

# Oppdrag – konseptvalgutredning om innsamling, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom

## Oppsummering

Kommunal- og distriktsdepartementet gir med dette Kartverket i oppdrag å gjennomføre en konseptvalgutredning som legger til rette for sikker registrering, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom.

Tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom er nødvendig for å sikre en trygg og effektiv myndighetsutøvelse, og for å kunne tilby gode offentlige tjenester til private virksomheter og personer. Dagens løsninger dekker ikke i tilstrekkelig grad behovene, særlig med tanke på ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsbehov og effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Det er derfor nødvendig å utrede konsepter som på en bedre måte dekker behovene for opplysninger om eierskap til fast eiendom i Norge.

Oppdraget sendes også til Skatteetaten, etter avtale med Finansdepartementet.

## Bakgrunn og behov

Opplysninger om eierskap til fast eiendom er viktige for en sikker og effektiv utøvelse av offentlig myndighet. Opplysningene er etterspurt i forbindelse med en rekke offentlige tjenester. Myndighetene bruker blant annet slike opplysninger i forbindelse med fastsetting og innkreving av skatter og avgifter, tilsynsoppgaver og ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap. Eierskapsopplysninger brukes både av statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser.

Også private virksomheter og personer har behov for opplysninger om eierskap til fast eiendom i mange ulike sammenhenger, blant annet i forbindelse med eiendomshandel, kredittgivning, varslingstjenester, utbyggingsprosjekter og andre eiendomsdisposisjoner. Opplysninger om eierskap i fast eiendom bidrar dessuten til et åpent og opplyst offentlig ordskifte.

Norge har gode offentlige eiendomsregistre som inneholder opplysninger om eierskap i fast eiendom. Samfunnet og behovet for eierskapsopplysninger er imidlertid i kontinuerlig endring. De eksisterende ordningene dekker ikke i tilstrekkelig grad dagens behov og det er utfordringer knyttet til å ivareta nye og endrede behov innenfor dagens registreringsordninger og systemer. Bedre oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom er nødvendig for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet, herunder hvitvasking og skatteunndragelse. Slik oversikt og kontroll er dessuten svært viktig for å ivareta nasjonal sikkerhet. Den geopolitiske situasjonen aktualiserer særlig behovet for kontroll med erverv av og eierskap til eiendommer av sikkerhetsmessig betydning.

I dag er det flere ulike og spredte kilder til opplysninger om eierskap til fast eiendom. Det er ingen felles, autoritativ kilde som eierskapsopplysninger kan hentes fra.

Opplysningene er innsamlet for konkrete formål og oppgaver. Regelverket for innsamling og registrering av opplysninger er ulikt, og definisjonene av blant annet eierskap og fast eiendom er forskjellige. Dagens løsninger dekker ikke i tilstrekkelig grad nye og endrede behov.

De mest sentrale kildene til opplysninger om eierskap til fast eiendom på statlig nivå er grunnboken, matrikkelen og Skatteetatens interne fagsystem for opplysninger om eierskap til fast eiendom for skatteformål. Ingen av disse kildene gir full oversikt over det faktiske eierskapet til fast eiendom i Norge.

Grunnboken er et offentlig register over tinglyste rettigheter og heftelser i fast eiendom og borettslagsandeler. Det er frivillig om man vil tinglyse en hjemmelsovergang. Grunnboken gir dermed bare uttrykk for faktisk eierskap til fast eiendom dersom et eiendomserverv blir tinglyst og det som tinglyses er i samsvar med det faktiske eierforholdet. Hvilke opplysninger som er tinglyst, avgjør ikke de reelle eierforholdene. Fordi de aller fleste velger å tinglyse for å sikre rettsvern for sitt erverv, er det likevel relativt godt samsvar mellom hvem som har tinglyst hjemmel til å rå over eiendommen, og det faktiske eierforholdet.

En del eiendomserverv tinglyses ikke. Aktuelle årsaker til dette kan være måten ervervet skjer på, for eksempel der hele eller deler av en eiendom overdras mellom ektefeller eller samboere eller som ledd i et arveoppgjør. Reelle eierforhold kan også være uklare, slik at det ikke er mulig å få tinglyst sine rettigheter. Tinglysing av en hjemmelsovergang utløser videre plikt til å betale dokumentavgift, som kan være en grunn til å unnlate tinglysing. Der et erverv ikke tinglyses, vil det i mange tilfeller foreligge avtaler mellom partene for å sikre trygghet for ervervet eller eierskapet. Også fullmakter og blankoskjøter kan brukes. Det siste forekommer blant annet i utbyggingsprosjekter, der tinglysing gjerne utsettes til byggeprosjektet skal overdras til sluttbruker.

Matrikkelen er Norges offisielle eiendomsregister og inneholder de offisielle identifikasjonsnumrene og enkelte faktiske opplysninger om eiendomsobjektene, blant annet opplysninger om adresser og eiendomsgrenser. Opplysninger om hjemmelsforhold hentes fra grunnboken. I tillegg kan eiere til eiendommer som ikke er registrert i grunnboken, for eksempel eiendommer som brukes til offentlig veg eller jernbaneformål, få registrert opplysninger om dette i matrikkelen. Matrikkelen kan også inneholde opplysninger om kontaktinformasjon til eiere.

Skatteetatens interne fagsystem for opplysninger om eierskap til fast eiendom inneholder både hjemmelsopplysninger som er hentet fra grunnboken og eieropplysninger som den enkelte skattepliktige har rapportert inn til skattemyndighetene. Dersom en skattepliktig unnlater å rapportere ikke-tinglyste eierforhold, vil heller ikke dette fagsystemet ha oppdatert informasjon om eierforhold. Dette er belyst i rapporten «Fremtidens eiendomsområde (FREM)» fra Skatteetaten.

Tilgjengeligheten til opplysningene i registrene er ulik, både av juridiske og tekniske årsaker. Opplysninger fra matrikkelen og grunnboken er i utgangspunktet offentlige. Opplysningene er tilgjengelige, blant annet gjennom elektroniske oppslagstjenester

som Kartverket har laget, men med visse begrensninger i de allmenne søkemulighetene. Eierskapsopplysningene som Skatteetaten har i sitt fagsystem, er på den annen side ikke tilgjengelige for bruk til annet enn skatteformål.

Det er behov for teknisk modernisering av flere systemer som i dag håndterer opplysninger om eierskap til fast eiendom. Dette gjelder blant annet det elektroniske grunnboksystemet og matrikkelen. Slik systemene er utformet i dag har de manglende evne til å håndtere nye og endrede behov.

Endrede behov knyttet til opplysninger om eierskap til fast eiendom vil påvirke Kartverkets og andre myndigheters mulighet til å utføre sine samfunnsoppdrag i årene fremover. Det er derfor behov for å utrede hvilke konsepter som på best mulig måte kan sørge for tilstrekkelig oversikt over og kontroll med hvem som eier og erverver fast eiendom i Norge.

### Formål med oppdraget

Formålet med oppdraget er å utrede alternative konsepter som kan håndtere samfunnets behov for tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom i Norge.

Kartverket skal i utredningen legge til grunn følgende foreløpige samfunnsformål:

*«Tilgang til riktige opplysninger om eierskap i fast eiendom skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse og grunnlag for bedre tjenester til næringslivet og innbyggere, bekjempe økonomisk kriminalitet og gi bedre grunnlag for å sikre nasjonale sikkerhetsinteresser. Bedre tilgang til pålitelige opplysninger om eierforhold til fast eiendom skal bidra til økt tillit i samfunnet til slike opplysninger.»*

### Føringer

Det skal utarbeides en konseptvalgutredning i henhold til kravene i utredningsinstruksen og Statens prosjektmodell, jf. rundskriv R-108/23. Kartverket står fritt til å beskrive og utrede konsepter som på ulikt vis kan imøtekomme behovene og rammene gitt i dette oppdraget. Det skal legges vekt på prinsippet om at samme opplysning bare skal samles inn én gang, og at offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må. Dette nødvendiggjør samordning av myndighetenes innsamling og registrering av opplysninger, blant annet eierskapsopplysninger fra Skatteetatens interne fagsystem og Kartverkets registre.

Utredningen skal ta utgangspunkt i relevante rapporter og vedtak, herunder:

- Stortingets anmodningsvedtak 2021-2022 nr. 35 om «Blankoskjøter og plikt til tinglysing»,
- Rapporten «Kartlegging av myndighetenes bruk av opplysninger om eierskap av aksjer og fast eiendom»,
- Meld. St. 9 (2022–2023) – Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet

- Meld. St. 15 (2023–2024), Felles verdier – felles ansvar — Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, jf. justiskomiteens Innstilling 412 S (2023-2024) med følgende anmodningsvedtak fra Stortinget:
  - Vedtak 756: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom.»
  - Vedtak 757: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre et forbud mot blankoskjøter, hvor det vurderes et unntak for utbyggingsprosjekt.»
  - Vedtak 758: «Stortinget ber regjeringen utrede en plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer, herunder om det bør være begrensninger i hvem som kan kjøpe eiendom nær viktige militære installasjoner.»
- Direktiv (EU) 2018/843 artikkel 32b, som er del av EØS-avtalen, stiller krav om tilgang til opplysninger om eierskap i fast eiendom for visse offentlige myndigheter, som grunnboken i dag er antatt å ivareta. Videre stiller direktiv (EU) 2024/1640 (EUs sjette hvitvaskingsdirektiv) artikkel 18, som er antatt å være EØS-relevant, ytterligere krav om tilgang til opplysninger om eierskap og andre rettigheter i fast eiendom.

I utredningen skal det tas hensyn til konseptvalgutredningen for eierskap til aksjer, som gjennomføres i samarbeid mellom Skatteetaten og Brønnøysundregistrene. Det må også tas hensyn til avhengigheter mot annet pågående arbeid, blant annet knyttet til plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer.

For deler av oppdraget er det forventet at Skatteetaten deltar aktivt i utredningen sammen med Kartverket. Dette gjelder spesielt ved behov for endringer og samordning av prosesser, systemer og regelverk for håndtering av opplysninger om eierskap til fast eiendom. Andre offentlige etater og myndigheter inviteres med i arbeidet etter behov.

På områder der det er mulig å iverksette kortsiktige tiltak innenfor eksisterende regelverk og ved bruk av eksisterende registre som raskt kan gi bedre kontroll over eierskap i fast eiendom, skal dette synliggjøres.

Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. Utredningen kan inkludere konsepter som forutsetter regelverksendringer, særlig hva gjelder å sikre oppfyllelse av eksisterende og antatt fremtidige EØS-rettslige forpliktelser. Dersom konseptene forutsetter slike endringer, må det fremgå tydelig hvilke regler som må endres og hvordan, jf. punkt 5.4 i rundskriv R-108/23 om Statens prosjektmodell.

Utredningen må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres.

En eventuell plikt til å tinglyse eierskap reiser flere praktiske og prinsipielle problemstillinger. Hvem som har tinglyst hjemmel til en eiendom, er ikke avgjørende for de reelle eierforholdene, og det er bare domstolene som i siste instans kan avgjøre hvem som reelt er eier av en fast eiendom der det er tvist om dette. Dersom det vurderes en plikt til tinglysing, skal det konkretiseres hvordan en slik plikt eventuelt skal

utformes. Det må tas stilling til om plikten skal gjelde bare ved kommende overdragelser av rett til fast eiendom, eller om den skal gjelde mer generelt og da uavhengig av om man er i en overdragelsessituasjon eller ikke. I det førstnevnte tilfellet må det tas stilling til hva slags overdragelser som eventuelt skal omfattes. I det sistnevnte tilfellet må det tas stilling til hvordan en tinglysningsplikt rent praktisk skal gjennomføres i tilfeller der eierforholdene er uavklarte eller omtvistede eller det ikke er kjente eierpretendenter, og hvilken kontroll tinglysningsmyndighetene skal føre med at det som meldes inn, er korrekt. I det sistnevnte tilfellet må det også tas stilling til hvilken prinsipiell betydning en regel om at alle reelle eierforhold skal være tinglyst i grunnboka, vil ha for tinglysningsingen som system. For begge alternativer må det vurderes hvilke sanksjoner eller tiltak som skal til for å sikre etterlevelse av reglene. Forholdet til dokumentavgiften skal også vurderes. Videre skal forholdet mellom de byrdene en tinglysningsplikt vil påføre eiere av fast eiendom, og de fordelene som kan oppnås i form av mer tilgjengelige opplysninger om eierskap, beskrives.

Konseptene skal ta høyde for å kunne registrere entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå. Sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18 nr. 2 (b) (i), (ii) og (iii) stiller krav om identifiserende opplysninger for eiere, herunder juridiske personer og juridiske arrangementer.

Konseptene skal ivareta behovet for nødvendig modernisering av matrikkelen, grunnboken og nye systembehov for innsamling, lagring og deling av opplysninger om eierskap til fast eiendom.

Ulike interessentgrupper fra offentlig og privat sektor skal involveres i arbeidet.

### Gjennomføring, ansvar og frister

Oppdraget gis til Kartverket som skal lede arbeidet, med Skatteetaten som deltaker.

Kartverket skal holde Kommunal- og distriktsdepartementet orientert om fremdrift, mulige konsepter, sentrale forutsetninger (herunder regelverksendringer) mv. Eventuelle styringssignaler vil bli nedfelt skriftlig i form av møtereferat eller annen skriftlig tilbakemelding.

Kommunal- og distriktsdepartementet vil etablere en koordinerende gruppe med Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for å følge oppdraget, hvor Kartverket og Skatteetaten skal presentere fremdriften i arbeidet.

Utredningen skal leveres innen 16. juni 2025 klar for ekstern kvalitetssikring (KS1). Kartverket anskaffer og utpeker ekstern kvalitetssikrer for KS1.