



Norsk  
Redaktørforening



NORSK  
PRESSEFORBUND



Norsk  
Journalistlag

Skatteetaten

Deres referanse: 2024/4079

20.03.2024

## Høring – Konseptvalgutredning eierskapsopplysninger aksjer

### Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjonen for redaktørstyrte journalistiske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier som har forpliktet seg på Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Norsk Journalistlag (NJ) er fagforeningen for redaksjonelle medarbeidere i redaktørstyrte medier, frilansere, samt studenter som utdanner seg til journalistyrket.

De redaktørstyrte journalistiske mediene spiller en avgjørende rolle i å sikre åpenhet, ansvarliggjøre makthavere og avdekke kritikkverdige forhold i samfunnet. For å kunne fylle dette samfunnsoppdraget på en effektiv måte, er pressen avhengig av rask og enkel tilgang til oppdatert informasjon om eierskap i selskaper. Dagens system er tidkrevende og kostbart, noe som hindrer effektiv research og undersøkende journalistikk.

Hvilke løsninger som velges, hva slags informasjon som gjøres tilgjengelig og hvordan, er derfor svært viktig for oss.

### Kort om KVVU-utredningen

Vi er imponerte over konseptvalgutredningens grundige drøftelser. Lovgiver har her et solid grunnlagsdokument for det videre arbeidet. Vi setter stor pris på at utredningen understreker mediernes behov for eierskapsopplysninger til analyse, sammenstilling og krysskoblinger mellom personer og selskaper, og at den viser forståelse for mediernes viktige rolle i denne sammenhengen. Disse forslagene vil i stor grad heve kvaliteten på eierskapsdataene. Det gjelder allerede i dag egne løsninger for redaktørstyrte journalistiske medier når det for eksempel gjelder Politiloggen og Domstolsadministrasjonens pressetjeneste.

Vi vil likevel påpeke at utredningen mangler en redegjørelse for Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10 om yttringsfrihet i tilknytning til regeloversikten. Dette er en bestemmelse som gir redaktørstyrte journalistiske medier et særskilt menneskerettslig vern for å kunne ivareta oppgaven som vaktbikkje («public watchdog»), jf. EMD Magyar mot Ungarn 2016. Dette innebærer blant annet en positiv forpliktelse til å legge til rette for reelle og effektive rammevilkår for journalistikk og informasjonsfrihet. Lovgivning som begrenser tilgangen til informasjon av allmenn interesse

må dermed vurderes opp mot nødvendighetskravet i artikkel 10 nr. 2, og ikke gå lenger enn det som er strengt nødvendig i et demokratisk samfunn.

## Konseptvalg

I KVVU-en foreslås det fire ulike konsepter. Vi mener konsept 3 er den klart beste løsningen, som i størst grad muliggjør journalistiske undersøkelser og bruk av opplysninger i registeret. Vi redegjør i det følgende for dette, samt hvorfor vi mener alle de andre alternativene har ulike problematiske sider.

### Konsept 3: Samordnet sanntidsregister

Konsept 3 er et samordnet register med all informasjon tilgjengelig på ett sted. Det gir best datakvalitet og mulighet for samordning med andre registre. Vi støtter forslaget om en ny lov for registeret som regulerer det nye registerets funksjon og hvilke prosesser som leder til samordningen.

Løsningen innebærer at det etableres et aksjeeierregister som samhandler med Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Register over reelle rettighetshavere og Skatteetatens aksjonærregister. Løsningen innebærer den høyeste datakvaliteten av de ulike alternativene, og det eneste hvor en faktisk samler all relevant informasjon med tilstrekkelig god nok notoritet. Dette er også løsningen hvor det vil være størst mulighet til å kunne få en samlet og korrekt tilgang til informasjon om konsern-forhold og eierskap, jf. pkt. 4.2.2 i høringsnotatet. For pressen vil det være en stor fordel å kunne hente informasjon om konsernstruktur samme sted som annen informasjon.

Det er den løsningen som gir best muligheter til å drive undersøkende journalistikk, og som i størst grad gir mediene muligheten til å fylle sin samfunnsrolle. Et slikt sentralisert aksjeeierregister vil bidra til forenkle datatilgangen, idet journalister vil få rask og effektiv tilgang til oppdatert eierdata. Registeret vil styrke offentligheten gjennom et robust og åpent system som fremmer innsikt i næringslivets struktur og bidrar til økt samfunnskontroll. Implementeringen av konsept 3 vil medføre en digital løsning som både reduserer administrative kostnader og frigjør ressurser for mediebransjen.

I motsetning til alternative konsept hvor opplysningene kan være spredt hvor opplysninger kan være spredt og inkonsekvente, gir et samordnet register et solid grunnlag for nøyaktig rapportering. Standardisert data letter arbeidet med effektiv verifisering og faktasjekk. De øvrige konseptene i utredningen fremstår som fragmenterte løsninger med større risiko for inkonsekvent datakvalitet og oppdateringsproblemer.

Vi vil understreke: Selv om konsept 3 fremstår som det mest lovende, vil det være viktig å sikre at det utvikles på en måte som faktisk ivaretar pressens behov for tilgang til informasjon. Løsningen må være lett tilgjengelig og ha gode funksjoner for søk og dataanalyse. Det er en av grunnene til at vi ber om å bli involvert i det videre arbeidet.

Vi forutsetter at det i konseptet ligger et brukergrensesnitt som gjør det mulig å gjøre søk og uttrekk. Register over reelle rettighetshavere ble lansert uten noen slike løsninger og

tilgjengeliggjøres kun ved API-oppslag, noe som gjør tjenesten ubrukelig for store deler av pressen.

## Konsept 1: Digitalt oppslag hos selskapene

Konsept 1 innebærer at alle aksjeselskaper pålegges å føre aksjeeierboken digitalt i et sluttbrukersystem, men at innsynsmuligheten er "digitalt oppslag hos selskapene". Det etableres ikke et samlet register, og det vil ikke være samordning mot andre registre.

Dette er åpenbart en lite tilfredsstillende løsning, også for mediene, og i realiteten ingen forskjell fra dagens tilstand. Løsningen gir i praksis begrenset tilgang til oppdaterte opplysninger om aksjeeiere, og vil gjøre det vesentlig vanskeligere for mediene å avdekke ulovlige forhold eller habilitetsproblematikk det beste alternativet (konsept 3).

Endringen i konsept 1 vil i liten grad styrke mediene, men også myndighetenes evne til å kontrollere og avdekke regelbrudd og andre ulovligheter.

## Konsept 2: Frittstående aksjeeierregister

Konsept 2 innebærer etablering av et frittstående aksjeeierregister. Konseptet forutsetter i utgangspunktet ikke at det skal gjøres noen etterkontroll av selve registeret.

Datakvaliteten i en slik løsning vil være langt dårligere enn i konsept 3. Dette er problematisk - et register har først stor verdi når det er mulig å stole på opplysningene i det.

Et annet problem med dette konseptet er at mediene, og andre brukere, selv vil måtte sammenstille informasjon fra dette og andre ulike registre for å få et komplett bilde. Dette er tidkrevende og ineffektivt. Løsningen vil ikke være en kilde til helhetlig og samlet informasjon

## Konsept 4: Frittstående private aksjeeierregistre

Konsept 4 innebærer at private aktører kan tilby løsninger for innhenting og distribusjon av opplysninger om aksjeeiere. Dette kan tilbys gjennom flere ulike tekniske løsninger i form av et dataregister, en portalløsning, oppslag eller uttrekk.

Vår hovedinnvending til dette konseptet er at det, i motsetning til konsept 3, ikke gir en samlet og enhetlig løsning. I tillegg er det svært problematisk at det forutsettes brukerbetaling for brukere utenom det offentlige (bortsett fra enkeltsøk). I dag betaler de mest ressurssterke mediene for tilgang til børldata direkte fra Euronext, og til tjenester som Tekinvestor. Mindre medier, som lokal- og nisjemedier, har ikke råd til dette. Det er svært uheldig om en legger opp til en slik løsning, og det vil begrense løsningens nytteverdi og relevans i samfunnet.

Et mulig problem med dette konseptet vil også være at de private aktørene tilbyr en begrenset tjeneste gratis, mens de selger mer detaljert og nyttig informasjon i relativt kostbare løsninger til betalende kunder. Dette er for eksempel tilfelle med den eksisterende løsningen Aksjeeierregisteret.no, som videreformidler aksjeopplysninger fra Euronext.

Vi går inn for at aksjeeierregistrering bør være en offentlig oppgave.

## Behov for rask implementering

Vi er bekymret for fremdriften i arbeidet og for at det vil ta altfor lang tid før en løsning kan lanseres.

I vedlegg G (juridiske vurderinger) er det anslått at bare arbeidet med regelverket knyttet til konsept 3 vil ta tre og et halvt år fra det settes i gang til en løsning kan lanseres. I så fall har vi en løsning klar i 2027. Det vil være uholdbart lang tid.

Vi oppfordrer lovgiver til å fremskynde arbeidet med de nødvendige lovendringene, ettersom disse uansett er påkrevd uavhengig av hvilket konsept som velges. Særdeles fremtredende er behovet for et rettslig krav om digitale aksjeeierbøker i et standardisert digitalt format eller i et sluttbrukersystem. Vi viser i den sammenheng til den juridiske utredningen (vedlegg G) som understreker at "Publisering av digital aksjeeierbok krever mindre endringer i eksisterende regelverk. (...) "Regelverksendringen det er tale om er dermed av lav kompleksitet." Vi støtter derfor forslaget til endringer i aksjeloven § 4-5, slik at det blir en plikt til å ha sluttbrukersystem og en plikt til å tilgjengeliggjøre gjennom sluttbrukersystemet. Forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer av 2024 nr. 2804 § 1-1 første og tredje ledd må da oppheves.

Fordelene med krav om at alle selskaper plikter å publisere en digital aksjeeierbok er imidlertid enorme. Det er et grunnleggende krav som vil legge til rette for enklere og raskere tilgang til oppdatert informasjon. Automatiserte oppdateringer og prosesser reduserer manuelt arbeid og gir raskere administrasjon. Digitalisering minimerer også menneskelige feil sammenlignet med manuelle systemer, og i stedet skaper større intergrasjon med andre systemer. Uten dette vil de andre forbedringene ha begrenset effekt, og papirbaserte aksjebøker eller svar på innsynsforespørsler via epost er svært lite praktisk i 2025.

Departementet, gjerne i samarbeid med Skatteetaten og Brønnøysund, må også se på om dette arbeidet kan intensiveres. Det må også ses på om det er mulig å lansere løsningen trinnvis.

Vi ber også om at Skatteetaten pålegges å gjøre minst fire jevnlige uttrekk fra deres aksjonærregister gjennom året i stedet for ett, slik det er i dag, slik at allmennheten får tilgang til mer oppdaterte opplysninger i aksjeeierregisteret.

## Definisjon av "større åpenhet"

"Større åpenhet" må inkludere enklere tilgang til opplysninger, innsyn i flere opplysninger, raskere tilgang og oppdaterte opplysninger. Det bør også inkludere mulighet til å dele og laste ned informasjon, sammenstille en persons eller selskaps beholdning, gjøre kryssøk, inneholde åpne kildekoder og gi økt tilgang til historiske data. Vi viser her til Viderebruksutvalgets forslag (NOU 2024:14) til en fremtidig datadelingslov, som vil stille minimumskrav til hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig. Her stilles det krav til åpne, maskinlesbare og gjenfinnbare formater ved tilgjengeliggjøring av data, samt oversikt over og publisering av data og metadata. Informasjonen i det samordnede registeret vil utvilsomt falle innunder begrepet "høyverdi datasett" i henhold til denne reguleringen.

Datadelingsloven forutsetter videre en hovedregel om gratis viderebruk av data. Å ta betalt kan skape økonomiske barrierer, noe som strider mot prinsippet om lik tilgang til informasjon. Å belaste for viderebruk kan hemme journalisters arbeid, spesielt for små redaksjoner eller frilansere med begrensede ressurser. Det er allerede en del av offentlige virksomheters ansvar å gjøre informasjon tilgjengelig. Teknologiske løsninger kan gjøre mange typer innsyn automatiserte og derfor kostnadsfrie å tilby. En gratis rett er derfor en investering i demokratiet. Gratisprinsippet må derfor ligge som et grunnprinsipp i det samordnede registeret.

Siden et slikt pålitelig aksjeeierregister er et viktig verktøy for å ivareta demokratisk kontroll over næringslivets maktstrukturer, er det viktig at registeret ikke havner i liknende uheldige situasjoner som dagens Rettighetshaverregister. At journalister ikke kan søke opp en person og få oversikt over vedkommendes samlede eierskap, og at denne muligheten kun er forbeholdt offentlige myndigheter, har redusert basens betydning som journalistisk verktøy. Uten denne muligheten forblir viktig informasjon skjult, og det er vanskeligere og mer tidkrevende å nøste opp kompliserte saker - spesielt der hvor eierstrukturer bevisst er laget for å skjule reelle rettighetshavere.

## Særlig om historiske data

Tilgang til historiske opplysninger er essensielt for undersøkende journalistikk. I likhet med konsekvensutredningens juridiske vedlegg G, viser også vi her til "Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere" side 25 som konkluderer med at det ikke finnes noen sterke mothensyn som taler for at historikken ikke skal inngå i en ny løsning for innsyn i aksjeeierboken. Vi støtter derfor foreliggende forslag til endring i aksjeloven § 4-7(3), og minner om at forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer § 1-1(2) må oppheves.

## Diskrét tilgang

Behovet for tilgang på informasjon om eierskap uten å måtte informere selskapet det gjelder er viktig for pressen, som trenger å undersøke selskaper som potensielt driver med uønsket virksomhet eller har eiere av interesse. Når det foreslås et krav om bevaring av anonymitet ved oppslag foretatt av offentlig myndighet i forskrift, mener vi at det samme prinsippet bør stadfestes tilsvarende når redaktørstyrte journalistiske medier gjør oppslag.

## Fødsels- og personnummer

Fødsels- og personnummer er viktige identifikatorer, slik at man er sikker på at man omtaler en korrekt person. Som journalistisk verktøy er dette avgjørende for å skille personer fra hverandre i storsamfunnet. Journalister har etter gjeldende rett en utvidet tilgang til fødsels- og D-nummer for bruk i undersøkende journalistikk, jf. blant annet Skatteetatens rundskriv nr. 5, 2015.

## Nærmere om noterte aksjer

Selve utredningen drøfter i liten grad mulighetene konsept 3 har for å inkludere børnoterte aksjer i registeret. Etter vår mening bør det offentlige overta ansvaret også for tilgjengeliggjøring av eierforhold for aksje- og egenkapitalbevisutstedere, og det bør startes et arbeid med å utrede hvordan dette kan inkluderes i det samordnede aksjeeierregisteret.

## Allmennhetens innsynsrett

For allmennhetenes innsynsrett og standarder for eierskapsinformasjon viser vi til høringsvar fra Tax Justice Norge.

## Det videre arbeidet

I høringsbrevet heter det: "Det fremkommer av mandatet for utredningen at løsningen også skal legge til rette for innsyn fra tredjeparter. Dette vil bli fulgt opp i den videre kvalitetssikringen, og Nærings- og fiskeridepartementet vil i forlengelsen av det arbeide videre med nye regler for slikt innsyn."

Dette arbeidet er svært viktig for pressen. Vi ønsker derfor å understreke viktigheten av at pressen involveres i det videre arbeidet med å utforme og implementere den nye løsningen, og er positive til å delta i en referansegruppe eller lignende for å gi løpende tilbakemeldinger.

Vi mener også at det i det videre arbeidet må ses hen til konklusjonene til arbeidsgruppen som leverte rapporten Større åpenhet om aksjeeierskap til Nærings- og fiskeridepartementet 18. juni 2024.<sup>1</sup>

Vi ser frem til å delta videre i prosessen og bidra til at Norge får et system for åpenhet om aksjeeiere som styrker demokratiet og pressens viktige samfunnsoppdrag.

Det haster å sette i gang det videre arbeidet, og det bør tas høyde for dette allerede i det kommende statsbudsjettet.

Med vennlig hilsen for

Norsk Journalistlag  
Ina Lindahl Nyrod, advokat

Norsk Presseforbund  
Sindre Granly Meldalen, jurist/rådgiver

Norsk Redaktørforening  
Solveig Husøy, assisterende generalsekretær

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/70b37119a7a24f3bb86d12d8c6ea42f3/arbeidsgruppens-rapport-18.6.2024.pdf>