

Rapport fra Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere
til Nærings- og fiskeridepartementet

18. juni 2024

Større åpenhet om aksjeeierskap

MALIN TØNSETH, ANDERS ANDERSEN, EILIV FRICH FLYDAL,
MARIANNE STØKKEN PILGAARD

1	Sammendrag – arbeidsgruppens anbefaling	3
2	Om arbeidet.....	4
2.1	Arbeidsgruppens sammensetning og møter	4
2.2	Arbeidsgruppens oppdrag.....	4
2.3	Dagens tilgang til informasjon om eierskap.....	4
2.3.1	Innsyn i aksjeeierbok, aksjeeierregister og aksjonærregisteret.....	4
2.3.2	Innsyn gjennom offentlig aksjeeierportal i regi av VPS	5
2.3.3	Innsyn i aksjeeierinformasjon i Danmark, Sverige og Finland	6
3	Hva er «større åpenhet»?	7
4	Forholdet til lov om register over reelle rettighetshavere og EU-dommen	8
5	Aweining av ulike hensyn ved større åpenhet	10
6	Rapporteringsbyrdens betydning for åpenhet.....	16
7	Informasjon som bør inngå i ny løsning	18
7.1	Innledning	18
7.2	Opplysninger i aksjeeierbok og aksjeeierregister	19
7.3	Opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister	21
7.4	Særlig om mindreårige og andre sårbare grupper.....	23
7.5	Historiske opplysninger	25
7.6	Opplysninger om eiere av forvalterregistrerte aksjer	25
7.7	Andre opplysninger	26
7.7.1	Ordretidspunkt, avtaletidspunkt og overdragelsestidspunkt	26
7.7.2	Konserntilknytning.....	27
7.7.3	Om selskapet er tatt opp til handel på åpen handelsplass.....	28
7.7.4	Pant og rettsvern	28
8	Hyppighet av oppdatering, intervaller for tilgang	29
9	Innlogging, sporing av søk, betaling	30
9.1	Innlogging og sporing av søk	30

9.2	Betaling.....	33
10	Differensierte tilganger	34
11	Åpne datasett, mulighet for kryssøk	35
11.1	Skal det være åpne datasett?.....	35
11.2	Bør løsningen gi mulighet for kryssøk innad i et nytt aksjeeierregister?.....	36
12	Tredjeparts viderebruk og sammenstilling.....	37
13	Ansvar for informasjon og mulighet til å kreve rettelser.....	38

Større åpenhet om aksjeeierskap

1 Sammendrag – arbeidsgruppens anbefaling

Aksjeloven fastslår at alle har rett til innsyn i opplysninger om aksjeeierskap. Arbeidsgruppens oppdrag er å anbefale en løsning for «større åpenhet». Arbeidsgruppen har også vurdert andre hensyn, interesser og konsekvenser av større åpenhet. Arbeidsgruppen vektlegger at større åpenhet om aksjeeiere generelt vil bidra til å styrke tilliten til selskapene og bidra til at innsidehandel og egenhandel oppdages raskere. Samtidig er opplysninger om personlig økonomi i form av eierskap til aksjer å anse som personopplysninger, noe som må hensyntas ved utformingen av et nytt, digitalt og åpent register. Når det gjelder risiko for at en løsning med tilnærmet sanntidsinformasjon om aksjeeierskap vil kunne utnyttes av kriminelle, mener arbeidsgruppen at utnyttelsesrisikoen trolig er begrenset. Arbeidsgruppen har ikke sett tegn på at større åpenhet om eierskap til aksjer kan gjøre Norge mer sårbart.

En ny løsning må etter arbeidsgruppens syn som et minimum gi enklere/lettere tilgang og mer oppdaterte opplysninger om aksjeeiere enn det som er situasjonen i dag. Arbeidsgruppen mener at det enkelte aksjeselskap må gis en plikt til å innrapportere endringer. Arbeidsgruppen ser ikke at rapporteringsbyrden vil være veldig stor, særlig hvis rapporteringen kan erstatte dagens løsning med føring av aksjeeierbok. Opplysningene som bør inngå i ny løsning, kan langt på vei samsvare med opplysninger som inngår i dagens aksjeeierbok, og kan også omfatte mye av den samme informasjon som hentes inn til Skatteetatens aksjonærregister. Visse opplysningstyper, herunder personnummer, bør unntas i sin helhet. Selskapet må få hovedansvaret for å sørge for korrekt og oppdatert informasjon om sine aksjeeiere. Det bør samtidig innføres en formell prosess for retting av feil i informasjonen om aksjeeiere, der både selskapet og aksjeeiere kan initiere retting. Det bør innføres sanksjoner for selskaper som ikke overholder kravene til korrekt og oppdatert informasjon om aksjeeiere.

Arbeidsgruppen mener at opplysninger i den nye løsningen i utgangspunktet må være åpent tilgjengelig for alle (uten innlogging) og mener at opplysningene bør gjøres søkbare, herunder i form av mulighet for kryssøk. Dataene må også være nedlastbare i sin helhet. At løsningen må være åpen for alle, gjelder med unntak for visse opplysningstyper som i utgangspunktet bør skjermes. Tilgang til skjermede data bør kun gis til utvalgte grupper med særskilt legitimt behov (differensiert tilgang), etter samme regler som i dag. Dette kan for eksempel være politiet og presse. Tilgangsløkken som skapes, bør etter arbeidsgruppens vurdering ikke gjøre det mulig å spore hvilke søkeord som er brukt eller hvilke data det er søkt på.

Løsningen bør etter arbeidsgruppens syn være tilgjengelig og åpen for allmennheten uten krav om betaling. Arbeidsgruppen mener at man verken kan eller bør begrense tredjeparters mulighet til å viderebruke og sammenstille data, herunder kapitalisere eller kommersialisere på bruken.

2 Om arbeidet

2.1 Arbeidsgruppens sammensetning og møter

Arbeidsgruppen har bestått av

- Malin Tønseth, advokat og partner, Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
- Anders Andersen, professor og instituttleder, UiT Norges arktiske universitet
- Eiliv Frich Flydal, journalist, E24/VG
- Marianne Støkken Pilgaard, advokat, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS

Malin Tønseth har ledet arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen har hatt seks møter i perioden 26. januar til 7. juni 2024. Arbeidsgruppens rapport er et innspill til Nærings- og fiskeridepartementet. Arbeidsgruppens medlemmer står for anbefalingene og innholdet i rapporten.

2.2 Arbeidsgruppens oppdrag

Aksjeloven fastslår at alle har rett til innsyn i opplysninger om aksjeeierskap. I praksis oppleves opplysningene imidlertid som lite tilgjengelige for publikum. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer derfor mulige løsninger for å gi allmennheten bedre tilgang til informasjon om aksjeeiere.

Arbeidsgruppens oppdrag er å foreslå en ny løsning for hvordan man kan oppnå større åpenhet om aksjeeiere, rammene for hva som kan deles og hvordan opplysningene kan deles. Arbeidsgruppens oppdrag er også å vurdere hvordan ulike hensyn kan avveies og balanseres ved utarbeidelsen av et regelverk som skal gi større åpenhet om aksjeeiere. Arbeidsgruppens oppdrag omfatter å se på ressursbruk ved informasjonsinnhenting og undersøkelser. Det er ingen begrensninger i oppdraget om hvem som skal kunne ta i bruk løsningene arbeidsgruppen foreslår. Arbeidsgruppen skal ikke ta stilling til særegne problemstillinger for offentlige virksomheters tilgang til informasjon. Arbeidsgruppen skal ikke binde seg til én bestemt løsning. Arbeidsgruppens innspill skal inngå i departementets lovtutredningsarbeid.

2.3 Dagens tilgang til informasjon om eierskap

2.3.1 Innsyn i aksjeeierbok, aksjeeierregister og aksjonærregisteret

Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper er lovpålagt å føre oversikter over sine aksjeeiere i enten en aksjeeierbok eller et aksjeeierregister hos en verdipapirsentral. Enhver har lovhjemlet rett til innsyn i hvem som er innført i aksjeeierboken eller aksjeeierregisteret. Åpenhet om hvem som eier aksjer har vært lovfestet i aksjeloven siden 1976, og ble begrunnet i behov for å få forståelse av maktforhold i selskaper. Det ble fra lovgivers side lagt vekt på at aksjeeiere ikke hadde krav på konfidensiell behandling.

Avveiningene som er gjort, og som ligger til grunn for dagens lovregel om full åpenhet omkring eierforholdene i norsk næringsliv, er utdypet i forarbeidene i Ot.prp. nr. 23 (1996–1997) punkt 8.6.4:¹

Departementet mener at en slik åpenhet hører naturlig hjemme i et demokratisk samfunn. Etter departementets syn er det også av betydning at gjeldende lovs regler om innsyn i et selskaps eierforhold, økonomiske forhold, samt opplysninger om hvem som utgjør selskapets ledelse, synes nødvendig for at pressen skal kunne avdekke kritikkverdige forhold i næringslivet. Dessuten er bedret informasjonsflyt som oftest gunstig for markedets samfunnsøkonomiske effektivitet.

Enhver kan også få tilgang til opplysninger om aksjeeiere i Skatteetatens oversikt over aksjeeiere (aksjonærregisteret). Aksjonærregisteret viser fysiske eller juridiske personer som direkte eier aksjer. Det gis tilgang til opplysninger om hvem som er aksjeeiere per 31. desember for hvert inntektsår, og opplysningene gjøres tilgjengelig for innsyn i mai måned etter siste inntektsår.

2.3.2 Innsyn gjennom offentlig aksjeeierportal i regi av VPS²

Euronext Securities Oslo (Verdipapirsentralen ASA) vil i løpet av juni 2024 lansere en offentlig aksjeeierportal som gir digital tilgang til informasjon om eierskap i selskaper som er registrert hos Euronext Securities Oslo, dvs. børsnoterte selskaper, allmennaksjeselskaper og utstedere av egenkapitalbevis, aksjeselskaper og utstedere av egenkapitalbevis.

Følgende informasjon fremgår på nettsiden:

Portalen vil la allmennheten logge inn og se siste tilgjengelige aksjonærregister for selskapene som er aktive i løsningen. Løsningen vil også tillate brukere å søke etter aksjonærer i hvert enkelt aksjonærregister, men det er ikke mulig å søke på tvers av flere aksjonærregistre eller i historiske data.

Portalen vil forenkle tilgangen til relevante aksjonærregistre for allmennheten ved å gjøre registre tilgjengelig i én samlet portal, slik at man unngår å kontakte hvert enkelt selskap som det ønskes tilgang til. Portalen er utformet etter prinsippet om at alle relevante aksjonærregistre i utgangspunktet er inkludert, men enkeltelskaper kan velge å deaktivere sin deltakelse dersom de ikke ønsker at Euronext Securities Oslo skal gjøre sine aksjonærregister offentlig tilgjengelig via portalen.

Arbeidsgruppen oppfatter det derfor slik at det er frivillig for selskapene om de ønsker å legge sitt aksjeeierregister offentlig tilgjengelig gjennom portalen.

Det er en fast månedsavgift (1 600 kr) som belastes selskapene som deltar i portalen. Gebyret belastes fra Euronext til selskapets kontofører (Kontofører Utsteder), og denne fakturerer selskapet. Kontofører kan velge å belaste eventuelt tilleggsgebyr.

¹ www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-23-1996-97-/id158438/

² <https://www.euronext.com/nb/post-trade/euronext-securities/oslo/datatjenester/offentlig-aksjeeierportal> (hentet 7.6.2024 kl. 12.44)

2.3.3 Innsyn i aksjeeierinformasjon i Danmark, Sverige og Finland

I oppdraget ble arbeidsgruppen bedt om å se hen til løsninger for aksjeeierinformasjon i andre nordiske land.

I Danmark skal alle selskaper (A/S, ApS, P/S og SE-selskaper) føre en «ejerbog» over samtlige eiere og panthavere. Innsyn i «ejerbogen» reguleres av selskabsloven. «Ejerbogen» er registeret over aksjeeierne i et selskap, og informasjonen er normalt tilgjengelig for offentlig innsyn.

Allmennheten kan få innsyn i aksjeeiere for private selskaper ved å henvende seg til selskapet eller be om en kopi. Aksjeeiere har rett til innsyn i «ejerbogen» for å verifisere aksjeeie og aksjehandel. Selv om «ejerbogen» er offentlig tilgjengelig, er det visse begrensninger i tilgangen til informasjon. For eksempel kan personopplysninger som personnumre være unntatt for offentlig innsyn.

Selskabsloven fastsetter krav til hvordan aksjeeierregistre skal oppbevares og offentliggjøres. Selskapene må ha nøyaktig og oppdatert register over aksjeeiere for å sikre at informasjonen er pålitelig og tilgjengelig. Aksjeselskaper må også sende inn oversikter over aksjeeiere til Erhvervsstyrelsen.³

I Sverige reguleres innsyn i aksjeeierregistre av aktiebolagslagen og offentlighetsprinsippet. Aksjeregistre er normalt offentlig tilgjengelige. Enhver har rett til å be om innsyn i aksjeeierregistre i svenske selskaper, enten ved å henvende seg til selskapet eller til Bolagsverket (selskapsregisteret). Aksjeeiere har rett til innsyn for å verifisere egen aksjehandel og undersøke eierforhold. Visse opplysninger kan være tilgjengelige for tilsynsmyndigheter og andre autoriserte parter, men kan være unntatt fra offentlig innsyn for allmennheten av personvern hensyn. Bolagsverket administrerer selskapsregistre og tilbyr innsyn i aksjeeierinformasjon. Innsyn gis elektronisk via Bolagsverkets nettside.⁴

I Finland reguleres innsyn i aksjeeierregistre av aksjeloven (osakeyhtiölaki), handelsregisterloven og andre lover om selskapsrett og personvern. Aksjeeierregistre i Finland er i utgangspunktet offentlig tilgjengelige, og enhver har rett til å be om innsyn i aksjeeierregistre for finske aksjeselskaper. Innsyn kan normalt sett skje ved å henvende seg direkte til selskapet eller via Handelsregisteret (Patent- og registerstyrelsen). Aksjeeiere har rett til å få innsyn i aksjeeierregistre for å verifisere sin egen aksjeandel og for å undersøke eierforholdene i selskapet.

Visse opplysninger kan være tilgjengelige for tilsynsmyndigheter eller andre autoriserte parter, men kan være unntatt fra offentlig innsyn av personvern hensyn. Dette kan inkludere sensitiv informasjon som personnumre eller andre personopplysninger.

³ [Generelt om registrering af ejerforhold | erhvervsstyrelsen.dk](https://www.erhvervsstyrelsen.dk/en/faq/faq-general-registration-of-shareholders)

⁴ [Sök företagsinformation – Bolagsverket](https://www.bolagsverket.se/en/faq/faq-general-registration-of-shareholders)

Handelsregisteret i Finland administrerer selskapsregistre og tilbyr innsyn i aksjeeierinformasjon for registrerte selskaper. Innsyn kan normalt sett skje elektronisk via registerets nettside eller ved å kontakte dem direkte.⁵

3 Hva er «større åpenhet»?

Bakgrunn

Enhver har rett til innsyn i hvem som er innført i aksjeeierboken og aksjeeierregisteret. Innsynsrett i hhv. aksjeeierbok og aksjeeierregister følger av aksjeloven § 4-6 og allmennaksjeloven § 4-5 første ledd. Nærmere regler om innsynsretten følger av forskrift 4. november 1976 nr. 1 om aksjebokens offentlighet i aksjeselskaper og kommandittaksjeselskaper. Det er også mulig for enhver å be om innsyn i aksjonærregisteret til Skatteetaten.

I forarbeidene til aksjeloven fra 1997 skriver departementet at det fortsatt bør være full åpenhet omkring eierforholdene i norsk næringsliv, og at åpenhet hører naturlig hjemme i et demokratisk samfunn. Departementet skriver at det også er av betydning at regler om innsyn i eierforhold, økonomiske forhold, samt opplysninger om hvem som utgjør selskapets ledelse, synes nødvendig for at pressen skal kunne avdekke kritikkverdige forhold i næringslivet.

Arbeidsgruppens vurderinger

Selv om retten til innsyn følger av loven i dag, er det tid-, ressurs- og kostnadskrevende å hente ut informasjon om aksjeeiere i norske selskaper. Dette fordi informasjonen enten må etterspørres ved en henvendelse til selskapet eller til VPS. Forskriften åpner for at både det enkelte selskapet og verdipapirsentralen kan ta seg betalt for å gi ut informasjon om aksjeeiere.⁶ Medier lar jevnlig være å bestille slik informasjon på grunn av kostnadene.

Arbeidsgruppens oppdrag er å anbefale en løsning for «større åpenhet». Begrepet er ikke konkret definert i oppdraget. Arbeidsgruppen mener at dette kan omfatte en rekke tiltak, inkludert enklere tilgang til opplysninger, innsyn i flere opplysninger, raskere tilgang og opplysninger som er oppdaterte eller i sanntid. Større åpenhet kan også inkludere mulighet til å dele informasjon, mulighet for sammenstillinger, kryssøk⁷ og økt tilgang til historiske data.

Arbeidsgruppen tolker «større åpenhet» til at løsningen som gruppen foreslår, som et minimum må gi enklere/lettere tilgang og mer oppdaterte opplysninger om aksjeeiere enn det som er situasjonen i dag. I dette inngår også arbeidsgruppens forslag til hvilke opplysninger om aksjeeiere den nye løsningen bør inneholde.

⁵ [PRH - Handelsregistret](#)

⁶ Forskrift om aksjebokens offentlighet i aksjeselskaper og kommandittaksjeselskaper (FOR-1976-11-04-1) § 2.

⁷ Kryssøk er muligheten til å søke på annet enn eiere av aksjer i ett enkelt selskap, fortrinnsvis å søke opp én enkelt aksjeeier og få dennes samlede aksjeeierskap på tvers av selskaper.

4 Forholdet til lov om register over reelle rettighetshavere og EU-dommen

Bakgrunn

Lov om register over reelle rettighetshavere⁸ ble vedtatt i 2019. Loven gjennomfører EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv ((EU) 2015/849) som stiller krav om at selskapene må identifisere sine reelle rettighetshavere, og at det skal opprettes et register over reelle rettighetshavere. Formålet med loven er å gi tilgang til opplysninger om reelle rettighetshavere, og å legge til rette for å opprette et register.

Regler om selskapenes plikt til å identifisere og innhente opplysninger om reelle rettighetshavere trådte i kraft i 2021. Selve registeret over reelle rettighetshavere ble, i påvente av teknisk tilrettelegging, ikke åpnet samtidig. Registeret var ment å legge til rette for at «enhver» skulle få tilgang til de fleste registrerte opplysninger gjennom en åpen løsning.

I november 2022 avsa EU-domstolen en dom⁹ der den konkluderte med at en bestemmelse i femte hvitvaskingsdirektiv, som pålegger medlemslandene å gjøre opplysninger om reelle rettighetshavere tilgjengelige for allmennheten uten nærmere vilkår, var ugyldig fordi den var i strid med retten til vern av privatliv og beskyttelse av personopplysninger som begge er beskyttet av EU-pakten. I avveiningen mellom personvern og ytringsfrihet, landet EU-domstolen på at kravet i direktivet om at enhver skal ha tilgang til enhver tid, ikke er forholdsmessig opp mot de hensyn direktivet skal ivareta.

Dommen slår likevel fast at presse og sivilsamfunn med legitim interesse skal gis tilgang, noe Rådet for den europeiske union og Parlamentet gjentok i sin kunngjøring 18. januar 2024 om tiltak mot hvitvasking. Denne tolkningen gjenspeiles i Prop. 74 LS (2023–2024).

I lys av EU-dommen fra 2022 stengte noen EU-land ned sine registre for innsyn fra allmennheten, mens andre land valgte å holde dem åpne.

EU-dommen avskjærer ikke å inkludere opplysningene om reelle rettighetshavere i bredere registre med andre eller flere formål enn EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Companies House i Storbritannia kombinerer foretaksregister og register over reelle rettighetshavere i sin åpne løsning.¹⁰

EU-dommen skapte likevel tvil om adgangen til å åpne det norske registeret over reelle rettighetshavere for «enhver» uten nærmere vilkår. Selv om EUs femte hvitvaskingsdirektiv ikke er gjennomført i Norge enda og Norge ikke er bundet av EU-pakten, er Norge forpliktet av andre rettsgrunnlag (Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, personopplysningsloven) som tar opp i seg mye av de samme vurderingsmomentene.

⁸ Lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere

⁹ Sak C-37/20 og C-601/20 Luxembourg Business Registers

¹⁰<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65e1dc363f6945001103609c/12.+Beneficial+ownership+fact+sheet.pdf>

Finansdepartementet utsatte dermed arbeidet med registeret for å utrede dommens betydning for det norske regelverket. I Prop. 74 LS (2023–2024) er det foreslått en endring i lov om register over reelle rettighetshavere § 11 for å legge til rette for en gradvis utrulling av registeret. I proposisjonen foreslås det en bestemmelse som gir rett til innsyn for rapporteringspliktige, offentlige myndigheter, media, sivilsamfunnsorganisasjoner og høyere utdanningsinstitusjoner. Videre foreslås det en forskriftshjemmel for å regulere innsyn for øvrige grupper. Det er dermed ikke i denne omgang foreslått om og eventuelt hvordan innsyn for «enhver» skal løses.

Arbeidsgruppens vurderinger

Mens aksjeeierbok, aksjeeierregister og Skatteetatens aksjonærregister viser de juridiske eller fysiske direkte eierne av et selskap, skal register over reelle rettighetshavere¹¹ vise de fysiske eierne som faktisk kontrollerer et selskap uavhengig av eierstruktur, og eventuelt bak lange eierkjeder. Register over reelle rettighetshavere er ment å ivareta andre hensyn enn de hensynene som begrunner større åpenhet om aksjeeiere. Mens en ny løsning for større åpenhet om aksjeeiere skal gi enklere tilgang til allerede offentlig informasjon om hvem som eier aksjer, går register over reelle rettighetshavere ett skritt videre, og identifiserer og registrerer de fysiske personene som kontrollerer¹² selskapet. Dette er først og fremst tiltak mot hvitvasking og skatteunndragelse.

Formålene bak åpenhet om aksjeeiere er langt bredere og omfatter blant annet en sunn markedsøkonomi, samfunnsøkonomisk effektivitet og demokrati, slik det er nevnt tidligere. Ettersom formålene er ulike, får ikke EU-dommen samme betydning for vurderingen av om inngrepet – mer åpenhet – er forholdsmessig når det gjelder en ny løsning for informasjon om aksjeeiere.

Større åpenhet om aksjeeiere og register over reelle rettighetshavere henger likevel til en viss grad sammen. Reglene om reelle rettighetshavere bygger på prinsippet om større åpenhet om eierskap, men går videre til å avsløre eventuelle skjulte eierstrukturer. Selv om EU-dommen gjelder et annet regelverk og har en annen bakgrunn, er deler av dommen etter arbeidsgruppens vurdering relevant for de spørsmålene som reises rundt større åpenhet om aksjeeiere. Dette har ikke direkte betydning for de spørsmålene som drøftes her, men det er de samme prinsippene som drøftes.

Dommen peker blant annet på at man må avveie hensynene for å gjøre registeret åpent, uavhengig av om man har hjemmel i lov. Domstolen pekte på at offentliggjøring av opplysninger om reelle rettighetshavere er et inngrep i retten til privatliv og vern av personopplysninger, og at offentliggjøring må begrenses til det som er strengt nødvendig

¹¹ I lov om register over reelle rettighetshavere § 3 er reell rettighetshaver definert som «den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, arrangement, enhet eller annen sammenslutning». Det skilles mellom alle juridiske personer og enheter som ikke er fysiske personer eller stiftelser, utenlandske juridiske arrangementer og stiftelser. Reelle rettighetshavere må være fysiske personer, og det kan være flere reelle rettighetshavere bak et selskap.

¹² § 4: «... fysisk person som direkte eller indirekte eier eller kontrollerer 25 prosent eller mer av eierandelene eller stemmene i den registreringspliktige».

og forholdsmessig for å oppnå formålet (bekjempe hvitvasking og finansiering av terrorisme). De mothensyn som domstolen peker på, bør også drøftes i dette aspektet.

Begrunnelsen i dommen gir en indikasjon på hvordan avveiningen mellom privatliv på den ene side og åpenhet/ytringsfrihet på den annen side, kan slå ut når man vurderer lovligheten av tilgjengeliggjøring og/eller offentliggjøring av registre. At ordninger med offentliggjøring må være i tråd med krav til nødvendighet og forholdsmessighet, betyr at arbeidsgruppen må avveie de ulike hensynene som ligger bak regler om åpenhet knyttet til aksjeeierskap opp mot de legitime interessene for aksjeeiere som eventuelt ikke ønsker offentlighet rundt sitt eierskap (privatlivets fred).

Etter arbeidsgruppens syn må også andre hensyn enn transparens identifiseres, som for eksempel samfunnsnyttene eller behov hos aktører som skal bruke informasjonen, når mer tilgjengeliggjøring av informasjon om aksjeeiere vurderes. Avveiningen av de ulike hensynene vil derfor også kunne gi føringer for hvilke opplysninger/opplysningstyper som bør inngå i et åpent register. Dersom hensynene indikerer at det ikke er behov for åpenhet knyttet til enkelte opplysningstyper, vil ikke nødvendighetskravet være oppfylt. Arbeidsgruppen har derfor vurdert ulike hensyn som taler for eller mot åpenhet.

5 Avveining av ulike hensyn ved større åpenhet

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere ulike hensyn, interesser og konsekvenser av større åpenhet. Flere hensyn er nevnt i oppdraget, blant annet tillit til forvaltningen, tilgang til kapital, personvern og enkeltpersoners ønske om privatliv, og å unngå at opplysninger blir misbrukt til for eksempel identitetstyveri eller svindel.

I arbeidet med å belyse relevante hensyn som kan tale for eller imot åpenhet, har det blitt innhentet innspill fra ulike interessenter. I det følgende gjengis først et utvalg av innspill som har kommet frem og som belyser hensynene. Deretter foretar arbeidsgruppen en vurdering og avveining av ulike hensyn ved større åpenhet, herunder i lys av innkomne innspill. Arbeidsgruppen vil også andre steder i rapporten komme tilbake til relevante innspill som har kommet frem og som berører de ulike temaene som gjennomgås.

Innhentede innspill

Nærings- og fiskeridepartementet holdt to innspillmøter knyttet til åpenhet om aksjeeiere i mars i år. En rekke aktører ble invitert til å diskutere hvilke muligheter, utfordringer og tiltak som må vurderes og tas hensyn til når rettslige rammer for større åpenhet skal utformes.¹³ Representanter fra arbeidsgruppen, herunder leder av arbeidsgruppen, var også til stede på innspillmøtene.

¹³ Deltakere: Akademikerne, DNB Bank ASA, DNB Markets, Euronext Securities Oslo, Experian, Finans Norge, Handelsbanken, LO, NHO, Nordnet, Norsk Eiendomsmeidlerforbund, Norsk journalistlag, Norsk

Arbeidsgruppen har også innhentet skriftlige innspill fra aktuelle interessenter som er brukere av ulike tjenester som tilbyr informasjon om aksjeeiere. Det ble mottatt 15 skriftlige svar.¹⁴

Arbeidsgruppen stilte 20 spørsmål som spenner fra bruk av dagens tilgjengelige informasjon, til hva de trenger i sitt virke og hvilke eventuelle fordeler og utfordringer de ser med større åpenhet om aksjeeiere.

Under følger en oppsummering av mottatte svar med særlig relevans.

1) Samtlige respondenter svarte at de bruker Skatteetatens aksjonærregister, men flere påpeker at de har utfordringer med at dataene er utdaterte og ikke oppdateres. Dette gir utfordringer i arbeid med due diligence og compliance-bistand for kunder som skal oppfylle lovkrav, politiets arbeid med etterforskning av økonomisk kriminalitet, undersøkelser av arbeidslivskriminalitet og i pressens arbeid.

2) Tolv respondenter svarte «ja» på spørsmål om det er sannsynlig at allmenn tilgang til dagens aksjonærregister har en forebyggende effekt mot kriminalitet eller utnyttelse av innsideinformasjon. De tre som svarte «nei» utdypet svaret med at informasjonen i aksjonærregisteret ikke er oppdatert. Tre av kommentarene inntas her:

-Et øyeblikksbilde ved utgangen av hvert år har svært begrenset verdi for oss som jobber med å kartlegge kriminelle aktører i næringslivet. Vi er avhengig av å kunne undersøke status når som helst gjennom året.

-Informasjonen er utdatert. Tilliten til det som står der gjør at informasjonen i utgangspunktet ikke er anvendelig. Man kan ikke «aksjonere» på bakgrunn av informasjonen som står der.

-Vi har sett tilfeller der aktører selger seg i 0 ved årsslutt for å slippe å dukke opp i disse listene, men det er så klart bedre enn ingenting.

3) Alle respondentene svarte at dagens tilgang til aksjeeieropplysninger er samfunnsnyttig.

4) Elleve respondenter svarte at de ønsker mer detaljert informasjon om norske og utenlandske aksjeeiere, slik at man enklere kan fastslå en sikker identitet.

Presseforbund, Norsk redaktørforening, Pressens offentlighetsutvalg, Revisorforeningen, Stiftelsen for en kritisk og undersøkende presse (SKUP), Tax Justice Norge, Transparency International, Verdipapirfondenes forening, Verdipapirforetakenes forbund, Virke.

¹⁴ Skriftlige svar: Truls Husum Johansen spesialletterforsker og politifaglig etterforskningsleder ved Avsnitt for finans og korrupsjon i Oslo politidistrikt, Vidar Sagmyr i Byggebransjens uropatrolje, Økokrim, TekInvestor.no, Eiendom Norge, Fair Play Bygg Oslo, LO, Jonas Bakken (journalist i Dagens Næringsliv), Professor i skatteøkonomi Annette Alstadsæter ved Skatteforsk – Centre for Tax Research ved NMBU, BDO Advokater AS, Mediehuset Haugesunds Avis / Rogaland og Agder Redaktørforening, Camilla Aarøe Hellebust, dCompany, Robert Næss investeringsdirektør i Nordea Asset Management, Vier Advokatfirma AS og Tax Justice Norge.

5) På spørsmål om hva et nytt aksjeeierregister bør inneholde for å være nyttig for respondentenes arbeid, svarte samtlige at de ønsker seg mer informasjon enn det som er tilgjengelig i dagens løsning. Fem ønsker seg også informasjon om europeiske selskaper.

Av respondentene svarte 14 at de ønsker at en ny løsning skal basere seg på selskapers aksjeeierbøker. Videre svarte 13 respondenter at løsningen kan inkludere data fra VPS som tillegg, dersom det tilfører mer informasjon som kan være nyttig.

6) På spørsmål om hvilke – ytterligere opplysninger – det er ønskelig at blir tilgjengelig i et nytt aksjeeierregister, svarte respondentene:

- 13 krysset av på «alle transaksjoner som er tilgjengelige via VPS og selskapers aksjebøker for hvert år».
- Tolv krysset av på «aksjer eid av nordmenn i utenlandske selskaper og på utenlandske børser».
- 14 krysset av på «et presist tidspunkt for eieres kjøp og ev. salg av aksjene».
- Åtte krysset av på «om eierskapet til aksjene går via forvalterkonto eller Private equity».
- Elleve krysset av på «historiske data for hver eier flere år bakover i tid».

Flere respondenter svarte at de er opptatt av datakvalitet. Én respondent skrev:

Problemet i dag er kvaliteten på aksjeeierbøkene som burde vært digitale slik at de blir etterprøvbare og ikke så lett manipulerbare. Digitale aksjeeierbøker vil også gjøre det lettere å stille krav til hvordan data skal tilgjengeliggjøres og hvor lang tid det maksimalt kan ta før et selskap må opplyse om eierskap. Det er allerede i dag et krav om å ha kontroll på historiske transaksjoner, men gitt kvaliteten på aksjeeierbøkene er det få som overholder disse kravene. Det blir dermed også lett å unnskyldes seg med at dataene dessverre ikke er tilgjengelige.

7) På spørsmål om det vil «være nyttig for deres arbeid at et nytt aksjeeierregister oppdateres oftere og har alle eierposisjoner som har funnet sted siden sist oppdatering svarer 14 «ja». I utdypende kommentarer var respondentene delt i om løsningen trenger å oppdateres gjennom dagen eller kan oppdateres etter børsdagen. Ingen tar til orde for sjeldnere oppdateringer.

8) Det ble spurt om ulike modeller for en ny løsning til et aksjeeierregister (med mulighet for å krysse av på flere).

- Ti respondenter krysset av for følgende modell: «En søkeportal på nettet uten innlogging eller logg av søk, der også alle rådata i registeret kan lastes ned i åpent, maskinlesbart format. Det muliggjør egne undersøkelser, filtrering og sortering og jeg kan bygge et eget grensesnitt og enkelt matche Aksjeeierregisteret mot andre data, som feks. PEPs og internasjonale lekkasjer.»
- Ingen krysset av på følgende modell: «En lukket søkeportal på nettet med bare enkelttoppslag på navn eller organisasjonsnummer, der man må logge inn med personlig ID og mine søk logges. Loggen kan hentes ut via en GDPR-begjæring fra den det er søkt på og det finnes en risiko for at andre uvedkommende får søkeloggen min på andre vis.»
- Ti krysset av på at de ønsker følgende modell: «Fortsatt ingen restriksjoner på gjenbruk av data for andre, utover begrensningene i personvernregelverket.»

- Ingen krysset av på: «Data må ikke kunne gjenbrukes av andre. Banker, selskaper, pressen og andre må ikke kunne tilby kommersielle tjenester med dataene.»

9) Av respondentene opplyste én at de er kjent med at informasjon fra det eksisterende aksjonærregisteret har vært brukt «som en av flere kilder til å identifisere en person for å bygge falsk identitet (merk: en av flere kilder)». Respondenten skrev at det ikke kan sies om det kunne vært unngått da «dette kun er en av flere kilder og ikke den utløsende i seg selv».

10) Det ble bedt om synspunkter fra respondentene på om det er problematisk dersom noen kan forstå investorers strategier fra et løpende oppdatert aksjeeierregister.

- Respondenten for Nordea Markets svarte at det for en stor forvalter er en ulempe at andre kan følge handler, men at «vi lever greit med det siden vi har hatt åpne aksjonærregistre i mange år».
- En annen svarte: «Informasjon om investeringsstrategier ligger allerede ute som nevnt over. Hvis ønskelig er det i dag mulig å sammenstille dette og danne seg et bilde av en investors strategi. Dette argumentet er etter vår oppfatning ikke i seg selv tungtveiende i denne debatten. Dessuten har en investor også behov for tidsriktig og troverdig informasjon om eierskap i selskaper. Åpenhet i aksjemarkedet er positivt for alle.»
- Respondenten for BDO svarte at eventuelle ulemper veies mer enn opp av det forebyggende elementet ved et slikt åpent og oppdatert aksjeeierregister.
- Respondenten for LO svarte «Enkeltaktørers mulighet til å tjene penger på å skjule egne investeringsstrategier er ikke en mulighet som kan beskyttes på bekostning av prinsippet om åpenhet.»

Flere respondenter anfører at allmenn tilgang til informasjon om aksjeeiere anses å ha en «forebyggende effekt mot kriminalitet eller utnyttelse av innsideinformasjon». Blant annet svarer respondent for Økokrim at slik åpenhet «medvirker til å redusere mulighetsrommet for hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet (eksempelvis korrupsjon, skatteunndragelser, bedragerier)». Respondenten for Økokrim gir videre uttrykk for at kriminalitet i stor grad gjennomføres ved tildekking og at åpenhet begrenser muligheten for tildekking av kriminalitet samt at åpenhet om eierskap også har stor betydning i etterforskning av ulike typer kriminalitet. Økokrims respondent etterlyser «utvidelse av tilgjengelig informasjon [...] for bedre kriminalitetsforebyggende/kriminalitetsforhindrende effekt».

Arbeidsgruppens vurderinger

Utgangspunktet for arbeidsgruppens drøftelse av ulike hensyn, har vært at et digitalt og åpent register betyr at data og opplysninger om den enkelte aksjeeier vil kunne bli spredd i en helt annen utstrekning enn i dag. De mulighetene som digitaliseringen gir, gjør at hensynene må vurderes i lys av at slike opplysninger kan bli spredd i stor skala.

Det er arbeidsgruppens generelle holdning at tilgang til informasjon om aksjeeiere er grunnleggende for god markedsøkonomi, frihandel og moderne kapitalisme, og i bredere forstand rettsstat og demokrati.

Svært mange aksjer eies av profesjonelle aktører, foretak og stiftelser. Informasjon om aksjeeierskap gir informasjon om eierpostene i norske selskaper. En mer åpen og tilgjengelig løsning vil først og fremst være en oversikt over eierpostene i selskapene, ikke om aksjeeierne selv.

Opplysninger om personlig økonomi i form av eierskap til aksjer er personopplysninger. Hensynet til personvern vil derfor måtte avveies grundig når det skal utvikles et rammeverk for en ny løsning. Særlig for privatpersoner eller aksjeeiere med små porteføljer kan det være opplysninger man ikke ønsker at skal eksponeres. I tillegg stiller personvernreglement krav om at større åpenhet også må vurderes opp mot både nasjonal personvernlovgivning, internasjonale og grunnlovfestede krav til vern om privatliv og EØS-rett. I lys av den store spredningen en digital løsning vil kunne åpne for, vil det være behov for å avveie om det er grunnlag for å holde noen opplysninger utenfor en åpen løsning, eventuelt ved innlogging eller differensierte tilganger.

Personopplysninger er beskyttet av grunnleggende demokratiske prinsipper som skal verne om privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet. Større åpenhet og mulighet for deling kommer ikke nødvendigvis på tvers av retten til personvern. De grunnleggende prinsippene og kravene for behandling av personopplysninger, herunder kravene etter EUs generelle personvernforordning, må imidlertid ivaretas. Dette innebærer at man må være bevisst på om måten opplysninger deles på eller omfanget av delingen, kan være i strid med den enkeltes friheter og rettigheter.

Arbeidsgruppen mener at større åpenhet om aksjeeiere generelt vil bidra til å styrke tilliten til selskapene. Større åpenhet bidrar også til at innsidehandel og egenhandel oppdages raskere. Transparens er også viktig sett i lys av at det stilles økende krav til corporate governance og ansvarlighet både nasjonalt og internasjonalt. Større åpenhet kan også bidra til å styrke aksjeeieres engasjement og mulighet til å påvirke selskapets beslutningsprosesser. Etter arbeidsgruppens vurdering vil et ønske om å skjule aksjeeierskap, nettopp tilsa at det er grunn til større åpenhet.

Arbeidsgruppen kan i utgangspunktet vanskelig se at åpenhet om aksjeeiere vil svekke selskapets konkurransevne. Arbeidsgruppens vurdering er at større åpenhet vil bidra til å styrke tilliten til Norges kapitalmarkeder, og at investorer ønsker å investere på Oslo børs. Arbeidsgruppen viser til Kapitaltilgangsutvalgets konklusjon i NOU 2018: 5 punkt 6.2.6:

Utvalget mener at det er positivt at opplysninger om eiere i både aksje- og allmennaksjeselskaper i utgangspunktet er tilgjengelig for alle. Fra et kapitaltilgangsperspektiv vil dette i teorien bidra til å sikre potensielle investorer tilgang til informasjon som i mange tilfeller vil være helt nødvendig, forut for en investeringsbeslutning. Eierinformasjon har betydning både ved ønsker om å kjøpe eller selge aksjer i et annenhåndsmarked, særlig for unoterte selskaper, ved kapitalinnhenting og ved oppkjøps- eller andre restruktureringsinitiativer.

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan være særskilte sektorer eller særskilte typer industri som kan være av mer sensitiv karakter, der risikoen for utnyttelse er større enn på andre områder. Arbeidsgruppen har ikke fått innspill fra bransjer eller andre som tilsier at dette er en utfordring. Arbeidsgruppen utelukker imidlertid ikke at det kan være sektorer med mer konkurransesensitiv informasjon eller sensitiv teknologi eksempelvis knyttet til

forsvar eller eksportrestriksjoner, som kan være ekstra interessante for etterretningsmyndigheter i andre land. Arbeidsgruppen kan likevel ikke se argumenter for hvorfor det ikke skulle være åpenhet om selve eierskapet til selskaper som besitter konkurransefølsom informasjon. Interessen vil gjerne være knyttet til styreverv eller ledelse og i mindre grad hvem som er aksjeeiere i selskapet, siden disse sjelden er involvert i driften av selskapet. Arbeidsgruppens oppfatning er at det ikke er åpenbare utfordringer knyttet til dette.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet blir ofte trukket frem som et hensyn som taler for større åpenhet. Transparente forhold omkring eiere av selskaper gjør det vanskelig å skjule eierinteresser, bruke selskaper til hvitvasking av penger, skatteunndragelser mm. Større åpenhet vil etter arbeidsgruppens vurdering bidra til å styrke samfunnets evne til å oppdage og forhindre denne typen kriminalitet.

I arbeidet med å foreslå en ny løsning for større åpenhet om aksjeeiere må man også ha klart for seg hvilket misbrukspotensial som kan ligge i at informasjonen blir tilgjengeliggjort offentlig. Selskapene som gikk til sak om femte hvitvaskingsdirektiv som ble tatt inn for EU-domstolen, argumenterte med at selskapsregisteret med opplysninger om de reelle eierne kunne misbrukes ved at de bakenforliggende eierne kunne bli utsatt fra bedrageri, utpressing og/eller kidnapping.

Arbeidsgruppen mener at man må ta høyde for at en løsning med tilnærmet sanntidsinformasjon, mulig adgang til kryssøk og mulighet til å koble datasett til andre datasett mm., vil kunne utnyttes av kriminelle ved for eksempel å følge med på handlingsmønstre. De kriminelles økte handlingsrom må imidlertid veies opp mot nytten av større åpenhet.

Skatteetatens aksjonærregister ble åpnet for allmennheten i 2015. Arbeidsgruppen er ikke kjent med saker knyttet til misbruk av Skatteetatens aksjonærregister disse årene. Arbeidsgruppen er heller ikke kjent med saker hos Økokrim eller Kripos eller dommer som angir at informasjon derfra er misbrukt. Arbeidsgruppen ser derimot at aksjonærregisteret tidvis brukes som kilde til informasjon for domstolene. I en dom avsagt av Oslo tingrett i 2021 henviste retten til Skatteetatens aksjonærregister som kilde til informasjon i en sak der det var strid rundt aksjene.¹⁵

Når det gjelder hensynet til nasjonal sikkerhet, mener arbeidsgruppen at større åpenhet vil bidra til at det blir enklere å identifisere utenlandske aktører som kjøper seg opp i strategiske industrier eller infrastruktur. Løpende oppdateringer av eierskap vil også styrke tilsyns- og håndhevingsmyndighetenes arbeid.

Hensyn til nasjonal sikkerhet ble ikke nevnt som hensyn mot større åpenhet på innspillmøtene nevnt over. Det har heller ikke kommet skriftlige innspill til arbeidsgruppen om dette i etterkant av disse møtene. Arbeidsgruppen er ikke kjent med innspill i andre prosesser som tilsier dette. Arbeidsgruppen oppfatter derfor at det per i dag ikke er grunn til bekymring over at større åpenhet kan gjøre Norge mer sårbart.

Arbeidsgruppen kan likevel ikke utelukke at informasjon om eierskap kan misbrukes av aktører som Norge ikke har et sikkerhetssamarbeid med, til å kartlegge eierskap i kritisk

¹⁵Oslo tingrett, 8. mars 2021, 18-100767TVI-OTIR/06.

infrastruktur eller strategiske virksomheter. Selv om det ikke er kjent for arbeidsgruppen at det har vært tilfeller av slik aktivitet, kan det ikke utelukkes at mer tilgjengelig informasjon kan gjøre privatpersoner mer utsatt for kriminalitet. Problemstillingen ser imidlertid ikke ut til å være omtalt i trusselsrapportene til PST, NSM og E-tjenesten.

På samme måte som for selskaper med særlig sensitiv teknologi, vil det trolig være større interesse hos utenlandske aktører knyttet til hvilke personer som sitter i ledelsen og styret og de ansatte i selskapet, enn hvem som er aksjeeiere. Gruppen vurderer det slik at informasjon om ansatte, herunder lister over ansatte, hjemmeadresser mv. i slike selskaper kan være sensitivt, særlig med tanke på etterretning og eventuelt utpressing, men ikke hvem som er eiere og investorer. Dette er særlig begrunnet i at de ansatte sitter på kompetanse, men i mindre grad eier aksjeposter i selskapet. Aksjeeierskapet per se er dermed i mindre grad gjenstand for interesse.

6 Rapporteringsbyrdens betydning for åpenhet

Bakgrunn

Dersom det skjer mange eierskifter som kan føre til en stor rapporteringsbyrde for aktuelle selskaper, må arbeidsgruppen ta stilling til om og hvordan dette skal vektlegges i spørsmålet om krav til åpenhet. Arbeidsgruppen har derfor sett på historiske tall for antall eierskifter.

For å få oversikt over omfanget av endringer i aksjeselskaper, har arbeidsgruppen innhentet tall fra Skatteetaten. Det er hentet inn tall fra 2022 som er kvalitetssikret av Skatteetaten. De viktigste tallene gjengis kort.

Per 31. desember 2022 var det registrert 384 287 aksjeselskaper og 241 allmennaksjeselskaper i Foretaksregisteret.¹⁶ De aller fleste aksjeselskaper fører oversikt over aksjeeiere i en aksjeeierbok, mens ca. 800 fører aksjeeierregister i Euronext Securities Oslo (ESO). Alle allmennaksjeselskaper fører aksjeeierregister i ESO.

Omkring 96 prosent av de aksjeselskaper som fører aksjeeierbok, har fem eller færre aksjeeiere. Flertallet av allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper (totalt ca. 1 100) som er registrert i ESO har flere enn 100 eiere, og 250 har over 1 000 eiere.

Hele 98 prosent av aksjeselskaper som fører aksjeeierbok, har færre enn fem endringer i løpet av ett år. Av disse har om lag 83 prosent ingen endringer, ca. ni prosent én endring, og ca. seks prosent fra to til fem endringer i løpet av ett år. Av aksjeselskaper med aksjeeierbok er det 35 selskaper som har over 100 endringer i løpet av ett år. Av de selskapene som er registrert hos ESO, har om lag 1/3 mer enn 100 endringer i løpet av ett år.

Skatteetaten har også levert tall som viser endringer over lengre perioder. Disse gir et tydeligere bilde av antallet endringer i eierskapet. Tallene viser at om lag 96 prosent av aksjeselskaper som fører aksjeeierbok, har fem eller færre endringer i eierskapet i løpet av en tiårsperiode, og at over 2/3 av selskapene med aksjeeierbok har ingen eller én endring i

¹⁶ Tilsvarende tall per 31. januar 2024 var 397 739 aksjeselskaper og 232 allmennaksjeselskaper.

løpet av en tiårsperiode. For selskapene som fører aksjeeierregister i ESO, har om lag 82 prosent minst seks endringer i løpet av en tiårsperiode, og om lag 40 prosent har over 100 endringer i løpet av en tiårsperiode.

Arbeidsgruppens vurderinger

Etter arbeidsgruppens vurdering må rapporteringsbyrden tillegges stor vekt når man skal vurdere en ny løsning. Selve rapporteringen bør derfor legges opp på en slik måte at den fremstår som nyttig for selskapene. Innspill som kom frem på innspillsmøtene om større åpenhet om aksjeeiere i mars i år, trakk i retning av at også de minste, unoterte selskapene ser ut til å ha en fordel av å ha en oppdatert oversikt. På ett av innspillsmøtene ble det også foreslått å kombinere hendelsesbasert rapportering med å avvikle den årlige rapporteringen til Skatteetaten.

Arbeidsgruppen mener at en løpende oppdatert aksjeeierbok som føres ett sted, digitalt og på nett, og som avgir kopi til et allment tilgjengelig aksjeeierregister, vil være særlig nyttig både for foretakene og samfunnet. Arbeidsgruppen mener at et nytt register som holdes løpende oppdatert, vil være særlig nyttig hvis det kan erstatte dagens løsning med føring av aksjeeierbok, slik at selskapet allerede har oppfylt kravene til aksjeeierbok når det meldes inn eierskifter. Dersom en ny løsning/register også bidrar til at det blir enkelt for selskapene selv å hente ut informasjon de trenger for ulike formål, for eksempel til generalforsamlingen, vil det gi stor nytteverdi.

Om et nytt register erstatter dagens aksjeeierbok, eller om det avleveres kopi av aksjeeierboken ved hver endring for å lage et slags register, har ikke arbeidsgruppen sterke synspunkter til. Det vil uansett innebære en forenkling hvis selskapene avgir informasjon automatisk. En mellomløsning kan være et fagsystem som avleverer informasjonen videre.

Hvis hendelsesbasert (og fortløpende) oppdatering kombineres med at de unoterte selskapene slipper den obligatoriske, årlige rapporteringen til Skatteetaten, viser tallene som er referert til ovenfor, at det bli en reduksjon i rapporteringsbyrden for de aller, aller fleste selskaper. Arbeidsgruppen bemerker for ordens skyld at det stort sett er regnskapsførere som rapporterer til Skatteetaten, og at dette vil gjelde de unoterte selskapene. De noterte har uansett fortløpende oppdatering.

Selv om endringer skjer sjelden for de aller fleste, vil informasjonen om *hvem* som har overtatt aksjene, kunne være svært viktig for de som trenger slik informasjon. Erfaring fra pressen viser at selskaper som ikke fører aksjeeierregister i en verdipapirsentral, oftere knyttes til konkurskriminalitet, underslag og bedragerier. Aksjeselskaper som fører aksjeeierbok kan dermed være vel så interessante, og i mange tilfeller mer interessante, for allmennheten, journalistikken og granskinger.

Etter arbeidsgruppens vurdering er dermed ikke hyppige eierskifter hverken ensbetydende med interesse for allmenheten eller et argument for åpenhet. Det holder at et selskap er overdratt til én innleid stråmann som styrer selskapet fra utlandet én gang. Arbeidsgrup-

pen viser til rapporten *Konkursgjengangerne Skup-rapport 2019* side 17¹⁷ og de vurderinger som er gjort der.

Tallene viser ellers at det store flertallet av aksjeselskaper har både svært få aksjeeiere og svært få eierskifter. Etter arbeidsgruppens vurdering gjør dette at en ny løsning med rapportering, ikke vil medføre en stor byrde for det store flertallet av selskapene. Disse selskapene skal uansett notere eierskifter i aksjeeierboken (som de aller, aller fleste fører digitalt), og noen ekstra klikk innom en annen plattform, anser ikke arbeidsgruppen som særlig byrdefullt. Før aksjeeierboken digitalt og online er det heller ikke sikkert man behøver rapportene om aksjeeiere mer enn ett sted. Særlig den lave frekvensen gjør at arbeidsgruppen mener at en ny løsning bør være lik for alle.

Oppsummert er det arbeidsgruppens vurdering at tallene tilsier at rapporteringskravet til en ny løsning bør være likt for alle. Det lave omfanget av eierskifter som gjelder for de aller fleste selskaper, tilsier etter arbeidsgruppens vurdering at rapporteringsplikt bør knyttes direkte til endringer. Hvis selskapene bare skal rapportere ved endringer vil det bety en lettelse i byrden for selskaper som aldri eller sjelden har endringer i eierskapet. Hvis selskapet kun må rapportere når det skjer endring, er det arbeidsgruppens vurdering at de også bør slippe den obligatoriske, årlige rapporteringen til Skatteetaten dersom det ikke er endringer.

7 Informasjon som bør inngå i ny løsning

7.1 Innledning

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere hvilken informasjon som bør inngå i ny registerløsning. Herunder skal arbeidsgruppen vurdere om en ny løsning kan ha informasjon utover det som i dag står i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret eller aksjonærregisteret. Se punkt 2.3 om dette. Arbeidsgruppen skal også vurdere om samling av informasjonen vil innebære at den er lettere tilgjengelig.

Arbeidsgruppens vurderinger

Utgangspunktet for drøftelsen av hvilke opplysninger som bør inngå i en ny løsning, har vært hvilke opplysninger om aksjeeiere allmennheten og enkelte aktører kan ha nytte av, og dermed bør få tilgang til. Vurderingen av hvilken informasjon som bør være tilgjengelig, vil også avhenge av andre forslag, for eksempel krav til innlogging.

Etter arbeidsgruppens vurdering er svaret ikke nødvendigvis mye informasjon, men tilstrekkelig og riktig informasjon. Økt mengde informasjon kan komplisere både løsningen og innsynet, og arbeidsgruppen ser ikke behov for å legge inn informasjon i en ny løsning som det ikke er behov for å få innsyn i. Arbeidsgruppen har sett hen til hvilke

¹⁷ <https://www.skup.no/sites/default/files/2019-03/konkursgjengangerne---dagbladet---skup-metoderapport-2019.pdf>

opplysninger som er tilgjengelige via ulike registre og løsninger i dag, men har også vurdert om det er opplysninger utover dette som bør gjøres tilgjengelige gjennom en ny løsning.

Informasjonsbehovet hos brukere av løsningen vil være ulikt, og arbeidsgruppen anbefaler at det legges til rette for å kunne hake av (velge) hvilke opplysninger man ønsker, slik som brukere av for eksempel eInnsyn kan velge uttrekk i dag.

Når den konkrete løsningen skal utformes, anbefaler arbeidsgruppen at det legges stor vekt på at løsningen er lett tilgjengelig og har gode funksjoner for søk mm. Dette kan for eksempel understøttes ved at informasjonen gis lagvis, dvs. at tilgang til ulike data-elementer gis på ulike nivåer. En slik løsning vil også muliggjøre differensierte tilganger.

Arbeidsgruppens vurdering av hvilke opplysninger som bør skjermes for allmennheten, og bare være tilgjengelige for brukere som har et berettiget behov (differensierte tilganger), er omtalt i kapittel 10 nedenfor. Arbeidsgruppen har også vurdert hvilke grupper som vil kunne ha berettiget behov.

I diskusjonen om hvilke opplysninger om aksjeeiere som bør inngå i en ny løsning, har arbeidsgruppen ikke diskutert hvordan opplysninger kan innhentes. Kostnader og byrder for næringslivet ved å innhente og rapportere flere opplysninger er imidlertid drøftet, og herunder hvilke kanaler for innrapportering eller lignende som finnes i dag.

7.2 Opplysninger i aksjeeierbok og aksjeeierregister

Arbeidsgruppen har gått gjennom hvilke opplysninger om aksjeeiere som er tilgjengelige i dag. De fleste av opplysningene som innhentes om aksjeeiere, er tilgjengelige i både aksjeeierbok og aksjeeierregister. Arbeidsgruppen har vurdert hvilke av disse opplysningene som bør inngå i en ny løsning.

I aksjeeierboken og aksjeeierregisteret fremgår følgende opplysninger:

Opplysning	A-bok	A-reg.	Arbeidsgruppens vurdering
Aksjeeiers navn/foretaksnavn	X	X	Bør inngå i ny løsning. Se nedenfor om mindreårige aksjeeiere.
Fødselsdato/organisasjonsnummer eller identifikasjonsnummer	X	X	Bør inngå i ny løsning.
Digital adresse	X	X	Bør inngå i ny løsning.
Adresse bosteds- /forretnings-adresse og ev. postadresse	X	X	Bør inngå i ny løsning.
Aksjenummer	X		Bør inngå i ny løsning.

Antall aksjer eid av hver aksjeeier		X	Bør inngå i ny løsning.
Dato for <i>innføring</i> i aksjeeierboken. Dette er ikke nødvendigvis dato for overdragelsen av aksjer. Likevel: Ved kapitalforhøyelse skal aksjene innføres fra det tidspunktet aksjene gir rettigheter i selskapet, jf. aksjeloven § 10-11.	X	X	Bør inngå i ny løsning.
Aksjeklasse hvis det er ulike aksjeklasser Hvilken aksjeklasse aksjene har Hvilke særregler som gjelder for aksjene i de klasser som er undergitt særregler	X	X X X	Bør inngå i ny løsning. Bør være tilgjengelig <i>at</i> det er ulike aksjeklasser. Hvilke rettigheter som er knyttet til aksjeklassen, fremgår av vedtektene. Disse finnes i Foretaksregisteret og kan hentes der.
Ev. pant i aksjen, og dato for innføringen, samt følgende om panthaveren: Panthaverens navn og adresse, eller – for juridisk person – foretaksnavn, organisasjonsnummer og adresse	X	X	Bør inngå i ny løsning.
Om retten til å omsette eller pantsette aksjer er innskrenket ved vedtektsbestemmelse		X	Bør inngå i ny løsning <i>at</i> det finns slike vedtaksbestemmelser. Innholdet fremgår av vedtektene. Disse finnes i Foretaksregisteret og kan hentes der.
Ofte også informasjon om aksjenes pålydende, selskapets aksjekapital og en egen oppstilling av totalt antall aksjer og antall aksjer i hver aksjeklasse	X		Bør inngå i ny løsning.
Historiske opplysninger	X		Bør inngå i ny løsning.

			Se nedenfor om tilgang til historiske opplysninger.
Om det er særlige plikter knyttet til aksjene utover betaling av aksjeinnskuddet		X	Bør inngå i ny løsning.
Om aksjene kan innløses uten aksjeeierens samtykke		X	Bør inngå i ny løsning.

7.3 Opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister

Informasjon som hentes inn til Skatteetatens aksjonærregister utover det som fremkommer av aksjeeierboken og aksjeeierregisteret:

Opplysning	Arbeidsgruppens vurdering
Utbetalt utbytte på den enkelte aksje. Skatterettslig utbytte omfatter enhver fordel ved hel eller delvis vederlagsfri overføring av verdier fra selskap til aksjeeier.	Ikke behov for denne informasjon i ny løsning. Dette står i regnskapet og kan leses der.
Lån til personlig aksjeeier (det skattlegges som utbytte)	Ikke behov for denne informasjon i ny løsning. Dette står i regnskapet og kan leses der.
Kjøpesum ved overdragelse Anskaffelsesverdi/vederlag ved arv/gave	Bør inngå i ny løsning. Bør inngå i ny løsning.
Tegningskurs ved tegning av aksjer Dvs. kursen på salgstidspunkt (reell kjøpesum).	Bør inngå i ny løsning.
Økt innbetaling på aksjene, inkludert ved økning av pålydende. Sier noe om likviditeten og soliditeten til selskapet	Bør inngå i ny løsning.
Ved overdragelse/erwerb: transaksjonstype (for eksempel arv, gave, salg, skilsmisse, fusjon og tegning)	Bør inngå i ny løsning. Se nedenfor om transaksjonstype.
Fødselsnummer	Ikke behov for denne informasjon i ny løsning.

Transaksjonstype

Transaksjonstype gir konkret informasjon om hvordan aksjen ble solgt eller overført. Ved utfylling av aksjonærregisteroppgaven til Skatteetaten er det pliktig å oppgi transaksjonstype ved «aksjer i avgang». Etter arbeidsgruppens vurdering kan transaksjonstype være en interessant opplysning også utenfor skatteformål. Aksjer med en viss verdi som er overdratt til kroner 0,-, kan indikere at det er snakk om en gave. Er aksjen derimot overdratt til en god pris, er det vanskelig å vurdere om kjøper har gjort et godt kjøp eller om det er et gaveelement i overdragelsen. Etter arbeidsgruppens vurdering kan det være vanskelig å skille.

Arbeidsgruppen mener at det er relevant å få kunnskap om transaksjonstype ved aksjer i avgang. Transaksjonstyper som blir spesifisert når aksjonærregisteroppgaven fylles ut, er:¹⁸

1. kjøp
2. arv uten skattemessig kontinuitet
3. gave uten skattemessig kontinuitet
4. arv/gave med skattemessig kontinuitet (brukes også ved overføring mellom ektefeller)
5. avgiftspliktig arv/gave med skattemessig kontinuitet
6. stiftelse
7. nyemisjon (emisjon ved nytegning)
8. nyemisjon ansattaksjer
9. nyemisjon ved konvertering av fordring
10. nyemisjon ved konsernintern overføring
11. konsernintern overføring
12. fusjon (skattepliktig)
13. fisjon (skattepliktig)
14. skattefri omdanning av enkeltpersonforetak/deltakerlignet selskap til AS/ASA
15. overføring med skattemessig kontinuitet
16. bytte av aksjer til/fra selskap utenfor Norge
17. flytting av selskap til og fra Norge
18. fordeling mellom ektefeller ved skilsmisse
19. stiftelse/nyemisjon med inntektsfradrag
20. fradrag for investering i oppstartsselskap
21. skattefri utbytteaksje
22. skattepliktig utbytteaksje

Siden selskapene allerede er pålagt å oppgi transaksjonstype, kan ikke arbeidsgruppen se at dette bør utelukkes fra en ny løsning for innsyn. Alternativet er å ha færre kategorier.

I en ny løsning bør likevel ervervelse som del av et skilsmisseoppgjør (18 ovenfor) skjermes for allment innsyn. Journalister og politi har tilgang til denne informasjonen i dag, og i en ny løsning bør dermed slik informasjon være tilgjengelig for disse brukerne av løsningen.

¹⁸ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/starte-og-drive/ny-som-naringsdrivende/film-om-skatt-naringsdrivende/#fyller-ut-aksjonarregisteroppgaven-ved-kjop-og-salg-av-aksjer>

For øvrige brukere kan det i slike tilfeller for eksempel stå «Data ikke tilgjengelig». Det samme gjelder andre tilfeller der det ikke er tilgjengelig informasjon.

7.4 Særlig om mindreårige og andre sårbare grupper

Bakgrunn

Etter personvernrettslige prinsipper er barn og unge ansett å være en sårbar gruppe som kan ha særlige beskyttelsesbehov. Gjennom personopplysningsloven § 11 tredje ledd er barns personopplysninger gitt et særlig vern.¹⁹ Det fremgår der at opplysningene ikke skal behandles på en måte som er uforsvarlig av hensyn til barnets beste.

Når det gjelder andre sårbare grupper, har i dag enkelte personer såkalt adressesperre i tråd med folkeregisterloven § 10-4.²⁰ Adressen sperres «fortrolig adresse»²¹ eller «strengt fortrolig adresse».²² Adressesperre er begrunnet i den enkeltes sikkerhetssituasjon.

Opplysninger om aksjeeierskapet til både mindreårige og personer med sperret adresse finnes i dag i selskapenes aksjeeierbok og i Skatteetatens aksjonærregister. I tilfeller der det bes om innsyn i aksjeeierbok direkte fra selskapet, vil således også informasjon om personer med sperret adresse fremkomme. Samtidig er begge gruppene i dag skjernet i de opplysningene fra aksjonærregisteret som Skatteetaten deler.

Arbeidsgruppens vurderinger

Om mindreårige

Arbeidsgruppen har vurdert om det er problematisk at mindreåriges aksjeeierskap blir tilgjengelig og åpent for alle.

Etter arbeidsgruppens vurdering vil det være potensiale for misbruk hvis foresatte kan skjule sitt eget eierskap ved å overføre aksjene til barna. Hemmelighold åpner også for at verger kan overføre aksjer til barn for å skjule eget eierskap. Arbeidsgruppen mener derfor at hemmelighold kan sette barn i en potensielt verre situasjon enn det åpenhet gjør.

Det er også et spørsmål om mindreårige med store eierposter kan være utsatt for misbruk fra kriminelle, for eksempel kidnapping. Barnet kan ikke omsette aksjer selv, og vil normalt ha fått aksjene enten i arv eller gave. Ettersom de ikke selv kan omsette aksjene i en trusselsituasjon, vil åpenhet om deres faktiske eierskap etter arbeidsgruppens syn ikke gjøre barn til et selvstendig mål for kriminalitet. Når det gjelder mindreårige, er det imidlertid et alternativ å begrense muligheten for å gjøre sammenstillinger.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-56-ls-20172018/id2594627/?ch=13>

²⁰ <https://www.politiet.no/globalassets/rad-og-veiledning/vold-i-nare-relasjoner/veiledning-behandling-av-opplysninger-om-personer-med-adressesperre.pdf>

²¹ En adressesperre «strengt fortrolig adresse» innebærer at opplysninger om adresse ikke skal utgis til noen. Personer med adressesperre «strengt fortrolig adresse» vil ikke være registrert med bostedsadresse.

²² En adressesperre «fortrolig adresse» betyr at adressen ikke skal gis ut til private.

Arbeidsgruppen har forsøkt å finne ut hvorfor det ble besluttet å skjerme mindreårige fra Skatteetatens aksjonærregister selv om mindreåriges eierskap kommer frem av selskapets egen aksjeeierbok eller av aksjeeierregister. Det gis etter det arbeidsgruppen kan se ingen spesiell forklaring i forarbeidene.²³ Arbeidsgruppen anser det som sannsynlig at personvern hensyn er en medvirkende årsak, og dagens praksis har lagt til grunn at barn har et særlig vern frem til den dagen barnet fyller 18 år.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ikke tungtveiende personvern hensyn som tilsier at mindreåriges eierskap til aksjer skal skjermes helt. Trolig vil det uansett være familiens samlede portefølje som det er interessant å få innsikt i. Det kan likevel spille inn ved vurderingen om man skal kunne kryssøke med utgangspunkt i en mindreårig, og særlig om det skal kunne gjøres sammenstillinger (med andre registre) som viser mindreåriges samlede aksjeeierskap.

Arbeidsgruppen kan ikke se viktige årsaker til å videreføre skjerming av barn generelt i et nytt register.

Om personer med sperret adresse

Arbeidsgruppen anbefaler at man i arbeidet med en ny registerløsning tar hensyn til om og hvordan opplysninger om personer med adressesperre kan skjermes, i likhet med hvordan dette gjøres i dag.

Arbeidsgruppen mener at informasjon om aksjeeierskap hos personer med adressesperre må føres inn i et nytt register, men at adressesperre som utgangspunkt automatisk fører til skjerming av eierposten. Eierskapet til personer med sperret adresse bør som hovedregel bare gjøres tilgjengelig for de som har berettiget tilgang til slik informasjon. Se også kapittel 10 om differensierte tilganger.

Arbeidsgruppen mener samtidig at det bør åpnes for individuelle vurderinger av skjermingen, og at skjermingen bare bør opprettholdes der aksjeeierskapet bidrar til å svekke hensynet som ligger bak adressesperren for eksempel dersom synliggjøring av eierposten kan bidra til identifisering av bosted. Informasjon om eierskap i en familiegård eller et lokalt foretak på hjemstedet er eksempler på eierposter som kan bidra til å identifisere bosted. Derimot er eierskap i et stort, multinasjonalt, norsk konsern etter arbeidsgruppens oppfatning, ikke egnet til å avsløre bosted. Slike eierposter er derfor etter gruppens syn mindre skjermingsverdige.

Etter arbeidsgruppens syn bør den institusjonen som står for beslutningen om adressesperren gjøre individuelle vurderinger i hvert tilfelle der en aksjeeier har adressesperre (dvs. Politiet eller Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker). Dette kan gjøres innen en nærmere fastsatt tidsfrist.

I det videre arbeidet med å legge til rette for større åpenhet om aksjeeiere, anbefaler arbeidsgruppen at man vurderer hvordan og når i «arbeidsflyten» det skal gjøres individuelle vurderinger av spørsmålet om å frigi/ikke frigi opplysning om eierskap til

²³ https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-1-200304/KAPITTEL_16-3

personer med sperret adresse, herunder hvordan retten til å påklage en slik beslutning skal kunne utøves, se også kapittel 10.

Arbeidsgruppen anbefaler i alle tilfeller at brukere bør få opplyst hvor mange aksjeeiere knyttet til et selskap som er skjermet pga. adressesperre eller av andre skjermingsverdige årsaker.

7.5 Historiske opplysninger

Bakgrunn

Alle aksjeselskaper skal oppbevare opplysninger om tidligere aksjeeiere i minst ti år jf. aksjeloven § 4-7 tredje ledd.

Arbeidsgruppens vurderinger

Historiske opplysninger om aksjeeierskap gir god innsikt i aksjeeiers aktiviteter bakover i tid. For skatteformål kan historiske data være nødvendig for å beregne skatt på gevinst eller tap.

Etter arbeidsgruppens vurdering er tilgang til historiske data vesentlig også for andre formål. Tilgang til historiske opplysninger vil først og fremst bidra til å øke gjennom-siktigheten i markedet. I tillegg vil historiske opplysninger være informasjon som kan brukes til å analysere markedsbevegelser og aksjeutvikling, se trender over tid, ta informerte beslutninger om investeringer, og å kartlegge modus for en aktør. Også for forskning vil tilgang til historiske opplysninger være essensielt.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det ingen åpenbare mothensyn mot å gi tilgang til historiske opplysninger, og det er heller ikke behov for å sette en grense ved et konkret antall år bakover. Historiske opplysninger bør derfor inngå i en ny løsning, og så langt tilbake de er tilgjengelige. Med kjennskap til omfanget av eierskifter som beskrevet i kapittel 6, er heller ikke kapasitet et relevant mothensyn. Arbeidsgruppen kan ikke se at slik tilgang vil være særlig byrdefullt for selskapene, eller at andre begrensninger taler for at historiske opplysninger ikke inkluderes i en ny løsning.

7.6 Opplysninger om eiere av forvalterregistrerte aksjer

Bakgrunn

Utenlandske aksjeeiere kan eie aksjer uten at eget navn står i aksjeeierregisteret. I stedet er navnet på en forvalter, som ofte er en bank eller et verdipapirforetak, oppført.

Stortinget har vedtatt at enhver skal ha rett til å innsyn i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer, men lovbestemmelsen har ennå ikke trådt i kraft. Selskapet selv og offentlig myndighet har rett til informasjon om hvem som eier aksjene i selskapet.

Arbeidsgruppens vurderinger

Det er ressurskrevende å innhente opplysninger om eiere av forvalterregistrerte aksjer. Arbeidsgruppen er kjent med at dette i dag er tidsmessig krevende og svært kostbart, det vil si en kostnad på rundt 50 000 kroner per selskap. Kostnaden vil trolig reduseres ettersom forvaltere tilpasser seg kravene i SRD II.²⁴

Arbeidsgruppen har merket seg et innspill fra DNB om at kostnaden bør ligge på den som ber om innsyn. Dette er arbeidsgruppen uenig i, da det undergraver formålet med innsynsløsningen og fører til at et lite mindretall har råd til å innhente informasjon som skal være åpen.

Hvor ofte det vil være realistisk å hente inn opplysninger om eiere av forvalterregistrerte aksjer er vanskelig å ta konkret stilling til, blant annet på grunn av kostnaden. Arbeidsgruppen mener i utgangspunktet at innmelding av opplysninger om endringer i eierskapet i forvalterregistrerte aksjer bør skje så ofte som mulig, og helst på transaksjonstidspunktet.

Ideelt sett er det arbeidsgruppens vurdering at opplysninger om endring i eierskap bør innberettes løpende, men arbeidsgruppen er klar over at dette i dag ikke er realistisk. Hvis det hadde latt seg gjøre, ville i så fall både aksjeeierboken og dermed den nye løsningen til enhver tid vært så oppdatert som mulig.

Arbeidsgruppen mener uavhengig av dette at den nye løsningen ikke bør la seg begrense av at prosessen med å innhente opplysninger om eiere i dag er tid- og kostnadskrevende. Ved å stille strengere krav til tilgjengeliggjøring av opplysningene vil aktørene og markedet måtte tilpasse seg og oppfylle kravene som følger av SRD II.

Hvor store kostnadene vil være, og aspekter knyttet til tids- og ressursbruk vil måtte utredes nærmere, og er utenfor rammene til arbeidsgruppens oppdrag.

7.7 Andre opplysninger

Arbeidsgruppen har drøftet om og i så fall hvilke andre opplysninger enn de som i dag innrapporteres til ulike kilder, som bør inngå i en ny løsning.

7.7.1 Ordretidspunkt, avtaletidspunkt og overdragelsestidspunkt

Bakgrunn

Ordretidspunkt er det tidspunktet en investor legger inn en handelsordre i et handelssystem eller til en megler, og er tidspunktet når investor bestemmer seg for å kjøpe eller selge et bestemt antall aksjer til en bestemt pris. Avtaletidspunkt er det tidspunkt handelen faktisk blir gjennomført. Dette kan være umiddelbart etter ordretidspunktet eller senere, avhengig av handelssystemet eller andre faktorer. Overdragelsestidspunktet er det tidspunktet aksjene overføres fra selgers til kjøpers konto. Dette vil normalt skje kort etter

²⁴Andre aksjonærrettighetsdirektiv (direktiv (EU) 2017/828)

avtaletidspunktet, men kan være forskjøvet i tid avhengig av betalings- og oppgjørprosesser, eller eventuelle avtaler mellom partene eller parten og megler.

Arbeidsgruppens vurderinger

Etter arbeidsgruppens oppfatning er ordretidspunkt, avtaletidspunkt og overdragelsestidspunkt sentralt for å kunne belyse, undersøke og vurdere potensiell innsidehandel, eierrettigheter og skattetidspunkt. Informasjonen har offentlig interesse og er nyttig for mer spesialiserte undersøkelser. Opplysningene er sentrale og ikke å anse som sensitive. De kan bidra til å belyse hvilken informasjon som offentlig tilgjengelig på tidspunktet for handlene. Ordretidspunkt kan bidra til å beregne kjøpesum og verdi på transaksjonene. Skatteetaten og andre offentlige myndigheter bruker allerede disse tidspunktene til beregning av skatt og eierrettigheter.

Både ordretidspunkt, avtaletidspunkt og overdragelsestidspunkt bør etter arbeidsgruppens vurdering inngå i en ny løsning for større åpenhet om aksjeeiere.

7.7.2 Konserntilknytning

Bakgrunn

Selskapets eventuelle konserntilknytning skal registreres i Enhetsregisteret og er dermed offentlig informasjon. Opplysningen kan enten hentes direkte i Enhetsregisteret eller deles via API-tilganger.

Arbeidsgruppen er kjent med at mange ikke rapporterer konsernstruktur i dag, og at Nærings- og fiskeridepartementet har satt i gang et arbeid for å øke rapportering av konserntilknytning til Enhetsregisteret.

Arbeidsgruppens vurderinger

For potensielle kjøpere av aksjer er opplysning om konsernstruktur viktig å ha tilgang til. Arbeidsgruppen har derfor drøftet om konsernstruktur også bør inngå i en ny løsning for større åpenhet om aksjeeiere.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det fordelaktig med å kunne hente opplysningen samme sted, istedenfor å måtte hente den fra et annet register gjennom enkeltoppslag. For det første er konsernstruktur en sentral opplysning om et selskap, og knytter seg til mange aspekter ved selskaper. Det er også enklere å hente alt ett sted. For pressen vil det også være nyttig å finne konsernstruktur samme sted som andre opplysninger.

Selv om konsernstruktur kan hentes andre steder, er det arbeidsgruppens vurdering at denne opplysningen bør inngå i en ny løsning. Arbeidsgruppen legger særlig vekt at opplysningen gir viktig informasjon om selskapet, at konsernstruktur allerede er offentlig tilgjengelig informasjon, og at det ikke er åpenbare mothensyn.

Et annet spørsmål er om man bør skille mellom selskaper som fører aksjeeierbok, og selskaper som fører aksjeeierregister.

7.7.3 Om selskapet er tatt opp til handel på åpen handelsplass

Bakgrunn

Prosessen og informasjonen om kjøp og salg er annerledes avhengig av om et selskap er børsnotert eller ikke.

Arbeidsgruppens vurderinger

Det er i dag ikke et krav om at selskaper må rapportere til myndigheter om at det tas opp til handel på regulert marked. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør det inngå i en ny løsning om selskapet er tatt opp til handel på en åpen handelsplass, og også hvilken handelsplass. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette er informasjon som også i dag kan innhentes fra offentlig tilgjengelige kilder for eksempel VPS.

Hvis slik informasjon ikke er tilgjengelig, bør det fremkomme som en nøytral opplysning for eksempel «Data ikke tilgjengelig».

7.7.4 Pant og rettsvern

Bakgrunn

Ifølge aksjeloven § 4-8 kan aksjer pantsettes med mindre vedtektene fastsetter noe annet (første ledd). Avtalepant i aksjer får rettsvern ved at selskapet får melding om pantsettelsen (andre ledd). Slik melding skal innføres i aksjeeierboken uten opphold (tredje ledd), og angi dagen for innføringen. Aksjeeierboken er ikke et rettsvernsregister, og rettsvern oppnås ikke ved innføring i aksjeeierboken, men når selskapet mottar meldingen.

Arbeidsgruppens vurderinger

Dette er en problemstilling som ble tatt opp på ett av innspillsmøtene som ble holdt i Nærings- og fiskeridepartementet i mars i år (se omtalen i kapittel 5), men ikke en del av det oppdraget arbeidsgruppen er bedt om å ta stilling til. Arbeidsgruppen vil likevel bemerke at eventuelt rettsvern ved innføring, kan være en positiv sideeffekt av et register.

8 Hyppighet av oppdatering, intervaller for tilgang

Bakgrunn

Alle transaksjoner i omsettelige verdipapirer som er utført på en handelsplass, skal gjøres opp innen den andre virkedagen etter at handelen har funnet sted. Dette blir ofte referert til som «oppgjørperioden» eller «T+2»²⁵ og innebærer at selger av aksjen ikke får pengene før to dager etter at handelen ble gjennomført.²⁶

Arbeidsgruppen skal vurdere hvor oppdaterte opplysningene bør være. I dette ligger både å vurdere om det bør gjøres endringer i hvor raskt eller hvor ofte endringer i relevante opplysninger skal meldes eller rapporteres til det offentlige, og om det kan være en venteperiode før opplysningene tilgjengeliggjøres. Det kan også være et alternativ å innføre intervaller for allmennhetens tilgang til informasjon, eller å skille mellom selskaper som har og ikke har aksjer som handles på en åpen handelsplass.

I gjeldende aksjelov er det bare indirekte konsekvenser av at innføring i aksjeeierboken ikke skjer «straks», som for eksempel brudd på styrets plikter etter aksjeloven § 6-12 og § 6-13.

Arbeidsgruppens vurderinger

Formålet med større åpenhet er blant annet at informasjonen skal gi grunnlag for å handle aksjer. Etter arbeidsgruppens vurdering er det dermed et selvstendig poeng at informasjonen må være så oppdatert som mulig.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det essensielt at informasjonen i både noterte og unoterte selskaper blir meldt inn og tilgjengeliggjort så snart man har den, dermed så snart ordren er gitt (ordretidspunkt), og tilsvarende for avtaletidspunkt og overdragelsestidspunkt. Etter arbeidsgruppens vurdering bør en ny løsning legge til rette for at rapporteringsplikten er oppfylt ved innføring av ny aksjeeier.

Ifølge aksjeloven skal føring av aksjeeierboken gjøres «straks». Et spørsmål er hvor ofte de små selskapene med svært få overdragelser, faktisk oppdaterer aksjeeierboken. Det at enhver når som helst kan be om innsyn i hvem som er aksjeeiere, kan muligens være et insentiv til å holde den oppdatert. Som tallene omtalt i kapittel 6 viser, er det for de fleste selskaper snakk om svært få eierskifter som skal innføres.

På innspillsmøtene i mars i år ble det nevnt at ikke alle selskaper fører aksjeeierboken i tråd med kravene i forskriften. Arbeidsgruppen mener at det å knytte insentiver til å føre aksjeeierboken, vil kunne føre til at selskapene oppdaterer den jevnlig. Arbeidsgruppen anbefaler at det settes en frist, for eksempel idet avtalen om kjøp er signert eller når transaksjonen er endelig besluttet. Arbeidsgruppen er klar over at dette likevel kan ta noe

²⁵ «Trade day + 2 days».

²⁶ Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten, European Securities and Markets Authority (ESMA), skal kartlegge om oppgjørperioden bør reduseres til T+1 som følge av den planlagte endringen i oppgjørperioden til T+1 i andre jurisdiksjoner, for eksempel USA.

tid, blant annet fordi avklaring av forkjøpsrett for eksisterende aksjeeiere skjer før aksjene faktisk kan overdras til kjøper. I mange selskaper er det også krav om at styret eller generalforsamling må samtykke til aksjeervert, eller det kan være andre generelle avtalemessige vilkår som må oppfylles før en overdragelse kan gjennomføres. I realiteten kan dette derfor ta flere måneder, særlig i bransjer som må innhente nødvendige offentlige godkjenninger. Arbeidsgruppen anbefaler uansett å innføre en form for konsekvens for selskapene som ikke følger en ny rapporteringsplikt, for å gi registeret den verdien det bør ha.

Arbeidsgruppens vurdering er at det bør være en reell konsekvens av manglende innføring /rapportering. Arbeidsgruppen anbefaler at man i en ny løsning vurderer sanksjoner som tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller bøter. Spørsmålet er imidlertid ikke en del av det oppdraget arbeidsgruppen er bedt om å ta stilling til, og vil ikke bli ytterligere diskutert i rapporten.

Når det gjelder spørsmålet om mulige intervaller, kan ikke arbeidsgruppen se relevante argumenter for at noen grupper skal måtte vente på informasjon. Det anbefales derfor ikke å innføre en form for intervaller, for eksempel per ukeslutt, i en ny løsning. Det samme gjelder for selskaper som omsettes på handelsplass.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at det ikke legges opp til forsinkelser for allmennhetens tilgang utover det som tekniske behov tilsier. Informasjonen bør derfor tilgjengeliggjøres i en ny løsning samme dag som det er tilgjengeliggjort.

9 Innlogging, sporing av søk, betaling

9.1 Innlogging og sporing av søk

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere om det bør være krav til innlogging for å få tilgang til eierskapsinformasjonen eller deler av denne. Det er i dag ikke krav til innlogging for å få tilgang til aksjonærregisteret på Skattetatens hjemmeside. Man kan søke på navn og laste ned opplysninger om aksjeeiere tilbake til 2002. På sider som tekinvestor.no er det heller ingen identifiserende innlogging. Portalen for innsyn i offentlige dokumenter, einnsyn.no, har ikke krav om innlogging. Dersom man velger å logge inn for å bruke de ekstra funksjonene, så er det ikke krav om at brukeren identifiserer seg, for eksempel ved bruk av et ekte navn. Enhver har rett på innsyn i offentlige dokumenter anonymt om de ønsker det.

Arbeidsgruppen har ellers innhentet informasjon fra Kartverket (seeiendom.no), Statens vegvesen (kjøretøyregisteret) og Skatteetaten (skattelistene).

Informasjon fra Kartverket, Statens vegvesen og Skatteetaten

Kartverket opplyser at det kreves innlogging med ID-porten i «Se eiendom».

Opplysningen man bruker til innlogging forblir der. Pålogging gir mulig for oppslag på ti

registerenheter (gnr./bnr.). Denne begrensningen er lagt i forskrift av hensyn til de kommersielle aktørene. Ønskes tilgang til flere enheter, må man logge inn på nytt.

Opplysningene om hvem som søker og hva det søkes på, blir ikke lagret etterpå. Det er derfor også mulig å gjenta adgangen til å gjøre ti oppslag. Det er teknisk lagt opp slik at det ikke skal være mulig å se hva noen har søkt på.

Profesjonelle parter har adgang til et annet grensesnitt. I praksis innebærer dette grensesnittet at noen få aktører laster ned databasen, samt at de er tilknyttet en tjeneste som oppdaterer de nedlastede dataene fortløpende, altså i tilnærmet sanntid. De fleste profesjonelle aktører som banker, eiendomsmeglere, advokater og offentlige instanser bruker tjenester fra disse aktørene. Dette er firmaer som Norkart og Ambita. Kartverket er ikke kjent med hvordan de håndterer historikk på søk i systemene. De må følge de generelle reglene for dette blant annet i matrikkelloven, GDPR og personopplysningsloven når det gjelder slike problemstillinger.

Bestemmelsene i personvernforordningen artikkel 12 og 15 gjelder for innsyn grunnboken og Løsøreregisteret.

Statens vegvesen opplyser at de har flere ulike oppslagstjenester, både for enkeltsøk og massesøk. Det er forskjellige begrensninger på antall søk og hvilke opplysninger man får, tekniske eller også personopplysninger. For de fleste tjenestene må man logge inn med BankID, men vegvesenet har også SMS-tjeneste.

Statens vegvesen sporer alle søk som foretas, men disse anses å være interne logger, blant annet vurdert opp mot GDPR. Dette innebærer at politiet kan gjøre beslag, men utover det gis det ikke ut informasjon om hvem som har søkt på hva eller hvem. Loggene brukes dermed ikke internt.

Folkeregisteret (Skatteetaten) opplyser at en virksomhet kan hente folkeregisteropplysninger ved å bruke enten en maskin-til-maskin-løsning (API) eller en innlogget løsning «Oppslag i Folkeregisteret». Folkeregisteret gir tilgang til ulike tilgangsgrupper /rettighetspakker, som styrer hvilken informasjon den enkelte virksomhet kan hente.

Dersom en virksomhet henter opplysninger ved rettighetspakke 'privat' eller 'privat uten folkeregisteridentifikator' kan borger selv få dette tilgjengeliggjort ved innlogget løsning på 'min side' på skatteetaten.no. Der vises en oversikt over de virksomheter som har hentet opplysninger om en borger de siste 12 måneder.

Dersom en borger ønsker å vite hvilke andre virksomheter som har hentet folkeregisteropplysninger, kan det bes om en innsynsbegjæring. Noen virksomheter plikter folkeregisteret å utelate fra disse innsynene.

Arbeidsgruppens vurderinger

Etter arbeidsgruppens vurdering kan det argumenteres både for og mot et krav om innlogging. Innlogging kan ha en viss preventiv effekt, ved at man vegrer seg for å søke uten å ha et reelt behov for opplysningene. Slik sett kan krav om innlogging være en form for mekanisme som begrenser eventuelt misbruk, for eksempel knyttet til bedrageri. Innlog-

ging kan også være et nyttig verktøy til å begrense tilgangen ved bruk som ikke er i tråd med intensjonen i løsningen. En del offentlige tjenester er tilgjengelige uten innlogging samtidig som det er eksempler på slike begrensninger i noen løsninger som diskutert ovenfor.

Etter det arbeidsgruppen kjenner til, har ingen kontrollorganer rapportert eksempler på misbruk av informasjon i forbindelse med søk i åpne registre om aksjeeiere. Arbeidsgruppen er imidlertid kjent med at Finanstilsynet har mottatt flere tips om innsidehandel fra personer som har hatt tilgang til informasjon om andres handelsmønstre og enkeltkjøp på plattformer som TekInvestor.

En ulempe ved innlogging er at dette kan etablere spor om konkrete brukere. Dersom søkeaktiviteter blir sporbare, kan dette bidra til å begrense bruk, noe som igjen vil kunne ramme pressen og kontrollorganers arbeid. Etablering av en brukerlogg kan også gjøre ansatte i fagsystemet, som oppbevarer en slik logg, til et mål for informasjonsuthenting.

Samtidig må det vektlegges at dersom man skal opprette et system med differensierte tilganger, vil det kreves en form for innlogging slik at man kan skille ut hvilken informasjon ulike grupper kan få tilgang til. Arbeidsgruppen mener likevel at dette kan løses utenfor selve løsningen med egne tilganger (API-er) for spesielle brukergrupper (for eksempel politiet). Utover enklere sporing for å hindre eller oppdage misbruk eller for å muliggjøre differensiert tilgang, har ikke arbeidsgruppen identifisert viktige hensyn som taler for innlogging. Se også kapittel 10 der behovet for differensierte tilganger blir drøftet.

Krav om innlogging må også vurderes ut fra personvern hensyn. Hensynet til personvern vil gjelde både den som søker og den som blir søkt på, og vurderingen av retten til privatliv vil kunne slå ulikt ut. Arbeidsgruppen viser samtidig til man må skille mellom en logg som viser at noen har gjort oppslag i registeret og en logg som viser hva som er søkt på. De personvernmessige nedsidene for den som søker i registeret er etter gruppens syn begrensede, dersom det kun føres en logg som viser at registeret er besøkt.

På innspillsmøtene i Nærings- og fiskeridepartementet i mars 2024 var det også ulike synspunkter på om det bør være krav om innlogging. På den ene side ble det trukket frem at sikker innlogging og logg over hvem som søker, vil være særlig viktig for små, unoterte selskaper. Andre var skeptiske til innlogging og logging av hvem som har søkt, og det ble blant annet pekt på at det er en avveining mellom EMK artikkel 8 om privatliv og artikkel 10 om ytringsfrihet.

Det er allerede lovhjemlet åpenhet om aksjeeierbøkene til små, unoterte selskaper. Etter arbeidsgruppens syn må man vurdere hvilke konkrete grunner som eventuelt taler for innlogging. For pressen vil krav om innlogging begrense arbeidet, og en logg over hvem som søker vil begrense pressefriheten.

Krav om innlogging kan på den annen side muligens begrense muligheten for å lage parallelle registre og tilleggstjenester. Etter arbeidsgruppens vurdering vil det kunne være en løsning at det ikke logges hva det er søkt i, og at en ny løsning legger til rette for nedlasting av deler eller hele aksjeeierregisteret. Spørsmålet om innlogging vil i så tilfelle

være mindre aktuelt ettersom brukere da kan søke fritt i dataene de har lastet ned, slik dagens løsning med Skatteetatens aksjonærregister allerede legger til rette for. Se også kapittel 11 og 12.

Etter arbeidsgruppens vurdering bør en ny løsning legges opp slik at grunnleggende funksjonalitet (dvs. tilgang til uskjermet informasjon) er åpen for alle uten krav til innlogging, men at det kan kreves innlogging for å få tilgang til skjermede data.

Arbeidsgruppen vurderer altså at det kan være behov for innlogging for enkelte grupper som får differensiert tilgang til skjermede data, og som så kan laste dem ned eller hente dem ved å bruke en API-løsning. Etter arbeidsgruppens syn vil det kun være nødvendig å føre logg over at det er gitt tilgang til de deler av registeret som inneholder skjermede data, men ikke en logg som gjør det mulig å spore hvilke opplysninger det er søkt på i den skjermede delen. Ett eksempel kan være politiet hvor det i løsningen kun loggføres at politiet har brukt API og ikke hvilke søk som er gjort. For å hindre misbruk vil det i politiets egne interne systemer (som løsningens API aksesseres gjennom) kunne loggføres hvem i politiet som gjør hvilke søk. Arbeidsgruppen oppfatter at dette er i samsvar med hvordan politiet i dag kan gjøre differensierte søk i Folkeregisteret.

9.2 Betaling

Bakgrunn

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

Kartverket opplyser at dersom opplysningene ønskes gitt ved ordinær utskrift av registrene, må det betales gebyr som for ordinære registerutskrifter for hver registerenhet utskriften omfatter.

Etter det arbeidsgruppen kjenner til blir det enkelte steder lagt inn små gebyrer for å unngå misbruk. Andre steder er gratis, som for eksempel aksjeeiere.no, der det ikke koster penger å hente og laste ned informasjon. Dagens tilgang til det årlige aksjonærregisteret er gratis.

Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen vurderer at det ikke vil være nevneverdige ekstra kostnader knyttet til hyppig bruk av en fremtidig løsning. En løsning som skal være tilgjengelig og åpen for allmennheten, bør etter arbeidsgruppens vurdering også være gratis.

Arbeidsgruppen vurderer at det heller ikke bør være kostnader for den enkelte knyttet til bruk av fremtidig løsning for forvalterregistrerte aksjer. Det vises ellers til omtale i punkt 7.6 om ressursbruken forbundet med å innhente opplysninger om eiere av forvalterregistrerte aksjer.

10 Differensierte tilganger

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere om ulike grupper bør få ulik tilgang til informasjonen, for eksempel grupperinger i form av medlemmer av pressen, revisorer i forbindelse med revisjon, selskapets rådgivere, rapporteringspliktige etter hvitvaskingsregelverket. Hvis det skal lages et register med differensiert tilgang for enkelte grupper, betyr det samtidig at man må ha innlogging eller en API-tilgang. Spørsmålet er derfor både om det bør åpnes for differensiert tilgang, og hvilken informasjon som eventuelt bare skal gis enkelte grupper.

Arbeidsgruppens vurderinger

Ved å legge til rette for å bruke differensierte tilganger vil det være mulig å tilpasse hvilke opplysninger som blir tilgjengelige for ulike grupper, og samtidig opprettholde nødvendig konfidensialitet der det er hensiktsmessig. Generelt er det arbeidsgruppens vurdering at en eventuell differensiering må begrunnes med at man ønsker å oppnå noe.

En legitim begrunnelse kan være at kontrolltater som for eksempel politi og toll har rettslig grunnlag eller behov for utvidet tilgang til opplysninger for å utføre sitt samfunnsoppdrag. En annen legitim begrunnelse kan være at pressen, forskere eller sivile organisasjoner kan ha behov og/eller rettslig grunnlag for utvidet tilgang til opplysninger for å utføre sitt samfunnsoppdrag. Dette kan løses gjennom å gi enkelte grupper tilgang til flere opplysninger.

Arbeidsgruppen anbefaler at den nye løsningen tilrettelegges både som en åpen løsning på nett og en API-løsning. Se også kapittel 9 om innlogging.

Gjennom en API-løsning kan selskaper, medier og offentlige institusjoner som eventuelt har utvidede tilganger, selv styre hvem som konkret får slike tilganger lokalt, avhengig av hvilken autorisasjon de er gitt. For eksempel vil dette kunne gjelde tilgang til informasjon om aksjeeierskapet til personer med sperret adresse.

Arbeidsgruppen mener at det ikke bør differensieres med utgangspunkt i om det føres aksjeeierbok eller aksjeeierregister, og heller ikke med utgangspunkt i om det handles på åpne handelsplasser eller ikke. Etter arbeidsgruppens vurdering vil ikke handelsfrekvens, handelsplattform eller føringer påvirke interesse og relevans for opplysningene.

Forutsatt at alle opplysninger arbeidsgruppen har foreslått skal inngå i en ny løsning blir inntatt, oppstår det behov for differensiert tilgang til et begrenset utvalg av datagrunnlaget.

Arbeidsgruppen mener følgende opplysninger skal sperres for allmennheten og kun gis til utvalgte grupper med særskilt behov:

- opplysninger om personer med sperret adresse
- bostedsadresse – utover postnummer og kommune
- personnummer (de fem siste sifrene i fødselsnummer)
- overdragelse av aksjer der samlivsbrudd er oppgitt som grunn

- digital adresse (e-post)

Arbeidsgruppen mener det også kan vurderes om opplysninger om hvem som har pant i aksjene skal skjermes.

Grupper som allerede har tilgang til skjermede data som følge av gjeldende lovhjemler, men som i dag må innhente informasjonen fra flere andre registre, bør automatisk gis tilgang til den skjermede delen av ny løsning (utvidet tilgang).

Arbeidsgruppen nevner her et utvalg av grupper som bør gis utvidet tilgang til skjermede data (dvs. utover informasjonen foreslått inntatt i den åpne løsningen):

- Kontrolltater som politi, Økokrim, Tolletaten, Skatteetaten
- Presse
- Offentlige tilsyn (som Finanstilsynet og Konkurransetilsynet)
- Revisorer og ev. andre som utfører lovpålagte kontroller

Arbeidsgruppen mener at det må være mulig å klage på vedtak om avslag på tilgang til skjermede opplysninger i en ny løsning. Det samme gjelder beslutninger rundt skjerming av sperret adresse i løsningen.

11 Åpne datasett, mulighet for kryssøk

11.1 Skal det være åpne datasett?

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere om informasjonen skal kunne tilgjengeliggjøres som åpne datasett, slik som aksjonærregisteret. Arbeidsgruppen skal vurdere om dette kan bidra til å etablere parallelle kilder til informasjon, som omgår eventuelle begrensninger i informasjonstilgangen.

Arbeidsgruppens vurderinger

Spørsmålet om det skal være åpne datasett utløser flere spørsmål. På den ene side kan åpne datasett bidra til større åpenhet og transparens, og på den annen side kan det føre til økte utfordringer knyttet til personvern og risiko for misbruk av informasjonen.

Åpne datasett vil gjøre at allmennheten får full tilgang til en kilde til informasjon om aksjeeiere ved siden av informasjonen fra selskapene selv. Ved at det er åpne datasett, kan uavhengige aktører analysere og eventuelt kvalitetssikre informasjonen. Dette kan bidra til økt tillit og troverdighet. Åpne datasett kan også legge til rette for innovasjon og utvikling av nye verktøy.

Samtidig vil åpne datasett måtte veies opp mot personvern hensyn. Informasjonen som gjøres tilgjengelig inneholder personopplysninger, herunder opplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold. Ved å gjøre denne informasjonen mer åpen, vil det muliggjøre større grad av kobling mot data i andre kilder, noe som kan medføre en personvernutfordring.

Et annet spørsmål er om det skal være mulig å laste ned hele datasettet og jobbe med dette lokalt, noe som kan være viktig for enkelte grupper. Arbeidsgruppen anbefaler ikke restriksjoner på hvem som skal kunne laste ned datasettet med unntak av angitte opplysninger utvalget anbefaler at differensieres. Se kapittel 10 om dette.

Sammenfattet er det arbeidsgruppens vurdering at en ny løsning bør være åpen for alle, likevel med unntak for enkelte opplysninger, se kapittel 10. Arbeidsgruppens anbefaling må ses i sammenheng både med hvilke opplysninger som anbefales at skal inngå i en ny løsning (kapittel 7), hensynene bak større åpenhet (kapittel 5) og åpning for bruk av differensierte tilganger (kapittel 10).

Et annet spørsmål er om det skal være mulig å laste ned hele datasettet og jobbe med dette lokalt, noe som kan være viktig for enkelte grupper. Arbeidsgruppen anbefaler ikke restriksjoner på hvem som skal kunne laste ned datasettet med unntak av angitte opplysninger utvalget anbefaler at differensieres. Se kapittel 10 om dette.

11.2 Bør løsningen gi mulighet for kryssøk innad i et nytt aksjeeierregister?

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere om løsningen skal gi mulighet for kryssøk, dvs. muligheten til å søke på annet enn eiere av aksjer i ett enkelt selskap, fortrinnsvis å søke opp én enkelt aksjeeier og få dennes samlede aksjeeierskap.

Arbeidsgruppen skal vurdere om det bør være begrensninger i hvilken informasjon som er tilgjengelig via kryssøk eller hvilke grupper som bør få tilgang til kryssøk og om dette bør være situasjonsbetinget, for eksempel ved at en person eller en rolle kan ha tilgang til å gjøre kryssøk på en person før oppnevning til et verv, eller på en majoritetsaksjeeier før kjøp av aksjer i det selskapet.

Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen definerer kryssøk som muligheten til å søke på annet enn eiere av aksjer i ett enkelt selskap, fortrinnsvis å søke opp én enkelt aksjeeier og få dennes samlede aksjeeierskap.

Dagens aksjonærregister, TekInvestor, aksjeeier.no og kommersielle aktører som Proff Forvalt åpner for kryssøk i dag. Etter det arbeidsgruppen kjenner til, bruker alle profesjonelle aktører som jobber med Skatteetatens aksjonærregister kryssøk i dag. Mulighet for kryssøk på én persons samlede aksjeeierskap vil gi verdifull innsikt i eierstrukturer og konsentrasjon av makt og kapital. For investorer og andre interessenter kan det være avgjørende å få oversikt over en aksjeeiers samlede portefølje. Kryssøk vil også ha stor verdi for alle former for undersøkelser fra kontrollinstanser, pressen og privatpersoner. På den annen side vil en samlet oversikt kunne gi detaljert informasjon om en enkeltpersons økonomi, noe som potensielt kan øke faren for misbruk, utpressing o.l.

Det fremkom imidlertid ikke eksempler på misbruk i innspillsmøtene i departementet i mars 2024, til departementet i etterkant eller til arbeidsgruppen fra aktører som har blitt kontaktet for innspill. Arbeidsgruppen har derfor ikke identifisert noen åpenbare grunner til at kryssøk ikke bør være mulig i en ny løsning, eller at kryssøk øker mulighet for misbruk. Særlig det at arbeidsgruppen anbefaler at registeret kan lastes ned slik at data skal kunne kobles mot andre registre, medfører at arbeidsgruppen i liten grad kan se at en ny løsning bør stenge for kryssøk.

Arbeidsgruppens konklusjon er dermed at en ny løsning må være åpen, nedlastbar i sin helhet (unntatt foreslått differensiert informasjon) og tilgjengelig via API, og i tillegg være søkbar og åpen for kryssøk.

12 Tredjeparts viderebruk og sammenstilling

Bakgrunn

Arbeidsgruppen skal vurdere om det er behov for å begrense tredjeparters mulighet for viderebruk av opplysningene som deles i en ny løsning for større åpenhet. Arbeidsgruppens vurdering skal ta høyde for fremtidig teknisk og samfunnsmessig utvikling, slik at forslaget er robust i møte med fremtidens teknologi.

Arbeidsgruppen skal også vurdere om det er behov for begrensninger i eller regler som tilrettelegger for tredjeparters mulighet til å sammenstille informasjonen i videre tjenester.

Arbeidsgruppens vurderinger

På samme måte som for åpne datasett, vil tredjeparts viderebruk av informasjon om aksjeeiere kunne bidra til innovasjon og utvikling av nye tjenester og verktøy. Ved å tillate sammenstilling av data fra ulike kilder, kan tredjeparter skape merverdi for selskapene, investorer, myndigheter og andre interessenter, som for eksempel analyse-tjenester, porteføljeforvaltningsverktøy eller plattformer for investorkommunikasjon. Tredjeparts viderebruk av eierskapsopplysninger vil også bidra til større åpenhet og transparens.

Samtidig vil det å åpne for tredjeparts viderebruk også kunne medføre risiko for at informasjonen misbrukes på samme måte som for åpne datasett. Ny teknologi som KI og økt regnekraft vil også øke muligheten for at flere kan «skrape» allerede tilgjengelig informasjon fra internett, sammenstille den og etablere falske, tilsynelatende offisielle, åpne registre. Arbeidsgruppen mener dette taler for at det etableres et offisielt, åpent aksjeeierregister som er myndighetsstyrt og derav gis større grad av notoritet og kontroll.

Alle som henter ut opplysninger fra registeret skal uansett måtte forholde seg til gjeldende lovgivning knyttet til personvern, herunder krav til å sikre rettslig grunnlag for videre bruk og for eksempel sikre at personopplysninger slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendig for det formålet de ble hentet ut for.

Arbeidsgruppens samlede vurdering er derfor at både tredjeparts viderebruk og mulighet til sammenstillinger, bør tillates. Arbeidsgruppen mener heller ikke at man verken kan eller bør begrense tredjeparters mulighet til å kapitalisere eller kommersialisere på bruken.

13 Ansvar for informasjon og mulighet til å kreve rettelser

Bakgrunn

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

Ifølge aksjeloven § 4-7 første ledd plikter «selskapet» å «innføre den nye eieren i aksjeeierboken og angi dagen for innføringen». Selskapet i denne sammenheng forstås som styret som har det overordnede ansvaret for forvaltning av selskapet, jf. aksjeloven § 6-12.

I foretaksregisterloven er meldeplikten for meldinger til Foretaksregisteret pålagt hvert enkelt styremedlem, jf. foretaksregisterloven § 4-2 første ledd nr. 4.

Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen mener at en ny løsning må legges opp slik at innføring i aksjeeierboken oppfyller kravet til rapportering. Det er dermed naturlig at det er de samme som plikter å føre ny aksjeeier inn i aksjeeierboken, som også får ansvaret for at informasjonen er korrekt i en ny løsning. Det er dermed arbeidsgruppens vurdering at det bør pålegges styret å sørge for at opplysningene som er rapportert, er korrekt og oppdatert, i tråd med gjeldende regler.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det mest naturlig at meldeplikt om endringer i eierskap påligger hvert enkelt styremedlem, hvilket vil tilsvare de som har meldeplikt etter foretaksregisterloven.

I mange tilfeller vil imidlertid selve rapporteringen gjøres av revisor eller en administrativt ansatt. Det forhindrer ikke at det er styrets ansvar.

For å sikre at informasjonen om aksjeeiere er korrekt, bør det også innføres mulighet til å rette opplysningene om eierskapet dersom det oppdages feil. Det kan tilrettelegges for at både selskapet og aksjeeiere kan initiere retting. Arbeidsgruppen viser her til Foretaksregisterets mulighet for retting av feil, og mener at en lignende ordning kan være aktuelt. I så tilfelle bør det vises en rettelogg som er allment tilgjengelig.

Det vises til kapittel 8 hvor det fremgår at arbeidsgruppen mener unnlattelse av å innføre/registrere endringer i eierskap, bør medføre en form for sanksjon.