

Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom



Dokumenteier:	Line Holand, Skatteetaten Prosjekteier
Skrevet av:	Prosjektgruppen Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket
Revideres av:	Prosjektgruppen
Versjon:	1.0
Gjelder fra:	22.12.2023
Godkjent av:	Tverretattlig styringsgruppe i Skatteetaten Brønnøysundregistrene og Kartverket



Sammendrag

Brønnøysundregistrene, Kartverket og Skatteetaten fikk 13. september 2023 i oppdrag av de respektive departementer å kartlegge ulike offentlige myndigheters behov for opplysninger om direkte og indirekte eierforhold til aksjer og fast eiendom. Denne rapporten svarer på dette oppdraget.

Resultat fra kartleggingen

Kartleggingen baserer seg på innspill fra om lag 30 statlige myndigheter, flere kommuner og fylkeskommuner. Hovedfunn er at opplysninger om eierskap er viktige for flere offentlige myndigheter. Opplysningene er viktige for utførelsen av samfunnsoppdragene til aktuelle myndigheter og anvendes til flere ulike formål. Det er i hovedsak syv ulike formål hvor eierskapsopplysninger er sentrale:

- Utføre tilsyn, viktig for Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Tolletaten og Arbeidstilsynet.
- Stats- og samfunnsikkerhet, viktig for Politiet, Økokrim og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).
- Forvaltning av skatt og avgift, viktig for Skatteetaten og kommunene (eiendomsskatt).
- Kommunal myndighetsutøvelse, viktig for kommuner, fylkeskommuner.
- Administrative oppgaver, viktig for flere offentlige myndigheter.
- Andre formål, viktig for SSB og relevante forskningsmiljøer.

Disse formålene er ofte sektorspesifikke, men kan også være sektorovergrepene. Eksempel på det siste er administrative oppgaver knyttet til anskaffelser, habilitetsvurderinger ved ansettelser som er felles for flere myndigheter.

Kilder til eierskapsopplysninger

Det er utfordringer ved dagens kilder til eierskapsopplysninger. På tross av flere kilder til opplysninger om eierskap, mangler det en oppdatert autoritativ kilde eller en løsning hvor offentlige myndigheter kan innhente riktige, oppdaterte og tilgjengelige opplysninger om reelt eierskap til eiendom og aksjeselskaper. Dagens registre fungerer til bestemte oppgaver som registrene skal ivareta, men ikke som kilde til eierskapsopplysninger. Samfunnets behov endres kontinuerlig, og det er utfordringer knyttet til å ivareta nye behov. Et eksempel på dette er opplysninger om hva nordmenn eier i utlandet, både eiendom og aksjer. Dagens registre har svært begrenset med opplysninger om eiendeler som befinner seg i utlandet, og behovet vokser ettersom det er en økende grad av nordmenn som eier både eiendom og aksjer i utlandet.

Felles utfordringer

Offentlige myndigheter står overfor betydelige utfordringer når det gjelder å sikre etterlevelse av lover og regler, og for dette er det nødvendig med tilgjengelige eierskapsopplysninger. For å sikre etterlevelse og å utføre oppgavene de ulike offentlige myndighetene har, er tilgang til oppdaterte opplysninger om eiere av aksjer og eiendommer, selskapshendelser, reelle eiere og kompliserte eierskapsstrukturer, samt opplysninger om utbytte og lignende viktig. Myndighetene opplever ofte utfordringer med å få tilgang til eierskapsopplysninger, dette kan også gjelde fra andre offentlige myndigheter som de samarbeider med.

Manglende og ufullstendige opplysninger

Kartleggingen viser at mange myndigheter opplever at det er krevende å få tilgang til opplysninger om aksjer på en form som gir effektiv oppgaveløsning. Opplysningene er som regel innhentet til andre formål og bruksområder, og har ikke den form og kvalitet ulike myndighet har behov for. Innrapporterte opplysninger kan være tilstrekkelig for innhentende etat, men ikke nødvendigvis for andre myndigheter som også bruker opplysningene.



På området eiendom er det ikke ett register med formål om å tilby komplette opplysninger om hvem som faktisk eier fast eiendom i Norge. Registrene viser ikke alltid faktisk eier, blant annet fordi mange overdragelser ikke tinglyses, det brukes blancoskjøter eller at eierskap reguleres i ikke tinglyste avtaler.

Opplysningene er ikke oppdaterte

En gjennomgående utfordring er at opplysninger om eierskap til aksjer registreres i ettertid. For fast eiendom er utfordringen at reell eier kan være en annen enn tinglyst eier. Hovedkilden til oppdaterte aksjeeieropplysninger er selskapenes egne aksjebøker. Alle selskaper plikter å føre en aksjeeierbok og registrere eierskifter og andre selskaphendelser. Imidlertid blir ikke offentlige registre automatisk oppdatert når hendelser skjer. Rapportering til de offentlige registrene skjer i ettertid, for aksjer ofte én gang i året. Myndighetene kan ikke vite om endringer eller rapportering har skjedd, og om de registrerte opplysningene er korrekte.

En annen utfordring er at eierskap og disposisjonsrett til aksjer og eiendom kan reguleres av avtaler. Offentlige registre får ikke disse opplysningene, og dermed kan reelt eierskap være forskjellig fra det registrerte eierskapet.

Manglende identifisering av utenlandske eiere

Der eiendeler i Norge er eid fra utlandet, kan det mangle entydig identifikasjon av eieren. Utenlandske selskap uten norsk organisasjonsnummer er kun identifisert ved navn og et løpenummer i registrene. Dette innebærer at en eier kan være registrert med flere ulike identifikatorer innenfor samme år og på tvers av flere år. Det samme gjelder fysiske personer. Når myndighetene ikke har en felles identifikator som anvendes på tvers av etatsgrensene, skaper dette utfordringer når personer og selskaper samhandler med flere myndigheter. Personen blir ikke gjenkjent og nye brukerprofiler skapes. Denne utfordringen gjelder for de som ikke har fødselsnummer eller D-nummer.

Konsern og kompliserte eierstrukturer

Kartleggingen viser at det kan være utfordrende å få oversikt over nødvendige eierskapsopplysninger i tilfeller med konsern og kompliserte eierstrukturer. Offentlige myndigheter må innhente opplysninger fra flere ulike kilder, herunder egne data, registre, tredjepartsinformasjon og fra selskapene. Dette gjør det utfordrende for offentlige myndigheter når de i sin oppgaveløsning støter på kompliserte eierstrukturer på tvers av landegrenser, fast eiendom i Norge som eies gjennom en selskapsstruktur der endelig eier er skjult, og ved andre innretninger, slik som aktive eierfond og andre innretninger for kollektive investeringer.

Muligheter for standardisering og felles løsninger

Vi peker overordnet på muligheter for standardisering og felles løsninger som kan bidra til å løse dagens mangler og felles utfordringer. Vi skisserer et målbilde for deling og gjenbruk av data og samspill mellom fulldigitale løsninger som er knyttet sammen i et godt fungerende økosystem rundt mulige felles løsninger, og hvilke muligheter det ligger i den pågående digitaliseringen av næringslivets prosesser og deres håndtering av opplysninger om eierskap til både aksjer og fast eiendom. Vi indikerer et behov for å standardisere prosesser, begreper og informasjonsmodeller for å sikre sammenhenger og gjenbruk, samt standardisere formkrav til digital håndtering av eierskapsopplysningene som skal rapporteres eller gjøres tilgjengelig for myndighetene.



Innhold

1	Bakgrunn og arbeidsmåte	6
1.1	Bakgrunn.....	6
1.2	Nærmere om oppdraget	6
1.3	Metodikk og arbeidsmåte.....	7
1.4	Begrepsliste	8
2	Myndighetenes bruk av eierskapsopplysninger	9
2.1	Oversikt over bruk av eierskapsopplysninger.....	10
2.1.1	Formål og oppgaver hvor myndighetene bruker eierskapsopplysninger	11
2.2	Beskrivelse av bruksområdene for eierskapsopplysninger	11
2.2.1	Utføre tilsyn.....	12
2.2.2	Stats- og samfunnssikkerhet	15
2.2.3	Forvaltning av skatt og avgifter.....	21
2.2.4	Kommunal myndighetsutøvelse.....	23
2.2.5	Administrative oppgaver	27
2.2.6	Andre formål	29
2.3	Oppsummering	32
3	Kilder til eierskapsopplysninger	33
3.1	Beskrivelse av offentlige registre	34
3.1.1	Eiendomsopplysninger fra Statens Kartverk, matrikkelen og grunnboken.....	34
3.1.2	Aksjeopplysninger hos Brønnøysundregistrene	36
3.1.3	Skatteetatens aksjonærregister	40
3.1.4	Skatteetatens eiendomsregister	41
3.2	Rapportering, deling og tilgjengeliggjøring av opplysninger.....	42
4	Felles utfordringer og sammenhenger	43
4.1	Tilgjengelige opplysninger dekker ikke behovene til offentlige myndigheter.....	43
4.1.1	Opplysninger om eierskap til aksjer.....	43
4.1.2	Opplysninger om eierskap til fast eiendom.....	45
4.2	Opplysningene er ikke oppdatert	48
4.3	Manglende identifisering av utenlandske eiere	51
4.4	Konsern og kompliserte eierstrukturer.....	53
4.4.1	Konsernstrukturer	53
4.4.2	Eierstrukturer over landegrenser	53
4.5	Oppsummering	54
5	Muligheter for standardisering og felles løsninger	55



5.1	Innledning	55
5.2	Muligheter for standardisering og felles løsninger	55
5.2.1	Identifiserende opplysninger om eier	55
5.2.2	Konsern og eierstrukturer	56
5.2.3	Opplysninger om eierskap og selskapet som eiendel	56
5.2.4	Opplysninger om eierskap og fast eiendom som eiendel	58
6	Vedlegg.....	62
6.1	Viktige begreper for å forstå eierskap.....	62
6.2	Tall og utvalgte nøkkeltall rundt aksjer	65
6.3	Utvalgte tall rundt eiendom	67
6.4	Brev og spørreskjema sendt til myndighetene	70
6.5	Oversikt over myndigheter som har bidratt i kartleggingen	74
6.6	Teknisk tilstand på de offentlige registrene	76
6.6.1	Teknisk tilstand på matrikkelen og grunnboken	76
6.6.2	Teknisk tilstand på BRsys, Ny registerplattform og BVR.....	77
6.6.3	Teknisk tilstand på Skatteetatens Aksjonærregister.....	77
6.6.4	Teknisk tilstand på Skatteetatens Eiendomsregister.....	78



1 Bakgrunn og arbeidsmåte

1.1 Bakgrunn

Riktige, oppdaterte og tilgjengelige opplysninger om hvem som eier hva er viktig for flere offentlige myndigheter. I tillegg til å identifisere eierne, er det ofte behov for mer detaljerte opplysninger om eierandeler, verdier og rettigheter knyttet til eierskap. Skatteetaten har for eksempel behov for slike opplysninger for å fastsette riktig skatt, avdekke skatte- og avgiftskriminalitet og for en effektiv innkreving. Eierskapsopplysninger er også vesentlige for effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet, og for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.

For at offentlige myndigheter skal kunne nyttiggjøre seg opplysningene er god datakvalitet en forutsetning. Det innebærer at dataene blant annet er riktige, rettidige, gyldige, fullstendige og anvendbare.

I anmodningsvedtak nr. 496 av 16. juni 2014 ba Stortinget regjeringen om å etablere en offentlig løsning med informasjon som sikrer større åpenhet om eiere av aksjeselskaper. Brønnøysundregistrene og Skatteetaten har tidligere vurdert ulike konsepter for rapportering om aksjeeieropplysninger. I anmodningsvedtak nr. 35 (2021–2022), ba regjeringen «utrede bruken av blancoskjøter og plikt til tinglysning ved eiendomskjøp». Arbeidet som ble utført på bakgrunn av de nevnte anmodningsvedtakene viste at det er nødvendig med en mer omfattende kartlegging av ulike myndigheters mulige bruk av eierskapsopplysninger, før man kan vurdere mulige løsninger som kan være aktuelle.

Det er flere offentlige rapporter og utredninger som er relevante for å forstå bakgrunnen for innholdet i denne rapporten, blant annet:

- NOU 2023:28 Investeringskontroll av 4. desember 2023.
- Skatteetatens rapport «Skjult eierskap til fast eiendom» av 21. desember 2022.
- Skatteetatens konseptrapport «Fremtidens eiendomsområde (FREM)» av 5. juli 2022.
- Kartverkets rapport om pliktig tinglysning av 11. mars 2022.
- Skatteetaten og Brønnøysundregistrenes konseptvalgutredning «Løsning for helhetlig og forenklet rapportering og tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon – aksjer (AKSE)» av 13. september 2021.
- Høringsnotat «Etablering av en løsning for å sikre økt åpenhet om registrerte aksjeeiere» av 16. desember 2015.
- Brønnøysundregistrenes rapport «Elektronisk aksjeeierbok i Altinn» av 4. november 2014.

I tillegg er det en rekke rapporter, utredninger, forskningsartikler og nyhetsartikler som er relevante for å forstå offentlige myndigheters behov for og utfordringer med opplysninger om eierforhold til aksjer og fast eiendom.

1.2 Nærmere om oppdraget

Finansdepartementet (FIN), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har i brev av 13. september 2023 gitt Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket i oppdrag å kartlegge offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om



direkte og indirekte eierskap til og kontroll over aksjer og fast eiendom.

I oppdragsbrevet fremgår blant annet dette:

«Etatene skal kartlegge ulike offentlige myndigheters behov for opplysninger om direkte og indirekte eierforhold til aksjer og fast eiendom. Det skal redegjøres for hvilke opplysninger det er hensiktsmessig å benytte, i hvilken sammenheng de skal benyttes og hvilke formål som begrunner myndighetenes bruk av opplysningene. Kartleggingen skal også omfatte en oversikt over hvilke eierskapsopplysninger myndighetene har tilgang til i dag, hvordan de får tilgang til opplysningene (kilder) og hvordan disse deles mellom myndighetene.

Mange faste eiendommer eies av aksjeselskaper, og omsettes gjennom salg av disse eller omsettes mellom aksjeselskaper. For disse faste eiendommene er opplysninger om eierskap til aksjene sentrale for å forstå hvem som kontrollerer eller indirekte eier eiendommen. Det er også felles utfordringer knyttet til informasjon om eierskap som bør sees i sammenheng på tvers av områdene, for eksempel manglende identifisering (f.eks. bruk av løpenummer i stedet for d-nummer/fødselsnummer) og registrering av opplysninger om utenlandske eiere. Etatene skal kartlegge hvilke utfordringer offentlige myndigheter har med å få tilgang til eierskapsopplysninger og identifisere hvilke utfordringer som er felles for ulike myndigheter, dvs. utfordringer hos myndigheter utover de tre etatene som har fått dette oppdraget.

Etatene skal overordnet skissere mulighetene for standardisering og fellesløsninger for å bidra til god sammenheng mellom opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom på tvers av forvaltningsområdene.

Skatteetaten får ansvaret for å lede oppdraget og organisere samarbeidet med Brønnøysundregistrene og Kartverket. Etatene skal i arbeidet ha dialog med andre relevante etater for å bidra til at kartleggingen gir en bred oversikt over offentlige myndigheters mulige bruk av og utfordringer med innhenting, tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger. Det skal avholdes jevnlig møter med de ansvarlige departementene for å gi informasjon om status og fremdrift.»

1.3 Metodikk og arbeidsmåte

Det ble i september 2023 etablert en prosjektgruppe ledet av Skatteetaten med ressurspersoner fra Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket. Det ble også nedsatt en felles styringsgruppe som har hatt møter hver tredje uke.

Prosjektgruppen har jobbet med å kartlegge offentlige myndigheters behov for tilgang til opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom. Gjennom spørreundersøkelse, kartleggingsintervjuer, undersøkelser av tilgjengelige kilder og tidligere utredninger har prosjektgruppen identifisert de viktigste opplysningene som myndighetene trenger, i hvilken sammenheng de trenger dem og hvilke formål som begrunner bruken av dem. Prosjektgruppen har også sett på hvilke kilder som myndighetene bruker i dag for å få tilgang til eierskapsopplysninger og hvordan disse deles mellom myndighetene.

Denne rapporten er basert på prosjektgruppens forståelse av tilbakemeldingene fra de utvalgte offentlige myndighetene vi har vært i kontakt med i løpet av høsten 2023 (se liste over myndigheter i vedlegg 6.5), samt tidligere utredninger. Vi gjør oppmerksom på at det i et arbeid på et så sammensatt og omfattende område kan oppstå misforståelser og feiltolkninger, og grunnet tiden som har vært tilgjengelig har det ikke



vært mulighet for omfattende kvalitetssikringsprosesser med alle involverte myndigheter. Tekst og illustrasjoner i denne rapporten må leses på denne bakgrunn. Det må medregnes at oversiktene presentert i denne rapporten ikke er komplette, da det kan finnes bruksområder og brukere utover de prosjektgruppen har identifisert. Mulig bruk hos næringsliv og privatpersoner er ikke omfattet av kartleggingen.

1.4 Begrepsliste

Offentlige myndigheter har i sine besvarelser brukt ulike begreper om eiendom, aksjer og spesielt på området ultimater, reell rettighetshaver. Listen nedenfor er til orientering for å gi leser en introduksjon, ikke en juridisk begrepsdefinisjon. Arbeid med felles begreper og informasjonsmodell blir viktig for standardisering og datautveksling.

Term	Definisjon	Kilde
Aksje	Eierandel i selskap som har aksjekapital, herunder aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap	
Eierskap	Helt eller delvis direkte og indirekte kontroll over aksjer og fast eiendom	Oppdragsbrev – myndighetenes mulige bruk av eierskapsopplysninger 2023-09-13
Fast eiendom	Grunn samt eventuell bebyggelse som finnes på denne	Felles datakatalog
Komplisert eierstruktur	Eierstruktur der det krever mye arbeid å finne frem til hvem som er eier	
Reell rettighetshaver	Med reell rettighetshaver menes i loven her den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer en juridisk person, arrangement, enhet eller annen sammenslutning	Lov om register over reelle rettighetshavere § 3. (Merk at definisjonen er annerledes i hvitvaskingsloven. Begrepet må forstås i lys av konteksten det er brukt i).
Selskap	Næringsdrivende juridisk person som har eiere, i denne sammenhengen begrenset til aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap	Felles datakatalog
Ultimat eier	Den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer et selskap eller fast eiendom	



2 Myndighetenes bruk av eierskapsopplysninger

I dette kapitlet vil vi beskrive myndighetenes bruk av eierskapsopplysninger i dag. Beskrivelsen er basert på funn fra kartleggingsarbeidet høsten 2023, hvor vi fikk innspill fra om lag 30 statlige myndigheter, flere kommuner og fylkeskommuner. Se vedlegg 6.5 for oversikt over myndighetene som har bidratt til oversikten. Hovedfunn er at opplysninger om eierskap er viktige for et stort antall myndigheter, opplysningene benyttes bredt og er kritiske i flere prosesser hos offentlige myndigheter.

Bruk av eierskapsopplysninger er sektorovergripende. Denne kartleggingen er begrenset til offentlige myndigheter. Vi har valgt å presentere det omfattende materialet fra kartleggingen med vekt på å få fram formål og oppgaver hvor opplysninger om eierskap inngår. I tillegg presenteres kilder til opplysninger og utfordringer i tilgang på opplysninger.

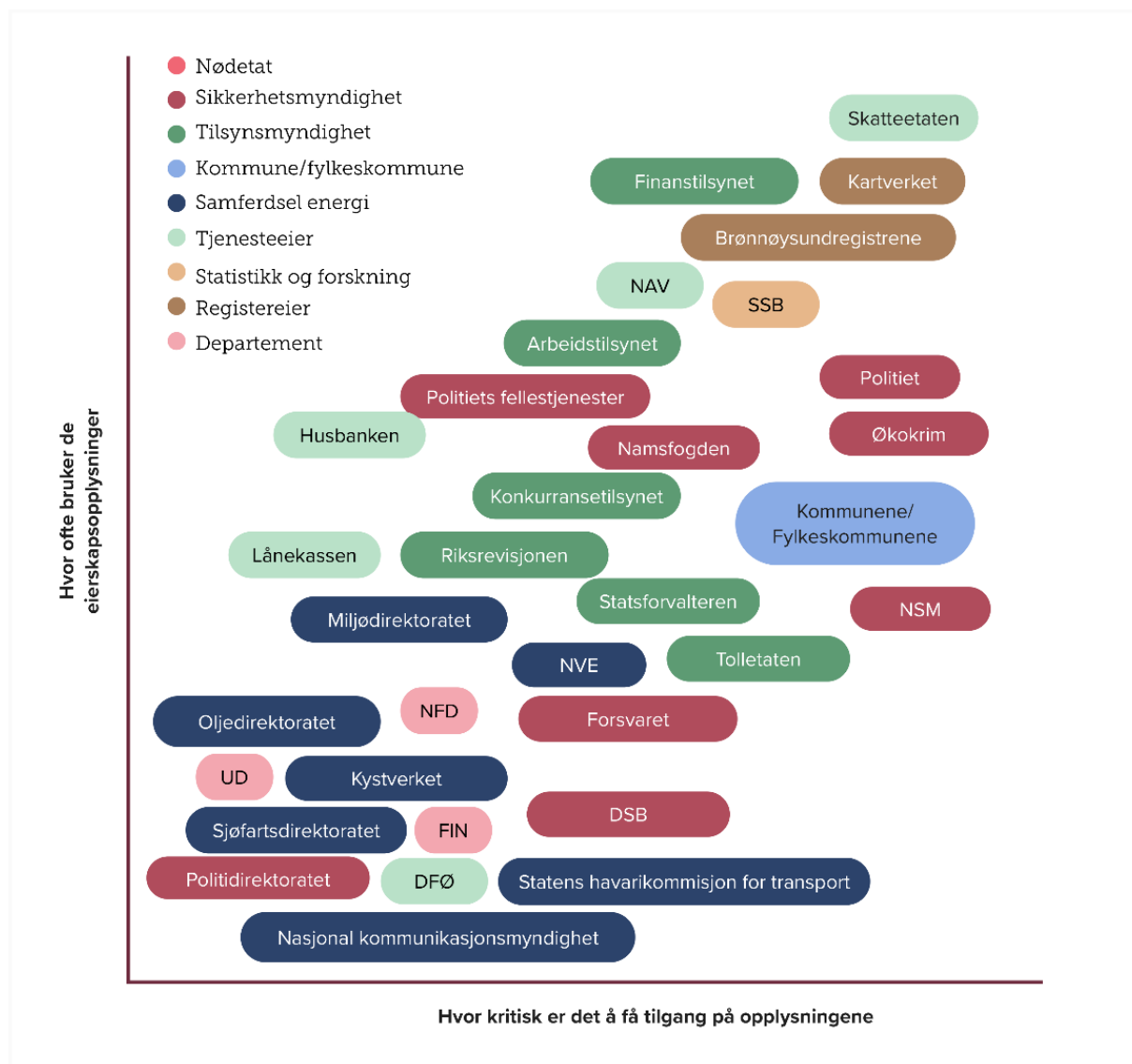


2.1 Oversikt over bruk av eierskapsopplysninger

Figuren nedenfor viser hvor stor betydning opplysninger om eierskap har for de mest aktuelle myndighetene. Den gir et overordnet bilde av hvor ofte de bruker eierskapsopplysninger og hvor kritiske opplysningene er for å utføre myndighetens samfunnsoppdrag. Prosjektgruppen har selv gjort denne inndelingen med bakgrunn i svarene på spørreskjema og intervjuer.

Vi ser at Brønnøysundregistrene, Kartverket og Skatteetaten er de som oftest har behov for eierskapsopplysninger, siden de har direkte eller indirekte behov for opplysninger om selskaper og eiendommer. For myndigheter innen sikkerhet er ofte også behovet stort. SSB har også et stort behov for opplysninger om både aksjer og eiendom i sitt arbeid med offentlig statistikk.

Flere tilsyn bruker opplysninger om eierskap daglig i oppgaveløsningen. Andre myndigheter har sjeldnere behov, men når behovet oppstår, er opplysningene helt avgjørende. Et fellestrekk er at de fleste myndigheter også har behov for opplysninger relatert til utenlandsforhold.



Figur 1. Myndigheters bruk av eierskapsopplysninger sortert etter hvor ofte de bruker dem og hvor kritisk det er å få tilgang på dem



2.1.1 Formål og oppgaver hvor myndighetene bruker eierskapsopplysninger

Myndighetene har selv oppgitt hvilke formål og oppgaver de bruker opplysninger om eierskap til. Dette er utgangspunktet for vår inndeling i ulike kategorier av formål og oppgaver vist i figuren nedenfor. Vi ser at opplysninger om eierskap brukes til en rekke forskjellige formål og ulike typer oppgaver. Formålene er sektorspesifikke og ofte forankret i eget regelverk. Oppgavene som er beskrevet, er i større grad tverrgående og felles for et stort antall virksomheter.

		Formål						
		Utføre tilsyn	Stats- og samfunnsikkerhet	Forvaltning av skatt og avgifter	Plan og bygg	Stenader	Konsesjoner, tillatelser og løyver	Statistikk og forskning
Oppgaver	Saksbehandling	<ul style="list-style-type: none"> Konkurransetilsynet Finanstilsynet Statsforvalteren 	<ul style="list-style-type: none"> NSM Økokrim Sysselmester Kommune/fylke 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune/Fylke Skatteetaten 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune/Fylke Statens vegvesen 	<ul style="list-style-type: none"> NAV Kommune/fylke Husbanken 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune/Fylke Skatteetaten Finanstilsynet NVE Brønnøysundregistrene NFD 	
	Kontroll	<ul style="list-style-type: none"> Konkurransetilsynet Tolletaten Finanstilsynet Arbeidstilsynet Riksrevisjonen Statsforvalteren Nkom Statens havarikommisjon 	<ul style="list-style-type: none"> Økokrim NSM Politiet DSB UD FIN 	<ul style="list-style-type: none"> Skatteetaten 		<ul style="list-style-type: none"> NAV Lånkassen 	<ul style="list-style-type: none"> Finanstilsynet Brønnøysundregistrene NFD 	
	Analyse	<ul style="list-style-type: none"> Finanstilsynet Tolletaten Nkom 	<ul style="list-style-type: none"> Økokrim NSM Politiet 	<ul style="list-style-type: none"> Skatteetaten 	<ul style="list-style-type: none"> Miljødirektoratet Kommunal/fylke Statens vegvesen 			<ul style="list-style-type: none"> SSB NVE
	Ansettelse og anskaffelser	<ul style="list-style-type: none"> Politidirektoratet Politiets fellesjenester 	<ul style="list-style-type: none"> Forsvaret Forsvarsbygg 	<ul style="list-style-type: none"> NSM Kommune/fylke 	<ul style="list-style-type: none"> Oljedirektoratet Sjøfartsdirektoratet 	<ul style="list-style-type: none"> Kystverket FIN 		

Figur 2: Myndigheter inndelt etter formål og oppgaver

2.2 Beskrivelse av bruksområdene for eierskapsopplysninger

Vi valgte å gå i dybden på fem formål og oppgaver som begrunner offentlige myndigheters bruk av eierskapsopplysninger. Gjennomgangen viser i hvilken sammenheng opplysningene benyttes, hvilke eierskapsopplysninger som benyttes og hvor opplysningene hentes fra. Gjennomgangen er strukturert som følgende:

- Utføre tilsyn
- Stats- og samfunnsikkerhet
- Forvaltning av skatt og avgifter
- Kommunal myndighetsutøvelse
- Administrative oppgaver.





I tillegg har vi en kortere omtale av andre formål.



2.2.1 Utføre tilsyn

Tilsynsorganenes formål

Offentlige tilsynsorganer har som oppgave å overvåke og føre tilsyn med ulike samfunnsområder. Gjennom ulike tilsynsoppgaver spiller tilsynsorganene en sentral rolle i å opprettholde samfunnets integritet, velferd og sikrer et ansvarlig næringsliv. I tråd med gjeldende regelverk sørger tilsynsorganene blant annet for finansiell stabilitet, å opprettholde rettferdig konkurranse og trygge forhold.

	Tilsyn med finanstilsynsloven	Tilsyn med konkurranseloven	Tilsyn med arbeidsmiljøloven	Tilsyn med tolloven	Statlig tilsyn og kontroll
 Myndigheter	Finanstilsynet	Konkurransetilsynet	Arbeidstilsynet	Tolletaten	Riksrevisjonen
 Oppgaver de bruker opplysninger til	Innsidehandel og markedsmanipulasjon, og brudd på regler om meldeplikt, flaggeplikt og shortsalg	Fusjonskontroll og forbudsbestemmelser	Landbaserte, arbeidslokaler, brudd på arbeidsmiljøregelverk, krav om utbedring, innkvartering, utleier av lokaler	Grensekontroll, etterretning og analyse	Kontroll av statens interesser i selskaper i samsvar med lov og innstruks
 Opplysninger de bruker	Eierskap til aksjer (tilsyn med finansforetak), eierskap til eiendom (tilsyn med eiendomsmeidler)	Endring av eierskapsopplysninger (aksjer) ved fusjoner	Eier av eiendommen/ lokalene hvor det utføres virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven	Eierskap til selskaper i Norge og i utlandet, eierskap til eiendom i utlandet	Statlig eierskap eiendommer og aksjer
 Hvor de henter opplysningene fra	<ul style="list-style-type: none">• Verdipapirforetakene Euronext Securities Oslo (VPS), Proff og BRREG• Informasjon fra investor og nærstående til involverte i transaksjonen	<ul style="list-style-type: none">• Meldeplikt fra partene i en fusjon terskelverdier (1 mrd. kr årlig omsetning mv).• Innhente data fra «enhver» ved behov.	<ul style="list-style-type: none">• Matrikkel/Kartverket• Infotorg Eiendom.	<ul style="list-style-type: none">• Åpne kilder på nett (Proff etc)	<ul style="list-style-type: none">• Statens eierrapport• Statsregnskap,• Statsbygg(lokalere)• Egenrapportering

Figur 3. Oversikt over tilsynsorganers oppgaver og bruk av opplysninger

Prosjektgruppen har gjennom spørreskjema og intervju hatt samtaler med offentlige tilsynsorganer, herunder Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Tolletaten, for å nærmere kartlegge deres behov for opplysninger om direkte og indirekte eierforhold til aksjer og fast eiendom. Videre har prosjektgruppen sett på hvilke formål som begrunner myndighetenes bruk av opplysninger om eierforhold til aksjer og fast eiendom. I dette punktet beskrives tilsynsorganenes formål, oppgaver de ulike aktørene utfører og noen eksempler på konkrete behov knyttet til hva opplysningene skal brukes til og ulike kilder de ulike aktørene bruker for innhenting av opplysninger om eierforhold.

Finanstilsynet har til formål å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Ansvarsområdet er bredt og dekker ulike funksjoner i samfunnet. Finanstilsynet fører tilsyn med banker, forsikringsselskaper, verdipapirforetak, børs og markedsplasser og andre aktører i finanssektoren, og sikrer etterlevelse av lovgivningen på området. Gjennom sitt tilsynsarbeid sørger Finanstilsynet for etterlevelse av gjeldende regelverk på finansområdet, og etterlevelse av reglene om forbud mot innsidehandel, markedsmanipulasjon og utilbørlig informasjonshåndtering. Finanstilsynet trenger opplysninger om aksjer for å føre tilsyn med finansforetak og andre aktører i finanssektoren. For å føre tilsyn med eiendomsmeidler, takstmenn, boligbyggelag og andre aktører i eiendomsmarkedet trenger Finanstilsynet også opplysninger om eierforhold til fast eiendom.

Konkurransetilsynet har til formål å fremme konkurranse i næringslivet og motvirke misbruk av markedsrett, blant annet ved å overvåke konkurranseforholdene og gripe inn mot skadelige konkurransereguleringer. For



å identifisere konkurransebegrensede samarbeid, utnyttelse av dominerende stilling og gjennomføring av fusjonskontroller, har Konkurransetilsynet behov for opplysninger om eierskap til aksjer. Eierforhold til fast eiendom kan være relevante opplysninger for å vurdere om det foreligger konkurransebegrensende avtaler eller misbruk av markedsmakt i eiendomsmarkedet.

Arbeidstilsynet jobber for å sikre et seriøst, forsvarlig og trygt arbeidsmiljø. Gjennom tilsyn kontrollerer arbeidstilsynet at virksomheter overholder arbeidsmiljøregelverket og bekjemper arbeidslivskriminalitet. Eierforhold til fast eiendom er relevante opplysninger ved tilsyn og mistanke om ulovlig innleie av arbeidskraft, sosial dumping eller arbeidslivskriminalitet. For å føre tilsyn med lokaler hvor arbeidet utføres eller lokaler når arbeidsgiver tilbyr innkvartering, er det behov for å vite hvem som er eier av eiendommene.

Tolletaten har til formål å sikre etterlevelse av gjeldende regler for grensekryssende vareførsel, og ivareta toll-, avgifts- og grensekontrollen. Tolletaten skal også bidra til å forebygge og bekjempe kriminalitet, beskytte samfunnet mot farlige varer og fremme bærekraftig handel. For å kontrollere grensekryssende transaksjoner og forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet, har Tolletaten behov for opplysninger om aksjer for å kontrollere feildeklaring ved eksport og import som kan føre til tollunndragelse, hvitvasking og brudd på restriksjoner. Ved eierskap over grensene er vareflyten mellom foretak som har felles eiere av spesiell interesse. Eierskap til fast eiendom i utlandet kan bidra til å kartlegge eierens mulige reiseruter og være en indikasjon på ulovlig grensekryssende handlinger eller at hvitvasking har skjedd.

Andre offentlige tilsynsorganer kan ha behov for opplysninger om eierforhold til aksjer og fast eiendom i forbindelse med oppgaveutførelsen i enkeltsaker.

Oppgaver de ulike aktørene har

De offentlige tilsynsorganene har som oppgave å påse at gjeldende regelverket etterleves. Dette utføres gjennom kontroll av samfunnsområder, overvåking, veiledning og formidling av kunnskap. For å sikre at regelverket etterleves har tilsynsorganene også som oppgave å gripe inn på de ulike samfunnsområdene, fange opp ulovligheter, bidra til regelverksutvikling og håndheve sanksjoner.

Hvert tilsynsorgan har spesifikke oppgaver og ansvarsområder. Finanstilsynet regulerer og overvåker finanssektoren, Konkurransetilsynet jobber med å sikre sunn konkurranse i næringslivet, Arbeidstilsynet sørger for et ansvarlig næringsliv og Tolletaten håndterer toll og grensekontroll.

For at tilsynsorganene skal kunne utføre sine oppgaver i tråd med myndighetenes formål, har de behov for å innhente og behandle opplysninger som er nødvendig for å utføre deres oppgaver. Eierforhold til aksjer og fast eiendom anses av tilsynsorganene som nødvendige opplysninger for å kunne utføre deres oppgaver.

Hva opplysningene skal brukes til

For å oppfylle sine formål er disse tilsynsorganene avhengige av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom. Finanstilsynet bruker denne informasjonen for å sikre finansiell stabilitet, Arbeidstilsynet for å håndtere arbeidsforhold, Tolletaten for toll- og grensekontroll, og Konkurransetilsynet for å opprettholde rettfærdig konkurranse.

Det ulike forvaltningsansvaret medfører at behovene for informasjon om eierskap til eiendom og aksjer er forskjellig. Av offentlige myndigheter som har besvart spørreskjema angir Statens havarikommisjon og Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet at de i liten grad har behov for eierskapsopplysninger, både hva angår eierskap til aksjer og fast eiendom.



Konkurransetilsynet, Tolletaten og Finanstilsynet sitt behov knytter seg i hovedsak til aksjeeieropplysninger, og mindre grad av behov knyttet til eierskap til eiendom. Som eksempel på behovet til aksjeeieropplysninger pekes det på Finanstilsynets oppgaver knyttet til illeggelse av sanksjon eller anmeldelse til Økokrim. Sakskompleksene gjelder i hovedsak innsidehandel og markedsmanipulasjon, og brudd på regler om meldeplikt, flaggeplikt og shortsalg.

Når det gjelder eierforhold til fast eiendom, nevner Konkurransetilsynet at det kan være aktuelt med opplysninger om eierskap til eiendom da de ser potensiale for en bredere og rikere fusjonsovervåkning dersom næringstypen på eiendommen er lettere tilgjengelig.

Arbeidstilsynet uttrykker et behov for opplysninger om eierskap til eiendom. Etaten har tilsynsoppgaver knyttet til at arbeidsplasser og arbeidslokaler hvor det utføres virksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven skal være tilrettelagt og utformet til arbeidet som utføres. I de tilfeller Arbeidstilsynet avdekker brudd på arbeidsmiljøregelverket, så rettes kravene til arbeidsgiver som har ansvar for at regelverket blir overholdt. Arbeidstilsynet beskriver videre at de generelt har et behov for å vite hvem som eier eiendommen det utføres tilsyn på, herunder tre særlige hovedkategorier som angår arbeid med asbest, at innkvartering stilles til rådighet for arbeidstakerne og når virksomheter leier arbeidslokaler.

Riksrevisjonen har behov for opplysninger innenfor begge grupperinger, da deres tilsyn omfatter statlige virksomheters eierskap til både aksjer og fast eiendom.

Ulike kilder for å innhente opplysninger

Innhenting av opplysninger om eierskap skjer gjennom ulike kilder, som registre, rapportering fra selskaper, og tilgjengelige offentlige løsninger. Disse tilsynsorganene bruker ulike metoder for å sikre nøyaktighet og pålitelighet i opplysningene de samler inn.

Eiendom

For kategorien eiendom angir Arbeidstilsynet at de benytter Eiendomsregisteret (matrikkelen, Kartverket), i tillegg til å hente opplysninger fra private aktører som Infotorg og Infotorg Eiendom (Tietoevry).

Riksrevisjonen benytter Statsbygg, Statens Kartverk og opplysninger fra kontrollerte virksomheter og selskaper (for eksempel Statsbygg). Tolletaten benytter åpne kilder, men belager seg også på tips fra eksterne og interne ressurser.

Aksjer

Finanstilsynet baserer seg i stor grad på informasjon fra verdipapirforetakene (ved transaksjonsrapport, samt gjennom adhoc-forespørslar), og Euronext Securities Oslo. De benytter også åpne kilder og gratistjenester slik som Proff nyhetstjeneste. Videre blir Foretaksregisteret nevnt som kilde. De henter ut opplysninger fra Foretaksregisteret ved selskapshendelser. Informasjonen nevnt her blir gjerne supplert med opplysninger fra den såkalte «primærinnsideren», investor og nærstående til invester involvert i transaksjonen.

Konkurransetilsynet har i likhet med Finanstilsynet behov for å ettergå selskapshendelser, herunder fusjonsbeslutning. For fusjonsbeslutninger belager Konkurransetilsynet seg på at meldeplikten overholdes for videre undersøkelser, men utfører også en generell fusjonsovervåkning som kan dra nytte av lettere tilgjengelige eierskapsopplysninger. Konkurransetilsynet nevner at de har vide innhentingshjemler som gjør det mulig å benytte lignende kilder som Finanstilsynet nevner.

Tolletaten beskriver at de benytter opplysninger om aksjeeieropplysninger på nett, samt andre åpne kilder. De benytter i liten grad profesjonelle aktører (eksempelvis Dun & Bradstreet Utland).



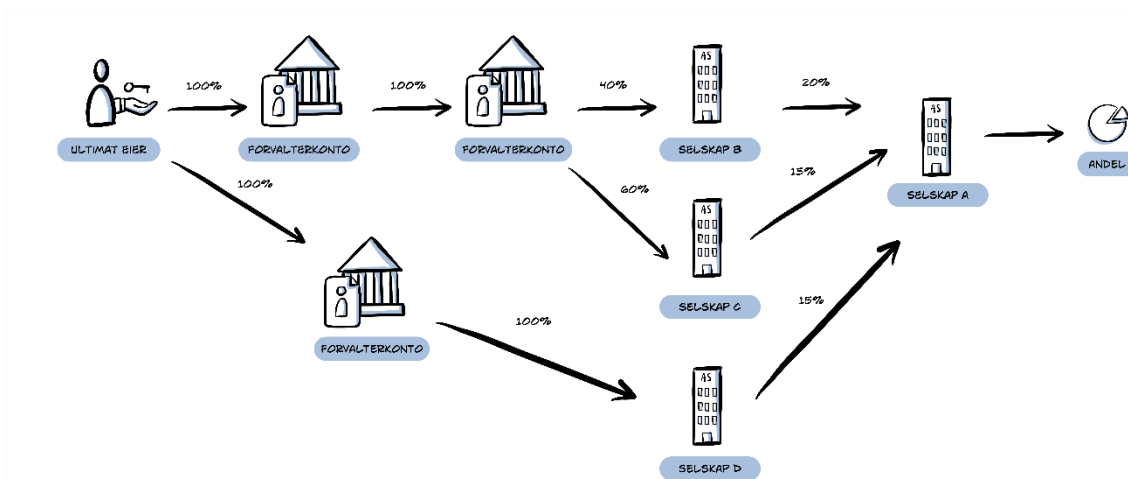
Riksrevisjonen innhenter sine opplysninger fra blant annet Statens eierrapport, Statsregnskapet og Database for statistikk om høyere utdanning.

Utfordringer

Manglende, utilgjengelige og utdaterte opplysninger om eierforhold til aksjer og fast eiendom innskrenker evnen til offentlige tilsynsorganer til å utføre sine oppgaver på en effektiv og rettferdig måte.

Tilsynsorganene peker særlig på at manglende transparens innebærer at de gjennom sine innsynshjemler må innhente de opplysningene de har behov for. Særlig for kompliserte eierstrukturer og utenlandsk eierskap er det pekt på at lite tilgjengelige opplysninger om eierskap gjør det vanskelig å vite hvor opplysningene skal hentes fra.

Finanstilsynet peker på utfordringer med aksjehandler gjennom såkalte forvalter- eller nominekontoer hvor finansforetak handler på vegne av en kjøper. Forvaltere er pålagt å oppgi reelle eiere på forespørsel, men manglende transparens gjør tilsynsoppgavene mer krevende.



Figur 4. Figuren viser en komplisert eierstruktur hvor ultimater ligger bak flere ledd av selskap og forvalterkontoer

Helhetsinntrykket er at de aktuelle tilsyn må benytte en mengde kilder for å kunne ta stilling til om det foreligger brudd på regelverket de forvalter. Det foretas altså et internt sammenstillingsarbeid i hver etat for å kunne føre riktig tilsyn. Dersom kildene var mer utfyllende, oppdaterte, korrekte og mer tilgjengelige ville arbeidet med å sammenstille kildene for å avdekke et eventuelt regelverksbrudd ha vært mindre krevende.

2.2.2 Stats- og samfunnsikkerhet

På dette området har vi mottatt besvarelser om bruk og mulig bruk fra Forsvaret, Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politidirektoratet, Øst politidistrikt, Politiets fellestjenester, Økokrim, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet.





Det er i tillegg gjennomført intervju med NSM. De opplyser at de også har en egen dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om forhold som ikke kan tas inn i en ugradert rapport.

Investeringskontrollutvalget overleverte NOU 2023: 28 til Nærings- og fiskeridepartementet 4. desember 2023. Utvalget har vurdert behov og tiltak for å kontrollere utenlandske investeringer i foretak som ikke er



underlagt sikkerhetsloven. Utvalget omtaler både nødvendigheten av eierskapsopplysninger og en rekke utfordringer med å kontrollere eierskap knyttet til utenlandske investeringer i Norge.

Andre myndigheter vi vurderer både kan ha bruk for og har utfordringer med opplysninger om eierskap knyttet til sine oppgaver er Politiets sikkerhetstjeneste (PST), E-tjenesten, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Statsforvalteren og kommunene.

	Eierskapskontroll og leverandørklarering etter sikkerhetsloven	Personkontroll og sikkerhet- og adgangssklarering	Kontroll og tilsyn med skjermingsverdige objekter	Bekjempelse av kriminalitet
 Myndigheter	<ul style="list-style-type: none">• NSM• Forsvarsbygg• Politiets fellestjenester	NSM (Forsvaret, PST, SMK, E-tjenesten, Sivil klareringsmyndighet)	<ul style="list-style-type: none">• NSM• Forsvaret• Forsvarsbygg• Politiets fellestjenester	<ul style="list-style-type: none">• Politiet• Økokrim
 Oppgaver de bruker opplysninger til	<ul style="list-style-type: none">• Kartlegge eierskap og vurdere risiko for virksomheter underlagt sikkerhetsloven og leverandører til disse• Anskaffelser og anbud: Utelukke eierskap med land vi ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med	<ul style="list-style-type: none">• Kartlegge og vurdere personers økonomiske forhold, herunder eiendom eller andre økonomiske interesser man har eller har hatt i utlandet	<ul style="list-style-type: none">• Sikkerhetsvurdering ved anskaffelse av ny eiendom og inngåelse av nye leieforhold• Risikovurderinger og oversikt over eide og leide eiendommer	<ul style="list-style-type: none">• Bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering• Etterforskning og irtetteføring av økonomisk kriminalitet• Kartlegging av verdier for inndragning og sikring• Planlegge ransaking og lokalisere person for pågrepelse• Etterretning og trusselvurderinger
 Opplysninger de bruker	Hva er den reelle innflytelsen? <ul style="list-style-type: none">• Informasjon om indirekte eierskap via virksomheter• Informasjon om ultimater eier• Nasjonalitet til ultimater eier	Nåsituasjon og historikk om personers: <ul style="list-style-type: none">• Eierskap til fast eiendom i Norge og utlandet,• Eierskap til aksjer i Norge og utlandet	Nåsituasjon og historikk om: <ul style="list-style-type: none">• Eierskap til fast eiendom, evt. kunnskap om leieforhold.• Det ultimate eierskapet til eiendommen• Nasjonalitet til ultimater eier	Nåsituasjon og historikk om: <ul style="list-style-type: none">• Eierskap til fast eiendom, inkludert reell eier• Transaksjonsopplysninger• Eierskap til aksjer i selskap, inkludert eierstruktur og ultimater eier
 Hvor de henter opplysningene fra	<ul style="list-style-type: none">• Egenrapportering: Meldeplikt for virksomhetene underlagt sikkerhetsloven• Proff• Brønnøysundregistrene• Dun & Bradstreet• Fordekte kilder og opplysninger fra samarbeidende tjenester• Mediesaker	<ul style="list-style-type: none">• Egenrapportering på personopplysningsblankett• Proff• Brønnøysundregistrene• Samarbeid med utenlandske myndigheter• Fordekte kilder og opplysninger fra samarbeidende tjenester• Mediesaker	<ul style="list-style-type: none">• Egenrapportering: Opplysninger fra virksomheter selv• Kartverket• Brønnøysundregistrene• Åpne kilder, dialog med virksomheter og andre kilder• Fordekte kilder og opplysninger fra samarbeidende tjenester• Mediesaker	<ul style="list-style-type: none">• Skatteetaten (Skattemelding og aksjonærregisteret)• Kartverket• Bizweb, Proff, aksjeeiere.no, infotorg og ulike åpne kilder på nettet• Oslo børs og verdipapirregisteret• Utenlandske selskapsregistre og myndigheter• Brønnøysundregistrene• Eiendomsverdi, Hjemla og FINN.no

Figur 5. Oversikt over bruken av eierskapsopplysninger under formålet stats- og samfunnssikkerhet

Formål

Det er flere myndigheter som har oppgaver og formål om å beskytte hele samfunnet og myndighetene mot alvorlig samfunnsskadelig kriminalitet, sikkerhetstrusler og andre trusler.

NSM har en sentral rolle og flere oppgaver etter sikkerhetsloven, som har som formål å bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Et formål er også å bidra til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet, og å bidra til at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn. Loven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer, og den gjelder for leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser.

Sikkerhetsloven skal også gjelde for virksomheter som behandler sikkerhetsgradert informasjon, råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller sikkerhetsinteresser eller driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller sikkerhetsinteresser. Loven kan i tillegg gjelde for virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner eller sikkerhetsinteresser.



Økokrim har en sentral rolle og flere oppgaver knyttet til økonomisk kriminalitet, blant annet hvitvaskingsloven, med formål om å iverksette tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Etter hvitvaskingsregelverket skal det iverksettes tiltak for å beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke om finansinstitusjoner, regnskapsførere, revisorer, advokater og eiendomsmeglere mv. brukes eller blir forsøkt brukt som ledd i hvitvasking eller terrorfinansiering.

Politiet har et bredt formål og skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd. Det innebærer blant annet:

- å beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.
- forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
- avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold

Utover dette opplyser både kommunene og Statsforvalteren at opplysninger om eierskap kan være viktig i deres arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er også bruk av opplysninger hos enkelte departement. Finansdepartementet opplyser at de har bruk for eierskapsopplysninger til aksjer som ansvarlig departement for de private virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven. Utenriksdepartementet benytter eierskapsopplysninger til aksjer og eiendom når de vurderer overholdelse av sanksjons- og eksportkontrollregelverket.

Oppgaver og hva opplysningene brukes til

Kartleggingen viser at myndighetene gjennomgående både bruker og har stort behov for opplysninger om eierskap til både aksjer og fast eiendom i sin oppgaveløsning. Alle peker på at de først og fremst trenger oppdaterte opplysninger om nåsituasjonen, men at historikk også er relevant i flere sammenhenger, blant annet i forbindelse med etterforskning av økonomisk kriminalitet og bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. I sammenheng med sikkerhet og bekjempelse av kriminalitet er myndighetene særlig opptatt av å avdekke reelt eller ultimater eierskap, altså den eller de som har direkte eller indirekte innflytelse over et selskap eller en eiendom.

Vi har trukket frem og sammenstilt oppgavene til myndighetene vi har kartlagt og intervjuet på dette området til:

- Eierskapskontroll og leverandørkontroll etter sikkerhetsloven.
- Personkontroll og sikkerhets- og adgangsklarering.
- Kontroll og tilsyn med skjermingsverdige objekter.
- Bekjempelse av kriminalitet.

NSM har behov for opplysninger om eierskap til aksjer og det de omtaler som ultimate eiere i forbindelse med eierskapskontroll og leverandørklarering etter sikkerhetsloven. Også Forsvarsbygg og Politiets fellestjenester viser til disse behovene på sine ansvarsområder. NSM skal kartlegge eierskap og vurdere risiko for virksomheter underlagt sikkerhetsloven og leverandørene til disse virksomhetene. I forbindelse med anskaffelser og anbud fra virksomheter underlagt sikkerhetsloven vil det være sentralt å vurdere om leverandører skal godkjennes eller utelukkes hvis de har eierskap fra land Norge ikke har et sikkerhetsmessig samarbeid med.



NSM har derfor behov for å kartlegge hvem som både har direkte og indirekte eierskap til et selskap, samt hvem som kan ha reell innflytelse og kan få tilgang til informasjon fra et selskap, for å gjøre sine trusselvurderinger. Utenlandsk eierskap er av særlig interesse og de har blant annet behov for å vite nasjonaliteten til reelle rettighetshavere og andre bakenforliggende eiere.

NSM opplyser at det er flere av de samme behovene knyttet til deres oppgaver med kontroll og tilsyn med skjermingsverdige objekter, blant annet i forbindelse med sikkerhetsvurderinger ved anskaffelse av nye eiendommer eller inngåelse av nye leieforhold. I disse tilfellene er eierskapet til fast eiendom fremtredende, både direkte, indirekte og reelt eierskap. Det er først og fremst behov for opplysninger om nåsituasjonen, men historikk kan også være av betydning. Det gjelder eierskap til selve det skjermingsverdige objektet, men også eierskap til omkringliggende eiendommer kan ha betydning for trusselvurderingen. Det er viktig å avklare hvem som kan disponere eller ha adgang til disse eiendommene. For eiendommer eid av selskaper, så vil det da være viktig å avklare hvem som eier eller har innflytelse over selskapet som eier eller disponerer en eiendom. Leieforhold og eierskapet til selskaper som leier en eiendom, kan derfor også være viktig. Disse behovene er også trukket frem av Forsvaret, Forsvarsbygg og Politiets fellestjenester.

NSM har også oppgaver knyttet til personkontroll i forbindelse med sikkerhets- og adgangsklarering. Dette er oppgaver som også utføres av Forsvaret, PST, Statsministerens kontor (SMK), E-tjenesten og Sivil klareringsmyndighet. Denne oppgaven består blant annet av å kartlegge og vurdere personers økonomiske forhold. Opplysninger om eierskap til både aksjer og fast eiendom, både i Norge og utlandet, er viktig i kartleggingen av en persons økonomiske forhold. Både nåsituasjonen og historikk er viktig, særlig historikk knyttet til økonomiske forhold i utlandet.

Økokrim og Øst politidistrikt opplyser at opplysninger om eierskap til både aksjer og eiendom er viktig i deres arbeid med blant annet hvitvasking, terrorfinansiering, etterforskning av økonomisk kriminalitet, og i kartlegging av verdier for inndragning. Opplysninger om eierskap kan også være viktig å kartlegge i etterforskning av mange andre former for kriminalitet. Opplysninger om eierskap er også viktig i forbindelse med etterretning og trusselvurderinger og i forbindelse med planlegging av ransaker og lokalisering av personer for pågrep. Det nevnes spesielt at opplysninger om eierskap til eiendom kan være viktig for å avklare aktuelle steder for lokalisering av personer, og aktuelle lokasjoner fra ransaker og pågrep.

Finansdepartementet har behov for opplysninger om overdragelser av aksjer for et avgrenset antall virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven. Slike virksomheter plikter å melde fra ved overdragelse av kvalifisert eierandel. Dersom overdragelsen medfører en ikke ubetydelig risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, kan Kongen i statsråd fatte vedtak om stans. Finansdepartementet er saksforberedende organ i slike tilfeller.

Utfordringer

Både i forbindelse med eierskapskontroll, leverandørklarering og kontroll av skjermingsverdige objekter innhenter NSM opplysninger om eierskap fra virksomhetene selv gjennom meldeplikt og egenrapportering. Personer som skal sikkerhetsklareres må også gjøre en egenrapportering av sine eierskap på personopplysningsblankett for personklarering.

I tillegg til egenrapporteringen gjøres det ofte manuelle oppslag mot ulike kilder knyttet til den enkelte sak. Dette arbeidet er både ressurs- og tidkrevende. Selv om det gjøres oppslag, er det utfordrende at kildene mangler eller ikke har oppdaterte opplysninger.

Myndighetene på dette området har noe integrasjon mellom egne fagsystemer og systemene til Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrene. Det gjøres derfor i hovedsak manuelle oppslag, blant

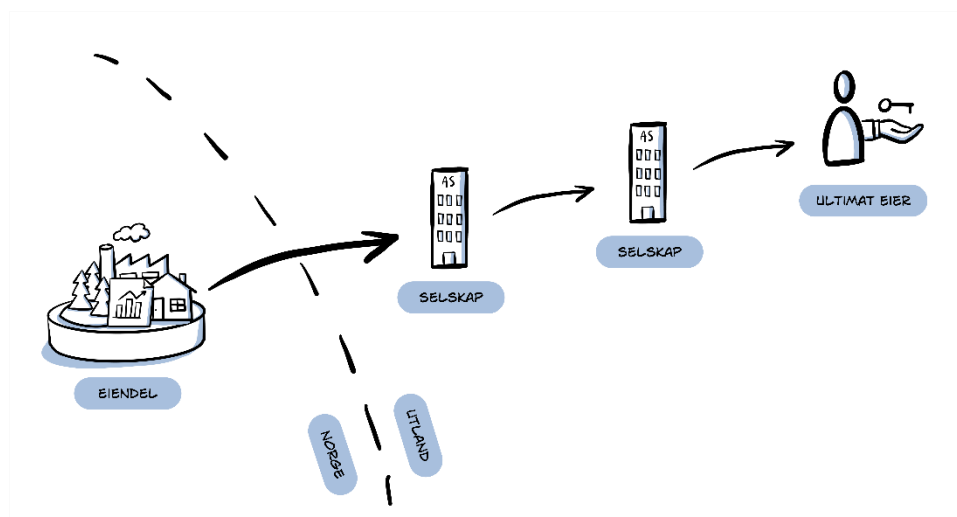


annet på nettsidene til Kartverket og Brønnøysundregistrene. De fleste sier de bruker proff.no, og andre åpne eller kjøpte kommersielle tjenester som Dun & Bradstreet, Bizweb, aksjeeiere.no, Infotorg, Eiendomsverdi, Hjemla eller finn.no. Det gjøres tidvis også oppslag hos utenlandske selskapsregistre og myndigheter. Ellers nevnes det at å følge med i mediasaker er en kilde til opplysninger.

Det er flere momenter som gjør det krevende for myndighetene å avdekke reelt eierskap. Det mangler et oppdatert og tilgjengelig register for aksjeeierskap, både for børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer. Det er et problem at registrene kun blir oppdatert ved årsskiftet. I tillegg kan det være både vedtekter og egne avtaler som regulerer rettigheter, slik at reell rettighetshaver ikke framkommer av å se på eierskap til aksjer. Dette har myndighetene liten mulighet for å fange opp i dag.

For å avdekke reelt eierskap til eiendom peker de også på et par utfordringer. Det opplyses at bruken av blancoskjøter er utfordrende fordi dette innebærer manglende opplysninger om reell eier. Videre oppgir de at det er manglende opplysninger om reelle rettighetshavere, megler som har forestått et eiendomssalg og estimert markedsverdi. En annen utfordring oppstår når en skjermingsverdig eiendom er eid av et selskap som blir overdratt til nye eiere. I dette tilfelle har eiendommen skiftet eierskap, men overdragelsen blir vanskelig å fange opp fordi det krever at man blir varslet om endringer i eierskapet til selskapet.

Flere av myndighetene har behov for å få oversikt over utenlandsk eierskap i norske selskap og eiendommer, og påpeker at det er lav eller mangelfull kvalitet når eier er en utenlandsk person eller et utenlandsk selskap. Det er vanskelig å spore eierskap ut av landet, særlig når eierskapet er i flere ledd og i kompliserte eierstrukturer. Reelt eierskap kan tildekkes både gjennom flere selskapsledd og andre eiervarianter. Når noen handler på Oslo børs via en forvalterkonto er finansforetaket pliktig å gi opplysninger om reell eier, men innhenting av opplysningene er ressurskrevende særlig hvis det er flere ledd av forvalterkontoer. Bruk av stråpersoner er en annen kjent problemstilling. Bedre oversikt over direkte og indirekte eierskap kan bidra til å avdekke bruken av stråpersoner.



Figur 6. Ultimat eier

Både Økokrim og NSM viser til at de har behov for opplysninger om reelle og ultimate eiere med lavere eierandel enn 25 %. Det betyr at regelverket for registeret over reelle rettighetshavere ikke vil dekke behovene deres. For det første innebærer dette at aktørene har behov for en lavere terskel enn det Registeret over reelle rettighetshavere vil kunne tilby, jf. forskrift om register over reelle rettighetshavere §§ 2-1 og 2-2. For det andre vil dette behovet i praksis lede til at de per tiden må igjennom et ressurskrevende manuelt



arbeid med oppslag og sammenstilling av eierskapsopplysninger fra flere ulike kilder. For det tredje vil sammenstillingen kreve innhenting av aksjeeieropplysninger via innsynshjemler eller egenrapportering fra selskapene selv. Avslutningsvis bør det også påpekes at intervjuene har avdekket at offentlige myndigheter som hovedregel ikke innhenter opplysninger om eierskap direkte fra offentlige registre, men heller fra kjøpte eller åpne kilder som for eksempel proff.no og Dun & Bradstreet.

En annen utfordring som blir påpekt er skranker i mulighetene for informasjonsdeling mellom politiet og andre offentlige etater. De uttrykker et behov for regelendringer for å forenkle informasjonsdelingen.

Investeringskontrollutvalget skriver også om flere utfordringer knyttet til utenlandske investeringer i NOU 2023: 28. Utvalgets vurdering er at dagens ordning og regelverk for å kontrollere utenlandske direkteinvesteringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser ikke fungerer på en god nok måte. Dette gjelder investeringer i selskaper som ikke er omfattet av sikkerhetsloven. Utvalget foreslår at det etableres en ny meldeordning for utenlandske direkteinvesteringer i sikkerhetssensitive sektorer, at det etableres en egen ny investeringskontrollmyndighet, at det utarbeides en ny lov for investeringskontroll og at det etableres et tettere samarbeid med naboland og EU om investeringskontroll.

Utvalget omtaler kilder til informasjon om eierskap i kapittel 7, og skriver blant annet at informasjonen er spredt på ulike registre, opprettet til ulike formål, og at ulike etater har ansvaret for dem, og viser til Skatteetatens aksjonærregister, VPS, selskapenes aksjeeierbok, Foretaksregisteret og grunnboken som kilder til opplysninger om eierskap. De omtaler også register over reelle rettighetshavere.

I kapittel 4.6 skriver utvalget om utfordringer med å finne ut hvem som står bak investeringen. De skriver at norske selskaper kan ha kompliserte eierstrukturer gjerne med flere ledd bestående av større eller mindre eierposter. Flere små og tilsynelatende ubetydelige eierposter kan skjule innflytelse og hvem som er reell rettighetshaver. Forutsetningen for å få oversikt over hvem som kontrollerer eller har innflytelse over et foretak, er å identifisere de personene som er reelle rettighetshavere. I praksis kan det være komplisert å få oversikt over dette.

Videre skriver utvalget at det kan ligge en økonomisk rasjonell grunn bak valget om å organisere foretak i lange eierkjeder og med kompliserte eierstrukturer. Kompliserte eierstrukturer kan imidlertid også bli brukt bevisst for å skjule hvem som er reell rettighetshaver og dermed hvem som i realiteten har innflytelse i foretaket. I de aller fleste tilfellene av korrupsjon, økonomisk kriminalitet, hvitvasking og skatteunndragelse skjuler aktørene sin identitet bak ett eller flere foretak, ofte i lange eierkjeder.

Utvalget viser til at lange eierkjeder også kan være en utfordring i saker hvor eierskap i et foretak kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I Nasjonal sikkerhetsmyndighets rapport Risiko 2023 står det: «Norske virksomheter som forvalter viktige verdier eller har strategisk plassert eiendom bør være oppmerksomme på fordekte investeringer og oppkjøp fra andre land Norge ikke har et sikkerhetssamarbeid med. Slike økonomiske transaksjoner kan skje gjennom stråselkaper og komplekse selskapsstrukturer og kan dermed være vanskelig å avdekke.»

I kapittel 16.4.2 skriver utvalget at det bør arbeides for å gjøre eierskapsopplysninger mer tilgjengelige for myndighetene, særlig dersom dette ikke pålegger næringslivet ytterligere eller uforholdsmessige rapporteringsbyrder. Utvalget ser det som avgjørende at kontrollmyndigheten har mulighet til effektivt å kunne hente inn relevante opplysninger fra registre og databaser, samt andre offentlige myndigheter, for at investeringskontrollen skal fungere. Kun slik vil myndighetene kunne iverksette målrettede, nødvendige og forholdsmessige tiltak rettet mot investeringer som utgjør en uakseptabel risiko for skade på nasjonale sikkerhetsinteresser.



Oppsummert er utfordringene for myndighetene på dette området flere og sammenfallende og i hovedsak knyttet til:

- Manglende oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer.
- Manglende opplysninger om eierskap til eiendom.
- Manglende opplysninger om utenlandsk eierskap.
- Kompliserte eierstrukturer.
- Utfordringer med å avdekke reelt eierskap.

2.2.3 Forvaltning av skatt og avgifter

Under formålet forvaltning av skatt og avgifter har Skatteetaten bred og omfattende bruk av eierskapsopplysninger, og det vil beskrives nærmere i dette avsnittet. Kommunene har også et behov i forbindelse med forvaltning av eiendomsskatt som dekkes i kapittel 2.2.4 Kommunal myndighetsutøvelse.

Formål

Skatteetatens samfunnsoppdrag er å sikre et finansielt hovedgrunnlag for offentlig sektor. Hovedmålene er å sikre at skatte- og opplysningspliktige etterlever skatte- og avgiftsreglene, at brukerne har tilgang til registerdata og opplysninger av god kvalitet, og at samfunnet har tillit til Skatteetaten.

Oppgaver

For å løse samfunnsoppdraget bruker Skatteetaten opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom til å gjennomføre en rekke oppgaver. Dette omfatter:

- Innhenting av tredjepartsinformasjon og forvaltning av registre. Særlig relevant i denne sammenheng er tredjepartsordningene, Aksjonærregisteret, Eiendomsregisteret og internasjonal informasjonsutveksling om finansielle kontoer (CRS).
- Fastsetting av skatt og avgift.
- Gjennomføring av ulike risikobaserte tiltak for å sikre at skattepliktige, trekkpliktige og opplysningspliktige tredjeparter etterlever skatte- og avgiftsreglene. Dette omfatter blant annet ulike former for virkemidler som forhåndsutfylling og dulting i skattemeldingen, veiledning, holdningsskapende arbeid og kursvirksomhet, og andre virkemidler som kontroller og ileggelse av sanksjoner. I tillegg gjennomføres det analyser for å avdekke mønster og trender i datagrunnlaget, som grunnlag for gjennomføring av risikobaserte tiltak.
- Innkreving. Kravene omfatter skatte- og avgiftskrav, krav om bidrag og tilbakebetaling (NAV innkreving), samt krav fra en rekke ulike oppdragsgivere (Statens innkrevingssentral).
- I tillegg benyttes opplysningene til analyse- og statistikkformål.

Hva opplysningene brukes til

Skatteetatens bruk av eierskapsopplysninger er tidligere beskrevet i konseptvalgutredningen om løsning for helhetlig og forenklet rapportering og tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon (AKSE-rapporten) og i behovsanalysen for eiendomsområdet (FREM-rapporten). I tillegg har prosjektgruppen kartlagt bruk og utfordringer gjennom spørreskjema, intervju og gjennomgang av etatsinterne rapporter.

Skatteetaten bruker eieropplysninger for å avgjøre hvem og hva som skal formues- og inntektsbeskattes. Opplysningene brukes til forhåndsutfylling i skattemeldingen til eierne av aksjene og eiendommene. Ved fastsettingen skal den skattepliktige kontrollere opplysningene som er forhåndsutfyllt i skattemeldingen,



korrigere eventuelle feil og gi opplysninger om forhold som ikke er forhåndsutfyllt. Dette gjelder både aksjer i norske og utenlandske selskaper, og faste eiendommer i Norge og i utlandet.

Opplysninger om aksjer og fast eiendom brukes også til kontroll- og analyseformål. Eksempelvis benyttes de til å analysere risiko for nærstående transaksjoner, der det er en fare for at virksomheten får sin formue eller inntekt redusert på grunn av direkte eller indirekte interessefelleskap med aksjonær eller nærstående selskap. Opplysninger om fast eiendom brukes også til å avdekke personer som oppholder seg i Norge uten å være registrert som skattemessig bosatt her. Andre eksempler på bruk er kontroll av skatteposisjonen innbetalt kapital, om vilkår om skattefritak eller manglende fradragsrett etter fritaksmetoden er oppfylt, og om det er foretatt riktig kildeskattetrekk ved utdeling av utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer.

I tillegg er eierskapsopplysninger sentrale for å kunne sikre og innkreve verdier fra skyldnere.

Skatteetatens bruk av opplysninger omfatter derfor en rekke opplysningstyper, herunder opplysninger om hvem som eier, kontrollerer eller disponerer en eiendel, eiers identitet og hvor han er skattemessig hjemmehørende, eierstrukturen, eiertid, eiendelens egenskaper og bruk, samt en rekke opplysninger om eiendelens verdi og inntekt. Bruken er ikke begrenset til informasjon ved årsskiftet, men omfatter også historisk eierinformasjon og oppdatert sanntidsinformasjon.

Ulike kilder for innhenting av opplysninger

Skatteetatens eiendomsregister inneholder informasjon om alle eiendommer i Norge, og både tinglyste og ikke tinglyste eierforhold. Her lagres opplysninger om eierforhold og opplysninger om eiendommen, samt grunnlag for beregning av formuesskatten. Opplysningene hentes fra matrikkelen, grunnboken, fra boligselskap og fra den skattepliktige selv. Skatteetatens eiendomsregister er et internt register/fagsystem.

Skatteetatens aksjonærregister inneholder opplysninger om selskapshendelser og aksjetransaksjoner i alle norske aksjeselskaper, i tillegg til alle aksjer omsatt på Euronext Securities (Oslo Børs). Aksjonærregisteret til Skatteetaten inneholder blant annet oversikt over beholdninger, transaksjoner og selskapshendelser, og danner grunnlag for beregning av skattepliktig utbytte, gevinst- og tap ved realisasjon av aksjer, samt formuesverdi. Skatteetatens aksjonærregister er primært et internt register/fagsystem utviklet for skatteformål.

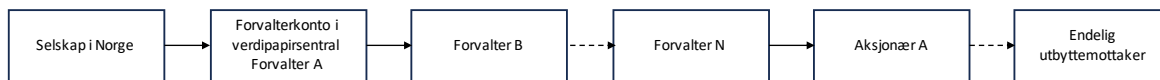
Ved kontroll av skattepliktiges egenfastsetting benyttes i tillegg en rekke andre kilder, herunder informasjon fra skattemeldingen, internasjonal informasjonsutveksling, Valutaregisteret, offentlig tilgjengelige utenlandske registre og andre åpne kilder, databaser fra private aktører (som for eksempel Orbis), samt tips og lekkasjedata.

Utfordringer

For aksjer er det en utfordring at Skatteetaten mangler oversikt over hvem som er reelle eiere av aksjene. Blant annet er det lav kvalitet på identifikasjon av utenlandske aksjonærer i Aksjonærregisteret, der disse gis et løpenummer i stedet for en entydig identifikasjon. Skatteetaten ser eksempler på at samme aksjonær har flere løpenumre i ulike registre. Det er også en utfordring at etaten mangler informasjon om ultimate eiere av utenlandske selskaper. Dette gjelder både hvem som er bakenforliggende eier bak en komplisert eierstruktur, men også hvem som er endelig utbyttmottaker der aksjeinnehavet er registrert i navnet til en forvalter (forvalterkonto). Sistnevnte utfordring gjelder særlig ved kontroll av om det er foretatt riktig kildeskattetrekk ved utdeling av utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer, og om eventuelle refusjonskrav fra utenlandske aksjonærer er riktige. Dette skyldes at opprinnelig trekkmelding fra aksjeselskapet ikke inneholder opplysninger om hvem som er den endelige utbyttmottaker. Det er ikke



uvanlig med en lang kjede av forvaltere, der de ulike forvalterne er etablert i ulike land. Skatteetaten må i slike tilfeller be om opplysninger fra forvalter av kontoen som aksjene er registrert på. Dette gjør det krevende å finne og følge reelle eiere til aksjeselskaper over tid.



Figur 7. Eksempel på utbytteutdeling for forvalterregistrerte aksjer i norske selskaper. De stiplede linjene illustrerer at flere mellomliggende aktører kan være involvert i kjeden.

Det er også en utfordring at opplysningene i Aksjonærregisteret kun gir et årlig situasjonsbilde, noe som gjør at risikoene ikke kan håndteres løpende, men må vente til opplysningene kommer inn. Ulike rapporteringspunkter til ulike registre kan også føre til at forskjellige opplysninger er registrert i registrene. Manglende oppdatering av opplysningene er også en utfordring ved innkreving.

I noen tilfeller har Skatteetaten også behov for mer detaljert informasjon enn i dag. Dette gjelder for eksempel informasjon om skatteposisjonen innbetalt kapital, hvor både etaten og den skattepliktige har behov for denne informasjonen per aksje for å forstå om en utdeling fra selskapet skal behandles som en skattefri tilbakebetaling eller som et skattepliktig utbytte. I dag finnes denne informasjonen på selskapsnivå.

For fast eiendom er det særlig utfordrende at Skatteetaten ikke har tilstrekkelig oversikt og innsikt i hvem som er reell eier av eiendom. Utfordringene gjelder både manglende registrering av eiere, at tinglyst eierskap skiller seg fra reelt eierskap, at et ukjent antall eiendomstransaksjoner ikke tinglyses, og at bakenforliggende eiere av eiendommer som eies fra utlandet eller gjennom selskaper ikke er kjent. I tillegg mangler Skatteetaten opplysninger om kjøp og salg av kontraktsposisjoner.

Der norske skattepliktige eier aksjer eller fast eiendom i utlandet, har Skatteetaten ofte mangelfull informasjon om dette. Internasjonal informasjonsutveksling som CRS inneholder informasjon om aksjer, men opplysningene har ikke samme detaljeringsgrad som opplysninger om aksjer i norske selskaper. Når det gjelder fast eiendom i utlandet, mottar Skatteetaten lite informasjon om dette gjennom den internasjonale informasjonsutvekslingen. At informasjonen er ufullstendig og lite oppdatert, gjør også innkreving av verdier i utlandet utfordrende.

2.2.4 Kommunal myndighetsutøvelse

Formål




Kommunenes oppgaver og ansvar i samfunnet er omfattende, og eierskapsopplysninger er nødvendig til en rekke formål. Prosjektgruppen har gjennomført kartlegging hos både større og mindre kommuner, i tillegg til enkelte fylkeskommuner. På generell basis kan vi oppsummere at kommunene har et stort behov for eierskapsopplysninger til både aksjer og eiendom innenfor sin kommune. Spesielt er kunnskap om eierskap viktig for kommunens oppgaver knyttet til innkreving av avgifter og skatt, løyver og tillatelser, samt i bygg og reguleringssaker.

Gjennom kartleggingen har vi identifisert følgende hovedformål som kommunene benytter opplysninger om eierskap til aksjer og eiendom:



- Anskaffelser og ansettelser
- Beredskap
- Innkreving, skatt og avgifter
- Løyver og tillatelser
- Plan og bygg

Behovene for å kjenne eierskap for å dekke formålet «Anskaffelser og habilitet», er i stor grad samsvarende med andre myndigheter og er derfor dekket i eget avsnitt 2.2.5 i kartleggingen. En oversikt over oppgavene knyttet til hvert hovedformål som kommunene bruker eierskapsopplysninger er oppsummert i følgende tabell og nærmere beskrevet under.

	Anskaffelser og ansettelser	Beredskap	Innkreving, skatt og avgifter	Løyver og tillatelser	Plan og bygg
 Oppgaver de bruker opplysninger til	<ul style="list-style-type: none"> • Undersøkelser av leverandører ifm offentlige anskaffelser og strategiske samarbeid • Habilitetsvurderinger av folkevalgte eller ansatte ifm anskaffelser eller saksbehandling 	<ul style="list-style-type: none"> • Sikrings og beredskapstiltak: f.eks. Finne ut hvem de skal samarbeide med og hvor grensene går mot kommunale bygninger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattesetting, innkreving og fakturering av eiendomsskatt og kommunale avgifter 	<ul style="list-style-type: none"> • Skjenkeløyver 	<ul style="list-style-type: none"> • Byggesaker; seksjonering, eierskifte, tinglysning osv • Reguleringssaker • Utbygging • Ekspropiasjon og myndighetspålegg
 Opplysninger de bruker	<ul style="list-style-type: none"> • Opplysninger om juridiske eiere av selskap: Person eller konsern • Personers eierskap til fast eiendom og eierandeler i aksjeselskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Opplysninger om juridiske eiere av selskap: Person eller konsern • Eiendomsopplysninger • Juridiske eiere av eiendom og kontaktinformasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmelshavere og reelle eiere, inkludert deres ID-nummer, kontaktinfo og eierbrøk • Firmaattester • Eierskap til aksjer hos private personer og selskap • Eierskapet til aksjene i et AS som eier bolig 	<ul style="list-style-type: none"> • Juridiske eiere av selskap og tilknytninger konsern eller person • Juridiske eiere av eiendom og deres kontaktinfo 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmelshavere og reelle eiere til eiendom, inkludert deres ID-nummer, kontaktinfo og eierbrøk • Juridiske eiere av eiendom og deres kontaktinfo • Juridiske eiere av selskap og tilknytninger konsern eller person • Firmaattester • Alle typer rettigheter og heftelser
 Hvor de henter opplysningene fra	<ul style="list-style-type: none"> • Fra personene og virksomhetene selv 	<ul style="list-style-type: none"> • Kartverket • Brønnøysundregisteret • Lokalkunnskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Kartverket • Brønnøysundregisteret • Proff.no • Kommunens eiendomsregister • Folkeregisteret (dødsbo) • Tingretten (eierskifte) • Skattemeldingen • Andre dokumenter (brev, avtaler, skjøter) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kartverket • Brønnøysundregisteret • Lokalkunnskap 	<ul style="list-style-type: none"> • Kartverket • Brønnøysundregisteret • Purehelp • Proff.no • Kommunens eiendomsregister • Arkivverket • Ambita • Lokalkunnskap

Figur 8. Oversikt over bruk av eierskapsopplysninger hos kommunene og fylkeskommunene

Innkreving, skatt og avgifter

Kommunene har mulighet til å etablere og kreve inn kommunale skatter og avgifter. Dette kan være avgifter for renovasjon, vann og avløp, branntilsyn, og eiendomsskatt. Disse avgiftene og skattene er knyttet til eiendommer. For å kunne sende ut og kreve inn disse avgiftene og skattene trenger de å vite hvem som er eier eller bruker av en eiendom og som skal være mottaker av kravet om betaling av avgifter og skatter. Kommunene må sørge for at faktura sendes til rett mottaker. Det samme gjelder ved innfordring av kommunale krav. Kommunen må vite hvem de skal rette kravet mot. Kommunene benytter opplysninger fra matrikkelen, Folkeregisteret, tingretten v/Skifteseksjon og Infotorg (Eiendomsregisteret) for å finne riktig eiere. Der eierne er en virksomhet med et organisasjonsnummer sendes fakturaer til daglig leder eller eier. Oslo kommune fakturerer kommunale avgifter til eierseksjonssameier på en samlefaktura på deres organisasjonsnummer. Noen kommuner supplerer også opplysninger fra andre register med egne opplysninger, blant annet oversikt over ikke tinglyste eiere for å kunne sende faktura til rett mottaker.

Kommunene peker på enkelte opplysninger de mangler. Når eiendomsskatt skal settes trenger de å vite om virksomheten som eier eiendommen drives kommersielt. Disse opplysningene mangler de i dag. Når det kommer til ikke-tinglyste objekter, har Skatteetaten opplysninger om eier som kommunene gjerne skulle hatt



tilgang til. Innbyggerne refererer til skattemeldingen eller andre instanser, og har en forventning om at det offentlige deler disse opplysningene seg imellom.

Løyver og tillatelser

I saksbehandlingen av skjenkebevilling er det behov for å benytte opplysninger til både aksjer og eiendom. Som oftest gis en skjenkebevilling til et selskap og det stilles i tillegg krav til «uklanderlig vandel». Som en del av saksbehandlingen er det derfor nødvendig å vite reell eier av selskapet for å vurdere om kriteriene for å gi skjenkebevilling er til stede.

Oslo kommune stiller som eksempel en rekke formalkrav til hva en søknad om skjenkebevilling skal inneholde. Dette omfatter opplysninger om eierskap til aksjer, kopi av aksjebok som ikke er mer enn seks måneder gammel, eieroversikt ned til personnivå, opplysninger om eiendom inkludert plantegninger, leiekontrakter og adkomstdokumenter. Søknaden må i tillegg sendes på høring til blant annet Skattedirektoratet og Politiet. Det oppgis en normal saksbehandlingstid på fire måneder. Næringsetaten i Oslo kommune oppgir at de har behov for oppdaterte opplysninger om eierskap og innflytelse. Ved vurdering av innflytelse ser de på eierandel og stemmeandel, og har behov for å se vedtektene til selskapet. Disse er ofte ikke åpent tilgjengelig i dag. De har i tillegg behov for oppdaterte opplysninger til hjemmel til eiendom for å sikre at de som eier eiendommen godtar til at det etableres en skjenkevirksomhet.

Krav som stilles fra kommunene for å innvilge løyver og tillatelser er ofte omfattende. Fredrikstad Kommune oppgir at de trenger opplysninger om juridiske eiere til eiendom og aksjer. For aksjer trenger de å vite tilknytninger til konsern eller person. For eiendom er det også nødvendig å finne kontaktinformasjonen til eieren. Dette henter de fra Kartverket og Brønnøysundregistrene. Dokumentasjonskravene som stilles representerer utfordringene ved at tilsvarende informasjon ikke finnes tilgjengelig i offentlige registre.

Flere kommuner har beboerparkering. I disse tilfellene må kommunene vite hvem som bor i (disponerer) en eiendom innenfor et gitt område.

Beredskap

Kommunene har en beredskapsplikt som er definert i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen har plikt til å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse som også skal inneholde en plan for varsling. Det skal også utarbeides en beredskapsplan som minimum skal inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Flere kommuner gir tilbakemelding om at de vedlikeholder egne oversikter over eiere av eiendom ved planlegging av og håndtering av ekstraordinære hendelser/kriser. De finner eiere av utsatte eiendommer og kontakter disse. I forbindelse med beredskap trekker en kommune fram at eierskap på sammensatte og komplekse objekter er ressurskrevende å kartlegge. Det fører til at sikring tar lengre tid.

Plan, bygg og regulering

Kommuner har mange lovpålagte oppgaver innen plan, bygg og eiendom som er definert av forskjellige lovverk, blant annet forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, matrikkelloven, og eierseksjonsloven. Tilgang på opplysninger om hvem som eier eiendommen er for eksempel sentralt for å kontrollere hvem om kan sende inn søknad om tiltak. I tillegg er kommunen forpliktet å varsle hjemmelshavere til alle de berørte eiendommene i byggesaker, reguleringsplanprosessen og oppmålingsforretning. Kommuner trenger også å vite eierforhold ved adressering eller omadressering, og ved registrering av bygg og bygningsendringer i matrikkel.



Matrikkelen, Brønnøysundregistrene, lokale databaser og lokal kunnskap brukes av kommuner til å finne ut hvem som skal motta faktura for kommunale tjenester eller hvem som skal motta varsel om tiltak. Tiltakshaver eller søker er ikke alltid grunneier, og derfor må kommunene kontrollere at nødvendige fullmakter er signert av hjemmelshavere. Det kan være mer utfordrende og finne ut hvem som har signaturrett når aksjeselskap er oppgitt som eier. Oftest finner man da opplysninger om hvem som har signaturrett hos Brønnøysundregistrene.

Generelt ser vi at mange har behov for oversikt over eiere til eiendom i forbindelse med planlegging av nye tiltak. Det er også bruk av slike opplysninger for å gjennomføre analyser om hvem som skal plukkes ut til kontroller.

Kilder

Kommunene bruker en rekke kilder for å løse behovet for å finne reell eier av aksjer og eiendom. Følgende er kilder som er nevnt i kartleggingen: matrikkelen/Statens kartverk (inkl. seeiendom.no og digitalarkivet), Folkeregisteret, Ambita, Proff.no og Brønnøysundregistrene (selskapsinformasjon) mm. I tillegg bruker kommuner lokal kunnskap eller informasjon om hvem som betaler faktura for kommunale tjenester til å finne reelle eiere eller arvinger til eiendommer hvor hjemmelshaver er død.

Opplysninger fra registrene kan suppleres med faglig innhold ut fra hensikt i den enkelte sak, og historiske data fra egen database. Opplysningene kan være del av brev, avtale, vedtekter, skjøte eller lignende som enten kommer fra hjemmelshaver av aktuell eiendom, søker, advokat eller arkitekt. De er også i direkte kontakt med grunneier.

Utfordringer

Eiendomsopplysninger brukes ofte og bredt hos kommunene, derfor er det viktig at de er tilgjengelig og oppdaterte. De offisielle kildene de benytter har ikke krav om at informasjon om reell eier skal registreres fortløpende. Dermed er ikke alltid opplysningene i samsvar med den reelle situasjonen. Dette skaper merarbeid for kommunene som må innhente supplerende informasjon om eierskap.

Kommunene oppgir at det er krevende å identifisere reell eier av eiendom, når registrert eier ikke er den faktiske eieren av eiendommen, og et eierskifte ikke er blitt tinglyst. Dette gjør at kommunene i sin myndighetsutøvelse ikke utelukkende kan basere seg på tinglyst eier i grunnboken.

Det kan for eksempel være når eier er død, selskap har fusjonert eller de av andre grunner finner et ugyldig fødselsnummer eller org. nummer. Dette skaper problemer for en rekke oppgaver som innkreving, tvangssalg, og varsling, og fører til at kommunene må bruke lenger tid på å løse oppgavene.

I forbindelse med skjenkebevilling oppgir en av kommunene at i tillegg til utfordringer med at opplysningene ikke er oppdaterte, så er det en utfordring at opplysninger om innflytelse ikke er lett tilgjengelig. Når det er utenlandske eiere inn i bildet er det en mangel på opplysninger om ultimater. Det gjør at det er vanskelig å vurdere om en eier forsøker å omgå regelverket ved å eie via utlandet.

En utfordring som flere av kommunene påpeker er at det krevende og tar for lang tid å få varslet hjemmelshaver med skjult identitet. De etterlyser systemer som håndterer dette på en bedre måte.




I forbindelse med beredskap trekker en kommune fram at eierskap på sammensatte og komplekse objekter er ressurskrevende å kartlegge. Det fører til at sikring tar lengre tid.



En kommune påpeker utfordringene ved å følge opp faktiske eierforhold ved manglende tinglysning.

2.2.5 Administrative oppgaver

I innledningen viste vi til tverrgående oppgaver som er felles for et stort antall myndigheter. Dette er oppgaver av administrativ art og ikke kjerneoppgaver for myndighetene. De kan likevel ha stor betydning og være avgjørende for god myndighetsutøvelse. To eksempler på dette er når opplysninger om eierskap innhentes ved ansettelse og anskaffelser. Vi har valgt å beskrive disse samlet, og å synliggjøre likheter og fellestrekk.

	Ansettelse	Anskaffelse
 Oppgaver de bruker opplysninger til	<ul style="list-style-type: none">• Habilitet ved ansettelse (retningslinjer mot å eie aksjer i samme bransje)• Habilitet og eierinteresser i enkeltsaker	<ul style="list-style-type: none">• Habilitet til den som anskaffer• Leverandørkartlegging; seriositet og sikkerhet
 Opplysninger de bruker	<ul style="list-style-type: none">• Enkeltpersoners eierskap til aksjer• Enkeltpersoners eierskap til eiendom	<ul style="list-style-type: none">• Informasjon om aksjonærer i leverandørforetak• Eierstruktur til leverandørforetak• Nasjonalitet til eiere• Enkeltpersoners eierskap til aksjer
 Kilder de henter opplysningene fra	<ul style="list-style-type: none">• Selvrapportering fra ansatte	<ul style="list-style-type: none">• Selvrapportering fra virksomhetene• Brreg• Proff• Purehelp• Startbank• Dun & Bradstreet

Figur 9. Oversikt over bruken av eierskapsopplysninger i administrative oppgaver

Ansettelse/utnevnelser

I forbindelse med ansettelse og utnevnelser kan det være nødvendig å gjøre en undersøkelse av eierinteressene til søker for å vurdere habilitet eller sikkerhetsrisiko. Tilsvarende kan gjelde underveis i et arbeidsforhold, for eksempel for å sikkerhetsklarere eller for å kontrollere at ansatte eller nærstående følger retningslinjer relatert til aksjeeierskap. Et eksempel fra kartleggingen er at ansatte i Oljedirektoratet ikke har lov til å eie aksjer i selskap som er rettighetshaver på norsk sokkel. Ved tilsetning må nyansatte dokumentere at de har en plan om å selge eventuelle aksjer som strider med forbudet.

I arbeidet med habilitet og retningslinjer baserer myndighetene seg i stor grad på selvrapportering fra søkere og ansatte selv. Kontroll av for eksempel ansattes aksjeinvesteringer kan reise en rekke spørsmål om overvåking av arbeidstakere, privatlivets fred osv. Vi går ikke nærmere inn på dette i denne sammenheng, men nevner at oversikt over aksjeeierskap mv er viktig for å ivareta habilitet i henhold til forvaltningsloven § 6. Det stilles i enkelte sammenhenger krav om at den ansatte/tillitsvalgte skal kunne rapportere og dokumentere sin posisjon. Selv om oppgaven tilligger den ansatte, er det i realiteten myndighetenes behov som ivaretas på denne måten. Skal dette gjøres på en effektiv og objektiv måte, er det behov for enkel tilgang på relevante opplysninger.

I tilfeller der en sikkerhetsvurdering er formålet for undersøkelsen gjør myndighetene gjerne nøyere vurderinger og innhenter og kontrollerer opplysningene selv.



Stortinget har et register der representantene er pålagt å registrere sine verv og økonomiske interesser. KS har også et eget styrevervregister der det er frivillig for folkevalgte og ansatte å registrere sine verv og økonomiske interesser.

Anskaffelser

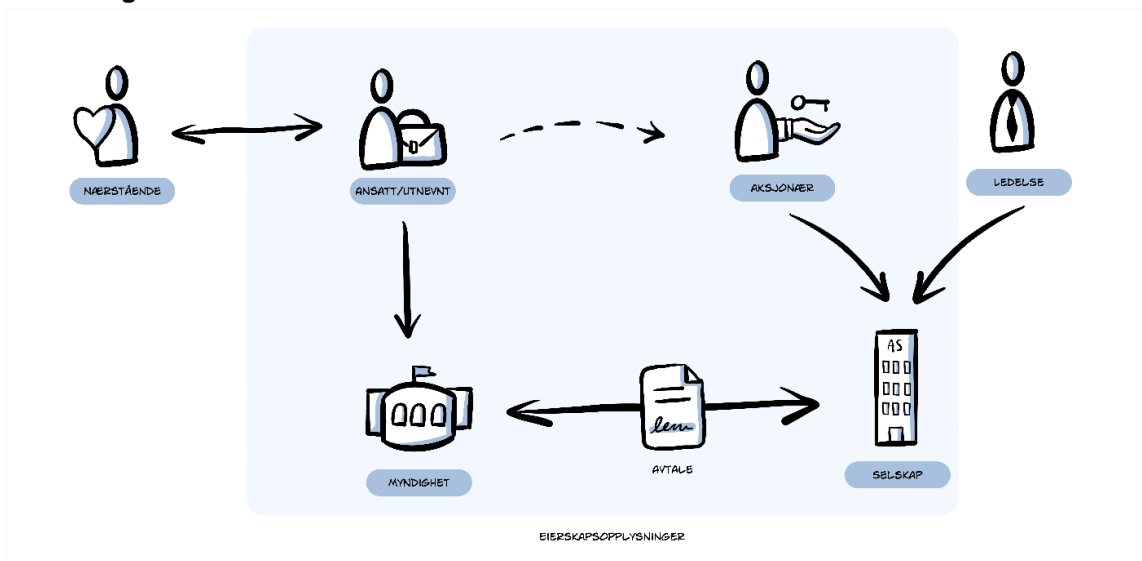
I forbindelse med anskaffelser er det felles for de fleste myndigheter at de innhenter og kontrollerer eierskapsopplysninger i henhold til anskaffelsesregelverket. Anskaffelser kan dreie seg om driftsmidler som fast eiendom, IT-systemer, inventar og andre eiendeler knyttet til drift av en virksomhet. Tilsvarende kan det dreie seg om kjøp av tjenester som for eksempel transport, konsulentbistand eller håndverkstjenester. Det er flere grunner til at myndighetene har behov for å vite hvem som står bak et selskap eller en virksomhet. De sentrale behovene knytter seg til blant annet habilitet i anskaffelsesprosessen, seriøsitetstiltaksbedømmelser knyttet til skatteformål mv, økonomiske evner i kontraktsgjennomføringen og sikkerhetsvurderinger.

Habilitet i anskaffelsesprosessen nevnes som et viktig behov av flere av respondentene. Eksempelvis nevner Forsvaret at det ved inngåelse av strategiske samarbeidsavtaler er viktig å vurdere habiliteten hos involverte saksbehandlere og ledere med beslutningsmyndighet.

Vurdering av tilbyderens finansielle situasjon og generelle evner til å levere i henhold til inngåtte kontrakter er også et sentralt behov i en anskaffelsesprosess. Dette trekkes for eksempel frem av Politiets fellestjenester fra deres arbeid med inngåelse av leiekontrakter for politiets virksomhet. Videre peker en aktør som Kystverket på at denne type opplysninger brukes i eiendomsforvaltning og ved erverv av eiendomsrettigheter.

Opplysningene bringes i stor grad til veie av bedrifter/kontraktsparter selv. I tillegg benytter myndighetene som har svart offentlig tilgjengelige opplysninger fra Brønnøysundregistrene. Dette suppleres ofte med opplysninger fra private aktører som Proff, Purehelp, Dun&Bradstreet m fl.

Utfordringer



Figur 10. Habilitet ved anskaffelser



I ansettelses- og utnevningprosesser er opplysningsgrunnlaget i dag i stor grad basert på egenrapportering. Slik egenrapportering er basert på tillit. Dersom en myndighet ønsker å kontrollere eller følge opp egenrapporteringen er dette utfordrende, ettersom opplysninger om eierskap er vanskelig tilgjengelig, og tilgjengelige løsninger er ofte kostbare. Videre er det i alle tilfelle mange opplysninger som ikke er oppdatert. Dette forsterkes ytterligere dersom aksjeposter er eid gjennom flere ledd, for eksempel gjennom holdingselskap. Utover dette er det krevende for en myndighet å finne opplysninger om relevante eierposisjoner hos nærstående eller venner.

Ved anskaffelser gjør tilsvarende utfordringer seg gjeldende ved myndighetens undersøkelser av forhold knyttet til leverandører. Dette kan ha betydning både for myndighetenes ressursbruk og for kvaliteten på de beslutninger som tas i slike prosesser.

2.2.6 Andre formål

	Stønader	Plan og bygg	Konsesjoner, tillatelser og løyver	Statistikk og forskning
 Myndigheter	<ul style="list-style-type: none">• NAV• Husbanken• Lånekassen	<ul style="list-style-type: none">• Statens vegvesen• Miljødirektoratet	<ul style="list-style-type: none">• NVE• Brønnøysundregistrene	<ul style="list-style-type: none">• SSB• NVE
 Oppgaver de bruker opplysninger til	<ul style="list-style-type: none">• Kontroll av bostatus for omgjøring av utdanningsstipend• Kredittvurdering og etablering av pantesikkerhet ifm boliglån• Behandling av stønadsøknader	<ul style="list-style-type: none">• Kartlegging av berørt eiendom ifm bygging, drift og vedlikehold av vei• Kartlegging og planlegging ifm verne- og sikringssaker og arealplanlegging	<ul style="list-style-type: none">• Konsesjonsbehandlinger	<ul style="list-style-type: none">• Rapportere statistikk
 Opplysninger de bruker	<ul style="list-style-type: none">• Eierskap til fast eiendom• Reelle rettighetshavere til selskaper• Hjemmelshavere til eiendommer	<ul style="list-style-type: none">• Hjemmelshaver• Matrikkeldata• Kontaktinfo til hjemmelshavere	<ul style="list-style-type: none">• Eierskap til fast eiendom	<ul style="list-style-type: none">• Eierskap og ultimater eier av aksjeselskaper• Eierskap til eiendommer• Transaksjoner av aksjer• Nasjonalitet til ultimater eier
 Hvor de henter opplysningene fra	<ul style="list-style-type: none">• Fra søker/lånetaker• Fra virksomhet• Kartverket/Eiendomsregisteret• Skattemelding• Aksjonærregisteret• Bisnode	<ul style="list-style-type: none">• Kartverket• Brønnøysundregisteret	<ul style="list-style-type: none">• Matrikkelen• Geovekst• Eierrapporter	<ul style="list-style-type: none">• Brønnøysundregistrene• Kartverket• Oslo Børs/VPS• Spørreskjema til virksomhetene

Figur 11. Oversikt over bruk av eierskapsopplysninger til andre formål

Stønader

I forbindelse med stønader er det bruk for eierskapsopplysninger til både aksjer og fast eiendom.

Lånekassen trenger opplysninger om eierskap til eiendom i saksbehandling når de vurderer søkers rett til å få studielån gjort om til utdanningsstipend. De innhenter opplysninger om bostatus direkte fra låntaker og kontrollerer dette opp mot eiendomsregisteret.

Husbanken benytter opplysninger om reelle eiere til selskaper og hjemmelshavere til eiendom når de gjør kredittvurderinger. Opplysninger om hjemmelshavere til eiendom blir også benyttet for etablering av pantesikkerhet.

NAV oppgir en bred bruk av eierskapsopplysninger. I forebygging, avdekking, utredning og anmeldelse av trygdesvindler benytter de eierskapsopplysninger til både aksjer og eiendom. De er interessert i hvem eierne er, eierandel og tidspunkt for overdragelse.



I vurderingen av om en person har rett til sykepenger er det økt krav til notoritet over inntekts- og arbeidsforholdet når den sykemeldte har eierskap i selskapet. Hvis den sykemeldte har rolle eller eierandel i selskapet på 10% eller mer, kan det ha påvirkning på lønn. NAV har tilgang til APIer til Brønnøysund og Skatteetatens aksjonærregister som de benytter seg av for å plukke ut saker til kontroll. Det er en utfordring for NAV at opplysningene om aksjer oppdateres én gang i året. Konsekvensen av ikke oppdaterte data er at saken blir mindre opplyst og det vil ta lenger tid å betale ut sykepengene.

I forbindelse med behandling og kontroll av dagpenger og lønnsgarantiordningen ser de også på eierskap til aksjer og eierandel i selskaper. Har man en eierandel på over 20% har man ikke rett på penger fra lønnsgarantiordningen. Eierskap til eget AS er også av betydning når de vurderer feilutbetalinger.

I NAV kontroll har de behov for å få løpende og oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer i forbindelse med utredning og anmeldelse av saker som gjelder trygdesvindler. Benytter seg i dag av kontoopplysninger, opplysninger fra oppdragsgivere og regnskapsførere, inkludert aksjeeierbok. For å få innsyn i skattemeldingen sender de brev til Skatteetaten. De har i tillegg behov for opplysninger om eierskap til bolig.

For å vurdere søknader om gjenlevendepensjon, barnepensjon, ytelser til tidligere familiepleier, stønad til barnetilsyn for gjenlevende og søknader om skolepenger har de også behov for opplysninger om eierskap til aksjer. I fastsettingen av barnebidrag og gjenlevendepensjon trenger de å beregne forventet inntekt, som inkluderer kapitalinntekt, derfor er eierskapsopplysninger nødvendig. Det er ikke et stort volum av saker, men arbeidsbyrden blir stor når de må inn i dialog med regnskapsfører og bruker for å skaffe oppdaterte opplysninger. Hadde de hatt enklere tilgang på opplysninger kunne de spart en del tid. For supplerende stønad har de i tillegg behov for å vite om eierskap til bolig fordi man har ikke rett på stønaden dersom formuen overskrider 0,5 G.

Generelt trekker de ulike områdene i NAV frem utfordringen rundt å nøste i eierstrukturer, som de har behov for å gjøre i enkelte saker. Løpende oppdaterte opplysninger er viktig for alle fagområder for å unngå feil i deres prosesser. De trekker også fram utfordringen med å finne ut hva den enkelte eier i utlandet fordi det finnes ikke en kilde å gå til.

Plan og bygg

Tilsvarende som for kommunene, finnes det flere myndigheter som har behov for eierskapsopplysninger i forbindelse med plan, bygg og reguleringstiltak. Miljødirektoratet trenger opplysninger om eiere av eiendom i forbindelse med arealplanlegging og verne- og sikringssaker. Statens vegvesen er avhengig av en rekke eiendomsopplysninger i forbindelse med bygging, drift og vedlikehold av vei. De trenger opplysninger om blant annet hjemler og heftelser tilknyttet eiendommer som blir berørt av grunnverv og planprosesser.

Konsesjoner, tillatelser og løyver

Finanstilsynet utsteder konsesjoner for å drive blant annet bankvirksomhet, betalingsforetak, eiendomsmedling m.m.

NVE har i sin konsesjonsbehandling behov for opplysninger fra matrikkelen for å vurdere eierskap til fast eiendom. Berørte eiendommer leverer i tillegg eierrapporter.

Brønnøysundregistrene er plassert under denne kategorien fordi aksjeeier- og selskapsopplysninger benyttes for å registrere gyldig stiftede aksjeselskap (at alle aksjene er tegnet), samt registrering av endringer hvor selskapets kapital og aksjer er involvert (for eksempel kapitalendringer, fisjoner/fisjoner). Ved nyregistrering kontrolleres det at det er samsvar mellom det som fremgår av stiftelsesdokumentet og det som



meldes til registrering. Ved endringer vil Foretaksregistret kontrollere vedlagt dokumentasjon (generalformalingsprotokoll), se nærmere redegjørelse under kapittel 3 Kilder til eierskapsopplysninger. Den vedlagte dokumentasjon er som regel en generalforsamlingsprotokoll som for eksempel ved en kapitalforhøyelse vil inneholde nyttegning av aksjer som skjer i forbindelse med at selskapets kapital blir forhøyet.

Nærings- og fiskeridepartementet benytter seg av opplysninger om enkeltpersoners og juridiske personers eierskap til selskaper som eier fartøy eller er registrert i Skipsregistrene. I forbindelse med ny- eller omregistrering av eierskap til fartøy i Skipsregistrene, behandler NFD søknader om dispensasjon fra nasjonalitetsvilkårene i sjøloven § 1. Det stilles krav til at norske statsborgere eier aksjer eller andeler som svarende til minst 6/10 av selskapets kapital og kan utøve stemmerett i selskapet med tilsvarende andel. De oppgir at det ofte er et selskap som eier fartøyet som har flere morselskap oppover i linjen. NFD skal vurdere eierforhold på toppen, det vil si ultimate eiere. De baserer seg på at selskapene selv innleverer opplysningene og melder ifra ved endringer. De oppgir at Register for reelle rettighetshavere muligens vil kunne benyttes til å etterkontrollere opplysningene de mottar.

Statistikk

SSB er en stor forbruker av eierskapsopplysninger i forbindelse med sin statistikk. De har en rekke statistikker som omhandler aksjer og eiendom. De baserer seg hovedsakelig på opplysninger fra offentlige registre som Enhets- og foretaksregisteret til Brønnøysundregistrene, grunnbok og matrikkel, Skatteetatens eiendomsregister og aksjonærregister. I tillegg mottar de opplysninger om alle transaksjoner fra børsen hver måned via Euronext Securities VPS. De kombinerer gjerne kilder når de lager statistikk og vedlikeholder egne populasjoner med data. Statistikkloven gir SSB hjemler til å hente inn opplysninger fra private kilder og fra selskaper, men det gjør de kun dersom de mangler opplysninger de trenger for å lage statistikken. Manuell innhenting krever mye ekstraarbeid av begge parter. Et eksempel er statistikken over utenlandskontrollerte foretaks økonomiske aktivitet i Norge. For den har de ingen gode offisielle kilder derfor sender de årlig ut et skjema til et utvalg av selskaper for å få opplysninger om hvem som er ultimater eier.

SSB peker på utfordringer rundt kvaliteten på opplysningene de bruker. Dersom opplysningene er feil eller av lav kvalitet kan det føre til feil i statistikken. En konsekvens av feil i Nasjonalregnskapet kan føre til et feil satt BNP, som igjen påvirker de som bruker BNP til å ta beslutninger som har stor betydning for samfunnet. Nasjonalregnskapet blir oppdatert kun én gang i året fordi aksjonærregisteret kun blir oppdatert én gang i året. For å følge sine forpliktelser mot Eurostat så skulle de helst oppdatert statistikken oftere enn de kan i dag. Sagt på en annen måte så blir statistikken SSB er i stand til å lage begrenset av tilgangen på oppdaterte data. På eiendomsområdet er det krevende å lage statistikk for eierskap og særlig indirekte, utenlandsk eierskap, som fører til at de ikke fører statistikk på dette.

NVE rapporterer årlig statistikk på eierskapsstrukturer i kraftbransjen, hvor hensikten er å se på hvordan eierskapet er fordelt mellom offentlig, privat og utenlandsk eierskap. Grunnlaget deres overføres til blant annet SSB. NVE peker på utfordringer i tilgang på opplysninger om utenlandske selskaper og akkumulering av eierskap gjennom flere ledd.

Innkrevning

Som namsmyndighet har Namsfogden behov for eierskapsopplysninger til aksjer når de avdekker formuesgoder å ta utlegg i, samt for å avdekke om den som søker om åpning av gjeldsforhandlinger har formuesgoder. De henter opplysninger gjennom registersøk, innsyn i ligningsopplysninger og opplysninger fra parter. I tillegg har de behov for eierskapsopplysninger til eiendom i ca. 78 000 saker per år. Disse opplysningene hentes fra grunnboken.



2.3 Oppsummering

Myndighetene må ofte benytte flere ulike kilder for å lage sitt eget grunnlag for å utføre de offentlige oppgavene. Opplysningene hentes ofte fra sammenstillingstjenester hos private aktører, i stedet for å hentes direkte fra offentlige registre. Dette kan være betalingstjenester som gjør at noen av myndighetene har lavere bruk enn ønsket. Hadde opplysningene vært lettere tilgjengelig kunne dette ha ført til at de i større grad handlet proaktivt fremfor reaktivt.

Videre er det varierende hvorvidt myndighetene både bruker opplysninger om eiendom og aksjer. Resultatene fra kartleggingen om dette er gjengitt nedenfor.



Figur 12. Oversikt over kartlagte bruksområder



3 Kilder til eierskapsopplysninger

I kapittel 2 redegjorde vi for at eierskapsopplysninger er viktige for et stort antall offentlige myndigheter, og at dette er kritisk for å utføre en rekke offentlige oppgaver og formål. I dette kapittelet vil vi beskrive dagens kilder til eierskapsopplysninger. I dag finnes det flere offentlige og private registre som dekker ulike formål og behov for opplysninger om eierskap. Registerne har vokst fram over tid, etter hvert som myndigheter eller andre aktører har fått nye eller endrede behov. I tillegg til de offentlige registrene får myndighetene opplysninger fra private tjenestetilbydere som formidler opplysninger fra de offentlige registrene, fra eiere av aksjer og fast eiendom, og andre tredjeparter. Kartleggingen viste at de offentlige myndighetene bruker alle disse kildene i sitt arbeid med å skaffe seg oversikt over eierskap.

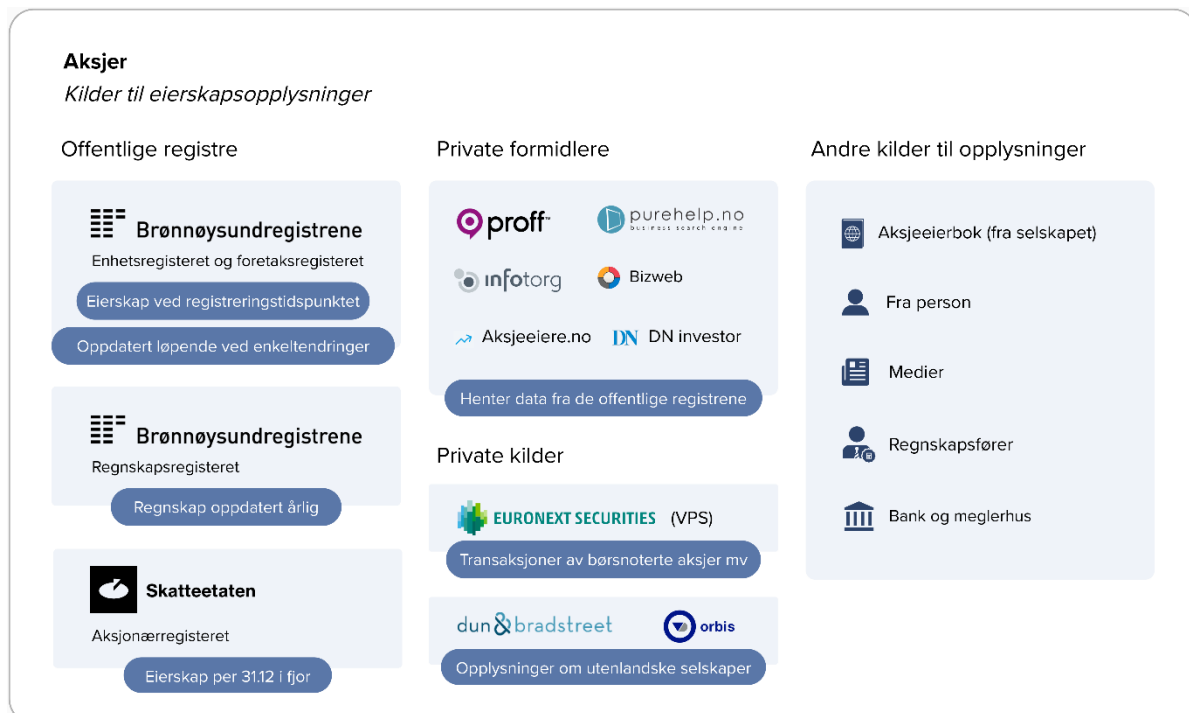
Informasjon fra selskapene selv

For aksjer er selskapene selv en viktig kilde til opplysninger om eierskap. Alle aksjeselskap (AS) skal føre en aksjeeierbok, jf. aksjeloven § 4-5. Her skal selskapene føre inn alle aksjeeierne ved start og sørge for at nye eiere føres inn uten opphold når de erverver aksjer. Opplysninger i aksjeeierboken skal være tilgjengelige for enhver. Dermed er aksjeeierbøkene en offentlig kilde til opplysninger om eierskap.

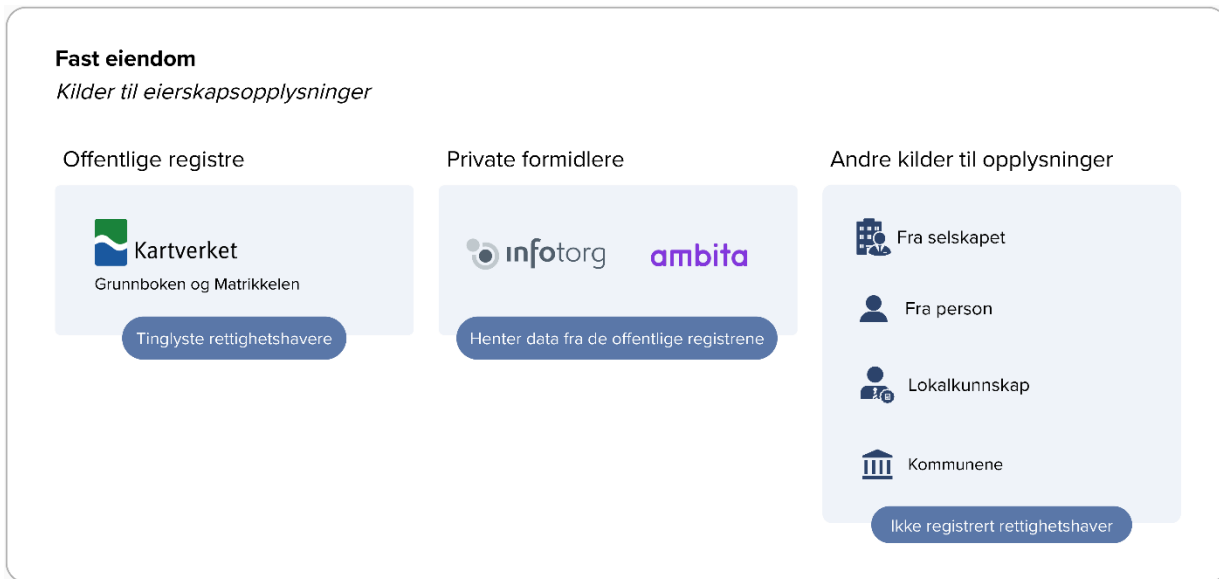
Alle allmennaksjeselskap (ASA) skal opprettes et aksjeeierregister for selskapet i en verdipapirsentral, jf. allmennaksjeloven § 4-4. Også aksjeeierregisteret skal være tilgjengelig for enhver. I dag må de som ønsker innsyn ta kontakt med verdipapirsentralen hvor selskapet er registrert. De fleste norske ASA er registrert og har sitt aksjeeierregister hos Euronext Securities Oslo.

Oversikt over kilder

Figurene nedenfor viser de ulike kildene myndighetene henter eierskapsopplysninger fra, og beskriver overordnet hva slags opplysninger de har tilgang på i de ulike kildene.



Figur 13. Kilder myndighetene har tilgang på og henter eierskapsopplysninger om aksjer fra



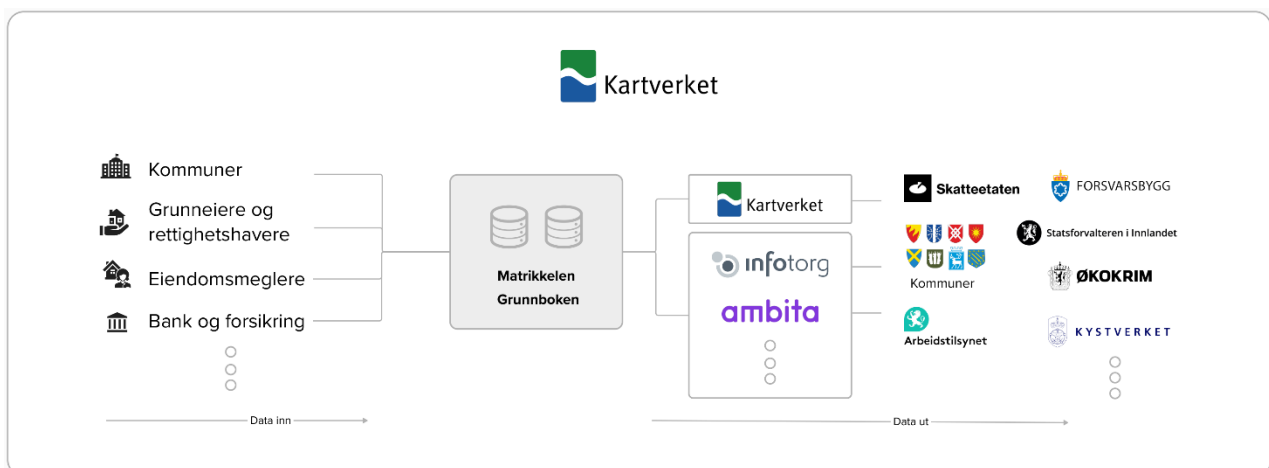
Figur 14. Kilder myndighetene har tilgang på og henter eierskapsopplysninger om fast eiendom fra

3.1 Beskrivelse av offentlige registre

Vi har beskrevet både styrker og svakheter ved dagens tilgang til eierskapsopplysninger. Kvaliteten på dagens registre svarer godt på formålene de ble opprettet for å ivareta. Samfunnets behov endres imidlertid kontinuerlig, og registrene svarer ikke i tilstrekkelig grad ut disse nye behovene for eierskapsopplysninger. I dette avsnittet vil vi beskrive de offentlige registrene for eiendom og aksjeselskaper.

3.1.1 Eiendomsopplysninger fra Statens Kartverk, matrikkelen og grunnboken

Kartverket er statens fagorgan for kart, geodata og eiendomsinformasjon. Kartverket er blant annet sentral matrikkelmyndighet og tinglysingsmyndighet, og har i kraft av disse rollene ansvar for å forvalte det nasjonale eiendomsregisteret og grunnboken. Figuren nedenfor viser et forenklet bilde av økosystemet for matrikkelen og grunnboken hos Kartverket med kilder, tjenesteleverandører og myndigheter som brukere.



Figur 15. Forenklet økosystem rundt matrikkelen og grunnboken



Beskrivelse av matrikkelen



Matrikkelen

Formål

Matrikkelen inneholder opplysninger om den enkelte eiendom som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom.

Opplysninger som registreres

- Bygninger som er registrert på en eiendom
- Bygningstype
- Bygningsstatus
- Grenser for eiendommene
- Eierseksjonering
- Adresse/Gårds- og bruksnummer

Matrikkelen er en nasjonal felleskomponent og er Norges offisielle eiendomsregister. Registeret inneholder opplysninger om eiendomsgrenser, arealer, bygninger, boenheter og adresser. Matrikkelloven fastslår at matrikkel skal inneholde opplysninger om den enkelte eiendom som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom.

Matrikkelen inneholder de offisielle opplysningene for fast eiendom, adresse og bygning som skal benyttes i offentlig saksbehandling.

Det er kommunene som i stor grad oppdaterer data i matrikkelen basert på kommunal saksbehandling. Kommunene

oppdaterer matrikkelen direkte gjennom en matrikkelopdateringsklient.

Eierskapsinformasjon i matrikkelen kommer i hovedsak fra grunnboken og utveksling av data mellom matrikkel og grunnbok skjer kontinuerlig, men er avgrenset til tinglyste eierforhold. For eiendommer (matrikkelenheter) registrert i matrikkelen, men som ikke har grunnboksblad så oppdateres informasjon om eier eller fester direkte i matrikkelen av enten kommunen eller Kartverket. Noen av disse eiendommene er eid av privatpersoner, de aller fleste eies av det offentlige og benyttes til veggrunn. Matrikkelenheter som ikke er tinglyst, får registrert «ikke tinglyste eierforhold/kontaktinstans». Matrikkelforskriften § 62b konkretiserer hvilke saker som kommunen eller Kartverket skal føre i matrikkelen.

Beskrivelse av Grunnboken



Grunnboken

Formål

Grunnboken er et offentlig register, som viser tinglyste rettigheter og forpliktelser i eiendom.

Opplysninger som registreres

- Tinglyste rettigheter, forpliktelser og heftelser

Grunnboken er et register over tinglyste rettigheter og heftelser i fast eiendom og andeler i borettslag. Grunnboken er et realregister, som betyr at registeret er ordnet etter den enkelte faste eiendom/borettsalgsandel, og ikke de fysiske eller juridiske personene som har rettigheter i den faste eiendommen/borettsalgsandelen. Følgende objekter kan registreres med eget grunnboksblad: Grunneiendom, festegrund, anleggseiendom, jordsameie, eierseksjon og borettsalgsandel. Hver matrikkelenhet har et eget grunnboksblad, som inneholder opplysninger om hjemmel, heftelser og grunndata.

Tinglysing er en ordning som brukes for å beskytte eiendomsrett og begrensede rettigheter i eiendom. Tinglysing gir i stor utstrekning rettsvern for slike rettigheter. Tinglysing er frivillig i Norge, både når det gjelder erverv av eiendomsrett og andre begrensede rettigheter i fast eiendom. Siden det er frivillig å tinglyse, inneholder grunnboken kun opplysninger om de rettighetene partene har valgt å tinglyse. At en person er registrert som tinglyst eier av en fast eiendom eller rettighet i grunnboken er altså ikke ensbetydende med at vedkommende også er reell eier.

Tinglysing kan enten skje ved digital innsendelse via aktører som har avtale med Kartverket om elektronisk tinglysing, eller det kan skje ved innsendelse av fysiske dokumenter til Kartverket. Ved digital innsendelse kontrollerer Kartverket den elektroniske registreringen ved en automatisk validering, eventuelt supplert med



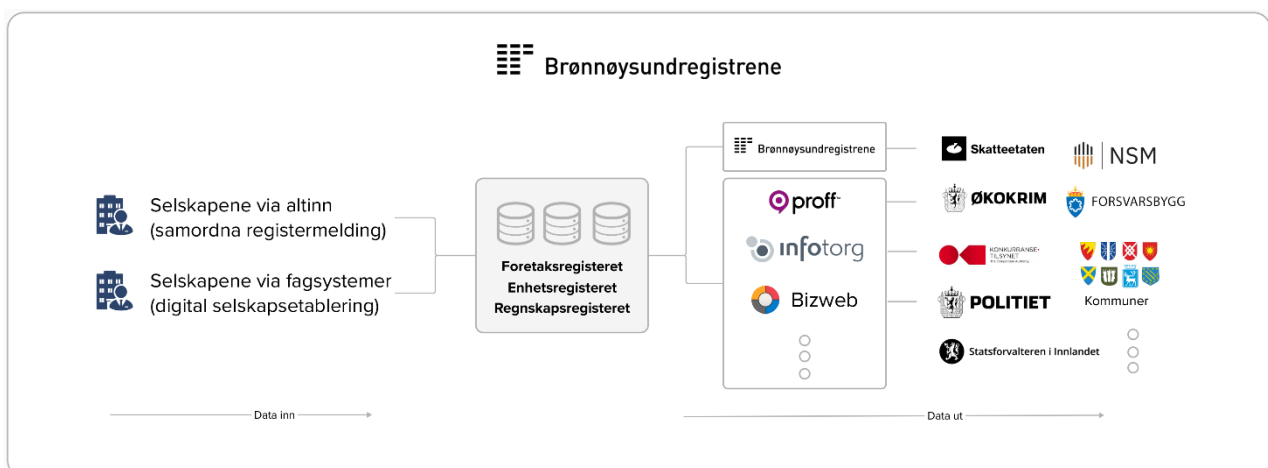
en manuell kontroll av om vilkårene for tinglysing er til stede. Ved innsendelse av fysiske dokumenter kontrollerer Kartverket at dokumentet oppfyller vilkårene for å bli tinglyst, og registrerer deretter et utdrag av dokumentet manuelt i grunnboken. Grunnboken for fast eiendom er i dag et elektronisk register som delvis inneholder konverterte data fra de manuelle grunnbøkene, der noen data skriver seg helt tilbake til 1600-tallet.

Teknisk tilstand på matrikkel og grunnbok

Kartverket har allerede igangsatt aktiviteter for å planlegge modernisering av matrikkelen og videreutvikling av grunnboken. Moderniseringsarbeidet skjer stegvis i takt med tilgjengelig finansiering og prioriterte behov, og forventes gjennomført utover en 10-15 års periode. F.eks. pågår modernisering av bygningsdeling av matrikkelen med knytning til oppdrag «Verdsetting av fritidsbolig» sammen med Skattedirektoratet og Statistisk Sentralbyrå. En nærmere beskrivelse av dette arbeidet er omtalt i vedlegg 6.6.1.

3.1.2 Aksjeopplysninger hos Brønnøysundregistrene

Figuren nedenfor viser aksjeeierinformasjon hos Brønnøysundregistrene – Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Regnskapsregisteret og Register over reelle rettighetshavere.



Figur 16. Forenklet økosystem rundt foretaks-, enhets- og regnskapsregisteret i Brønnøysundregistrene

Foretaksregisteret (FR)

Foretaksregisteret registrerer alle norske og utenlandske foretak i Norge, og skal sikre rettsvern og økonomisk oversikt. Registeret er en viktig kilde for alle som trenger korrekte opplysninger om aktørene i norsk næringsliv. Dette skyldes at alle næringsdrivende foretak plikter å registrere seg i Foretaksregisteret.

En registrering i Foretaksregisteret gir et foretak:

- Rett til å drive næringsvirksomhet
- Vern av foretaksnavn som gir rettsvern til navnet
- Firmaattest som legitimasjon overfor långivere, tinglysnings-, avgifts-, og tollmyndigheter
- Legitimasjon for utøvende personer i foretak.



 **Foretaksregisteret**

Formål

Foretaksregisteret registrerer alle norske og utenlandske foretak i Norge, og skal sikre rettsvern og økonomisk oversikt.

Opplysninger som registreres

- Roller
- Endringer i aksjekapital
- Selskapshendelser

De fleste opplysningene i Foretaksregisteret er offentlige, og dermed en viktig opplysningskilde for den som trenger sikker informasjon om nøkkelopplysninger i et foretak. Foretaksregisteret kan også gi andre opplysninger om foretaket, som kopier av stiftelsesdokumenter, vedtekter, generalforsamlingsprotokoller med mer.

Etter foretaksregisterloven § 5-1 skal registerføreren «prøve om det som innkommer til registrering og grunnlaget for det er i samsvar med lov og er blitt til i samsvar med lov». Dette gir Foretaksregisteret en vid hjemmel i sin prøvingsadgang.

Foretaksregisteret er det første registeret med informasjon om aksjeeierne, da stiftelsesdokumentet skal vedlegges ved nyregistrering. Videre er så å si alle selskapshendelser som berører aksjer gjenstand for registrering i Foretaksregisteret (for eksempel fusjon/fisjon, kapitalendringer (nedsettelse/forhøyelse), finansielle instrument, fullmakt til å erverve egne aksjer på annen måte enn ved tegning, omdanning, oppløsning m.m.). For disse type endringer kreves det at det vedlegges en generalforsamlingsprotokoll som viser at beslutningene er fattet av generalforsamlingen. For nevnte endringer er virkningstidspunktet registrering i Foretaksregisteret. Endringene kunngjøres for allmennheten via brreg.no.

Foretaksregisteret kontrollerer generalforsamlingsprotokollen i den utstrekning dette er mulig. Kontrollen betegnes som en formalkontroll. Det vil si at Foretaksregisteret kontrollerer at protokollen inneholder en fortegnelse av fremmøtte aksjeeiere, at eventuelle endringer som krever at aksjeeiere tegner seg i protokollen, samt at endringene som meldes er i samsvar med det som er besluttet i generalforsamlingen.

Ved utvikling av nye tjenester for stiftelse av AS (DSE- Digital Selskapesetablering), er et sentralt prinsipp at dataen som fremgår av stiftelsesdokumentet skal struktureres. Prinsippene er videreført inn i prosjekter som Digital selskapsendring, BRsys (saksbehandlingsplattform) og Brukervennlige Register tjenester (innrapportering og tilgjengeliggjøring).

I foreslått [Digitaliseringsdirektiv 2.0](#) ønsker EU-kommisjonen at opplysninger om eneaksjeeiere utveksles via BRIS. Som følge av dette må Foretaksregisteret registrere informasjon om eneaksjeeiere. Dersom forslaget vedtas vil det med sikkerhet lede til en større utveksling og sammenkobling eneaksjeeierinformasjon, ettersom regelverket vil gjelde for hele EØS. BRIS vil dermed kunne tjene som en kilde til EUs e-Justice Portal og denne typen informasjon.

Register over reelle rettighetshavere (RRH)/Prosjekt reelle rettighetshavere:

Register over reelle rettighetshavere er opprettet som et tiltak for å motvirke hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet. Formålet med registeret er å gi oversikt over hvem som egentlig kontrollerer virksomheter. I stort må alle virksomheter registrere om de har reelle rettighetshavere eller ikke. Hvis en registreringspliktig virksomhet ikke har reelle rettighetshavere, eller at reelle rettighetshavere ikke kan identifiseres, skal den likevel melde dette til registeret. En reell rettighetshaver er en norsk eller utenlandsk person som oppfyller ett eller flere av følgende kriterier:

- Eier mer enn 25 % av virksomheten (X og Y eier et AS sammen. Hver av dem eier 50 % av aksjene. Begge er reelle rettighetshavere).
- Kontrollerer mer enn 25 % av stemmerettighetene i virksomheten (X eier bare 20 % av et AS, men en bestemmelse i vedtektene gjør at han likevel har 50 % av stemmene på generalforsamlingen)



- Har rettighet til å utpeke eller avsette over halvparten av styremedlemmene i virksomheten (enkelte aksjeklasser kan i henhold til avtale/vedtekter gi rett til å velge et gitt antall av selskapets styremedlemmer).
- Innflytelse/kontroll på annen måte (X er verge for en person som er reell rettighetshaver).

Per tiden er det utsendt et høringsnotat fra Finansdepartementet med svarfrist 19. januar 2024. I høringen foreslås tilgangsbestemmelsen i lov om register over reelle rettighetshavere endret, slik at det i utgangspunktet bare er rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven og offentlige myndigheter som har tilgang til registrerte opplysninger. Finansdepartementet foreslår videre at tilgang for andre (enn offentlige myndigheter og rapporteringspliktige), kan reguleres i forskrift. Inntil høringsrunden er avsluttet vil Register over reelle rettighetshavere avvente nærmere avklaring fra Finansdepartementet for lansering. Dette medfører at registeret fremdeles opererer som et utviklingsprosjekt. Utsettelsen skyldes EU-domstolens avgjørelse av november 2022.

Registeret vil også kunne dra stor nytte av oppdaterte opplysninger om aksjeeiere. Brønnøysundregistrene har kartlagt at det er gode prognoser for at store deler av RRH-registeret vil bli dekket med et stort antall registreringspliktige, dersom aksjeeierinformasjon (eierskap og kontroll) hadde vært mer oppdatert og lettere tilgjengelig. Oppdaterte opplysninger om eierskap ville også ha bidratt til å øke datakvaliteten i form av automatisk overvåkning/oppfølging (OVO-mekanismer).

BORIS tjente frem til november 2022 som en tjeneste for å utveksle opplysninger om reelle rettighetshavere på tvers av landegrensene. Som følge av EU-domstolens avgjørelse i november 2022 ble imidlertid sammenkoblingssystemet tatt av luften rundt samme tid som dommen ble avsagt.

Det sentrale i avgjørelsen fra EU-domstolen var at det måtte foreligge en berettiget interesse for å skulle få tilgang til opplysninger om en virksomhet sine reelle rettighetshavere. I dette ligger det at en tilgang for enhver vil være i strid med EU sitt sosiale charter. Dette medførte at både BORIS, men også flere nasjonale registre valgte å stenge den allmenne tilgangen til sine tilsvarende registre med umiddelbar virkning.

I kjølvannet av saken har det tekniske teamet i BORIS arbeidet med å lage en løsning for å skulle kunne utveksle informasjonen om reelle rettighetshavere med en tilgangsstyring innenfor to kategorier som kan ha «berettiget interesse» til å skulle kunne se opplysningene. Kategoriene er betegnet som VIP1 (offentlige myndigheter og rapporteringspliktige) og VIP2 (media, presse, journalister med mer). Per dags dato er tre land påkoblet BORIS i sitt nye format (Hellas, Østerrike og Finland).



Enhetsregisteret

**Enhetsregisteret**

Formål

Enhetsregisteret er en viktig nasjonal felleskomponent som samler inn, tar vare på og tilgjengeliggjør grunndata om virksomheter.

Opplysninger som registreres

- Organisasjonsnummer
- Navn
- Adresse
- Organisasjonsform
- Aktivitet/bransje
- Roller

Enhetsregisteret er en viktig nasjonal felleskomponent som samler inn og tilgjengeliggjør grunndata om virksomheter. Registeret skal fremme effektiv utnyttelse og samordning av offentlige opplysninger om ulike typer virksomheter. Registeret er et sentralt grunndataregister, som registrerer basisopplysninger om virksomheter, slik at de slipper å melde de samme opplysningene til flere. Opplysningene kalles grunndata og brukes i stor skala på tvers i forvaltningen og blant private aktører.

Enhetsregisteret tildeler et nisifret organisasjonsnummer til alle som blir registrert. Slik får hver enkelt virksomhet en unik identifikator som kan gjenbrukes av alle og som gjør utveksling av opplysninger enklere. Grunndataene i

registeret kan beskrives som sentrale basisopplysninger som brukes av mange, som for eksempel navn, adresse, organisasjonsform, aktivitet/bransje og roller. Registrering i Enhetsregisteret er et vilkår for registrering i mange andre registre, som Merverdiavgiftsregisteret, Foretaksregisteret, NAV Aa-registeret og SSBs Bedrifts- og foretaksregister.

Alle opplysningene i Enhetsregisteret er offentlige, med unntak av fødselsnummer og D-nummer.

Det foreligger en plikt til å melde konsernforhold til Enhetsregisteret, jf. forskrift om registrering i Enhetsregisteret §§ 3 til 7. Opplysningene kan meldes elektronisk via Samordnet registermelding, eller via papirblankett BR-1019. Dette medfører at Enhetsregisteret per tiden skal ha og innehar informasjon om konsernforhold hos enkelte virksomheter. I 2022 var det registrert 6 955 konsern i Enhetsregisteret, og 23 464 selskap som inngår i konsern. Antall konsernsaker behandlet var 979.

I praksis er det imidlertid få som melder konsernforhold. Dersom informasjon om aksjeeiere hadde vært av bedre kvalitet, ville Enhetsregisteret hatt større mulighet for å håndheve konsernreglene, utvikle konsernmelding og øke datakvaliteten i registeret. Konsernforhold og en del av offentlige myndigheters behov for komplekse eierstrukturer ville dermed ha kunnet blitt dekt i tråd med intensjonen i Enhetsregisterloven.

Regnskapsregisteret

**Regnskapsregisteret**

Formål

Regnskapsregisteret registrerer årsregnskap fra regnskapspliktige virksomheter med mål om å sikre økonomisk trygghet og effektivitet.

Opplysninger som registreres

- Komplette årsregnskap fra regnskapspliktige selskaper

Regnskapsregisteret er den viktigste datakilden for alle som vil skaffe seg innsikt i den økonomiske tilstanden i norsk næringsliv. Hovedformålet til Regnskapsregisteret er registrering av årsregnskap fra regnskapspliktige virksomheter og kunngjør godkjenningen av innsendt årsregnskap. Dersom årsregnskapet ikke er godkjent 6 måneder etter frist for innsendelse, kunngjør registeret et varsel om tvangsoppløsning. Målet med ordningen er å sikre økonomisk trygghet og effektivitet.

Regnskapsinformasjonen er offentlig tilgjengelig og blir benyttet av finansinstitusjoner, forskere, ved låneopptak med mer.



I dagens regnskapsregelverk foreligger det et krav til noteopplysninger i årsregnskapet om de største aksjeeierne i store selskaper, jf. regnskapsloven § 7-1. Informasjonen kontrolleres ikke av Regnskapsregisteret per tiden, som følge av manglende oppdaterte opplysninger. Imidlertid brukes opplysningene av blant annet kredittopplysningsbyrå, mens aktører som proff.no tilgjengeliggjør informasjonen for omverdenen imot betaling.

Hadde eierskapsinformasjonen vært av bedre kvalitet ville Regnskapsregisteret ha kunnet kontrollere noteopplysningene allerede ved innsendelsen av årsregnskapet.

Teknisk tilstand

Brønnøysundregistrene har to store moderniseringsprosjekter. BRsys (Ny registerplattform) hvor Enhetsregistret og Foretaksregistret blir etablert på ny plattform innen utgangen av 2025, samt Brukervennlige registertjenester som moderniserer innrapportering og tilgjengeliggjøring. Regnskapsregistret skal moderniseres etter 2025. En nærmere beskrivelse av dette arbeidet er omtalt i vedlegg 6.6.2.

3.1.3 Skatteetatens aksjonærregister



Skatteetatens aksjonærregister

Formål

Opplysninger fra opplysningspliktige selskap skal gi Skatteetaten grunnlag for å produsere og sende ut aksjeoppgaven til aksjonærene.

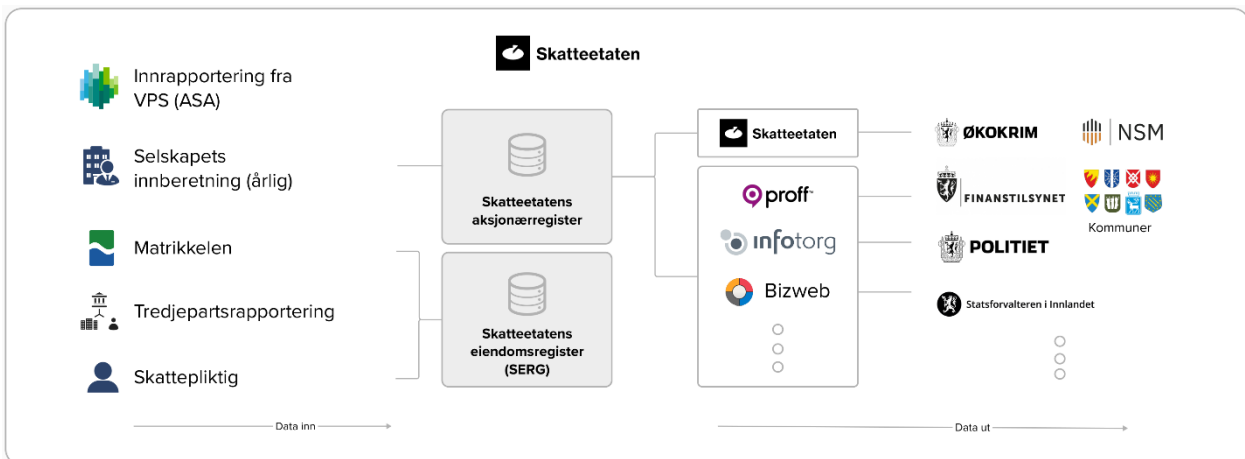
Opplysninger som registreres

- Transaksjoner
- Hendelser
- Beholdninger
- Utbytte

Skatteetatens aksjonærregister (AR) inneholder informasjon om alle landets aksjeselskaper og aksjonærer, samt et vesentlig utvalg av aksjetransaksjoner. Det ble designet for å være et internt fagsystem i Skatteetaten for å beregne de skattemessige verdiene av aksjer, som hjelp til aksjeeiere ved utfylling av skattemeldingen. I dag har det fått et videre bruksområde, og blitt et viktig grunnlag for opplysninger om aksjer i samfunnet.

I Skatteetaten benyttes registeret til å holde oversikt over transaksjoner og hendelser i aksjeselskaper, beholdninger, gevinst/tap, arv, og utbytte på aksjonærer i selskaper. Registeret danner grunnlag for beregning av skattepliktig utbytte, gevinst- og tapsberegning ved realisasjon av aksjer og beregning av formue.

I dag får skatteetaten opplysninger fra alle aksjeselskaper i Norge en gang i året om all omsetning av aksjer i selskapet og hvem som er eiere av aksjer ved årsskiftet. På bakgrunn av de innrapporterte opplysningene forhåndsutfyller Skatteetaten hvert år Aksjeoppgaven (RF-1088) til den skattepliktige. Dette er en oversikt over den skattepliktiges aksjebeholdning og inneholder blant annet skattepliktig utbytte, skattepliktig gevinst/tap og formuesverdi. Aksjeoppgaven brukes som grunnlag for beregning av skatt i skattemeldingen sammen med andre typer grunnlagsdata. Aksjonærregisteret mottar også opplysninger om transaksjoner i utenlandske selskaper som er notert på Euronext Securities Oslo.



Figur 17. Økosystemet rundt Skatteetatens aksjonærregister og eiendomsregister (SERG)

Teknisk tilstand

Aksjonærregisteret ble etablert i 2002. Systemet fungerer i dag tilfredsstillende, men er bygget i en utviklingsplattform som er gått ut av support. Systemet må gjennom en betydelig modernisering, trolig en total reimplementering for å kunne ha en funksjon i lengre tid fremover. En nærmere beskrivelse av dette arbeidet er omtalt i vedlegg 6.6.3.

3.1.4 Skatteetatens eiendomsregister



Skatteetatens eiendomsregister gir oversikt over alle eiendommer i Norge, reelle eiere og formue-spesifikasjoner. Disse danner grunnlaget for eiendomsopplysninger som forhåndsutfylles på skattemeldingen (verdi per 31.12 per eiendel) og kvalitetssikres og oppdateres via fastsetting av opplysninger i skattemeldingen av skattepliktig. Hovedformålet for opplysningene er fastsetting av formues- og inntektsskatt (inkl. utleie og realisasjon). Kommuner med eiendomsskatt har anledning til å benytte Skatteetatens fastsatte formuesgrunnlag for boligeiendom som grunnlag for utskrivning av eiendomsskatt. Ifølge SSB ble opplysninger om Skatteetatens formuesgrunnlag benyttet som grunnlag for utskrivning av eiendomsskatt i 111 norske kommuner i 2023.

Hovedkilden i registeret (ut over den enkeltes skattemelding) er Kartverkets registre. Skatteetatens eiendomsregister inneholder noe tilleggsinformasjon om eiendommene som ikke kan hentes fra Kartverket.

Tinglysning av eiendomsoverdragelser i Norge er frivillig, og skatteetaten mottar årlig ca. 18 000 påstander om annet eierfold enn det tinglyste. Skatteetatens eiendomsregister har i dag ca. 190 000 eiendommer som er registrert uten eier og ca. 60 000 eiendommer registrert på eier som er død. Skatteetatens eiendomsregister har ikke opplysninger om eiendom i utlandet.

Teknisk tilstand på Eiendomsregisteret

Eiendomsregisteret ble etablert i 2007 og har vært i nokså kontinuerlig endring siden. Større deler av registeret er reetablert på etatens plattform (Aurora/Openshift), og de siste vesentlige delene antas være



ferdig reetablert innen 2024/2025. Systemet skal da i seg selv være godt tilpasset videreutvikling ved at det har en gjennomgående mikrotjenestearkitektur. Ved en eventuell fremtidig utvidelse bør det vurderes å løfte systemet til etatens sky-løsning som er den langsiktige plattformen (nærmere beskrevet i vedlegg 6.6.4).

3.2 Rapportering, deling og tilgjengeliggjøring av opplysninger

Samfunnet og teknologien utvikler seg, og det gjør også oppgaveløsningen til offentlige myndigheter. Muligheten til å behandle opplysninger på en mer effektiv måte har stor betydning for hvordan offentlige myndigheter løser sine samfunnsoppdrag. På mange områder har forvaltningsoppgaver endret seg fra manuell vedtaksbehandling, til mer sammensatt masseforvaltning supplert med kontroll eller tilsyn, hvor automatisering og analyse av data blir viktig. I et slikt perspektiv vil også behovet for og nytten av å bruke tilgjengelige opplysninger øke. Dette har også sammenheng med ønsket om å gjennomføre et «bare én gang»-prinsipp i offentlig sektor, altså at private aktører bare gir opplysninger til myndighetene én gang. Ut fra dette perspektivet, er det ingen overraskelse at flere av respondentene i kartleggingen peker på et ønske om bedre tilgang på mer oppdaterte opplysninger om faktisk eierskap.

For selskapene kan dagens rapportering til ulike registre og andre offentlige formål fremstå som lite koordinert og til dels overlappende. Når de samme opplysningene skal rapporteres til flere registre på forskjellige tidspunkt kan det føre til forskjellige opplysninger i ulike offentlige registre. Når registrene ikke deler opplysningene, blir denne tilstanden å vedvare over tid. Det er uheldig at samme enhet er registrert med ulik eier i forskjellige registre. Dette gjelder både for eiendommer og aksjeselskaper.

Et eksempel fra eiendomsområdet

- Kommunene oppgir at de forvalter egne registre over eiendommer i kommunen som ofte ikke er samkjørte med Kartverkets registre. Kommunene oppgir at registrene burde vært synkronisert.
- For ikke-tinglyste eiendommer mottar Skatteetaten opplysninger fra skattepliktige.
- Kommunene ønsker tilgang til disse opplysningene.
- Kommunene forteller at innbyggerne forventer at det offentlige deler disse opplysningene.

Prinsipp 4 i [Digitaliseringsdirektoratets overordnede arkitekturprinsipper](#) sier at virksomheter skal legge til rette for deling og gjenbruk av data. Deling av data er en forutsetning for optimalisering av arbeidsprosesser, etablere gode sammenhengende tjenester og automatisering av oppgaveløsningen. Data er en fellesressurs som gjennom deling og bruk vil kunne føre til bedre datakvalitet, da flere kan oppdage og rapportere om feil. I tillegg vil flere kilder til opplysninger gi et bedre grunnlag for å validere og kvalitetssikre opplysninger.



4 Felles utfordringer og sammenhenger

Kartleggingen i kapittel 2 viser at det er flere felles utfordringer på offentlige organers myndighetsområder knyttet til opplysninger om eierforhold til aksjer og fast eiendom. I dette kapitlet beskriver vi følgende felles utfordringer offentlige myndigheter har med å få tilgang til eierskapsopplysninger:

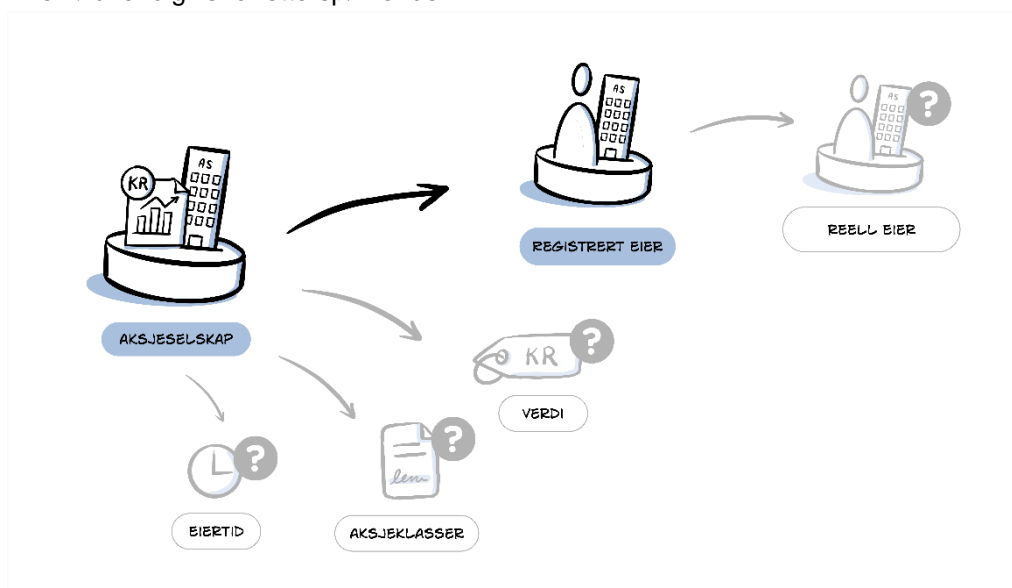
- Tilgjengelige opplysninger dekker ikke behovene til offentlige myndigheter.
- Opplysningene er ikke oppdatert.
- Manglende identifisering av utenlandske eiere.
- Krevende å få oversikt over konsern og kompliserte eierstrukturer.

4.1 Tilgjengelige opplysninger dekker ikke behovene til offentlige myndigheter

Offentlige myndigheter har behov for å kunne kontrollere at lover og regler etterleves. Til dette trenger de ofte utvidet eierskapsopplysninger, opplysninger som ikke eksisterer i den formen de har behov for i dagens registre. De har utfordringer knyttet til tilgang på oppdaterte opplysninger om eiere til aksjer og eiendommer, selskaphendelser, identifisere reelt eierskap og eierskapsstrukturer, utbytte med mer. De har utfordringer knyttet til tilgang for historikk og mulighet for å sammenstille opplysninger fra andre kilder. De har også utfordringer med å få tilgang på denne typen opplysninger fra andre offentlige myndigheter som de jobber sammen med.

4.1.1 Opplysninger om eierskap til aksjer

Kartleggingen viser at mange myndigheter opplever at det er krevende å få tilgang til de opplysningene de trenger om eierskap til aksjer på en slik måte at det er effektivt for oppgaveløsningen. I denne sammenheng påpeker vi at offentlige myndigheter ofte må benytte eierskapsopplysninger som er innhentet til andre formål enn det de selv har behov for. Innrapporterte opplysninger kan være tilstrekkelig for innhentende etat, men ikke nødvendigvis for etterspørrende.



Figur 18. Utfordringer i tilgjengelig opplysninger om aksjer



Selskapenes aksjeeierbok er myndighetenes kilde til opplysninger om eierskap. Aksjeeierboken føres av selskapene selv, eller av Euronext Securities for børsnoterte selskaper. Eieren som vises i aksjeeierboken, er den nærmeste eieren. Det kan være en privatperson, et selskap eller en forvalterkonto. Kvaliteten på opplysningene i aksjeeierboken har en del svakheter når det gjelder å forstå hvem som kontrollerer et selskap:

- Identifikasjon av utenlandske eiere.
- Kompliserte eierstrukturer.
- Omsetning av aksjer som ikke registreres i aksjeeierboken.
- Aksjeeierboken viser bare forvalterkonto, ikke hvem som står bak.
- Private avtaler (aksjonæravtaler, opsjoner mm) som påvirker hvem som har kontroll over et selskap fremgår ikke av aksjeeierboken.

Det finnes i dag ikke noe offentlig tilgjengelig aksjeeierregister for offentlige myndigheter som har behov for opplysninger om eierforhold til aksjeselskaper. Private aktører tilgjengeliggjør opplysninger fra blant annet Skatteetatens Aksjonærregister og årsregnskapets noter (som igjen er innsendt til Regnskapsregisteret) via nettløsninger. Disse opplysningene kan være relativt lett tilgjengelig når det gjelder enkeltaksjer og aksjeeiere, men opplysningene er mindre anvendelige for en myndighet som har behov for å forholde seg til et stort antall eiere eller selskaper i sin oppgaveløsning. En større svakhet i disse oversiktene er at de ofte er basert på opplysninger som oppdateres kun én gang i året i forbindelse med pålagt myndighetsrapportering.

Enklere tilgang til hvem som er registrert som eier i Skatteetatens Aksjonærregister vil i mange tilfeller ikke gi myndighetene de opplysningene som er relevant for oppgaveløsningen. Dette knytter seg særlig til behovet for oppdaterte opplysninger, og svakheter knyttet til kvaliteten på opplysninger som samles inn om utenlandsk eierskap.

Kartleggingen har også avdekket at flere offentlige aktører henter opplysninger fra Foretaksregisteret for å sjekke selskapshendelser (eksempelvis ved kapitalendringer hos selskapet). Imidlertid er dette noe som må gjøres fra sak til sak, da det ikke finnes en fullstendig oversikt over kjøp og salg av unoterte aksjer. I tillegg vil opplysningene som uthentes bare angå den aktuelle selskapshendelsen, uten noen form for kontroll av om aksjeeierboken ble oppdatert i forbindelse med hendelsen. Dette resulterer i at offentlige myndigheter må benytte egne hjemler eller aksjelovens innsynhjemler for å få tilgang til aksjeeierboken.

Det foreligger flere kilder som offentlige myndigheter *kan* benytte. Imidlertid er det nødvendig med egen sammenstilling og bearbeiding for å ivareta sine oppgaver. Som allerede påpekt er dette ressurskrevende, og har en kostnad dersom private betalingstjenester benyttes.

Enkelte offentlige etater påpeker at det kan være vanskelig å få opplysninger om verdi, eiertid og aksjeklasser uten å benytte seg av hjemler for innsyn i aksjeeierboken, eller be om innsyn i avtaler som er gjort i forbindelse med kjøp og salg av aksjer.

Det er krevende å ha god oversikt over utenlandske eiere av norske aksjeselskaper. Her medfører blant annet identitetsutfordringer at det er utfordrende å vite hvem som faktisk eier en aksjepost, og særlig utfordrende blir dette i tilfeller der aksjer eies gjennom flere eierledd. Dette innebærer også at det er vanskelig å vite om det faktisk er samme utenlandske eier som eier flere norske selskap/aksjeposter. Se mer om dette nedenfor under kapittel 4.3.



Allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper som har aksjer registrert i en verdipapirsentral, for eksempel Euronext Securities Oslo (VPS) mot betaling, sikrer at selskapets aksjeeierregister kontinuerlig oppdateres. Det gir en enklere tilgang til oppdatert oversikt over alle aksjonærer som til enhver tid har eiendeler i selskapet, tidligere aksjonærer, transaksjonshistorikk og selskaphendelser på investornivå. For allmennaksjeselskaper er det plikt til å opprette et aksjeeierregister for selskapet i en verdipapirsentral, jf. allmennaksjeloven § 4-4 første ledd. Aksjeselskaper derimot, kan velge å bestemme i vedtektene at aksjene skal registreres i en verdipapirsentral, jf. aksjeloven § 4-4.

Flere offentlige myndigheter har behov for å vite om nordmenns eierskap i utenlandske selskap. Per nå har norske myndigheter begrensede muligheter til å hente opplysninger om slike forhold. Skatteetaten har tilgang til enkelte opplysninger, men dette dekker ikke det brede behovet etaten har for å behandle nordmenns investeringer i utlandet. Det er heller ikke alltid samsvar mellom hva skattepliktige oppgir på skattemeldingen og det Skatteetaten mottar av opplysninger fra utenlandske skattemyndigheter. Offentlige myndigheter, blant annet Finanstilsynet, samarbeider med tilsvarende organer i utlandet for å hente ut opplysninger om nordmenns eierforhold. Imidlertid belager de seg på manuelle prosesser for å skaffe opplysninger.

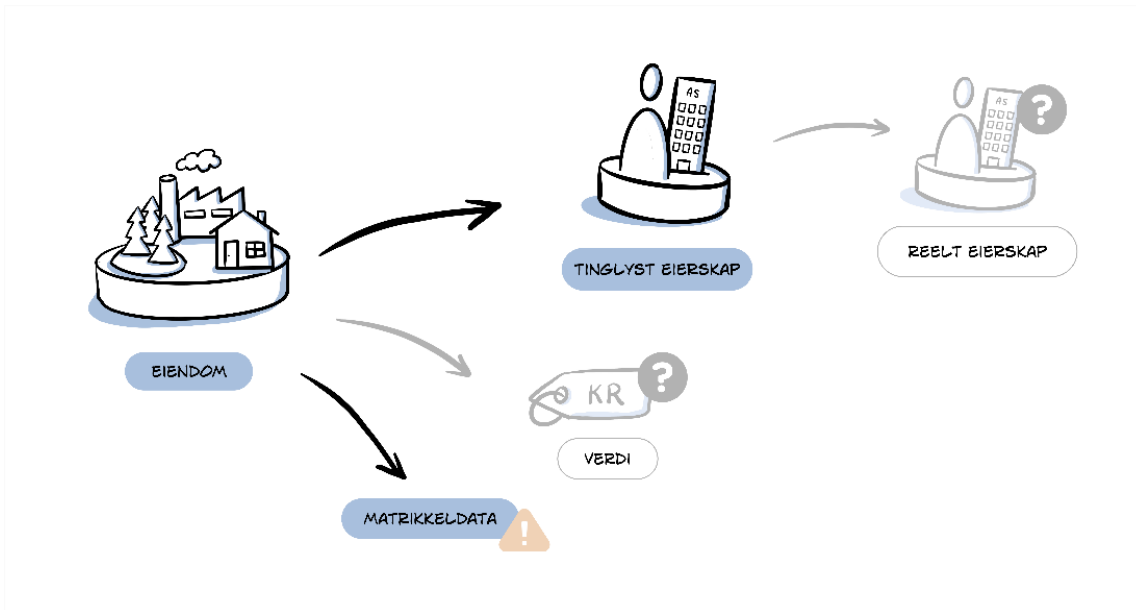
4.1.2 Opplysninger om eierskap til fast eiendom

Kartleggingen viser at mange myndigheter har behov for opplysninger om eierskap til fast eiendom. De fleste gir tilbakemelding om at de bruker oppslag i matrikkelen og grunnboken fra Kartverket for å finne tinglyst eier, men at de også må bruke andre kilder for å finne reell eier av eiendommen der tinglyst eier er forskjellig fra reell eier.

Det finnes ikke ett sentralt register som gir myndighetene opplysninger om eierskap til fast eiendom, noe som gjør at myndigheter ofte må hente opplysningene fra flere kilder for å dekke sine behov for å vite faktisk eier. Grunnboken inneholder kun tinglyste opplysninger om rettigheter i eiendommer. Formålet med tinglysing er i dag å gi eiere og rettighetshavere legitimasjon og rettsvern mot konkurrerende rettigheter i en eiendom. Selv om tinglyste opplysninger i de aller fleste tilfellene samsvarer med de reelle eier- og rettighetsforholdene, dekker ikke grunnboken i dag myndighetenes behov for en oversikt over reelle eierforhold til norske eiendommer.

I tillegg til matrikkel og grunnbok fra Kartverket, finnes det opplysninger om skattemessig eier i Skatteetatens eiendomsregister. Dette registeret skal dekke de behov som Skatteetaten har utover det som finnes i matrikkel eller grunnbok. Opplysninger om skattemessig eier fra Skatteetatens eiendomsregister er ikke tilgjengelig for andre myndigheter.

Flere myndigheter oppgir at de supplerer opplysningene fra registrene med lokal kunnskap, søk i andre åpne kilder, manuelle prosedyrer og direkte kontakt med tinglyst rettighetshaver. Dette er opplysninger og kunnskap som samles inn for spesifikke formål og som ikke blir delt med andre myndigheter eller internt i egen myndighet.



Figur 19. utfordringer i tilgjengelige opplysninger om eierskap til eiendom

Eierforhold

Kartleggingen viser at det er krevende å identifisere eier av en eiendom i de tilfellene der tinglyst eier i grunnboken ikke samsvarer med reell eier. Dette kan være tilfeller der eiendommen er omsatt og det er brukt blancoskjøte, i dødsbo der ny eier ikke er tinglyst, eller andre årsaker som gjør at reell eier ikke er tinglyst i grunnboken.

Det er også utfordrende å finne reell eier der det er et selskap som eier eiendommen og der opplysningene om hvem som eier selskapet ikke er tilgjengelig eller oppdatert. Dette tilsvarer utfordringen med å finne reell eier av aksjer. Dette inkluderer utfordringen knyttet til identifikasjon av reell eier i komplekse eierstrukturer.

Eiendommen

Opplysninger om eiendommen, f.eks. opplysninger om eiendomsgrenser, areal, bygninger, boliger og adresser, finnes i matrikkelen. Kommunen er lokal matrikkelmyndighet og har ansvaret for å oppdatere opplysninger om eiendom. Det er i dag en kjent problemstilling at flere kommuner har restanser knyttet til vedlikehold og oppdatering av matrikelopplysninger. Dette fører til at det er avvik mellom faktiske opplysninger om eiendom og det som er registrert i matrikkelen, opplysningene er mangelfulle.

Matrikkeldata av god kvalitet er viktig for Skatteetatens oppgaveløsning. Skatteetaten benytter egenskaper ved en eiendom hentet fra matrikkelen som kilde for å definere formuesobjekt og utlede eiendomstype. Det er ulike skatteregler for de ulike eiendomstypene. Mangelfulle opplysninger i matrikkelen fører til manuell saksbehandling, kontrollutslag og restanser, og er svært ressurskrevende.

En annen utfordring er ulike definisjoner av hva som utgjør en eiendom. Et eksempel på dette er hvordan matrikkelen bruker matrikkelenheter. Skatteetaten tar utgangspunkt i matrikkelen og utleder egne formuesobjekter. Når SSB lager boligstatistikk, benytter de seg av bygninger og bruksenheter. Ulike definisjoner av hva som utgjør en eiendom gir økt kompleksitet, merarbeid og reduserer anvendbarheten av opplysninger på tvers av forvaltningsområder. Det gjør også eiendomsområdet vanskeligere å forstå for både brukere og samfunnet som helhet.

Verdi

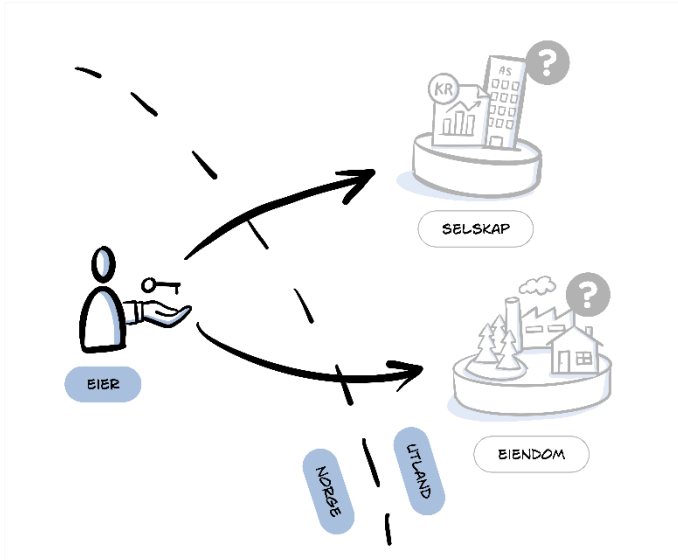


Det er flere kilder til opplysninger om verdi til fast eiendom i Norge, og det er mange offentlige og private aktører som har behov for opplysninger om eiendomsverdi. I dag benytter Skatteetaten eiendomsverdier til blant annet formuesfastsetting, gevinstbeskatning ved realisasjon og ved vurdering og iverksettelse av innfordring. Andre myndigheter som har behov for verdi på fast eiendom, er Kartverket for beregning av dokumentavgift, og SSB for utarbeidelse av statistikk.

Skatteetaten, Kartverket og SSB er bare noen av aktørene som har behov for opplysninger om eiendomsverdi. Flere aktører i samfunnet beregner markedsverdier for å ivareta behovene til for eksempel banker, forsikringsselskaper, kommuner, eiendomsmeglere, takstmenn mv. Det er en utfordring at markedsverdier ikke blir delt og gjenbrukt.

Fast eiendom i utlandet

For å sikre fastsetting av riktig skatt på inntekt og formue, har Skatteetaten behov for opplysninger om nordmenns faste eiendommer i utlandet. Selv om det finnes internasjonale utvekslingsavtaler, mottar Skatteetaten lite informasjon om eiendom i utlandet. Det innebærer at det er egenrapportering fra de skattepliktige som i hovedsak danner grunnlaget for fastsettingen, med betydelig risiko for underrapportering. Forholdene på dette området er også omtalt i rapport fra Riksrevisjonen i 2023.



Figur 20. Personer i Norge sitt eierskap i utlandet



4.2 Opplysningene er ikke oppdatert

Rapportering til det offentlige, og oppdatering av registre og kilder, skjer hovedsakelig på to måter:

- Løpende oppdatering: Det vil si at hendelser rapporteres inn etter hvert som de skjer. Hvor lenge etter at en hendelse har skjedd før de rapporteres inn varierer. Dermed er ikke registrene oppdatert til enhver tid og det er vanskelig å gi status for et gitt tidspunkt. Typiske eksempler er oppdatering av aksjeeierbøker og rapportering av selskapshendelser til Foretaksregisteret.
- Periodisk rapportering: Ved periodisk rapportering rapporteres situasjonen på et bestemt tidspunkt, og opplysningene det offentlige har viser situasjonen på dette tidspunktet. Grunnlagsdataene som skal benyttes i Skattemeldingen for inntekts og formuesskatt er en slik rapportering hvor situasjonen ved årsskiftet rapporteres inn. Dermed får vi oppdatert status for et gitt tidspunkt. Også ved periodisk rapportering rapporteres det inn i ettertid, men det går an å gjenskape situasjonen på et gitt tidspunkt. Skattemeldingen, inkluderte den ferdigstilte aksjeeieroppgaven, er et eksempel på en periodisk innrapportering. Den viser situasjonen for eierskap til aksjer og eiendom ved årsskiftet.

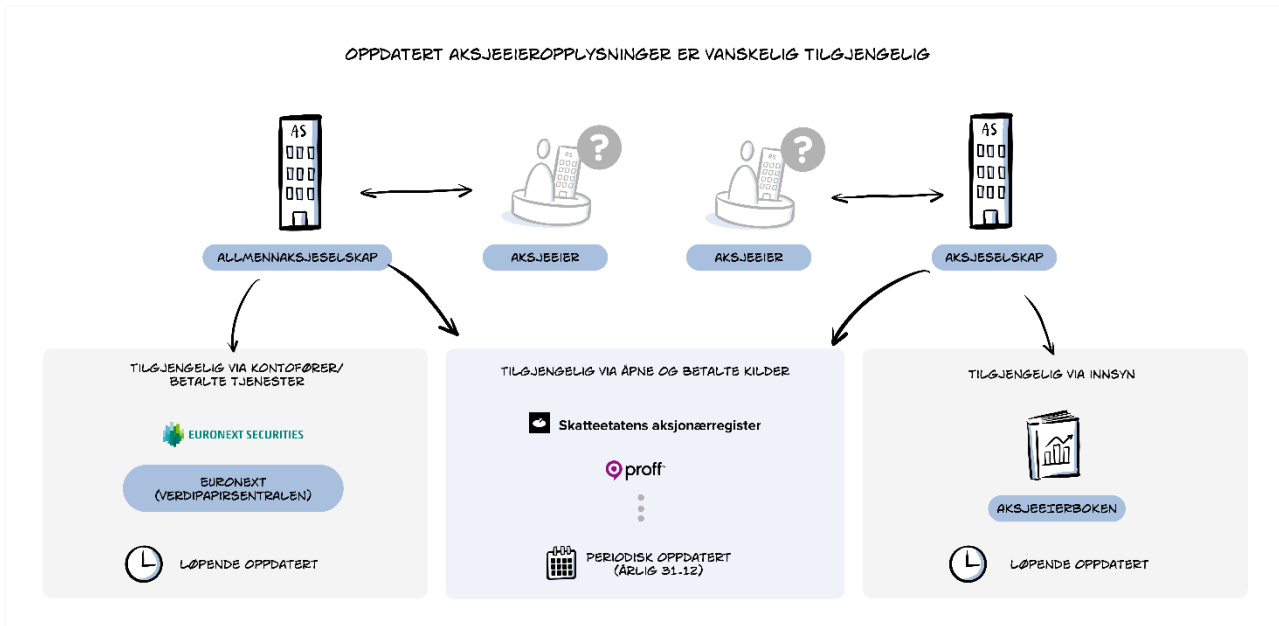
En gjennomgående utfordring er at opplysninger om eierskap til aksjer registreres i ettertid. For fast eiendom er utfordringen at reell eier kan være en annen enn tinglyst eier. I mange tilfeller er eierne selv som sender inn opplysningene. I dag har vi ikke automatisk oppdatering av offentlige registre i det hendelser skjer, noe som fører til at registrene aldri er helt oppdatert. Det er i dag en forsinkelse fra noen timer, til flere måneder eller år. Vi kan ikke vite om endringer har skjedd og om opplysningene som er registrert er korrekte.

En annen utfordring er at eierskap og disposisjonsrett til aksjer og eiendom kan reguleres av avtaler. Offentlige registre får ikke disse opplysningene og er dermed ikke oppdaterte. Det er ingen plikt til å registrere avtaler. Dermed vil det alltid være mulig at reelt eierskap er forskjellig fra det registrerte eierskapet. Aksjonæravtaler er en slik avtale. En aksjonæravtale er en avtale mellom aksjonærer, eller aksjonærer og tredjepart, som setter føringer for hvordan partene skal forholde seg til hverandre. Aksjeloven inneholder få regler om aksjonæravtaler, så det er avtaleloven og alminnelige kontraktsrettslige prinsipper som fastlegger aksjonæravtalens rettslige stilling. Det vil si at en aksjonæravtale har samme rettslige status som enhver annen avtale.

Ikke oppdaterte registre skaper også utfordringer ved anskaffelser og vurdering av habilitet. Ved anskaffelser kan det offentlige ikke være helt sikre på hvem som er eier av selskapet i det kontraktene inngås. I forvaltning og politikk kan det være habilitetsproblematikk som ikke er synlig på det tidspunktet vurderingen foretas.

Aksjer

Det er en hovedutfordring at oppdatert eierskapsopplysninger er vanskelig tilgjengelig. Det finnes mange kilder til eierskap til aksjer, men i dag finnes det ikke en offisiell autoritativ kilde som gir oppdatert oversikt over hvem som eier aksjer i et aksjeselskap.



Figur 21. Kilder til aksjeeieropplysninger

Hovedkilden til oppdaterte aksjeeieropplysninger er i dag selskapenes egne aksjebøker. Alle selskaper plikter å føre en aksjeeierbok og innføre eierskifter. Det er erverver (som regel en kjøper) av en aksje som skal melde dette til selskapet, men det er ingen krav til hvor fort dette skal skje. Når selskapet får beskjed om eierskiftet, skal de innføre dette i aksjeeierboken uten opphold. Siden det er erverver som skal melde eierskiftet til selskapet kan det ta tid fra eierskiftet er gjennomført til det er innført i aksjeeierboken. Dermed kan aksjeeierboken vise utdaterte opplysninger.

For ASA og de børsnoterte selskapene har verdipapirregisteret hos Euronext Securities VPS en oppdatert oversikt over eierforhold. Her er det flere måter å få tilgang på eierskapsopplysninger. Enten ved å henvende seg til Euronext Securities med egne hjemler, kontakte aksjeselskapet for innsyn i aksjeeierboken eller kjøpe disse opplysningene gjennom private aktører.

Når et selskap blir stiftet skal det nye selskapet meldes til Foretaksregisteret innen tre måneder etter at stiftelsesdokumentet er signert, jf. aksjeloven § 2-18 første ledd. Vedlagt denne meldingen følger stiftelsesdokumentet som inneholder opplysninger om blant annet stiftere, aksjeklasser og aksjekapital. Dersom selskapet ikke er meldt til Foretaksregisteret innen fristens utløp, kan registrering av selskapet ikke finne sted, jf. aksjeloven § 2-18 tredje ledd.

Dette medfører at Foretaksregisteret er oppdatert ved stiftelse og nyregistrering av et selskap, jf. 3-månedersfristen. Etter at det nystiftede selskapet er registrert kan aksjeeieropplysningene endre seg. Stiftelsesdokumentet er derfor et øyeblikksbilde som gjenspeiler aksjeeierne per stiftelsesdatoen. Det er ingen krav om at disse opplysningene meldes til Foretaksregisteret, da selskapet selv er ansvarlig for å føre endringer i aksjeeierboken.

En rekke selskapshendelser som blir vedtatt på selskapets generalforsamling skal meldes til Foretaksregisteret. Dette omfatter blant annet splitting av aksjer, endring av aksjekapital, fusjon, fisjon, tegningsretter eller etablering av nye aksjeklasser. Melding skal skje innen ulike frister, men det er på det rene at selve nytegningen av aksjer og registreringen i Foretaksregisteret ikke foregår i en simultan prosess. Det vil derfor oppstå et tidsmessig gap mellom generalforsamlingens beslutning og registrering av



beslutningen. Disse selskapsendringene må registreres i Foretaksregisteret for å få rettskraft.

I teorien vil Skatteetatens Aksjonærregister ha en komplett oversikt over eierskap til aksjer og eiendom 31.12 hvert år. I praksis er informasjonen som Skatteetaten mottar ikke oppdatert, til dels mangelfulle, motstridende og for kompleks til å finne sammenhenger i. Dette fører til at det ikke er mulig å gi en fullstendig oppdatert og korrekt oversikt over eiere basert på Skatteetatens sine data alene.

Felles for disse eksemplene er at det ikke er noe krav om oppdatering når hendelsen skjer av registre, og at det er den registrerte som sender inn opplysningene. Dermed vil opplysningene i registrene alltid ligge i etterkant av nye hendelser.

Eiendom

I FREM-rapporten beskriver Skatteetaten behov for opplysninger som knytter eier og eiendom sammen. Det er behov for opplysninger om eierskap til eiendom i Norge, og det er behov for opplysninger om nordmenns eierskap til eiendom i utlandet. En av hovedutfordringene er at man ikke har tilstrekkelig oversikt over og innsikt i reelt eierskap til fast eiendom.

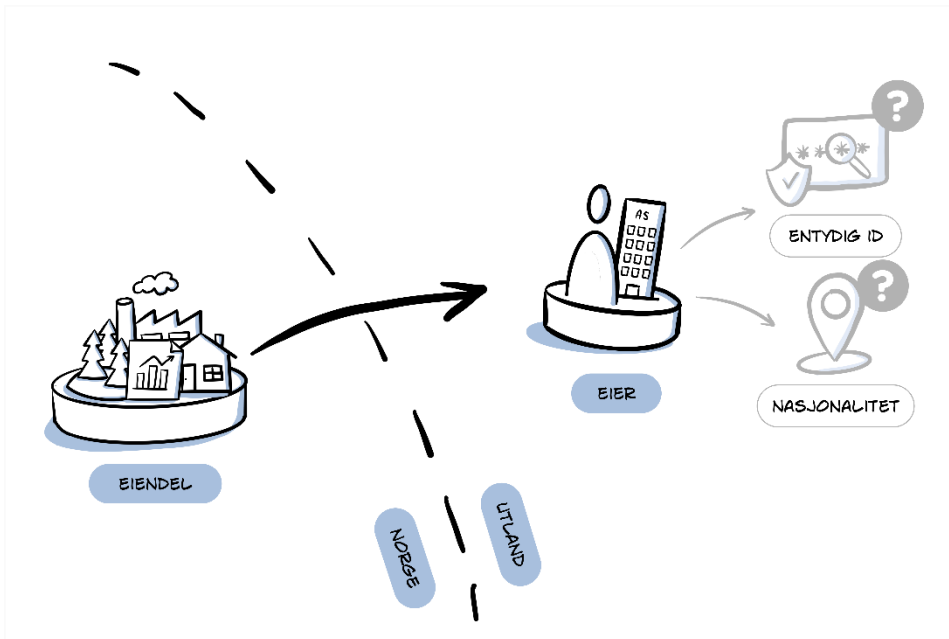
I dag er det ingen autorativ kilde til opplysninger om reelt eierskap til eiendom i Norge. Hovedkilden til eierskapsopplysninger om eiendom er grunnboken. I og med at det ikke er tinglysningsplikt i Norge, fører det til at en del eiendomsoverdragelser ikke blir tinglyst. Det understrekes likevel at de aller fleste overdragelser blir tinglyst. Tinglyste eierforhold i grunnboken er offentlige tilgjengelige.

Selv om det ikke foreligger en plikt til å tinglyse eierskap til fast eiendom, har alle som er skattepliktige til Norge en plikt til å oppgi alle eiendommer vedkommende eier til Skatteetaten. I dag må dette oppgis i de skattepliktiges skattemelding. Skatteetaten mottar årlig ca. 18 000 påstander om annet eierforhold enn det tinglyste. Disse opplysningene lagres i Skatteetatens eiendomsregister. Som nevnt tidligere er skattemeldingen en periodisk rapportering som gir et bilde per 31.12 hvert år. Dette gjør at Skatteetatens eiendomsregister har oversikt over en god del reelle eierskap til fast eiendom der disse avviker fra det som fremgår av tinglysningen. Da disse er knyttet til en periodisk årlig rapportering fanger man ikke opp ikke tinglyste eiendomsoverdragelser gjennom året. Skatteetaten deler ikke per i dag opplysninger om reelt eierskap til eiendom.

Det er en utfordring ved dagens situasjon at det ikke finnes en kanal eller et sted hvor man kan rapportere om eierskifter som ikke tinglyses i sanntid, altså når overdragelsen finner sted. Det er heller ikke en plikt til å rapportere eiendomsoverdragelser. Som et resultat av dagens situasjon er det ikke mulig å vite om eierskapsopplysninger til eiendom er oppdatert.



4.3 Manglende identifisering av utenlandske eiere



Figur 22: Utenlandsk eierskap til aksjer og eiendom i Norge

Økt internasjonalisering og globalisering påvirker også området for eierskap. Samfunnsutviklingen går i retning av flere utenlandske personer og selskaper med eierskap i Norge. I dag har vi ikke en entydig identifisering av utenlandske eiere og utenlandske selskaper. Dette er en utfordring.

For personer bosatt eller som oppholder seg i Norge har myndighetene god oversikt over identiteten da de er registrert i Folkeregisteret med fødselsnummer eller d-nummer. Myndighetene har også god oversikt over identiteten til norskregistrerte selskaper. Her baserer myndighetene seg på Enhetsregisteret hos Brønnøysundregistrene.

Der eiendeler i Norge er eid fra utlandet, mangler det ofte entydig identifikasjon av eieren. Det gjelder blant annet i disse tilfellene:

- Utenlandske selskaper uten norsk organisasjonsnummer er kun identifisert ved navn og løpenummer i grunnbok og skatteetatens aksjonærregister
- For utenlandske stiftere av norskregistrert selskap oppgis fødselsnummer/d-nummer dersom dette eksisterer. Ellers er det tilstrekkelig med navn og fødselsdato.
- For personer med rolle i selskapet, for eksempel styreleder, er det krav om d-nummer eller fødselsnummer.
- I Register over reelle rettighetshavere oppgis fødselsnummer/d-nummer dersom det eksisterer. Også her er det tilstrekkelig med navn og fødselsdato.

Dette innebærer at en og samme eier kan være registrert med flere ulike løpenummer eller identifikatorer. For utenlandske selskaper finnes det ofte ingen registrert adresse, eller informasjon om hvem som signerer på vegne av selskapet. Dette gjør det vanskelig å koble data, og få oversikt over hva den utenlandske eieren eier av verdier i Norge. Det er heller ingen opplysninger om bakenforliggende eiere. Dersom det utenlandske selskapet skifter navn eller fusjonerer/fisjonerer, er det utfordrende å fange opp, og det vil skape ytterligere problemer for identifiseringen.



Tilsvarende gjelder for personer. Når myndighetene ikke har en felles identifikator som anvendes på tvers av etatsgrensene skaper dette utfordringer når person eller selskap samhandler med flere myndigheter. Personen blir ikke gjenkjent og nye brukerprofiler skapes. Denne utfordringen gjelder for de som ikke har fødselsnummer eller d-nummer. Det blir vanskelig å få oversikt ved å søke på navn eller annen identifikasjon for å se hvilke eiendeler utenlandske personer har i Norge. For offentlige myndigheter blir det utfordrende å gjenkjenne utenlandske personer på tvers av systemer og etatsgrenser. Offentlige myndigheter har begrenset med opplysninger om utenlandske eiere av eiendeler i Norge og det er fare for at dette kan utnyttes av personer som for eksempel ønsker å skjule å verdier.

Systemet med forvalterkonti når utenlandske personer eller selskaper kjøper aksjer i norske børsnoterte selskaper, er et system hvor eiers identitet ikke framgår, og er en felles utfordring for flere myndigheter, bl.a. Skatteetaten, SSB, Økokrim og Finanstilsynet.

Digital wallet

Et initiativ som vil gjøre det enklere å identifisere seg elektronisk (eID) på tvers av Europa. Det innebærer at eID fra land gir tilgang til offentlige tjenester i andre land. Tilsvarende for virksomheter med unik digital ID for virksomheter (ODI/Legal Person PID) i Europa.

OECD FTA (Forum of taxfree administration)

Arbeider med digital identitet på tvers av landegrenser knyttet til skatteformål. OECD FTA ser bl. a. på standarder og konsepter for digitale tjenester på tvers av landegrenser. Et aktuelt område er utleie av bolig på globale plattformer.

Det er krevende å utvikle et godt system for sikker identifisering av personer over landegrensene. For flere større land er folkeregistrering og deling av personidentifikator vanskelige områder med streng regulering/klare begrensninger. Det er behov for å styrke det internasjonale samarbeidet for å etablere sikker identifisering av eiere på tvers av landene. Det er en økende erkjennelse av at dette er viktig. Det pågår arbeid både i regi av EU og OECD.

Det er en felles utfordring at vi mangler entydig og sikker identifisering av utenlandske eiere. Samme selskap eller person kan dermed bli oppført med forskjellige identifikatorer i et norsk register. Vi får ikke en samlet oversikt over eierskapet til utenlandske

personer og selskaper på tvers av norske aksjeselskaper, noe som kan medføre feil saksbehandling. Det mangler både informasjonsgrunnlag og prosesser for å kunne utføre bedre identifisering av utenlandske aksjeeiere og selskaper. Uten en sikker ID vil utvikling av automatiserte prosesser være vanskelig.



4.4 Konsern og kompliserte eierstrukturer

Kartleggingen viser at det kan være utfordrende å få oversikt over nødvendige eierskapsopplysninger i tilfeller med konsern og kompliserte eierstrukturer. Ofte må det brukes flere kilder for å få oversikt, og sammenstillingen skjer i stor grad manuelt. Nedenfor pekes det på utvalgte risikoområder hvor konsernstrukturer og andre komplekse eierstrukturer er en utfordring.

4.4.1 Konsernstrukturer

Hvis selskapet inngår i et konsern, skal det leveres konsernmelding til Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 fjerde ledd. Hvilke opplysninger som skal meldes og når de skal meldes er beskrevet i forskrift om registrering i Enhetsregisteret §§ 3 til 7. Formålet med opplysningene som Enhetsregisteret samler inn er å registrere at det finnes et konsern, hvem som inngår og eier- og/eller innflytelsesandel den enkelte har. Imidlertid etterleves registreringsplikten i liten grad. Begrunnelsen for den manglende etterlevelsen er sammensatt, men brukere påpeker at kvaliteten på opplysninger om konsern i Enhetsregisteret oppleves som utilstrekkelig, som følge av manglende rapportering og oppdatering. Dette medfører at det kan være vanskelig å få oversikt over eierstrukturer og konsern hvis det ikke er gitt opplysninger om dette i årsregnskap eller ved melding til Enhetsregisteret.

Skatteetaten får opplysninger om konsern i skattemeldingen, men kan ha behov for supplerende informasjon fra andre kilder, for eksempel i forbindelse med kontroller. Det samme gjelder tilsynsmyndigheter, for eksempel Finanstilsynet, som må hente opplysninger direkte fra selskapene eller via private tilbydere (Proff, Dun & Bradstreet osv.). Dette er en tidkrevende, ressurskrevende og manuell prosess.

Mange konsernforhold kan utledes direkte fra eierskapsopplysninger slik den fremgår av aksjeeierboken, mens andre konsernforhold er mer komplekse å avdekke, blant annet på grunn av ulike stemmeandeler i aksjeklasse. Dette er en medvirkende årsak til at bedriftenes konsernrapportering fremstår som fragmentert og lite sammenhengende, der flere informasjonselementer blir etterspurt flere ganger av det offentlige.

Problemstillingen gjør seg også gjeldende når det er behov for å identifisere indirekte eiere utenfor konsern. Register over reelle rettighetshavere vil ha opplysninger om dette når det trer i kraft, men det vil også være indirekte eiere som ikke identifiseres der, for eksempel som følge av at eierandelen er lavere enn 25 %. I intervju og svar på spørreskjema, har flere offentlige etater påpekt at det er behov for en lavere terskelverdi da de gjør kontroller etter hvitvaskingsregelverket og ikke etter 25 %-terskel etter lov om reelle rettighetshavere.

4.4.2 Eierstrukturer over landegrenser

Kompliserte eierstrukturer på tvers av landegrenser fører til lite transparens og kan ha tilslørende effekt. Disse jurisdiksjoner omtales gjerne som lavskattelend, internasjonale finanssentre eller skatteparadis. Et nyere begrep er «investment hubs», som kjennetegnes ved at utenlandske direkteinvesteringer betydelig overstiger jurisdiksjonens brutto nasjonalprodukt. Økt internasjonalt samarbeid på skatte- og anti-hvitvaskingsområdet, har gitt større åpenhet om hvem som er reelle eiere av verdier i slike jurisdiksjoner. Særlig innføringen av OECDs Common Reporting Standard (kjent som «CRS») har trolig redusert andelen av verdier som unndras beskatning. Kompliserte eierstrukturer som er egnet til å skjule hvem som er den reelle rettighetshaveren til verdiene, kan være svært ressurskrevende å avdekke. Det finnes ikke en kilde som gir det komplette bildet. I stedet må offentlige myndigheter innhente opplysninger fra mange ulike kilder,



herunder egne data, slik som registre, tredjepartsinformasjon og fra selskapene. Arbeidet i hver enkelt sak er ressurskrevende.

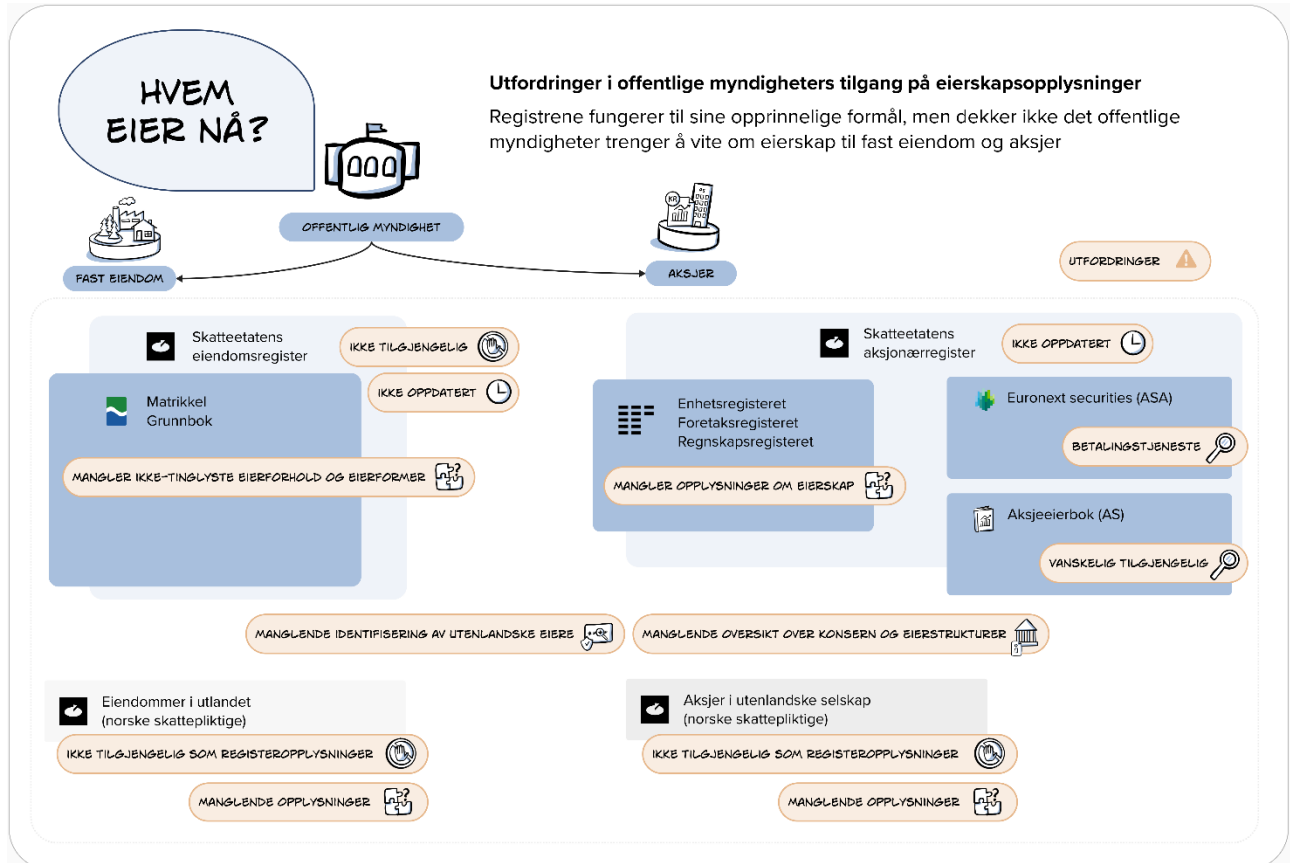
For offentlige myndigheter som behøver oversikt over eierne av et selskap kan det være nødvendig å kartlegge kompliserte eierstrukturer, inkludert utenlandske eiere.

Mange konsernforhold kan utledes direkte fra eierskapsopplysninger slik den fremgår av aksjeeierboken, mens andre konsernforhold er mer komplekse å avdekke, blant annet på grunn av ulike stemmeandeler i aksjeklasser. Dette er en medvirkende årsak til at bedriftenes konsernrapportering fremstår som fragmentert og lite sammenhengende, der flere informasjonselementer blir etterspurt flere ganger av det offentlige.

Lettere tilgang til eierstrukturer kan lette arbeidsbyrden for offentlige myndigheter. Problemstillingen og behovet må sees i lys av behovet for å identifisere utenlandske eiere.

4.5 Oppsummering

Vi har gjort rede for en rekke utfordringer knyttet til tilgangen på eierskapsopplysninger. De tilgjengelige offentlige registrene fungerer til sine opprinnelige formål, men dekker ikke det offentlige myndigheter trenger å vite om eierskap til fast eiendom og aksjer. Figuren nedenfor oppsummerer utfordringene myndighetene har når de trenger svar på hvem som eier nå. Registrene inneholder delvis overlappende opplysninger som i ulik grad er tilstrekkelig oppdatert, tilgjengelig og relevant for deres behov. I tillegg har de behov for ytterligere opplysninger som ikke er tilgjengelige som registeropplysninger.



Figur 23. Utfordringer i offentlige myndigheters tilgang på eierskapsopplysninger



5 Muligheter for standardisering og felles løsninger

5.1 Innledning

Vi har i kapittel 2 beskrevet offentlige myndigheters bruk av eierskapsopplysninger. I kapittel 3 er det nærmere redegjort for hvilke kilder til eierskapsopplysninger offentlige myndigheter bruker. I kapittel 4 peker vi på felles utfordringer de offentlige myndighetene har knyttet til tilgjengelige opplysninger om eierforhold til aksjer og fast eiendom.

Kartleggingen viser at offentlige myndigheter har behov for fullstendige, oppdaterte og troverdige opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom i mange sammenhenger.

I dette kapittelet peker vi overordnet på muligheter for standardisering og felles løsninger som kan bidra til å løse dagens mangler og felles utfordringer. Dette skal ikke forstås som konkrete forslag til nye løsninger, men som skisser til hvordan felles utfordringer og sammenhenger kan håndteres i et videre arbeidet.

Vi skisserer et målbilde for deling og gjenbruk av data og samspill mellom fulldigitale løsninger som er knyttet sammen i et godt fungerende økosystem, herunder mulighetene som ligger i digitaliseringen av næringslivets prosesser og håndtering av opplysninger.

Vi tar også opp muligheter for videreutvikling og bedre samordning med utgangspunktet i dagens plikter og løsninger, og at gode opplysninger om eierskap forutsetter grunnleggende kvalitet i registrene som håndterer opplysninger om selskapene i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, om eiendommene i matrikkelen og om personer og selskaper som eiere i henholdsvis Folkeregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.

Vi indikerer også et behov for standardisering og bedre håndtering av mangler knyttet til identifiserende opplysninger om utenlandske eiere og opplysninger om konsern og eierstrukturer.

5.2 Muligheter for standardisering og felles løsninger

5.2.1 Identifiserende opplysninger om eier

Det er behov for troverdige og oppdaterte opplysninger om eiere. Det innebærer at opplysninger om samme eier bør registres på en enhetlig standardisert måte i felles løsninger for identifiserende opplysninger, og at løsningene for eierregistrering, både til aksjer og fast eiendom, alltid henter oppdaterte opplysninger om eier fra en felles løsning for dette. For de fleste personer vil dette være Folkeregisteret i Skatteetaten og for virksomheter vil dette være Enhetsregisteret og Foretaksregisteret hos Brønnøysundregistrene.

Disse registrene inneholder ikke opplysninger om alle utenlandske eiere av fast eiendom og aksjer. Det innebærer blant annet at det i dag brukes systeminterne løpenumre i både grunnboken og i Skatteetatens Aksjonærregister for å registrere identifiserende opplysninger om utenlandske eiere uten fødselsnummer, d-nummer eller organisasjonsnummer. Dette er lokalt registrerte opplysninger om eierne, som det er vanskelig å holde oppdatert. Bruken av løpenummer innebærer også at den samme utenlandske eieren får et eget løpenummer for hver eierposisjon den har i Norge, noe som gjør det svært krevende å identifisere at det faktisk er samme eier i ulike sammenhenger. Dette innebærer at det i neste ledd er komplisert å identifisere eierstrukturer, og spore eierskap gjennom flere ledd.



Håndtering av identifiserende opplysninger om utenlandske eiere er trukket frem som en felles utfordring, som det i det videre arbeidet må utredes hvordan kan løses på en bedre måte. Dette arbeidet må blant annet ses i sammenheng med annet tilsvarende og relevant arbeid for håndtering av identifiserende opplysninger, som ID3-utredningen, EIDAS 2.0, digitale lommebøker for personer og virksomheter og integrasjonsarbeidet mellom europeiske virksomhetsregistre (BRIS). Dette er alle initiativ med analoge eller tilgrensende problemstillinger og kan være både premissgivende og en del av svaret på nye standardiserte og felles løsninger for registrering av identifiserende opplysninger om utenlandske eiere.

Bedre og permanente nasjonale løsninger antas å ta tid. På kort sikt bør det vurderes løsninger som sikrer bedre håndtering og sammenheng for aksjer og fast eiendom.

5.2.2 Konsern og eierstrukturer

Det er behov for å se på standardisering og mulig felles løsninger for rapportering og forvaltning av opplysninger om konsern og eierstrukturer.

Konsernmeldingen til Enhetsregisteret etterleves ikke av alle som plikter å sende inn melding. For det videre arbeidet bør det både ses på muligheter for å gjøre etterlevelsplikten enklere for selskapene, og vurdere hvordan reglene for manglende etterlevelse skal håndheves av Enhetsregisteret. Det bør også ses på om nye og bedre løsninger for rapportering av direkte eierskap til aksjer gjør det er mulig og hensiktsmessig, å legge opp til felles løsninger med mer støtte for avledning av konsern og eierstrukturer. Det kan redusere behovet for direkterapportering av konsernforhold.

Det burde ses på fellestrekkene mellom konsernrapporteringen til Enhetsregisteret og behovene ulike myndigheter har for å vite konsernstrukturer og indirekte eierskap i forbindelse med deres utøvelse av offentlig myndighet. Slik vil man kunne samordne og standardisere rapporteringsplikter og ivareta «kun én gang»-prinsippet på en hensiktsmessig måte for brukerne.

For det videre arbeidet bør det også sees på mulighetene for å benytte eller berike Register over reelle rettighetshavere.

Avslutningsvis påpekes det at det bør vurderes å se på mulighetene for å innhente strukturert informasjon om eierstrukturer i utlandet. Endringen knyttet til deling av opplysninger om eneeier i BRIS er en mulig struktur som kan utforskes for deling av mer eierskapsopplysninger fra utlandet.

Det er i tillegg et behov for å vurdere hvordan eierskap gjennom forvaltere og fond kan gjøres mer tilgjengelig og knyttes sammen med andre opplysninger om konsern, eierstrukturer og opplysninger om reelle rettighetshavere.

5.2.3 Opplysninger om eierskap og selskapet som eiendel

Det er en sterk sammenheng mellom kvaliteten på registrerte opplysninger om selskapet og muligheten for kvalitet i registrerte opplysninger om eierskap til aksjene i selskapet.

For å kunne registrere fullstendige, oppdaterte og troverdige opplysninger om eierskap til aksjer, må registreringen av opplysningene om selve selskapet også være fullstendig, oppdatert og troverdig.



En korrekt oversikt over aksjeeieropplysninger skal finnes i aksjeeierbok hos selskapet eller i aksjeeierregister hos en verdipapirsentral. Denne informasjonen må til enhver tid være synkronisert og i samsvar med endringer hos selskapet som har betydning for eierskapsregistreringen, blant annet endringer i antall aksjer ved sletting, splitt, spleis, emisjoner, konverteringer, fusjoner, fisjoner mv.

Forholdene hos selskapet med hensyn til aksjeklasser og antall aksjer, og den godkjente registreringen av dette i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, bør være den autoritative kilden til oppsettet av en korrekt registrering av aksjeeieropplysninger. For å sikre konsistens og kvalitet må det derfor være en svært nær digital knytning mellom de til enhver tid godkjente og registrerte opplysningene om selskapet i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret og selskapets aksjeeierbok.

Både opplysningene om selskapet og stiftelsesdokumentet registreres i dag samlet i Foretaksregisteret når selskapet registreres første gang. Dette medfører at aksjeeierboken ved stiftelse og stiftelsesdokumentet ved registreringstidspunkt i Foretaksregisteret er én-til-én forhold. Deretter vedlikeholdes ikke endringer i eierskapsforhold i Foretaksregisteret.

Det er det enkelte selskap som både har ansvaret for å melde endringer om selskapet til Foretaksregisteret og føre en korrekt og oppdatert aksjeeierbok, og det kan synes som at det er en forutsetning for bedre tilgang til opplysninger om eierskap til aksjer at aksjeeierbøkene føres digitalt hos selskapene og at de gjøres tilgjengelig på en standardisert måte. Dette gir muligheter for nye og felles løsninger for innhenting av eller oppslag i eierregistreringene.

Eventuelle nye løsninger må både støtte oppslag på et selskap og dens eiere, men også oppslag på eier som viser eierens eierskap til aksjer i ulike selskaper. Det vil trolig være behov for en ny felles løsning for oppdatert eierskap til aksjer.

Det har de siste årene vært en økning i både utviklingen og utbredelsen av sluttbrukersystemer som støtter selskapene sin egen håndtering av plikter og rapportering knyttet til både selskapshendelser og eierskap. Flere systemer støtter f.eks. registrering av opplysninger til og innrapportering av aksjonærregisteroppgaven til Skatteetaten, som i praksis er en årlig etterrapportering som krever korrekt registrering av både opplysninger om selskapshendelser og endringer i eierskap det siste året.

For å få til en mer effektiv håndtering av opplysninger til dagens rapporteringskrav, f.eks. til aksjonærregisteret, utvikler sluttbrukersystemene allerede bedre støtte for føring av digital aksjeeierbok og håndtering av endringer i selskapet. Vi kan legge til grunn at denne utviklingen fortsetter og at sluttbrukersystemene vil støtte en hendelsesbasert håndtering. Det bør derfor være et klart mål at alle selskaper løpende fører opplysninger om selskapsendringer og eierskap til aksjer digitalt og rapporterer eller gjør disse tilgjengelig fra et sluttbrukersystem.

Fra inntektsåret 2023 vil det være pliktig for aksjeselskaper å rapportere skattemeldingen fra et sluttbrukersystem. Det betyr at i løpet av 2024 så må i praksis alle aksjeselskaper ha et sluttbrukersystem. De fleste leveres som skytjenester som tilbyr ulike pakker av tjenester, så utbredelsen og tilbudet for å støtte selskapene i digital føring og rapportering vil stadig bli bedre.

Dette vil legge til rette for utvikling av gode digitale tjenester med støtte fra profesjonelle aktører i næringslivet som i mange tilfeller sørger for eller bistår selskapene i slike prosesser, som regnskapsførere, revisorer eller advokater. Disse aktørene har allerede av egeninteresse digitalisert flere av sine prosesser for

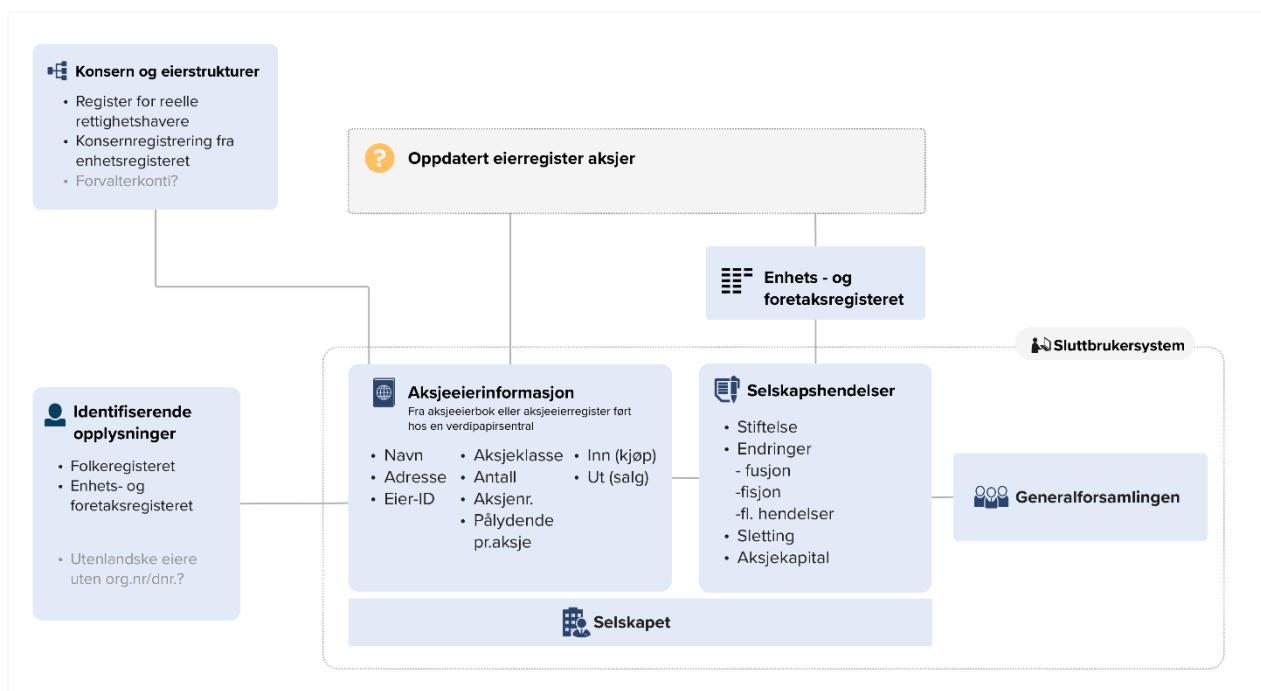


håndtering av disse opplysningene og prosessene, og den digitale samhandlingen med selskapene. Det bør kunne legges til grunn at digitaliseringen av dette området vil utvikles videre de kommende årene.

Denne utviklingen gir muligheter for at felles offentlige løsninger kan integreres i et fremvoksende digitalt økosystem og løpende motta oppdaterte opplysninger fra allerede etablerte digitale systemer og prosesser for håndtering av selskapsopplysninger i næringslivet. Der hvor de relevante opplysningene og prosessene for å håndtere disse allerede finnes i næringslivets egne systemer, så vil det være et godt grunnlag for en mer løpende og omfattende rapporteringsplikt til offentlige registre uten at dette behøver å øke rapporteringsbyrden vesentlig. Regnskap Norge peker i sin Forenklingsrapport av 2023 på hendelsesbasert og samordnet rapportering for aksjeeierbok, aksjonærregister og eierskapsregister som et forenklingstiltak for næringslivet, som kan redusere rapporteringsbyrdene.

Samordning og standardisering av ulike myndigheters behov og krav vil være forenklende både for de som skal utvikle systemer og for de som skal rapportere opplysninger. Det vil være et godt utgangspunkt for samarbeid med næringslivet om en mer effektiv, samordnet og helhetlig videreutvikling og digitalisering til gjensidig nytte for både borgere, næringslivet og myndighetene.

Følgende figur viser behovet for å standardisere og mulige felles løsninger for å dekke myndighetenes behov for å vite eierskap til aksjer.



Figur 24. Figuren viser opplysninger som kan standardiseres opp mot eksisterende registre og et eventuelt nytt eierregister for aksjer

5.2.4 Opplysninger om eierskap og fast eiendom som eiendel

Det er en sterk sammenheng mellom kvaliteten på registrerte opplysninger om fast eiendom i matrikkelen og grunnboken, og muligheten for kvalitet i registrerte opplysninger om reelt eierskap til fast eiendom. Det er nødvendig å standardisere data om eiendom, eierformer og eierskap til eiendom samt definere hvilke fellesløsninger som skal være autorative kilder for opplysninger om eiendom i Norge.



Et enhetlig, oppdatert og fullstendig register over eiendom

For å kunne registrere fullstendige, oppdaterte og troverdige opplysninger om reelt eierskap til fast eiendom, må registreringen av opplysningene om selve eiendommene og eierformene også være fullstendig, oppdatert og troverdig.

En korrekt og oppdatert eierregistrering for fast eiendom må til enhver tid være synkronisert og i samsvar med registrering av eiendomsendringer som har betydning for eierskapsregistreringen, blant annet oppdelinger, sammenslåinger og seksjonerings av eiendommer.

Det er den enkelte kommune som plan- og bygningsmyndighet og matrikkelfører som har ansvaret for å føre korrekte og oppdaterte opplysninger om eiendommene i sin kommune i matrikkelen hos Kartverket, og det er det enkelte borettslag som har ansvaret for å sende inn korrekte og oppdaterte opplysninger om borettenene i sitt boligselskap for tinglysning og registrering i grunnboken hos Kartverket.

Disse registreringene av opplysninger om eiendommene og eierformene, må danne et felles og standardisert grunnlag og oppsett for registreringene av reelt eierskap til fast eiendom. Kvalitetsutfordringer i dette grunnlaget vil gi kvalitetsutfordringer i eierskapsregistreringen. Digitaliseringen av blant annet byggesaksbehandlingen i kommunene vil derfor være et viktig bidrag til en mer oppdatert og korrekt ført matrikkel.

Sammenheng mellom eiendomsregister og eierskapsregistrering

Det er registreringen av opplysninger om selve eiendommene og eierformene, for eksempel boretter i boligselskaper, som gir det korrekte grunnlaget for eierregistreringen til fast eiendom. Det må derfor være en svært nær knytning mellom de til enhver tid registrerte opplysningene om eiendommene, eierformene i matrikkelen og grunnboken, og en mulig felles løsning for standardisert og fullstendig registrering av opplysninger om reelt eierskap til fast eiendom.

Det er en utfordring at det er flere eierformer til fast eiendom som i dag ikke blir registrert som en entydig eiendel på en felles og standardisert måte, blant annet eierrettigheter i boligaksjeselskaper og kjøp på prospekt. Dersom felles løsninger fremover tilrettelegger for en standardisert registrering av flere eierformer som en egen definert form for eiendel i fast eiendom, tilsvarende som for boretter i borettslag, så vil det gi grunnlag for en mer fullstendig og standardisert felles registrering av både faktisk, direkte og indirekte eierskap til fast eiendom.

Registrering av reelt eierskap til eiendom

Det er en utfordring for korrektheten til eieropplysningene til fast eiendom, at tinglyst eier i grunnboken ikke alltid er det reelle eierskapet til eiendommen. Det er heller ingen samordnet plikt til registrering av faktisk eierskap til fast eiendom. En mulig ny felles løsning for dette kan være å utvide omfanget av registreringer i grunnboken, registrere eierskap i matrikkelen, eller i et nytt eierregister med et avklart forhold til grunnboken og tinglyste eierregistreringer. Et eventuelt nytt register for eierregistrering vil på samme måte som grunnboken måtte være tett knyttet til opplysningene om selve eiendommene fra matrikkelen. Eventuelle nye løsninger må både støtte oppslag på en fast eiendom og vise dens eiere, men også oppslag på eier som viser eierens eierskap til ulike eiendommer. Valg av løsning for registrering av reelt eierskap må utredes nærmere da det vil kreve endring av flere lover og forskrifter.

Det bør være tydelig definert og standardisert hvilke opplysninger, eierformer og eiendeler til fast eiendom det skal være en plikt å registrere eierskap til. Dette vil legge til rette for utvikling av gode digitale tjenester for

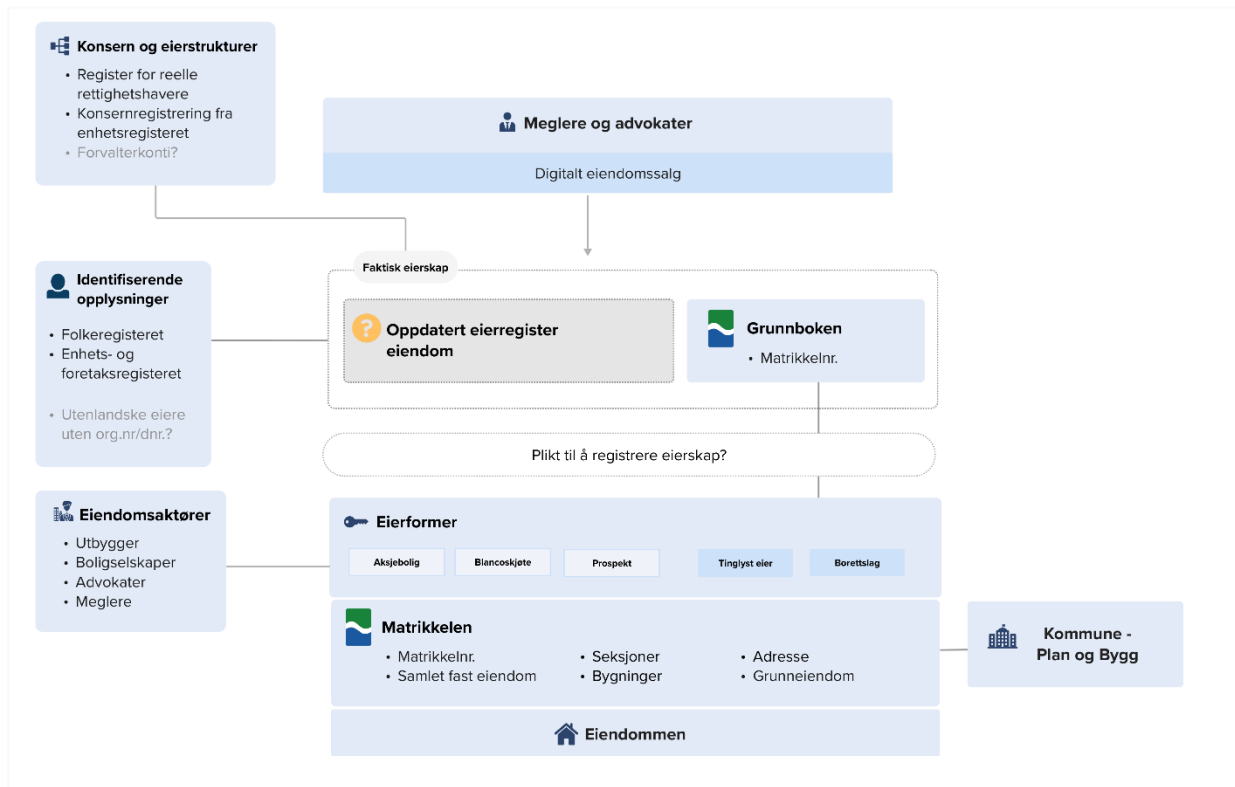


innrapportering av eierrettigheter og endringer i eierskapet til disse fra profesjonelle aktører i næringslivet som i de fleste tilfeller forestår eller bidrar i slike prosesser. Eksempel på slike aktører er eiendomsめglere, advokater, eiendomsutviklere, boligselskaper og forretningsførere. Disse aktørene har allerede av egeninteresse digitalisert flere av sine prosesser for håndtering av disse opplysningene. Det bør kunne legges til grunn at digitaliseringen av både data og prosesser for forvaltning og omsetning av eiendom vil utvikles videre de kommende årene.

Denne utviklingen gir muligheter for at offentlige fellesløsninger kan integreres i et fremvoksende digitalt økosystem og løpende motta oppdaterte opplysninger fra allerede etablerte digitale systemer og prosesser for håndtering av eiendomsopplysninger i næringslivet. Der hvor de relevante opplysningene og prosessene for å håndtere disse allerede finnes i næringslivets egne systemer, så vil det være et godt grunnlag for en mer løpende og omfattende rapporteringsplikt til offentlige registre uten at dette behøver å øke rapporteringsbyrden vesentlig.

Samordning og standardisering av ulike myndigheters behov og krav vil være forenklede både for de som skal utvikle systemer og for de som skal rapportere opplysninger. Det vil være et godt utgangspunkt for samarbeid med næringslivet om en mer effektiv, samordnet og helhetlig videreutvikling og digitalisering av eiendomsområdet til gjensidig nytte for både borgere, næringslivet og myndighetene.

Følgende figur viser behovet for å standardisere og mulige felles løsninger innenfor eiendomsdomenet og for å dekke myndighetenes behov for å vite eierskap til eiendom.



Figur 25. Figuren viser opplysninger som kan standardiseres opp mot eksisterende registre og et eventuelt nytt eierregister



Avslutningsvis oppsummerer vi noen sentrale punkter for standardisering og mulige felles løsninger, som det er behov for å jobbe med tidlig i en eventuelt neste fase med konsepter og løsninger for opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom:

- Målbilde for deling og gjenbruk av data og samspillet mellom digitale løsninger i økosystem.
- Standardisere prosesser, begreper og informasjonsmodeller for å sikre sammenhenger og gjenbruk.
- Standardisere formkrav til identifiserende opplysninger om eiere, spesielt utenlandske eiere.
- Standardiserte formkrav til opplysninger om konsern og eierstrukturer, henholdsvis innenlandske og utenlandske eiere - informasjon og informasjonsutveksling.

- Komplette, fullstendige og oppdaterte Enhetsregister og Foretaksregister som kilde til opplysninger om selskap.
- Sterk sammenheng mellom aksjeeierbok og selskapshendelser til enhets-/foretaksregisteret.
- Standardisere formkrav til digital aksjeeierbok.
- Tilgang til oppdaterte opplysninger fra digital aksjeeierbok.

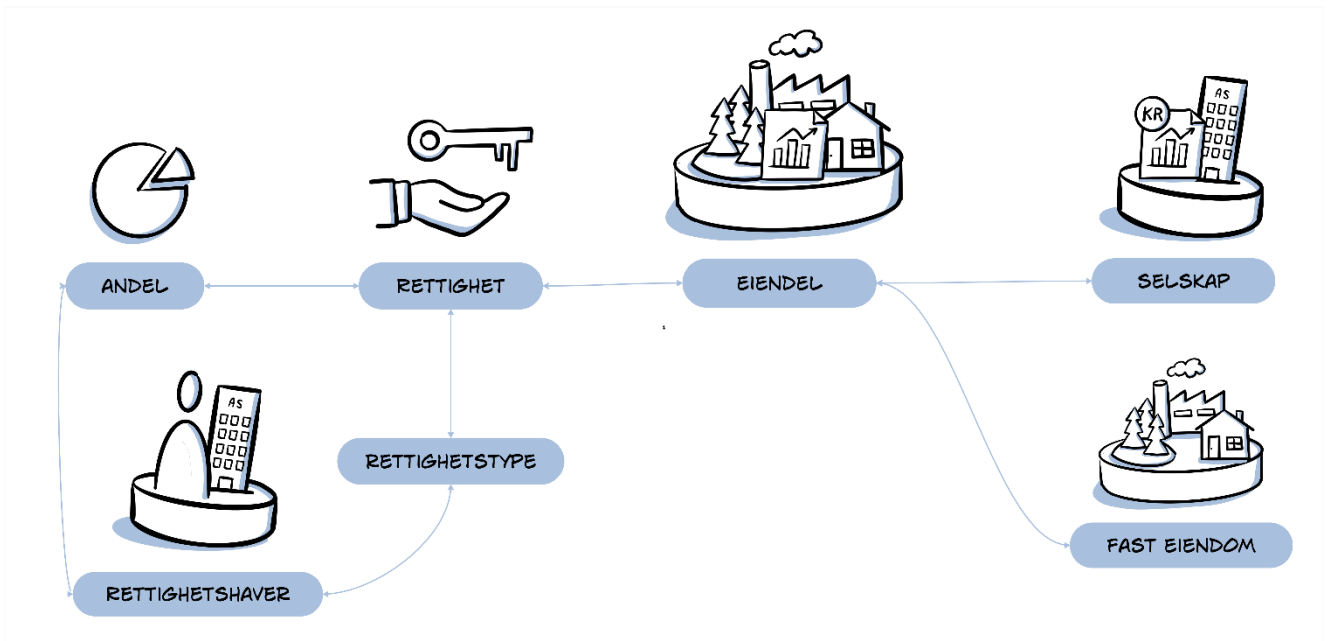
- Komplette, fullstendige og oppdaterte matrikkeler som kilde til opplysninger om fast eiendom.
- Standardisere og klassifisere eierformer for eierskap til fast eiendom.
- Fullstendig eierregistrering og spørsmål om plikt til å registrere eierskap til fast eiendom.



6 Vedlegg

6.1 Viktige begreper for å forstå eierskap

En av utfordringene ved å kartlegge eierskap er at samme begreper kan ha flere betydninger. Ulike myndigheter utfører oppgaver som gjelder for sektoren eller det aktuelle myndighetsområdet. Eierskap behandles i ulike regelverk som kan legge vekt på ulike forhold ved eierskap. Dette er en viktig årsak til at ulike myndigheter både bruker forskjellige begreper og legger ulikt innhold i begreper knyttet til eierskap. I dette vedlegget ligger en beskrivelse av hvordan vi i denne rapporten bruker noen nøkkelbegrep, illustrert ved figuren nedenfor.



Figur 25. Informasjonsmodell - Sammenhengen mellom rettighetshaver og eiendel for selskap og fast eiendom.



Term	Definisjon	Kilde
Aksje	Eierandel i selskap som har aksjekapital, herunder aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap	Brønnøysundregistrene
Aksjeeierbok	Aksjeselskapets oversikt over aksjeeiere, antall aksjer de eier og hvilke aksjeklasser aksjene tilhører dersom selskapet har flere aksjer	Aksjeloven § 4-5
Aksjeklasse	Inndeling av aksjer som gir aksjene ulike rettigheter	Brønnøysundregistrene
Aksjeselskap	Selskap med begrenset ansvar, der eierandelene er fordelt på aksjer	Brønnøysundregistrene
Aksjonæravtale	avtale mellom aksjonærer	
Allmennaksjeselskap	Selskap med begrenset ansvar, der eierandelene er fordelt på aksjer og aksjene kan tegnes av allmennheten	Brønnøysundregistrene
Andel	Del av en rettighet knyttet til en eiendel	
Eiendel	Fellesbegrep for selskap og fast eiendom	
Eiendomsrett	Det finnes ikke en entydig definisjon av eiendomsrett, men omtales gjerne som faktisk og rettslig rådighet over et formuesgode. Eiendomsretten kan også defineres som summen av rettigheter og plikter knyttet til eierrådighet over en ting/formuesgodet. Noen rettigheter til et formuesgode kan begrense eiendomsretten og da den faktiske og rettslige rådigheten. En annen rettighetshaver som ikke er eier kan ha en rettighet til eiendelen som begrenser eiendomsretten, for eksempel en rettighet en nabo har til en fast eiendom, hvor man etter denne ikke kan bygge nærmere enn 8 meter fra naboeiendommens bebyggelse.	
Eierform til fast eiendom	Det er flere rettigheter som kan ha betydning for eierskap, hvor en rettighetshaver kan ha gitte eierformer til fast eiendom; eiendomsrett, festerett og framfesterett. I tillegg kan man ha en borett, for eksempel gjennom å eie en andel i et boligselskap, og få borett til boenhet i boligselskapet, og dermed anses som eier av boenheten.	
Eierskap	Helt eller delvis direkte og indirekte kontroll over aksjer og fast eiendom	
Eierstruktur	Sammensetning av eierskapet	
Europeisk selskap	En type allmennaksjeselskap, som kan flytte over landegrensene innen EU/EØS-området	Brønnøysundregistrene
Faktisk råderett	Retten til å utnytte, bruke og ødelegge en eiendel, for eksempel rett til å hugge ved i skog eller bruke en hytte.	
Fast eiendom	Grunn samt eventuell bebyggelse som finnes på denne. Fast eiendom er et allment begrep som defineres med ulik detaljeringsgrad i flere regelverk. I det nasjonale eiendomsregisteret er det definert fem forskjellige typer enheter fast eiendom kan registreres som, jf. matrikkelloven	Felles datakatalog



Term	Definisjon	Kilde
	§3 bokstav b. Den vanligste eiendomsypen er grunneiendom.	
Fester	Rettighetshaver som har en festerett til grunnen for fast eiendom, og eier som regel bygningene på denne.	Statens Kartverk
Festerett	Rett til å leie tomt/grunn av noen, for å kunne bygge hus, hytte eller annen bygning på tomten.	Statens Kartverk
Fiktive rettighetshavere	En som fremstår som rettighetshaver uten å være det	
Grunneier	Rettighetshaver som eier grunnen til fast eiendom. I et festeforhold fester grunneier sin eiendom til den som fremgår som "fester".	
Komplisert eierstruktur	Eierstruktur der det krever mye arbeid å finne frem til reell rettighetshaver	
Opsjon	rettighet til å kjøpe eller selge aksjer til en avtalt pris i løpet av et tidsrom	
Reell rettighetshaver	Fysisk person som i siste instans eier eller kontrollerer registreringspliktig virksomhet. Krever minst 25% eierskap eller kontroll, direkte, indirekte eller gjennom avtale. Definert ulikt i lov om register over reelle rettighetshavere og hvitvaskingsloven.	Lov om register over reelle rettighetshavere § 3.
Rettighet	Definerer det man har krav på/rett til, for eksempel ved at det er bestemt i lov, forskrift eller ved avtale. Rettigheten kan være tidsbestemt eller evigvarende, eksklusiv eller ikke-eksklusiv.	
Rettighetshaver	Den som har en type rettighet knyttet til en eiendel (rettighetssubjektet)	
Rettighetstyper	For eksempel: eiendomsrett, festerett, opsjon, bruksrett (for eksempel jaktrett, veirett og borett), fullmakt, rett til å avsette/utpeke styremedlemmer med mer.	
Rettslig rådighet	Rett til å selge, gi bort, stifte bruksrettigheter til eller pantsette en eiendel.	
Selskap	Næringsdrivende juridisk person som har eiere, i denne sammenhengen begrenset til aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap	Brønnøysundregistrene
Skjult eierstruktur	Komplisert eierstruktur hvor formålet er å tildekke hvem som er bakenforliggende eiere	
Tinglysing	Offentlig registrering av rettigheter og forpliktelser som angår fast eiendom.	
Ultimat eier	Den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer et selskap eller fast eiendom	



6.2 Tall og utvalgte nøkkeltall rundt aksjer

De over 340 selskapene notert på de ulike markedsplassene på Oslo Børs (Euronext Securities) og har en samlet markedsverdi på rundt 4.000 milliarder kroner. Rundt 41 % av markedsverdien på Oslo Børs eies fra utlandet, primært er utenlandsk eierskapet registrert via samlekontoe/forvalterkontoe hos verdipapirsentralen av praktiske og økonomiske grunner.

Totalt sett er det i underkant av 400 000 aksjeselskaper i Norge som ikke er notert på Oslo Børs (unoterte verdipapirer). Av disse inngår rundt 130 000 av aksjeselskapene i konsern (aksjeselskap som eier over 50% av annet aksjeselskap).

Personer som eide aksjer, mottatt utbytte og mottatt tidligere innbetalt aksjekapital og overkurs, etter kjønn og alder										
	2021					2022 ¹				
	Antall personer som eide aksjer per 31.12	Pålydende aksjekapital. Mill. kr	Mottatt utbytte. Mill. kr	Mottatt aksjekapital. Mill. kr ²	Mottatt overkurs. Mill. kr ²	Antall personer som eide aksjer per 31.12	Pålydende aksjekapital. Mill. kr	Mottatt utbytte. Mill. kr	Mottatt aksjekapital. Mill. kr ²	Mottatt overkurs. Mill. kr ²
Begge kjønn										
I alt	861 296	69 175	152 927	857	4 186	890 282	68 028	74 362	1 129	7 832
0-19 år	15 806	515	413	6	38	15 314	490	152	1	1 163
20-29 år	101 701	2 319	5 392	9	115	105 231	2 342	1 375	111	342
30-39 år	150 770	6 539	13 333	44	336	160 153	6 381	6 277	86	447
40-49 år	159 474	12 636	31 050	148	841	163 204	12 223	14 820	166	1 032
50-59 år	171 757	18 952	46 245	220	1 296	177 744	18 126	23 652	287	1 907
60-69 år	132 913	16 088	37 500	256	915	135 760	16 054	18 020	266	1 592
70-79 år	91 379	9 439	16 419	133	500	93 542	9 861	8 279	190	771
80 år eller eldre	37 496	2 687	2 574	42	145	39 334	2 552	1 787	23	578

Mottatt utbytte for ulike eiersektorer

	2022 ¹	
	Mill. kr.	Andel
I alt	728 209	100
Ikke-finansielle foretak	342 185	47
Finansielle foretak	43 444	6
Offentlig forvaltning	76 115	10
Ideelle organisasjoner	6 299	1
Husholdninger	74 695	10
Utlandet	184 304	25
Ufordelt sektor	1 168	0

¹ Kilde [Aksjer og kapitalutdelinger – SSB 27.juni 2023](#)

² Kilde [Aksjer og kapitalutdelinger – SSB 27.juni 2023](#)



Pålydende aksjekapital og mottatt utbytte for utenlandske aksjonærer, etter utvalgte land. Millioner kroner				
	2021		2022 ¹	
	Pålydende aksjekapital	Mottatt utbytte	Pålydende aksjekapital	Mottatt utbytte
I alt	173 072	186 181	165 637	184 304
Sverige	19 570	15 518	19 548	34 066
Storbritannia	25 237	18 624	23 648	43 918
USA	12 238	12 645	13 019	17 017
Danmark	6 036	49 361	5 989	6 862
Frankrike	6 700	5 361	6 767	14 098
Nederland	14 107	37 071	12 189	13 549
Luxembourg	14 036	5 093	14 326	5 343
Tyskland	8 078	1 605	8 006	7 248
Kypros	2 484	731	2 851	1 338
Spania	:	2 144	:	4 971
Sveits	3 409	10 007	3 904	6 160
Belgia	2 209	1 542	2 498	1 409

3

Antall aksjonærer i ikke børsnoterte selskap (kilde Skatteetatens aksjonærregister november 2023)

1-5 aksjonærer	364 073
6-10 aksjonærer	7 538
11-100 aksjonærer	5 756
101 – 1000 aksjonærer	842
Flere enn 1000 aksjonærer	69

Topp 10 kapitalhendelser ((kilde Skatteetatens aksjonærregister november 2023)	Unike selskaper
Stiftelse	28 252
Likvidasjon	8 105
Nyemisjon	5 673
Nyemisjon ved økning av pålydende	3 055
Fisjon skattefri	2 970
Fusjon skattefri	2 358
Fusj. skattefri til mor eller fisj. asl. §14-11 b	2 072
Nedsettelse innbetalt overkurs	1 913
Nyemisjon v/konv. fordring økning pålydende	1 875
Nyemisjon ved konvertering av fordring	1 532

³ Kilde [Aksjer og kapitalutdelinger – SSB](#) 27.juni 2023



6.3 Utvalgte tall rundt eiendom

Selskapet Eiendomsverdi, som overvåker og registrerer aktivitet og utvikling i de norske eiendomsmarkedene, beregnet i november 2021 verdien av den norske boligmassen til å være 10 330 milliarder kroner, fordelt på ca. 2,1 millioner boliger og ca. 420 000 fritidsboliger. Dvs. i gjennomsnitt ca. 4 millioner per eiendom. Det betyr at den samlede verdien av norske boliger og fritidsboliger var i samme størrelsesorden som verdien av oljefondet på dette tidspunktet (Ved utgangen av 2. kvartal 2021 var Oljefondets markedsverdi på 11 673 milliarder kroner).

Fra 2021 til 2023 har bygningsmassen i Norge økt med 1,7 %, sesongjusterte tall fra boligprisindeksen til Eiendom Norge viser en økning i boligprisene på ca. 2 % i samme periode.

Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en betydelig kilde til inntekt for kommunene. For 2022 utgjorde eiendomsskatt rett i overkant av 16 milliarder kroner.

Eiendomsskatt i kommunene	2022	2023 ¹	Prosent	
			2021 - 2022	2022 - 2023
			Kommuner med eiendomsskatt	322
Har eiendomsskatt bare på kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	48	47	9,1	-2,1
Har eiendomsskatt i byområder og på kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	0	0	-100,0	.
Har eiendomsskatt i hele kommunen	235	229	0,9	-2,6
Eiendomsskatt, totalt (1 000 kr) ²	16 093 963	..	3,4	..
Eiendomsskatt fra annen eiendom (1 000 kr) ²	8 008 831	..	1,0	..
Eiendomsskatt fra boliger og fritidseiendommer (1 000 kr) ²	8 085 132	..	5,8	..
Eiendomsskatt i prosent av brutto driftsinntekter, konsern ²	2,9	..	0,0	..

¹ Tallene for den siste årgangen er foreløpige mellom publiseringene i mars og i juni.

² Regnskapstall for eiendomsskatt publiseres året etter regnskapsåret, mens øvrige tall for eiendomsskatt fra og med 2014, publiseres per inneværende år. Derfor er det ikke regnskapstall for eiendomsskatt for siste publiserte årgang av eiendomsskattestatistikken.

Kilde: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunale-finanser/statistikk/eiendomsskatt>



Totale bygningsmassen i Norge:

Antall bygninger i Norge

2023

4 308 490

BYGNINGSMASSEN	2021	2023	Endring
Boligbygg	1 573 172	1 592 339	1,2 %
Andre bygg enn boligbygg	2 664 581	2 716 151	1,9 %
Sum	4 237 753	4 308 490	1,7 %

BYGNINGSMASSEN	2023
Boligbygg	1 592 339
Enebolig	1 185 901
Rekkehus, kjedehus og andre småhus	180 434
Tomannsbolig	176 521
Boligblokk	43 983
Bygning for bofellesskap	5 500
Andre bygg enn boligbygg	2 716 151
Fritidsbygg, boliggarasje mv.	1 961 626
Av dette:	
Hytter, sommerhus og lignende fritidsbygg	449 009
Helårsboliger og våningshus benyttet som fritidsbolig	32 819
Fiskeri- og landbruksbygning	493 185
Industri- og lagerbygning	116 124
Undervisnings-, kultur- og forskningsbygning	49 269
Kontor- og forretningsbygning	38 878
Hotell- og restaurantbygning	33 098
Samferdsels- og kommunikasjonsbygning	12 949
Helsebygning	5 644
Fengsels-, beredskapsbygning mv.	5 378

Kilde: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bygg-og-anlegg/statistikk/bygningsmassen>

Antall boliger i Norge:

Boliger i Norge

2023

2 694 301

	Boliger (beboede og ubeboede)	
	2023	
Enebolig		1 294 931
Tomannsbolig		241 155
Rekkehus, kjedehus og andre småhus		324 010
Boligblokk		686 238
Bygning for bofellesskap		72 108
Andre bygningstyper		75 859

	Boliger (beboede og ubeboede) 2023
Privatpersoner	1 986 157
Borettslag og boligbyggelag	371 125
Private foretak	210 897
Kommunalt eie	79 905
Statlig eie	10 977
Fylkeseie	1 577
Annet	3 665
Ikke kodet	29 998



Private foretak (210 897 boliger)	Boliger (beboede og ubeboede) 2023
AS/ASA (Aksjeselskap)	141 669
SÆR (Annet foretak iflg. særskilt lov)	35 347
STI (Stiftelser)	24 358
FLI (Forening/lag/innretning)	4 620
ANS/DA/ENK (Ansvarlig selskap/Enkeltpersonforetak)	2 918
NUF (Norskregistrert utenlandsk foretak)	76
Andre	1 909

Kilde: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boliger>

**Personer som eier fast eiendom i utlandet, rapportert via Skattemelding**

Innrapporterte opplysninger fra skattepliktige over eierskap til eiendom i utlandet. Skatteetaten mottar ikke opplysninger fra tredjeparter om opplysninger til hva nordmenn eier av eiendom i utlandet til bruk i preutfylling av Skattemelding. Oversikten er basert på egenrapporterte opplysninger via skattemeldingen, og omfatter kun personer.

	Personer med skatteverdi			Skatteverdi av fast eiendom i utlandet (1 000 kr)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
I alt	82 282	80 830	82 686	34 958 623	33 522 770	42 960 046
Europa i alt (unntatt Norge)	74 818	75 477	77 466	31 574 414	31 185 963	40 315 303
Afrika i alt	560	479	474	186 135	169 302	206 394
Asia i alt	3 943	3 656	3 848	1 418 926	1 352 695	1 698 748
Nord-Amerika i alt	1 681	565	313	997 567	375 074	245 398
Sør-Amerika i alt	1 176	410	333	313 883	125 422	124 078

Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/06063/tableViewLayout1/>

Kartverket / Matrikkelen (2023)	Antall
Grunndata/populasjon	
Matrikkelenheter	3 382 320
Borettslagsandeler	378 177
Matrikkelenheter, død eier	108 971
Borettslagsandeler, død eier	4 363
Eiendommer som ikke har tinglyst eierskap	
Matrikkelenheter	765
Borettslagsandeler	0
Eiendommer med tinglyst eierskap til selskap	
Matrikkelenheter, org.nr:	503 609
Matrikkelenheter, løpenr:	52 468
Borettslagsandeler, org.nr:	17 791
Borettslagsandeler, løpenr:	38

Kilde: Kartverket, matrikkelen (2023)



6.4 Brev og spørreskjema sendt til myndighetene

Kartlegging, myndigheters bruk av eierskapsopplysninger om aksjer og fast eiendom

Finansdepartementet (FIN), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har gitt Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket i oppdrag å kartlegge offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierskap til og kontroll over aksjer og fast eiendom.

Formålet er å etablere en oversikt som kan danne grunnlag for det videre arbeidet med å vurdere myndighetenes tilgang til informasjon om eierskap til aksjer og fast eiendom og eventuelle løsninger for dette. Vedlagt oppdragsbrev fra Finansdepartementet datert 13. september 2023 gir nærmere og mer utfyllende informasjon om oppdraget.

Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket skal innen 31. desember 2023 levere en kartlegging som gir en bred oversikt over offentlige myndigheters mulige bruk av og utfordringer med innhenting, tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger. Vi skal også skissere muligheter for standardisering og fellesløsninger som kan bidra til god sammenheng mellom opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom på tvers av forvaltningsområder.

I den forbindelse ønsker vi å kartlegge hvilke opplysninger om direkte og indirekte eierforhold til aksjer og fast eiendom dere har behov for som offentlig myndighet.

Arbeidet med kartleggingen skjer i tre steg

1. Spørreskjema sendes til virksomhetene. De tre etatene Brønnøysundregistrene, Kartverket og Skatteetaten sender ut et felles spørreskjema til et bredt utvalg av virksomheter for å kartlegge dagens situasjon og framtidige behov. Spørreskjemaet følger vedlagt, svarfrist mandag 16.oktober 12:00.
2. Innspillmøter om eierskap. Vi ønsker å ha en dialog om mulig bruk av eierskapsopplysninger etter den initielle kartleggingen. Et utvalg offentlige myndigheter inviteres til møter for å belyse nærmere utfordringer og fremtidig behov.
3. Intervju av virksomheter. Med bakgrunn i spørreskjema og dialog inviteres et utvalg virksomheter til dybdeintervju i perioden fra oktober tom november.

Vi gjør oppmerksom på at informasjon dere gir i tilbakemelding på vedlagte spørreskjema vil kunne bli gjenstand for offentlig rapport og innsyn, ta kontakt med oss om dette byr på utfordringer.

Kartlegging av offentlige myndigheters behov for opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom

Finansdepartementet (FIN), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har gitt Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Kartverket i oppdrag å kartlegge offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om direkte og indirekte eierskap til og kontroll over aksjer og fast eiendom.

Formålet er å etablere en oversikt som kan danne grunnlag for det videre arbeidet med å vurdere myndighetenes tilgang til informasjon om eierskap til aksjer og fast eiendom og eventuelle løsninger for dette.

Se vedlagt oppdragsbrev fra Finansdepartementet datert 13. september 2023 for nærmere og mer utfyllende informasjon om oppdraget.



Vi skal innen 31. desember 2023 levere en kartlegging som gir en bred oversikt over offentlige myndigheters mulige bruk av og utfordringer med innhenting, tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger.

Vi skal også skissere muligheter for standardisering og fellesløsninger som kan bidra til god sammenheng mellom opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom på tvers av forvaltningsområder.

I den forbindelse ønsker vi å kartlegge hvilke opplysninger om direkte og indirekte eierforhold til aksjer og fast eiendom dere har behov for som myndighet.

Arbeidet med kartleggingen skjer i tre steg

- 1) Spørreskjema sendes til virksomhetene. De tre etatene Brønnøysundregistrene, Kartverket og Skatteetaten sender ut et felles spørreskjema til et bredt utvalg av virksomheter for å kartlegge dagens situasjon og framtidige behov. Spørreskjemaet følger vedlagt, svarfrist mandag 23.oktober 12:00.
- 2) Innspillmøter om eierskap. Vi ønsker å få til en dialog om mulig bruk av eierskapsopplysninger etter den initielle kartleggingen. Et utvalg offentlige myndigheter inviteres til møter for å belyse nærmere utfordringer og fremtidig behov. Spørreskjema inneholder data om dette er av interesse.
- 3) Intervju av virksomheter. Med bakgrunn i spørreskjema og dialog inviteres et utvalg virksomheter til dybdeintervju i perioden fra oktober tom november.

Vi setter pris på dialog underveis i kartleggingen og står gjerne til tjeneste for avklaringer og innspill. Som alternativ til å fylle ut spørreskjema kan vi ta dialog over et møte.



Spørreskjema Kartlegging av eierskapsopplysninger aksjer og fast eiendom

Spørreskjemaet er utformet for å gi innsikt i dagens situasjon og mulige utfordringer for offentlige myndigheter knyttet til bruk av eierskapsopplysninger. Med eierskap mener vi juridiske og fysiske personers direkte eller indirekte eierrettigheter til fast eiendom og aksjer i og utenfor Norge.

Spørreskjemaet består av fire deler:

1. Fakta om virksomheten.
2. Kartlegging av dagens situasjon aksjer
3. Kartlegging av dagens situasjon eiendom
4. Din virksomhet utdypes utfordringer dere har rundt opplysninger om eierskap.

Gjennom svarene på spørsmålene vil vi vurdere om det er behov for et oppfølgende intervju for å utdype og sikre at vi har riktig forståelse av svarene.

Vennligst fyll ut de grå markerte felter

1. Fakta om virksomheten

Virksomhetens navn	
Kontaktperson (Navn og stilling, epost adresse, telefon)	
Dato utfyllt	
Virksomhetens hovedoppgaver/ tjenester	
Viktigste samarbeidspartnere	

2. Kartlegging av dagens situasjon, Aksjer

I arbeidshverdagen, bruker din virksomhet opplysninger om eierskap til aksjer? (JA – NEI)	
Hvilke typer opplysninger om eierskap til aksjer trenger din virksomhet informasjon om?	
Til hvilke oppgaver og formål anvendes disse opplysningene?	
Hvilke eksterne kilder får dere opplysningene fra?	
Supplerer dere opplysningene med egne data for å dekke behovene dere har? Eventuelt hvilke data supplerer dere med?	
Deles opplysningene med andre (offentlige, privat, næring, publikum)? Eventuelt hvem deles opplysningene med?	



3. Dagens situasjon for fast eiendom

I arbeidshverdagen, bruker din virksomhet opplysninger om eierskap til fast eiendom? (JA-NEI)	
Hvilke typer opplysninger om eierskap til fast eiendom trenger din virksomhet?	
Til hvilke oppgaver og formål anvendes disse opplysningene?	
Hvilke eksterne kilder får dere opplysningene fra?	
Supplerer dere opplysningene med egne data for å dekke behovene? Eventuelt hvilke data supplerer dere med?	
Deles opplysningene med andre (offentlige, privat, næring, publikum)? Eventuelt hvem deles opplysningene med?	

Utdypende opplysninger

Er det noen kjente utfordringer med dagens opplysninger om eierskap som dere ønsker å utdype? Det kan for eksempel være data som er ufullstendige eller mangler, historikk, lav kvalitet, ikke oppdatert etc.

--

Er det andre forhold knyttet til eierskap som dere ønsker å fremheve? (Det kan både være for virksomheten eller som har betydning for samfunnet?)

--



6.5 Oversikt over myndigheter som har bidratt i kartleggingen

Tabellen viser en oversikt over offentlige myndigheter som har besvart spørreskjema. Med utgangspunkt i svarene på spørreskjemaet ble det gjennomført intervjuer med et utvalg av myndighetene.

Myndighet	Spørreskjema sendt	Svar mottatt	Intervju gjennomført
Brønnøysundregistrene	27.09.2023	24.10.2023	
Skatteetaten	27.09.2023	16.10.2023	
DSB	27.09.2023	01.11.2023	01.11.2023
Riksrevisjonen	28.09.2023	13.10.2023	
Arbeidstilsynet	02.10.2023	16.10.2023	
Finanstilsynet	28.09.2023	16.10.2023	24.10.2023
Miljødirektoratet	28.09.2023	16.10.2023	
Konkurransetilsynet	28.09.2023	16.10.2023	13.10.2023
Tolletaten	28.09.2023	07.11.2023	
NSM	02.10.2023	20.10.2023	02.11.2023
Forsvaret	10.10.2023	25.10.2023	
Forsvarsbygg	27.09.2023	17.10.2023	
Økokrim	28.09.2023	17.10.2023	
Politidirektoratet	28.09.2023	16.10.2023	
Politidistrikt Øst	28.09.2023	25.10.2023	
Sysselmesteren på Svalbard	28.09.2023	16.10.2023	25.10.2023
Politiets fellestjenester	28.09.2023	13.10.2023	
Namsfogden i Asker, Bærum, Oslo	27.09.2023	09.11.2023	
SSB	27.09.2023	16.10.2023	11.10.2023
Forskningsrådet	28.09.2023	01.11.2023	
NAV	02.10.2023	17.10.2023	20.11.2023
Husbanken	28.09.2023	31.10.2023	
Statens vegvesen	27.09.2023	01.11.2023	
Lånekassen	28.09.2023	13.10.2023	
DFØ	28.09.2023	03.10.2023	
Oslo Kommune	27.09.2023	09.10.2023	
Fredrikstad kommune	09.10.2023	27.10.2023	
Bærum kommune	27.09.2023	09.10.2023	
Hemsedal kommune	02.11.2023	16.11.2023	
Trondheim kommune	27.09.2023	16.10.2023	
Statsforvalteren Innlandet	27.09.2023	24.10.2023	
Innlandet fylkeskommune	09.10.2023	01.11.2023	
Rogaland fylkeskommune	09.10.2023	17.10.2023	
Oljedirektoratet	29.09.2023	17.10.2023	
NVE	29.09.2023	17.10.2023	



Mulig bruk av eierskapsopplysninger

Skatteetaten Kartverket
Brønnøysundregistrene

Myndighet	Spørreskjema sendt	Svar mottatt	Intervju gjennomført
Sjøfartsdirektoratet	29.09.2023	16.10.2023	
Luftfartstilsynet	29.09.2023	15.11.2023	
Utenriksdepartementet	12.10.2023	24.11.2023	
Utlendingsdirektoratet	02.10.2023	13.10.2023	
DIBK	03.10.2023	14.11.2023	
Statens havarikommisjon	03.10.2023	10.10.2023	
Kystverket	03.10.2023	17.10.2023	
NKOM	03.10.2023	30.10.2023	
Finansdepartementet	12.10.2023	14.11.2023	
Justisdepartementet	12.10.2023	27.10.2023	
Næring og fiskeridepartementet	12.10.2023	17.11.2023	
Utenriksdepartementet	12.10.2023	24.11.2023	
Kommunal og distriktdepartement	12.10.2023	23.10.2023	



6.6 Teknisk tilstand på de offentlige registrene

6.6.1 Teknisk tilstand på matrikkelen og grunnboken

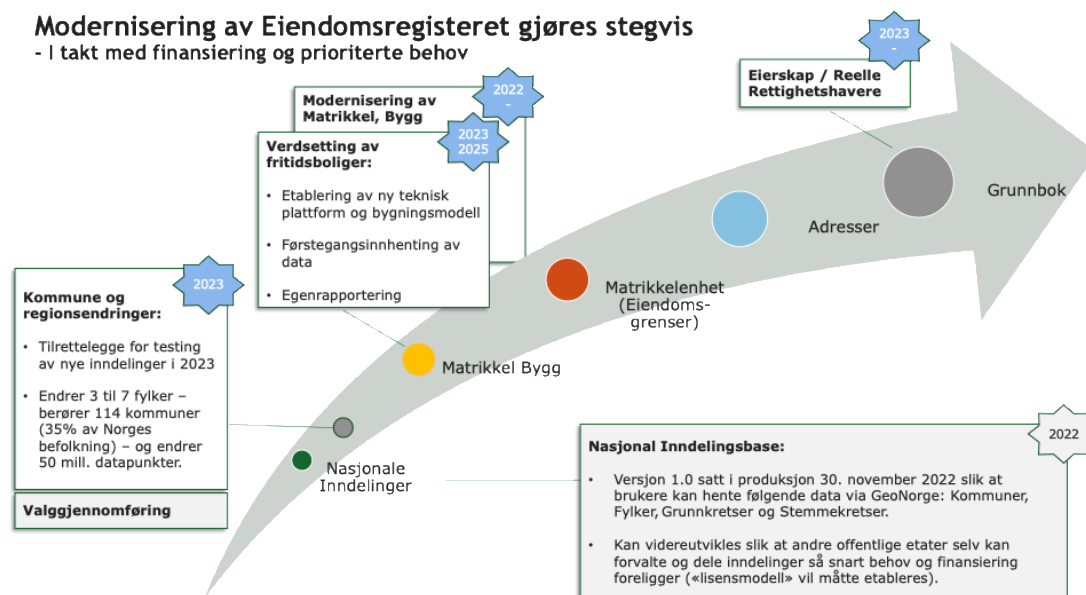
Teknisk løsning for matrikkel og grunnbok er basert på eldre og utdatert teknologi, og dette vanskeliggjør videreutvikling og vedlikehold av løsningene. Det er helt nødvendig å gjennomføre en teknisk modernisering av både matrikkel og grunnbok slik at løsningene kan utvikles til å støtte nye krav og behov både fra myndigheter og andre brukergrupper.

Behovet for å modernisere matrikkel og grunnbok ble dokumentert i rapporten «GeoIntegrasjon Matrikkel. Brukerbehov og teknologivalg» fra 2021 som ble utarbeidet i et samarbeid mellom KS og Kartverket, og i rapporten «Fremtidens eiendomsområde (FREM)» fra Skatteetaten i 2022.

Kartverket har allerede igangsatt aktiviteter for å planlegge modernisering av matrikkelen og videreutvikling av grunnboken. Moderniseringsarbeidet skjer stegvis i takt med tilgjengelig finansiering og prioriterte behov, og forventes gjennomført utover en 10-15 års periode. F.eks. pågår modernisering av bygningsdeling av matrikkelen med knytning til oppdrag «Verdsetting av fritidsbolig» sammen med Skattedirektoratet og Statistisk Sentralbyrå. Dette prosjektet er en av de prioriterte oppgavene fra Kommunal- og distriktsdepartementet i 2024. Modernisering av matrikkel og grunnbok er et omfattende arbeid og skal gjennomføres over lang tid. Moderniseringen består både av tekniske oppgraderinger, støtte for nye krav og behov og skal bygge opp under målbidet om et felles nasjonalt eiendomsregister.

En bedre støtte for myndighetenes behov for å vite faktisk eierskap til fast eiendom og borettslagsenheter må ses i sammenheng med dette moderniseringsarbeidet.

En skisse av gradvis modernisering av matrikkel og grunnbok vises i følgende figur:





6.6.2 Teknisk tilstand på BRsys, Ny registerplattform og BVR

Brønnøysundregistrene har to store fornyelsesprosjekter i gang BRsys, ny registerplattform og BVR (Brukervennlige registertjenester) utvikling av innrapportering og tilgjengeliggjøring av registerinformasjon.

BRsys-prosjektet skal legge til rette for at alle nåværende og nye registertjenester og registerlignende tjenester ved Brønnøysundregistrene kan etableres på en moderne, felles registerplattform basert på en helhetlig arkitektur. Enhetsregistret og Foretaksregistret er over på ny plattform innen utgangen av 2025.

BVR omfatter tjenester for innrapportering til Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Frivillighetsregisteret og Partiregisteret og strukturering av underlagsdokumentasjon fra sentrale virksomhetsprosesser. Tilgjengeliggjøring realiseres for de samme fire registertjenestene, og noen andre registre. Både innrapportering og tilgjengeliggjøring skjer via brukergrensesnitt og maskingrensesnitt. For realisering av løsninger bygges det videre på egen plattform.

Regnskapsregisteret er planlagt modernisert etter 2025. Det er ikke finansiert på nåværende tidspunkt.

6.6.3 Teknisk tilstand på Skatteetatens Aksjonærregister

Aksjonærregisteret (AR) ble etablert i 2002, og gikk gjennom en større funksjonell endring basert på samme teknologi i 2006-07 i forbindelse med innføring av skjermingsmodellen.

Oppsummert tilstand

- AR, slik det foreligger i dag må anses å ikke kunne fungere etter 2030.
- For å kunne brukes i mange år fremover uten at det oppstår en uakseptabelt høy risiko må AR gjennom en betydelig modernisering eller total reimplementering.
- Hvis det blir vesentlige endringer i systemets ansvarsområde ansees en fullstendig modernisering (reimplementering på ny plattform) som helt nødvendig.

Utviklingsplattform

AR er utviklet i 4GL suiten «Oracle Designer» som er utgått og ikke har support (siste oppdatering 2010) Det finnes lite kompetanse i markedet (nye utviklere må læres opp), teknisk risiko ansees som middels og er stigende. Utviklingsplattformen kjører på 'frosset' operativsystem. Den fungerer, men det er ikke hensiktsmessig/mulig med utvikling ut fra moderne prinsipper (tjenesteorientering, automatisert testing, osv.). Etatens øvrige systemer på plattformen - MVA3, Sofie, SL - er under utfasing/sanering. Sanering av MVA3 og Sofie vil bli slutført ca. 2027-8. SL er erstattet, men har behandling av gamle endringssaker frem til ca. 2032.

Kjøretidsplattform

AR er i hovedsak basert på Oracle PL/SQL (backend) og Oracle Forms (front end). Kjøretidsmessig er det noe mindre risiko enn for utviklingsplattformen. Produktene/standardene (PL/SQL, Oracle Forms) er understøttet fra Oracle (support), men det er i realiteten ingen videre utvikling. Siste oppdatering av Oracle Forms kom i 2015. Ytelsen i systemet ansees som totalt sett tilstrekkelig, men med begrensninger på bruk i visse perioder. Data ligger lagret i en Oracle-database. Enkelte mindre komponenter/prosesser har en noen annen teknisk arkitektur (modernisert/Java, mm).



6.6.4 Teknisk tilstand på Skatteetatens Eiendomsregister

Eiendomsregisteret ble etablert i 2007. Det har vært i nokså kontinuerlig endring siden. Registeret er under modernisering for å reetablere de delene av løsningen som er på tidligere versjoner av etatens utviklings- og driftsplattform (Aurora/Openshift). Større deler av registeret er reetablert, og de siste vesentlige delene antas være ferdig reetablert på etatens plattform innen 2024/2025. Systemet skal da i seg selv være godt tilpasset videreutvikling ved at det har en gjennomgående mikrotjenestearkitektur.

Skatteetaten har en generell strategi om implementering av nye større områder i skyløsninger, slik at ved eventuelt behov for større mengder nyutvikling må det vurderes om hele eller deler av løsningen bør løftes til sky.

Betydelige aktiviteter i gang nå er blant annet

- Omskriving av resterende moduler fra Aurora classic til Aurora Openshift.
- Omskriving av batchjobber fra PL/SQL til Java / mikrotjenestearkitektur.
- Modernisering av grensesnitt mot kartverket skal igangsettes (abita).
- Grensesnitt mot matrikkelen avventer noe.
- En del løft i forbindelse med Fritidsbustad-prosjektet.
- Løpende prioritering av videreutvikling av eiendomsregisterets funksjonelle gjeld.