følge av at det etableres en ny oppgaveplikt. Selskapene som fører aksjeeierbok elektronisk via Altinn eller sluttbrukersystem vil imidlertid ikke ha denne ekstra belastningen ettersom disse løsningene vil rapportere automatisk på vegne av selskapet. Som beskrevet i rapport om elektronisk aksjeeierbok i Altinn kan løsningen innebære at det enkelte aksjeselskap må bruke noe tid på å lære seg den elektroniske løsningen. Målet er imidlertid å lage en så enkel og selvforklarende løsning, at denne tiden holdes på et minimum.

Estimatene som er gjort er tilpasninger av estimatene som ble levert til rapport om elektronisk aksjeeierbok. Det er usikkerhet knyttet til estimatene ettersom det har vært for dårlig tid for å foreta grundige estimat.

Nærings- og fiskeridepartementet har bedt om innspill på hvordan kostnadene ved å utvikle og drifte løsningen kan dekkes inn. Brønnøysundregistrene er av den oppfatning at det ikke bør være gebyr knyttet til rapporteringen eller innsynsløsningen. Det bør vurderes hvorvidt kostnadene kan dekkes inn ved ikke å redusere gebyret på nyregistrering i Foretaksregisteret for aksjeselskap og allmennaksjeselskap like mye som foreslått i høring om gebyrstrukturen ved Brønnøysundregistrene.

12. Forslag til framdriftsplan

Utviklingsarbeidet vil i all hovedsak ha samme innhold som det ble redegjort for i rapporten om elektronisk aksjeeierbok i Altinn. I kapittel 12 i rapporten ble det fastsatt at utviklingen omtrent ville ta ett år.

Framtidsplanen bør forlenges til 18 måneder. Bakgrunnen for dette er at det har vært kort tid til å vurdere løsningen og estimatene. Erfaringer med andre utviklingsoppgaver tilsier at framdriftsplanen kan bli vanskelig å overholde når det pågår flere store utviklingsprosjekter samtidig. Det oppstår da en ressursknapphet til nødvendige interne utviklere og fagpersoner.