

# Regelrådets uttalelse

Om: **Ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:  
24/3627

Vår ref.:  
24/00133

Vår saksbehandler:  
Stian Hervik Frantzen

Dato:  
29.08.2024

## Uttalelse

Om: **Innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer**  
Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvaltningsregistrerte aksjer.

Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Departementets beskrivelse av problemet med gjeldende forskrift er for generell, og nullalternativet er ikke utredet. Departementet sier at målet er gjøre opplysninger om hvem som er aksjeeiere i Norge lettere tilgjengelig, men det virker uklart hva det vil si i praksis. En konkret beskrivelse av problemet og en presis definisjon av målene er nødvendig for å forstå hva det er reguleringen i praksis bidra med, og hvilke resultater som forventes. Alternative tiltak er ikke tilstrekkelig utredet.

Departementet gir en tilstrekkelig beskrivelse av berørt næringsliv og bruker tilgjengelig statistikk på en oversiktlig måte. Utredningen av virkninger for næringslivet har imidlertid noen svakheter. Regelrådet savner blant annet hvilke virkninger det kan få at det å ha forvalterregistrerte aksjer blir dyrere for norske selskaper. Det kan være grunn til å frykte at det blir reduserte muligheter for norske oppstartsselskaper til å tiltrekke seg internasjonal kapital.

Regelrådet mener at forslaget ikke er utformet slik at målene kan nås til en lavest mulig kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag til ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer.

Allmennhetens rett til innsyn i aksjeselskapers aksjeeierbok reguleres i dag gjennom en forskrift fra 1976. Nærings- og fiskeridepartementet foreslår en ny og oppdatert forskrift om innsyn i aksjeeierbok og aksjeeierregister. I samme forskrift foreslår departementet å regulere innsyn i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer. Departementet foreslår at forskriften regulerer hvordan innsyn skal gis, frister, hvor oppdaterte opplysningene skal være og dekning av kostnader.

Departementet tar sikte på at forskriftsbestemmelsene kan fastsettes høsten 2024 og tre i kraft 1. januar 2025.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

De fleste aksjeselskaper er små- og mellomstore bedrifter. Målrettede og effektive reguleringer som unngår unødvendige kostnader for næringslivet, er særlig viktig for små bedrifter. Det er avgjørende at nytteverdien og kostnadene ved nye regler vurderes nøye, spesielt når de i stor grad påvirker små virksomheter. Likeledes er det viktig at kostnadsfordelingen vurderes når målene med tiltaket skal gagne hele samfunnet. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg til denne saken.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Departementet gir en generell beskrivelse av problemet med gjeldende forskrift hvor det trekkes frem at forskriften ikke er tilpasset dagens teknologiske løsninger. Videre skriver departementet at målet med endringene er større grad av åpenhet rundt aksjeeiere i Norge, fordi åpenhet rundt maktstrukturer er et viktig prinsipp i Norge. Regelrådet mener at departementet kunne gått noe mer i dybden på problembeskrivelsen og vært mer konkrete med hensyn til målene som forslaget skal nå, spesielt siden man i eksisterende regulering har krav på innsyn i selskapers aksjeeierbok.

Utredningen mangler en beskrivelse av nullalternativet. Nullalternativet skal gi en beskrivelse av hva som vil skje hvis vi fortsetter i dagens situasjon og problemet ikke løses. Nullalternativet danner grunnlaget for vurderingen og sammenligningen av ulike alternative løsninger.

Departementet skriver at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på rammene rundt åpenhet i eierstrukturer i Norge. Det vises også til nytt EU-regelverk som vil stille større krav til at forvaltere oppgir sine kunder ved registrering av forvalterregistrerte aksjer. Samtidig arbeider regjeringen også med regelverket rundt reelle rettighetshavere. Alle disse pågående prosjektene vil trolig påvirke problemet og målet i denne saken. Regelrådet savner en nærmere vurdering av i hvilken grad forslagene i dette høringsnotatet vil påvirkes av de andre prosjektene, og hvordan samspillet kan bli.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Regelrådet kan ikke se at departementet har utredet alternative tiltak som kan bidra til å nå målet i dette høringsnotatet. Regelrådet registrerer imidlertid at alternative tiltak har blitt utredet i tidligere utredningsprosesser uten at disse tiltakene har blitt fulgt opp. Regelrådet er også kjent med at det har vært en pågående prosess med mål om å gjøre det lettere å få innsyn i eierskap i norske selskaper. Regelrådet savner mer informasjon om de tidligere utredningsarbeidene, herunder hvorfor de tidligere forslagene ikke har blitt gjennomført.

Departementet lister opp alternativene som var aktuelle i 2015. Departementet burde knyttet noen kommentarer til disse alternativene. For eksempel om og hva som ble foreslått i 2015, og om noen av alternativene er aktuelle nå. Regelrådet stiller spørsmål ved om de vurderingene som ble gjort i 2015 fortsatt er dekkende, og om det er andre alternative løsninger som burde vært vurdert i denne runden. Det har vært en sterk utvikling både i teknologi og reguleringspolitikk siden 2015.

Regelrådet merker seg at en arbeidsgruppe nedsatt av departementet leverte en rapport i slutten av juni 2024, som skal brukes som kunnskapsgrunnlag i den videre vurderingen av forslaget. Det fremstår som uklart hvorfor departementet har sendt dette forslaget på høring før rapporten er mottatt. På denne bakgrunn stiller Regelrådet spørsmål ved om kunnskapsgrunnlaget er godt nok. Kunnskap bør fortrinnsvis innhentes før forslag blir utarbeidet og sendt på høring slik at høringsinstansene kan ta stilling til helheten.

Forslaget deler seg naturlig i tre deler som kan berøre ulike deler av næringslivet. Innsynsreglene for aksjeeierbok gjelder i hovedsak mange små virksomheter, reglene for innsyn i aksjeeierregister gjelder en annen gruppe. Innsyn i hvem som eier forvalterregistrerte aksjer berører kun virksomheter med slike aksjer. For eksempel viser statistikken som departementet har presentert i høringsnotatet at det for veldig mange små selskaper som fører aksjeeierbok er få endringer i løpet av ett år. På denne bakgrunn mener Regelrådet at departementet burde utredet og vurdert alternative løsninger basert på hvilken gruppe i næringslivet som blir berørt.

Videre registrerer Regelrådet at departementet har ikke gjennomført nabosjekk i utredningen. En nabosjekk undersøker hvordan sammenlignbare land har løst lignende problemer. Regelrådet mener at dette hadde styrket kvaliteten på høringsnotatet.

Samlet sett vurderer Regelrådet at alternative tiltak ikke er tilstrekkelig utredet.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Regelrådet mener at beskrivelsen av berørt næringsliv er tilstrekkelig. Fremlagt statistikk og analyser gir detaljert informasjon om antall aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper registrert i foretaksregisteret, hvorav et stort antall fører aksjeeierbok og aksjeeierregister via Euronext. Dataene viser også variasjoner i eierskapsstrukturen i selskaper med få eiere og børsnoterte selskaper med mange eiere. I tillegg er det lagt frem data fra Skatteetaten som gir innsikt i endringer i eierskapet over tid, noe som gir et helhetlig bilde av dynamikken i det norske næringslivet. Med denne omfattende informasjonen mener Regelrådet at beskrivelsen av næringslivet er tilstrekkelig.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Departementet skriver at forslagene kan medføre merarbeid for næringslivet. Selskaper med aksjeeierbok eller aksjeeierregister kan få økt pågang av innsynsbegjæringer. Departementet antar at det ikke vil bli så mange innsynsbegjæringer og at kostnadene for disse selskapene vil bli små. Regelrådet mener imidlertid at selv om kostnadene potensielt kan være lave, kan de også potensielt være høye for enkelte selskaper. Regelrådet savner en vurdering av den praktiske gjennomføringen av forslaget. For eksempel hvordan man skal løse tilfeller hvor det settes opp nettsider som fører oppdaterte aksjonærregistre og automatisk ber alle AS i Norge om innsyn i aksjeeierbok og aksjeeierregister. Dersom dette skjer automatisk to ganger pr måned kan kostnaden for næringslivet bli uforholdsmessig store.

Det fremgår av høringsnotatet at ressursbruken for selskaper med forvalterregistrerte aksjeeiere vil være større da selskapene må skaffe informasjon de ikke har selv. Det er anslått at de aktuelle selskapene vil få en kostnad på ca. 50 000 – 100 000 kroner. Alle de berørte selskapene vil få denne kostnaden uavhengig av om de får innsynsbegjæringer eller ikke siden alle selskaper må offentliggjøre sine forvalterregistrerte aksjeeiere årlig. Departementet skriver at det er frivillig å tillate forvalterregistrerte aksjer og at selskapene selv må vurdere om det er verdt kostnaden. Slik Regelrådet ser det vil dette forslaget sette en kostnad på utenlandsk kapital for norske bedrifter. Hele poenget med å innføre forvalterregistrerte aksjer var at norske selskaper lettere skulle få tilgang på utenlandsk kapital. Ved å sette en kostnad på opptil 100 000 kroner på denne muligheten vil kapitaltilgangen for norske selskaper forverres. Det kan for eksempel føre til at det blir vanskelig å hente internasjonal kapital til oppstartsselskaper. Det er en svakhet ved utredningen av departementet ikke har utredet om dette vil ha utilsiktede konkurransevirkninger for norsk næringsliv.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring for næringslivet er delvis utredet. Departementet drøfter tidspunktet for ikrafttredelse uten at det kommenteres hva som må være klart innen den tid. Behovet for ekstra tid til å tilpasse seg for enkelte grupper i næringslivet burde vært utredet.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god

regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

#### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Enkelte aksjeselskaper i Norge er så små at de hverken har nettside eller epostadresse. Hvordan de skal håndtere innsynsbegjæringer er ikke klart.

Det fremgår av høringsnotatet at kostnaden ved å innhente opplysninger om forvalterregistrerte aksjer vil ramme små virksomheter hardere enn store. Regelrådet savner at departementet fullfører vurdering av hensynet til små virksomheter. Et spørsmål som burde vært vurdert i høringsnotatet er om vi fortsatt kan nå målene dersom de små virksomhetene får helt eller delvis unntak fra reglene. For eksempel kunne hyppigheten på offentliggjøringen av forvalterregistrerte aksjeeiere vært vurdert.

Når det gjelder reglene om innsyn i aksjeeierboken til små og mellomstore bedrifter stiller Regelrådet spørsmål ved hvilken nytte dette tiltaket vil gi. De aller fleste som fører aksjeeierbok har ikke endringer i aksjonærene sine, og de rapporterer årlig til skattemyndighetene hvem aksjonærene er. Departementet foreslår at selskaper som ikke har epostadresse må etterkomme innsynsbegjæringer på den måten begjærer ønsker, eller begrunne hvorfor begjæringen avslås. Dette kan medføre unødvendig merarbeid som kun rammer de minste selskapene. Her burde departementet vurdert hensynet til små selskaper.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Departementet viser til høringsinnspill fra berørte virksomheter fra 2015. Regelrådet mener at departementet bruker de tidligere høringsinnspillene på en god måte i høringsnotatet. Det fremgår også av høringsnotatet at departementet er kjent med flere forhold i næringslivet knyttet til aksjeeierboken uten at det nevnes hvor denne informasjonen kommer fra. Det er positivt hvis det har vært tidlig involvering av næringslivet, men Regelrådet skulle gjerne sett at departementet hadde involvert berørt næringslivet på en mer åpen og oversiktlig måte.

#### **4.3 Forenkling for næringslivet**

Forslaget innebærer ikke forenklinger for næringslivet. Reglene er ment å forenkle forholdene rundt innsyn i aksjeeiere, men forenklingen kommer for den siden som ønsker innsyn. Næringslivet blir med disse forslagene sittende igjen med mer administrative oppgaver enn de har fra før.

Det er heller ikke vurdert om det er mulig å forenkle noen av prosessene for innsyn i aksjonærer. Når et regelverk som er utdatert oppdateres for å samsvare med dagens teknologi burde det vurderes om det er forenklingsgevinster som kan hentes ut i prosessen.

#### **4.4 Rapporteringsbyrder**

Alle aksjeselskaper i Norge rapporterer hvert år hvem aksjonærene er til skattemyndighetene. Regelrådet mener at departementet i større grad burde vurdert løsninger for hvordan informasjonen kan tilgjengeliggjøres for allmennheten.

#### **4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Regelrådet vil påpeke viktigheten av å evaluere eventuelle endringer om noen år for å sikre at forslagene oppnår ønsket effekt og for å kunne justere tiltakene ved behov. En grundig evaluering kan bidra til å identifisere både positive og negative konsekvenser av reglene, samt vurdere om forutsetningene for gjennomføring har vært tilstrekkelige.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Det er viktig å begrunne innføringen nye regler som medfører kostnader for næringslivet. Slik Regelrådet leser høringsnotatet er det stor usikkerhet knyttet til nytteverdien av tiltaket, og da må vi vurdere om tiltakene er verdt kostnadene.

Det er usikkert i hvilken grad de foreslåtte tiltakene vil bidra til å nå målene som er beskrevet i høringsnotatet. Det er heller ikke gjort en grundig vurdering av hvilke alternative tiltak som kan nå målene. Etter en samlet vurdering mener Regelrådet at det er grunn til å tro at forslaget ikke er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet.