

Konseptvalgutredning Eierskapsopplysninger aksjer





Superside

Generelle opplysninger	
Navn og dato	KVU Eierskapsopplysninger Aksjer
Type prosjekt	Konseptvalgutredning (KVU)
Oppdragsgiver	Finansdepartementet og Nærings- og Fiskeridepartementet
Utførende etat	Skatteetaten ved prosjekteier Torstein Hoem og Line Holand, Prosjektleder Morten Tveit, Brønnøysundregistrene ved ledelsesrepresentanter Lise Dahl Karlsen og David Norheim.
Prisnivå (måned og år)	2024-kroner. Alle beløp oppgitt i millioner kr.
Problem, behov og mål	
Problembeskrivelse	<ul style="list-style-type: none">Manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer når. Eierskapsopplysninger er vanskelig tilgjengelige og har ikke egnet kvalitet for brukers behov.Liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemet.
Behovsanalyse	<ul style="list-style-type: none">Mer tilgjengelige eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter.Ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap.Økt kvalitet på aksjeeieropplysninger.Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer.
Samfunns mål	Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere.
Effekt mål	<ul style="list-style-type: none">Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger.Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.Stabil drift og modernisering av aksjebeskatningssystemene for skattemyndighetene.

Konseptene	Kort beskrivelse
Nullalternativet	Dagens løsning med årlig rapportering fra selskapenes aksjeeierbøker til Skatteetaten med deling av data til presse og tilretteleggere i mai etter inntektsåret. Minimum teknisk oppdatering av aksjonærbeskatningssystem.
K1, Digitalt oppslag hos selskapene	Alle selskaper må føre aksjeeierbok i henhold til gitte format- og innholds krav i et digitalt sluttbrukersystem eller verdipapirregister som muliggjør oppslag i aksjeeierinformasjon for konsumenter via spørringer (API). Det etableres en API-oversikt/portal til bruk for offentlige konsumenter. Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning.
K2, Frittstående aksjeeierregister	Det etableres et nytt aksjeeierregister for eierskapsinformasjon hos en offentlig aktør. Aksjeeierregisteret oppdateres løpende med siste status fra selskapenes aksjeeierbøker og innebærer dermed pliktig rapportering fra selskapene til registeret ved hendelser. Alle selskaper må føre digital aksjeeierbok, i et digitalt sluttbrukersystem eller verdipapirregister. Aksjeeierregisteret sammenstiller og gjør informasjonen tilgjengelig til offentlige myndigheter. Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning.
K3, Samordnet aksjeeierregister	Det etableres et aksjeeierregister som samhandler med Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Register over reelle rettighetshavere og Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem (aksjonærregister). Aksjeeierregisteret baseres på felles datagrunnlag i nevnte registre, og det utvikles en felles datamodell for eierskapsopplysninger på tvers av virksomhetene. Alle selskaper må føre aksjeeierbok i et digitalt sluttbrukersystem eller verdipapirregister. Koordinert og løpende rapportering av selskapshendelser til Foretaksregisteret og eierskapsopplysninger til aksjeeierregisteret erstatter rapportering av aksjonærregisteroppgaven til Skatteetaten og deler av rapporteringen til Register over reelle rettighetshavere.



Konseptene	Kort beskrivelse
	Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning.
K4, Frittstående private aksjeeierregistre	Det etableres aksjeeierregister for eierskapsinformasjon hos en eller flere private tilbydere med konsesjon fra det offentlige. Aksjeeierregistrene oppdateres løpende med siste status fra selskapenes aksjeeierbøker og innebærer dermed pliktig rapportering fra selskapene ved hendelser. Alle selskaper må føre aksjeeierbok i et digitalt sluttbrukersystem eller verdipapirregister. Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet					
	K0 Null- alternativet	K1 Digitalt oppslag hos selskapene	K2 Frittstående aksjeeier- register	K3 Samordnet aksjeeier- register	K4 Frittstående private aksjeeier- registre
Prissatte virkninger (NNV) (tall i parentes er endring fra nullalternativet)	- 521	-1 346 (-825)	- 1 417 (-897)	- 1 348 (-828)	- 1 341 (-821)
Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregisteret	0	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Spart tid offentlige myndigheter	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Gevinster som følge av redusert handlingsrom kriminelle	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Liten positiv	Ingen virkning
Potensiale for økt skatteproveny	0	Ingen virkning	Uklar positiv virkning	Uklar positiv virkning	Uklar positiv virkning
Usikkerhet i konseptene	De største driverne av usikkerhet i kostnadene: <ul style="list-style-type: none">- Tidsbruken knyttet til modernisering av aksjonærbeskatningssystemet er den største usikkerheten på tvers av K0-K4. Dette er en av de mest komplekse systemløsningene i Skatteetaten.- Modernhet og realiserbarhet i planlagte tekniske løsninger medfører stor usikkerhet i K1-K4. Dette innebærer usikkerhet som omhandler eksempelvis kompleksiteten i dagens løsninger, integrasjoner mellom systemer, behov for testmiljøer og mulighet for utvikling i skyløsning.- Behovet for eksterne ressurser er en usikkerhet både i utvikling og forvaltning. De største driverne av usikkerhet i nyttevirkningene: <ul style="list-style-type: none">- Det er stor usikkerhet i hvor stor tidsbesparelsen for næringslivet blir, noe som påvirker de prissatte nyttevirkningene- Det er usikkert hvordan økt kvalitet på informasjon faktisk vil brukes til å ta bedre beslutninger hos offentlige myndigheter. Dette er forventet å avhenge av hvor tilgjengelig informasjonen er, og hvor enkelt det er å bruke den i egne systemer og prosesser. Dette påvirker tilnærmet samtidig ikke prissatte virkninger.- Det er stor usikkerhet knyttet til potensiale for økt proveny				
Samlet rangering	4	5	2	1	2



	K0 Null- alternativet	K1 Digitalt oppslag hos selskapene	K2 Frittstående aksjeeier- register	K3 Samordnet aksjeeier- register	K4 Frittstående private aksjeeier- registre
Investering P50 (P85), inkl. mva. (totale og offentlige investeringer)	Tot.: 39 (47) Off.: 39 (47)	Tot.: 647 (789) Off.: 638 (779)	Tot.: 817 (957) Off.: 796 (934)	Tot.: 953 (1 098) Off.: 911 (1 054)	Tot.: 751 (888) Off.: 638 (770)
Investering P50 (P85), eksl. mva. (totale og offentlige investeringer)	Tot.: 33 (40) Off.: 33 (40)	Tot.: 541 (659) Off.: 533 (651)	Tot.: 685 (800) Off.: 667(782)	Tot.: 797 (919) Off.: 763 (883)	Tot.: 624 (739) Off.: 534 (644)
Konklusjon og anbefaling					
<i>Utredet anbefaler konseptvalget å være konsept 3 Samordnet aksjeeierregister.</i>					
Føringer for neste fase					
<i>Det foreslås å gjennomføre et felles forprosjekt med Brønnøysundregistrene og Skatteetaten Aksjonærbeskatningssystemet som er den største leveransen foreslås å bli gjennomgått spesielt for å definere omfang og estimere, likeså en kost-nytte-prioritering av de nye forretningsbrukstilfeller. Optimalisering av samfunnsøkonomisk analyse, ved å etableres et bedre underlag for sentrale ikke-prissatte nyttevirkinger. Regelverksutvikling på sentrale områder (Digital aksjeeierbok, Lov om Aksjeeierregister) foreslås å bli utredet videre. Vurdere tilgang til andre brukergrupper enn offentlige myndigheter.</i>					



Innhold

Superside.....	2
Ordliste.....	9
1. Oppdraget og gjennomføring av utredningen.....	11
1.1 Mandat.....	11
1.2 Organisering og gjennomføring av utredningsarbeidet	11
1.3 Kort om aksjeeierskap	12
2 Problembeskrivelse	14
2.1 Problem 1: Manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når.....	15
2.1.1 Eierskapsopplysninger er vanskelig tilgjengelige	15
2.1.2 Eierskapsopplysninger har ikke tilstrekkelig kvalitet.....	18
2.1.3 Det mangler entydig identifisering av utenlandske eiere	20
2.2 Problem 2: Liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer	21
2.2.1 Hvorfor har vi et eget aksjonærbeskatningssystem?.....	21
2.2.2 Bruk av aksjonærbeskatningssystemet og opplysningene som er lagret der	22
2.2.3 Drift og forvaltning av aksjonærbeskatningssystemet	22
2.2.4 Teknisk tilstand i aksjonærbeskatningssystemet.....	22
2.3 Hvordan vil problemene utvikle seg over tid?.....	23
2.3.1 Viktigere drivere for utvikling av problemene over tid.....	24
2.3.2 Tilgrensende tiltak.....	28
2.3.3 Samlet vurdering – i hvilken retning går utviklingen?	28
2.4 Hvilke samfunnsmessige konsekvenser har problemene?	29
2.4.1 Økt ressursbruk, ineffektivitet i offentlig og privat sektor	29
2.4.2 Økt risiko for sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser.....	32
2.4.3 Økt risiko for svekket tillit og troverdighet til myndighetene.....	32
2.4.4 Økt risiko for tapt skatteproveny	34
2.4.5 Økt risiko for økonomisk kriminalitet	35
3 Behovsanalyse	37
3.1 Overordnede behov	38
3.1.1 Behov for mer tilgjengelige eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter	38
3.1.2 Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap.....	38
3.1.3 Behov for større åpenhet om aksjeeierskap.....	39
3.1.4 Behov for god nok kvalitet på aksjeeieropplysninger	40
3.1.5 Behov for at Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer.....	40



3.2	Operasjonelle behov	40
3.2.1	Oppdaterte opplysninger	40
3.2.2	Tilgang til historiske data	41
3.2.3	Behov for tilgangsstyring	41
3.2.4	Behov for diskré tilgang til opplysninger	41
3.2.5	Behov for standardisering	42
3.2.6	Deling av data	42
3.2.7	Behov for å kunne bruke opplysninger til flere formål	42
3.2.8	Behov for entydig identifisering av aksjeeiere	43
3.2.9	Effektive og sammenhengende prosesser for opplysningspliktige	43
3.2.10	Konflikter mellom behov	43
4	Strategiske mål	45
4.1	Samfunns mål	45
4.2	Effekt mål	46
4.2.1	E1 – Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger	47
4.2.2	E2 – Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold	47
4.2.3	E3 - Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.	48
4.2.4	E4 – Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for skattemyndighetene	48
4.3	Målkonflikter	48
5	Rammebetingelser	50
5.1	R1 – Rammebetingelser knyttet til rettslige forhold og robusthet for regelverksendringer.	51
5.2	R2 –Rammebetingelser knyttet til digitaliseringskrav og robusthet for endringer	51
5.3	R3 – Rammebetingelser knyttet til personvern i behandling av personopplysninger	52
5.4	R4 – Ivareta behovet for modernisering av aksjonærregisteret og sikre koordinering med moderniseringen av Brønnøysundregistrene	53
5.5	R5 - Tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger til andre formål	54
6	Mulighetsstudie	55
6.1	Steg 1 Definere mulighetsrommet	56
6.2	Steg 2 Utforske mulighetsrommet	57
6.2.1	Hoveddimensjoner	57
6.2.2	Støttedimensjoner	58
6.3	Steg 3 og steg 4 Lage konsepter, justere og grovsile	59
6.3.1	Steg 3 Konseptuelle tilnærminger til problem 1	60
6.3.2	Steg 4 Justere og grovsile konseptuelle tilnærminger problem 1	62



6.3.3	Konseptuelle tilnærminger til problem 2	64
6.4	Steg 5 - Konsepter som tas videre til alternativanalysen	66
6.4.1	Forutsetninger og konseptuavhengige forhold	67
6.4.2	Konsept 0 Nullalternativet (likt kapittel 6.3.1)	70
6.4.3	Konsept 1 Digitalt oppslag hos selskapene	71
6.4.4	Konsept 2 Frittstående aksjeeierregister	72
6.4.5	Konsept 3 Samordnet aksjeeierregister	73
6.4.6	Konsept 4 Frittstående private aksjeeierregistre	74
7	Alternativanalysen	75
7.1	Implikasjoner av nullalternativet	79
7.2	Metode for ikke-prissatte virkninger	79
7.3	Kostnadsvirkninger	80
7.3.1	Estimering av basisestimat	81
7.3.2	Usikkerhetsvurderinger og forventningsverdi	82
7.3.3	Nåverdiberegninger	84
7.4	Virkninger som følge av mer effektive prosesser for opplysningspliktige (E1)	86
7.4.1	Spart tid ved leveringsfritak til aksjonærregisteroppgaven	86
7.4.2	Spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere	88
7.4.3	Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige:	90
7.5	Virkninger som følge av økt kvalitet og mer effektiv forvaltning (E2)	91
7.5.1	Hvordan konseptene bidrar til økt kvalitet	92
7.5.2	Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	93
7.5.3	Gevinster av redusert handlingsrom for kriminelle aktører	97
7.5.4	Gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggere og næringslivet	100
7.5.5	Potensiale for økt skatteproveny	103
7.5.6	Usikkerhet i kvalitet	104
7.6	Virkninger av enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter (E3)	105
7.6.1	Spart tid for offentlige konsumenter	105
7.7	Virkninger av stabil og drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemet (E4)	109
7.7.1	Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet	109
7.8	Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	110
7.8.1	Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver, samt en vurdering av hvordan disse skal håndteres videre	112
7.9	Følsomhetsanalyser	113
7.10	Risiko	117
7.11	Fordelingsvirkninger	118
7.12	Realopsjoner	119



7.13	Samlet vurdering og anbefaling	125
8	Føringer forprosjekt	127
8.1	Premisser for styring av forprosjektfasen	128
8.1.1	Innretning av forprosjekt avhenger av konseptvalg	128
8.1.2	Grensesnitt mot andre prosjekter i forprosjektet.....	128
8.1.3	Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument	131
8.1.4	Krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet.....	132
8.1.5	Forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen	133
8.1.6	Andre forhold som er viktige i et forprosjekt	133
8.1.7	Spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier	135
8.1.8	Trinnvis realisering	135
8.2	Kontraktstrategi.....	136
8.3	Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk analyse.....	137
8.3.1	Videre arbeid med å identifisere ytterligere nyttevirksomheter:	137
8.3.2	Stegvis realisering av nytte:.....	137
8.3.3	Plan og tiltak for å realisere gevinster i prosjektet	138
8.3.4	Arbeid med å redusere forventede kostnader gjennom å redusere usikkerhet og potensielle forenklinger i utviklingen	138
9	Vedlegg	139
9.1	Referanse – Kilder	139
9.2	Versjons – og endringshistorikk.....	142
9.3	Oppdragsbrev	143

Vedlegg	Tittel	Status	Dato
A	Behovsanalyse	Godkjent	02.okt 2024
B	Mulighetsstudiet	Godkjent	21.nov 2024
C	Kostnadsestimater og nyttevirksomheter	Godkjent	21.nov 2024
D	Aksjonærbeskatning	Godkjent	27.nov 2024
E	Tilgangsstyring	Godkjent	20.nov 2024
F	Informasjonsmodell	Godkjent	27.nov 2024
G	Juridisk vurdering	Godkjent	28.nov 2024
H	Usikkerhetsanalyse	Godkjent	27.nov 2024



Ordliste

Under følger en liste over sentrale begreper som benyttes i utredningen.

Tabell 1 Ordliste

Term	Definisjon	Kilde
Aksje	Eierandel i selskap som har aksjekapital, herunder aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap.	Brønnøysundregistrene
Aksjeeier	Eier innført i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret eller faktisk eier av forvalterregistrerte aksjer.	Aksjeloven § 4-7 , allmennaksjeloven §§ 4-4 og 4-7 .
Aksjeeierbok	Aksjeselskapets oversikt over aksjeeiere, antall aksjer de eier og hvilke aksjeklasser aksjene tilhører dersom selskapet har flere aksjer.	Aksjeloven § 4-5
Aksjekapital	Ansvarskapitalen i et aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller europeisk selskap	Felles datakatalog (Brønnøysundregistrene)
Aksjeklasse	Gruppe av aksjer der selskapets vedtekter særskilt regulerer disse aksjenes rettigheter.	Felles datakatalog (Skatteetaten)
Aksjenummer	Identifikasjonsnummer for hver aksje i et selskap, som brukes til å holde oversikt over eierandeler.	
Aksjeoverdragelse	Prosessen der aksjer overføres fra en eier til en annen, enten gjennom kjøp, salg, nyttegning, arv, forkjøpsrett eller annen form for overdragelse.	
Aksjeeierregister	Forslag til nytt register over aksjeeiere i K1-K4	
Aksjeselskap	Selskap med begrenset ansvar, der eierandelene er fordelt på aksjer.	Felles datakatalog (Brønnøysundregistrene)
Aksjonærbeskatningssystem	Skatteetatens fagsystem for å avhjelpe regelverket for aksjonærbeskatning, i dag kjent som aksjonærregisteret	
Allmennaksjeselskap	Selskap med begrenset ansvar, der eierandelene er fordelt på aksjer og aksjene kan tegnes av allmennheten.	Felles datakatalog Brønnøysundregistrene
Andel	Del av en rettighet knyttet til en eiendel.	
Eiendel	Fellesbegrep for selskap og fast eiendom.	
Eierskap	Helt eller delvis direkte og indirekte kontroll over aksjer og fast eiendom.	
Eierstruktur	Sammensetning av eierskapet.	
Innbetalt kapital	Den delen av aksjekapitalen som er betalt inn av aksjeeierne, inkludert overkurs betalt for aksjer som selges til en høyere pris enn den nominelle verdien.	
Inntektsår til aksjonærregisteret	Året hvor inntektsdata knyttet til aksjonærer rapporteres til aksjonærregisteret for skatteformål.	
Komplisert eierstruktur	Eierstruktur der det krever mye arbeid å finne frem til reell rettighetshaver.	
Konsument	Bruker av eierskapsopplysninger om aksjer, f.eks. offentlige og private	



Term	Definisjon	Kilde
	virksomheter, journalister, media og samfunnet for øvrig.	
Opplysningspliktige	Fysiske og juridiske personer som må rapportere inn påkrevd informasjon til myndighetene. Også benevnt som "produsenter".	
Opsjon	Rettighet til å kjøpe eller selge aksjer til en avtalt pris i løpet av et tidsrom.	
Pålydende verdi	Den opprinnelige verdien av én enkelt aksje. Den pålydende verdien skal fremgå av vedtekter. Overkurs vil fremgå av kjøpekontrakt, generalforsamlingsprotokoll mv.	
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).	
Selskap	Næringsdrivende juridisk person som har eiere, i denne sammenhengen begrenset til aksjeselskap, allmennaksjeselskap og europeisk selskap.	Felles datakatalog (Brønnøysundregistrene)
Selskaphendelse	Aktiviteter i selskapet som f.eks. stiftelse av selskap, kapitalendring, kapitalnedsettelse, fusjon/fisjon, emisjon, splitt/spleis og avvikling av selskap.	
Skattepliktig gevinst/Tap	Økonomisk gevinst eller tap som er underlagt beskatning, knyttet til salg eller overdragelse av aksjer.	
Skjult eierstruktur	Komplisert eierstruktur hvor formålet er å tildekke hvem som er bakenforliggende eiere.	
Stemmerett	Rettigheten aksjeeierne har til å stemme på generalforsamlinger og påvirke selskapets beslutninger.	
Ultimat eier	Den eller de fysiske personene som i siste instans eier eller kontrollerer et selskap eller fast eiendom.	
Utbytte	Opptjent overskudd som et selskap kan utbetale til aksjonærene i et aksjeselskap.	



1. Oppdraget og gjennomføring av utredningen

1.1 Mandat

Oppdragsbrev sendt fra Finansdepartementet til Skatteetaten og Brønnøysundregistrene 26.06.2024 finnes i kap. 9.3.

1.2 Organisering og gjennomføring av utredningsarbeidet

Det er etablert en koordinerende gruppe for å følge opp utredningen i departementene bestående av representanter fra Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, samt at Kommunal- og Distriktsdepartementet er invitert. Gruppen ledes av Finansdepartement og det er gjennomført 6 møter med utredende etater.

Utredende etater har under ledelse av Skatteetaten (Divisjonsdirektør Torstein Hoem) etablert en tverretattlig styringsgruppe med representanter fra ledelsen i Skatteetaten (Line Holand), Brønnøysundregistrene (Lise Dahl Karlsen og David Norheim) og Kartverket (Hannah Cook og Kristin Eid Bjerkestrand). Skatteetaten har i tillegg hatt en egen styringsgruppe ledet av Line Holand, med representanter fra de ulike divisjoner i Skatteetaten. Brønnøysundregistrene har hatt en styringsgruppe bestående av tre representanter fra toppledelsen (Lise Dahl Karlsen, David Norheim, Kjell Arne Strøm Hansen og to ledere ved Jan Erik Nerdal og Trine Blix).

Gjennomføringen av utredningen er organisert som et prosjekt ledet av prosjektleder Morten Tveit (Skatteetaten) og assisterende prosjektleder Ada Fuglset (Skatteetaten), med fagansvarlig Tor Ivar Grina (Skatteetaten). Et kjerneteam fra Skatteetaten bestående av tjenestedesigner Nora Svarverud Aasen og Johannes Skjeie (Skatteetaten), prosessdriver Benita Haftorn Hildonen, IT-arkitekter Erik Hilmen og Endre Grøtnes, juristene Lars Olsen og Sanan Mahmood, samt samfunnsøkonomer fra Menon Economics AS (Caroline Wang Gierløff, Stine Stakkestad, Tonje Arnesen). Kjerneteamet har representanter fra Brønnøysundregistrene ved forretningsutvikler Jan Otto Johansen, jurist Agnethe Akereng Johansen, IT-arkitekt Ørnulf Olsen, samfunnsøkonom Lars Christian Mytting, samt Kartverket med forretningsutviklerne Øystein Høydalsvik og Aksel Nilsen Huser. I tillegg er flere personer fra de tre etatene engasjert ved behov.

Prosjektet i Skatteetaten ble finansiert gjennom vedtak i etatens porteføljestyre i februar 2024 og har rapportert månedlig til Skatteetatens porteføljefunksjoner. Styringsgrupper og prosjektgruppe har opprettholdt kontinuitet i bemanning fra utredningsarbeidet høsten 2023 om «Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av eierskapsopplysninger om aksjer og fast eiendom» [R1].

Prosjektet har gjennomført utredningen i tre iterasjoner gjennom 2024 (15.april, 30.august, 30.november), med foreleggelse av leveranser og status til styringsgrupper på månedlig basis. Prosjektet har blitt gjennomført som et smidig prosjekt med sprinter på 3-5 ukers varighet, med sprintplaner, ukentlige arbeidsmøter og oppsummerende sprintdemo.



1.3 Kort om aksjeeierskap

Informasjon om finansielle transaksjoner og eierskap er selve grunnlaget i det moderne næringslivet, og eierskapsopplysninger for aksjer er unnværlige. Hver transaksjon, investering og forretningsbeslutning hviler på forståelsen av hvem som eier hva og i hvilken grad. Eierskapsopplysninger gir innsikt i selskapsstrukturer, bidrar til åpenhet og er avgjørende for myndighetsutøvelse og økonomisk regulering. Samfunnet er avhengig av pålitelige eierskapsdata for å sikre at næringslivet er transparent og rettferdig.

Brønnøysundregistrene har registrert 233 allmennaksjeselskaper (ASA) ved utgangen av 2023. Det er over 340 noterte selskap på de ulike markedsplassene på Oslo Børs (Euronext Securities) med en samlet markedsverdi på rundt 4.000 milliarder kroner. Rundt 41 % av markedsverdien på Oslo Børs eies fra utlandet.

Det finnes om lag 400.000 norske unoterte aksjeselskaper (AS), som tabellen under viser har 385 513 selskaper fra 1-5 aksjonærer. Det var 318 201 selskaper (265.006 + 53195) som ikke hadde ingen endringer i eierskap i 2023. Som vi ser av Tabell 2 under var det 857 523 personlige aksjeeiere per 31.12.2023. Verdier knyttet til formue, utbytte, gevinst/tap er viktige grunnlag inn i den enkeltes skattemelding. Det er en betydelig transaksjonsmengde også på unoterte aksjer, der vi ser at det i 2023 var 637 105 eierskifte på aksjer.

Tabell 2 Nøkkeltall 2023/2024.

Tall fra BR 31.12.2023		Tall fra Aksjonærregisteret 31.12.2023	
Aksjeselskaper (AS):	395319	<u>Antall aksjeeiere (AS og ASA)</u>	
Allmennaksjeselskaper (ASA):	233	Personlige	857 523
Europeiske selskap (SE):	5	Selskap	162 233
		Utenlandske aksjeeiere	24 216
		Antall selskap med utenlandske aksjeeiere	12 135
		Antall utbytteutdelinger	78 422
Tall fra Aksjonærregisteret 31.12.2023		Utvalgte selskaphendelser	
<u>Antall unoterte selskap med</u>		Aksjonærregisteret 2023	Unike selskaper
1-5 aksjonærer	385 513	Nyemisjon (flere varianter)	12 036
6-10 aksjonærer	8 691	Fisjon/fusjon (mange varianter)	10 892
11-100 aksjonærer	6 361	Endring akseklasse	912
101-1000 aksjonærer	902	Antall eierskifte kjøp (ikke børsnoterte i 2023)	637 105
Flere enn 1000 aksjonærer	100		
Antall AS uten endringer	265 006		
Antall AS uten endringer, men med utbytte	53 195		
Antall selskaphendelser for unoterte AS	77 450		

Kartleggingen av offentlige myndigheters bruk av eierskapsopplysninger [1] viser at eierskapsdata benyttes til forskjellige formål: utføre tilsyn, stats- og samfunnssikkerhet, forvaltning av skatt og avgift, kommunal myndighetsutøvelse, administrative oppgaver og andre formål som f.eks. forskning. Eierskapsopplysninger brukes også til forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Informasjon om utenlandsk eierskap benyttes særskilt i forbindelse med ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.

Utfordringene knyttet til eierskapsopplysninger er flerfoldige. Eierskapsdata er spredt i mange forskjellige kilder, er vanskelige å få tilgang til og har dårlig kvalitet. Det mangler ofte entydig og sikker identifisering av utenlandske eiere og det kan være vanskelig å avdekke den reelle eieren bak kompliserte eierstrukturer. I tillegg er det risiko for ustabil drift og manglende evne til å tilpasse seg nye forretningsbehov i Skatteetatens aksjonærregister.



Samtidig som samfunnet og teknologien utvikler seg, forandres også oppgaveløsningen til offentlige myndigheter. Effektiv behandling og analyse av eierskapsdata blir stadig viktigere for hvordan myndighetene løser sine samfunnsoppdrag, og behovet for oppdaterte og tilgjengelige opplysninger om faktisk eierskap øker.

Dagens rapportering til ulike offentlige registre er lite koordinert, reguleres av et omfattende regelverk som ikke nødvendigvis er tilpasset digitalisering, innrapporterte opplysninger kan gi motstridende informasjon og utgjør en [unødvendig] byrde for produsenter og konsumenter av eierskapsopplysninger.

En løsning på problemer og utfordringer knyttet til eierskapsopplysninger vil ikke bare være til fordel for de som har behov for innsyn i eierskapsopplysninger, som for eksempel pressen og allmennheten, men vil også bidra til å styrke den [økonomiske integriteten og effektiviteten] i det norske næringslivet, og gi positive virkninger for flere offentlige myndigheter.

I denne utredningen vil vi beskrive problem, behov, strategiske mål, mulighetsrommet, vurdere og anbefale konseptuelle løsningsforslag for å møte samfunnets behov for tilgjengelige og pålitelige eierskapsopplysninger om aksjer.

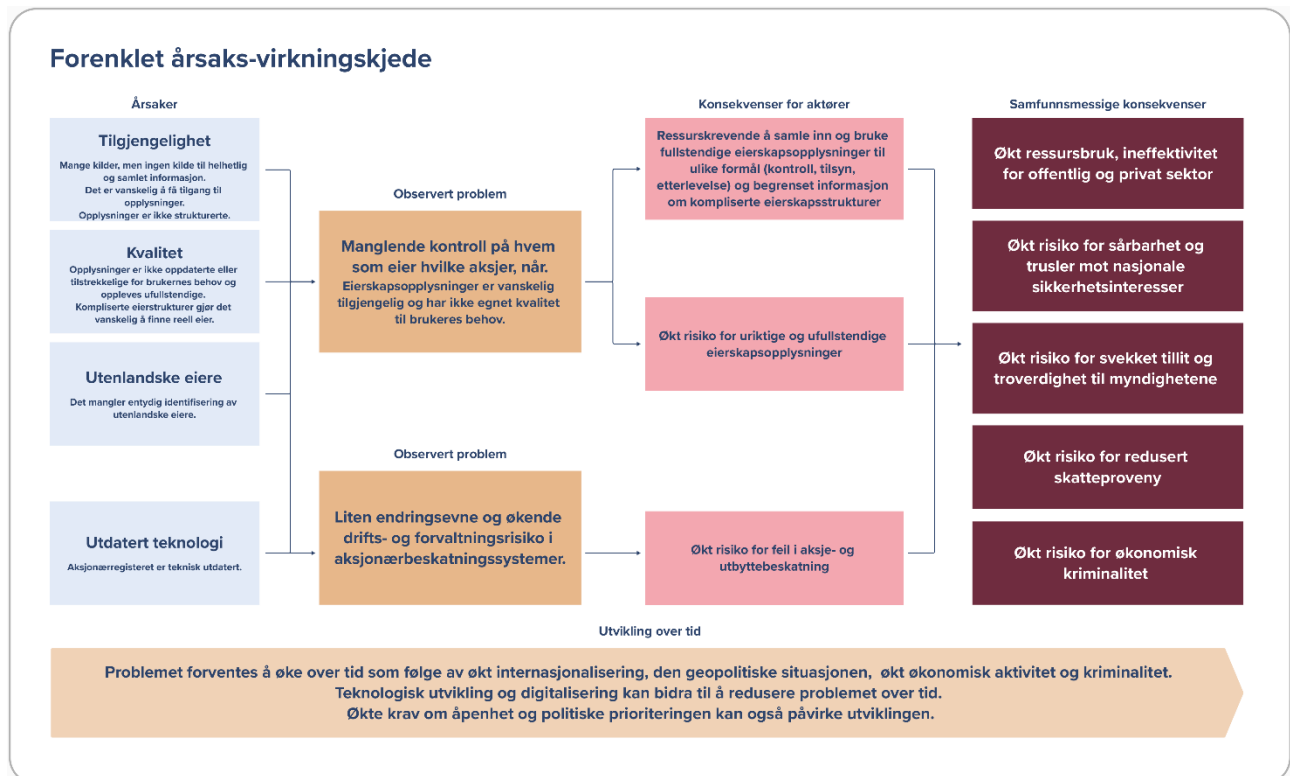


2 Problembeskrivelse

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.1 Problembeskrivelsen

Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses. Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet kan løses. Problembeskrivelsen må ta med både dagens problemer og forventet fremtidig utvikling. Det bør gjøres en vurdering av hva som er årsakene til at problemene har oppstått.

Manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når, kan føre til svekket tillit og troverdighet til myndighetene som følge av redusert mulighet til å avdekke ulovlige forhold eller habilitetsproblematikk. Videre kan manglende eierskapsinformasjon om aksjer øke risikoen for sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser, og gi økt risiko for økonomisk kriminalitet. I tillegg fører manglende informasjon om aksjeeierskap til ineffektivitet i både offentlig og privat sektor og økt ressursbruk over tid samt risiko for redusert skatteproveny. Mulighetene for å opprettholde en effektiv beskatning av aksjer og tilrettelegge for eventuelle endringer i skattereglene utfordres av den tekniske tilstanden i Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem. Problemene forventes å øke i tiden som kommer på grunn av økt internasjonalisering og den geopolitiske situasjonen, samt økt økonomisk aktivitet og kriminalitet. Forventninger fra befolkningen om økt åpenhet og økt grad av digitalisering i samfunnet kan bidra til å redusere problemet over tid. Figuren under tar for seg problemene med årsaker og konsekvenser for ulike aktører og samfunnet for øvrig.



Figur 1 Forenklet årsaks-virkningskjede.



2.1 Problem 1: Manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når.

Informasjon om eierskap til aksjer og selskapshendelser er avgjørende opplysninger for opplysningspliktige, konsumenter (brukere) og samfunnet for øvrig. Alle transaksjoner, investeringer og forretningsbeslutninger hviler på kunnskapen om hvem som eier hva og når. Eierskapsopplysninger gir innsikt i selskapsstrukturer, bidrar til åpenhet og er avgjørende for myndighetsutøvelse og økonomisk regulering. Samfunnet er avhengig av pålitelige eierskapsdata for å sikre at næringslivet er transparent og rettferdig, og for å opprettholde tillit og trygghet knyttet til hvem som eier hva, når.

Myndigheter, næringslivet og samfunnet har i dag ikke tilstrekkelig oversikt og kontroll over løpende og oppdaterte eierskapsopplysninger om aksjer. Opplysningene er spredt i mange forskjellige kilder, de er vanskelige å få tilgang til og oppdateres med ulik hyppighet. Videre gjør kompliserte eierstrukturer det vanskelig å finne reelle eiere, og det mangler entydig identifisering av utenlandske eiere. Samlet sett er dette hovedårsakene til at vi i dag ikke har kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når.

2.1.1 Eierskapsopplysninger er vanskelig tilgjengelige

Mange kilder til opplysninger, men ingen kilde til helhetlig og samlet informasjon

Det er flere offentlige registre og private kilder for eierskapsopplysninger. Registrene dekker ulike formål og har vokst fram over tid, uavhengig av hverandre. De inneholder derfor delvis overlappende, men ofte fragmentert og ikke oppdatert informasjon.

Det er flere private tjenestetilbydere som formidler opplysninger fra de offentlige registrene, fra eiere av aksjer og andre tredjeparter. 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 tilgjengelige når det gjelder enkeltaksjer og aksjeeiere, men opplysningene er mindre anvendelige for myndigheter som har behov for å forholde seg til et stort antall eiere eller selskaper i sin oppgaveløsning. Særlig er opplysninger om kompliserte eierstrukturer og utenlandsk eierskap lite tilgjengelige. Dette gjør det vanskelig for både private og offentlige konsumenter å vite hvor opplysningene skal hentes fra.

De som har behov for eierskapsopplysninger om aksjer, bruker både informasjon fra de offentlige registrene og informasjon fra private tjenestetilbydere for å skaffe oversikt over aksjeeierskap.



Manuelle oppslag i kilder for eierskapsinformasjon

Offentlige myndigheter gjør manuelle oppslag mot ulike kilder for eierskapsinformasjon.

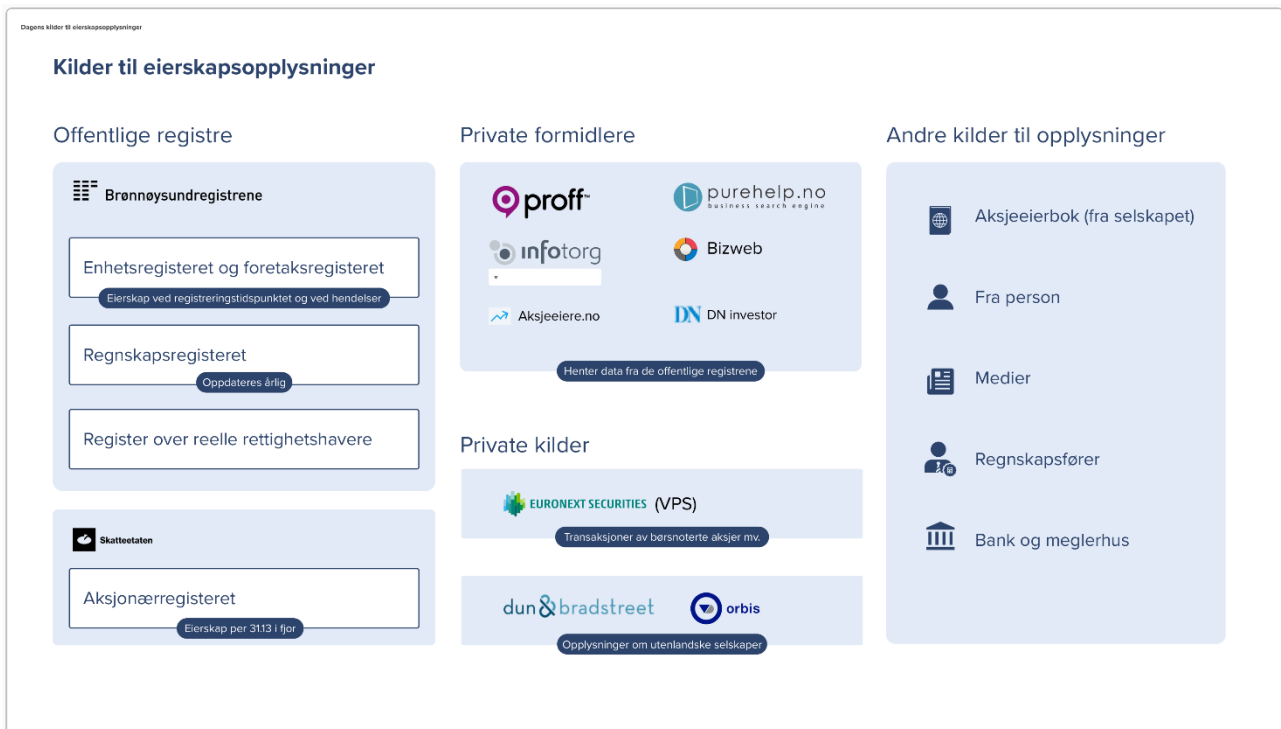
Enkelte etater har noe integrasjon mellom egne fagsystemer og systemene til Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrene, men det gjøres i hovedsak manuelle oppslag, blant annet på nettsidene til registerforvalterne.

Offentlige myndigheter bruker også 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. Mediesaker er også en kilde til opplysninger.



Figur 2 Eksempel på manuelle oppslag i ulike kilder til eierskapsopplysninger

Figuren under gir en oversikt over kilder til eierskapsopplysninger om aksjer som myndigheter og andre aktører kan benytte seg av for å innhente informasjon om aksjeeierskap. Se vedlegg F Informasjonsmodell for nærmere beskrivelser av kildene.



Figur 3 Kilder til aksjeeierskapsopplysninger.



De offentlige registrene omfatter:

- **Enhetsregisteret** i Brønnøysundregistrene, samordner opplysninger om næringslivet og offentlige etater i Norge som finnes i ulike offentlige registre, og som er gjengangere på spørreskjemaer.
- **Foretaksregisteret** i Brønnøysundregistrene, register over norske og utenlandske foretak i Norge.
- **Register over reelle rettighetshavere** i Brønnøysundregistrene, register over reelle rettighetshavere i registreringspliktige foretak i Norge
- **Regnskapsregisteret** i Brønnøysundregistrene, registrerer, behandler og offentliggjør årsregnskapene til virksomheter med regnskapsplikt.

Skatteetatens interne fagsystem for aksjonærbeskatning:

- **Aksjonærregisteret** i Skatteetaten er ikke et offentlig register, men et internt fagsystem utviklet for skatteformål. Aksjonærregisteret inneholder opplysninger om selskapshendelser og aksjetransaksjoner i alle norske aksjeselskaper, i tillegg til alle aksjer omsatt på Euronext Securities (Oslo Børs). Opplysninger i aksjonærregisteret danner grunnlag for beregning av skattepliktig utbytte, gevinst- og tap ved realisasjon av aksjer, samt formuesverdi.

Private formidlere og kilder inkluderer:

- [Proff](#), [Purehelp.no](#), [Infotorg](#), [Bizweb](#), [DN Investor](#), [E24 Investorlistene](#), [Tekinvestor](#) som alle henter data fra de offentlige registrene.
- [Euronext Securities Oslo \(VPS\)](#), er et norsk selskap med konsesjon til å registrere rettigheter til finansielle instrumenter med rettsvirkninger etter verdipapirsentralloven.¹
- [Dun & Bradstreet](#), tilbyr data om utenlandske selskaper for analyse, innsikt, kredittvurdering og leverandørstyring.
- [Orbis](#), en global bedriftsdatabase for markedsanalyse og forretningsinnsikt.

Andre kilder til opplysninger:

- **Aksjeeierbok**, alle norske aksjeselskaper (AS) skal føre en aksjeeierbok over alle aksjeeiere.
- Fra **personer/aksjonærer**
- Medier
- Regnskapsfører
- Bank og meglerhus.

Det er vanskelig å få tilgang til eierskapsopplysninger

Det er krevende å få tilgang til nødvendig eierskapsopplysninger både for offentlige myndigheter og for andre aktører. For å få tilgang til bestemte opplysninger som for eksempel opplysninger om verdi, eiertid og aksjeklasser, må den som etterspør informasjon benytte seg av egne hjemler, aksjelovens innsynshjemler for å få tilgang til aksjeeierboken, eller be om innsyn i avtaler som er gjort i forbindelse med kjøp og salg av aksjer.

Flere offentlige aktører henter opplysninger fra Foretaksregisteret for å sjekke selskapshendelser (eksempelvis ved kapitalendringer hos selskapet). Dette er noe som må gjøres fra sak til sak, fordi det ikke finnes en fullstendig oversikt over kjøp og salg av unoterte aksjer. I tillegg vil opplysningene som hentes ut

¹ Euronext Securities Oslo (VPS) lanserte sommeren 2024 en ny offentlig innsynsportale for innsyn i noterte selskaper på Oslo Børs.[12][13] I innsynsportalen er det mulig å se hele aksjonærlisten for hvert enkelt selskap (ikke bare de 20 største). Det er imidlertid ikke funksjonalitet å søke opp en konkret person og få opp alle de ulike aksjene denne personen eier.



bare angå den aktuelle selskapshendelsen, uten noen form for kontroll av om aksjeeierboken ble oppdatert i forbindelse med hendelsen.

En tilleggsutfordring er at dagens regelverk ikke tillater anonyme forespørsler om tilgang til opplysninger, noe som kan være problematisk for kontrollvirksomheter, journalister og mulige investorer som har legitime grunner for å innhente informasjon uten å involvere selskapet direkte.

Bruk av innsynshjemler for å få tilgang til nødvendige opplysninger

Tilsynsorganer, som Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Tolletaten, benytter innsynshjemler for å hente inn de opplysningene de har behov for.

Opplysninger hentes fra Euronext Securities Oslo (VPS), Proff.no, Brønnøysundregistrene, i tillegg til informasjon fra investor, nærstående til involverte i transaksjonen og fra "enhver" ved behov.



Figur 4 Bruk av innsynshjemler for å få tilgang til nødvendige opplysninger.

2.1.2 Eierskapsopplysninger har ikke tilstrekkelig kvalitet

Opplysninger er ikke tilstrekkelige for konsumentenes behov og oppleves som ufullstendige

Aksjeeieropplysninger benyttes til forskjellige formål og har ulike bruksområder. Det er en utfordring at opplysningene ikke har formen og kvaliteten som ulike konsumenter har behov for. Opplysningene er som regel rapportert inn til andre formål og bruksområder slik at opplysninger som er tilstrekkelig for den innhentende virksomheten, men ikke nødvendigvis er det for andre konsumenter som også bruker de samme opplysningene. Flere offentlige myndigheter benytter som hovedregel opplysninger om eierskap fra kjøpte eller åpne kilder som for eksempel proff.no og Dun & Bradstreet, i stedet for direkte fra offentlige registre. Årsaken til dette er at de private tjenestetilbyderne setter sammen informasjonen fra de forskjellige kildene på en mer brukervennlig måte.

Skatteetaten opplever at opplysningene er utilstrekkelige

En utfordring for Skatteetaten i dag, er at de trenger mer detaljerte opplysninger enn det som rapporteres gjennom aksjebokens forpliktelser, f.eks. skatteposisjonens innbetalte kapital og historiske opplysninger. I dag finnes denne informasjonen kun på selskapsnivå og ikke aksjonærnivå.

Figur 5 Skatteetatens utfordring med ufullstendige opplysninger.

Eierskapsopplysninger er ikke oppdaterte

Det er en generell mangel på oppdaterte og nøyaktige eierskapsopplysninger som er i tråd med virkeligheten. En gjennomgående utfordring er at opplysninger om eierskap til aksjer registreres i ettetid og at enkelte av de offentlige registrene kun blir oppdatert ved årsskiftet. Konsumentene kan ikke vite om endringer eller rapportering har skjedd og om de registrerte opplysningene er korrekte. Det er i dag ikke gjenbruk/deling av eierskapsopplysninger mellom Brønnøysundregistrene og Skatteetaten.



Hovedkilden til oppdaterte aksjeeieropplysninger er selskapenes egne aksjebøker. Alle selskaper plikter å føre en aksjeeierbok og registrere eierskifter og andre selskapshendelser. Imidlertid blir ikke offentlige registre automatisk oppdatert når hendelser skjer. Det er ingen plikt for selskapene til å rapportere endrede aksjeeieropplysninger til det offentlig register. Selskaper er selv ansvarlig for å føre endringer i aksjeeierboken. Stiftelsesdokumentet i Foretaksregisteret gir kun et øyeblikksbilde som gjenspeiler aksjeeierne per stiftelsesdato.

Allmennaksjeselskaper og aksjeselskaper som har aksjer registrert i et verdipapirregister, 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 selskapshendelser på investornivå.

Private formidlere, som proff.no, Bizweb, DN Investor mv. henter data fra de offentlige registrene. De samme utfordringene knyttet til ikke-oppdaterede og unøyaktige opplysninger gjelder derfor også for de kommersielle tjenestene.

Manuell innhenting av oppdaterte opplysninger

NAV benytter seg i dag av kontoopplysninger, opplysninger fra oppdragsgivere og regnskapsførere, inkludert aksjeeierbok. For å få innsyn i skattemeldingen sender de brev til Skatteetaten. Arbeidsbyrden blir stor når de manuelt og enkeltvis må innhente oppdaterte opplysninger fra forskjellige kilder. Det er en utfordring for NAV at opplysningene om aksjer oppdateres én gang i året.



Figur 6 Behov for oppdaterte og løpende opplysninger.

En annen utfordring er at eierskap og disposisjonsrett til aksjer kan reguleres av avtaler. De offentlige registrene får ikke disse opplysningene, ei heller andre konsumenter, og dermed kan reelt eierskap være forskjellig fra det registrerte eierskapet.

Eierskapsopplysninger er ikke strukturerte eller standardiserte

Det er mange kilder til eierskapsopplysninger som kan benyttes, noe som gjør at konsumenter av opplysningene må sammenstille og bearbeide dataene før de kan tas i bruk. Opplysningene i de forskjellige kildene er ikke strukturerte eller tilgjengeliggjort digitalt etter en felles standard. Dette hindrer effektiv informasjonsdeling på tvers av registre og kilder.

Mange rapporteringsprosesser

Eierskapsopplysninger om aksjer brukes av det offentlige til en rekke forskjellige formål og ulike typer oppgaver. Formålene er sektorspesifikke og ofte forankret i eget regelverk.² Det er en utfordring for produsenter og konsumenter at selskapene må rapportere delvis overlappende opplysninger til ulike offentlige registre på ulike tidspunkt gjennom året. Det rapporteres i dag til fire ulike registre. I tillegg oppgis det informasjon i skattemeldingen. Rapportering til Enhetsregisteret og Foretaksregisteret skjer i samme

² Bruksområdene og myndighetsutøvelsen knyttet til eierskapsopplysninger om aksjer kan overordnet deles inn i fem områder: Utføre tilsyn, stats- og samfunnsikkerhet, forvaltning av skatt og avgifter, kommunal myndighetsutøvelse og administrative oppgaver.[1]



melding (samordnet registermelding). En ny rapporteringsplikt ble innført ved lansering av Register over reelle rettighetshavere 1. oktober 2024. Innrapportering av eierskapsopplysninger (selskapsopplysninger og selskaphendelser) til myndighetene følger ingen felles standard. Betegnelser, begreper og hvilke opplysninger som skal rapporteres er forskjellig. Et konkret eksempel er samordnet registermelding til Brønnøysundregistrene og aksjonærregisteroppgaven til Skatteetaten. Begge ber om mye av den samme informasjon om virksomheter, men de bruker forskjellige begreper om det samme og har strukturert informasjonen forskjellig

Kompliserte eierstrukturer gjør det vanskelig å finne reell eier

En særlig utfordring innenfor opplysninger om aksjeeierskap er knyttet til identifisering av reelle eiere i komplekse eierstrukturer og lange eierkjeder. Ofte må det brukes flere kilder for å få oversikt og sammenstillingen skjer i stor grad manuelt.

Hvis selskapet inngår i et konsern, skal det leveres konsernmelding til Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 fjerde ledd. Imidlertid etterleves registreringsplikten i liten grad og opplysninger om konsern i Enhetsregisteret oppleves som utilstrekkelig. Det er også manglende oppdatering av konsernendringer i årsregnskap.

Mange konsernforhold kan utledes direkte fra eierskapsopplysninger slik de kommer frem i 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.

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.[1]

Lange eierkjeder kan også være en utfordring i saker hvor eierskap i et foretak kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. I Nasjonal sikkerhetsmyndighets rapport Risiko 2023 står det at: "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 stråselskaper og komplekse selskapsstrukturer og kan dermed være vanskelig å avdekke." [6] Videre skriver Investeringskontrollutvalget i NOU 2023: 28 [3] at "det er utfordringer med å finne ut hvem som står bak investeringen. Norske selskaper kan ha kompliserte eierstrukturer, gjerne med flere ledd bestående av større eller mindre eierposter. Flere eller små og tilsynelatende ubetydelige eierposter kan skjule innflytelse og hvem som er reell rettighetshaver."

Den nye "Langtidsplanen for forsvarssektoren 2025–2036" trekker frem manglende transparens om eierskap som en utfordring for nasjonal sikkerhet. Sammensatte trusler, herunder "[...] spionasje, cybertrusler, samt tilgang og eierskap i verdikjeder utgjør betydelige utfordringer for Forsvaret." [10] Videre beskrives et fornyet behov for kontroll på verdikjedene gjennom blant annet økt kontroll over underleverandører og økt eierskapskontroll.[10]

2.1.3 Det mangler entydig identifisering av utenlandske eiere

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



Når det gjelder utenlandske eiere og selskaper mangler tilsvarende identifisering. Det er krevende å utvikle et godt system for sikker identifisering av personer over landegrensene, og for flere større land er folkeregistrering og deling av personidentifikator vanskelige områder med streng regulering og klare begrensninger. Dette er en årsak til at det i dag mangler entydig identifisering av utenlandske personer og utenlandske selskaper som eier eiendeler i Norge, både i det enkelte register eller på tvers av registre og etater. En annen årsak er at det mangler prosesser for registrering av utenlandske identifikatorer i Skatteetatens aksjonærregister. 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 skaper ytterligere problemer for identifiseringen.

Det er også særlig utfordrende å identifisere reelle eiere av eiendom der utenlandske aksjeselskaper er eiere og der opplysningene om hvem som eier selskapet ikke er tilgjengelig eller oppdatert. Dette inkluderer utfordringen knyttet til identifikasjon av reell eier i komplekse eierstrukturer.

Lav eller mangelfull kvalitet når eier er en utenlandsk person eller selskap

Flere myndigheter innen stats- og samfunnsikkerhet 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.



Figur 7 En og samme utenlandske eier kan ha flere ulike løpenumre eller identifikatorer.

Også for Skatteetaten er det en utfordring å skaffe oversikt over hvem som er reelle eiere av aksjer når disse er utenlandske, og det er vanskelig å maskinelt skille mellom utenlandske personer og selskaper for brukere av informasjonen. Det er 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 aksjonærregistret. Den samme utfordringen gjelder også for utenlandske selskaper og hvem som er den ultimate eier og endelig utbyttmottaker (ved 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.

2.2 Problem 2: Liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer

2.2.1 Hvorfor har vi et eget aksjonærbeskatningssystem?

Skatteforvaltningsloven § 9-1 bestemmer at det er den skattepliktige selv som fastsetter grunnlaget for inntektsskatt. På aksjeområdet er regelverket relativt komplisert, særlig knyttet til skjermingsregler, og mange skattepliktige har omfattende aksjeeierforhold. Skatteetaten utviklet i 2002 et internt fagsystem for opplysninger om aksjeeierskap, aksjonærregisteret, for skatteformål. Systemet avhjelper kompleksiteten i regelverket og gjør det enklere for aksjonærene å levere riktig skattemelding.



Aksjonærmodellen som ble innført i 2006 forutsatte et velfungerende aksjonærregister for at kompleksiteten i regelverket skulle kunne håndteres. I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 1 (2004-2005)) beskrives det at systemstøtte i aksjonærregisteret er en forutsetning for innføringen av aksjonærmodellen fordi det sikrer at nødvendige opplysninger om aksjonærenes kostpris og kapitalendringer blir korrekt innrapportert og behandlet. Dette ble ansett for avgjørende for å kunne beregne skjermingsfradraget for hver aksjonær årlig, noe som er en sentral del av aksjonærmodellen. Det ble gjort et betydelig systemutviklingsarbeid spesielt i 2005 - 2006 og til dels i påfølgende år for å legge til rette for aksjonærmodellen.

2.2.2 Bruk av aksjonærbeskatningssystemet og opplysningene som er lagret der

Skatteetatens aksjonærregister er det eneste systemet i Norge som har historisk informasjon om alle aksjeeiere i norske aksjeselskap og deres inngangsverdier på aksjer. Oppdaterte og korrekte opplysninger i dette systemet er den viktigste forutsetningen for aksjebeskatningen, og at denne skjer på en effektiv måte som sikrer likebehandling. I tillegg til beregning og utfylling av aksjeoppgaven til aksjonærene, benyttes grunnlagsdata fra aksjonærregisteret til andre oppgaver som ligger til Skatteetatens samfunnsoppdrag, blant annet kontroll, analyse, etterretning og innkreving. Opplysningene har også fått et videre bruksområde gjennom Skatteetatens praktisering av meroffentlighet, og er blitt et viktig grunnlag for informasjon om aksjer i samfunnet, som beskrevet i kapittel 2.1.1.1. I praksis er det slik at datauttrekket som deles fra Skatteetatens aksjonærregister i mai hvert år, oppfattes som et aksjeeierregister for aksjeselskaper som distribueres til offentligheten gjennom private tilbydere som blant annet proff.no, infotorget og Bizweb. Imidlertid er det slik at dette datauttrekket allerede er utdatert ved publisering, slik at det ikke svarer ut konsumentenes behov for rettidig informasjon om hvem som eier hva, når.

2.2.3 Drift og forvaltning av aksjonærbeskatningssystemet

Årlig bruker Skatteetaten om lag 35 årsverk på drift av aksjonærbeskatningssystemet. Disse går med til teknisk vedlikehold og utvikling, veiledning til rapportering, samt arbeid med å rette opp feil og mangler i innrapporteringen.

Helt konkret fungerer systemet slik at selskapene rapporterer grunnlagsdataopplysninger til Skatteetaten, som deretter kvalitetssikrer og behandler informasjonen for å beregne og presentere forslag til skattepliktige beløp på aksjonærenes forhåndsutfylte skattemeldinger. Aksjonærregisteret lagrer og beregner skjermingsgrunnlaget for hver aksje, og fører oversikt over akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag. Systemet håndterer store mengder data og utfører svært komplekse beregninger maskinelt. Beregningene som gjøres i aksjonærregisteret gjør at aksjonærene får betydelig hjelp til å levere korrekt skattemelding, siden skattepliktig utbytte, gevinst/tap og formue forhåndsfyller i skattemeldingen til aksjonærene. Aksjonærregisteret lagde i 2023 underlag for skattemeldingen til 857 523 personlige aksjonærer.

For aksjer i aksjonærregisteret er det Skatteetaten som gjør alle skatteberegninger som aksjonærmodellen krever. Det som registreres i aksjonærregisteret er alle norske aksje- og allmennaksjeselskap, sparebanker med egenkapitalbevis, samt utenlandske aksjeselskap som er registrert på Oslo Børs.

Skatteberegninger, herunder skjermingsberegninger, på aksjer som ikke er registrert i aksjonærregisteret gjøres av norske finansinstitusjoner eller skattyter selv.

2.2.4 Teknisk tilstand i aksjonærbeskatningssystemet

Aksjonærbeskatningssystemet går mot slutten av sin tekniske levetid. Registeret er et eldre, batchorientert system med begrenset endringskapasitet. Dette innebærer at det ikke er mulig å iverksette større og mer dyptgripende endringer i aksjonærbeskatningen med dagens tekniske løsning. Det er også en økende driftsrisiko ved systemet, og stadig vanskeligere å finne riktig kompetanse til å drive nødvendig forvaltning og vedlikehold.



Den juridiske kompleksiteten innenfor aksjonærbeskatning har direkte påvirkning på funksjonaliteten i aksjonærregisteret. Den juridiske og funksjonelle kompleksiteten speiles i systemets design, eksempelvis i regelmotoren. Det er mange avhengigheter og detaljerte beregningsregler, noe som skaper utfordringer for opplysningspliktige selskaper, skattyter, funksjoner og tekniske deler av aksjonærregisteret og ansatte i Skatteetaten.

Systemet ble utviklet på tidlig 2000-tall og er det basert på det som i dag er utdatert teknologi med økende risiko. Den siste oppdateringen av utviklingsplattformen («Oracle Designer») var i 2010. Utviklingsplattformen kjører på 'frosset' operativsystem, der det innføres færrest mulige endringer. Utviklingsplattformen fungerer, men det er ikke hensiktsmessig/mulig med utvikling ut fra moderne prinsipper som blant annet tjenesteorientering og automatisert testing. Å gjøre endringer funksjonelt eller juridisk på aksjonærbeskatning innebærer risiko, og systemets tekniske tilstand hindrer utvikling på området. Skatteetatens øvrige systemer på plattformen er under utfasing/sanering og den tekniske risikoen ansees som middels, men stigende.

Den tekniske plattformen som aksjonærbeskatningssystemet kjører på, Oracle PL-SQL, Oracle Forms hadde en markedstopp fra 80-tallet og inn mot 2000-tallet. Dette innebærer at det er svært utfordrende å skaffe systemutviklerkompetanse på denne plattformen, og vi forventer at dette vil bli enda vanskeligere over tid fordi det ikke lenger utdannes utviklere på PL-SQL ved norske universitet eller høyskoler.

Det er også risiko for ustabilitet i drift ved at det oppstår feil som det kan være utfordrende å korrigere nettopp fordi etaten har mindre kompetanse på gammel teknologi og at den gamle teknologien ikke fungerer på nyere versjoner av operativsystemet. Systemet er også i stadig mindre grad interoperabelt mot øvrige deler av etatens systemportefølje som opererer på moderniserte plattformer, noe som øker risiko for ustabilitet og feil. Dette førte i 2024 til feil på skattemeldingen for 125.000 aksjonærer, da det ble problem i overføring mellom gammel plattform, hvor aksjonærregisteret ligger, og ny plattform hvor systemet for ny skattemelding opererer.

For en detaljert beskrivelse av as-is situasjonen for aksjonærbeskatningssystemet, se utarbeidet rapport fra januar 2024 [53]. Samlet sett er situasjonen slik at endringsevnen reduseres, og kostnadene for å forvalte dagens tekniske plattform øker. Risikoen for ustabil drift øker og ansees å ikke være akseptabel innen 2030.

2.3 Hvordan vil problemene utvikle seg over tid?

Som beskrevet ovenfor er problemene komplekse og sammensatt av en rekke årsaker. For å dokumentere at problemene er reelle og undersøke hvorvidt det er nødvendig med offentlige tiltak, må det gjøres en vurdering av problemenes utvikling over tid. Vi har vurdert følgende drivere som særlig viktige for utviklingen fremover:

- Økt internasjonalisering
- Den geopolitiske situasjonen
- Økt økonomisk aktivitet
- Økt økonomisk kriminalitet
- Endringer i næringslivet
- Teknologisk utvikling
- Økte krav om åpenhet og politiske prioriteringer.

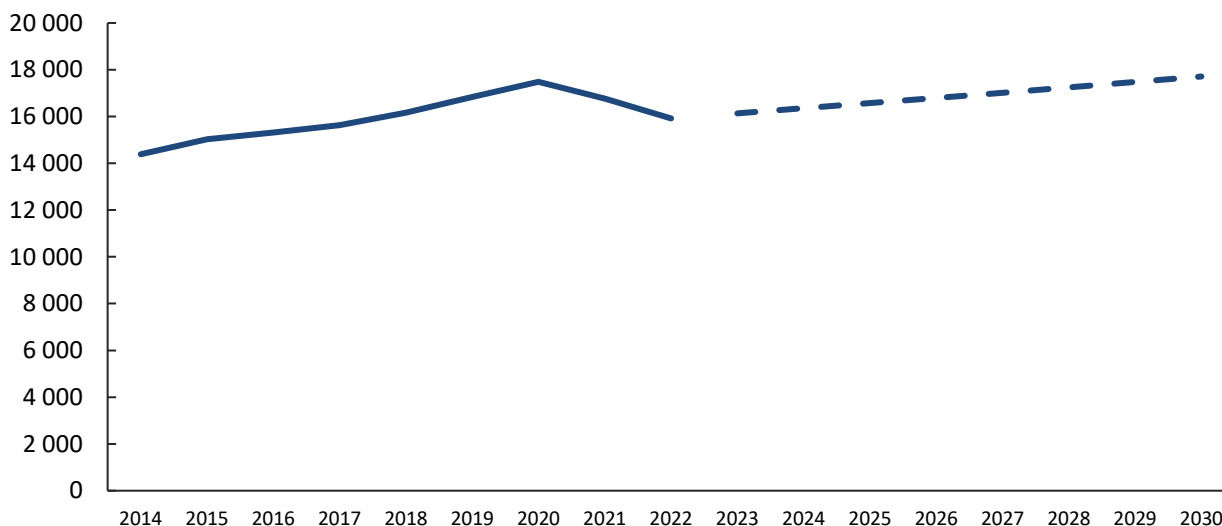
Disse driverne vil kunne påvirke problemene både positivt og negativt. I det følgende beskriver vi driverne og hvordan disse driverne er forventet å påvirke problemene over tid. I tillegg ser vi på andre tilgrensende tiltak og vurderer hvordan disse kan påvirke de observerte problemene over tid.



2.3.1 Viktigere drivere for utvikling av problemene over tid

Økt internasjonalisering

Det er flere utenlandske personer og selskaper med eierskap i Norge i dag enn tidligere. Rundt 41 prosent av markedsverdien på Oslo Børs eies fra utlandet og utbytte til utenlandske aksjonærer i 2022 var på 184 milliarder.[26] Som illustrert i figuren under har antallet utenlandske aksjonærer i Norge økt over tid, og det er sannsynlig at denne utviklingen vil fortsette over tid.



Figur 8 Antall utenlandske eiere i Norge. Kilde: Menons Economics eierskapsdatabase

Når aksjeeierskap blir mer internasjonalt og eierne kommer fra forskjellig land, øker behovet for å kunne identifisere eiere på tvers av land. Uten iverksetting av tiltak forventes problemene å bli større i omfang over tid – på bakgrunn av at man mangler entydig identifisering av utenlandske eiere.

Den geopolitiske sikkerhetssituasjonen

Dagens geopolitiske landskap er preget av økende spenninger mellom stormakter. Handelskriger, teknologisk rivalisering og geopolitisk posisjonering, spesielt mellom USA og Kina, samt mellom Russland og vesten, utgjør ulike aspekter av denne økte spenningen. Rivaliseringen fører til uro, usikkerhet og uforutsigbarhet – også i Norge.

I NOU 2023:28 påpekes det at både Russland og Kina utgjør særlige etterretningsmessige trusler for Norge. I utredningen vises det blant annet til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som fremhever at forholdet mellom Russland og Norge er vesentlig forverret det siste året og at partene møtes på stadig færre arenaer. I tillegg har økonomiske sanksjoner svekket handelsrelasjonene, investeringene og økonomisk samarbeid, som bidrar til at Russland i større grad må bruke sine etterretningstjenester for å dekke landets informasjonsbehov i Norge.[2] Også Kina utgjør ifølge PST en betydelig etterretningsmessig trussel mot norske interesser. Ifølge E-tjenesten har Kina et mål om en regional og global lederposisjon og et mer Kina-orientert internasjonalt system. Det beskrives videre at utenlandske investeringer forblir et virkemiddel som brukes for å understøtte Beijings strategiske mål. Særlig teknologi med flerbrukspotensial og foretak med spisskompetanse blant annet innen kunstig intelligens, robotikk og bioteknologi tiltrekker seg interesse fra kinesiske investorer.[3]

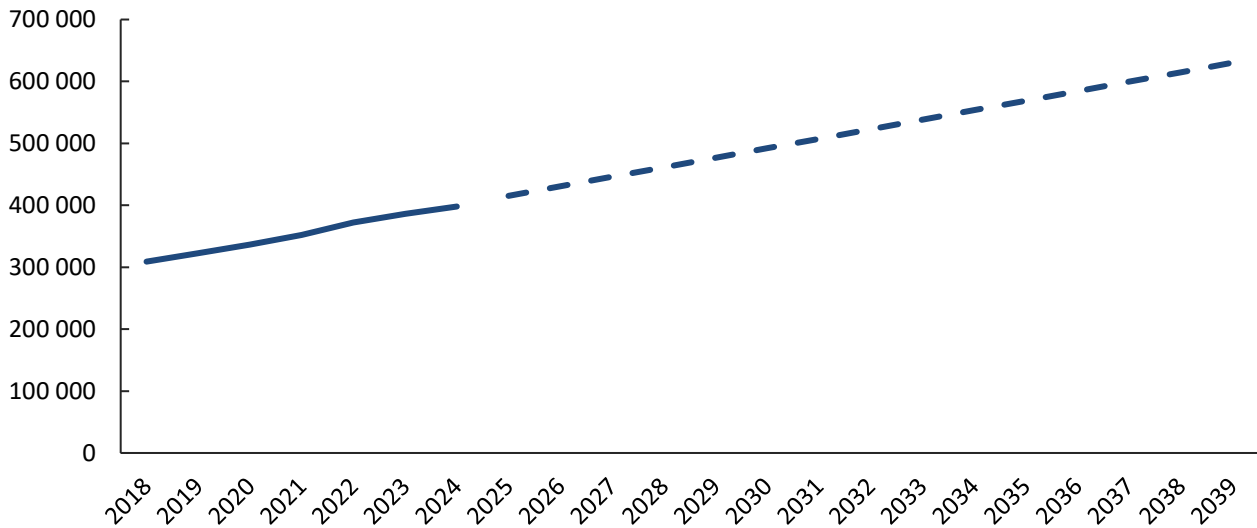
Også i Nasjonal trusselvurdering (2024) fremheves betydelig og tiltagende etterretningstrussel fra både Russland og Kina fremover. [7] Det skrives også at «Vi forventer at Russland og Kina vil benytte seg av



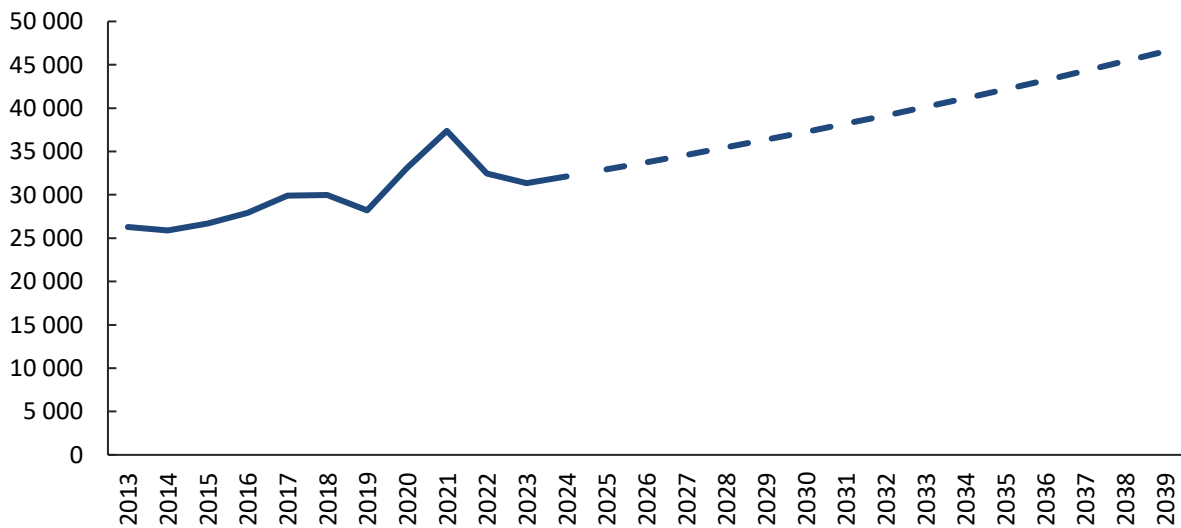
oppkjøp og investeringer i norske virksomheter for å sikre seg ulike strategiske fordeler. Slike økonomiske virkemidler er ofte lovlige, men kan utgjøre en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser når de sees i sammenheng med hverandre.» [7]. Et eksempel på dette er kinesiske selskapers innpass i vestlige teknologimarkeder. Å innlemme kinesisk teknologi i norsk infrastruktur gir kinesiske produsenter muligheten til å etablere bakdører som gir dem tilganger det er svært krevende å avdekke. [7]. I denne konteksten blir det stadig viktigere for Norge å ha en god oversikt over utenlandske eiere i norske selskaper og aksjer. Dette tilsier at de beskrevne problemene vil bli verre over tid.

Økt økonomisk aktivitet

Økonomisk aktivitet handler om produksjonen av varer og tjenester i et samfunn. Over de siste ti årene har verden stort sett opplevd økt økonomisk aktivitet, men med betydelige svingninger. Det er forventet at dette vil fortsette fremover. Det er ulike måter å måle dette på. En mulig indikator på dette er selskapsaktivitet i løpet av et år, som kan måles ved antall nyetablerte AS og ASA. Som vist i figurene under, observerer vi en tydelig økning i bestand av AS og ASA over tid og nyetableringer over tid. Det er forventet at disse trendene vil fortsette fremover.



Figur 9 Bestand av AS og ASA. Kilde: BR



Figur 10 Antall nyetableringer (AS og ASA). Kilde: BR



Økt aksjehandel forsterker behovet for transparent og pålitelig innsyn i aksjeeierskap. For det første fører en økning i handelsvolum til en mer kompleks eierstruktur i mange selskaper. Dette kan gjøre det utfordrende å holde oversikten over hvem de faktiske eierne er, spesielt når aksjene bytter hender hyppig. For det andre kan større handelsvolum øke mulighetene for å skjule handlinger bak anonyme og/eller kompliserte eierstrukturer. I sum, kan vi si at ettersom handelsaktiviteten og kompleksiteten i aksjemarkedet trolig vil øke fremover, blir regulering og overvåking av aksjeeierskap mer utfordrende. Kritikaliteten i problemet forsterkes av at deler av dataene kun oppdateres årlig. Problemene er derfor forventet å forsterkes over tid.

Økt økonomisk kriminalitet

I politiets trusselvurdering (2024) vises det til en voldsom økning i antall bedrageri, som er forventet å øke i omfang og ramme stadig flere.[8] Digitaliseringen av samfunnet og integreringen av økonomier og arbeidsmarkeder trekkes frem som en årsak til dette som øker mulighetene for grensekryssende økonomisk kriminalitet. [8] Politiet oppgir at de observerer at organiserte kriminelle nettverk enten direkte eller indirekte kontrollerer bedrifter, og bruker disse for å skjule ulovlige aktiviteter og eierskap. [8] Det er altså grunn til å tro at kompliserte eierstrukturer kan bli brukt bevisst for å skjule økonomisk kriminalitet, også i fremtiden og trolig i enda større omfang. Dette tilsier at problemene vil øke over tid.

Endringer i næringslivet

Endringer i næringslivet kan påvirke hvordan problemet vil utvikle seg over tid. Vi kan blant annet forvente at det vil bli flere små aksjeselskaper og flere eiere med begrenset erfaring med rapportering, noe som vil kreve enklere løsninger og mer veiledning.

Samtidig med at vi får flere små selskaper med enkle forhold, får vi også flere multinasjonale konsern. En kartlegging Skatteetaten gjennomførte i 2020 viste at antallet multinasjonale selskaper har økt i samme takt som antall selskaper i Norge, fra omtrent 30 000 i 2016 til 32 000 i 2018.[47] Som påpekt i Skatteetatens rapport har multinasjonale selskaper fått mye negativ oppmerksomhet de siste årene, på grunn av internasjonal skatteplanlegging. Disse selskapene kan i større grad bruke internasjonal skatteplanlegging til å minimere skatter ved å strukturere seg på tvers av grenser, noe som gjør det utfordrende for skattemyndigheter å spore eierskap og beskattede effektivt. Mangelen på samordnet regelverk og skjulte eierskapsstrukturer svekker myndighetenes evne til å kreve inn riktig skatt. Dette tilsier at de beskrevne problemene kan bli verre over tid.

Teknologisk utvikling og digitalisering

Økt internasjonalisering, den geopolitiske sikkerhetssituasjonen, økt økonomisk aktivitet, økt økonomisk kriminalitet og endringer i næringslivet tilsier at de beskrevne problemene trolig vil forverres over tid.

Teknologisk utvikling og digitalisering gir imidlertid grunn til optimisme.

Med dagens teknologi blir det enklere å tilby data i sanntid via API-er og portaler. Bruk av API-er muliggjør maskin-til-maskin utveksling av data som igjen gir muligheter for å sammenstille data fra ulike kilder i nye og mer sammenhengende tjenester for brukerne. Det er generelt et press på effektivisering og digitalisering i samfunnet, og økt digitalisering vil kunne føre til andre fordelaktige endringer. Økt tilgjengelighet i markedet og gunstige prismodeller på systemer med innebygd digital håndtering og automatisert deling av aksjeeierbok vil eksempelvis «automatisk» føre til økt bruk av slike digitale systemer, slik at det kan fremstå mistenksomt dersom selskaper velger å ikke gjøre dette. Dette kan også føre til at flere får en egenmotivasjon til å føre oppdaterte aksjeeierbøker digitalt, for å vise åpenhet, troverdighet og styrke sitt omdømme.

Samtidig er det flere fremtidige teknologiske utviklinger som antas å påvirke problemstillingen og mulighetsrommet fremover, spesielt kunstig intelligens (KI) og mekanismer for verifisering av digitale bevis



(som i lommebøker og annen teknologi i kjølvannet av blokkjede-teknologien). KI utvikles og tas i bruk i et svært raskt tempo, og vi kan forvente at det vil påvirke både behovene knyttet til eierskapsopplysninger samt hvordan vi bør utvikle, forvalte og bruke digitale løsninger (systemstøtte). Det raske tempoet samt det store potensialet i KI gjør det imidlertid vanskelig å forutsi hvordan det vil se ut om noen år. KI er blant annet godt egnet til å gjenkjenne mønstre og se sammenhenger mellom store mengder data på tvers av mange kilder og forskjellige formater, versjoner, datamodeller og ulike begrepsterminologi. Det gjør at det kan bli enklere for både store og små offentlige aktører å ta i bruk eierskapsopplysninger selv om de ikke er sammenstilte eller harmoniserte. Men hverken KI-teknologien eller vi som brukere av den er på nåværende tidspunkt modne nok til å ta det i bruk for et slikt formål, blant annet må det jobber videre med spørsmålsstillinger som transparens og forutsigbarhet. Det er også å forvente at useriøse og/eller uvennlige aktører vil kunne utnytte KI slik at utfordringene med datakvalitet og fullstendighet i eierskapsopplysninger forsterkes. En annen teknologisk utvikling er lommebøker og verifiserbare bevis som kan brukes for å bevise forskjellig eierskap og/eller transaksjoner. EU innfører sin Digital Identity Wallet innen 2025/2026. Denne løsningen kommer med et rammeverk, tekniske standarder og en tillitsarkitektur som vil kunne gi muligheter for å verifisere eierskap fra forskjellige kilder. Selv om konseptet for lommeboken i dag tar utgangspunkt i at bruker frivillig deler og selv bestemmer hva som skal deles, så kan det også tenkes å kunne brukes til andre typer bruksscenarier.

Samlet vurderer vi at teknologisk utvikling og digitalisering kan gjøre det første problemet, manglende kontroll på hvem som eier hva og når, mindre over tid, men det vil ikke løses fullstendig. Imidlertid vil vårt andre observerte problem, liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemet trolig forverres over tid, fordi systemet er teknisk utdatert og lite fleksibelt og dermed lite egnet til å integrere og dra nytte av endringer i tråd med utviklingen.

Økte krav om åpenhet og politiske prioriteringer

Økte krav til åpenhet og tilgang på eierskapsopplysninger står høyt på agendaen både i EU og mange andre land. Dette påvirker også Norge direkte. Norge er eksempelvis forpliktet til å implementere mange av EUs direktiver gjennom EØS-avtalen. Det vil si at bestemmelser i EU har en direkte påvirkning på Norge. Eksempler på dette inkluderer [46]:

- EU styrker register over reelle rettighetshavere i selskaper:
- EU innfører forbud mot utstedelse av ihendehaveraksjer³ i unoterte selskaper
- EU vurderer opplysningsplikt for forvalterregistrerte aksjer (FASTER)
- EU vil hindre at skallselskaper nyter fordeler av skatteavtaler (Shell-Directive)
- EU vurderer forbud mot rådgivning av visse komplekse eierstrukturer.

Det er generelt en trend mot større åpenhet rundt reelle eiere. I Norge har det vært tradisjon for åpenhet om aksjeeiere og aksjelovene gir rett til innsyn. Krav om åpenhet har blitt ytterligere forsterket av en rekke avsløringer i mediene de siste årene, blant annet knyttet til habilitetsvurderinger. Det er også økt oppmerksomhet rundt bærekraft og hvorvidt selskaper er seriøse og opptrer etisk. Det kan også medføre økt etterspørsel etter informasjon om eierskap. Generelt ser vi en tendens til økte krav til åpenhet fra befolkningen, som trolig også vil fortsette å øke i fremtiden.

Disse kravene viser seg også i politiske prioriteringer. Regjeringen la i januar 2024 frem en fempunktsplan (19.01.2024) for økt åpenhet om hvem som kontrollerer og eier aksjer.[9] Denne planen inkluderer oppfordring til bedre konsernrapportering, samt arbeid med forskriftsendringer for bedre innsyn i

³ Ihendehaveraksjer gir eierskap til den personen som til enhver tid har verdipapiret i sin besittelse. Dette gir aksjonærer mulighet til å være anonyme.



aksjonæreboken, aksjeeierregistrene og forvalterregistrerte aksjer. I tillegg ble det nedsatt en arbeidsgruppe som kom med sine anbefalinger for større åpenhet om aksjeeiere i juni 2024. [9] Disse tiltakene vil trolig redusere problemet knyttet til manglende kontroll over hvem som eier hvilke aksjer, når.

Denne trenden vil kunne påvirke problemene både positivt og negativt. På en ene siden bidrar økte krav om åpenhet og politiske prioriteringer til økt oppmerksomhet rundt problemene, som kan gi *inntrykk* av at problemene blir verre over tid. Det vil også kunne føre til at mediene graver frem flere saker, som kan ha samme effekt. På den andre siden kan styrkede krav til åpenhet og politiske prioriteringer gjøre at flere individer faktisk opprettholder sine plikter, som vil kunne redusere problemene over tid. Krav om åpenhet vil også gjøre det vanskeligere for personer med skjulte agendaer å kamuflere sine ulovlige handlinger.

2.3.2 Tilgrensende tiltak

Det pågår flere moderniserings- og digitaliseringstiltak i Brønnøysundregistrene, herunder arbeidet med et register over reelle rettighetshavere. Registeret over reelle rettighetshavere skal bl.a. inneholde informasjon om reelle eiere som eier mer enn 25 prosent av aksjene. En reell eier kan, men vil ikke alltid være, aksjeeier i et selskap. Registeret vil kunne bruke informasjon om aksjeeiere som en kilde til å kontrollere informasjonen om reelle rettighetshavere. Dette vil bidra til å redusere det beskrevne problemet. Register over reelle rettighetshavere åpnet for registrering 1.oktober 2024 med en innfasingsperiode på 10 måneder.

I tillegg kan følgende tilgrensede tiltak vil påvirke utviklingen av problemet:

- Modernisering av Brønnøysundregistrene (eget stort prosjekt er i gang) vil gi mulighet for å strukturere mer data
- Forslag til ny lov om Enhetsregisteret, lov om Foretaksregisteret og nye forskrifter til lovene [31]
- Forslag til ny lov om datadeling [32]
- Innføring av digitale lommebøker i EU gjennom eIDAS 2.0 forordningen, vil gi nye muligheter for å identifisere utenlandske borgere og virksomheter digitalt. Det vil bli krav om å kunne logge på offentlige tjenester og mange finansielle tjenester ved bruk av digitale lommebøker i løpet av 2027. Her er det mulighet for å kunne få tilgang til verifiserte ID-er på europeiske borgere og virksomheter som kan benyttes/kreves ved kjøp av aksjer.
- Re-etablering av Altinns funksjoner og tjenester på Skatteetatens plattformer: Mulig bortfall av aksjonærregisteroppgaven som skjema og overgang til sluttbrukersystemer og maskin til maskin rapportering for alle selskaper.

2.3.3 Samlet vurdering – i hvilken retning går utviklingen?

For å si noe om hvilken retning utviklingen går, er det hensiktsmessig å skille mellom problem 1: manglende kontroll på hvem som eier hva, når og problem 2: liten endringsevne og høy drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer.

Problem 1 er svært sammensatt og påvirkes av en rekke utviklingstrender. På den ene siden har økt internasjonalisering ført til en større andel utenlandske eiere i norske selskaper og norske eiere i utenlandske selskaper, noe som skaper utfordringer med identifisering og oversikt over eierskap. Den geopolitiske situasjonen, spesielt med økende spenninger mellom stormakter som USA, Kina og Russland, bidrar til usikkerhet og potensielle trusler mot nasjonale interesser, inkludert etterretningsmessige trusler, og påvirkning gjennom økonomiske investeringer. I tillegg forsterker økt økonomisk aktivitet og økonomisk kriminalitet behovet for transparens og pålitelig innsyn i aksjeeierskap. Endringer i næringslivet, med en trend mot både flere små og større selskaper med komplekse forhold, stiller nye krav til oversikt og regulering. Alle disse utviklingstendensene vil trolig bidra til at problem 1 øker over tid. På den andre siden bidrar teknologisk utvikling og digitalisering til fremskritt som vil kunne redusere problemet over tid. Bruk av API-er, maskinlæring og stadig mer digitalisering vil trolig kunne løse noen av utfordringene knyttet til



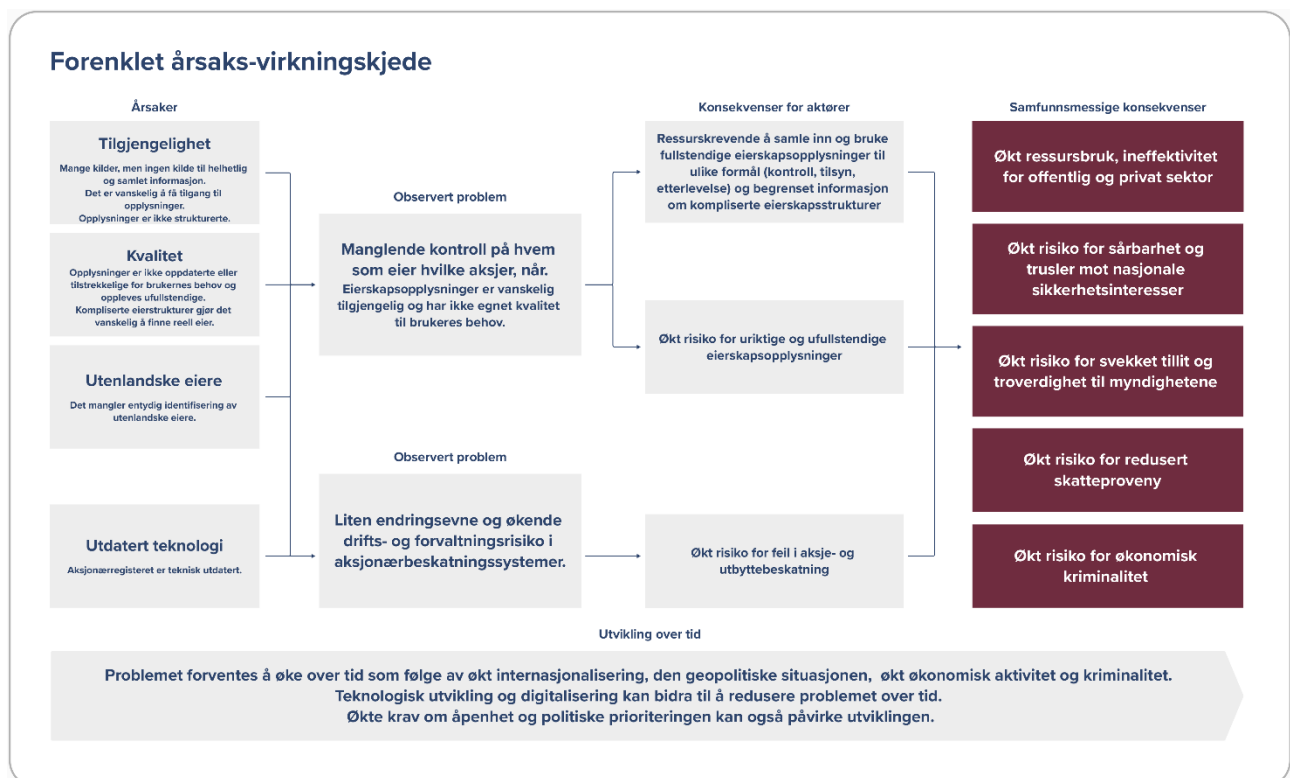
tilgjengelighet. I tillegg foregår det en rekke initiativ og prosesser innenfor de definerte problemområdene, som trolig også vil resultere i endringer, uavhengig av tiltak. Samtidig vurderer vi at disse tiltakene i hovedsak påvirker eierskapsopplysningens *tilgjengelighet*, og i mindre grad adresserer utfordringene med kvalitet, identifikasjon av eiere og utdatert teknologi. På bakgrunn av dette vurderer vi det som sannsynlig at problemet trolig vil øke over tid, men det er stor usikkerhet knyttet til denne utviklingen.

Når det gjelder problem 2: liten endringsevne og høy drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer, er det grunn til å tro at dette problemet vil øke i omfang og alvorlighetsgrad over tid. Problem 2 påvirkes i stor grad av de samme utviklingstrekkene som problem 1, men har ikke den samme potensielle oppsiden knyttet til teknologisk utvikling. Teknologisk utvikling vil snarere føre til at problemet øker over tid: jo lenger man kommer i utviklingen, jo mer utdatert vil aksjonærbeskatningssystemet bli. Dette skyldes at dagens system er lite fleksibelt og lite egnet til å integrere endringer i tråd med utviklingen.

Samlet vurderer vi at begge problemene trolig vil øke over tid, men det er stor usikkerhet knyttet til særlig utvikling av problem 1 på bakgrunn av teknologisk utvikling og andre tilgrensende tiltak.

2.4 Hvilke samfunnsmessige konsekvenser har problemene?

Problemene knyttet til eierskapsopplysninger har sammensatte konsekvenser, som påvirker produsenter, konsumenter, registerforvaltere og samfunnet for øvrig. De samfunnsmessige konsekvensene er delt inn i fem overordnede virkninger. Disse følger under.



Figur 11 Samfunnsmessige konsekvenser

2.4.1 Økt ressursbruk, ineffektivitet i offentlig og privat sektor

Både offentlige myndigheter, investorer, aksjeeiere og selskaper blir berørt av problemet. Manglende standardisering, ukorrekte, ikke-oppdaterede, upresise og mangelfulle opplysninger fører til ineffektive prosesser og betydelig ressursbruk hos alle aktører. Informasjonen er spredt over flere registre, plattformer



og tjenester, noe som gjør det tidkrevende og forutsetter kompetanse til å samle fullstendig, konsolidert og helhetlig eierskapsdata. Dette medfører svekket tillit og troverdighet til datakildene, samtidig som feilaktige opplysninger har liten eller ingen bruksverdi. Selskaper, «gode hjelpere» (revisorer) og myndigheter må bruke betydelige ressurser på å sammenstille, oppdatere, og kvalitetssikre eierskapsinformasjon. Dette innebærer manuell innsamling og verifisering av data fra flere kilder, som er tidkrevende og kostbart.

I tillegg fører manglende kontroll over hvem som eier hva og når til feilaktige analyser, beslutninger, kostbare feil og gir lavere kvalitet i saksbehandling og tjenester. For offentlige myndigheter kan dette blant annet redusere muligheten til å gjennomføre viktige analyser på en effektiv måte, eksempelvis om aktører som kan utgjøre en trussel mot Norge eller for tilsyns- og kontrolloppgaver for å bekjempe av økonomisk kriminalitet og skatteunndragelse. Målet om en datadrevet forvaltning der beslutninger i stor grad er basert på automatisert analyse av data er utfordrende å få til når informasjonen er av dårlig kvalitet og lite tilgjengelig.

I avsnittene under går vi nærmere inn på konsekvenser for de berørte offentlige registerforvalterne, Skatteetaten og Brønnøysundregistrene. Vi ser også nærmere på konsekvenser for privat sektor.

Skatteetaten

Det er utfordrende for Skatteetaten å utføre sitt samfunnsoppdrag med manglende, ikke oppdaterte og vanskelig tilgjengelige eierskapsopplysninger for aksjer. Eierskapsopplysninger brukes blant annet til fastsetting av skatt og avgift, kontroll, analyse samt etterretning og innkreving. Enkelte av Skatteetatens prosesser er manuelle og det kreves mye tidsbruk for å få frem et korrekt grunnlag for å fatte beslutninger og vedtak. Manglende data gjør det også utfordrende å arbeide datadrevet og risikobasert, og øker sannsynligheten for feilallokering av ressurser innenfor ulike områder av etatens virksomhet.

Det er særlig tidkrevende å innhente riktig informasjon om opplysninger knyttet til utenlandske eiere og aksjer i utlandet, noe som kan føre til mangler i skattegrunnlaget, feil beskatning og utfordringer rundt utbyttebeskatning. Videre er det slik at man ikke finner eiendeler som kunne vært krevd inn, og det er krevende å avdekke skattekriminalitet. Manglende oversikt over eierstrukturer og komplekse eierskapsforhold fører også til unødvendig ressursbruk for å kartlegge reelle eiere og rettighetshavere, noe som igjen krever omfattende manuelt arbeid. Mangel på løpende informasjon om eierskap begrenser dessuten mulighetene for en effektiv automatisert risikovurdering eller forbedringer der forskuddsprosessen kan ta hensyn til gevinster.

Dagens aksjonærbeskatningssystem er teknisk utdatert, og det er svært begrenset mulighet til å iverksette endringer i regelverket for aksjonærbeskatning. Ved vesentlige endringer i systemets ansvarsområde ansees en fullstendig modernisering (reimplementering på ny plattform) som helt nødvendig. Systemet blir også i stadig mindre grad interoperabelt med andre deler av etatens systemer ettersom disse er på moderniserte plattformer. Det er også utfordrende å finne kompetanse på den tekniske løsningen i aksjonærregisteret, siden den er basert på gammel teknologi. Siden teknologien er uten support er det større muligheter for at sikkerhetshull ikke vil bli oppdaget og rettet. Videre innebærer den tekniske tilstanden risiko for ustabil drift og hendelser som fører til feil og mangler i opplysningene, noe som bidrar til økt ressursbruk til feilretting både for Skatteetaten i fastsetting av skatt og for den enkelte skatteyter, person og virksomhet. Totalt sett innebærer aksjonærbeskatningssystemets tekniske tilstand stigende forvaltningskostnader for Skatteetaten, manglende videreutvikling og økt risiko for ustabil drift og dermed manglende systemstøtte til aksjebeskatningsprosessene. Systemets tilstand gjør det også vanskelig å implementere ny funksjonalitet som for eksempel innhenting av aksjeopplysninger fra utlandet eller å registrere nye IDer på utenlandske eiere.



Opplysninger i aksjonærbeskatningssystemet brukes i dag til flere og andre formål enn de opprinnelig var tiltenkt, både internt i Skatteetatens virksomhet og i samfunnet. Videre bruk av et uriktig datagrunnlag gjennom private tilbydere av eierskapsinformasjon innebærer følgefeil med tilhørende konsekvenser for alle brukere av informasjonen, både næringsliv, offentlige myndigheter og samfunnet for øvrig.

Brønnøysundregistrene

Brønnøysundregistrene er gjennom Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i hovedsak forvaltere av eierskapsinformasjon og bruker i mindre grad informasjonen i registrene til egen oppgaveløsning. Tilgjengelig eierskapsinformasjon i Brønnøysundregistrene blir i dag ikke brukt av registerfører selv. Dette på grunn av mangel på strukturert data. Hadde informasjonen vært i et annet format, kunne den ha vært benyttet til for eksempel seriositetsanalyser, bærekraftsanalyser og understøttet innovasjon i samfunnet ved tilgjengeliggjøring av bærekraftsinformasjon. Det er betydelige forenklingsmuligheter for næringslivet om mer detaljert eierskapsinformasjon samles inn og gjøres tilgjengelig for bruk i prosesser knyttet til disse områdene. Videre kan mer strukturert data om eierskap brukes til utvidete kontroller i Foretaksregisteret.

Det er også slik at manglende informasjon om aksjeeiere legger begrensninger på Enhetsregisterets mulighet til å håndheve konsernreglene. Det er en plikt til å melde konsernforhold til Enhetsregisteret, men i praksis er det få som melder konsernforhold. I 2022 var det registrert 6 955 konsern og 23 464 selskap som inngår i konsern, mens antall behandlet konsernsaker var 979. Dersom informasjon om aksjeeiere i Enhetsregisteret hadde vært tilgjengelig i et strukturert format, ville Enhetsregisteret hatt større mulighet til å håndheve konsernreglene og utvikle konsernmeldinger. Konsernforhold og offentlige myndigheters behov for opplysninger om komplekse eierstrukturer kunne dermed vært dekket i tråd med intensjonen i Enhetsregisterloven.

Manuell sammenstilling av informasjon for kontroll av etterlevelse

Offentlige tilsynsorganer, som Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Tolletaten, må benytte en mengde kilder for å kunne ta stilling til om det foreligger brudd på regelverket de forvalter. Det foretas et internt sammenstillingsarbeid i hver etat for å kunne føre riktig tilsyn. Lite utfyllende, oppdaterte, korrekte og tilgjengelige kilder gjør at arbeidet med å sammenstille kildene for å avdekke et eventuelt regelverksbrudd er krevende.



Figur 12 Ressursbruk for offentlig myndigheter

Privat sektor

Private investorer og aksjeeiere påvirkes særlig av manglende gjennomsiktighet og utilstrekkelig tilgang til informasjon, noe som reduserer deres evne til å fatte gode investeringsbeslutninger. De identifiserte årsakene er også hindre for samhandling om eierskapsopplysning og effektiv tjenesteutvikling. Utfordringene forsterkes av internasjonalisering og globalisering, som har ført til økt kompleksitet i eierstrukturer og vanskeligheter med å spore utenlandske eiere.

Videre fører lav grad av samordning i offentlig sektor, grunnet dagens fragmenterte løsninger, til at samme opplysninger rapporteres til forskjellige registre. Dette skaper ineffektivitet for opplysningspliktige. De ulike registrene har vokst fram uavhengig av hverandre og har ulike formål og oppgaver som ikke alltid er koordinerte. Lovverket er ikke samordnet og gjør det utfordrende å dele opplysninger på tvers av ulike formål. Data som er innhentet for ett formål, kan ikke nødvendigvis uten videre brukes til et annet. Spesielt



utfordrende er dette når personvernlovgivningen og hvitvaskingslovgivningen ikke er avstemt. Dette skaper også ineffektivitet i offentlig sektor som må innhente opplysninger flere ganger.

2.4.2 Økt risiko for sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser

Manglende kunnskap om hvem som eier hva i Norge gir økt risiko for sårbarhet og risiko for trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Nasjonale sikkerhetsinteresser er etter sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1, definert som: landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, forsvar, sikkerhet og beredskap, forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, økonomisk stabilitet og handlefrihet og samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.[11]

Den økende internasjonaliseringen har ført til flere selskaper med forbindelser til flere land gjennom grenseoverskridende transaksjoner og selskapshendelser. Økonomiske virkemidler kan benyttes både av statlig og ikke-statlige aktører med onde hensikter. Flere statlige aktører benytter eierskap i Norge som virkemiddel for å få tilgang til informasjon og innflytelse over norske foretak.[3] Rapporten «NOU Investeringskontroll – En åpen økonomi i usikre tider» [3], peker på at utilstrekkelig kontroll og overvåkning av eierskapsinformasjon kan ha nasjonale sikkerhetsmessige konsekvenser, spesielt når det gjelder utenlandske investeringer i kritisk infrastruktur. Eksempler i NOU-en på hvordan dette kan utgjøre en risiko er:

- dersom det fører til bortfall av varer, tjenester eller kompetanse
- dersom det gir fremmede stater uønsket tilgang til kunnskap, teknologi eller eiendom, eller
- dersom investeringen kan brukes til å påvirke beslutningstakere.

Med lite pålitelig eierskapsinformasjon er det mindre markedsgjennomsiktighet, noe som svekker myndighetenes evne til å håndtere potensielle trusler og sikre en mer effektiv overvåkning av selskapenes aktiviteter på tvers. I tillegg er det krevende for lovlidige aktører å gjøre egen kontroll av eierskap og sin egen verdikjede, med for eksempel underleverandører, og dermed kunne avdekke aktører som kan være en trussel.

2.4.3 Økt risiko for svekket tillit og troverdighet til myndighetene

Lav grad av åpenhet om eierskapsinformasjon reduserer tillit, og hindrer muligheten til å avdekke ulovlige forhold og svekker konkurransesituasjonen for lovlidige foretak. Tillit i samfunnet er helt nødvendig, og en forutsetning for dette er at samfunnet får tilgang til informasjonen og tar informerte beslutninger basert på informasjonen. De siste 10-20 årene har det vært økt oppmerksomhet om åpenhet tilknyttet hvem som er eiere i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper og hvem som har bestemmende innflytelse i disse selskapene (reelle rettighetshavere).

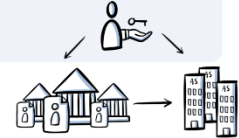
Det er økt risiko for svekket tillit og troverdighet til myndighetene ved at beslutninger tas på grunnlag av ufullstendige eller uriktige opplysninger. Dette kan eksempelvis være habilitetssaker når det gjelder offentlige ansettelser, utnevnelser og anskaffelser. I forbindelse med ansettelser, utnevnelser og anskaffelser i det offentlige kan det være nødvendig å gjøre en undersøkelse av eierinteressene til søker for å vurdere habilitet. Tilsvarende kan gjelde underveis i et arbeidsforhold, for eksempel for å kontrollere at ansatte eller nærstående følger retningslinjer relatert til aksjeeierskap. I arbeidet med habilitet og retningslinjer baserer myndighetene seg i stor grad på selvrapportering fra søkere og ansatte selv. For anskaffelser er det vanskelig å kontrollere og håndheve etterlevelse av reglene om offentlige anskaffelser. De som gjennomfører anbudskonkurranser, kan få utfordringer med å undersøke eierforhold mv. Usikkerhet rundt faktisk eierskap fører til habilitetsproblematikk.



Opplysninger i forbindelse med ansettelses- og utnevningprosesser

Dersom en myndighet, i ansettelses- og utnevningprosesser, ønsker å kontrollere eller følge opp egenrapporteringen, er det utfordrende å finne opplysninger fordi de er vanskelig tilgjengelige, og private formidlingstjenester ofte er kostbare.

Dette kan medføre habilitetsproblematikk og på sikt redusere tilliten til offentlige myndigheter.



Figur 13 Opplysninger i forbindelse med ansettelses- og utnevningprosesser

Tilgang på eierskapsinformasjon av økt omfang og kvalitet setter pressen i bedre stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag. En av pressens viktigste funksjoner er å ansvarliggjøre makthavere gjennom å sette søkelys på kritikkverdige forhold. Det setter innbyggerne i bedre stand til å ta velinformerte valg og det kan være til nytte for påtale- og tilsynsmyndigheter. Tilgang til mer oppdatert informasjon vil gi pressen bedre mulighet til å kunne sette søkelys på saker mens de pågår, og dermed bidra til å stanse kritikkverdige forhold. Mediearkivet Infomedia viser at "aksjer og habilitet" er nevnt i over 4 000 nyhetsartikler, bare i 2023. Disse artiklene handlet blant annet om toppbyråkrater som eier aksjer i egen næring, inhabilitet i viktige politiske beslutninger, dobbeltroller og inhabilitet i byråkratiet, dommeres eierskap i selskaper de har frikjent og dømt og folkevalgtes eierskap i selskaper de regulerer og styrer. Disse sakene understreker betydningen av tilgjengelighet av nok og god eierskapsinformasjon for pressens evne til å utføre sitt samfunnsoppdrag.



2.4.4 Økt risiko for tapt skatteproveny

For å kunne beregne korrekt skatt og kontrollere kildeskatt⁴ trenger Skatteetaten entydig identifisering av utenlandske aksjeeiere.

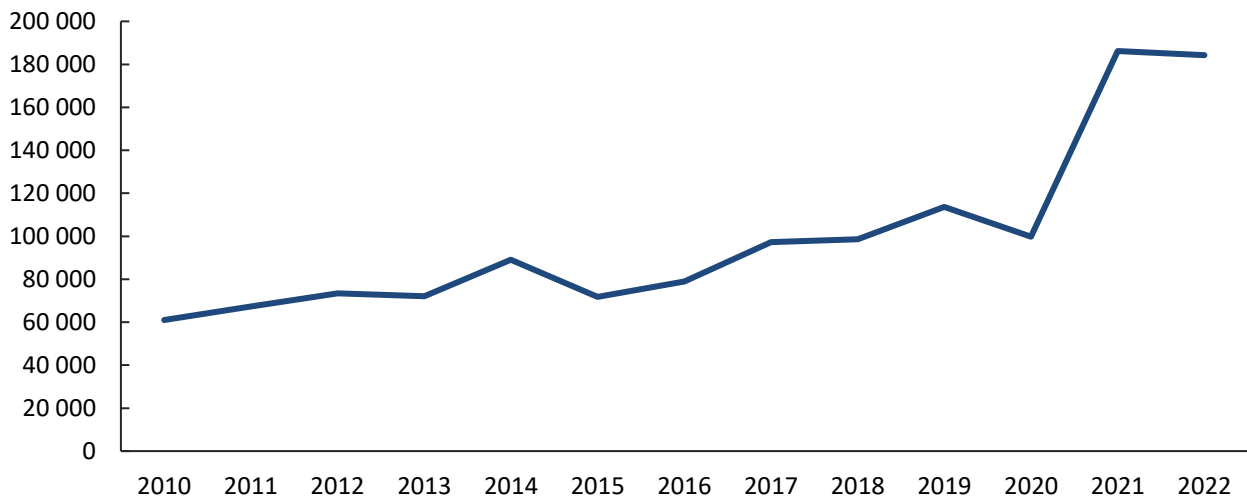
FAKTABOKS – Trekk og refusjon av kildeskatt

Kildeskatten fastsettes ved at det utbytteutdelende selskapet gjennomfører kildeskattetrekket ved utdelingen, og leverer en samlet melding om trekk av skatten for alle de utenlandske aksjonærene (RF-1005). Selskapet kan kun foreta trekk med lavere sats enn 25 prosent dersom aksjonæren oppfyller bestemte dokumentasjonskrav fastsatt i skattebetalingsforskriften § 5-10a. Denne dokumentasjonen skal gis til selskapet, kontofører eller forvalter, avhengig av hvordan aksjene er registrert – henholdsvis der aksjene ikke er registrert i verdipapirsentral, i aksjonærens navn i verdipapirsentral (enkeltkonto) eller i forvalters navn i verdipapirsentral (forvalterkonto).

Ved registrering i verdipapirsentral trekker selskapet kildeskatten basert på den trekkprosent som er registrert på verdipapirkontoen. Utenlandske forvaltere må søke om tillatelse fra Skatteetaten til å opprette forvalterkonto i verdipapirsentralen med lavere kildeskattetrekk enn 25 prosent. Forvalter plikter på forespørsel å gi opplysninger om hvem som er den endelige utbyttmottakeren. Dette inkluderer identifikasjonsopplysninger som navn, adresse, skattemessig bostedsland og skatteregistreringsnummer (fødselsnummer, organisasjonsnummer eller lignende) i bostedslandet, samt opplysninger om antall aksjer det er trukket lavere sats for og med hvilken sats. Forvalter plikter også å legge frem dokumentasjon mottatt fra aksjonæren som nevnt over.

Utenlandske aksjonærer kan søke om refusjon dersom det er trukket for høy sats. Søknaden må oppfylle bestemte dokumentasjonskrav fastsatt etter skatteforvaltningsforskriften § 9-6-1.

Som illustrert under har utbytte som utbetales til utenlandske aksjonærer økt de siste årene.



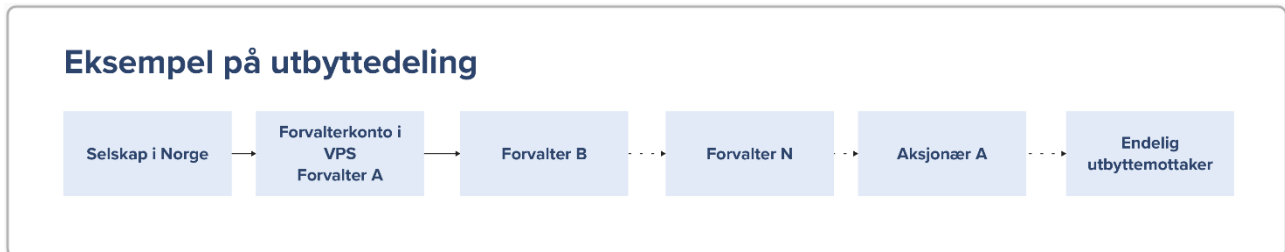
Figur 14 Utdelt aksjeutbytte - utenlandske aksjonærer (oppgift i antall millioner). Kilde: SSB sin statistikk 10504 per. 17.11.2022

Lav kvalitet på informasjonen øker risikoen for feil skatteproveny. Det er identifisert potensial for økt proveny fra kildeskatt på aksjeutbytte. Det er en utfordring at utenlandske aksjonærer normalt registrerer sine norske aksjer på såkalte forvalterkonti i verdipapirsentralen (Euronext VPS). Dette innebærer at aksjonærenes

⁴ Utenlandske aksjonærer er kildeskattepliktig til Norge for utbytte som utdeles av selskaper hjemmehørende her, jf. skatteloven § 2-3 første ledd bokstav c og § 10-13. Som hovedregel skal det utbytteutdelende selskapet trekke 25 prosent kildeskatt ved utdelingen, med mindre aksjonæren er omfattet av fritaksmetoden eller satsen er redusert i skatteavtalen med det aktuelle landet hvor aksjonæren er skattemessig hjemmehørende.



eierforhold ikke fremgår direkte av verdipapirregisteret og heller ikke av Skatteetatens aksjonærregister. I stedet fremgår eierforholdet av underregistre hos den enkelte forvalter. Det er ikke uvanlig med en lang kjede av forvaltere, der de ulike forvalterne er etablert i ulike land [4].



Figur 15 Eksempel på utbytteutdeling for forvalterregistrerte aksjer.

Figuren over illustrerer hvordan utbyttet utdeles fra det norske selskapet, gjennom en rekke forvaltere før utbyttet når den endelige utbyttmottakeren. De stiplede linjene illustrer at flere mellomliggende aktører kan være involvert i kjeden. Med endelig utbyttmottaker menes den som skatterettslig skal tilordnes utbyttet. Ved vurdering etter internretten legges de alminnelige privatrettslige prinsipper til grunn.

En kilde til tappt skatteproveny er feil eller svindel rundt søknad om refusjon fra de som hevder at de har blitt trukket for mye i skatt fra Skatteetaten. Usikker identifisering og autentisering i aksjonærregisteret og i en refusjonssøknad kan medføre en betydelig risiko for at tappt skatteproveny.

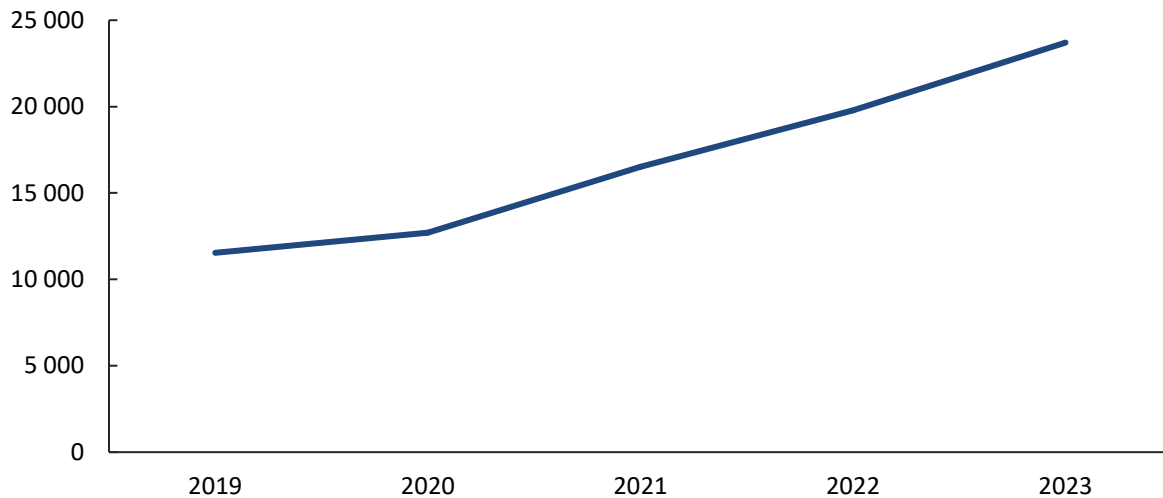
I oktober 2018 skapte pressedekningen av "The Cum-ex files" stor internasjonal oppmerksomhet, da det ble avslørt hvordan en rekke land regelmessig ble tappet for store beløp gjennom refusjonssvindler og omgåelse av kildeskatt på utbytte. Offentlige granskninger er blant annet gjennomført i Danmark og Tyskland. Tappt proveny i Europa er estimert til 150 milliarder euro for årene 2000-2020. I Danmark ble det i perioden 2010-2015 utbetalt hele 12,7 milliarder danske kroner til svindlere. Norge ble forsøkt svindlet gjennom falske refusjonsskrav for 350 millioner kroner, men utbetalingene ble i hovedsak stoppet [5].

Risikoen for forvaltnings- eller driftsavbrudd som følge av foreldet teknologi i aksjonærregisteret kan føre til lavere kvalitet og mangel på informasjonen som brukes til beregning av inntekts- og formuesskatt, samt kontroll av kildeskatt på utbytte mm. Dette kan føre til feil beregning av skatteproveny og økt ressursbruk for å rette opp feil. I verste fall kan det føre til tappt skatteproveny.

Med økende kompleksitet i eierskapsstrukturer, som beskrevet under utvikling over tid, er det anslått at dette vil forverre seg over tid. Det betyr at potensialet for tappt proveny kan øke.

2.4.5 Økt risiko for økonomisk kriminalitet

Det er flere aktører involvert i arbeidet med å bekjempe økonomisk kriminalitet. En rekke private aktører, særlig i finansnæringen, er underlagt omfattende kontrollplikt knyttet til antihvitvaskingsregelverket. Banker og forsikringselskaper bruker i dag store ressurser på å kontrollere egne kunder, samtidig som presseoppslag i senere tid har avslørt at arbeidet er mangelfullt. Eierskapsdata benyttes av Skatteetaten, politiet, Økokrim og flere andre kontrolltater. I 2023 ble det sendt omtrent 24 000 meldinger [27] om mistenkelige transaksjoner til Økokrim fra aktører som er underlagt antihvitvaskingsregelverket. Dette har vært økende siden 2019, se figuren under. Videre bruker blant annet pressen aksjeeierinformasjon til å ettergå norsk næringsliv.



Figur 16 Antall rapporter om mistenkelige forhold (MT-rapporter) fra rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven. Kilde: Økokrim

Svart økonomi trives best når det er lett å skjule økonomiske interesser, eierforhold og utbytte, som blant annet beskrevet i Meld. St. 15 (2023–2024) [11]. Lav kvalitet på aksjeeierinformasjonen reduserer sannsynligheten for å identifisere useriøse og kriminelle aktører. Det reduserer konkurransevilkårene for lovlige foretak. Dette gjør det mulig for kriminelle å skjule sine spor, gjemme seg bak komplekse eierstrukturer og utføre ulovlige handlinger som skatteunndragelse, hvitvasking og terrorfinansiering, uten å bli oppdaget. På grunn av økningen i trusselbildet på svindel og manipulering av offentlige tillitsbaserte registre, må vi øke nivået av kontroll på rapporterte opplysninger. Både selskapene selv og opplysninger fra registrene brukes som «verktøy» i kriminell virksomhet. Økonomisk kriminalitet kan medføre både svekket tillit og økonomisk tap for privatpersoner, bedrifter eller samfunnet for øvrig.

Som beskrevet under konsekvensen om økt risiko for sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser, er det også begrenset mulighet for lovlige aktører å gjøre egenkontroll av eiere i selskapet, underleverandører mm. Dette hindrer selskaper i å avdekke andre selskaper som bedriver økonomisk kriminalitet.

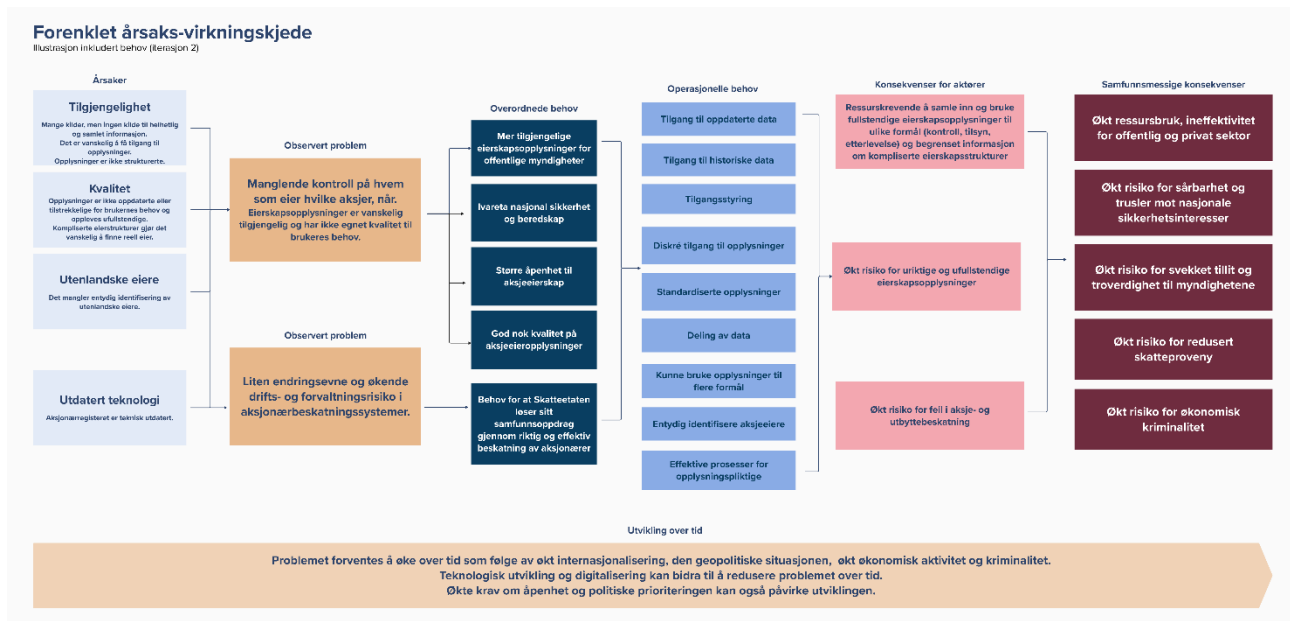


3 Behovsanalyse

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.2 Behovsanalysen

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.

Kapittel 2 beskriver våre to observerte problemer med identifiserte årsaker. For å kunne lage gode løsninger til problemene må vi kjenne til hvilke faktiske behov samfunnet som stort har og den enkelte aktør. Noen er en aktør i form av å være en produsent av data, mens andre er brukere av opplysningene (konsument). I denne behovsanalysen vil vi redegjøre for de overordnede behovene til samfunnet, for så å se på de operasjonelle behovene (se figur 17). Interessentkart og en oversikt over behov for de enkelte interessentgrupper ligger i vedlegg A - Behovsanalyse.



Figur 17 Sammenhengen mellom de observerte problemene og behovene.

Det er en rekke grunner til hvorfor det er avgjørende å løse disse behovene nå og ikke på et senere tidspunkt. Det kan oppsummeres i tre punkter:

- Stortinget vedtok i mars 2024 å be regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid [14].
- Det siste året har behovet for åpenhet blitt aktualisert etter flere hendelser hvor habilitet og eierskap til aksjer og eiendom har vært en del av den offentlige debatten.
- Skatteetaten har en stor risiko knyttet til aksjonærregisteret som handler om ustabil drift og manglende endringsevne. Dette tvinger frem en diskusjon og behov for løsning hvor det er naturlig å utfordre dagens situasjon hvor det mangler rapportering på tvers av etatene.

Stortingsmelding om økonomisk kriminalitet peker på at korrekte opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom er vesentlig for effektiv forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet, og for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser [11].



3.1 Overordnede behov

De overordnede behovene er knyttet til samfunnet. Hvilke behov har vi som samfunn interesse av å få dekt og hva er bakgrunnen for at de er viktig.

3.1.1 Behov for mer tilgjengelige eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter

Nesten alle i samfunnet – både enkeltpersoner, private virksomheter og offentlige myndigheter – kan ha behov for informasjon om eierskap til aksjer. Når behovet oppstår, må opplysningene være enkelt tilgjengelig og brukerne må kunne stole på informasjonen. Dette gjelder enten behovet for informasjon som oppstår i enkelttilfeller, eller er av mer permanent karakter.

Mer tilgjengelige informasjon om aksjeeierskap redusere også risikoen for interessekonflikter og korrupsjon blant politikere og offentlige tjenestemenn. Det skaper økt åpenhet/transparens om beslutningstakeres økonomiske interesser og motiver, som er sentralt for demokratisk kontroll og tillit til politiske prosesser.

For at myndigheter og tilsynsorganer effektivt skal kunne avdekke og etterforske korrupsjon og hvitvasking, er enkel tilgang til eierskapsinformasjon nødvendig. Dette vil gjøre det lettere å identifisere og forhindre økonomisk kriminalitet som skatteunndragelse og hvitvasking.

For å spore finansiering av virksomheter som kan ha negativ miljøpåvirkning eller bryter med etiske normer, er det behov for mer tilgjengelige eierskapsopplysninger. Dette gir investorer, forbrukere og myndigheter mulighet til å ta informerte beslutninger og unngå å støtte selskaper som ikke er bærekraftige eller som bryter med deres verdier.

Forbrukere har blitt mer bevisste og mange ønsker å ta bærekraftige og etiske valg når de handler. Dette omfatter både klima og miljøavtrykk til varer og tjenester og sosiale og økonomiske forhold hos produsenter og eiere. For å kunne ta informerte valg trenger forbrukeren informasjon både om produktet og eiere. Dette inkluderer hvem som eier et selskap, hvor selskapet er lokalisert, hvordan varer og tjenester er produsert og miljøavtrykket til produktene. Det er også en trend for å kjøpe varer som er produsert lokalt. I begge tilfeller er det behov for å vite hvem som er eier, hvor de hører hjemme og den sosiale profilen til selskapet. Selskaper som viser åpenhet om eierskap, demonstrerer ansvarlighet og bidrar til å bygge tillit i samfunnet.

Det er altså et økende behov i samfunnet i stort for å få tilgang til informasjon om eiere av selskaper uten å måtte begrunne hvorfor de trenger denne informasjonen. Åpenhet betyr ikke at alle skal ha tilgang til alt, men at grunnleggende informasjon (begrepet er ikke tydelig definert) om eierskap skal være åpent tilgjengelig for alle.

3.1.2 Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap

Krig i Europa, flere globale konflikter og mindre tillit i samfunnet fører til større oppmerksomhet på sikkerhet og trygghetsfølelsen til innbyggerne. Vi må ivareta nasjonens interesser og sørge for at fremmede makter ikke får ukontrollert innflytelse. Informasjon om eierskap til aksjer bidrar til å vite hvem som kontrollerer selskaper og i enkelte tilfeller, eiendommer. I dag er informasjonen spredd og i varierende grad oppdatert.

Norge har forskjellige former for eierskapskontroll, f.eks. i kommuneloven og sikkerhetsloven. For å kunne etterprøve og kontrollere regelverkene er det viktig å ha god informasjon om eiere av selskaper og eiendom. Dette ble dokumentert i kartleggingsrapporten i 2023 [1]. På grunn av det økte trusselbildet mot Norge, blir flere selskaper underlagt eierskapskontroll. Disse selskapene må kunne dokumentere hvem som har innflytelse over selskapet og myndighetene må også ha mulighet til å etterprøve eierskapet. Dette er en trend som øker etterspørselen etter informasjon om eierskap til aksjer og eiendom.



Klimaendringene gjør at vi får stadig mer kraftig nedbør som fører til mer flom og ras, ekstremvær. [18] Stadig nye områder blir definert som risikoområder for flom og skred. Eiere og beboerne av bygninger og tomter på disse områdene må informeres og eiere må iverksette tiltak. I en krisesituasjon må informasjon gis og tiltak gjennomføres på kort varsel. For å kunne varsle og informere i en krisesituasjon er det behov for korrekte og oppdaterte data om eierskap som er enkelt og lett tilgjengelig for myndighetene. I de siste årene har antall krisesituasjoner hvor det har vært nødvendig å varsle eiere av eiendom og selskaper økt. Behovet for tilgang til informasjon eiere og brukere av eiendom er økende.

For å underbygge behovet for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap pågår det arbeid utenfor våre landegrenser hvor internasjonale krav og føringer er med på å sette noen rammer. Et felles internasjonalt ønske om transparens, motvirke hvitvasking, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet, er med på å legge føringer for politiske ønsker. Internasjonale krav er også med på å gi retningslinjer, og særlig innenfor EU/EØS-retten setter direktiver og forordninger føringer. Det vises blant annet til krav til å gi oversikt over hvem som egentlig kontrollerer virksomheter gjennom et register over reelle rettighetshavere. Videre er det flere felleseuropeiske løsninger knyttet til identifikasjon og deling av informasjon internasjonalt. Noen er obligatoriske å bruke, og noen er anbefalte. Det vises blant annet til eID. eID er en europeisk fellesløsning som gjør det mulig for personer å bruke sin elektroniske ID til å autentisere seg på tvers av landegrenser, for eksempel for å få tilgang til tjenester og informasjon.

3.1.3 Behov for større åpenhet om aksjeeierskap

Arbeidsgruppen nedsatt av NFD i januar 2024, levert i juni 2024 en rapport [29] som peker på ulike aspekter ved behovet for større åpenhet om aksjeeieropplysninger. De vektlegger at større åpenhet om aksjeeiere generelt vil bidra til å styrke tilliten samfunnet har til selskapene og bidra til at innsiddehandel og egenhandel oppdages raskere. Større åpenhet for privatpersoner om aksjeeierskap er ikke innenfor rammene av denne utredningen. Det er likevel naturlig å trekke frem som et overordnet behov for samfunnet og bør ses i sammenheng med dette arbeidet, og i den grad det er mulig, hensyn tas inn i konseptene. Rapporten kan oppsummeres i følgende punkter:

- Arbeidsgruppen mener at det enkelte aksjeselskap må gis en plikt til å innrapportere endringer.
- Arbeidsgruppen ser ikke at rapporteringsbyrden vil være veldig stor, særlig hvis rapporteringen kan erstatte dagens løsning med føring av aksjeeierbok.
- Opplysningene som bør inngå i ny løsning, kan langt på vei samsvare med opplysninger som inngår i dagens aksjeeierbok, og kan også omfatte mye av den samme informasjon som hentes inn til Skatteetatens aksjonærregister.
- Selskapet må få hovedansvaret for å sørge for korrekt og oppdatert informasjon om sine aksjeeiere.
- Det bør samtidig innføres en formell prosess for retting av feil i informasjonen om aksjeeiere, der både selskapet og aksjeeiere kan initiere retting.
- Det bør innføres sanksjoner for selskaper som ikke overholder kravene til korrekt og oppdatert informasjon om aksjeeiere.
- Arbeidsgruppen mener at opplysninger i den nye løsningen i utgangspunktet må være åpent tilgjengelig for alle (uten innlogging) og mener at opplysningene bør gjøres søkbare, herunder i form av mulighet for kryss-søk. Dataene må også være nedlastbare i sin helhet. At løsningen må være åpen for alle, gjelder med unntak for visse opplysningstyper som i utgangspunktet bør skjermes.
- Tilgang til skjermede data bør kun gis til utvalgte grupper med særskilt legitimt behov (differensiert tilgang), etter samme regler som i dag. Dette kan for eksempel være politiet og presse. Tilgangsløkken som skapes, bør etter arbeidsgruppens vurdering ikke gjøre det mulig å spore hvilke søkeord som er brukt eller hvilke data det er søkt på.
- Løsningen bør etter arbeidsgruppens syn være tilgjengelig og åpen for allmennheten uten krav om betaling. Arbeidsgruppen mener at man verken kan eller bør begrense tredje parters mulighet til å viderebruke og sammenstille data, herunder kapitalisere eller kommersialisere på bruken.



3.1.4 Behov for god nok kvalitet på aksjeeieropplysninger

Behovet for god og kjent kvalitet på eierskapsopplysninger er nødvendig for å sikre at informasjonen er pålitelig og til nytte for konsumentene og for samfunnet for øvrig. For mange aktører oppleves dagens eierskapsopplysninger som ufullstendige og ikke oppdaterte. Det er videre behov for at eierskapsopplysninger er strukturerte og standardiserte, slik at det er enklere å sammenlikne, koble og analysere informasjonen på tvers av ulike kilder og plattformer.

For å unngå misforståelser og feilaktige tolkninger, spesielt ved komplekse eierforhold, er det nødvendig at dataene er organisert på en klar og ensartet måte. Mangelen på standardisering og lav kvalitet, fører til at konsumenter må bruke unødvendig tid og ressurser på å sortere, tilrettelegge og verifisere informasjonen. Det er behov for at eierskapsopplysninger har høy kvalitet, er oppdaterte og strukturerte, slik at offentlige myndigheter, tilsynsorganer, private virksomheter og journalister kan stole på og effektivt anvende dataene i sine analyser, beslutningsprosesser og myndighetsutøvelse.

Samfunnet har behov for høy kvalitet på eierskapsopplysninger fordi det er avgjørende for å opprettholde tillit og gjennomsiktighet i økonomiske og politiske prosesser. Dette sikrer at alle aktører har lik tilgang til pålitelig informasjon, noe som fremmer rettferdig konkurranse og bidrar til å avdekke og forhindre økonomisk kriminalitet. Ved å ha oppdaterte og nøyaktige eierskapsdata kan samfunnet som helhet dra nytte av økt ansvarlighet og transparens, som er fundamentale prinsipper for et velfungerende demokrati og en forsvarlig økonomi.

3.1.5 Behov for at Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer

Skatteetatens samfunnsoppdrag er å sikre et finansielt hovedgrunnlag for offentlig virksomhet. Det innebærer at skatte- og opplysningspliktige etterlever skatte- og avgiftsreglene, at Skatteetaten sikrer brukerne tilgang til registerdata og informasjon med god kvalitet, og at samfunnet har tillit til Skatteetaten. For å sikre riktig beskatning av aksjonærer i norske selskaper har Skatteetaten behov for systemstøtte som gir en effektiv, stabil og driftssikker beskatningsprosess. Det er avgjørende at hele prosessen knyttet til aksjonærbeskatning gjennomføres på en måte som er kostnadseffektiv for både de rapporteringspliktige selskapene, aksjonærene og Skatteetaten.

For selskapene er det ønske at rapportering av nødvendige opplysninger gjøres på en liten byrdefull og effektiv måte. For aksjonærene skal aksjebeskatningen være korrekt og så tilrettelagt for så enkel etterlevelse som mulig. Skatteetaten har behov for at prosessen med innhenting og bruk av aksjonæropplysninger gir god kvalitet og prosessen er kostnadseffektiv og driftssikker.

3.2 Operasjonelle behov

De operasjonelle behovene sier noe om hva en ny løsning må ha av ytelser eller funksjoner for å dekke viktige interessenters behov. I analysen fokuserer vi i hovedsak på offentlige myndigheters operasjonelle behov, men det er naturlig å belyse behovene for selskapene og deres hjelpere som er produsenter av opplysningene, som igjen har stor påvirkning på kvaliteten til opplysningene det offentlige benytter.

3.2.1 Oppdaterte opplysninger

Det er behov for oppdaterte opplysninger som en del av det å løse utfordringer knyttet til kvalitet (se 2.1.2). Der pekes det blant annet på at årsaker til problemet er at opplysningene i dag ikke har den formen og kvaliteten konsumentene har behov for, i tillegg til at opplysninger om eierskap til aksjer registreres i ettertid og at enkelte av de offentlige registrene kun blir oppdatert ved årsskiftet.



For sikkerhetsmyndigheter som NSM er det svært viktig med oppdaterte data når de gjør sine trusselvurderinger og løser oppgaver knyttet til personkontroll i forbindelse med sikkerhets- og adgangsklareringer. Det samme gjelder ved anskaffelser og vurdering av habilitet hvor offentlige myndigheter, politikere og selskaper har behov for at registrene er oppdaterte med korrekt eierskapsinformasjon. Behovet oppstår når de skal inngå avtaler eller gjøre ansettelse på bakgrunn av opplysninger de har tilgjengelig.

SSB jobber for å levere statistikk av høy kvalitet og har i den sammenheng et behov for mer oppdaterte opplysninger. De peker på utfordringer rundt kvaliteten på opplysningene de bruker som i verste fall kan 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.

Finansnæringen bruker i dag store ressurser på å sjekke sine kunder og følge opp kravene i hvitvaskingsregelverket. I dag stoler de ikke på den informasjonen som er i registrene og foretar en egen innhenting av informasjon. Dette fører til merarbeid for virksomhetene som skal kontrollere og de selskapene som blir kontrollert. De har behov for at registrene er oppdatert med korrekt informasjon.

Skatteetaten som er registerfører av aksjonærregisteret har i dag bare et årlig situasjonsbilde, men etaten har behov for oppdaterte data for å ivareta oppgaver innenfor innkreving, kontroll og etterlevelse. Skatteetaten har i noen tilfeller behov for mer detaljerte opplysninger enn det som rapporteres gjennom aksjebokens forpliktelser 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 kun på selskapsnivå og ikke på aksjonærnivå.

3.2.2 Tilgang til historiske data

Flere offentlige myndigheter, media og andre aktører vil kunne ha behov for historiske opplysninger om eierskap til aksjer. Historikk kan være relevant i forskjellige dimensjoner. For det første kan det være relevant å vite hvem som var eier av aksjer i et selskap på et bestemt tidspunkt, for eksempel i forbindelse med etterforskning, vurdering av klagesaker og annet retrospektivt arbeid. Videre kan det være behov for å følge eierskap til ett eller flere konkrete selskaper gjennom flere eierskifter, for eksempel ved mistanke om midlertidig parkering av aksjer, bruk av stråmenn osv. Et ytterligere behov kan være å følge enkeltpersoners eierskap i forskjellige selskaper over tid.

3.2.3 Behov for tilgangsstyring

Behovet for tilgangsstyring er knyttet opp mot kapittel 2.2.1 - informasjon er vanskelig tilgjengelig.

Eierskapsopplysninger er viktig for mange interessenter, men ikke alle trenger eller bør ha tilgang til like store deler av den samlede informasjonen. Tilganger kan styres slik at konsumentene kun får tilgang til nødvendige data og ikke overflødige opplysninger, som er sentralt for å ivareta det grunnleggende personvernprinsippet om dataminimering. Videre vil et tilpasset datasett kunne gjøre det enklere for konsumenten å benytte seg av dataene i sine prosesser.

3.2.4 Behov for diskret tilgang til opplysninger

For mange aktører er det behov for innsyn og tilgang til opplysninger uten å måtte begrunne forespørselen, avsløre sin identitet og rolle eller varsle den opplysningene gjelder. Behovet for tilgang på informasjon om eierskap uten å måtte informere selskapet det gjelder er viktig for blant annet sikkerhets- og kontrollmyndigheter, samt pressen, som trenger å undersøke selskaper som potensielt driver med uønsket virksomhet eller har eiere av interesse for disse aktørene. Diskret tilgang til opplysninger gjør det vanskeligere



for selskaper med onde hensikter å skjule eller endre opplysninger eller iverksette andre tiltak basert på mistanke om granskning.

For allmenheten i stort er det også et behov for innsyn uten å varsle selskapet det gjelder. Dette gjelder eksempelvis hvis man har interesse av å vite hvem som er eiere av en bedrift man vurderer å benytte tjenester fra eller om man ønsker å vite hvem som faktisk eier barnehagen i nabolaget.

3.2.5 Behov for standardisering

Det er behov for å standardisere data, datamodeller, grensesnitt og teknologi knyttet til aksjeeierskapsopplysninger for å sikre at opplysningene er pålitelige, konsistente, sammenlignbare og kompatible på tvers av ulike systemer og kontekster. Ved å standardisere semantikk, datamodeller, grensesnitt og teknologisk interoperabilitet, kan vi oppnå en ensartet og pålitelig struktur på dataene. Dette gjør det mulig for ulike aktører å tolke og anvende informasjonen uavhengig av system eller kontekst.

Det er også behov for å redusere den tid- og ressurskrevende innsatsen som kreves for å bearbeide og behandle eierskapsdata, slik at de bedre kan møte ulike konsumenters behov. Standardisering bidrar til økt kvalitet på dataene og gjør det lettere å oppnå en helhetlig forståelse av eierskapsopplysninger og strukturer. Dette fremmer en mer effektiv regulering og overvåking, og styrker tilliten til dataene på tvers av sektorer, både i offentlige og private virksomheter.

3.2.6 Deling av data

Etterspørselen etter og bruken av tilrettelagte data øker. Dette gjelder også eierskapsinformasjon. Sammenstilte og tilrettelagte data blir blant annet brukt i analyser, saksbehandling, kontroll og etterretning.

Fremveksten av generativ kunstig intelligens og utvidet bruk av maskinlæring krever store tilrettelagte datasett. Både private og offentlige virksomheter trenger tilrettelagte data om eierskap for å kunne gjennomføre analyser og trene sine KI-modeller.

Trenden går mot samling av denne typen data og tilrettelegging for bruk til forskjellige formål. Det er ikke lengre nok med enkeltstående data om selskap og eiere, men dataene må sammenstilles og klargjøres for maskinell bruk.

Forslaget til ny lov om datadeling tar sikte på å forenkle tilgangen til offentlige data for næringsliv, forskere, presse og sivilsamfunnet. Dette skal bidra til utvikling av nye produkter, tjenester og løsninger, samtidig som det fremmer et åpent og demokratisk samfunn. Loven vil implementere tre EU-rettsakter for videre bruk av offentlige data: Åpne data-direktivet (EU) 2019/1024, forordningen om datasett med høy verdi (EU) 2023/138, og dataforvaltningsforordningen (EU) 2022/868.[32]

3.2.7 Behov for å kunne bruke opplysninger til flere formål

Det er behov for at offentlig myndigheter og private aktører på tvers av forvaltningsområder og sektorer kan ta i bruk de samme opplysningene til flere ulike formål. De samme opplysningene om aksjeeiere må være tilpasset ulike formål. Videre må de kunne deles og gjenbrukes. Det er behov for at flere ulike aktører kan utnytte de samme dataene ut fra deres samfunnsoppdrag og mål. For offentlige myndigheter er det et mål at offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige for brukerne i tråd med "kun-én-gang-prinsippet", uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Se *En digital offentlig sektor i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025* [30]. Nye digitale løsninger legger til rette for at data deles når den kan og tilgangsstyres når den må. Ved å legge til rette for at opplysningene kan brukes til flere formål økes tilgjengeligheten av opplysningene om aksjeeiere. Det er et behov for å se sammenhenger og



tilknytninger som i dag er fragmentert og tilsørt. Det kan for eksempel være eierskap i kjeder, eierskap i andre formuesgoder som fast eiendom gjennom aksjeselskap og utenlandsk eierskap.

3.2.8 Behov for entydig identifisering av aksjeeiere

For å sikre høy kvalitet og funksjonalitet er det behov for entydig identifisering av fysiske og juridiske personer som eier aksjer. Entydig identifisering av aksjeeiere bidrar til å sikre at informasjonen er korrekt og at aksjene kan kobles til personer som vi vet hvem er. Offentlige myndigheter og private aktører har behov for å kunne stole på eieren av en aksje er identifisert på en god måte for å kunne ta i bruk av opplysningene til sitt formål. Når hver aksje knyttes til en spesifikk, identifiserbar person, øker det mulighetene for at myndighetene kan gjennomføre nødvendige kontroller. Eksempelvis nevnes det at skattemyndighetene har behov for å vite hvem som er eieren av en aksje for å kunne identifisere om den fysiske eller juridiske personen er et skattepliktig subjekt. Identifisering av eierne av aksjene er et viktig verktøy i denne prosessen. Det er også med på holde oversikt når en ny eier har meldt og godtgjort sitt erverv av en aksje når en aksje blir overdratt.

Ved bruk av entydige identifikatorer gjennom fødselsnummer og organisasjonsnummer kan det sikres at en person er den vedkommende utgir seg for å være. For eiere av aksjer som ikke er bosatt eller hjemmehørende i Norge er det også behov for entydig identifisering. Dette kan være utenlandsk identifikasjonsnummer, personopplysninger med passnummer, Tax Identification Number, Legal Entity Identifier (LEI) eller annen identifisering. Innenfor EU/EØS-området, kan eID-løsninger og EUs nye digitale lommebok være med på å legge til rette for en identifisering av aksjeeiere av høy kvalitet.

Entydig identifisering reduserer risikoen for duplikater og feilregistreringer som kan oppstå når ulike personer eller selskaper har lignende navn. Videre reduserer det behovet for manuelle verifiseringer og gjør det lettere å automatisere mange av de oppgavene som kreves for å opprettholde og oppdatere en løsning for eierskap til aksjer. Det gjør det også enklere å integrere løsningen med andre offentlige registre og databaser, og forbedrer datakvaliteten slik at ulike myndigheter kan samarbeide effektivt. Entydig identifisering sikrer at informasjonen kan tas i bruk på en sikker og pålitelig måte.

3.2.9 Effektive og sammenhengende prosesser for opplysningspliktige

Selskapene og deres hjelpere har behov for at det er enkelt og effektivt å rapportere eierskapsinformasjon. I 2.1.1 trekkes det frem at selskapene må rapportere delvis overlappende opplysninger til ulike offentlige registre på ulike tidspunkt gjennom året, som en av flere årsaker til dårlig kvalitet på opplysningene. Selskapene ønsker å rapportere informasjonen i forbindelse med sine egne virksomhetsprosesser. De ønsker i mange tilfeller å rapportere når det skjer en endring, og slippe å rapportere hvis det ikke har vært noen endringer i selskapet. Selskapene har behov for god oversikt og tilstrekkelig informasjon om når og i hvilke situasjoner de skal rapportere. De ønsker at selskaphendelser blir enklere å gjennomføre og rapportere. De ser det som hensiktsmessig at enhver registrering av informasjon (for eksempel kapitalendringer) oppdateres i alle relevante registre umiddelbart (bl.a. for å unngå dobbeltregistrering).

Blir det enklere for opplysningspliktige å rapportere informasjon fortløpende vil kvaliteten på registrene kunne øke ved at dataene er hyppigere oppdatert og tilgjengelig fra rapporteringstidspunktet.

3.2.10 Konflikter mellom behov

Det generelle problemet ved bruk av og tilgang til data er avveiningene mellom produsentenes behov og konsumentenes behov. Hvor mye ressurser skal produsentene bruke for å gjøre data tilgjengelig og hvilke data skal de gjøre tilgjengelig. Videre må behovet for tilgang til fullstendige opplysninger om eierskap vurderes opp mot kostnaden ved å fremskaffe oppdaterte opplysninger med egnet kvalitet og detaljeringsgrad.



Økt åpenhet må ses i sammenheng med og avveies mot andre sentrale overordnende behov. Selv om økt åpenhet er nødvendig, er det viktig å balansere dette mot motstridende hensyn, slik at det ikke legger til rette for mulig misbruk og svindel. Når det gjelder tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon, er et sentralt hensyn at det også må sikres god kapitaltilgang til norske selskaper. Her er særlig forholdet til utenlandske investorer og andre lands ordninger for åpenhet av betydning. På et hvert område der tilgjengelighet og informasjonsdeling er aktuelt, er det sentralt at hensyn til den enkeltes personvern, privatliv og sikkerhet ivaretas på en god måte. I tillegg står tillit til næringslivet, forvaltningen og til at opplysningene er korrekte sentralt. Videre står nasjonal sikkerhet for å avdekke sårbarheter knyttet til utenlandske aktørers interesser, informasjonssikkerhet, behovet for kontroll for å avdekke uregelmessigheter, og ressursbruk sentralt. Disse hensynene er avgjørende for hvordan fremtidige ordninger bør utvikles, og de ulike hensynene må avveies og balanseres. Dette er også trukket frem i rapporten overlevert til NFD, juni 2024 [29].



4 Strategiske mål

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.3 Strategiske mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket:

- for samfunnet: Samfunnsmål
- for brukerne: Effektmål

Samfunnsmålet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. En realisering av samfunnsmålet må til en viss grad kunne tilbakeføres til prosjektet.

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Dersom det er flere effektmål, bør de være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid.

Det bør drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør fremgå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres.

4.1 Samfunnsmål

Samfunnsmålet beskriver hvilken samfunnsutvikling tiltaket skal bygge opp under og er knyttet til prosjektets virkning på samfunnet. Samfunnsmålet skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket.[24]

Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag er å "bidra til økt verdiskaping gjennom å være en nasjonal registerfører og datakilde. Etaten skal forvalte registerdata på en måte som gir trygghet, orden og oversikt for næringslivet, frivillig sektor, innbyggere og offentlig sektor." [15] I tildelingsbrevet for 2024 er målene at "Brønnøysundregistrenes registervirksomhet skal føre til at registrerte data i størst mulig grad og til enhver tid er sikre og korrekte." Videre skal "Brønnøysundregistrene føre til en økt digital registerforvaltning, og løsninger som gir økt digital samhandling med og mellom ulike aktører i samfunnet." [16]

Skatteetatens samfunnsoppdrag er å sikre finansieringen av velferdssamfunnet. Etaten har ansvar for at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte.[17] Et av målene i tildelingsbrevet for 2024 er at "skatte- og opplysningspliktige skal oppleve at ordningene til Skatteetaten legger til rette for enkel og riktig registrering, rapportering og innbetaling." Videre skal Skatteetaten "ha en effektiv og sikker innsamling, bearbeiding og tilgjengeliggjøring av slik informasjon nasjonalt og internasjonalt. De skatte og opplysningspliktige skal få god informasjon og oppleve at informasjonen ". [17]

Med utgangspunkt i strategier, politiske føringer, oppdragsbrevet, kunnskap fra problembeskrivelsen og behovsanalysen, har Brønnøysundregistrene og Skatteetaten definert samfunnsmål og effektmål for prosjektet.

Følgende samfunnsmål legges til grunn for utredningen:



Samfunns mål

Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere.



Tilgang innebærer at informasjonen er lett tilgjengelig for alle som har behov og i et format som gjør det mulig for konsumenter å enkelt bearbeide og bruke informasjonen til sine formål.

Riktige opplysninger sikrer at opplysningene er korrekte og oppdaterte. Det innebærer også at opplysningene har kjent kvalitet, er fullstendige og nøyaktige slik at de reflekterer den til enhver tid reelle situasjonen, inkludert historiske opplysninger. Riktig og oppdatert informasjon er en forutsetning for å kunne ta informerte beslutninger.

Tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse betyr at offentlige myndigheter kan stole på at informasjonen de bruker er nøyaktig, pålitelig og oppdatert. Dette gjør det mulig for myndighetene å fatte korrekte og informerte beslutninger, gjennomføre effektive kontroller, og levere bedre tjenester til innbyggere og foretak. Når informasjonen er korrekt, kan myndighetene handle med større sikkerhet og redusert risiko for feil. Samfunns målet fokuserer på økt tilgjengelighet, riktige opplysninger og bedre tjenester for myndigheter, foretak og innbyggere. Det handler i hovedsak om effektivitet og pålitelighet i myndighetsutøvelse, og dette legger grunnlaget for effektmålene.

4.2 Effektmål

Effektmålene tar utgangspunkt i et brukerperspektiv og skal reflektere hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket [24]. Brukere i denne sammenheng er det offentlige, næringslivet og samfunnet for øvrig. Brukerne har forskjellige roller, deriblant som registerforvalter, produsenter, konsumenter, tilretteleggere og formidlere. Målene bør si noe om hvordan konseptene skal bidra til tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer for å gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, samt grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere

For å oppnå samfunns målet, har vi definert fire effektmål i prioritert rekkefølge.



Figur 18 Samfunnsmål og effektmål

4.2.1 E1 – Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger

Mer effektive prosesser for aksjeselskap, allmennaksjeselskap, og profesjonelle aktører som forvaltere, aksjeeiere, revisorer, og advokater, slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger.

Hva skal til for å nå målet?

- Integriert dataflyt mellom systemer
- Standardiserte rapporteringsformat
- Automatiserte rapporteringsprosesser
- Redusert tid og kostnad for rapportering.

4.2.2 E2 – Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.

Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger gir grunnlag for at det offentlige kan utvikle bedre tjenester til foretak og innbyggere.

Hva skal til for å nå målet?

- Strukturert og oppdatert informasjon
- Semantisk samordning av eierinformasjon for entydig tolking og digital bearbeiding
- Enhetlige standarder for kvalitet i eierskapsopplysninger, inkludert nøyaktighet, fullstendighet og oppdateringsfrekvens
- Enhetlige standarder for identifisering av eiere (norske og utenlandske) og registrering av informasjon om dem
- Kvalitetssikrede, oppdaterte og korrekte eierskapsopplysninger gjennom hele året.



4.2.3 E3 - Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.

Enkel tilgang til og bruk av oppdaterte eierskapsopplysninger slik at offentlige myndigheter kan utføre sine oppgaver mer effektivt. Dette vil også bidra til økt eierskapskontroll for nasjonal sikkerhet og forebygging av økonomisk kriminalitet.

Hva skal til for å nå målet?

- Digitale løsninger som støtter deling og bruk av data
- Strukturert og oppdatert informasjon
- Brukervennlige og intuitive grensesnitt
- Integreerte data fra ulike kilder
- Tilgjengelige og lett anvendbare eierskapsdata
- Rask og pålitelig tilgang til eierskapsinformasjon
- Redusert tid og arbeidsinnsats for å bruke opplysningene.
- Tilgang som ivaretar personvern og sikkerhet.

4.2.4 E4 – Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for skattemyndighetene

Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene vil sikre at skattemyndighetene kan opprettholde en effektiv, driftssikker og riktig beskatningsprosess, samt få tilgang til korrekte opplysninger om aksjebeskatning. Dette vil bidra til at skatteprosessene forblir effektive og rettferdige, og at foretak og aksjeeiere får korrekte skatteoppgjør, som er en forutsetning for at skattemyndighetene kan utføre sitt samfunnsoppdrag.

Hva skal til for å nå målet?

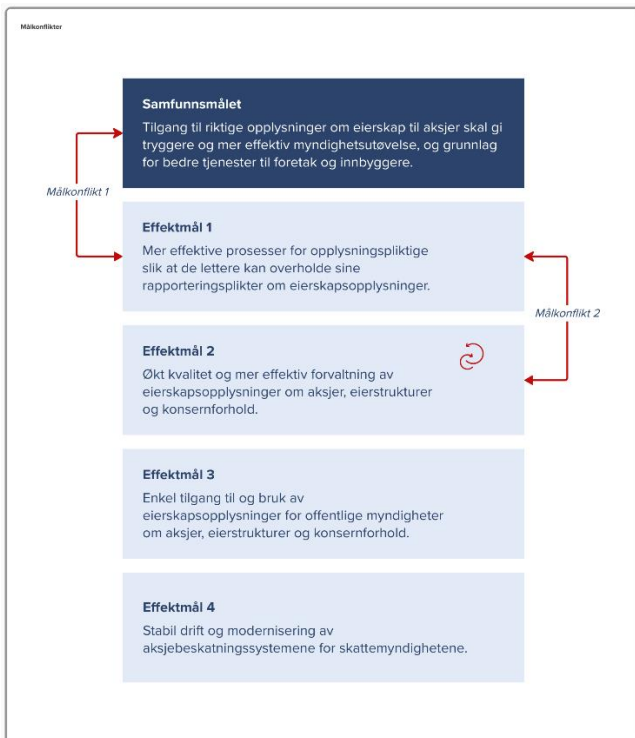
- Fleksible og skalerbare teknologiske løsninger som kan tilpasses endrede regelverk, prosesser og behov
- Systemarkitektur som tillater enkel utskifting eller oppdatering av enkeltdeler uten at systemets overordnede funksjonalitet påvirkes.
- Støtte for automatisering og integrasjon hvor det er hensiktsmessig, for å øke effektiviteten og redusere manuelle feil.

4.3 Målkonflikter

Det er identifisert to målkonflikter, begge knyttet til balansen mellom effektivitet og kvalitet, men på ulike måter.

Den første konflikten handler om at forenkling av prosesser kan gå ut over kvaliteten på dataene. Den andre konflikten handler om at høy kvalitet krever mer tid og ressurser, noe som kan midlertidig redusere effektiviteten.

Disse konfliktene er midlertidige og vil avta etter hvert som prosessene blir bedre, og kvaliteten vil øke uten at effektiviteten svekkes. Det er omstillingen som skaper disse målkonfliktene. På lengre sikt vil det være motsatt: Effektive prosesser vil forbedre kvaliteten, og kvaliteten vil igjen styrke effektiviteten. Det må også tas hensyn til at spesifikke krav til rapportering og forvaltning hos ulike myndigheter vil bortfalle og bli erstattet.



Konflikt 1: Forenkling vs. riktige opplysninger

Forenkling av rapporteringsprosesser (effektmål 1) kan gjøre det enklere for aktører å levere informasjon raskt. Samtidig kan dette gå på bekostning av nøyaktigheten og oppdateringen av informasjonen, noe som kan svekke kvaliteten.

Antagelse: Når de mer effektive rapporteringsprosessene er godt etablert, vil det være mulig å opprettholde både kvaliteten og effektiviteten i prosessene.

Konflikt 2: Effektivitet vs. kvalitet

Høy datakvalitet (effektmål 2) krever ofte mer tid og ressurser, noe som midlertidig kan redusere effektiviteten i både forvaltning av eierskapsdata (effektmål 2) og rapporteringsprosesser (effektmål 1).

Antagelse: Målkonflikten mellom kvalitet og effektivitet er midlertidig. I starten kreves det ekstra ressurser for å oppnå høy kvalitet, men når løsningen er godt etablert og optimalisert, vil ressursbehovet avta, og både kvalitet og effektivitet vil bli bedre.



5 Rammebetingelser

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.4 Rammebetingelser for konseptvalg

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. Det er tale om to typer rammebetingelser:

- rammebetingelser som utledes av samfunns- og effektmålene
- rammebetingelser som relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål

Kapittelet skal være rettet mot effekter og funksjoner på et overordnet nivå. Antallet betingelser må begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet og de rammebetingelser som må være oppfylt for at prosjektet skal bli vellykket. Rammebetingelsene må ikke settes slik at de avgrenser mulighetsrommet unødige.

Det er identifisert en rekke rammebetingelser som ny løsning for aksjeeierskapsinformasjon må ivareta. Rammebetingelsene er knyttet til de strategiske målene, ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle spørsmål.

Rammebetingelser skal tydeliggjøre hvilke forutsetninger som må være oppfylt for valg av konsept. De kan utledes av samfunns- og effektmålene og relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål eller prinsipielle spørsmål. I denne utredningen er det identifisert rammebetingelser som både er utledet av de strategiske målene og relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål, ettersom begge inneholder klare krav eller terskelverdier som konseptene må oppfylle for å nå målene.

Videre setter en rekke lover rammer for hvilke konsepter som er relevante, og hvilke egenskaper de kan ha. For å kartlegge mulige rammebetingelser er det foretatt en gjennomgang av regelverk som kan påvirke hvordan konseptene utformes. Dette inkluderer ordinære krav til forvaltningens virksomhet, sektorlovgivning og generelle krav til løsningen, som personvern og informasjonssikkerhet. En detaljert oversikt over relevant regelverk finnes i vedlegg A.



Figur 19 Rammebetingelser



5.1 R1 – Rammebetingelser knyttet til rettslige forhold og robusthet for regelverksendringer.

Konseptet skal sikre samsvar med gjeldende selskapsrettslige prinsipper og regler for aksjebeskatning, og ha fleksibilitet til å tilpasse seg endringer i regelverket.

Oppdragsbrevet gir følgende føringer: «Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. Utredningen kan foreslå konsepter som forutsetter regelverksendringer. Dersom konseptene forutsetter slike endringer, må det fremgå tydelig hvilke regler som må endres og hvordan, jf. punkt 5.4 i rundskriv R-108/12 om Statens prosjektmodell», (se kapittel 9.3).

Evnen til å håndtere regelverksendringer er viktig for å sikre at konseptet forblir relevant og i samsvar med juridiske krav over tid. Dette muliggjør en fleksibel tilpasning til nye eller endrede forretningsbehov og regelverk, som er avgjørende for å ivareta konseptets aktualitet, nytteverdi og anvendelighet. Relevant lovverk omfatter blant annet føring av aksjeeierbok og aksjeeierregister, selskapenes og aksjeeiernes rapporteringsforpliktelser, regler for eierskifte og pant av aksjer, innsyn i opplysninger om aksjeeiere, reelle rettighetshavere og regler for aksjebeskatning, samt diverse EU/EØS-forordninger knyttet til selskapsrettslige forhold.

Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

- Manglende samsvar med relevant særlovgivning kan føre til feil tolkning og utøvelse av lovene, svekket tillit og troverdighet, driftsmessig ineffektivitet og økonomiske konsekvenser for de opplysningspliktige.
- Uten tilstrekkelig robusthet og fleksibilitet kan konseptet raskt bli utdatert, noe som fører til ineffektivitet og høyere kostnader for oppdatering eller utskifting.
- Manglende evne til å håndtere endringer i regelverket kan føre til betydelige kostnader, ineffektivitet og undergrave konseptets bærekraft og nytteverdi.
- Uten evne til å tilpasse seg regelverksendringer kan løsningen miste evnen til å møte kontinuerlige forretningsbehov og juridiske krav.

Betydning for mulighetsrommet

- Alternativene må være i samsvar med gjeldende selskapsrettslige prinsipper og regler for aksjebeskatning
- Alternativene må kunne tilpasse seg regelverksendringer.

Utelukkede konsepter og konsekvenser

- Konsepter som ikke er i samsvar med gjeldende selskapsrettslige prinsipper og regler for aksjebeskatning vil bli utelukket.
- Konsepter som ikke kan tilpasses regelverksendringer og nye krav, vil bli utelukket.

Dette kan begrense valgmulighetene og kreve mer avanserte, kanskje dyrere løsninger, men sikrer juridisk samsvar og langsiktig relevans.

5.2 R2 –Rammebetingelser knyttet til digitaliseringskrav og robusthet for endringer

Konseptet skal sikre samsvar med gjeldende digitaliseringskrav og anbefalinger i offentlig sektor og ha fleksibilitet til å tilpasse seg fremtidige endringer.

Det er viktig å kunne håndtere nye og endrede digitaliseringskrav for å sikre at konseptet forblir relevant, følger den teknologiske utviklingen og forventninger til digitale tjenester. Dette muliggjør en fleksibel



tilpasning til nye eller endrede forretningsbehov, krav og anbefalinger, som er avgjørende for å ivareta konseptets aktualitet, nytteverdi og anvendelighet. Relevant regelverk inkluderer anbefalinger for IT-løsninger i staten og relevante EU/EØS-forordninger knyttet til digitalisering og samhandling.

Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

- Manglende samsvar med gjeldende digitaliseringskrav og IT-regelverk kan føre til sikkerhetsrisikoer, brudd på informasjonsforvaltningsprinsipper, samt redusert ytelse og pålitelighet i IT-løsningene.
- Uten tilstrekkelig robusthet og evne til å tilpasse seg nye krav, kan virksomheten risikere sanksjoner, redusert fleksibilitet i løsningen, og tap av langsiktig relevans og driftssikkerhet.

Betydning for mulighetsrommet

- Alternativene må være i samsvar med gjeldende krav til digitalisering og informasjonsforvaltning.
- Alternativene må kunne tilpasse seg fremtidige krav og anbefalinger.

Utelukkede konsepter og konsekvenser

- Konsepter som ikke er i samsvar med gjeldende digitaliseringskrav vil bli utelukket.
- Konsepter som ikke kan tilpasses regelverksendringer og nye krav, vil bli utelukket.

Dette kan øke kompleksiteten og kostnadene ved å utvikle og vedlikeholde løsningen, men sikrer at løsningen forblir relevant og kompatibel med fremtidige IT-relaterte krav.

5.3 R3 – Rammebetingelser knyttet til personvern i behandling av personopplysninger

Konseptet skal sikre samsvar med personvernlovgivningen.

Dette innebærer ivaretagelse av grunnleggende personvernprinsipper og rettigheter, inkludert tilgang til informasjon om databehandling, sikkerhetstiltak for beskyttelse av opplysninger, og muligheten til å utøve rettigheter som innsyn, retting, sletting og begrensning av behandling. Videre må konseptet sikre at all behandling av personopplysninger utføres med høy grad av konfidensialitet og integritet for å forhindre uautorisert tilgang og misbruk.

Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

- Brudd på personvernregelverket kan føre til ulovlig behandling av personopplysninger, sikkerhetsbrudd og tap av data, noe som kan resultere i økonomiske tap, betydelige bøter og sanksjoner. Dette undergraver tilliten til løsningen og kan skade den behandlingsansvarlige virksomhetens omdømme, med tapte forretningsmuligheter og langvarige negative effekter.
- Manglende overholdelse av krav til integritet og konfidensialitet kan føre til misbruk av informasjon, identitetstyveri, og i alvorlige tilfeller risiko for liv og helse for de registrerte. Dette kan medføre store kostnader knyttet til håndtering av sikkerhetsbrudd og erstatningssaker.

Betydning for mulighetsrommet

- Alternativene må oppfylle krav til personvern og informasjonssikkerhet, inkludert innebygget personvern og funksjonalitet for personvernrettigheter.

Utelukkede konsepter og konsekvenser

- Konsepter som ikke oppfyller kravene til personvern og informasjonssikkerhet, vil bli utelukket.
- Konsepter uten tilstrekkelig tilgangskontroll vil bli utelukket.



5.4 R4 – Ivareta behovet for modernisering av aksjonærregisteret og sikre koordinering med moderniseringen av Brønnøysundregistrene

Konseptet skal ivareta behovet for nødvendig modernisering av dagens aksjonærregister (aksjonærbeskatningssystemet) og sikre koordinering med moderniseringen av Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.

Konseptet må utvikles slik at det ivaretar den nødvendige moderniseringen av aksjonærbeskatningssystemet, samtidig som det samordnes med de pågående moderniseringsprosjektene i Brønnøysundregistrene. Dette vil sikre at de forskjellige tiltakene sees i sammenheng på en helhetlig og koordinert måte.

Aksjonærregisteret trenger teknologisk oppgradering for å forbedre sikkerhet, pålitelighet og systemfleksibilitet. Moderniseringen skal sikre at registeret møter fremtidige krav og opprettholder en effektiv, stabil og driftssikker beskatningsprosess. Prosessen med innhenting og bruk av aksjonær opplysninger må gi høy datakvalitet og sikre en kostnadseffektiv og stabil drift, noe som krever at konseptet støtter og integrerer disse oppgraderingene som en del av den samlede løsningen.

Moderniseringen av aksjonærbeskatningssystemet og utviklingen av konseptet må også koordineres med moderniseringsprosjektene for Enhets- og Foretaksregisteret. Koordineringen vil sikre at de ulike løsningene fungerer godt sammen, og muliggjør effektiv og sikker datautveksling mellom Brønnøysundregistrene og Skatteetaten. Dette vil bidra til at begge etatene kan ivareta sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte, samtidig som nasjonale og internasjonale rapporteringskrav oppfylles.

Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

- Hvis konseptet ikke adresserer utfordringene ved dagens aksjonærregister og behovet for modernisering, kan det svekke løsningens funksjonalitet og hindre oppnåelsen av de strategiske målene. Modernisering av aksjonærregisteret er avgjørende for å sikre riktig og effektiv beskatning av aksjonærer.
- Manglende koordinering med moderniseringen av BR-registrene kan føre til integrasjonsproblemer, som redusert datakvalitet, datautvekslingsproblemer, og økt risiko for feil og duplikater. Dette vil også hindre utviklingen av sammenhengende systemer og tjenester på tvers av etatene, noe som er nødvendig for å sikre en enhetlig og brukervennlig opplevelse for offentlige tjenester.

Betydning for mulighetsrommet

- Alternativene må inkludere nødvendig modernisering av aksjonærregisteret.
- Alternativene må ikke være til hinder for vedtatt modernisering av Brønnøysundregistrene.
- Alternativene må bidra til integrasjon og effektiv datautveksling mellom etatene.

Utelukkede konsepter og konsekvenser

- Konsepter som ikke ivaretar nødvendig modernisering av aksjonærregisteret, vil bli utelukket.
- Konsepter som ikke sikrer koordinering med Brønnøysundregistrenes moderniseringsprosjekter, vil bli utelukket.
- Konsepter som ikke fremmer integrasjon mellom systemer og løsninger vil bli utelukket.



5.5 R5 - Tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger til andre formål

Konseptet skal kunne tilgjengeliggjøre eierskapsopplysninger om aksjer til andre formål, for eksempel til pressen og finansforetak, eller at de gjøres tilgjengelig for allmennheten.

Konseptet må utvikles slik at eierskapsopplysninger om aksjer ikke bare kan brukes av offentlige myndigheter, men også gjøres tilgjengelige for andre formål og brukergrupper, som pressen, finansforetak eller allmennheten. Dette er nødvendig for å legge til rette for bredere bruk av data, sikre fleksibilitet for fremtidige behov og endrede bruksområder, forhindre begrenset funksjonalitet og nytteverdi, samt unngå fremtidige tilpasningskostnader. Konseptet må derfor inkludere funksjoner som muliggjør sikker deling av disse opplysningene.

Konsekvenser av å bryte rammebetingelsen

- Begrensede muligheter for andre enn offentlige myndigheter til å få tilgang til og bruke eierskapsopplysninger, noe som reduserer offentlig innsyn i eierskapsstrukturer, svekker transparens i finansmarkedet, og begrenser løsningens nytteverdi og relevans i samfunnet.
- Manglende fleksibilitet til å tilpasse løsningen til fremtidige krav og bruksområder, noe som kan føre til økte kostnader og redusert effektivitet ved nye krav og endringer.

Betydning for mulighetsrommet

- Alternativene må legge til rette for trygg og effektiv deling og bruk av eierskapsopplysninger til andre formål og ulike brukergrupper.
- Alternativene må være fleksible nok til å tilpasse seg ulike formål og bruksscenarioer, inkludert andre formål enn offentlig myndighetsutøvelse.

Utelukkede konsepter og konsekvenser

- Konsepter som ikke muliggjør deling av eierskapsopplysninger for andre formål og brukergrupper vil bli utelukket.



6 Mulighetsstudie

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.5 Mulighetsstudie

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det skal vurderes ulike tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet en står overfor, uavhengig av hvilken statlig virksomhet som har ansvaret for virkemiddelet. Dette gir grunnlag for å definere ulike konsepter som alternative løsninger.

I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstillende tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Det gir grunnlag for en gravsiling av tiltak og det skal dokumenteres hvorfor noen løsninger velges vekk på et tidlig stadium.

Formålet med mulighetsstudien er å finne konsepter som sikrer at den beste løsningen kan identifiseres. I henhold til KVVU-veilederen har arbeidet med mulighetsrommet gått gjennom fem faser, som vist på figur 20 under.



Figur 20 Mulighetsstudien gjennomføres i fem steg

De ulike fasene inkluderer 1) definere mulighetsrommet basert på mål og rammebetingelser, 2) utforsking av relevante dimensjoner og ambisjonsnivåer, 3) utvikling av konsepter, 4) justering og grovsiling av konsepter, og til slutt 5) definering og utvikling av konkrete konsepter. De fem fasene beskriver også fremgangsmåten i vårt arbeid, og både dette kapitlet og tilhørende vedlegg B Mulighetsstudie, er strukturert etter disse fasene.



6.1 Steg 1 Definere mulighetsrommet

De mest sentrale rammene for å definere mulighetsrommet settes i de strategiske målene og rammebetingelsene (se kapittel 4 og 5) samt i oppdragsbrevet. Oppdragsbrevet angir at formålet med oppdraget er å utrede alternative konsepter som kan gi myndighetene tilgang til oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer. Vi har vurdert at de mest sentrale avgrensningene og føringene fra oppdragsbrevet for å ramme inn mulighetsrommet var

- Prinsippet om «once only» - at samme opplysning bare skal gis en gang
- Utveksling av opplysninger på tvers av etater
- Ivareta behov for nødvendig modernisering av Skatteetatens aksjonærregister og harmonisering av rapportering
- Ta høyde for tilgjengeliggjøring for allmennheten



Figur 21 Samfunns- og effektmålene og rammebetingelsene er med på å definere mulighetsrommet



6.2 Steg 2 Utforske mulighetsrommet

Å utforske mulighetsrommet handler om å vurdere hvordan man kan utnytte mulighetene innenfor de «ytre» grensene satt av strategiske mål og rammebetingelser. Som del av dette arbeidet har vi vurdert hvilke mulighetsdimensjoner (egenskaper) de ulike konseptene kan utformes og differensieres langs. Hensikten med å benytte mulighetsdimensjoner er å sørge for at alle relevante faktorer blir vurdert, og at vi utvikler konsepter som bidrar til å oppnå ønskede effekter og mål. Dimensjonene representerer ulike faktorer som påvirker hvor effektive tiltakene er, og har en klar sammenheng med årsak-virkningskjeden som er identifisert i problembeskrivelsen (se kapittel 2).

Dimensjonene opererer langs en skala fra lav til høy. Ved å kombinere flere dimensjoner dannes et flerdimensjonalt mulighetsrom som brukes til å utforske mulige løsninger og konsepter. I prosessen med å identifisere dimensjoner stilte vi oss følgende spørsmål:

- Bidrar dimensjonene til å belyse det vi tenker er viktige egenskaper ved de ulike mulighetene?
- Har vi strukket dimensjonene langt nok ut?
- Hva er problemet og behovene i fremtiden?
- Har vi fanget opp brukernes behov i tilstrekkelig grad?

Vi identifiserte først en bruttoliste av dimensjoner, som vi deretter strukturerte og satte sammen til tre hoveddimensjoner og tre støttedimensjoner. Hoveddimensjonene var mulighetsdimensjoner vi så ville få frem tydelige forskjeller mellom konseptene, for eksempel grad av standardisering, endringer i prosesser eller teknologisk modenhet. Støttedimensjoner var mulighetsdimensjoner som i større grad fikk frem konsekvenser av konseptene, for eksempel om det var lav eller høy grad av regelverksendringer eller stor endring i roller og ansvar og grad av statlig styring, og som bidro til å gjøre konseptene mer helhetlige.

6.2.1 Hoveddimensjoner

Standardisering

Dimensjonen standardisering referer til enhetlige normer og retningslinjer for hvordan data og informasjon om aksjeeierskap struktureres, beskrives, lagres og deles. Dimensjonen omfatter semantikk, datamodeller, grensesnitt og teknologisk interoperabilitet. Formålet med dimensjonen er å sikre at eierskapsopplysninger om aksjer er pålitelige, konsistente, sammenlignbare og kompatible på tvers av ulike systemer og kontekster.

Prosess

Prosessdimensjonen handler om graden av endringer i prosessene til de ulike aktørene i verdikjeden og endringer på tvers av verdikjeden. Denne dimensjonen omfatter innsamling, behandling og bearbeiding, samt deling og bruk av eierskapsopplysninger for opplysningspliktige, registerførere og konsumenter. Formålet med dimensjonen er å vurdere grad av endring i de tre hovedfasene av verdikjeden og sikre at prosessene er effektive og konsistente for alle aktører i verdikjeden.

Funksjonalitet og teknologi

Dimensjonen teknologi og funksjonalitet kombinerer viktige aspekter ved teknologi og funksjonalitet, inkludert brukertilpasning, ytelse, skalerbarhet, fleksibilitet, endringsevne og teknologisk modenhet. Formålet med dimensjonen er å vurdere tiltakets tilpasningsevne, sikre fleksibilitet og skalerbarhet, slik at løsningsalternativene kan møte dagens og fremtidens teknologiske og funksjonelle behov. Imidlertid er det slik at vi i utforsking av konseptuelle tilnærminger ikke ser det som hensiktsmessig å detaljere ut funksjonalitet eller teknologiske løsninger i for stor grad, slik at denne dimensjonen i hovedsak dreier seg om å angi hva slags ambisjonsnivå tiltakene har.



6.2.2 Støttedimensjoner

Regelverksutvikling

Regelverksutvikling vurderer behovet for endringer, harmonisering og forbedringer i eksisterende lover og forskrifter for eierskapsopplysninger om aksjer. Dette inkluderer både materielle og prosessuelle deler av regelverket, med mål om å sikre at konseptene er tilpasset dagens og fremtidens behov.

Samling av roller og ansvar

Samling av roller og ansvar vurderer hvordan ansvar fordeles blant aktører og forholdet mellom disse aktørene. Målet er å sikre en klar og effektiv fordeling av roller og ansvar, slik at alle aktører vet hva som forventes av dem og hvordan de skal samarbeide for å oppnå best mulig resultat.

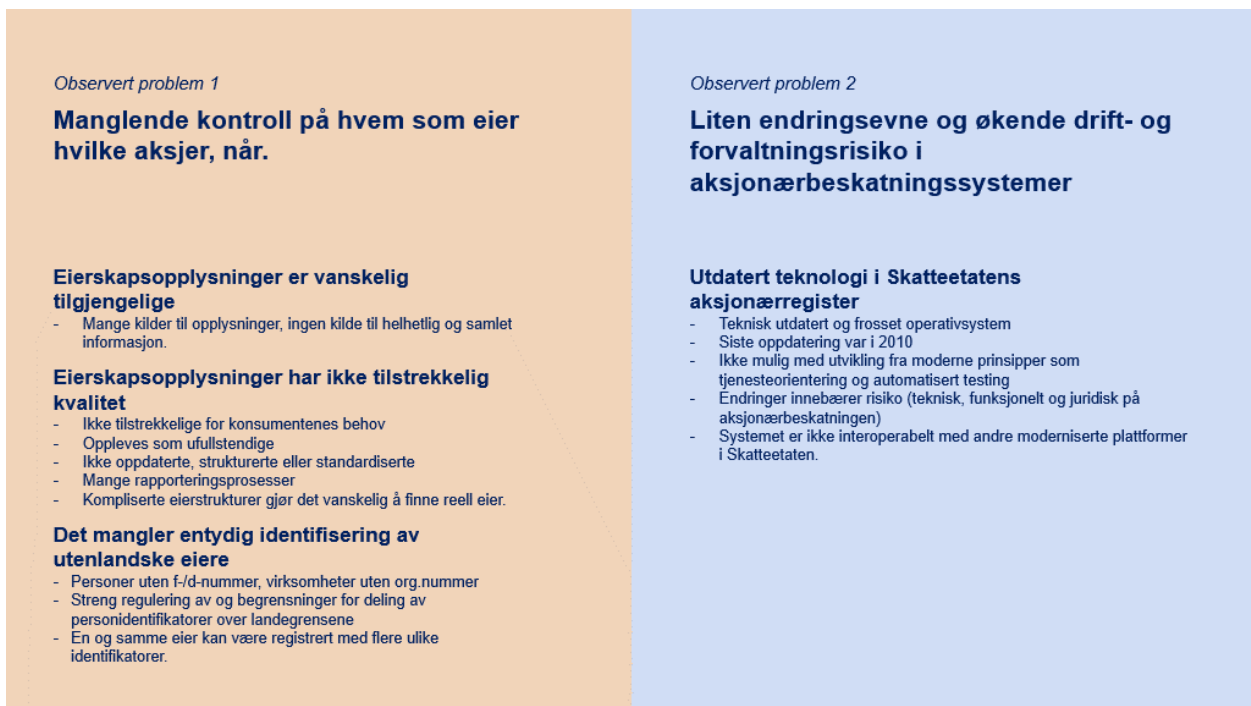
Privat vs. offentlig regi

Privat versus offentlig regi vurderer i hvilken grad staten har direkte eierskap og kontroll over informasjonen, og hvordan informasjonen skal forvaltes og videreutvikles. Målet er at informasjonen forvaltes på en trygg og effektiv måte, samtidig som det tas hensyn til både private og offentlige interesser.



6.3 Steg 3 og steg 4 Lage konsepter, justere og grovsile

Våre to observerte problemer, manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når, og liten endringsevne og økende drift- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemene, har årsaker som knytter seg til manglende tilgjengelighet og lav kvalitet på data, manglende identifisering av utenlandske eiere og utdatert teknologi i Skatteetatens aksjonærregister, som beskrevet i kapittel 2 og vist på figuren under. Å utforske mulige løsninger som tar tak i årsakene til disse problemene, løser identifiserte behov og oppfyller effektmålene, har vært fokus i arbeidet med å lage konsepter.



Figur 22 Problemene vi søker konseptuelle løsninger på

Arbeidet i steg 3 har vært iterativt. Vi startet med å skissere opp et mulighetsrom for å løse problem 1, der vi gjennom ulike konseptuelle tilnæringer til problemet så på hvordan vi kan øke tilgjengelighet og kvalitet på informasjon om aksjeeiere for konsumentene. Parallelt vurderte vi ulike tilnæringer til å løse moderniseringsbehovet knyttet til Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem (problem 2)

I det etterfølgende beskrives først tilnærmingen til problem 1, med identifisering av konseptuelle tilnæringer, grovsiling og justering av alternativer, og dernest de konseptuelle tilnærmingene til og vurderinger av problem 2, før vi presenterer våre identifiserte konsepter som svarer ut begge problemstillingene.

Forutsetninger og konseptuavhengige forhold

I utforskningen av mulighetsrommet etablerte vi to forutsetninger knyttet til allmennaksjeselskaper og verdipapirregistre. Vi forutsatte at børsnoterte selskaper fortsatt vil bruke verdipapirregistre som aksjeeierregister. Videre forutsatte vi at verdipapirregistrene rapporterer i henhold til krav og regelverk til offentlige myndigheter som i dag. Dette er en ordning som fungerer godt, hvor eierskapsinformasjonen både



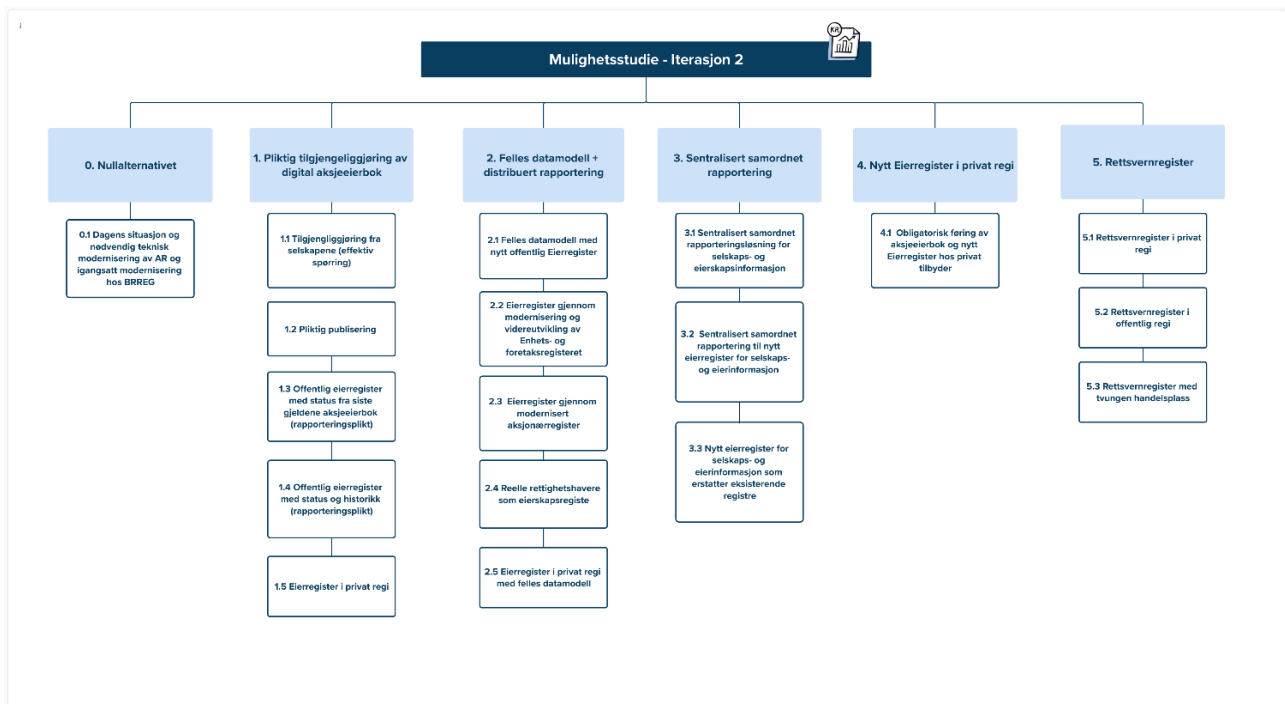
er tilgjengelig og av god kvalitet for offentlige myndigheter og private konsumenter. Vi så det derfor ikke som hensiktsmessig å foreslå endringer knyttet til registrering av aksjeeierinformasjon for allmennaksjeselskaper.

Når det gjelder europeiske selskaper (SE) var det kun registrert fem slike selskaper i Brønnøysundregistrene per 31.12. 2023 (se tabell 2 i kapittel 1). Europeiske selskaper følger reglene i SE-loven, supplert av allmennaksjeloven. Dette innebærer at vi legger til grunn at de i utgangspunktet fører aksjeeierregister i verdipapirregister, sekundært i lokal aksjeeierbok.

I tillegg til å identifisere og utforme konsepter, har vi identifisert tre forhold som vi har vurdert å være like på tvers av de konseptuelle tilnærmingene (konseptuavhengige). Dette gjelder løsninger for identifisering av utenlandske eiere, eierskapsinformasjon for forvalterregistrerte aksjer og tilgangskontroll til eierskapsopplysninger. Disse problemstillingene er drøftet i kapittel 6.4.1 og i vedlegg E Tilgangskontroll.

6.3.1 Steg 3 Konseptuelle tilnæringer til problem 1

Vi startet med å skissere opp et mulighetsrom for å løse problem 1, der vi gjennom ulike konseptuelle tilnæringer til å registrere, behandle og lagre data så på hvordan vi kan øke samordning av eierskapsinformasjon på tvers og gi et grunnlag for mer tilgjengelig og oppdatert informasjon for konsumentene. Totalt kom vi frem til 17 ulike løsningsmuligheter under fem ulike konseptuelle tilnæringer, i tillegg til nullalternativet, som vist på figur 23 under og beskrevet i etterfølgende avsnitt. De konseptuelle tilnærmingene ble utviklet gjennom å bruke mulighetsdimensjonene beskrevet i kapittel 6.2, og hver underliggende løsningsmulighet ble også vurdert opp mot dimensjonene, se vedlegg B.



Figur 23 Konseptuelle tilnæringer til løsning på problem 1

Nullalternativet

I nullalternativet fører opplysningspliktige en lokal aksjeeierbok. Allmennaksjeselskaper fører aksjeeierregister i verdipapirregister.

Det er årlig rapportering for alle aksjeselskaper til Skatteetatens aksjonærregister, løpende rapportering til Enhetsregisteret og Foretaksregisteret ved selskaphendelser omfattet av selskapsretten og av reelle rettighetshavere til Register over reelle rettighetshavere.



Eierskapsinformasjon for allmennaksjeselskaper er tilgjengelig for konsumenter hos verdipapireregistre. Tilgang til eierskapsinformasjon for øvrige selskaper fortsetter gjennom at Skatteetaten fortsetter å gi tilgang til aksjeeieropplysninger som i dag. Konsumenter kan også få svar på e-post innen tre dager på innsynsforepørsler til det enkelte aksjeselskap. Private tjenestetilbydere sammenstiller og verdioker informasjon fra sluttbrukersystemer, verdipapirregistre, og offentlige registre til bruk for offentlige myndigheter og private konsumenter.

Enhetsregisteret og Foretaksregisteret er under modernisering frem mot 2026, og prosjekt "Brukervennlige registertjenester" effektiviserer dataflyten inn og ut av Brønnøysundregistrene. Det er lagt opp til en begrenset, teknisk modernisering av Skatteetatens aksjonærregister for å redusere teknisk risiko og sikre fortsatt drift.

Pliktig føring av digital aksjeeierbok

Den første konseptuelle tilnærmingen innebærer at det innføres krav til at alle selskaper må føre aksjeeierbok på et digitalt format, enten i et sluttbrukersystem eller verdipapirregister. Det stilles krav til at opplysningene til enhver tid er tilgjengelige på et strukturert format. Alternativet innebærer ingen endring i rapporteringsplikt til offentlige registre og myndigheter sammenlignet med nullalternativet, men det vil være mulighet for mer automatisert rapportering som følge av digitale aksjeeierbøker.

Med pliktig føring av digital aksjeeierbok har vi identifisert fem løsningsmuligheter for videre tilgjengeliggjøring av aksjeeierinformasjon, enten gjennom ulike spørringer (løsningsmulighet 1.1) eller publisering (løsningsmulighet 1.2), eller gjennom etablering av et nytt register i enten offentlig (løsningsmuligheter 1.3 og 1.4) eller privat regi (løsningsmulighet 1.5).

Felles datamodell for selskaps- og eierskapsinformasjon på tvers av offentlige registre

I den andre konseptuelle tilnærmingen etableres det en felles, samordnet datamodell med selskaps- og eieropplysninger med felles semantikk til flerformåls bruk og distribusjon på tvers i offentlig sektor. Datamodellen dekker eksisterende rapportering av selskaps- og eierinformasjon til Brønnøysundregistrene og Skatteetaten. Utvikling av en felles, samordnet datamodell skal sikre semantisk interoperabilitet, slik at eierskapsopplysninger har samme betydning og tolkes likt, uavhengig av hvordan de brukes. Videre skal datamodellen sikre konsistens og interoperabilitet mellom offentlige registre, med mer standardiserte grensesnitt slik at data kan utveksles effektivt.

Utvikling av en felles datamodell vil innebære endringer i krav til format og frekvens for registrering av eierskapsopplysninger. Vi legger også her til grunn at det stilles krav til at alle selskaper fører aksjeeierbok på et digitalt format, enten i et sluttbrukersystem eller verdipapirregister, samt at aksjeeierinformasjonen til enhver tid er tilgjengelig på et strukturert format og at statusendringer publiseres fortløpende. Krav til aksjeeierbok på digitalt format og felles datamodell legger til rette for at opplysningene registreres kun en gang, og at de deretter kan brukes på tvers. I utgangspunktet endres ikke rapporteringsprosessene til eksisterende registre, men registrering i sluttbrukersystem vil legge til rette for mer standardisert og automatisert rapportering. I tillegg kan trolig noe rapportering bortfalle som følge hendelsesbasert rapportering av eierskapsinformasjon og at registrene i større grad kan høste av hverandre.

Vi har her skissert fem ulike løsningsmuligheter som alle innebærer etablering av et register for aksjeeieropplysninger som har en samordnet datamodell med eksisterende registre, men hvor vi ser på ulike muligheter for å enten etablere et nytt register i offentlig (løsningsmulighet 2.1) eller privat regi (løsningsmulighet 2.5), eller videreutvikling av ett av de eksisterende registrene til å også være et aksjeeierregister (løsningsmuligheter 2.2-2.4).



Felles rapporteringsløsning for selskaps- og eierskapsopplysninger

I konseptuell tilnærming nummer tre etableres en felles rapporteringsløsning for selskaps- og eieropplysninger, som har ansvar for innsamling og videresending av selskaps- og aksjeeierinformasjonen. Løsningen er en hub for løpende mottak, lagring og formidling av informasjon med ulike mønstre og tidspunkter for videresending, og supplerer de offentlige registrene med oppdatert status fra selskapenes aksjeeierbøker. En forutsetning for mer effektiv rapportering fra opplysningspliktige vil også i dette alternativet innebære krav til at alle selskaper fører aksjeeierbok på et digitalt format, enten i et sluttbrukersystem eller verdipapirregister, samt at informasjonen til enhver tid er tilgjengelig på et strukturert format. Imidlertid kan en felles rapporteringsløsning også fungere uten bruk av sluttbrukersystemer, siden all informasjon rapporteres et sted.

Vi har her identifisert tre løsningsmuligheter hvor vi enten etablerer en rapporteringshub for selskaps- og eierskapsinformasjon til eksisterende registre (løsningsmulighet 3.1) eller ser en rapporteringsløsning i sammenheng med nytt register som enten kommer i tillegg til (løsningsmulighet 3.2) eller erstatter eksisterende registre (løsningsmulighet 3.3).

Føring av aksjeeierbok hos privat tilbyder med konsesjon

Konseptuell tilnærming nummer fire innebærer at vi legger til rette for å ta i bruk og stimulere til videreutvikling av eksisterende infrastruktur for registrering av aksjeeierinformasjon hos private tilbydere. Vi identifiserte her en løsningsmulighet som innebærer at vi etablerer nytt register med aksjeeierskapsinformasjon hos en eller flere private tilbydere som også kan tilby føring av aksjeeierbok (løsningsmulighet 4.1).

Føring av sanntids aksjeeierinformasjon i rettsvernregister

Konseptuell tilnærming nummer fem innebærer også at vi legger til rette for å ta i bruk og stimulere til videreutvikling av eksisterende infrastruktur for registrering av aksjeeierinformasjon hos private tilbydere, men at det i tillegg etableres rettsvern knyttet til registrering av aksjeeierskap i registrene. Her har vi identifisert tre alternative løsningsmuligheter, som alle innebærer at ordningen med lokal aksjeeierbok opphører og at aksjeeierinformasjonen i stedet føres direkte i et register. Vi ser her for oss at et rettsvernregister enten etableres i privat regi for alle selskaper (løsningsmulighet 5.1), eller at det offentlige etablerer et rettsvernregister for selskaper som ikke er registrert i verdipapirregister (løsningsmulighet 5.2.) Videre har vi skissert en løsningsmulighet hvor rettsvernregisteret i privat regi også blir tvungen handelsplass for alle selskaper (løsningsmulighet 5.3).

For en detaljert beskrivelse av den enkelte løsningsmulighet, se vedlegg B.

6.3.2 Steg 4 Justere og grovsile konseptuelle tilnærminger problem 1

Etter at mulige alternativer som fyller mulighetsrommet for problem 1 i tilstrekkelig grad var skissert opp og sett opp mot de ulike mulighetsdimensjonene beskrevet i kapittel 6.2, gjennomførte vi grovsiling av løsningsmulighetene. Før grovsiling vurderte vi hvordan de ulike løsningsmulighetene løste brukerbehov og oppfylte effektmål 1-3, samt gjorde et grovt kostnadsanslag for den enkelte løsningsmulighet. Se vedlegg B for vurdering av den enkelte løsningsmulighet.

Grovsiling ble gjort i to iterasjoner. I første iterasjon reduserte vi fra 17 til 13 løsningsmuligheter, gjennom å vurdere løsningsmulighetene opp mot følgende spørsmål

- Bryter noen av løsningsmulighetene med rammebetingelsene for oppdraget?
- Har tiltaket tilstrekkelig måloppnåelse til å være et eget konsept, eller er det et tiltak som bør gjennomføres uavhengig av valg av konsept?



- Er noen av tiltakene såpass like (altså ikke konseptuelt forskjellige) at de bør grupperes som ett konsept, ev. med underliggende løsningsmuligheter?

Vi vurderte at ingen av løsningsmulighetene i utgangspunktet brøt med rammebetingelsene.

Løsningsmulighet 1.1 ble vurdert til å være et tiltak som bør gjennomføres uavhengig av valg av konsept. De øvrige løsningsmulighetene som ble silt ut i denne runden, ble silt ut som følge av at de var relativt like andre løsningsmuligheter og derfor kunne fjernes eller slås sammen.

I andre iterasjon fra gikk vi fra 13 til fire gjenstående løsningsmuligheter, i tillegg til nullalternativet. Disse løsningsmulighetene utgjorde da grunnstammen i det som ble våre fire konsepter, med enkelte justeringer og tillegg fra de øvrige løsningsmulighetene. I runde to av grovsilingen brukte vi punktene under som støtte i vurderingene.

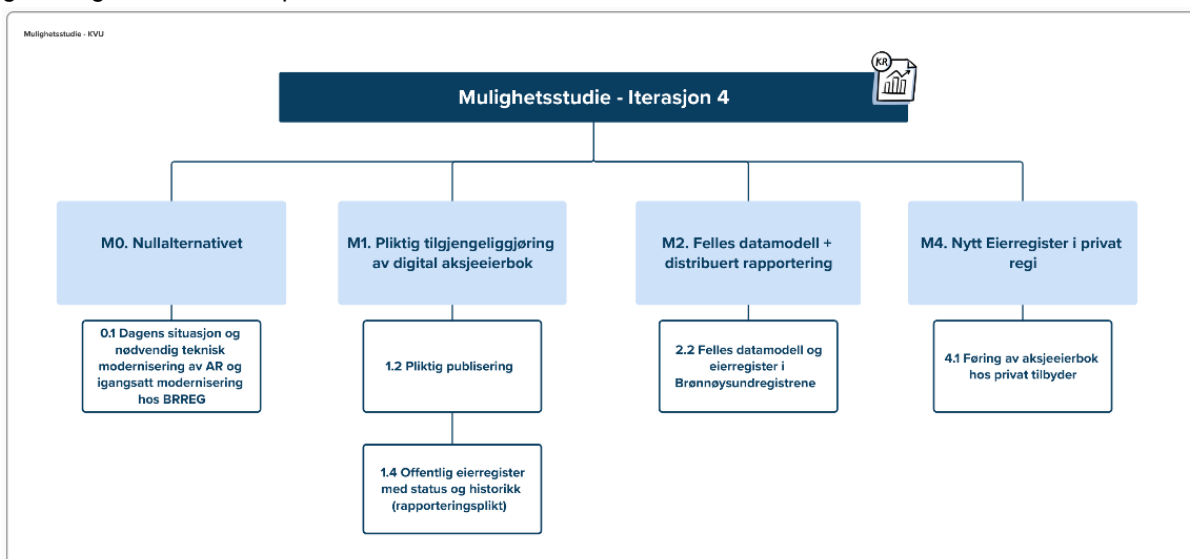
- Tiltaket ligger **utenfor prosjektets mandat å vurdere / politisk/strategisk beslutning**. Derfor siles tiltaket ut. Dersom tiltaket framstår som en ellers god løsning, bør det avklares med sektoransvarlig departement at det ikke er en ønskelig vei å gå.
- Tiltaket vurderes å ha for liten måloppnåelse til å være et eget konsept, men fremstår som **et tiltak som bør gjennomføres uavhengig av valg av konsept**. Derfor legges dette tiltaket inn som en del av alle konsept.
- Tiltaket vurderes som **åpenbart dyrere enn et annet alternativt konsept som har omtrent samme måloppnåelse/nytte** og forkastes før mer detaljert analyse
- Tiltaket vurderes å ha **åpenbart dårligere måloppnåelse eller nytte enn et annet alternativt konsept som forventes å koste omtrent det samme**. Tiltaket siles ut
- Tiltaket som har **vesentlig høyere gjennomføringsrisiko** enn alternativer med omtrent samme måloppnåelse og/eller kostnad, og siles derfor ut

- Tiltaket vurderes å ha relativt lav måloppnåelse, men trekkes med videre til alternativanalysen som en **effektiviseringsmulighet**.
- Tiltaket vurderes til å **løse deler av behovet i kombinasjon med andre tiltak**. Trekkes videre til alternativanalysen.
- Tiltaket vurderes til å **løse hele behovet**. Trekkes videre til alternativanalysen.

Figur 24 Spørsmål vi stilte oss i grovsiling runde 2

Gjennom grovsilingen var det to konseptuelle tilnærminger som ble silt ut i sin helhet. Disse var sentralisert rapporteringsløsning (alternativ 3) og etablering av rettsvernregister (alternativ 5). Se vedlegg B for detaljer knyttet til nedvalget.

Følgende løsningsmuligheter ble vurdert til å være såpass konseptuelt forskjellige med ulike grad av behovsoppnåelse, nytte- og kostnadsvirkninger knyttet til å løse problem 1, at de ble tatt videre som grunnlag for våre konsepter.



Figur 25 Konseptuelt forskjellige tilnærminger til problem 1 som utgjør grunnstammen i våre konsepter



6.3.3 Konseptuelle tilnærminger til problem 2

Parallelt med arbeidet med problem 1 vurderte vi moderniseringsbehovet knyttet til Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem (problem 2). Som beskrevet i kapittel 2, er eksisterende aksjonærbeskatningssystem bygget på det som i dag ansees som utdatert teknologi. Systemet har høy teknisk risiko, liten endringsevne, vanskelig tilgang på kompetanse og teknologien legger ikke til rette for moderne utviklingsprinsipper. Moderniseringsbehovet er i utgangspunktet uavhengig av konseptuell tilnærming til problem 1, gitt at det ikke legges opp til vesentlig forenkling av regelverket for aksjebeskatning slik at andre aktører kan ivareta deler av oppgavene knyttet til denne prosessen.

Figuren under ble utarbeidet for å skissere alternativer til at Skatteetaten gjør aksjonærbeskatningen. Her har vi sett på ulike muligheter for at en eller flere eksterne aktører kan forestå kalkulasjon og lage underlaget til aksjonærens skattemelding, avhengig av konseptuell løsning på problem 1.



Figur 26 Alternativt organisering av aksjonærbeskatning

Som beskrevet i vedlegg D Aksjonærbeskatning er det vurdert om en alternativ organisering kan være aktuell. Skulle dette være aktuelt krever det en vesentlig forenkling i regelverk for aksjebeskatning. Slike endringer vil kreve et omfattende utredningsarbeid som det ikke har vært grunnlag for innenfor denne konseptvalgutredningens rammer. Vi har derfor forutsatt at gjeldende aksjonærmodell videreføres som hovedprinsipp ved vurderingen av hvor ansvaret for gjennomføringen av aksjonærbeskatningen bør ligge, og anbefaler derfor at ansvaret for dette fremdeles ligger til Skatteetaten.

Våre analyser av aksjonærbeskatningssystemet har fått frem to hovedalternativer for modernisering.

Alternativ A - Minimumsmodernisering

Minimumsmoderniseringen går i hovedsak ut på å migrere koden ut av eksisterende utviklingsplattform (Oracle Designer) til et nytt utviklingsrepository, reimplementere automatisk generert kode til ny kode som vedlikeholdes manuelt, reimplementere skjermbilder fra Oracle Forms til JavaScript/typescript og migrere til skydrift i løpet av 5-10 år. Øvrig forretningslogikk, kontroller, beregningslogikk og oppgaveproduisering fortsetter som PL/SQL-kode.

Alternativet medfører at teknisk risiko blir minimert, men systemet vil fremdeles ha utfordringer med lav endringsevne, lite effektive utviklings- og testmuligheter, lav tjenesteorientering/interoperabilitet og



lav/vanskelig tilgang på kompetanse. Skatteetaten vil fremdeles være bundet til Oracle som database-plattform/leverandør. Situasjonen vil likne på den man forbinder med 'Cobol-systemer'. Det er gjort en estimering av alternativet og arbeidsomfanget som må utføres tilsvarer omtrent 10% av totalomfanget av dagens aksjonærregister. Se Bilag 1 AR for ytterligere detaljer om estimering.

Videre antas det at det må oppbemannes ca 50% fra dagens forvaltningskapasitet for å oppnå en tilstrekkelig redundans i kunnskap om systemet og teknologien samt komme opp fra et absolutt minimum av endringskapasitet (der man er i dag i påvente av moderniseringsavklaring). Det må videre påregnes at den gjennomsnittlige timekostnaden vil kunne gå betydelig opp på grunn av kombinasjonen av gammel teknologi med lite tilgang på kompetanse i markedet og komplisert forretningslogikk ("cobol-situasjon").

Alternativ B - Full modernisering

Alternativ B innebærer å lage hele aksjonærbeskatningssystemet på nytt på ny utviklings- og applikasjonsplattform i sky. Historiske transaksjonsdata vil med stor sannsynlighet måtte migreres over til nytt system som er bakoverkompatibelt mht. regler, inngangsverdier og inntektsår.

Vi legger inntil videre til grunn av dagens regelverk for aksjebeskatning videreføres, som beskrevet i Vedlegg D Aksjonærbeskatning. Vi har analysert og estimert kostnaden for reimplementering av dagens funksjonalitet. I tillegg har vi vurdert et sett med nye forretningsbrukstilfeller som kan forbedre kvaliteten og gi gevinster i form av bedre skattefastsetting, forskuddsskatteprosesser, utbyttekildeskatt med mer.

Mulighetene knyttet til å etablere nye forretningsbrukstilfellene vil være avhengig av konseptuell tilnærming til problem 1. Se Tabell 3 under for en ikke uttømmende liste over nye forretningsbrukstilfeller. Detaljer finnes i kapittel 7.12.

Tabell 3 Et modernisert aksjonærregister vil ha muligheter for nye forretningsbrukstilfeller

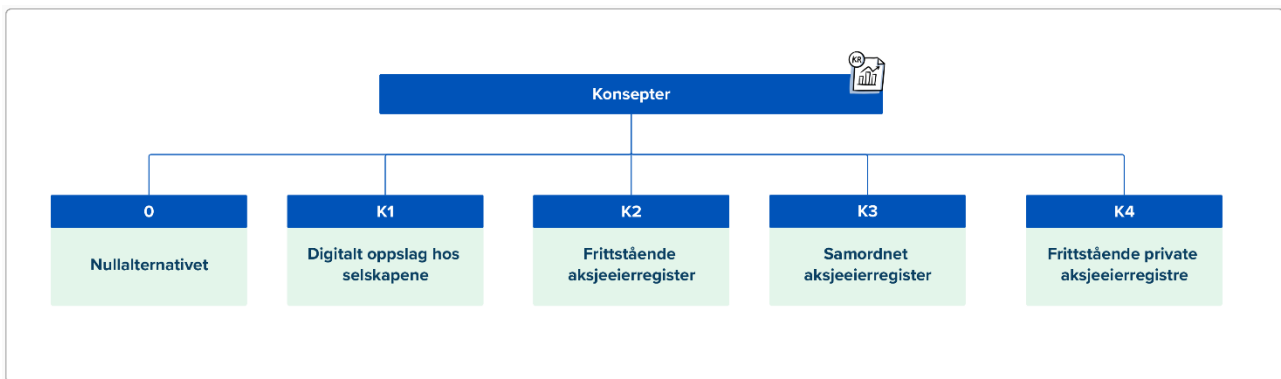
#	Forretningsbrukstilfelle
1	Nye dataprodukter til oppslag og analyseformål (med informasjon fra nytt aksjonærbeskatningssystem)
2	Bruke nytt aksjeeierregister som (automatisk) kontrollgrunnlag eller til kvalitetsforbedringer av innsendt aksjonærregisteroppgave
3	Bruke data fra nytt aksjeeierregister som utgangspunkt for aksjonærregisteroppgaven
4	Muligheter for å gjøre mottak underveis i inntektsåret (inkludert utbytter) og muligheter for å gjøre beregninger / simuleringer underveis i inntektsåret (for å endre forskuddstrekk med mer)
5	Muligheter for løpende mottak av utbytte / kildeskatt
6	Muligheter for bedre og flere utenlandsk ID
7	Kontroller av rapportert utbytte for å verifisere riktig kildeskattrapportering. Tettere integrasjon mellom betaling og rapportering av kildeskatt
8	Diverse annen informasjon: utenlandske aksjer fra tredjeparter, utenlandske aksjer egenrapport fra aksjonær (modul).
9	Integrasjon med Sirius og AR-web
10	Synergieffekter med nytt aksjeeierregister for organisasjon og utvikling

Det er ikke ansett som hensiktsmessig å beholde større deler av dagens system i et vesentlig moderniseringsalternativ. I et slik scenario vil man 'henge igjen' i gamle informasjonsmodeller, begrensninger og kjøremønstre, og fremdeles få liten endringsevne i større deler av prosessene og i systemet som helhet. Det vil være en svært omfattende oppgave å tilpasse eksisterende AR til nye kommunikasjonsmønstre og nye informasjonsmodeller da slike endringer er gjennomgripende i systemets grunnarkitektur. Selv om det skulle være mulig å gjennomføre rent teknisk vil man ende opp med betydelig høyere forvaltningskostnader, lav endringsevne og høy risiko for å ikke få tak i tilstrekkelig med ressurser som behersker kombinasjonen av gammel teknologi (Oracle PL/SQL), komplisert forretningslogikk og en høy historisk teknisk gjeld.



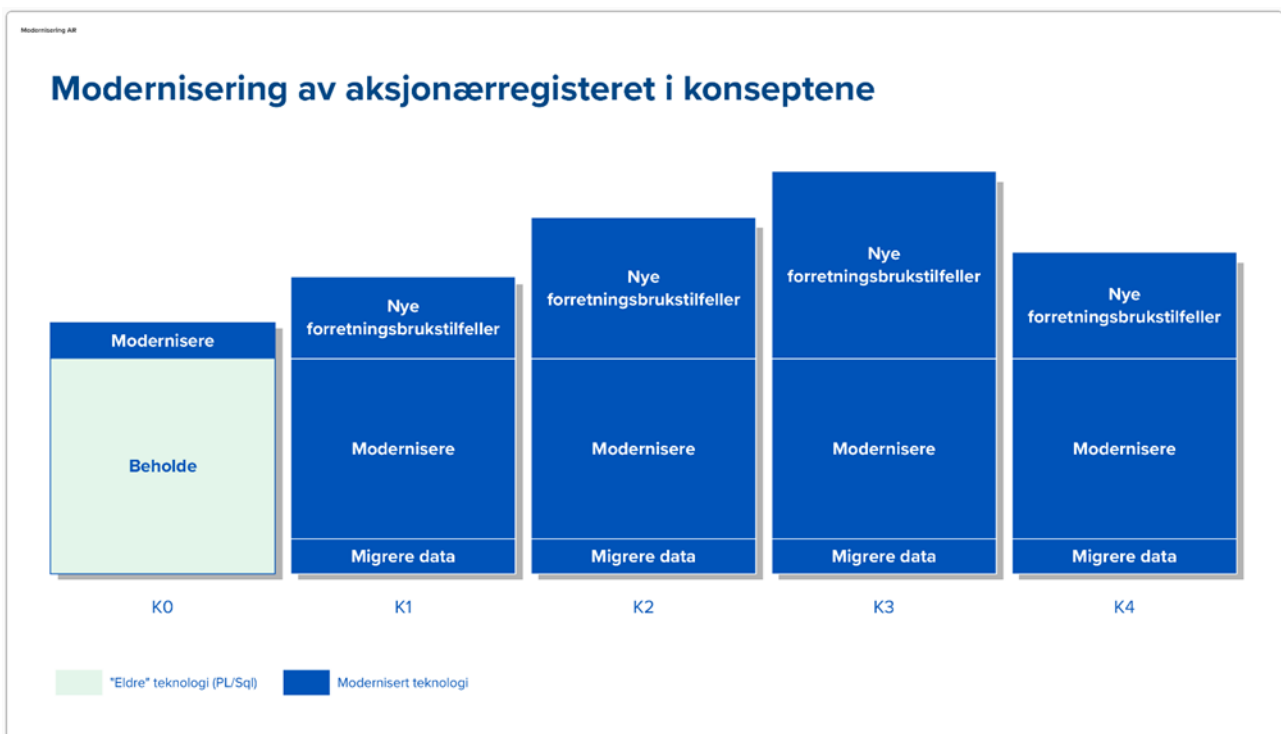
6.4 Steg 5 - Konsepter som tas videre til alternativanalysen

Ut fra de gjenstående løsningsmulighetene for problem 1 fra grovsilingen har vi justert og bygget fire konsepter i tillegg til nullalternativet, hvor vi kombinerer løsningsmulighetene på problem 1 og 2. Konseptene representerer et ambisjonsnivå om en slutttilstand sett ut fra nåsituasjonen. Dette innebærer at de ikke bygger suksessivt på hverandre, selv om de har enkelte felles elementer som digital føring av aksjeeierbok og hendelsesbasert rapportering.



Figur 27 Konsepter som går videre til alternativanalysen

I samtlige konsepter presenteres en videreføring av Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem, med ulikt moderniseringsnivå. Vi har lagt minimumsmodernisering av Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem til grunn i nullalternativet for å redusere teknisk risiko, men systemet vil fortsatt ha utfordringene som beskrevet over. I de øvrige konseptforslagene K1-K4 har vi lagt full modernisering av aksjonærbeskatningssystemet til grunn, for å sikre effektiv aksjonærbeskatning. Imidlertid ligger det et ulikt nivå av nye forretningsbrukstilfeller i de enkelte konsept, avhengig av hvilken funksjonalitet og samordningsgrad som legges til grunn i det enkelte konsept, som beskrevet i kapitlet over og i vedlegg C.



Figur 28 Modernisering av aksjonærbeskatning i konseptene



I konsept K2, K3 og K4 introduseres et nytt aksjeeierregister⁵, som skal motta løpende rapportering av aksjeeierinformasjon fra selskapenes aksjeeierbøker. Vi har gjennom utforskning av mulighetsrommet ikke funnet et hensiktsmessig alternativ der dagens aksjonærbeskatningssystem videreutvikles til å også ivareta offentlige myndigheters behov for løpende oppdatert eierskapsinformasjon. Vi har gjennom løsningsmulighet 2.3 belyst muligheten for dette, men konkludert med at dette i utgangspunktet ikke er gjennomførbart gitt aksjonærbeskatningssystemets tekniske tilstand og at dette derfor vil innebære å bygge et helt nytt register. Vi har heller ikke sett det som hensiktsmessig at et modernisert (nytt) aksjonærbeskatningssystem ivaretar behovet for løpende oppdatert eierskapsinformasjon. Informasjon for beskatning av aksjer har et mye høyere detaljerings- og presisjonsnivå enn det som er tilstrekkelig for å vite hvem som eier hvilke aksjer, nå. Vi har ansett det som kompliserende å etablere et samlet system som skal løse to såpass forskjellige behov som å vite (til enhver tid) og tilgjengeliggjøre hvem som eier hvilke aksjer, og det å (oftest i etterkant) beregne forskjellige skatter som er en konsekvens av kapital og aksjepost-transaksjoner. Det første krever rask tilgang på oppdatert (og 'relativt enkel' informasjon), mens det andre forholdet har svært store historiske nøyaktighetskrav for å bli godkjent og korrekt. Absolutte kontroller og kvalitetssikringsprosesser for det ene forholdet vil kunne hindre tilgang på og bruk av data for det andre forholdet. Erfaring tilsier også at en slik kombinasjon vil være til hinder for endringsevnen til det mottakende system. Et samlet system vil også kreve at det er en etat som er ansvarlig, og kan utfordre eksisterende rolle- og ansvarsdeling mellom etatene.

Vi har derfor vurdert det som mer hensiktsmessig å mer etablere mer 'løst koblede' sammenhenger for å la prosesser i aksjonærbeskatningssystemet dra nytte av data fra et aksjeeierregister. I K2, K4 og spesielt i K3 vil man kunne etablere slike nytteeffekter uten å legge opp til absolutte/sterkt koblede sammenhenger. Etablering av aksjeeierbok i sluttbrukersystem vil uansett kunne legge til rette for konsistent og enkel innrapportering, og grensesnitt fra aksjeeierregister til et nytt aksjonærbeskatningssystem kan legge til rette for bruk av data for å forenkle, redusere eller eliminere behov for innrapportering til aksjonærbeskatningssystemet.

6.4.1 Forutsetninger og konseptuavhengige forhold

Vi har identifisert fem forutsetninger som ligger til grunn i samtlige konsepter, med unntak av K0.

Forutsetninger
Rapportering til det offentlige skal primært skje via sluttbrukersystem eller verdipapirregister Vi forutsetter at selskapene fører sine aksjeeierbøker i et system som tilfredsstiller krav til formater. Det vil være en gradvis overgang i noen av konseptene. (Nullalternativet: Overgang skjer i stor grad også i nullalternativet, flere og flere vil gå over på sluttbrukersystem. Innsynskrav kan også øke bruken av sluttbrukersystem)
Digital tilgjengeliggjøring av aksjeeieropplysninger. Vi forutsetter bruk av sluttbrukersystem eller verdipapirregister i alle konsepter og dermed også digital tilgjengelig aksjeeierinformasjon.
Aksjeeierbok hos selskapene videreføres for aksjeselskaper (AS) Vi forutsetter at aksjeeierbok føres i alle konseptene. I K4 er det flere muligheter for føring av aksjeeierinformasjon.
Verdipapirregistre vil være kilde for allmennaksjeselskaper (ASA) som i dag. Ingen endring fra i dag for allmennaksjeselskaper.
Utenlandsk ID løses uavhengig av prosjektet, men vi benytter preferert identifikator inn. Vi forutsetter at konseptene vil stille krav til identifikasjon av utenlandske eiere og medføre enklere tilgang til denne opplysningen.

Vi har også videreført de tre konseptuavhengige områder for problem 1 som vi vurderer som like på tvers av konseptene. Dette gjelder løsninger for identifisering av utenlandske eiere og forhold knyttet til

⁵ Aksjeeierregister innføres som foreløpig navn på de nye registrene som introduseres i konsept 2-4, for å tydeliggjøre hva slags eiendel eierskapet og registeret omhandler



forvalterregistrerte aksjer som er beskrevet under samt tilgangskontroll til eierskapsopplysninger som er beskrevet i vedlegg E.

Alle konseptene, med unntak av nullalternativet, medfører regelverksendringer. Disse er beskrevet i vedlegg G Juridisk.

Identifisering av utenlandske eiere

Samfunnsutviklingen går i retning av at flere utenlandske personer og selskaper eier aksjer og eiendom i Norge. Manglende entydig identifisering av utenlandske eiere, både i det enkelte register og på tvers av offentlige registre, er en av tre hovedårsaker til manglende kontroll på hvem som eier hva, når. Hvilke utfordringer og konsekvenser dette innebærer, er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Entydig identifisering av utenlandske eiere, både personer og virksomheter, på tvers av kilder og registre vil bidra til økt kvalitet på eierskapsopplysninger (effekt mål 2) og mer effektive prosesser for å bruke opplysningene, herunder fastsettelse av kildeskatt (effekt mål 3).

Vi har kartlagt at følgende identifikatorer er aktuelle for identifisering av selskaper

- Norsk organisasjonsnummer
Utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet i Norge, har registreringsplikt i Foretaksregisteret.
- Legal Entity Identifier (LEI)
Bedrifter som vil handle verdipapirer må ha et juridisk identifikasjonsnummer (Legal Entity Identifier, eller LEI), før handel med finansielle instrumenter kan skje. LEI er en pålagt global ID som sikrer identifikasjon mellom ulike juridiske parter i finansmarkedene. Hver juridisk enhet trenger kun ett LEI-nummer. Nummeret kan brukes hos alle banker og verdipapirforetak det handles med, og til forskjellige formål der ID er krevet [54].
- EUID
For EUID er registrering i hjemlandet selskapets primære identitet. Sammen med landkode og referanse til den utenlandske myndigheten (foretaksregister eller lignende) som har utstedt ID-nummeret samt tillegg som navn og adresseinformasjon, kan EUID fungere som en entydig identifisering av selskapet på tvers av registre i Norge.
- ID-nummer i utenlandsk register
For selskaper fra land utenfor EU/EØS, anbefaler vi at det legges til rette for den samme identifiseringen som i EUID. Dette innebærer også her at registrering i hjemlandet er selskapets primære identitet. Sammen med landkode og referanse til den utenlandske myndigheten (foretaksregister eller lignende) som har utstedt ID-nummeret samt tillegg som navn og adresseinformasjon, kan det utenlandske ID-nummeret fungere som en entydig identifisering av selskapet på tvers av registre i Norge.

Der norsk organisasjonsnummer eller fødselsnummer foreligger, bør dette foretrekkes som identifikator. Videre bør EUID foretrekkes for selskaper fra EU-land. LEI bør foretrekkes fremfor ID-nummer i utenlandsk register for selskaper, siden dette er en global ID som brukes på tvers av landegrensene. Har selskapet både EUID og LEI, bør begge identifikatorene kunne registreres.

Når det gjelder personer, vil vi for entydig identifisering være avhengig av enten passinformasjon eller fødselsnummer.

Videre kan Tax Identification Number (TIN) brukes som identifisering, både for selskaper og personer.



I konseptene er det lagt opp til at identifisering skjer via aksjeeierboken.

Krav til registrering av identifiserende opplysninger i aksjeeierboken innebærer endring i § 4-5 Krav til aksjeeierbok i Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), kapittel 4. Aksjeeierne, overgang av aksjer mv., som beskrevet i vedlegg G juridisk om regelverksendringer i konseptene.

I tillegg til krav til om registrering, må det utvikles prosesser for å gjennomføre identifisering og ev. autentisering. Med krav til digital aksjeeierbok, kan vi se for oss at dette bygges inn i sluttbrukersystemene.

I samtlige konsepter må det i formatkrav, datamodell og IT-arkitektur legges til rette for at utenlandske identifikatorer iht. beskrivelsen over kan integreres, både i det enkelte register og på tvers av registrene, der vi forslår en eller flere nye registre for eierskapsinformasjon. Videre må konseptene ta høyde for utviklingen innenfor tekniske løsninger for identifisering, som for eksempel digitale lommebøker for personer og virksomheter.

Forvalterregistrerte aksjer

Regjeringen nedsatte en arbeidsgruppe i januar 2024, som fikk i oppdrag å utarbeide en rapport om åpenhet om aksjeeierskap. Rapporten skulle gi anbefalinger om hvilke utfordringer regjeringen må ta hensyn til, hvilke muligheter som finnes, og hvordan rammene bør være. Arbeidsgruppen leverte sin rapport *Større åpenhet om aksjeeierskap* 18. juni 2024 [29].

I rapporten beskrives behovet for en ny løsning for mer åpenhet om aksjeeierskap, og herunder beskrives behovet for mer åpenhet omkring eierskap til forvalterregistrerte aksjer. Arbeidsgruppen skriver at «*Stortinget har vedtatt at enhver skal ha rett til å innsyn i hvem som er eiere av forvalterregistrerte aksjer, men lovbestemmelsen har ennå ikke trådt i kraft.*»

Videre står det «*Arbeidsgruppen mener i utgangspunktet at innmelding av opplysninger om endringer i eierskapet i forvalterregistrerte aksjer bør skje så ofte som mulig, og helst på transaksjonstidspunktet. Ideelt sett er det arbeidsgruppens vurdering at opplysninger om endring i eierskap bør innberettes løpende, men arbeidsgruppen er klar over at dette i dag ikke er realistisk. Hvis det hadde latt seg gjøre, ville i så fall både aksjeeierboken og dermed den nye løsningen til enhver tid vært så oppdatert som mulig. Arbeidsgruppen mener uavhengig av dette at den nye løsningen ikke bør la seg begrense av at prosessen med å innhente opplysninger om eiere i dag er tid- og kostnadskrevende. Ved å stille strengere krav til tilgjengeliggjøring av opplysningene vil aktørene og markedet måtte tilpasse seg og oppfylle kravene som følger av SRD II.*»

Det finnes i dag ikke tjenester eller iverksatt regelverk som gjør at informasjon om eiere av forvalterregistrerte aksjer er lett tilgjengelig å innhente og anvende for offentlige myndigheter. Imidlertid beskrives innsyn i og periodisk offentliggjøring av eiere av forvalterregistrerte aksjer i forslag til ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken kapittel 3 og 4 [55]. Dersom offentlige myndigheter får mulighet til å innhente denne informasjonen digitalt, anser vi det som mulig at løsningene som skisseres i K2, K3 og K4 kan inkludere denne informasjonen. Imidlertid vil K1 i liten grad inneha opplysninger om forvalterregistrerte aksjer fordi løsningen i K1 kun baseres på digital tilgjengeliggjøring av aksjeeierboken for aksjeselskaper som ikke bruker verdipapirregister som aksjeeierregister.

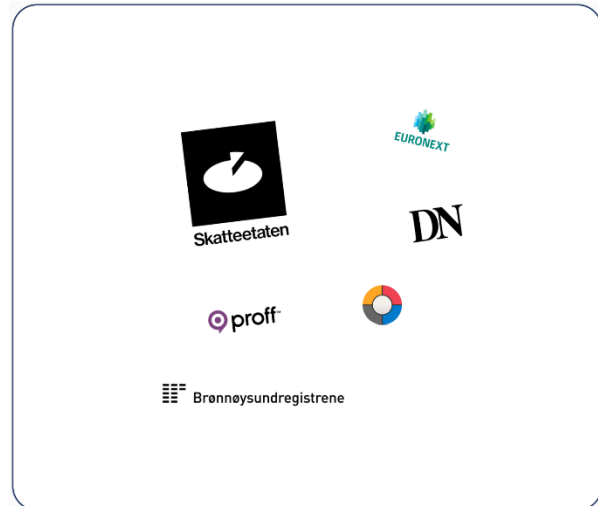


6.4.2 Konsept 0 Nullalternativet (likt kapittel 6.3.1)

I nullalternativet fører opplysningspliktige en lokal aksjeeierbok. Allmennaksjeselskaper fører aksjeeierregister i verdipapirregister. Det er årlig rapportering for alle aksjeselskaper til Skatteetatens aksjonærregister, løpende rapportering til Enhetsregisteret og Foretaksregisteret ved selskaphendelser omfattet av selskapsretten og av reelle rettighetshavere til Register over reelle rettighetshavere.

Eierskapsinformasjon for allmennaksjeselskaper er tilgjengelig for konsumenter hos verdipapirregistre. Tilgang til eierskapsinformasjon for øvrige selskaper fortsetter gjennom at Skatteetaten fortsetter å gi tilgang til aksjeeieropplysninger som i dag. Konsumenter kan også få svar på e-post innen tre dager på innsynsforepørsler til det enkelte aksjeselskap. Private tjenestetilbydere sammenstiller og verdiøker informasjon fra sluttbrukersystemer, verdipapirregistre, og offentlige registre til bruk for offentlige myndigheter og private konsumenter.

Enhetsregisteret og Foretaksregisteret er under modernisering frem mot 2026, og prosjekt "Brukervennlige registertjenester" effektiviserer dataflyten inn og ut av Brønnøysundregistrene. Det er lagt opp til en begrenset, teknisk modernisering av Skatteetatens aksjonærregister for å redusere teknisk risiko og sikre fortsatt drift.



Figur 29 I K0 er det fortsatt mange kilder til eierskapsinformasjon



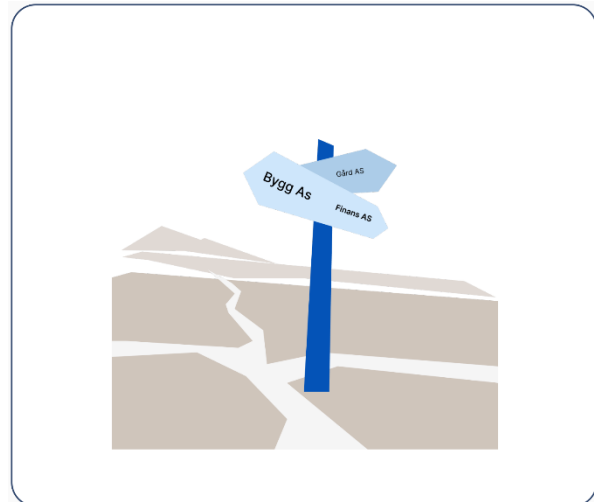
6.4.3 Konsept 1 Digitalt oppslag hos selskapene

Konsept 1 innebærer at det innføres krav til at alle selskaper må føre aksjeeierbok i henhold til gitte format- og innholds krav (hva som skal leveres og hvordan det skal gjøres tilgjengelig) i et digitalt sluttbrukersystem eller verdipapirregister som muliggjør oppslag for offentlige konsumenter via en enkel portal.

Aksjeeieropplysningene skal til enhver tid være tilgjengelige på et strukturert format, og det er obligatorisk å publisere endringer i status fortløpende. Statusendringene kan tilgjengeliggjøres via ulike teknologiske løsninger som for eksempel API, feed eller blokkjede. Det etableres en API-oversikt (adresseregister) og en enkel portal som konsumenter kan benytte for oppslag på enkeltsselskap i henhold til behov og hjemmel, som ivaretar hensyn til personvern og sikkerhet. Det forutsettes at private tjenestetilbydere vil sammenstille og bearbeide informasjon for konsumenter som i nullalternativet.

Konseptet innebærer ingen endring i rapporteringsplikt til offentlige registre og myndigheter sammenlignet med nullalternativet. Det kan være mulighet for mer automatisert rapportering som følge av digitale aksjeeierbøker.

Konseptet medfører full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.



Figur 30 I K1 vil offentlige konsumenter få en veiviser inn til selskapets digitale aksjeeierbok via en portalløsning



6.4.4 Konsept 2 Frittstående aksjeeierregister

Konsept 2 innebærer at det etableres et nytt frittstående aksjeeierregister i regi av det offentlige. Registeret oppdateres med siste status fra selskapenes aksjeeierbøker, og har i tillegg historiske data, mulighet for eiersentrerte oppslag og sammenstilling av eierstrukturer.

Aksjeeierregisteret sammenstiller og gjør informasjonen tilgjengelig til offentlige myndigheter. Øvrige konsumenter skal fortsatt forholde seg til aksjeeierboken eller private tjenestetilbydere, som i nullalternativet.

Aksjeeierregisteret skal oppdateres løpende. Dette innebærer pliktig rapportering fra selskapene ved hendelser, og det stilles krav til digital føring av aksjeeierbok i sluttbrukersystem eller verdipapirregister. Rapportering til øvrige, eksisterende registre vil i hovedsak fortsette som før, med unntak av mulig leveringsfritak for aksjonærregisteroppgaven for selskaper uten hendelser, transaksjoner eller utbytte. Krav til føring av aksjeeierbok i digitalt sluttbrukersystem muliggjør mer automatisert rapportering.



Figur 31 I K2 etableres det et nytt, frittstående register som oppdateres med aksjeeierinformasjon fra aksjeeierbøkene

Konseptet medfører full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.



6.4.5 Konsept 3 Samordnet aksjeeierregister

Konsept 3 innebærer at det etableres et aksjeeierregister som samhandler med Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Register over reelle rettighetshavere og Skatteetatens aksjonærregister. Registeret oppdateres løpende og har historiske data, mulighet for eiersentrerte oppslag og sammenstilling av eierstrukturer. Konseptet bygger videre på modernisering av Brønnøysundregistrene og brukervennlige registertjenester.

Aksjeeierregisteret baseres på felles datagrunnlag for rapportering til Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Register over reelle rettighetshavere og Skatteetatens aksjonærregister, og det utvikles en felles informasjonsmodell for eierskapsopplysninger på tvers av registrene.

Konseptet innebærer forenkling av prosesser og deling av data mellom registre og etater. Også i konsept 3 må alle selskaper føre digital aksjeeierbok i henhold til gitte formatkrav i et sluttbrukersystem eller hos verdipapirregister. Rapportering til nytt aksjeeierregister samt rapportering av kjøp og salg er koordinert med de løpende selskapshendelsene som rapporteres til Foretaksregisteret.

Koordinert innrapportering til aksjeeierregisteret vil tilfredsstille dagens databehov ved skattelegging av aksjer ved at et modernisert aksjonærbeskatningssystem henter opplysninger om selskapshendelser og eierskifter fra Foretaksregisteret og aksjeeierregisteret. Det vil imidlertid fortsatt være separate skattedialoger med selskaper og skattepliktige. Register over reelle rettighetshavere vil også hente opplysninger fra aksjeeierregisteret.



Figur 32 | K3 kan offentlige konsumenter forholde seg til en felles, oppdatert kilde for selskaps- og aksjeeierinformasjon

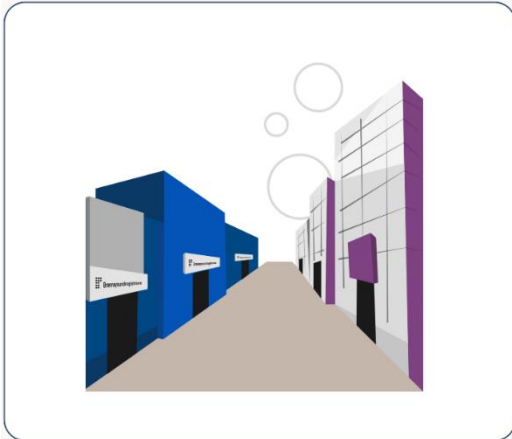
Offentlige konsumenter kan her forholde seg til en felles, oppdatert kilde for selskaps- og aksjeeierinformasjon. Opplysninger fra aksjeeierregisteret sammenstilles med informasjon fra Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Register over reelle rettighetshavere for samlet og helhetlig tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger.

Konseptet medfører full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet, men må i likhet med Register over reelle rettighetshavere harmoniseres til felles datamodell.



6.4.6 Konsept 4 Frittstående private aksjeeierregistre

Konsept 4 innebærer at det etableres aksjeeierregistre for eierskapsinformasjon hos en eller flere private tilbydere med konsesjon fra det offentlige. De ulike tjenestetilbydere vil til sammen utgjøre et nytt aksjeeierregister, og det legges opp til at samtlige tjenestetilbydere må etablere et fullstendig aksjeeierregister på tvers av tjenestetilbydere i markedet (som for gjeldsregistrene) med tilhørende funksjonalitet som for eksempel historikk, eiersentrerte søk og sammenstilling av eierstrukturer. Registerne skal oppdateres løpende med siste status fra selskapenes aksjeeierbøker og innebærer dermed pliktig oppdatering og/eller rapportering fra selskapene ved hendelser.



Figur 33 | K4 er det flere private tilbydere av registre med oppdatert aksjeeierinformasjon

Konseptet innebærer at alle selskaper må føre digital aksjeeierbok i henhold til gitte formatkrav i et sluttbrukersystem eller hos verdipapirregister. Det er også mulig at tjenestetilbydere som utgjør aksjeeierregisteret tilbyr tjenester knyttet til føring av aksjeeierbok. Opplysningspliktige må fremdeles rapportere til Skatteetaten og Brønnøysundregistrene som i nullalternativet.

De private tjenestetilbydere vil sørge for distribusjon av aksjeeierinformasjon til offentlige myndigheter og private konsumenter i henhold til gjeldende regelverk. Tilgang til registrene skal være gratis for offentlige myndigheter, og kan være gratis for allmennheten for enkeltsøk, mens det legges opp til brukerbetaling for øvrige konsumenter (som for gjeldsregistrene).

Konseptet medfører full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.



7 Alternativanalysen

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.6 Alternativanalyse

Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet.

Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke-prissatte virkninger. Behovet for detaljering kan variere mellom sektorer og avhenge av om en vurderer et prosjekt eller et program med flere tiltak. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres i tråd med de krav som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er grunnlag for trinnvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse.

I tillegg til kostnadsinformasjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er det behov for anslag for samlet investeringskostnad som kan benyttes til kostnadsstyring og gi informasjon om anslått budsjettmessig belastning. For alle alternativer skal det derfor utarbeides anslag for samlet ikke-neddiskontert investeringskostnad inkludert merverdiavgift. Usikkerheten om anslaget skal synliggjøres ved å oppgi anslag både for P50 og P85.

Alternativanalysen er en samlet vurdering av de samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirkningene som følger av konseptene. De prissatte og ikke-prissatte virkningene danner grunnlaget for anbefaling om videre gjennomføring. Som beskrevet i mulighetsstudien er det fire konsepter, utover nullalternativet, som analyseres nærmere i alternativanalysen. I alle konsepter ligger det til grunn at selskapene skal føre en digital aksjeeierbok i et sluttbrukersystem.



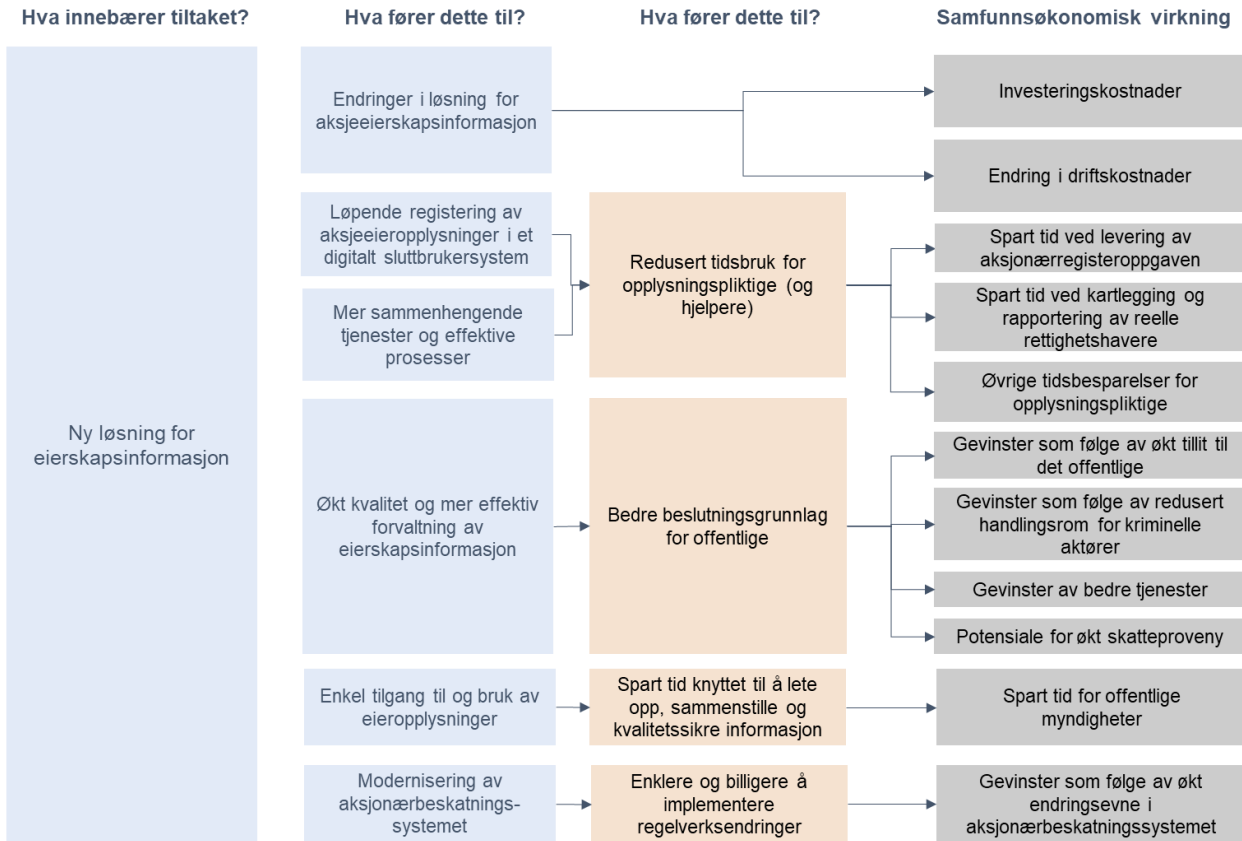
Virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen består av prissatte investerings- og driftskostnader og både prissatte og ikke- prissatte nyttevirkninger. Nyttvirkningene henger i stor grad sammen med effektmålene definert i kapittel 4.2 og kan oppsummeres som i tabellen nedenfor. De kommende kapitlene er strukturert på samme måte, se kapittelreferanse i tabellen.

Tabell 4: Sammenheng mellom effektmål og virkninger i alternativanalysen.

Effektmål	Virkning	Prissatt/ikke-prissatt
1. Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger <i>Kapittelreferanse: 7.4</i>	Spart tid ved innlevering av aksjonærregisteroppgaven	Prissatt
	Spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere (opplysningspliktige)	Prissatt
	Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige	Ikke-prissatt
2. Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold. <i>Kapittelreferanse: 7.5</i>	Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	Ikke-prissatt
	Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører	Ikke-prissatt
	Gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggerne (raskere og riktigere vurderinger)	Ikke-prissatt
	Potensiale for økt skatteproveny	Ikke-prissatt
3. Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold. <i>Kapittelreferanse: 7.6</i>	Spart tid for offentlige konsumenter/myndigheter	Ikke-prissatt
4. Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatnings-systemene for skattemyndighetene <i>Kapittelreferanse: 7.7</i>	Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret)	Ikke-prissatt



Disse er vist i årsak-virkningskartet under.



Figur 34 Forenklet årsak-virkningsdiagram

Vi viser til mulighetsstudien kapittel 6.4.2-6.4.6 for beskrivelse av konseptene. Fotsetningene for alternativanalysen er oppsummert i boksen nedenfor.



Boks 1: Overordnede forutsetninger i alternativanalysen

Overordnede forutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne konseptvalgutredningen følger Finansdepartementets rundskriv R-109/21. Under gis en oversikt over de sentrale forutsetningene som ligger til grunn for analysen.

- **Investeringsperiode:** Investeringsperioden er ulik for de ulike konseptene. Den er mellom 1,5 år (konsept 1) og 3,5 år (konsept 3) for aksjeeierregisteret. Investeringsperioden for aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret) er 4 år i alle konsept.
- **Levetid:** Levetiden fra sluttført investeringsperiode er satt til 10 år for aksjonærbeskatningssystemet. I løpet av utviklingsperioden vil det utvikles løsninger og produkter som vil tas i bruk og driftes ettersom de er ferdig utviklet. Det er ikke lagt opp til reinvestering i de ulike konseptene. Det er svært usikkert hvorvidt det er nødvendig og når dette må gjøres. Det er vurdert at mye kan dekkes i løpende forvaltningskostnader og en overgang til en mer produktorientert utvikling.
- **Analyseperiode og kroneverdi:** Det er lagt til grunn en analyseperiode på 16 år, fra 2025 til 2040. Alle beløp er diskontert til 2024, og alle beløp er oppgitt i 2024-kroner.
- **Skattefinansieringskostnad:** I henhold til R-109/21 skal det for alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter beregnes en skattefinansieringskostnad som inngår i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone og den er satt til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Alle offentlige budsjettvirkninger er derfor tillagt en skattefinansieringskostnad på 20 prosent.
- **Kalkulasjonspriser:** I beregningen av de prissatte virkningene er det benyttet antatte markedspriser for de ulike tjenestekomponentene som inngår i hvert konsept og brutto reallønn (inkludert arbeidsgiveravgift og administrative kostnader).
- **Kalkulasjonsrente:** Det benyttes en standard risikjustert kalkulasjonsrente på 4,0 prosent, i henhold til rundskriv R-109/21.
- **Arbeidsgiveravgift og merverdi:** I den samfunnsøkonomiske analysen er kostnader uten merverdiavgift. Tid i arbeid skal verdsettes til arbeidsgivers betalingsvillighet for tiden, altså brutto timelønn inkludert arbeidsgiveravgift og andre administrative kostnader, her satt til 30 prosent.
- **Realprisjustering:** Det er ikke lagt til grunn realprisjustering av lønnskostnader. For å realprisjustere lønnskostnader er det ikke tilstrekkelig at du forventer at alternativverdien av arbeidskraft vil øke over tid i forhold til andre varer og tjenester. Hvis arbeidskraften også blir mer effektiv, trenger ikke de samlede reallønnskostnadene å øke selv om reallønnen per enhet arbeidsinnsats øker. For å begrunne en realprisjustering av tid i arbeid må det derfor også være begrenset potensial for at arbeidskraften ikke kan utføre sine tjenester mer effektivt i framtiden, for eksempel med økt humankapital. Det finner vi ikke et solid teoretisk og empirisk grunnlag for å anta i denne sammenheng.



7.1 Implikasjoner av nullalternativet

Rundskriv R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser:

Nullalternativet er referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med. Nullalternativet representerer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Det er vedtatt politikk (regelverk, lover, grenseverdier mv..) som skal ligge til grunn for utformingen av nullalternativet. For investeringsprosjekter vil dette bety kostnader til det minimum av vedlikehold som er nødvendig for at alternativet er reelt. I dette ligger det ikke et krav om like lang levetid som for øvrige tiltak. Dersom nullalternativets levetid er svært kort, kan det vurderes å utvikle et minimumsalternativ (null-pluss alternativ) som skal sammenlignes med nullalternativet.

Nullalternativet skal være en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Det innebærer at alternativet skal være realistisk og valgbart, men det skal kun inneholde helt nødvendige vedlikeholdstiltak som kreves for å opprettholde dagens funksjon og standard gjennom analyseperioden. Nullalternativet er referansen som de øvrige tiltakene skal sammenlignes med og derfor svært viktig for vurdering av konseptene.

Både nullalternativet og konseptene er beskrevet i kapittel 6, men i det følgende oppsummerer vi de viktigste implikasjonene nullalternativet har for alternativanalysen:

- **Minimumsmodernisering av aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret) i nullalternativet:** Uten tiltak har nullalternativet en estimert levetid til 2030 på grunn av aksjonærbeskatningssystemets tekniske tilstand. På bakgrunn av dette vurderes en minimumsmodernisering av systemet som nødvendig for at dagens situasjon skal opprettholdes. Dette innebærer noe investeringskostnad i nullalternativet, men betraktelig mindre enn i de øvrige konseptene. Investeringen skal være tilstrekkelig til å bevare aksjonærbeskatningen over analyseperioden, men det vil bli krevende å implementere større reformer og endringer. I tillegg vil forvaltningskostnadene i nullalternativet øke over analyseperioden. Endringsevnen i aksjonærbeskatningssystemet vil være en viktig forskjell mellom nullalternativet og de øvrige konseptene.
- **Det er forventet at tilnærmet samtlige aksjeselskap vil benytte sluttbrukersystemer i nullalternativet.** I dag bruker en stor andel av selskapene sluttbrukersystem. Det er forventet at en stadig større andel vil gå over til å bruke sluttbrukersystem til ulike prosesser, blant annet innrapportering til offentlige myndigheter (aksjonærregisteroppgaven og skattemeldingen) og til behandling av innsynsforespørsler (nye regler om innsyn). Dette innebærer at overgangen til sluttbrukersystemer i stor grad skjer allerede i nullalternativet og ikke som en konsekvens av konseptene. Dette har implikasjoner for den samfunnsøkonomiske analysen, herunder:
 - Tidsbruk knyttet til innlevering av aksjonærregisteroppgaven vil trolig reduseres, sammenlignet med i dag.
 - Flere selskap vil trolig benytte digitale aksjeeierbøker (som sluttbrukersystemene tilbyr). Dette forenkler innsynsprosessen for både offentlige myndigheter og selskapene.

7.2 Metode for ikke-prissatte virkninger

Selv om noen av virkningene presenteres som ikke-prissatte har de likevel stor betydning for den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten av konseptene. I vurderingene av de ikke-prissatte virkningene har vi derfor fulgt de samme prinsippene som for de prissatte virkningene ved å vurdere:

1. Hvor mange blir berørt?
2. Hvordan blir de påvirket?
3. Hvilke verdier/tap medfører konseptet?
4. Hvordan virkningen utvikler seg over tid.
5. Usikkerhet.



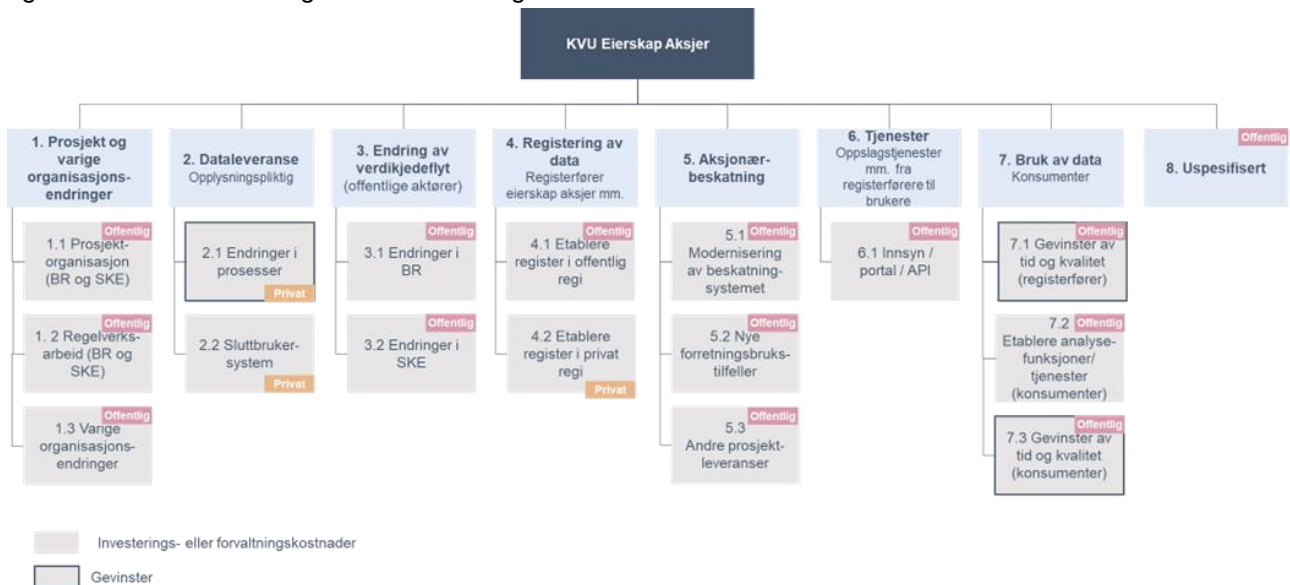
Disse fem stegene er også i tråd med DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. De tre første stegene er i praksis et forsøk på å kvantifisere den ikke-prissatte virkningen. På den måten får man avgrenset virkningene, og gjort de relativt sammenlignbare på tvers. Punkt 1 og 2 utgjør til sammen en vurdering av kvantum, mens punkt 3 utgjør enhetsverdien.

Metoden innebærer også vurderinger av hvordan den ikke-prissatte virkningen forventes å utvikle seg over tid, samt usikkerheten knyttet til virkningen. Vurderingene er gjennomført kvalitativt, og det vil derfor eksistere en usikkerhet knyttet til hvorvidt virkningen er positiv eller negativ, om antall berørte, om grad av påvirkning, samt usikkerhet i rangering av konseptene. Den samfunnsøkonomiske verdien av virkningene vurderes på en nipunkts skala som vist under, vurdert opp mot nullalternativet.

Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ingen/ubetydelig	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
--------------------	--------------	-----------------	---------------	------------------	---------------	-----------------	--------------	--------------------

7.3 Kostnadsvirkninger

Konseptenes virkninger er brutt ned i elementer som vises i nedbrytningsstrukturen under. Alle elementene i nedbrytningsstrukturen er markert med hvorvidt det medfører en offentlig eller privat kostnad, og kostnadsestimeringen følger denne strukturen. Boksene markert med svart omriss medfører nyttevirkninger og ikke direkte investerings- eller forvaltningskostnader.



Figur 35 Prosjektnedbrytningsstruktur

Prosjektnedbrytningsstrukturen består av følgende elementer:

- 1. Prosjekt og varige organisasjonsendringer**
Kostnader knyttet til prosjektorganisasjon (forprosjekt, KS2, gjennomføringsprosjekt), regelverksarbeid og varige organisasjonskostnader.
- 2. Dataleveranse**
Kostnader knyttet til bruk av sluttbrukersystem (SBS) eller verdipapirregister (VPR) for bruk utover nullalternativet. Det er vurdert å være 15 slike systemer. Dette inkluderer merkostnaden i form av investerings- og forvaltningskostnader for alle SBS eller VPR. I alle konseptene legges det opp til bruk av sluttbrukersystemer til føring av digital aksjeeierbok.
- 3. Endring av verdikjedeflyt**



Kostnader knyttet til tilpasning av etatssystemer. Dette inkluderer spesielt fagsystemer og dekker ikke bruk av data på konsumentens side. Endringene inkluderer endring av grensesnitt og innhentingsfunksjoner, indre tilpasning av systemer og aktiviteter for å overføre data til de nye systemene. For endringer som henger sammen med modernisering av aksjonærregisteret er det inkludert i kostnadselement "5 Aksjonærbeskatning", og for endringer som er nært tilknyttet aksjeeierregisteret er det inkludert i "4 Registrering av data". For Brønnøysund er det lagt til grunn en god del endringer inkludert i tilpasninger til Register for reelle rettighetshavere. I Skatteetaten er det vurdert at det er et par endringer i bakenforliggende systemer.

4. Registrering av data

Kostnader knyttet til både tilrettelegging for registrering og mottak av data i relevante registre

5. Aksjonærbeskatning

Kostnader knyttet til modernisering av Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem (aksjonærregisteret (AR)), nye forretningsbrukstilfeller og infrastrukturkostnader knyttet til systemet. For at nullalternativet skal være forsvarlig er det lagt til grunn investeringskostnader også i dette alternativet, men disse er betraktelig mindre enn i K1-K4.

6. Tjenester

Kostnader knyttet til tilgang til data for konsumenter. Dette gjelder både offentlige virksomheter og eventuell tilgang for andre aktører og allmennheten.

7. Bruk av data

Kostnader ved bruk av data og API/grensesnitt i utvalgte offentlige virksomheter. De fleste offentlige virksomheter vil ha en enkel bruk av opplysningene hvor de enten gjør enkle oppslag direkte i registeret via et GUI eller via sine fagsystemer (som er kjøpt i markedet). Det er dermed ikke knyttet noe kostnad til disse aktørene. Noen større virksomheter som har utviklet egne fagsystemer vil ønske å integrere informasjonen fra et nytt register inn i sine egne systemer og prosesser, og det er vurdert kostnader knyttet til dette.

7.3.1 Estimering av basisestimat

Det er estimert investerings- og forvaltningskostnader for både offentlige og private aktører for alle de fem konseptene (K0-K4). Estimeringsarbeidet har fulgt retningslinjer i Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, og er i hovedsak basert på empiriske standarder og sammenlignbare prosjekter, samt ekspertvurderinger. Estimeringen følger inndelingen fra prosjektnedbrytningsstrukturen i Figur 35, og kostnadene er i hovedsak estimert ut fra timepris eller årsverkskostnader og timeforbruk. I tillegg er enkelte kostnader estimert som rundsummer. Det er inkludert 13% uspesifisert på kostnadene for Skatteetaten og Brønnøysundregistrene. For kostnadene for private aktører er estimatet innhentet fra representative selskaper. Detaljer om forutsetninger og metodikk for estimeringen er forklart i Vedlegg C Kostnads- og nytteestimering. Tabellene under viser basisestimatene for totale kostnader, henholdsvis investerings- og forvaltningskostnader.

Tabell 5 Basisestimat, totale investeringskostnader pr konsept. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr

PNS element		K0	K1	K2	K3	K4
1	Prosjekt og varige organisasjonsendringer	-	49	64	72	59
2	Dataleveranse	-	4	18	36	18
3	Endring i verdikjedeflyt	-	-	8	47	8
4	Registrering av data	-	8	68	69	62
5	Aksjonærbeskatning	30	365	388	411	380
6	Tjenester	-	14	40	55	-
7	Bruk av data	-	18	16	17	17
	Grunnkalkyle	30	459	603	707	544
	Uspesifisert*	4	59	76	87	60
	Basiskostnad	34	518	679	794	604

*13% uspesifisert på investeringskostnader i Skatteetaten og Brønnøysundregistrene

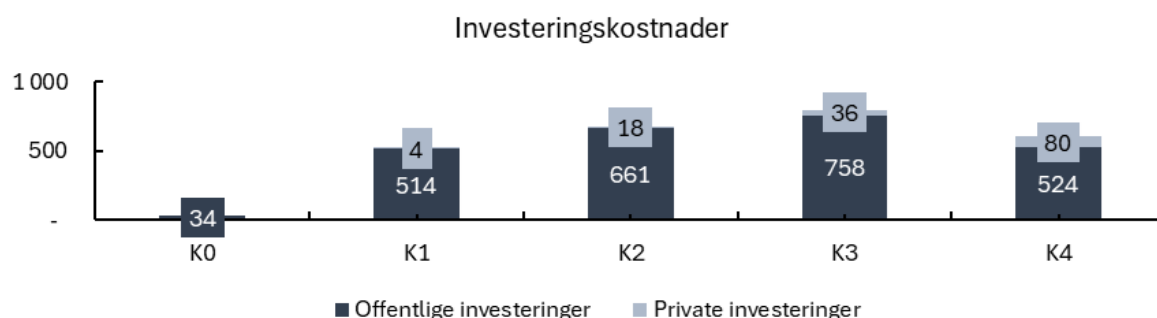


Tabell 6 Basisestimat, totale forvaltningskostnader pr konsept for årene i analyseperioden. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr

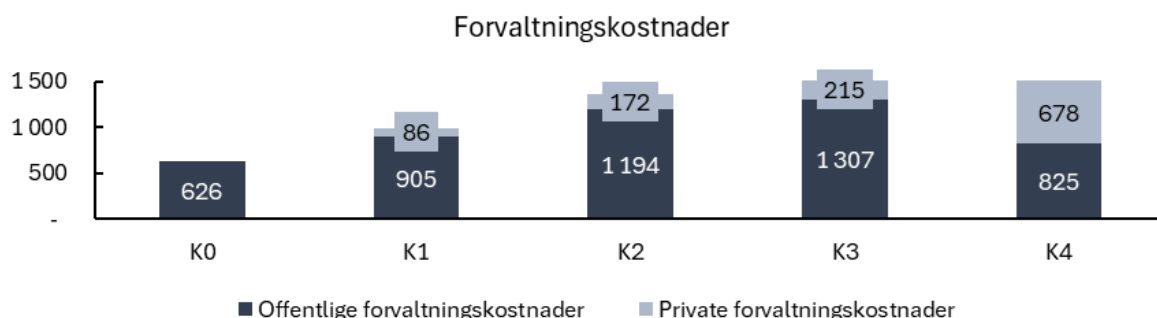
PNS element		K0	K1	K2	K3	K4
1	Prosjekt og varige organisasjonsendringer	-	-	-	-	18
2	Dataleveranse	-	86	172	215	158
3	Endring i verdikjedeflyt	-	-	3	56	3
4	Registrering av data	-	73	272	270	520
5	Aksjonærbeskatning	626	610	647	684	637
6	Tjenester	-	24	70	82	-
7	Bruk av data	-	118	99	98	95
Grunnkalkyle		626	911	1 263	1 405	1 429
Uspesifisert		-	81	104	117	74
Basiskostnad		626	992	1 367	1 522	1 503

*13% uspesifisert på forvaltningskostnader som følger påslagsmodellen

Hoveddelen av kostnadene er offentlige kostnader, som vist i Figur 36 og Figur 37 under. Figurene viser fordelingen mellom offentlige og private aktører på henholdsvis investerings- og forvaltningskostnader.



Figur 36 Investeringskostnader (basisestimat) fordelt på offentlige og private aktører. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr



Figur 37 Forvaltningskostnader (basisestimat) fordelt på offentlige og private aktører. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr

7.3.2 Usikkerhetsvurderinger og forventningsverdi

Det er gjennomført usikkerhetsanalyse der det er gjort usikkerhetsvurderinger for alle kostnader. Usikkerhetsanalysene er gjennomført med hensikt å etablere en omforent forståelse av usikkerheten i konseptene. For investeringskostnadene ble det gjort vurderinger på estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet. For forvaltningskostnadene ble det gjort vurderinger av estimatusikkerhet. Detaljer om usikkerhetsanalysen, herunder metode, gjennomføring og resultater finnes i Vedlegg H Usikkerhetsanalyse.



Resultater fra usikkerhetsanalysen brukes til å beregne ulike kostnadsnivåer for alle konseptene, herunder eksempelvis foreslåtte styrings- og kostnadsrammer for de offentlige investeringskostnadene, samt forventningsverdier til beregning av samfunnsøkonomisk netto nytte på totalen. Tabellen under viser resultatene fra usikkerhetsanalysen på investeringskostnadene.

Tabell 7 Resultater fra usikkerhetsanalyse på investeringskostnader. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr

	K0	K1	K2	K3	K4
Basisestimat	34	518	679	794	604
Forventet tillegg	5 15 %	140 27 %	148 22 %	167 21 %	156 26 %
Forventet kostnad	39	658	827	961	760
Usikkerhetsavsetning	8 20 %	131 20 %	130 16 %	137 14 %	128 17 %
P85	47	789	957	1 098	888
Relativt standardavvik	17 %	19 %	15 %	14 %	16 %
P50	39	647	817	953	751

Fullstendige resultater med s-kurver og tornadodiagrammer pr konsept finnes i Vedlegg H Usikkerhetsanalyse. Resultatene viser at tidsforbruket knyttet til modernisering av aksjonærbeskatningssystemet er den største usikkerheten på tvers av alle konseptene. Også usikkerhetsdriveren som omhandler modenhet og realiserbarhet av planlagt teknisk løsning har en stor påvirkning på total usikkerhet i de fire konseptene K1-K4.

Tabell 8 viser nøkkeltall på resultatene for *offentlige* investeringskostnader. P50 og P85 fra denne tabellen gir grunnlaget for foreslåtte styrings- og kostnadsrammer for offentlige investeringskostnader.

Tabell 8 Resultater av usikkerhetsanalyse på **offentlige** investeringskostnader. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr

	K0	K1	K2	K3	K4
Basisestimat	34	514	661	758	524
<i>Andel av totalt basisestimat</i>	100 %	99 %	97 %	95 %	87 %
P50	39	638	796	911	638
Forventet kostnad	39	648	805	919	648
P85	47	779	934	1 054	770

Tabell 9 viser resultatene av usikkerhetsanalysen på forvaltningskostnadene.

Tabell 9 Resultater av usikkerhetsanalyse på forvaltningskostnader. Tall i millioner kroner, inkl. mva., 2024-kr

	K0	K1	K2	K3	K4
Basisestimat	626	992	1 367	1 522	1 503
Forventet tillegg	24 4 %	130 13 %	66 5 %	79 5 %	70 5 %
Forventet kostnad	651	1 122	1 433	1 601	1 573
Usikkerhetsavsetning	48 7 %	97 9 %	58 4 %	67 4 %	156 10 %
P85	699	1 219	1 491	1 668	1 729
Relativt standardavvik	7 %	8 %	4 %	4 %	9 %



7.3.3 Nåverdiberegninger

Basisestimatene og usikkerhetsvurderinger benyttes videre inn i samfunnsøkonomiske beregninger av nettonytten. Til beregning av samfunnsøkonomiske verdier benyttes kostnader eksklusive merverdiavgift, basisestimater for dette vises i tabellene under.

Tabell 10 Basisestimat, totale investeringskostnader pr konsept. Tall i millioner kroner, ekskl. mva., 2024-kr

PNS element		K0	K1	K2	K3	K4
1	Prosjekt og varige organisasjonsendringer	-	41	54	60	50
2	Dataleveranse	-	3	14	29	14
3	Endring i verdikjedeflyt	-	-	6	39	6
4	Registrering av data	-	7	58	59	50
5	Aksjonærbeskatning	26	306	325	344	319
6	Tjenester	-	12	34	47	-
7	Bruk av data	-	15	14	15	14
	Grunnkalkyle	26	384	506	593	453
	Uspesifisert	3	50	64	73	51
	Basiskostnad	29	434	569	666	504

Tabell 11 Basisestimat, totale forvaltningskostnader pr konsept for årene i analyseperioden. Tall i millioner kroner, ekskl. mva., 2024-kr

PNS element		K0	K1	K2	K3	K4
1	Prosjekt og varige organisasjonsendringer	-	-	-	-	17
2	Dataleveranse	-	69	138	172	126
3	Endring i verdikjedeflyt	-	-	3	52	3
4	Registrering av data	-	62	238	237	416
5	Aksjonærbeskatning	573	545	578	611	569
6	Tjenester	-	23	65	77	-
7	Bruk av data	-	105	89	87	84
	Grunnkalkyle	573	804	1 111	1 237	1 214
	Uspesifisert	-	73	95	108	67
	Basiskostnad	573	877	1 206	1 345	1 281



Tabellene under viser resultater fra usikkerhetsanalyser på investeringskostnader ekskl. mva. Tabell 12 viser for de totale investeringskostnadene, og Tabell 13 viser for de offentlige investeringskostnadene.

Tabell 12 Resultater fra usikkerhetsanalyse på investeringskostnader. Tall i millioner kroner, ekskl. mva, 2024-kr

	K0	K1	K2	K3	K4
Basisestimat	29	434	569	666	503
Forventet tillegg	4 15 %	116 27 %	122 21 %	138 21 %	132 26 %
Forventet kostnad	33	550	692	804	646
Usikkerhetsavsetning	6 19 %	109 20 %	108 16 %	115 14 %	103 16 %
P85	40	659	800	919	739
Relativt standardavvik	17%	19 %	15 %	13 %	16 %
P50	33	541	685	797	624

Tabell 13 Resultater av usikkerhetsanalyse på offentlige investeringskostnader. Tall i millioner kroner, ekskl. mva, 2024-kr

	K0	K1	K2	K3	K4
Basisestimat	29	431	555	638	440
Andel av totalt basisestimat	100 %	99 %	97 %	96 %	87 %
P50	33	533	667	763	534
Forventet kostnad	33	542	674	770	542
P85	40	651	782	883	644

Nåverdi av kostnadene beregnes ved å diskontere kontantstrømmen som ligger til grunn for analyseperioden. Det forutsettes oppstart i 2025, og en analyseperiode på 16 år, noe som innebærer kostnadsvirkninger til og med 2040. Iht. Finansdepartementets rundskriv R109/21 benyttes en kalkulasjonsrente på 4%. Ved beregning av kostnadenes samfunnsøkonomiske nåverdi, legges det til skattefinansieringskostnader på kostnadene som finansieres over statsbudsjettet. Dette begrunnes i at skattefinansiering av offentlige tiltak innebærer kostnader for samfunnet, fordi det oppstår et effektivitetstap som følge av inndrivelsen av skatt og avgifter. Skattefinansieringskostnaden settes til 20% iht. Finansdepartementets rundskriv R109/21. Tabell 14 oppsummerer nåverdier av de samlede kostnadene.

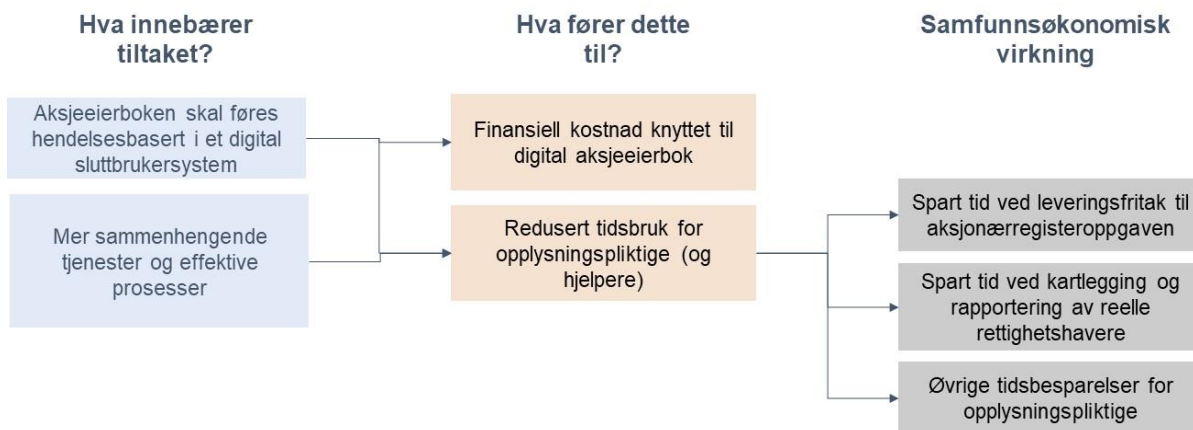
Tabell 14 Nåverdi for kostnader pr konsept, diskonterte verdier. Tall i millioner kroner, ekskl. mva, 2024-kr.

	K0	K1	K2	K3	K4
Offentlige kostnader	520	1 230	1 586	1 749	1 167
Investering	29	460	574	647	459
Forvaltning	404	565	747	811	514
Skattefinansieringskostnad (20%)	87	205	264	291	195
Private kostnader	-	109	121	155	462
Investering	-	7	15	27	76
Forvaltning	-	102	106	127	385
Nåverdi samlede kostnader	520	1 338	1 707	1 903	1 629
Differanse fra nullalternativ	N/A	819	1 187	1 384	1 109



7.4 Virkninger som følge av mer effektive prosesser for opplysningspliktige (E1)

I konsept 1-4 er selskapene pliktige til å føre aksjeeierboken løpende i et digitalt sluttbrukersystem, der hendelser skal registreres løpende (hendelsesbasert registrering). Fordi selskapene også i nullalternativet har plikt til å holde aksjeeierboken sin løpende oppdatert (lokalt), vurderer vi at det ikke er en netto endring i tid knyttet til å føre den i et digitalt sluttbrukersystem.⁶ Imidlertid vil dette kravet innebære en finansiell kostnad for selskapene med tilsvarende inntekt hos sluttbrukersystemene. Dette er omtalt i kapittel 7.9 Fordelingsvirkninger.



Figur 38 Årsak-virkningskart for tidsbruk

I konsept 3 (og delvis konsept 2 og 4) legges det opp til større grad av samordning mellom eksisterende rapporteringsprosesser, noe som kan redusere rapporteringsbyrden for opplysningspliktige. I alle konsept vil sluttbrukersystemet være selskapenes primærgrensesnitt, og samordningsgevinstene avhenger i stor grad av muligheten til å gjenbruke eller «pushe» disse opplysningene til øvrige rapporteringsprosesser. Vi vurderer at de største gevinstene knyttet til rapportering følger av mulighet for leveringsfritak/stille aksept til aksjonærregisteroppgaven og kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere. I tillegg kan det være noen gevinster knyttet til å slippe å svare på innsynsforespørsler eller andre forespørsler om informasjon fra offentlige myndigheter. Disse virkningene er oppsummert nedenfor. Se vedlegg C, kapittel 4.2., for detaljer rundt forutsetninger og estimater.

7.4.1 Spart tid ved leveringsfritak til aksjonærregisteroppgaven

Med et løpende oppdatert aksjeeierregister vil Skatteetaten kunne utlede opplysningene som trenges til aksjonærregisteroppgaven for en rekke selskap. Dette har følgende virkninger:

- **Selskap uten hendelser får leveringsfritak/stille aksept i konsept 2-4:** Skatteetaten kan, ut ifra løpende oppdatert informasjon i aksjeeierboken (og dermed aksjeeierregisteret), utlede at det ikke har skjedd noen eierskifter siden i fjor – og dermed gi leveringsfritak/innføre stille aksept for selskap uten hendelser i konsept 2-4. Merk at Skatteetaten har behov for noe ytterligere informasjon fra selskapene i konsept 2 og 4 (eksempelvis om utbytte), men at dette kan løses med enkel dialog (kontrollspørsmål eller en form for stille aksept). Det er utdypet i vedlegg C.

⁶ Kan i praksis forstås som forskjellen mellom å skulle føre opplysningene i et Excel-ark eller i et digitalt program.



- **Selskaper med hendelser får leveringsfritak/stille aksept i konsept:** I konsept 3 vil alle selskapene kunne få leveringsfritak fra aksjonærregisteroppgaven, gitt at informasjonen er registrert løpende og korrekt i sluttbrukersystemet. Felles datamodell innebærer at selskapene må rapportere mer detaljert informasjon ved hver hendelse, som gjør at Skatteetaten kan utlede det grunnlaget som trengs til aksjonærregisteroppgaven fra informasjonen som er rapportert løpende. *Det vil si at plikten til å rapportere inn til aksjonærregisteroppgaven i konsept 3 også faller bort for selskaper med hendelser.*

Vurdering av antall berørte

Tall fra Aksjonærregisteret viste at det var 265 006 selskaper uten hendelser (67 prosent av selskapene) per. 31.12.2023. Disse vil få leveringsfritak i konsept 2, konsept 3 og konsept 4. De øvrige 130 313 selskapene vil få leveringsfritak i konsept 3.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Selskaper uten hendelser

Da skattereformen ble evaluert i 2010⁷, ble norske selskaper delt inn i ulike segmenter, og man vurderte tidsbruken per selskap ved å levere aksjonærregisteroppgaven (ARO). I den rapporten ble ingen segmenter av selskaper vurdert å bruke mindre enn 15 minutter på å levere en slik oppgave. Vi finner det naturlig å plassere selskapene uten hendelser i gruppen av selskaper som ble vurdert å bruke minst tid på å levere oppgaven. I nullalternativet forutsettes det at all innrapportering til aksjonærregisteret vil skje digitalt via sluttbrukersystem, noe som vil forenkle innleveringen. Vi antar at man etter denne overgangen kun vil bruke i gjennomsnitt 10 minutter på å levere aksjonærregisteroppgaven – som i praksis innebærer å gå gjennom en tom oppgave og trykke send. Vårt grunntestimat (basis) er derfor 10 minutter spart per selskap som oppnår leveringsfritak.

Selskaper med hendelser:

Det er ulike prosesser for selskaper med hendelser. De fleste av selskapene som har mange hendelser i løpet av et år benytter ulike tjenesteleverandører som bistår med løpende føring av informasjon og endringer i løpet av et år. Dette betyr at det kun er behov for å logge inn i Altinn⁸ eller et sluttbrukersystem, sjekke opplysningene og trykke send ved årsavslutning når det skal levere aksjonærregisteroppgaven. Det er disse prosessene som bortfaller for alle selskaper i konsept 3 (gitt at opplysninger er registrert korrekt løpende). Vårt grunntestimat (basis) er derfor 10 minutter spart per selskap som oppnår leveringsfritak, også for selskaper med hendelser.

Hovedårsaken til at tidsbesparelsen ikke er større er at antall hendelser som skal rapporteres, forblir konstant. Det er altså kun en omfordeling av rapporteringsbyrde fra årlig rapportering til å rapportere fortløpende etter hver hendelse. Her vil det både kunne være noen små fordeler (gevinster ved å rapportere hendelser når de nettopp har skjedd og er friskt i minnet) og noen små ulemper (tap av stordriftsfordeler ved å rapportere mange hendelser etter hverandre), men vi har ikke funnet grunnlag for å si at disse er av noen vesentlig betydning for rapporteringsbyrden.

Enhetsnyttene per berørt

For rapportering til myndighetene har vi gjennomgående verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for regnskapsførere, revisorer/regnskapsrådgivere og regnskapsmedarbeidere. Dette utgjør en årslønn på ca. 783 000 2024-kroner. Den totale arbeidskraftkostnadens inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent) blir da ca. 1 018 000 i året, eller 582 kroner i timen.

⁷ Se Rambøll (2010): *Evaluering av skattereformen 2006 – Administrative kostnader*

⁸ Merk at Altinn-muligheten forsvinner i nullalternativet. Se: [Skatteetatens tjenester flyttes fra Altinn til Skatteetaten - Skatteetaten](#)



Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet i virkningen. I prosjektets usikkerhetsanalyse ble det vurdert usikkerhet på tidsbruk knyttet til å levere aksjonærregisteroppgaven i nullalternativet og forventet tidsbesparelse i konseptene. Dette ga en forventningsverdi på omtrent 16 minutter i forventet tidsbruk knyttet til å levere aksjonærregisteroppgaven i nullalternativet, og en forventet besparelse på 71 prosent i konseptene. Bakgrunnen for at tidsbesparelsen ikke er 100 prosent er at enkelte av selskapene trolig vil måtte innlede dialog med Skatteetaten eller andre aktører i forbindelse med oppgaven. **Samlet gir dette en forventet besparelse på 11 minutter (16,2 min*71%) per selskap.** Dette benyttes videre i beregningene

Det er også stor usikkerhet knyttet til en rekke andre faktorer. Vi vil særlig trekke frem følgende faktorer og viser til vedlegg H for mer detaljer rundt usikkerhetsvurderingene.

- Vekst i antall selskap (usikkerhetsspenn på (+/- 50 prosent)
- Antall selskap uten hendelser
- Tidsbesparelse for selskap med hendelser
- Tidsbruk knyttet til overgangen til digital aksjeeierbok.

Samlet samfunnsøkonomisk virkning av leveringsfritak aksjonærregisteroppgaven

Virkningen er størst i konsept 3 fordi dette konseptet gir leveringsfritak/stille aksept for alle selskaper, både de med og uten hendelser. Konsept 2 og konsept 4 gir også leveringsfritak, men bare for selskaper uten hendelser, mens selskaper med hendelser fortsetter å rapportere som vanlig. I konsept 1 må selskapene rapportere som i nullalternativet. Totalt gir det en følgende nytte over analyseperioden (2025-2040).

Tabell 15: Samfunnsøkonomisk nytte av leveringsfritak til aksjonærregisteroppgaven. Tall i tabellen er neddiskontert til 2024 og oppgitt i faste 2024-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	K1	K2	K3	K4
Forventningsverdi (11 min spart)	0	277	414	277

7.4.2 Spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere

Etableringen av Register over reelle rettighetshavere (heretter RRH) pålegger selskaper løpende innrapportering av sine reelle rettighetshavere. For selskaper med mer enn ett eierledd, krever dette innsikt i eieres eiere, og kan innebære en betydelig kartleggings- og rapporteringsbyrde. Ved tilgjengeliggjøring av oppdatert aksjeeierinformasjon fra et eierskapsregister, vil denne byrden kunne reduseres i form av spart tid til kartlegging og rapportering til RRH. En forenklet rapportering vil også kunne føre til økt etterlevelse i rapporteringen og økt kvalitet på informasjonen i RRH. Dette er nærmere beskrevet under kapittel 7.5.3 Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører.

Nytte knyttet til rapportering til RRH oppstår som følge av at registeret kan hente informasjon direkte fra et aksjeeierregister. Det vil opprettes integrasjoner, regler og kontroller som ivaretar kvaliteten. Prosessen for brukerne vil oppleves som sømløs. Nytten følger av at selskapene slipper å sette seg inn i informasjonskrav, logge inn og rapportere til registeret.

Vurdering av antall berørte

Registeret over reelle rettighetshavere tredde i kraft 1.oktober 2024, med regler om tvangsmulkt fra 31.juli 2025. Dette innebærer at førstegangsregistrering til reelle rettighetshavere skjer i forkant av realiseringen av aksjeeierregisteret. *Det vil likevel være en gevinst for de selskapene som skal rapportere endringer og for nyregistrerte virksomheter.*

Det legges til grunn at 12 % av alle virksomheter opplever årlig endringer i eierskap og at dette skal rapporteres til RRH. Det legges også til grunn at alle nystartede aksjeselskap skal rapportere til registeret.



Videre legges det til grunn at halvparten av alle rapporteringspliktige vil rapportere til registeret maskinelt i nullalternativet. Med maskinell innrapportering menes at sluttbrukersystem kan sende informasjon direkte til registeret. Det legges derfor til grunn at sluttbrukersystem utleder hva som skal rapporteres og rapporterer til registeret i nullalternativet, og at halvparten av de rapporteringspliktige benytter seg av denne muligheten. Selskaper som allerede rapporterer maskinelt i nullalternativet vil ikke få en tidsgevinst som følge av våre konsepter. Det legges til grunn at det kun er i konsept 3 det er mulig å utlede informasjon til reelle rettighetshavere, på bakgrunn av felles datamodell.⁹

Antall berørte i konsept 3 består dermed av summen av antall som har endringer (og ikke allerede har maskinell rapportering) og nyetableringer i løpet av det år. I 2030 er dette forventet å utgjøre dette om lag 25 500 selskap. Vi viser til vedlegg C for mer informasjon.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Forholdene som skal rapporteres til RRH kan deles inn i enkel, middels, og høy kompleksitet. Fordelingen for disse sakene, som innehar forskjellige kompleksitet, vises i tabellen under. Tabellen viser også estimert tidsbruk knyttet kartleggings og rapporteringsprosessen, fordelt på ulike kompleksitetsnivå. Fordelingen følger av et kartleggingsarbeid gjennomført i Brønnøysundregistrene, i forbindelse med nytteberegninger knyttet til maskinell innrapportering til RRH.

Tabell 16: Forutsetninger for beregning av spart tid knyttet til kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere. Kilde: Brønnøysundregistrene

	Enkel	Middels	Høy
Fordeling virksomheter	85 %	12 %	3 %
Sum tidsbruk knyttet til kartlegging og rapportering	33,8	50,7	129,3

Det er krevende å vurdere hvor mye tid man vil spare på rapporteringsprosessen, men det legges til grunn at i de enkle sakene man spare all tid (33,8 min) mens 80 prosent av selskapene vil spare tid i de middels komplekse rapporteringsprosessene (50,7 min). I sakene med høy kompleksitet er det ingen tidsbesparelse.

Enhetsnyttene per berørt

For rapportering til myndighetene har vi gjennomgående verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for regnskapsførere, revisorer/regnskapsrådgivere og regnskapsmedarbeidere. Dette utgjør en årslønn på rundt. 783 000 2024-kroner. Den totale arbeidskraftkostnadens inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent) blir da rundt 1 018 000 i året, eller 582 kroner i timen.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

I usikkerhetsanalysen ble det vurdert usikkerhet i forventet andel som har endringer hvert år og forventet andel som rapporterer maskinelt i nullalternativet. Resultatene fra usikkerhetsanalysen var en forventningsverdi på henholdsvis 50 prosent og 12 prosent, for andel som vil rapportere maskinelt i nullalternativet og andel som har årlige endringer. Usikkerhetsspennene er oppgitt i vedlegg H.

Det er også stor usikkerhet knyttet til vekst i antall selskaper og tidsbesparelse i konseptene. Her har vi benyttet samme usikkerhetsspenn som beskrevet over i 7.4.1. Til sist er det usikkerhet knyttet til

⁹ I nullalternativet er det frivillig å integrere seg mot reelle rettighetshavere. Vi legger til grunn at 50 prosent (med usikkerhet på 20 og 80 prosent) av selskaper har sluttbrukersystem som velger å integrere seg. I Konsept 3 vil alle sluttbrukersystem integrere seg mot et eierskapsregister, her vil det også finnes en felles datamodell. Fra dette registeret kan informasjon om RRH utledes. For aktører som ikke er integrert i nullalternativet, vil det derfor oppstå en gevinst.



kompleksitetsfordelingen, og forventet tidsbruk knyttet til kartlegging og innrapportering. Disse fordelingene er basert på undersøkelser gjennomført av Brønnøysundregistrene, og vurderes å ha noe lavere usikkerhet enn øvrige forutsetninger.

Samlet samfunnsøkonomisk virkning av spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere

Det er kun i konsept 3 opplysningspliktige får en forenklet prosess til reelle rettighetshavere og dermed sparer tid. Virkningen er oppgitt i tabellen nedenfor.

Tabell 17: Samfunnsøkonomisk nytte av forenklet prosess til reelle rettighetshavere. Tall i tabellen er neddiskontert til 2024 og oppgitt i faste 2024-kroner. Alle tall i millioner kroner.

Nåverdi over analyseperioden	K1	K2	K3	K4
Forventningsverdi	0	0	122	0

7.4.3 Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige:

Konseptene kan også føre til øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige. De viktigste er:

- **Digitaliseringsgevinst:** Det vil trolig være noen ytterlige tidsbesparelser knyttet til å ha digital tilgjengelig aksjeeierbok (K1) eller et aksjeeierregister (K2, K3 og K4). Dette følger av at det offentlige kan innhente informasjon direkte fra aksjeeierboken/aksjeeierregisteret, uten at selskapene må behandle forespørselen.
- **Reduserte muligheter for feil.** I konsept 3 reduseres mulighetene for å gjøre feil, for eksempel i forbindelse med innlevering av aksjonærregisteroppgaven. Dette reduserer også tid brukt på å kontakte bruker støtte og få hjelp og veiledning.
- **Mer samordning:** I konsept 3 ligger det også et stort effektiviseringspotensial knyttet til felles datamodell. Dette gir mulighet for mer preutfylling i øvrige rapporteringsprosesser – som for eksempel ved konsernrapportering som i dag er svært fragmentert.

Vurdering av antall berørte

Alle aksjeselskap. 395 319 per 31.12.2023 (BR). Antall selskap vokser med 15 258 nye aksjeselskaper per år.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Virkningen er trolig liten. En viktig grunn til at virkningen vurderes som liten er at mange av selskapene vil ha sluttbrukersystemer også i nullalternativet, som reduserer digitaliseringsgevinsten i konseptene. I tillegg vil krav om innlevering av aksjonærregisteroppgaven gjennom sluttbrukersystem kunne gjøre innleveringen enklere enn i dag.

Det er et stort nyttepotensial knyttet til konsept 3, som følge av mer samordning. Dette gir mulighet for preutfylling i andre selskapsprosesser – for eksempel i forbindelse med konsernrapportering. Disse gevinstene er ikke fullt ut utforsket enda og størrelsen på gevinsten er derfor usikker. Det er også en potensiell gevinst knyttet til reduserte muligheter for feil (og dermed tid brukt til å rette feil), men størrelsen på virkningen er usikker.

Enhetsnyttene per berørt

For rapportering til myndighetene har vi gjennomgående verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnad for regnskapsførere, revisorer/regnskapsrådgivere og regnskapsmedarbeidere. Dette utgjør en årslønn på rundt 783 000 2024-kroner. Den totale arbeidskraftkostnaden inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent) blir da rundt 1 018 000 i året, eller 582 kroner i timen.



Usikkerhet og forventet utvikling over tid

Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, da den avhenger av forventet utvikling i sluttbrukersystemene i nullalternativet og hvordan selskapene vil ta disse i bruk. På bakgrunn av dette behandles virkningen som ikke-prissatt.

Det er grunn til å tro at behovet for samordning i rapporteringsprosessene for aksjeselskap vil øke i tiden fremover. Samordning og gode brukeropplevelser står høyt på den politiske agendaen og dagens rapporteringsprosess for opplysningspliktige er fragmentert og preget av dobbelrapporteringer i flere ledd.

Samlet samfunnsøkonomiske virkning av øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige

Virkningen vurderes som svært liten i konsept 1, 2 og 4, og ikke stor nok til å nå opp til liten positiv (relativt til andre virkninger). Dette skyldes at mange selskaper allerede bruker sluttbrukersystemer som tilbyr lignende digitaliseringsfordeler. Det kan imidlertid være en liten gevinst knyttet til redusert tid brukt på særlig innsynsforespørsler. For konsept 3 er *potensialet* stort på grunn av mulighet for omfattende samordning i andre prosesser gjennom en felles datamodell, som kan gi betydelige effektiviseringsgevinster. Disse gevinstene er ikke godt nok utforsket, derfor vurderer vi virkningen som liten positiv – men med et større potensial dersom konseptene optimaliseres med dette i tankene.

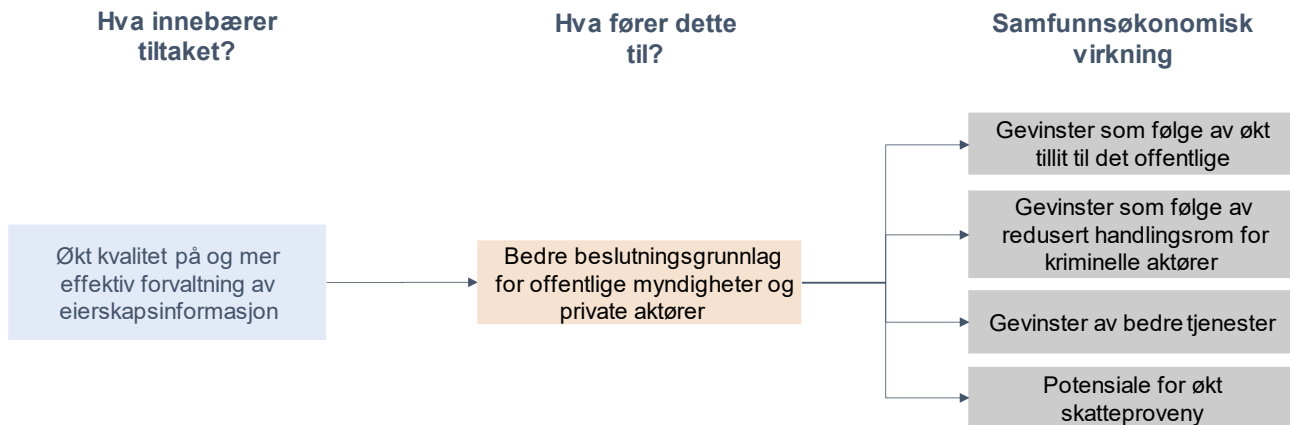
Tabell 18: Samlet vurdering av virkningen øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige

	K1	K2	K3	K4
Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: svært liten/ingen</i> <i>Enhetsverdi: 582 kroner i timen</i> Ingen virkning	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: svært liten/ingen</i> <i>Enhetsverdi: 582 kroner i timen</i> Ingen virkning	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: liten positiv</i> <i>Enhetsverdi: 582 kroner i timen</i> Liten positiv <i>Stort potensial</i>	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: svært liten/ingen</i> <i>Enhetsverdi: 582 kroner i timen</i> Ingen virkning

7.5 Virkninger som følge av økt kvalitet og mer effektiv forvaltning (E2)

Manglende kvalitet på eierskapsopplysningene er en stor utfordring i dag. I alle konsept blir kvaliteten på opplysningene vesentlig bedre enn i nullalternativet. Kvaliteten på opplysningene er en svært viktig driver for en rekke nyttevirksomheter.

Økt kvalitet på eierskapsopplysningene gir bedre beslutningsgrunnlag for offentlige myndigheter (og private aktører, hvis tilgang). Dette medfører økt tillit til det offentlige, redusert handlingsrom for kriminelle aktører, bedre tjenester til innbyggere og potensiale for økt skatteproveny (herunder skattefinansieringsgevinst). Dette vil av ulike årsaker gi samfunnsmessige gevinster, som illustrert i figuren under.



Figur 39: Årsaks-virkningskjede som viser de samfunnsøkonomiske virkningene som følger av økt kvalitet på og mer effektiv forvaltning av eierskapsinformasjon.

I det følgende beskriver vi hvordan de ulike konseptene bidrar til økt kvalitet, som er utgangspunktet for de kommende nyttevirkningene.

7.5.1 Hvordan konseptene bidrar til økt kvalitet

Oppsummert er datakvaliteten vurdert å være høyest i konsept 3. Den store kvalitetsdriveren i dette konseptet er at man legger opp til det presisjonsnivået som kreves for aksjonærbeskatningen i utvikling og innføring av felles datamodell. Dette innebærer at konsumentene får informasjon om årsaken til hendelsen (transaksjonen) og ikke bare status. I de øvrige konseptene får konsumentene en rekke statusoppdateringer, som kan settes sammen til et helhetlig bilde. Helhetstilnærmingen i konsept 3 innebærer også at opplysningspliktige rapporterer informasjon om hendelser *én* gang, noe som fjerner muligheten for inkonsistenser. Det er også mulig å argumentere for at fordi rapporteringen får direkte skattemessig konsekvens, vil motivasjonen til å rapportere riktig og nøyaktig være høyere.

For mange konsumenter vil imidlertid kvaliteten i konsept 2 være god nok. Det er få konsumenter som har behov for aksjeeierinformasjon på et slikt presisjonsnivå som det som kreves til aksjonærbeskatningsformål. Nedenfor beskriver vi ulike drivere til økt datakvalitet i konseptene mer systematisk.

Rammeverk for datakvalitet:

Datakvaliteten er vurdert langs fem ulike dimensjoner. Dimensjonene er hentet fra Skatteetatens White Paper *Rammeverk for datakvalitet* [51], som i stor grad sammenfaller med standard klassifisering av datakvalitet, herunder Digitaliseringsdirektoratets spesifisering for beskrivelse av kvalitet på datasett.¹⁰ De fem dimensjonene i Skatteetatens rammeverk er gjengitt i figuren under.¹¹

¹⁰ Se for eksempel: <https://data.norge.no/guide/veileder-quantifiable-quality>

¹¹ I denne KVUen har vi valgt å ikke benytte dimensjonen Gyldighet, da det forventes full gyldighet på all data i alle konseptene.



	K1	K2	K3	K4
Rettidighet (oppdaterte data)				
Konsistens (ingen motsigelser i dataene)				
Fullstendighet (uten mangler og gir et komplett bilde)	Mangler historiske data og eiersentrerte søk	Må sammenstille fra ulike registre for å få et komplett bilde		Må sammenstille fra ulike registre for å få et komplett bilde
Riktighet (nøyaktige og korrekte data)				
Anvendelighet (kan brukes til flere formål)				
Total vurdering kvalitet	Liten forbedring	Middels forbedring	Stor forbedring	Middels forbedring

Blir ikke løst ● Liten forbedring ● Middels forbedring ● Stor forbedring ●

Figur 40: Vurdering av datakvalitet. Dimensjonene er hentet fra Skatteetatens White Paper Rammeverk for datakvalitet [51].

Konsept 3 vurderes å gi best kvalitet langs alle de fem kartlagte dimensjonene. Gapet er størst langs dimensjonene konsistens, riktighet og anvendelighet. Konsept 2 og konsept 4 er forventet å gi nest best datakvalitet, foran konsept 1.

Konseptene scorer relativt likt på *rettidighet*, da alle konseptene har løpende oppdaterte opplysninger. Konsept 1 har noe lavere score enn øvrige konsepter på bakgrunn av at insentivene til å oppdatere informasjonen er lavere, da man ikke har lagt inn noen sanksjonsmuligheter i dette alternativet. Dette kan påvirke etterlevelsen. En felles samlet løsning der all eierskapsdata samles vil gjøre det lettere å sikre *konsistens*. Dette får vi kun i konsept 3. I de øvrige konseptene kan flere motstridende data skape forvirring om hva som er korrekt. Konsept 3 vil også gi best *kompletthet*, ved at opplysningene er sammenstilt med felles datamodell – nettopp med det formål å sikre kompletthet og sammenheng. I konsept 2 og 4 må brukere fremdeles sammenstille informasjon fra ulike registre for å få et komplett bilde. I disse konseptene mangler eksempelvis informasjon om årsak til endring i aksjeeierregisteret, og denne informasjonen må hentes inn fra Brønnøysundregistrene. *Riktigheten* i konsept 3 forventes å være høyere enn i øvrige konsepter fordi all informasjon rapporteres på et detaljert nivå rett etter hendelsen inntreffer. I de øvrige konseptene går det lenger tid fra hendelse til rapportering, som både innebærer risiko og mulighet for forglemmelser og manipulering av informasjon til egen fordel. Dette kan resultere i enkelte feil eller unøyaktigheter. Til sist vurderes konsept 3 å gi bedre anvendelighet på dataene enn det som kan realiseres i konsept 2 og 4, særlig for gruppen av aktører som har et sammensatt informasjonsbehov (kompliserte saker). Det er kun i dette konseptet de samme dataene kan brukes til flere formål. I konsept 3 hentes informasjonen inn samlet og kan også tilbys samlet til brukerne.

7.5.2 Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige

Når eierskapsdata blir mer nøyaktige og fullstendige, får myndighetene bedre informasjon, som kan styrke befolkningens tillit til det offentlige. Tilliten påvirkes hovedsakelig gjennom to ulike kanaler:

- **Direkte:** Visshet om at myndighetene har god og tilstrekkelig informasjon om aksjeeierskap kan påvirke tilliten direkte. *Visshet om åpenhet til de som trenger det.*
- **Indirekte:** Når det offentlige får bedre tilgang til opplysninger reduseres sannsynligheten for uønskede hendelser, noe som kan påvirke tilliten til det offentlige.

Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste driverne for økt tillit i konseptene (både direkte og indirekte).



Tabell 19: Oversikt over viktige drivere for tillit i konseptene. Tabellen viser hvilke aktører som berøres, hva de bruker opplysningene til, hvilke kvalitetsdimensjoner de har særlig nytte av og hvilke mellomliggende virkninger konseptene har.

Berørte aktører	Bruksområde	Vil få særlig nytte av (i hvilke tiltak)	Mellomliggende virkninger
Utføre tilsyn Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Statsforvalteren, Tolletaten m.fl.	- Tilsyn og kontroll. - Grensek kontroll, etterretning og analyse	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Kan drive mer effektiv kontroll og tilsyn - Opprettholder rettferdig konkurranse og trygge forhold
Stats- og samfunnsikkerhet NSM, Økokrim, Kommune/fylke, Politiet m.fl.	-Tilsyn og kontroll -Etterforskning -Påtalevirksomhet - Bevisførsel -Eierskapskontroll og leverandørklarering, personkontroll og sikkerhet- og adgangsklarering - Bekjempelse av kriminalitet	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	-Kan forfølge "riktigere" spor/saker - Kan bruke data til bevisførsel - Kan løse flere saker - Kan sikre verdier før de forsvinner - Bedre oversikt over bevegelser og vurdere informasjonen mot annen informasjon
Forvaltning av skatt og avgifter Skatteetaten	-Kontroll -Analyse - Innkreving	- Økt rettidighet - Økt fullstendighet - Mindre inkonsistens	- Bedre treffsikkerhet på kontroller og risikovurderinger - Riktigere skatt - Bedre innkreving av verdier fra skyldnere - Enklere å veilede brukere - Vil enklere oppdage risiko
Kommunal myndighetsutøvelse Kommune/fylke	- Saksbehandling (byggetillatelse, skjenkebevilgninger osv.)	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Kan drive mer effektiv kontroll- og tilsynsmyndighet, som kan gi økt kvalitet
Offentliges administrative oppgaver	- Saksbehandling (ansettelser, anskaffelser osv.)	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Kan drive mer effektiv kontroll- og tilsynsmyndighet, som kan gi økt kvalitet
Stønader NAV	-Behandling av stønadssøknader	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	-Fatter vedtak på riktigere grunnlag -Kan drive mer effektive vurderinger - Bedre forebygging, avdekking, utredning og anmeldelse av trygdesvindler -Redusere feilutbetalinger

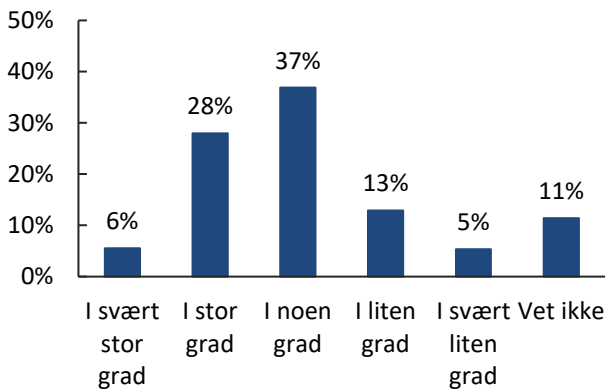
Vurdering av antall berørte

Hele befolkningen påvirkes.

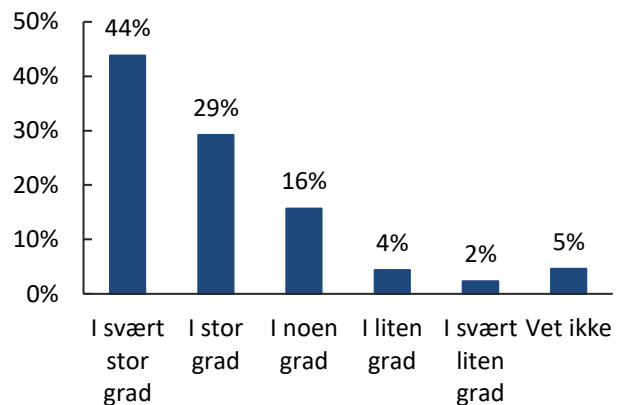


Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Virkninger treffer hele befolkningen, men tiltakets påvirkning per berørt er mer usikker. I en spørreundersøkelse vi har gjennomført til et representativt utvalg av befolkningen oppgir flertallet av befolkningen (37 prosent) at de kun i *noen grad* har tillit til at norske myndigheter vet hvilke aksjer privatpersoner og selskaper eier i dag. Dette viser at det er et potensial for at denne tilliten kan øke. Videre oppgir 73 prosent at det er *svært viktig eller viktig* for dem at myndighetene har tilgang på riktige opplysninger om hvilke aksjer privatpersoner og selskaper eier. Dette indikerer at flere opplever dette som en utfordring i dag, og at det kan være en effekt gjennom den direkte kanalen. Resultatene er illustrert i figuren under.



Figur 41: Spørsmål: I hvilken grad har du tillit til at norske myndigheter vet hvilke aksjer privatpersoner og selskaper eier i dag? N=1009. Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Skatteetaten (2024)

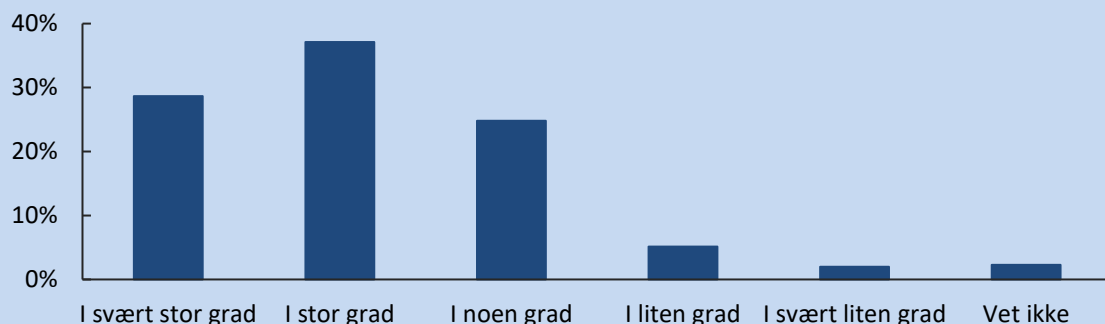


Figur 42: Spørsmål: I hvilken grad er det viktig for deg at myndighetene har tilgang på riktige opplysninger om hvilke aksjer privatpersoner og selskaper eier? N=1004. Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Skatteetaten (2024)

I spørreundersøkelsen har vi også konstruert ulike hypotetiske uønskede hendelser, som kan oppstå som følge av manglende informasjon om aksjeeierskap. Se boksen nedenfor for et eksempel og kilde [50] for mer detaljer. Resultatene viser at tilliten til det offentlige i stor grad påvirkes av slike hendelser (rundt 90 prosent oppgir at tilliten påvirkes i noen/stor/svært stor grad i alle situasjoner). Dette indikerer at det også er en effekt gjennom den indirekte kanalen.

Boks 2: Eksempel på hvordan tilliten påvirkes gjennom den indirekte kanalen av uønskede hendelser (her en negativ habilitetssak i media). Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Skatteetaten (2024).

Case: Media har avslørt at flere politikere og ansatte i en kommune eier aksjer i selskaper som de kan være med å påvirke gjennom sine jobber. Det har ikke vært kjent for innbyggerne at disse personene eier aksjer i selskapene. **I hvilken grad påvirker dette din tillit til offentlige myndigheter?**





Alle konseptene gir myndighetene bedre og mer oppdatert informasjon om aksjeeierskap. I hvilken grad man klarer å avdekke uønskede hendelser, som negative habilitetssaker eller kriminelle forhold, avhenger i stor grad av kvaliteten på eierskapsopplysningene. Denne er forventet å være størst i konsept 3, som følge av felles datamodell og samordning på tvers av ulike registre. Kvaliteten er også forventet å være bedre i konsept 2 og konsept 4, relativt til konsept 1, fordi man har mulighet for å gjøre personoppslag og finne historikk. Uønskede hender (som negative habilitetssaker o.l.) skjer likevel relativt sjeldent, noe som gjør det vanskelig å si at den indirekte virkningen er vesentlig større i konsept 3 enn i konsept 2. På bakgrunn av dette har vi gjort følgende vurdering av kvantum:

- *Konsept 1: liten positiv.* Mange blir påvirket, men virkningen per berørt er svært liten. Hovedsakelig direkte virkning.
- *Konsept 2: middels positiv.* Mange blir påvirket og virkningen per berørt er liten/middels. Virkningen er både direkte og indirekte.
- *Konsept 3: middels positiv.* Mange blir påvirket og virkningen per berørt er middels. Virkningen er både direkte og indirekte. Den indirekte virkningen (mulighet til å avdekke uønskede hendelser) er trolig større enn i de øvrige konseptene, men på bakgrunn av at slike hendelser er relativt små i kvantum skiller ikke totalvurderingen seg fra de øvrige konseptene.
- *Konsept 2: middels positiv.* Mange blir påvirket og virkningen per berørt er liten/middels. Virkningen er både direkte og indirekte.

Enhetsnyttene per berørt

Det er veldokumentert at høy tillit gir viktige samfunnsgevinster¹², som en driver for økonomisk utvikling og vekst, lavere transaksjonskostnader, lavere sosial uro og økt oppslutning om offentlig politikk og tiltak.

Spørreundersøkelsen vi har gjennomført antyder også at dette er viktig for folk, som tyder på høy enhetsverdi. 49 prosent oppgir at de opplever at åpenhet om hvem som eier aksjer i svært stor eller i stor grad er viktig for *demokratiet* – som har høy samfunnsøkonomisk verdi. Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å sette dette i en større kontekst ved å be respondentene rangere en rekke kjennetegn ved et demokratisk samfunn (herunder åpenhet om aksjeeierskap) fra viktigst til minst viktig. I denne konteksten rangeres åpenhet om hvem som eier aksjer som *nest minst* viktig.



Figur 43: Spørsmål: *Du vil nå få presentert noen kjennetegn ved et demokratisk samfunn. Vi ber deg rangere kjennetegn fra viktigst (1) til minst viktig (8) for å opprettholde et velfungerende demokrati.* Figuren viser andel som har rangert de listede karakteristikkene på siste plass. N=942. Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Skatteetaten (2024)

¹² Se for eksempel [Åpenhet og tillit - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) eller [Samfunnstillit under press](#)



Samlet gjør dette at vi vurderer enhetsverdien til middels.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Som beskrevet i problembeskrivelsen er det grunn til å tro at samfunnet beveger seg i retning av økte krav om åpenhet. Det har vært en rekke avsløringer i media de siste årene, og utfordringene knyttet til habilitet står høyt på den politiske agendaen. Samlet forventes tilliten å bli mer skjør i årene som kommer og derfor er det viktigere at informasjonen er riktig og har god kvalitet slik at man styrker troverdigheten til det offentlige.

Det er liten usikkerhet knyttet til antall berørte, men stor usikkerhet knyttet til konseptenes påvirkning på tillit. Vi vurderer at særlig effekten gjennom den indirekte kanalen er usikker, da det er krevende å anslå hvordan potensielle uønskede hendelser kan se ut og hvordan de vil påvirke befolkningen. Isolert fremstår aksjeeieropplysninger som svært viktig for befolkningen (basert på undersøkelsen), men sett opp imot andre faktorer som er viktig for et demokratisk samfunn vurderes informasjon om aksjeeieropplysninger som lite viktig av respondensene.

Samlet vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger av økt tillit til det offentlige

Samlet vurderer vi at virkningen er liten positiv i konsept 1 og middels positiv i de øvrige konseptene. Konsept 3 er forventet å ha noe større effekt enn konsept 2 og konsept 4, men hovedsakelig gjennom den indirekte kanalen (muligheten til å begrense uønskede hendelser). Fordi disse hendelsene er sjeldne og vanskelig kvantifiserbare, finner vi ikke grunnlag til å skille mellom konseptene.

Tabell 20: Samlet vurdering av virkningen gevinster av økt tillit til det offentlige

	K1	K2	K3	K4
Tillit til det offentlige	<i>Kvantum: sort</i> <i>Virkning: liten positiv</i> <i>Enhetsverdi: middels</i> Liten positiv	<i>Kvantum: sort</i> <i>Virkning: middels positiv</i> <i>Enhetsverdi: middels</i> Middels positiv	<i>Kvantum: sort</i> <i>Virkning: middels positiv</i> <i>Enhetsverdi: middels</i> Middels positiv	<i>Kvantum: sort</i> <i>Virkning: middels positiv</i> <i>Enhetsverdi: middels</i> Middels positiv

7.5.3 Gevinster av redusert handlingsrom for kriminelle aktører

At offentlige kontrollvirksomheter settes i stand til å utføre arbeidet sitt bedre, bidrar til å avdekke useriøs og kriminell virksomhet. Dette gjør handlingsrommet for useriøs og kriminell virksomhet mindre, og fører til at det blir relativt mer attraktivt å være lovlydig. Det bidrar også til bedre konkurransevilkår for lovlydige foretak. Vi unngår at mer effektive lovlydige aktører konkurreres ut av mindre effektive aktører som skaffer seg ulovlige konkurransefortrinn, og flere ressurser kanaliseres inn i den hvite økonomien.

Redusert handlingsrom for kriminelle aktører (herunder aktører som kan utfordre nasjonal sikkerhet) kan også ha konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser. Redusert risiko på dette området kan medføre redusert sannsynlighet for tap av verdier ved bortfall av varer, tjenester eller kompetanse, fremmede staters uønskede tilgang til kunnskap, teknologi eller eiendom, eller at investeringen kan brukes til å påvirke beslutningstakere. Dette gjelder særlig utenlandske aktører.

Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste driverne av virkningen:



Tabell 21: Oversikt over viktige drivere for redusert handlingsrom for kriminelle aktører i konseptene. Tabellen viser hvilke aktører som berøres, hva de bruker opplysningene til, hvilke kvalitetsdimensjoner de har særlig nytte av og hvilke mellomliggende virkninger konseptene har.

Berørte aktører	Bruksområde	Vil få særlig nytte av (i hvilke tiltak)	Mellomliggende virkninger
Utføre tilsyn Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Statsforvalteren, Tolletaten m.fl.	- Tilsyn og kontroll. - Vurdere innsidehandel og markedsmanipulasjon, og brudd på regler om meldeplikt, flaggeplikt og shortsalg - Fusjonskontroll og forbudsbestemmelser - Grensekontroll, etterretning og analyse	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Kan drive mer effektiv kontroll og tilsyn - Kan løse flere saker - Settes bedre i stand til å identifisere aktører som ikke opptrer i tråd med relevant regelverk - Opprettholder rettferdig konkurranse og trygge forhold
Stats- og samfunnsikkerhet NSM, Økokrim, Kommune/fylke, Politiet m.fl.	-Tilsyn og kontroll -Etterforskning -Påtale-virksomhet - Bevisførsel -Eierskaps-kontroll og leverandør-klarering etter sikkerhetsloven -Personkontroll og sikkerhet- og adgangs-klarering - Bekjempelse av kriminalitet	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	-Kan forfølge "riktigere" spor/saker, - Kan bruke data til bevisførsel - Kan løse flere saker - Kan sikre verdier før de forsvinner - Kan enklere kartlegge nettverk
Forvaltning av skatt og avgifter Skatteetaten	-Kontroll -Analyse - Innkreving	- Økt rettidighet - Økt fullstendighet - Mindre inkonsistens	- Identifisere risiko - Rapportere risiko til Økokrim og Akrim - Kan se historikk i overdragelser på en annen måte enn i dag
Stønader NAV	-Behandling av stønadssøknader	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Bedre forebygging, avdekking, utredning og anmeldelse av trygdesvindler -Redusere feilutbetalinger

Vurdering av antall berørte

Som illustrert i tabellen over er det en rekke offentlige myndigheter som benytter seg av eieropplysninger, og som kan få økt kvalitet i beslutningsgrunnlaget deres. Hele samfunnet påvirkes av at handlingsrommet for kriminelle aktører blir mindre.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte



Konseptene påvirkning på befolkningen avhenger i stor grad av konseptenes verdi for offentlige myndigheter, og i hvilken grad myndighetene klarer å ta bedre beslutninger basert på informasjonen. Konsept 3 er forventet å gi høyest verdi for offentlige myndigheter, på bakgrunn av økt rettidighet og økt riktighet. Riktigheten er forventet å bli særlig høy i konsept 3, fordi selskapene pålegges umiddelbar og detaljert rapportering som en del av selskaphendelsen. Forskjellen i riktighet mellom konsept 3 og øvrige konsepter vil også øke verdien av dataene som bevis i rettsprosesser, og øker dermed anvendeligheten for de tyngste kontrolletatene, herunder Økokrim. I konsept 3 vil også samtlige selskaper få en forenklet rapportering til Register over reelle rettighetshavere (RRH), som vil føre til økt etterlevelse i rapporteringen og økt kvalitet på informasjonen i RRH. Kartlegging av reelle rettighetshavere er en viktig del av antihvitvaskingsarbeidet som blant andre finansinstitusjoner er underlagt. Konsept 2, 3 og 4 gir også offentlige myndigheter diskret tilgang til opplysninger, som er en viktig del av å redusere handlingsrommet for kriminelle aktører. Med diskret tilgang til opplysninger blir det vanskeligere for selskaper med onde hensikter å skjule eller endre opplysninger eller iverksette andre tiltak basert på mistanke om granskning.

Samlet vurderer vi derfor at konsept 3 er forventet å ha størst positiv virkning, mens konsept 2 og 4 har trolig mindre positiv virkning. Størrelsen på virkningen begrenses imidlertid av at kun offentlige myndigheter får tilgang og at konseptene i begrenset grad legger opp til dataflyt på tvers av relevante aktører (for eksempel gjennom mulighet for felles flagging av risiko). Her er det et stort potensial. *Det ligger også en stor potensiell gevinst dersom man gir presse, aktører som er underlagt hvitevaskingsregelverk og næringsliv tilgang. Informasjon fra aksjeeierregisteret vil både sette disse aktørene bedre i stand til selv å vurdere seriositeten til potensielle handelspartnere selv og varsle om kritikkverdige forhold til kontrolletatene. Dette er nærmere beskrevet under realopsjoner.*

Enhetsnyttene per berørt

Tiltaket er forventet å forebygge økonomisk kriminalitet, som har **høy enhetsverdi**. Redusert handlingsrom for kriminelle aktører kan føre til besparelser i rettssystemet og hos kontrollatater, bedre konkurransevilkår, gi bedre sikkerhet for samfunnet og økt skatteproveny. En varig reduksjon i økonomisk kriminalitet kan ha langsiktige positive effekter på samfunnet, som økonomisk vekst.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet:

Det er stor usikkerhet til størrelsen på virkningen, men liten usikkerhet knyttet til fortegnet. Størrelsen på virkningen avhenger i stor grad av hvordan og på hvilken måte offentlige myndigheter tar informasjonen i bruk i konseptene. Hvis informasjonen kun benyttes inn i de samme prosessene som i dag (men med noe bedre kvalitet) vil virkningen være relativt beskjeden, men hvis kvalitetshevingen fører til endringer i arbeidsprosesser (nye måter å jobbe på) vil virkningen potensielt kunne være mye større. Dette er diskutert i kapittel 7.9 Realopsjoner.

Som beskrevet i problembeskrivelsen går vi i retning av stadig mer økonomisk kriminalitet, der kompliserte eierstrukturer blant annet brukes for å skjule økonomisk kriminalitet. Dette tilsier at behovet for tiltak som reduserer handlingsrommet vil øke over tid.

Samlet samfunnsøkonomisk vurdering av gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører

Konsept 1 har ingen virkning fordi det innebærer minimal forbedring fra dagens tilstand. Det vil eksempelvis være krevende å kontrollere hvorvidt «ingen endring» i den digitale aksjeeierboken betyr at det faktisk ikke har skjedd noen endring eller om det kun er (bevisst) manglende oppdatering. Endringen i konsept 1 vil altså i liten grad styrke myndighetenes evne å kontrollere og avdekke regelbrudd og andre ulovligheter nevneverdig. Konsept 2 og 4 har en liten positiv virkning fordi det blir enklere å se sammenhenger gjennom



personsentrerte søk og historikk – samt mulighet for diskret tilgang. Konsept 3 har middels positiv virkning på grunn av høyere rettidighet og riktighet enn de øvrige konseptene.

Tabell 22: Samlet vurdering av virkningen gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører

	K1	K2	K3	K4
Gvinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører	<i>Kvantum: middels/stort</i> <i>Virkning: ingen/ubetydelig</i> <i>Enhetsverdi: høy</i> Ingen virkning	<i>Kvantum: middels/stort</i> <i>Virkning: liten positiv</i> <i>Enhetsverdi: høy</i> Liten positiv	<i>Kvantum: middels/stort</i> <i>Virkning: middels positiv</i> <i>Enhetsverdi: middels</i> Middels positiv	<i>Kvantum: middels/stort</i> <i>Virkning: liten positiv</i> <i>Enhetsverdi: høy</i> Liten positiv

7.5.4 Gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggere og næringslivet

Med bedre kvalitet på og tilgjengelighet til aksjeeieropplysninger kan offentlige myndigheter levere bedre tjenester til innbyggerne og næringslivet. Dette handler om at innbyggere får riktiger og raskere behandling av saker knyttet til skatt og avgifter og offentlige- og kommunale saker. Det kan både handle om at innbyggere kan bruke mindre tid på oppfølging av disse sakene, men også at de får riktiger behandling som kan medføre andre gevinster innenfor produktivitet eller liknende (eksempelvis at en prosess slipper å stoppe opp og redusere produktiviteten).

Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste driverne for bedre tjenester til innbyggere og næringsliv

Tabell 23: Oversikt over viktige drivere for bedre tjenester i konseptene. Tabellen viser hvilke aktører som berøres, hva de bruker opplysningene til, hvilke kvalitetsdimensjoner de har særlig nytte av og hvilke mellomliggende virkninger konseptene har.

Berørte aktører	Bruksområde	Vil få særlig nytte av (i hvilke tiltak)	Mellomliggende virkninger
Forvaltning av skatt og avgifter Skatteetaten	-Kontroll -Analyse - Innkreving	- Økt rettidighet - Økt fullstendighet - Mindre inkonsistens	- Riktiger skatt - Enklere å veilede brukere til å rapportere riktig
Kommunal myndighetsutøvelse Kommune/fylke	- Saksbehandling (byggetillatelse, skjenkebevilgninger osv.)	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Redusert saksbehandlingstid - Riktiger saksbehandling
Offentliges administrative oppgaver	- Saksbehandling (ansettelser, anskaffelser osv.)	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Redusert saksbehandlingstid - Riktiger saksbehandling
Stønader NAV	-Behandling av stønadssøknader	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Redusert saksbehandlingstid - Riktiger vedtak -Færre feilutbetalinger
Statistikk og forskning SSB	-Rapportere statistikk	- Økt riktighet - Økt fullstendighet	- Redusert sannsynlighet for feil i statistikk.

Vurdering av antall berørte

Med utgangspunkt i formålene beskrevet over har vi kartlagt følgende forhold som indikerer kvantum:



Tabell 24: Oversikt over forhold som belyser potensielt kvantum av gevinster som følge av bedre tjenester.

Berørte aktører	Antall berørte (estimat)
Forvaltning av skatt og avgifter Skatteetaten	Eieropplysninger brukes til vurdering av utleggspant, refusjon og kontroller. Det er identifisert om lag 100 000 saker der eierskapsopplysninger <i>kan</i> være aktuelle, men faktisk bruk er vesentlig lavere.
Kommunal myndighetsutøvelse Kommune/fylke	Det er krevende og vurderer det totale behovet for aksjeeieropplysninger i kommunene. Det er eksempelvis behov for aksjeeieropplysninger i alle serverings- og skjenkebevilgninger. Dette utgjør om lag 2.000 saker i året.
Offentliges administrative oppgaver	Det er krevende og vurderer det totale behovet for aksjeeieropplysninger i utføring av administrative oppgaver i det offentlige.
Stønader NAV	I NAV brukes opplysningene til vurdering av permitteringssaker, søknader om dagpenger under etablering og ved søknad om forskutterte lønnsгарantier. I både permitteringssaker og dagpengesaker er det kun et fåtall av tilfellene hvor det er behov for aksjeeieropplysninger. <ul style="list-style-type: none">• Permitteringssaker: Et omtrentlig estimat vil være færre enn 5 prosent av alle permitteringssaker. I 2023 behandlet NAV 48 111 permitteringssaker, hvorav 36 321 saker førte til innvilgelse.• Dagpenger: Trolig lavere enn 10% av alle etableringssaker. Antall etableringssaker per år har vi ikke tall på, men det er til enhver tid ca. 600 til 850 personer som har ordningen.• Lønnsгарantimidler: Aksjeeieropplysninger må sjekkes i alle saker. I 2023 behandlet NAV 3 695 saker om lønnsгарantimidler, hvorav 2 363 saker førte til innvilgelse.
Statistikk og forskning SSB	Hele befolkningen har nytte av bedre statistikk da det brukes på ulike samfunnsnivå til å blant annet ta beslutninger, til forskningsformål mm.

Tabellen sier noe om hvor mange som vil kunne få en direkte virkning, men en større del av befolkningen vil få en indirekte virkning. Dersom kommunene eksempelvis kan behandle søknader om skjenkebevilling raskere, vil det frigjøre kapasitet som kan redusere saksbehandlingstiden på andre områder.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Virkningen kommer hovedsakelig i form av redusert saksbehandlingstid, dokumentasjonsbyrde og tid brukt på å korrigere feil. En av de offentlige myndighetene oppgir eksempelvis at dårlig kvalitet på tjenestene kan føre til at flere opplysninger må forelegges brukere for å sikre at de er korrekte. Dette skaper merarbeid for både saksbehandler og bruker som må fremskaffe dokumentasjon dersom opplysningene saksbehandler har forelagt, ikke stemmer. I konseptene vil offentlige myndigheter i mange tilfeller kunne sjekke opplysningene direkte i aksjeeierregisteret, uten å måtte involvere bruker. Denne effekten er særlig stor i konsept 3. I de øvrige konseptene kan det være inkonsistenser og offentlige myndigheter må gjøre en større sammenstillingsjobb – hvor det kan være aktuelt å involvere bruker.



Dårlig kvalitet kan også resultere i at vedtak blir fattet på uriktig grunnlag. Dette kan føre til lengre prosesser ved at vedtak påklages og bruker må fremskaffe dokumentasjon han/hun mener er korrekt. Dårlig kvalitet på tjenestene kan føre til økt dokumentasjonsbyrde for bruker og noe økning i saksbehandlingstid.

I tillegg vil konseptene kunne føre til at informasjon blir behandlet på en mer helhetlig måte, som kan gi økt likebehandling av brukerne. Når man samordner informasjon øker også muligheten for å automatisere vurderinger, som vil styrke likebehandling av brukere ytterligere.

Det er krevende å vurdere hvor stor virkningen er, men nye regler om innsyn vil trolig redusere saksbehandlingstiden på en rekke områder der det er behov for aksjeeieropplysninger. Dette begrenser virkningen. Den største gevinsten er forventet å komme i form av færre feil, både i utbetalinger, vedtak, statistikk og skattegrunnlag – som reduserer dokumentasjonsbyrden for bruker og tidsbruk knyttet til korrigerende av feil.

Enhetsnyttene per berørt

Alternativkostnadsprinsippet skal legges til grunn for verdsetting av tidsbesparelser. Det vil si at verdien avhenger av om det er fritid eller arbeidstid som spares. Arbeidstid verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved *brutto* reallønnskostnader. *Netto* reallønn benyttes som verdi på fritid. For fritid utgjør dette om lag 290 kroner per time og for arbeidstid utgjør dette 517 kroner per time.¹³

For andre kvalitetsvirkninger, som likebehandling av brukere, er det vanskelig å anslå en konkret verdi. Likebehandling er viktig for å sikre at innbyggere får like mulighet til å delta og bidra. Dette har igjen samfunnsøkonomiske verdier i form av mer stabil og produktiv økonomi og samfunnsutvikling.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på virkningen, men liten usikkerhet knyttet til fortegnet. Hvorvidt aksjeeierregisteret faktisk resulterer i bedre tjenester, avhenger i stor grad av hvordan myndighetene tar informasjonen i bruk. Hvis informasjonen kun benyttes inn i de samme prosessene som i dag (men med noe bedre kvalitet) vil virkningen være relativt beskjeden, men hvis kvalitetshevingen fører til endringer i arbeidsprosesser (nye måter å jobbe på) vil virkningen potensielt kunne være mye større. Dette er diskutert i kapittel 7.9 Realopsjoner.

Samlet samfunnsøkonomisk vurdering av gevinster som følge av bedre tjenester

Samlet vurderer vi at det er ingen virkning i konsept 1, fordi det er liten forskjell fra nullalternativet i konsept 1. Den største gevinsten er forventet å komme i form av færre feil, både i utbetalinger, vedtak, statistikk og skattegrunnlag – som reduserer dokumentasjonsbyrden for bruker og tidsbruk knyttet til korrigerende av feil. Denne gevinsten vurderes å være høyere i konsept 3 enn i de øvrige konseptene. Dette gir følgende vurdering:

Tabell 25: Samlet vurdering av virkningen gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggere og næringsliv

	K1	K2	K3	K4
Gevinster som følge av bedre	<i>Kvantum: Middels Virkning: ingen/svært liten</i>	<i>Kvantum: Middels Virkning: liten positiv Verdi: middels (tid: 290/517 kr/time)</i>	<i>Kvantum: Middels Virkning: middels positiv</i>	<i>Kvantum: Middels Virkning: liten positiv Verdi: middels (tid: 290/517 kr/time)</i>

¹³ Gjennomsnittslønn 2023: 676 320 (SSB), inflasjonsjustert med 2,9 prosent til 2024 kroner.

Gjennomsnittsskatt: 27 prosent – anslag basert på gjennomsnittslønn og Skatteetatens skattekalkulator
Påslag sosiale utgifter: 30 prosent – vårt anslag (standard forutsetning)



tjenester til innbyggere og næringslivet	Verdi: middels (tid: 290/517 kr/time) Ingen virkning	Liten positiv	Verdi: middels (tid: 290/517 kr/time) Middels positiv	Liten positiv
--	---	---------------	--	---------------

7.5.5 Potensiale for økt skatteproveny

Det er identifisert potensiale for økt skatteproveny på flere områder. Gevinstene henger særlig sammen med moderniseringen av aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret) og integrasjoner mot nytt aksjeeierregister. Det er også identifisert en rekke nye forretningsbrukstilfeller, herunder bedre identifisering av utenlandske aktører – som vil kunne gi en potensiell provenyvirkning. I vurderingen av nyttevirksomheter knyttet til potensiale for økt skatteproveny kan vi skille mellom:

- **Økt proveny fra utenlandske aktører (kildeskatt).** Hvert år er det betydelige summer som går tapt knyttet til innkreving av kildeskatt. Økt proveny fra utenlandske aktører har en direkte samfunnsøkonomisk virkning, samt en positiv skattefinansieringskostnad.
- **Økt proveny fra norske aktører.** Det er også en potensial for økt proveny fra norske aktører, blant annet innenfor tung innkreving og fra kriminelle aktører (kan finne verdier man ikke fant tidligere). Økt proveny fra norske aktører er ikke den samfunnsøkonomisk virkning i seg selv, men en overføring fra skattebetaler til staten. Økte skatteinntekter gir imidlertid et positivt nettobidrag til offentlige budsjetter, og dermed en redusert skattefinansieringskostnad (20 prosent). Denne reflekter at man kan redusere andre vridende skatter og avgifter i andre deler av økonomien.

Vurdering av antall berørte

Hele befolkningen påvirkes av økt skatteproveny, da økte skatteinntekter gir et positivt bidrag til offentlige budsjetter.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Det er krevende å vurdere potensiale for økt proveny, fordi man ikke vet hvor mye som går tapt i dag. I samtaler med aktører i Skatteetaten har vi avdekket følgende størrelsesordener:

- **Potensielt stor nyttevirksomhet på kildeskatt-området,** men konseptene våre løser ikke alt. Det er identifisert et potensiale på 2 milliarder årlig i skatt (faktisk tap på området). Utfordringene er særlig knyttet til utenlandske eierstrukturer og forvalterkonti – som våre konsept i liten grad adresserer.
- **Trolig begrenset nytte på innkreivingsområdet.** I teorien vil man kunne oppdage verdier før de blir borte og færre saker må slettes på bakgrunn av feilaktige opplysninger på utleggstidspunktet. I praksis er det nok sjeldent en skyldner som ikke ser ut til å ha noen verdier, faktisk har skjulte aksjer.
- **Noe potensiale fra (øvrige) kriminelle aktører og aktører som gjør feil.** Det kan også være mulig å redusere annen ulovlig virksomhet som påvirker statens budsjetter (for eksempel trygdesvindler) og redusere mulighet for feil (for eksempel i skattemeldingen). Omfanget av dette er ukjent.

Enhetsnytt per berørt

Økt proveny fra utenlandske aktører bidrar direkte til offentlige budsjetter, mens proveny fra norske aktører har en positiv skattefinansieringsgevinst på 20 prosent av ny provenyinntekt.

Vurdering av usikkerhet og utvikling over tid

Det er stor usikkerhet knyttet til virkningen, men liten usikkerhet knyttet til fortegnet på virkningen. Usikkerheten drives særlig av at det mangler kunnskap om hvor mye som unndras i dag (trolig store mørketall). I tillegg er de største utfordringene knyttet til kompliserte eierstrukturer ut av landet (gjennom forvalterkonti), som konseptene i liten grad adresserer. Det er likevel grunn til å tro at konseptene vil gi en forbedring (særlig for norske aktører).



Samlet samfunnsøkonomisk vurdering av potensiale for økt skatteproveny

Vi har gjennomført flere eksempelberginger (med stor usikkerhet) som illustrere potensiell størrelsesorden på virkningen:

- **Proveny fra utenlandske aktører (kildeskatt):** Hvert år utbetales om lag 180 milliarder i utbytte til utenlandske aktører. Anta at 10 prosent av dette går til aktører hvor det skal innkreves skatt. Dette gir et grunnlag på om lag 18 milliarder. Anta at det skal trekkes ca. 15 prosent skatt av dette grunnlaget. Dette gir skatteproveny på om lag 3 milliarder. Anta at vi, med utgangspunkt i økt kvalitet på eierskapsinformasjon, kan kreve inn mellom 1 og 10 prosent mer. *Det gir 30-300 millioner i proveny hvert år. Medregnet skattefinansieringskostnad (gevinst) gir dette en gevinst på 36-360 millioner kroner i året.*
- **Økt proveny fra formue- og inntektsskatt:** Skatteinntektene utgjør omtrent 50 milliarder¹⁴ i året. Antar at med økt kvalitet er det mulig å kreve inn mellom 1 promille og 1 prosent mer i skatt. Dette utgjør mellom 50 og 500 millioner. Dette gir en skattefinansieringsgevinst (20 prosent) på mellom 8 og 80 millioner kroner per år.
- **Økt proveny fra tung innkreving:** Anta at det er 5 milliarder i året i Skatteetaten som går til tung innkreving. Antar at med økt kvalitet og tilgjengelighet er det mulig å hente inn 1 prosentpoeng mer av dette potensialet. Dette gir økt proveny på 50 millioner kroner, som gir en skattefinansieringsgevinst (20 prosent) på 10 millioner kroner årlig.

Det er imidlertid såpas stor usikkerhet i disse forutsetningene at det er krevende å vurdere kvantum. Samlet gjør det at vi vurderer virkningen som positiv, men ikke har informasjon nok til å vurdere omfang.

Tabell 26: Samlet vurdering av virkningen potensiale for økt skatteproveny

	K1	K2	K3	K4
Potensiale for økt skatteproveny	Ingen virkning. <i>Ikke lagt inn nye forretningsbrukstilfeller i konsept</i>	Positiv virkning. <i>Uklart omfang.</i>	Positiv virkning. <i>Uklart omfang.</i>	Positiv virkning. <i>Uklart omfang.</i>

7.5.6 Usikkerhet i kvalitet

Usikkerhet tilknyttet hver virkning er vurdert under beskrivelsene av de respektive virkningene, men det er noen usikkerhetselementer innenfor kvalitet som går på tvers av virkningene og løftes her.

Det er gjennomført en forenklet usikkerhetsanalyse på ikke-prissatte virkninger, der vi særlig har vurdert usikkerhet i virkningene som følge av økt kvalitet. Økt kvalitet er grunnlaget for en rekke av nyttevirkningene og dersom kvalitetsøkningen avviker fra det som er forutsatt i analysen vil dette ha stor påvirkning på vurderingene. Overordnet vurderte vi usikkerhet knyttet til:

- Hvorvidt datakvaliteten blir som vi har forutsatt i konsept 3
- Hvorvidt den økte datakvaliteten faktisk tas ut i bedre beslutninger
- Hvorvidt forskjellene mellom konseptene blir som vi har forutsatt (liten forbedring i K1, middels forbedring i K2 og K4 og stor forbedring i K3).

¹⁴ Se vedlegg H for informasjon om dette estimatet



Prosjektgruppen vurderte at det var relativt liten usikkerhet knyttet til hvorvidt opplysningene vil få den kvaliteten vi har forutsatt i konsept 3. Særlig forbedringen i konsistens og anvendelighet ble vurdert å være svært sannsynlig og en viktig driver for at vi får en stor forbedring i datakvalitet i konsept 3. Det ble vurdert å være noe større usikkerhet knyttet til etterlevelse og misbruk av eventuelle smutthull, som vil gi seg utslag i rettidighet, fullstendighet og riktighet. Dette kan redusere kvalitet noe, men ble ikke vurdert å være store usikkerhetsfaktorer.

Det ble derimot vurdert å være noe større usikkerhet knyttet til hvorvidt myndighetene faktisk benytter informasjonen til å ta bedre beslutninger. Dette henger i stor grad sammen med hvor tilgjengelig informasjonen er og hvor enkelt det er å bruke denne informasjonen inn i egne systemer og prosesser. Helt åpen tilgang (uten innlogging) vil gjøre det svært enkelt. Det å åpne for allmennheten kan også bidra til en potensiell oppside – ved at mer bruk genererer transparens. Dette er nærmere beskrevet under realopsjoner. Et annet viktig nyttepremiss er at brukerne av informasjonen har tillit til datakvaliteten. Denne tilliten vurderes å være særlig høy i konsept 3, fordi felles datamodell sikrer at man unngår inkonsistenser og har en felles sannhet. Konseptene skiller seg også mellom hvorvidt eierskapsinformasjonen skal lagres i ett eller flere private løsninger/registre (konsept 1 og 4) eller i et offentlig register (konsept 2 og 3). Nordmenns tillit til offentlige institusjoner er generelt høy, og undersøkelser gjennomført av blant andre Datatilsynet viser at folk har høyere tillit til offentlige enn private aktører når det kommer til behandling av personopplysninger. Dette ser vi også i brukerkartleggingen, der flere offentlige myndigheter er usikre på om det er hensiktsmessig og trygt at disse opplysningene skal forvaltes i privat regi. Særlig representanter for de tunge kontrolletatene, som blant annet bruker eierskapsdata til bevisførsel i retten, oppgir i intervjuer at denne type data har høyere verdi for dem om den kommer fra et offentlig register, enn om den samme informasjonen kommer fra en privat aktør. I analysen har vi forutsatt at nytten vil være *lik* uavhengig av om registeret er i offentlig eller privat register, da vi har lagt til grunn at konseptene utformes på en slik måte at sikkerheten og troverdigheten til dataene er lik. Dersom offentlige myndigheter har mindre tillit til dataene i privat regi, vil dette kunne redusere nyttevirkingene i konsept 4.

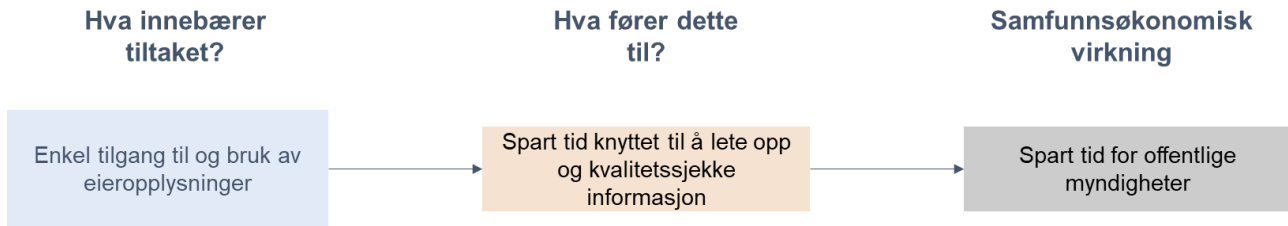
Til sist ble det vurdert usikkerhet i vurderingene av forskjellene mellom konseptene. Her er det særlig to sentrale usikkerhetselementer som kan påvirke vurderingene:

- **Skepsis til å ha registeret i privat regi:** Dersom tilliten til opplysningene reduseres som følge av at registeret er i privat regi vil dette føre til at nyttevirkingene i konsept 4 reduseres, og at konsept 2 blir mer lønnsomt enn konsept 4.
- **Mulighet for at leverandører av sluttbrukersystemer utvikler samordnede tjenester i konsept 2 og 4.** Det er en mulighet for at leverandører av sluttbrukersystemer utvikler nye samordnede løsninger også i konsept 2 og 4. Dette vil i så fall redusere forskjellen mellom konsept 2, 3 og 4 på nyttesiden.

7.6 Virkninger av enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter (E3)

7.6.1 Spart tid for offentlige konsumenter

Offentlige konsumenter/myndigheter har behov for informasjon om hvem som eier aksjer og når til ulike formål. Informasjon om eierskap brukes blant annet til å tildele og kontrollere utøvelsen av serverings- og skjenkebevillinger, utbetaling av dagpenger, etterretningsformål og forvaltning og innkreving av skatt. Med et felles register vil offentlige myndigheter som har behov for aksjeeierinformasjon spare tid på å innhente, kvalitetssjekke og sammenstille den informasjonen de har behov for (se tabell 19, 21 og 23 for eksempler på hva informasjonen brukes til).



Figur 44: Årsaks-virkningskjede som viser de samfunnsøkonomiske virkningene som følger av enkel tilgang til og bruk av eieropplysningene

Vurdering av antall berørte

Kartleggingsrapporten fra 2023 [1] viser at eierskapsopplysninger er viktig for flere offentlige myndigheter. Kartleggingen baserer seg på innspill fra om lag 30 statlige myndigheter, flere kommuner og fylkeskommuner. 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 sektorovergripende. Eksempel på det siste er administrative oppgaver knyttet til anskaffelser, habilitetsvurderinger ved ansettelse som er felles for flere myndigheter. Dette indikerer at antall berørte aktører potensielt er høyt.

Med utgangspunkt i denne kartleggingen har vi forsøkt å tallfeste antall saker innenfor de formål og oppgaver som ble identifisert i rapporten. Disse er oppsummert i tabellen nedenfor. Vi gjør oppmerksom på at tabellen inneholder anslag for antall saker hvor eieropplysninger *kan være aktuelt* og antagelig er antall saker hvor opplysningene faktisk brukes lavere. For eksempel oppgir NAV at de bruker eieropplysninger i 1-6 prosent av deres saker. For andre formål, for eksempel anskaffelser eller ansettelse, er bruksandelen vesentlig høyere. I vurdering av serverings- og skjenkebevilgninger er eierskapsinformasjon alltid nødvendig. Vi viser til vedlegg C for mer detaljer om anslagene.

Tabell 27: Oversikt over identifiserte saker der aksjeeieropplysninger *kan* være aktuelt. Merk at faktisk bruk trolig er vesentlig lavere. Se vedlegg C for mer informasjon om anslagene.

Saker	Anslag	Områder:
Antall kommunale saker	140 000	Serverings- og skjenkebevilgninger, ansettelse, habilitetsvurderinger, saker i kommunestyret, beredskap og plan og bygg
Antall statlige saker	480 000	Statlige ansettelse, tilsyn, sikkerhetsklareringer, etterforskningen, utbetaling av dagpenger
Antall offentlige anskaffelser kommune og stat	90 000	
Totalt antall saker: 710 000		



Hvis vi anslår at eieropplysninger i gjennomsnitt brukes i 10 prosent av de identifiserte sakene, utgjør det om lag 71 000 saker i året som potensielt kan løses raskere enn i dag. Det må også presiseres at det trolig er et stort underforbruk av aksjeeieropplysninger i dag. For eksempel forteller flere miljøer i Skatteetaten at de gjerne skulle brukt eieropplysninger i flere saker enn de gjør i dag, men kvier seg for å gjøre det på bakgrunn av manglende kvalitet.

I tillegg er det 22,6 årsverk i Skatteetaten som jobber med aksjeeieropplysninger i Aksjonærregisteret som potensielt kan få en effektiviseringsgevinst i konseptene.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Det er forventet at konseptene har liten til middels effekt på tidsbruken i offentlig sektor. Hovedårsaken til dette er at mange aktører i dag bruker Proff.no og andre informasjonstilretteleggere/tilbydere til å innhente informasjon. For disse aktørene vil den største forbedringen komme i form av kvalitet, ved at de får oppdaterte og kvalitetssikrede opplysninger i konseptene. Virkningen begrenses også av forventet utvikling i nullalternativet, der mange selskaper trolig vil benytte digitale aksjeeierbøker som forenkler innsynsprosessen. Vi vurderer likevel at det kan være en liten tidsbesparelse i konsept 2, 3 og 4 på bakgrunn av mulighet til å gjøre eiersentrerte søk og se historikk. I komplekse saker med sammensatt informasjonsbehov vil det trolig være en større tidsbesparelse i konsept 3, som følge av felles datamodell og konsistens på tvers av ulike registre. I konsept 3 vil også dataene ha større troverdighet, som trolig reduserer tid bruk på kvalitetssjekker. Vi vurderer derfor at konseptene har følgende påvirkning på effektiviteten i offentlig sektor:

- Konsept 1: ingen/svært liten forbedring
- Konsept 2: liten forbedring
- Konsept 3: middels forbedring
- Konsept 4: liten forbedring

Enhetsnyttene per berørt

For offentlige myndigheter har vi verdsatt tid til et gjennomsnitt av lønnskostnader for ulike yrkeskategorier, i både kommune og statsforvaltning.¹⁵ Dette utgjør en årslønn på rundt 683 000 2024-kroner¹⁶. Den totale arbeidskraftkostnadens inkludert overhead (arbeidsgiveravgift og andre relevante kostnader, her satt til 30 prosent) blir da rundt 888 000 i året, eller 507 kroner i timen.

Vurdering av utvikling over tid og usikkerhet

Det er stor usikkerhet knyttet til virkningen, både i antall saker, tid brukt per sak i nullalternativet og forventet tidsbesparelse i konseptene. Virkningen behandles derfor som ikke-prissatt.

Vi har identifisert et høyt potensielt kvantum der aksjeeieropplysninger kan være aktuelt (rundt 700 000 saker), men innsiktsarbeidet vi har gjennomført indikerer at bruken i dag er begrenset – blant annet på bakgrunn manglende kvalitet og tilgjengelighet. Det er grunn til å tro at antall saker der det er behov for aksjeeieropplysninger vil øke i tiden fremover, både på grunn av vekst i antall selskaper og på grunn av økte krav om åpenhet.

Samlet samfunnsøkonomisk virkning av spart tid for offentlige konsumenter

Vi har gjennomført flere eksempelberegninger med ulike forutsetninger, for å illustrere mulig størrelsesorden på nyttevirkningene per år. Disse gjengitt i vedlegg H. Hvis vi for eksempel antar at man kan spare 15 min i

¹⁵ Realister, sivilingeniører mv., Rådgivere innen økonomi, administrasjon og salg, Juridiske, samfunnsvitenskapelige og humanistiske yrker, Medarbeidere innen økonomi, administrasjon og salg, Kontormedarbeidere.

¹⁶ Lønnstatistikk fra SSB



71 000 saker i offentlig sektor utgjør det en årlig gevinst på 9 millioner kroner. Over analyseperioden gir dette en nyttevirkning på omtrent 65 millioner kroner i nåverdi. Vi har også gjennomført noen eksempelberginger for ulike oppgaver i offentlig sektor, som trolig kan gjennomføres mer effektivt.¹⁷

Ansettelse i offentlig sektor:

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 [1]. Det gjennomføres om lag 86 000 ansettelse i stat og kommune årlig (se vedlegg C). Anta at det er nødvendig å sjekke habilitet i 10 prosent av tilfellene og at man kan spare 15 minutter per vurdering. Dette utgjør en besparelse på om lag 1 millioner kroner per år og en nyttevirkning på om lag 7,9 millioner kroner i nåverdi over analyseperioden.

Anskaffelse i offentlig sektor

I forbindelse med anskaffelse har mange offentlige myndigheter behov for informasjon om aksjeeieropplysninger. 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, seriøsitsvurderinger knyttet til skatteformål mv, økonomiske evner i kontraktsgjennomføringen og sikkerhetsvurderinger [1]. Det er omtrent 23 000 anskaffelse årlig (se vedlegg C). Anta at det er om lag 4 tilbydere per anskaffelse og at aksjeeieropplysninger sjekkes i omtrent 10 prosent av anskaffelsene. Anta videre at man kan spare 15 minutter per anskaffelse. Dette utgjør en besparelse på omtrent 1,2 millioner kroner i året og en nyttevirkning på omtrent 8,4 millioner kroner i nåverdi over analyseperioden

Skjenkebevilling:

Aksjeeieropplysninger brukes blant annet av kommunene til å tildele og kontrollere utøvelsen av serverings- og skjenkebevillinger. Det er omtrent 8500 steder med skjenkebevillinger i Norge, som skal fornyes hvert 4 år. Anta at man med et nytt register kan spare 15 minutter per vurdering (2000 i året). Dette utgjør en besparelse på omtrent 0,25 millioner kroner i året og en nyttevirkning på omtrent 1,8 millioner kroner i nåverdi.

Samlet illustrerer disse eksempelbergingene at nyttevirkningene på dette området er begrenset. De største virkningene er forventet å komme på kvalitetssiden (beskrevet ovenfor). I konsept 2 og 4 vil offentlige myndigheter trolig kunne spare noe tid i form av redusert sammenstillingstid (historikk og oppslag på person). Anta at man i disse konseptene kan spare 5 minutter i 142 000 saker. Dette utgjør en årlig besparelse på 6 millioner kroner. I konsept 3 vil trolig tidsgevinsten være større, både på bakgrunn av at man sparer enda mer tid på sammenstilling og på kvalitetssikring. Anta at man i snitt kan spare 15 minutter 142 000 saker i konsept 3. Dette utgjør en årlig besparelse på 18 millioner kroner. Dette gjør at virkningen vurderes til liten positiv i konsept 2 og 4, og middels positiv i konsept 3.

Tabell 28: Samlet vurdering av virkningen spart tid for offentlige myndigheter

	K1	K2	K3	K4
Spart tid offentlige myndigheter	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: svært liten/ingen</i> <i>Enhetsverdi: 507 kroner i timen</i> Ingen virkning	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: liten positiv</i> <i>Enhetsverdi: 507 kroner i timen</i> Liten positiv	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: middels positiv</i> <i>Enhetsverdi: 507 kroner i timen</i> Middels positiv	<i>Kvantum: middels</i> <i>Virkning: liten positiv</i> <i>Enhetsverdi: 507 kroner i timen</i> Liten positiv

¹⁷ I eksempelbergingene har vi forutsatt gevinstuttak fra 2030 og ikke lagt inn noen vekst i antall saker.



7.7 Virkninger av stabil og drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemet (E4)



Figur 45: Årsaks-virkningskjede som viser de samfunnsøkonomiske virkningene som følger av modernisering av aksjonærbeskatningssystemet

7.7.1 Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet

Som beskrevet i problembeskrivelsen er det liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemet (dagens aksjonærregister). Registeret går mot slutten av sin tekniske levetid, som er estimert til 2030 uten vesentlige tiltak for oppgradering og modernisering. I nullalternativet er det derfor lagt inn en minimumsmodernisering av Skatteetatens aksjonærregister, som er nødvendig for at dagens situasjon skal opprettholdes (nullalternativet). Investeringen i nullalternativet er tilstrekkelig til å bevare aksjonærbeskatningen over analyseperioden, men det vil bli svært krevende å implementere større reformer og endringer. Dette vil kunne gjøre det vanskeligere å få kompetanse og integrasjonsmulighetene blir vanskeligere.

I de øvrige konseptene moderniseres aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret) og registeret vil kunne håndtere større endringer og reformer. Et beskatningssystem med høy endringsevne er viktig for en velfungerende økonomi. Samfunnet er i stadig endring og beskatningssystemet bør kunne reflektere dette. Rask implementering av nye regelverk i skattesystemet kan både sørge for effektiv fordeling av skattebyrden, inntekter (som er tilpasset den økonomiske realiteten) og redusert økonomisk ulikhet. Når et skattesystem kan tilpasses raskt, kan det også brukes aktivt for å fremme nye og bærekraftige næringer ved for eksempel å gi skattestimulering til forskning, utvikling og grønne initiativer. Dette kan stimulere innovasjon.

Vurdering av antall berørte

Hele befolkningen påvirkes.

Vurdering av tiltakets påvirkning på de berørte

Et aksjonærbeskatningssystem med lav endringsevne innebærer at Skatteetaten ikke kan løse sitt samfunnsoppdrag på en effektiv måte. Dette påvirker hele samfunnet negativt.

Behovet for endringer i beskatningssystemet er trolig nærstående. Fritaksmetoden¹⁸ er fra 2006 og det har vært lite endringer i skattesystemet siden den tid. Allerede nå er det mye oppmerksomhet rundt det eksisterende systemet (bla. gjennom exit-skatten) som indikerer at det vil være behov for endringer innenfor

¹⁸ Fritaksmetoden innebærer at aksjeselskaper ikke blir skattlagt for aksjegevinster, og kun 3 prosent av mottatt utbytte er skattepliktig inntekt. Fritaksmetoden innebærer også at aksjeselskaper ikke blir skattlagt for gevinst ved salg av andeler i selskap med deltakerfastsetting (ANS, DA, KS), og kun 3 prosent av mottatte utdelinger fra slike selskaper er skattepliktig inntekt. Fritaksmetoden medfører også at det ikke gis fradrag for tap når aksjeselskaper selger aksjer eller andeler i selskap med deltakerfastsetting. Se [Fritaksmetoden - Skatteetaten](#) for mer informasjon



analyseperioden. Ekspertressurser estimerer at det er om lag 50 prosent sannsynlig at det er behov for en endring innenfor de neste 5-10 årene. Ved endringer har et modernisert aksjonærbeskatningssystem følgende fordeler:

- **Rask implementering av endringer hindrer tilpasning.** Ved skatteendringer kan det være behov for at endringene trer i kraft umiddelbart, for å unngå at folk tilpasser seg de nye reglene til egen fordel. Da skattesatsen for utbytte og aksjegevinst ble økt i 2015 ble det eksempelvis besluttet at endringene skulle gjelde fra annonseringsdatoen. Det ble gjort for å hindre at investorer skulle få en fordel ved å ta utbytte før reglene ble iverksatt. Mulighet for slike endringer med umiddelbar virkning vil øke med et modernisert register.
- **Moderne teknologi gir mer kostnadseffektiv implementering.** Med gammel teknologi er integrasjonsmulighetene vanskeligere og det kan også være krevende å få tilstrekkelig kompetanse. Dette gjør endringer dyrere. Det vil være en svært omfattende oppgave å tilpasse eksisterende AR til nye kommunikasjonsmønstre og nye informasjonsmodeller da slike endringer er gjennomgripende i systemets grunnarkitektur. Se vedlegg C for mer informasjon.

Enhetsnyttens per berørt

Vi har vurdert enhetsverdien til middels. Grunnen til at enhetsverdien ikke er vurdert som høy, skyldes at de minimumsinvesteringen som er lagt inn i K0 sikrer at systemet ikke vil bryte sammen. Imidlertid kan fremtidige endringer bli kostbare og tidkrevende å gjennomføre.

Vurdering av usikker og utvikling over tid

Det er stor usikkerhet knyttet til virkningen. Størrelsen på virkningen avhenger i stor grad av sannsynligheten for nye skatteendringer og reformer, og risikoen knyttet til implementering av disse. Det er relativt stor sannsynlighet for at det vil være behov for skatteendringer i løpet av analyseperioden, men usikkerheten er knyttet til størrelsen på disse og muligheten til å gjennomføre disse i aksjonærbeskatningssystemet i nullalternativet. Dette vil avhenge av hva endringene består av, som ikke er mulig å fastslå på nåværende tidspunkt.

Utfordringene knyttet til aksjonærbeskatningssystemet er også forventet å øke over tid, på bakgrunn av teknisk tilstand.

Samlet vurdering:

Vi vurderer at det er middels positiv virkning i alle konsept sammenlignet med nullalternativet, da det er stor sannsynligheten for at det er behov for endringer i løpet av analyseperioden. Dette er likt for alle konsept, til tross for at moderniseringen av aksjonærregisteret varierer mellom konseptene. Forskjellene i modernisering er knyttet til ulike forretningsbrukstiltak (se vedlegg C), og gir seg dermed utslag i de øvrige virkningene, og ikke endringsevne i seg selv.

Tabell 29: Samlet vurdering av virkningen gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet

	K1	K2	K3	K4
Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet	Middels positiv virkning	Middels positiv virkning	Middels positiv virkning	Middels positiv virkning

7.8 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tabellen nedenfor oppsummerer de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene relativt til nullalternativet for konseptene.



Tabell 30: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

	Null	K1	K2	K3	K4
Prissatte virkninger					
Sum prissatte virkninger	- 521	- 1 346	- 1 417	- 1 348	- 1 341
Prissatt nettonytte - endring fra nullalternativet	- 0	- 825	- 897	- 828	- 821
Rangering av prissatte virkninger	1	3	5	4	2
Ikke-prissatte virkninger					
Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregistret	0	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Spart tid offentlige myndigheter	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Liten positiv	Ingen virkning
Potensiale for økt skatteproveny	0	Ingen virkning	<i>Uklar positiv virkning</i>	<i>Uklar positiv virkning</i>	<i>Uklar positiv virkning</i>
Rangering av ikke-prissatte virkninger	5	4	2	1	2
Samlet rangering	4	5	3	1	2

Oppsummert viser tabellen at basert på de prissatte virkningene har alle de analyserte konseptene en negativ netto nåverdi sammenlignet med nullalternativet. Det er små forskjeller i kostnadene (relativt til nullalternativet), men relativt store forskjeller i de ikke-prissatte virkningene. Konsept 3 har klart størst nytte, etterfulgt av konsept 2 og konsept 4. Dette gjør at vi med relativt stor sikkerhet kan rangere konsept 3 som mest samfunnsøkonomisk lønnsom, men det er større usikkerhet knyttet til den øvrige rangeringen.

Samlet har vi rangert konsept 4 foran konsept 2 på bakgrunn av at de har lik nytte og konsept 4 har noe lavere kostnader. Vi har rangert nullalternativet foran konsept 1 på bakgrunn av høye kostnader og lite nytte i konsept 1. Mange selskaper vil trolig gå over på sluttbrukersystem og digital aksjeeierbok også i nullalternativet (på bakgrunn av nye regler for innsyn og innlevering av skattemelding og aksjonærregisteroppgaven gjennom sluttbrukersystem). Dette gjør at nullalternativet og konsept 1 blir relativt like på nyttesiden. Vi vurderer det som lite sannsynlig at konsept 1 har en nyttegevinst verdt minst 835 millioner i nettonåverdi over analyseperioden.

Det forventes at de ikke-prissatte nyttevirkningene for konsept 3 er større enn den prissatte nettonytten, men det er stor usikkerhet. For at konsept 3 skal være lønnsomt må summen av de ikke-prissatte virkningene være verdt minst 828 millioner kroner i nåverdi over levetiden til konseptet. Dette tilsier en årlig annuitet på 115 millioner kroner. Det vil si at hver innbygger over 18 år i gjennomsnitt må være villig til å betale 26 kroner

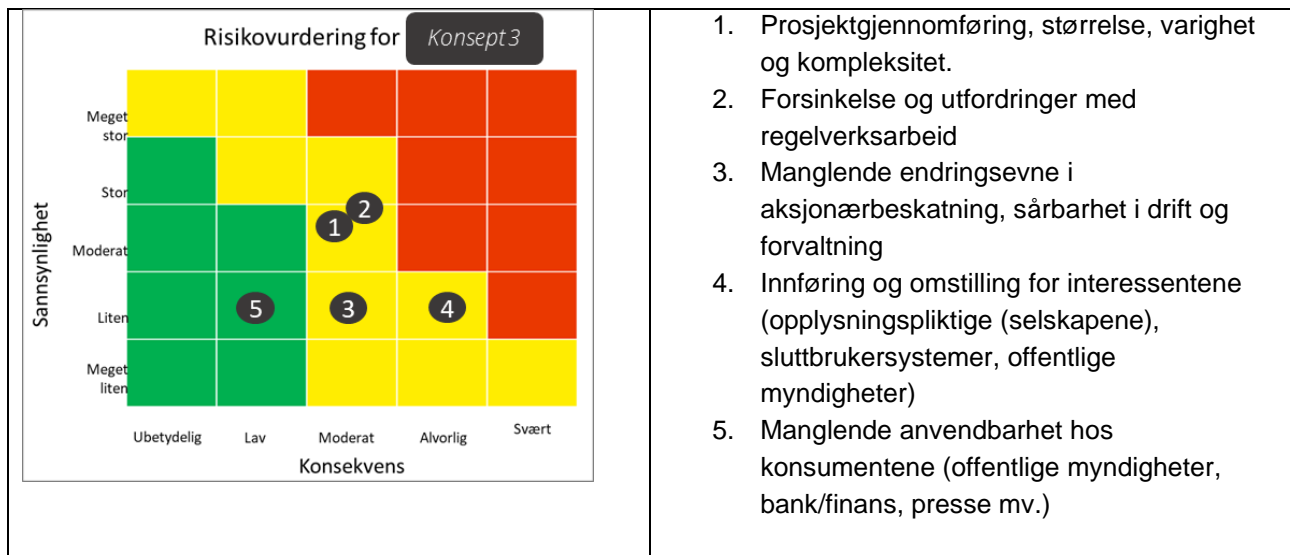


årlig. Dette vurderer vi som sannsynlig. Store offentlige konsumenter har trolig høyere betalingsvillighet, mens noen vil ha lavere.

De største ikke-prissatte virkningene (tillit, endringsevne, redusert handlingsrom for kriminelle aktører, bedre tjenester) tilfaller hele samfunnet og vurderes som store. De viktigste offentlige aktørene som tar informasjonen i K3 i bruk er SKE, BR, Finanstilsynet, NAV, SSB, Økokrim og Politiet. Det vil si gjennomsnittlig 16,5 millioner i året for hver av disse offentlige aktørene. Opplysningene brukes til en rekke viktige samfunnsformål (utføre tilsyn, etterretning og etterforskning, forvaltning av skatt og avgift, utbetaling av stønader mm.). Disse sakene vil både kunne løses raskere og med bedre kvalitet.

7.8.1 Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver, samt en vurdering av hvordan disse skal håndteres videre

Med utgangspunkt i risikomatriksen for Konsept 3 skisseres følgende områder:



1 Prosjektstørrelse: Store prosjekter krever ryddig oversikt over omfang, ambisjonsnivå med endringslogg, pluss- og kuttlist. Forretningsutviklere, Jurister, IT arkitekter må ha et ryddig oppsett rundt seg for å kunne vurdere omfangskonsekvenser av sine forslag. For prosjekter av denne størrelse kan det være aktuelt å etablere et fagråd bestående av et knippe personer med god forretningsfaglig forståelse om aksjeeierskap. Dele inn i delprosjekter for å sikre effektivitet, med et godt overbygg. Jobbe med trinnvis realisering.

2) Regelverksarbeidet bør videreføres i forprosjektet, en tett dialog mellom etat, departement og berørte aktører sees på som viktig for å realisere lov- og forskriftsendringer. Vurdere dialog med regelrådet.

3) Aksjonærbeskatning: Gjennomgang av de komplekse områdene, for å bygge forståelse, vurdere eksperimentell utvikling på kalkulator funksjon. Gjøre kost-nytte vurderinger og prioritering på nye forretningsbrukstilfeller.

4) interessentmedvirkning Både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har endringsledelse, spesielt mot offentlige myndigheter og opplysningspliktige som suksessfaktor for sine digitaliseringsprosjekter. Roller som Endringsleder/Interessenthåndterer er viktig for å ha dialog med aktørene, og sikre at behov ivaretas og gevinster identifiseres og følges opp. Vurdere å etablere en referansegruppe med utvalgte offentlige myndigheter. Tett samarbeid med systemleverandører for å etablere mål bilde for datautveksling i fremtidig konsept, viktig for å ha en god forankring for å ha med markedet.



5) Anvendbarhet hos konsumenter. Brukerinnsikt og testing av løsningskonsepter i et forprosjekt med «bruker i sentrum» er viktig både for å treffe på funksjonalitet og vurderinger av nyttevirksomheter, herunder gevinstrealiseringsplan mot offentlige myndigheter er viktig for å ha tilstrekkelig blikk på effektmålene. Vurderer tilgang mot andre aktører som presse, bank/finans og allmennheten, deling av data med andre aktører.

7.9 Følsomhetsanalyser

På et tidlig tidspunkt vil det alltid være usikkerhet i alternativanalysen. Vi har derfor gjennomført noen utvalgte følsomhetsanalyser for å teste robustheten av rangeringen av konsepter, den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og illustrere potensielt nytteomfang. Vi har gjort følgende følsomhetsanalyser:

1. Mulighet for tidligere nytteuttak enn forutsatt.

I periodiseringen av i konseptene er det noen prosesser som må vente før man kan hente ut gevinster. Regelverksutvikling er en viktig årsak til at det går lang tid før man kan realisere nytte i konseptene. Det er imidlertid flere muligheter for å tidligere nytteutrealisering. For eksempel kan man begynne regelverksarbeidet allerede i forprosjektet. Dette vil redusere gjennomføringsperioden og kunne fremskynde nyttevirksomheter. Det er også flere muligheter for trinnvis implementering, som kan gi mulighet for tidligere nytteuttak enn forutsatt (se føringer for forprosjekt for mer informasjon om dette). *Vi har derfor gjort en følsomhetsanalyse der vi antar nyttevirksomhetene starter allerede i 2026 for samtlige konsept.*

2. Leveringsfritak/stille aksept til aksjonærregisteroppgaven for selskap uten hendelser utgår i konsept 2 og 4

Vi har forutsatt at Skatteetaten, ut ifra løpende oppdatert informasjonen i aksjeeierboken (og dermed aksjeeierregisteret), kan utlede at det ikke har skjedd noen eierskifter siden i fjor. For selskapene uten hendelser krever dette at det legges opp til en enkel dialog med Skatteetaten (kontrollspørsmål eller en form for stille aksept) for å også avdekke hvorvidt det har vært andre skattemessige forhold (eksempelvis utbytte) i løpet av året som skal rapporteres inn i aksjonærregisteroppgaven. Det er en mulighet for at informasjonen ikke blir av god nok kvalitet i konsept 2 og 4 og/eller at det ikke kommer på plass gode systemer for å utlede om det har vært andre skattemessige forhold i løpet av året. *Vi har derfor gjort en følsomhetsanalyse der vi antar at det ikke er noen tidsbesparelse for selskaper uten hendelser i konsept 2 og 4.*

3. Tidsbesparelsen for selskap med hendelser blir større enn forventet.

Det er stor usikkerhet knyttet til tidsbesparelsen for selskap med hendelser. Dette skyldes særlig at dagens rapporteringsprosesser for opplysningspliktige er svært sammensatte og det er utfordrende å gjøre forutsetninger om hvordan leverandørene av sluttbrukersystemene og opplysningspliktige vil tilpasse seg i nullalternativet. Bildet kompliseres ytterligere av at mange selskap benytter profesjonelle hjelpere, som regnskapsførere og revisorer. Det er en mulighet for at vi har vært for konservative i våre tidsanslag, og at tidsbesparelsen vil være større enn det vi har forutsatt. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom fordelene av å rapportere hendelsesbasert (gevinster ved å rapportere hendelser når de nettopp har skjedd og er friskt i minnet) er større enn ulemper (tap av stordriftsfordeler ved å rapportere mange hendelser etter hverandre). Som beskrevet er det også stort potensial for ytterligere effektivisering i prosessene for selskap med hendelser i konsept 3. *Vi gjør derfor en sensitivitetsanalyse der vi antar at tidsbesparelsen knyttet til innlevering av aksjonærregisteroppgaven blir 20 minutter for aksjeselskap med hendelser (tidligere 11 minutter).*

4. Tidsbesparelsen for selskap med hendelser blir mindre enn forventet.

Motsatt fra argumentasjonen over kan det også tenkes at besparelsen for selskap med hendelser blir lavere enn vi har forutsatt. De fleste av selskapene som har mange hendelser i løpet av et år benytter ulike



tjenesteleverandører som bistår med løpende føring av informasjon og endringer i løpet av et år. Det kan tenkes at disse tjenesteleverandørene vil utvikle bedre systemer, med gode integrasjoner mot aktuelle rapporteringsbyrden, slik at tid brukt på aksjonærregisteroppgaven i nullalternativet blir lavere enn vi har forutsatt. *Vi gjør derfor en sensitivitetsanalyse der vi antar at tidsbesparelsen knyttet til innlevering av aksjonærregisteroppgaven blir 5 minutter for aksjeselskap med hendelser (tidligere 11 minutter).*

5. Bedre integrasjon mot RRH i konsept 1, 2 og 4.

Alle konseptene forutsetter at selskapene vil føre en digital aksjeeierbok i et sluttbrukersystem. Av den grunn er det en sjanse for at sluttbrukersystemene ser gode forretningsmuligheter i å utvikle gode integrasjoner mot RRH i alle konsept. *Vi har derfor gjort en sensitivitetsanalyse der vi antar at opplysningspliktige får samme tidsbesparelse i konsept 1, 2 og 4 som vi har lagt til grunn i konsept 3.*

6. Det blir ingen tidsbesparelse for næringslivet i konseptene.

Det er en mulighet for at utviklingen i nullalternativet går mot samordnede tjenester for næringslivet, gjennom overgang til sluttbrukersystemer. Dersom leverandørene av sluttbrukersystemene ser gode forretningsmuligheter av å utvikle gode integrasjoner mot aksjonærregisteroppgaven og reelle rettighetshavere, kan vi oppnå lignende besparelser som vi har antall i konseptene også i nullalternativet. Dette vil tilsa at det ikke blir noen besparelse for næringslivet i konseptene. *Vi har derfor gjort en følsomhetsanalyse med forutsetning om at besparelsen for næringslivet blir 0 i alle konsept.*

7. Endringer i investeringskostnaden og forvaltningskostnadene

Endringer i investering og forvaltningskostnaden vil påvirke nettoytten i de ulike konseptene. I sensitivitetsanalysen gjør vi derfor følgende endringer:

- a. Øker den totale investeringskostnaden på de nye systemene med 20 prosent
- b. Reduserer den totale investeringskostnaden på de nye systemene med 20 prosent
- c. Øker de totale forvaltningskostnadene på de nye systemene med 20%
- d. Reduserer de totale forvaltningskostnadene på de nye systemene med 20%

Det er viktig å påpeke at endringene i følsomhetsanalysen gjøres kun for én av virkningene og holder andre virkninger og antakelser uendret. Eksempelvis vil dette si at det ikke er beregnet hvilke endringer det vil medføre for kostnadsvirkningene som følge av å endre periodiseringen av nyttevirkningene for å ta ut virkningene på et tidligere tidspunkt.

Tabellen nedenfor viser endringen i netto nytte som følge av endringene i sensitivitetsanalysen. For alle presenteres nye netto nytte tall som følge av endringen, i parentes vises endringen fra opprinnelig forventningsverdi.



Tabell 31: Resultatene fra utvalgte sensitivitetsanalyser. Tabellen viser nettonytte tall som følge av endringen, med endring fra opprinnelig forventningsverdi i parentes.

	K1	K2	K3	K4
Forventningsverdi (NNV, fratrukket null)¹⁹	-819 (1)	-914 (4)	-855 (3)	-836 (2)
Tidligere nytteuttak enn forutsatt (i 2027)	-819 (0)	-796 (117)	-641 (213)	-718 (117)
Leveringsfritak/stille aksept til aksjonærregisteroppgaven for selskap uten hendelser utgår i konsept 2 og 4	-819 (0)	-1187 (-273)	-855 (0)	-1109 (273)
Større tidsbesparelse for selskap med hendelser enn forventet (20 min)	-819 (0)	-914 (0)	-552 (303)	-836 (0)
Mindre tidsbesparelse for selskap med hendelser enn forventet (5 min)	-819 (0)	-914 (0)	-1085 (230)	-836 (0)
Bedre integrasjon mot RHH i konsept 1, 2 og 4 enn forutsatt	-672 (147)	-773 (141)	-855 (0)	-701 (134)
Ingen tidsbesparelse for næringslivet	-819 (0)	-1187 (-273)	-1384 (-529)	-1109 (-273)
Investeringskostnader +20 prosent	-931 (-112)	-1 031 (-117)	-982 (-127)	-939 (-104)
Investeringskostnader -20 prosent	-719 (+100)	-762 (+152)	-673 (+182)	-700 (+136)
Forvaltningskostnad +20 prosent	-884 (-65)	-1 001 (-87)	-951 (-96)	-923 (-88)
Forvaltningskostnad -20 prosent	-766 (+53)	-793 (+121)	-704 (+151)	-716 (+120)

Som vi kan se av tabellen ovenfor endres ikke hvorvidt konseptene er samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ikke som følge av sensitivitetendringene. Alle konseptene er fremdeles samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Dette er ikke så overraskende, da analysen har få prissatte nyttevirksomheter.

Rangeringen av konseptene basert på nettonytte er sensitiv for endringer i forutsetninger på nyttesiden. Det er heller ikke særlig overraskende, da det er svært små forskjeller i prissatt nettonytte og store usikkerhetsspenn.²⁰ Dersom vi kan ta ut nytte fra konseptene tidligere enn forutsatt vil det gjøre alle konseptene mer lønnsomme (mindre negativ nettonåverdi) og konsept 3 kommer best ut. Dette skyldes at konsept 3 har de største prissatte (og ikke prissatte) nyttevirksomhetene. Manglende leveringsfritak for selskap

¹⁹ Merk at disse tallene avviker noe fra de som oppgitt i *Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet* i tabell 30. Dette er fordi tallene som er oppgitt i der viser nettonåverdier for *felles simulering av nettonytte* (nytte og kostnader sammen). For å kunne gjøre partielle endringer i følsomhetsanalysen (en endring om gangen) er vi avhengig av å holde alle andre faktorer konstant. I følsomhetsanalysene tar vi derfor utgangspunkt i nettoverdi før felles simulering.

²⁰ Merk for også at rangeringen endrer seg når vi ser på nytte og kostnad hver for seg, og simulert sammen. Det vil si forskjell på rangering i tabell 30 og 31.



uten hendelser i konsept 2 og konsept 4 vil også styrke konsept 3 sin rangering, da konsept den prissatte nytten bortfaller i konsept 2 og 4.

Dersom tidsbesparelsen for selskap med hendelser blir større enn forventet øker prissatt nettonytte i konsept 3. I et slikt tilfelle vil konsept 3 komme best ut på både prissatt nettonytte og ikke-prissatte virkninger. Motsatt ser vi at dersom tidsbesparelsen for selskap med hendelser blir mindre enn forventet vil konsept 3 komme dårligst ut på prissatt nettonytte. Bedre integrasjon mot RRH enn forutsatt vil ha samme effekt. Forskjellene er likevel såpass små mellom konsept 2-4 at det trolig ikke vil endre samlet vurdering av lønnsomhet.

Når det gjelder følsomhetsvurdering av kostnadene ser vi, ikke overraskende, at nettonytten reduseres når kostnadene øker og motsatt. Vi ser videre at rangeringen påvirkes av en 20 prosent reduksjon i investeringskostnad og forvaltningskostnad. Dersom et av disse tilfellene inntreffer, vil konsept 3 komme best ut på prissatt nettonårverdi. Dette skyldes at investerings- og forvaltningskostnadene er størst i konsept 3, så dette konseptet vil få størst effekt av en 20 prosent reduksjon. I tillegg er de prissatte nyttevirkningene størst i konsept 3, og denne holdes konstant i følsomhetsanalysen (partielle endringer).

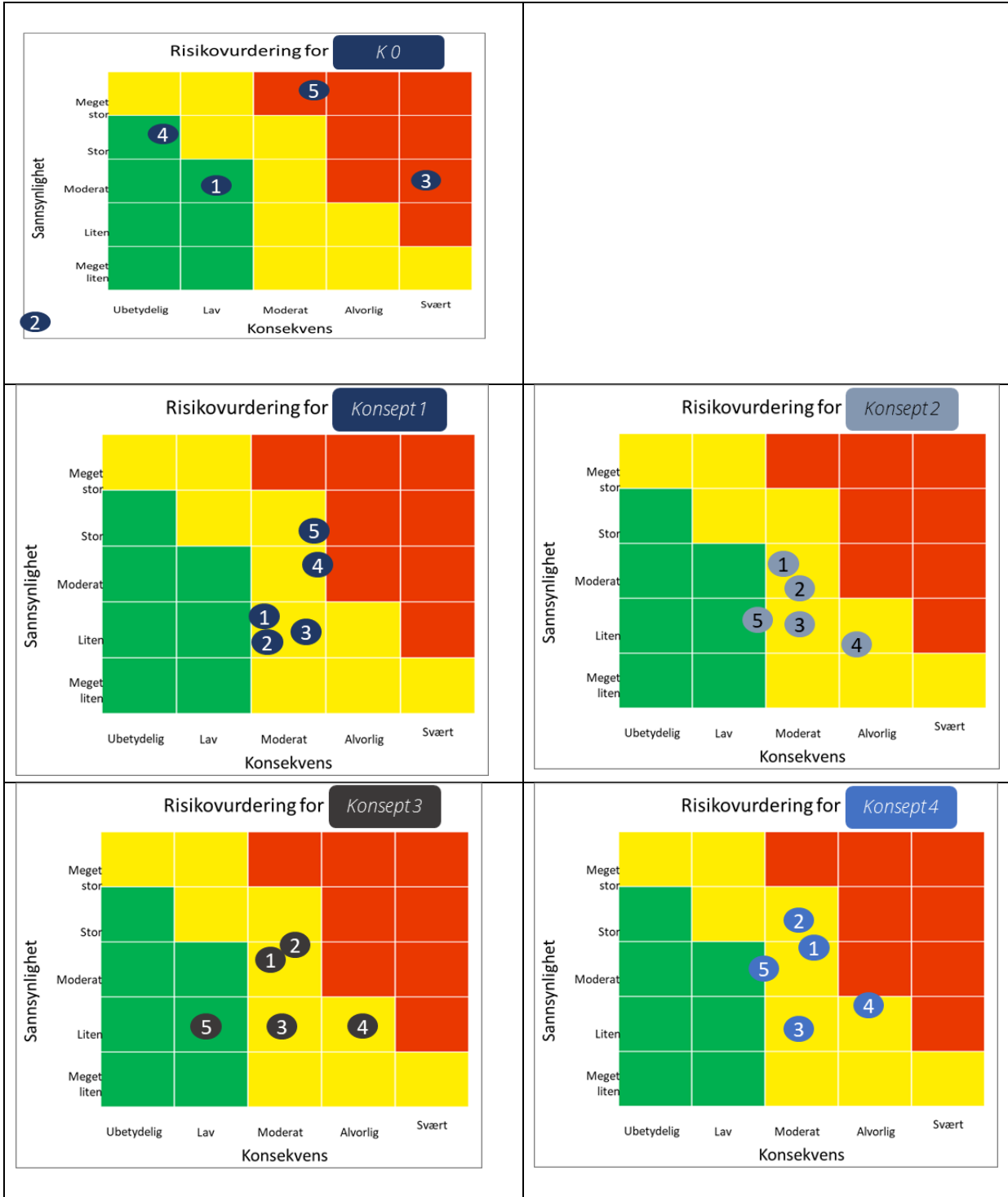
Oppsummert ser vi at rangeringen basert på prissatt nettonytte er svært sensitiv for endringer i forutsetninger. Dette er ikke overraskende, da det er små forskjeller mellom prissatt nettonytte og stor usikkerhet i både kostnader og nyttevurderingene. Det er likevel vår vurdering at samlet rangering av konsept 3 som mest lønnsomt er robust, på bakgrunn av store ikke-prissatte virkninger. Vi vurderer at det største spørsmålet er knyttet til hvorvidt konseptene er samfunnsøkonomisk lønnsomme og øvrige rangering.



7.10 Risiko

Det er blitt gjennomført en overordnet risikovurdering (før tiltak) av fem risikoområder for konseptene:

1. Prosjektgjennomføring, størrelse, varighet og kompleksitet.
2. Forsinkelse og utfordringer med regelverksarbeid
3. Manglende endringsevne i aksjonærbeskatning, sårbarhet i drift og forvaltning
4. Innføring og omstilling for interessentene (opplysningspliktige (selskapene), sluttbrukersystemer, offentlige myndigheter)
5. Manglende anvendbarhet hos konsumentene (offentlige myndigheter, bank/finans, presse mv.)





1. **Prosjektgjennomføring, størrelse, varighet og kompleksitet.**
 - K0 Begrenset omfang
 - K1 Modernisering av aksjonærbeskatning, begrenset risiko publisering
 - K2 Som K1, med tillegg av offentlig register
 - K3 Som K2, med samordning av eierskapsopplysninger
 - K4 Som K2, med styring av flere private registerførere, forretningsmodell
2. **Forsinkelse og utfordringer med regelverksarbeid**
 - K0 Ikke relevant
 - K1 Digital aksjeeierbok, publisering
 - K2 Digital aksjeeierbok, samt «lov om aksjeeier register»
 - K3 Som K2, samt «samordning av rapportering»
 - K4 Som K2, med tillegg av konsesjon/vilkår, EØS regelverk
3. **Manglende endringsevne i aksjonærbeskatning, sårbarhet i drift og forvaltning**
 - K0 har uakseptabel risiko for endringsevne, sannsynlig at en skattereform vil komme i løpet av de neste 10 årene, Skatteetaten klarer ikke å implementere
 - K1-K4, Fortsatt en kompleks kalkulasjon, men modernisert løsning
4. **Innføring og omstilling for interessentene (opplysningspliktige (selskapene), sluttbrukersystemer, offentlige myndigheter)**
 - K0: Fagsystem leverer RF-1086
 - K1: Alle skal finne leverandør med 24/7 tilgjengelig, følge opp
 - K2: Ny rapportering for selskapene, leveringsfritak
 - K3: Noe mer omfattende, komplisert, men aksept for målbildet
 - K4: Som K2, samt usikkerhet om kvalifiserte tilbydere
5. **Manglende anvendbarhet hos konsumentene (offentlige myndigheter, bank/finans, presse mv.)**
 - K0: Alvorlig, da problemet ikke løst, annet enn det markedet selv ordner
 - K1: Lav anvendbarhet, dårligere kompletthet og tilgjengelighet
 - K2: Mulig konsistensproblem mellom ER-FR, RRRH, aksjeeierregister, nytt aksjonærbeskatningssystem
 - K3: Samordnede eierskapsopplysninger aksjer, selskap mv.
 - K4: Som K2, mulig noe forvirring med flere tilbydere, konsistensproblemer

7.11 Fordelingsvirkninger

Selv om konseptene viser seg å være lønnsomme for samfunnet totalt sett, kan konseptene medføre at ulike grupper påvirkes på ulike måter i negativ og positiv forstand. Når ulike grupper i samfunnet påvirkes ulikt av et konsept vil det oppstå fordelingsvirkninger. Dersom noen grupper får store kostnadsvirkninger og andre får store nyttevirksomheter bør det beskrives godt hvordan virkningen er fordelt. I henhold til rundskriv R-109/21 skal det gis tilleggsinformasjon om fordelingsvirkninger av konseptet der det er relevant.

Det kun små forskjell mellom konseptene når det kommer til fordelingsvirkninger, men det er særlig to forhold som er av relevans.

I alle konseptene pålegges selskapene en finansiell kostnad knyttet til kravet om å opprette og vedlikeholde en digital aksjeeierbok (i et sluttbrukersystem). Denne økonomiske byrden for selskapene motsvares av tilsvarende økonomisk fordel hos leverandørene av sluttbrukersystemene. I den samfunnsøkonomiske analysen er dette altså en overføring fra aksjeselskaper til leverandører, og ikke en samfunnsøkonomisk virkning. Det er likevel en byrde for selskapene som ikke bør overses. Det vil trolig oppleves som en unødvendig byrde for mange selskaper, særlig de selskapene som ikke har noen



hendelser i løpet av et år. Vi har sett at 67 prosent av selskapene *ikke* har noen hendelser i løpet av et år, og disse selskapene ser trolig liten verdi i å skulle betale en viss sum i måneden/året for en digital aksjeeierbok.

Det er likevel to argumenter vi mener er sentrale for at denne byrden ikke bør tillegges for stor vekt i vurderingen. For det første vil alle selskapene ha et årsoppgjørprogram gjennom et sluttbrukersystem i nullalternativet, på bakgrunn av krav om innlevering av aksjonærregisteroppgaven og skattemeldingen gjennom et sluttbrukersystem. Mange av disse leverandørene tilbyr også digitale aksjeeierbøker, slik at ekstrakostnaden trolig vil være begrenset (og mange vil antagelig allerede ha tatt dette i bruk). For det andre er også opplysningspliktige viktige mottakere av nyttevirkinger gjennom leveringsfritak/stille aksept, forenklet rapportering til reelle rettighetshavere og andre samordingsgevinster. Det er kun i konsept 1 aksjeselskapene ikke får noen nyttevirkinger.

Samfunnet bærer investerings- og driftskostnadene, som følge av at tiltakene finansieres over skatteseddelen. Største delen av investeringene er knyttet til moderniseringen av aksjonærregisteret, og dette gjennomføres i alle konsept. Det er derfor ikke slik at konsept 4 (i privat regi) har vesentlig lavere offentlige investeringer enn de øvrige konseptene. Vi viser til kapittel 7.3 for mer informasjon. Samfunnet for øvrig er også den største mottakergruppen av nyttevirkningene i konseptene, som følge av konseptenes innvirkning på tillit til det offentlige, bedre tjenester og redusert handlingsrom for kriminelle aktører.

I tillegg vil det kunne være noen forskyvninger mellom ulike offentlige virksomheter avhengig av hvor registeret skal ligge. Det er også en overføring av midler økonomiske midler fra kriminelle til offentlige myndigheter dersom man lykkes med å redusere handlingsrommet for kriminelle aktører.

Basert på aktørgrupper vurderer vi at det er stor grad av sammenfall mellom hvem som bærer kostnadene og hvem som mottar nyttevirkingen. I et slikt perspektiv er det altså få fordelingsvirkningen.

7.12 Realopsjoner

Det å vurdere verdien av fleksibilitet i konseptene gjennom realopsjoner er først og fremst et verktøy for å håndtere usikkerhet. Muligheten til å ta nye beslutninger på bakgrunn av mer informasjon kalles en realopsjon.

For konseptene er det sannsynlighet for positive realopsjoner fordi det kan komme ny informasjon som har betydning for valg av tiltak. Vi vurderer at det er særlig tre muligheter for å utnytte fleksibiliteten i konseptene. Disse er tilgang til opplysningene for flere aktører enn offentlige myndigheter, potensiale for levetidsforlengelse for konseptene utover levetiden i analyseperioden og fleksibilitet til å ta i bruk ny teknologi og transformere arbeidsprosesser.

Potensiale for levetidsforlengelse

Realopsjonen "potensiale for levetidsforlengelse" adresserer den varierende verdien konseptene har ved slutten av analyseperioden. K1 har begrenset verdi på grunn av utdatert teknologi med få integrasjonsmuligheter. K3, derimot, vurderes å ha det høyeste potensialet for levetidsforlengelse ved å inneha solid datafundament som kan brukes i et mangfold av nye prosesser – på samme måte som for eksempel Folkeregisteret brukes i dag. Data fra Folkeregisteret brukes i en rekke samfunnsprosesser i dag, som skatteinnkreving- og forvaltning, heletjenester og ved valg. Registeret som utvikles i konsept 3 kan tenkes å få lignende egenskaper. I tillegg er registeret i konsept 3 det som ferdigstilles sist, og dermed har den nyeste teknologien av alle konseptene ved analyseperiodens slutt. Konsept 2 og konsept 4 vurderes også å ha noe verdi som muliggjør fremtidig utvikling, men mangler sammenstillingen og robustheten til konsept 3, som gjør registret til en komplett database man kan bygge gode tjenester og integrasjoner mot.



Samlet vurderer vi at det er en positiv realopsjon knyttet til potensiale for levetidsforlengelse etter analyseperioden. Størrelsen på opsjonen er uklar, men den er størst i konsept 3 på grunn av komplettheten og robustheten i registeret som gjør at dataen enkelt kan anvendes inn i nye tjeneste og samfunnsprosesser.

Tilgang til flere aktører

Til tross for at utredningen har fokusert på tilgang for offentlige myndigheter er det et betydelig nyttepotensial knyttet til å gi flere aktører tilgang. Vi har identifisert følgende aktører (utover offentlige myndigheter) som vil ha nytte av aksjeeieropplysninger.

Tabell 32: Oversikt over potensielle nyttevirksomheter som følger av å gi tilgang til flere aktører enn offentlige myndigheter, Tabellen viser hvilke aktører som berøres, hva de bruker opplysningene til, hvilke kvalitetsdimensjoner de har særlig nytte av, hvilke mellomliggende virkninger konseptene har og hvilke samfunnsøkonomiske virkninger dette kan ha.

Berørte aktører	Bruksområde	Vil få særlig nytte av	Mellomliggende virkninger	Potensielle samfunnsøkonomiske virkninger
Aktører underlagt antihvitvaskingsregelverk Banker Forsikrings-selskaper Revisorer	- Oversikt over relasjoner, som koblinger til politisk eksponerte personer	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet - Økt anvendelighet	- Riktigere risikovurderinger - Kan bidra til å fange opp hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet	Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører
Finansnæringen i rollen som finansierer	- Risikovurdering - Prisfastsetting	- Økt riktighet - Økt rettidighet - Økt fullstendighet	- Bedre risikovurderinger - Bedre rente- og prisfastsettelse - Riktig forsikringsvurdering - Mindre tid brukt på informasjonsinnhenting	Bedre tjenester til innbyggere Spart tid for finansnæringen og opplysningspliktige
Presse	- Avdekking av samfunnsrelevant informasjon - Avsløring av kritikkverdige forhold - Ansvarliggjøring av makthavere - Oppdage og avdekke useriøse næringslivsaktører	- Økt rettidighet - Økt fullstendighet - Økt anvendelighet	- Kan forfølge flere spor enn i dag - Kan avsløre kritikkverdige forhold mens de pågår – aktualitet - Kan gi velgere bedre beslutningsgrunnlag - Kan unngå å handle med useriøse næringslivsaktører	Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle aktører Gevinster som følge av økt tillit til offentlige myndigheter og et velfungerende demokrati
Befolkningen, herunder	- Avdekke kritikkverdige forhold	- Økt riktighet - Økt rettidighet	- Utjevner konkurransevilkår	Gevinster som følge av redusert



Berørte aktører	Bruksområde	Vil få særlig nytte av	Mellomliggende virkninger	Potensielle samfunnsøkonomiske virkninger
næringsliv, aksjekjøpere og innbyggere for øvrig	<ul style="list-style-type: none">- Sjekke seriøsitet på kunder, leverandører og samarbeidspartnere- Kartlegging av potensielle investeringsobjekter- Prising av investeringsobjekter- Forenklinger ved transaksjoner i unoterte aksjer	<ul style="list-style-type: none">- Økt fullstendighet- Økt anvendelighet	<ul style="list-style-type: none">ved at useriøse aktører lettere avsløres- Reduserte transaksjonskostnader ved økt tillit- Kan gi økt handel av unoterte aksjer- Økt kapitaltilgang til seriøse aktører	handlingsrom for kriminelle aktører

Som illustrert i tabellen over vil tilgang til øvrige aktører både kunne styrke flere av virkningene som inngår i alternativanalysen og kunne føre til nye virkninger (tidsbesparelser). Det er krevende å vurdere hvor mye større de beskrevne virkningene vil være uten å også ta stilling til *hvem* som skal få tilgang. Dette har i liten grad blitt utforsket i denne fasen. Det er likevel vår vurdering at særlig tilgang til antihvitevaskingsaktører vil ha stor effekt på handlingsrommet til kriminelle aktører. For tilliten til offentlige myndigheter har det trolig særlig nytte at pressen får tilgang.²¹ At pressen får tilgang til disse opplysningene, og dermed kan avsløre kritikkverdige forhold og sette innbyggere i stand til å ta velinformerte valg, kan også være viktig for et velfungerende demokrati.

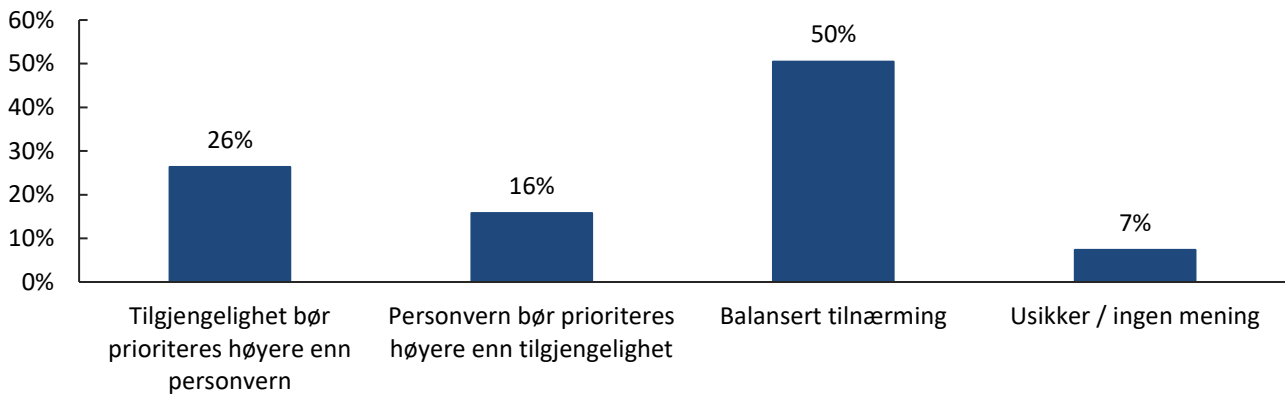
Det kan også være en tidsbesparelse for finansnæringen dersom de får tilgang til aksjeeieropplysningen. Vi har intervjuet en av de større bankene i Norge som opplyser om at de benytter opplysningene til onboarding av nye selskap og til periodiske kontroller. De har omtrent 25 000 onboarding og 75 000 periodiske kontroller i løpet av et år og bruker i 2-5 minutter per sjekk. Dette er tidsbruk som mer eller mindre bortfaller dersom man har tilgang til disse opplysningene i et register (som kan hentes inn automatisk). Dette utgjør en tidsgevinst på 1,3-3,3 millioner kroner per år (i 2030).²² Hvis vi antar at fire banker (totalt) vil få tilsvarende gevinster utgjør dette en årlig gevinst på 5-13 millioner kroner. Over analyseperioden utgjør dette en nettonåverdi på mellom 38 og 96 millioner 2024-kroner (for fire banker).²³ Dette er kun et eksempel, og det kan også være andre prosesser i finansnæringen som kan effektiviseres.

Når det gjelder tilgang til befolkningen for øvrig er det en avveining mellom personvern og åpenhet som ikke er utforsket fullt ut i denne utredningen. Undersøkelsen til vi har sendt ut til befolkningen viser at det viktig med en balansert tilnærming til dette spørsmål, men resultatene indikerer at åpenhet bør vektas noe tyngre enn personvern. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

²¹ Tilliten vil antagelig øke på lang sikt, men på kort sikt kan tilliten reduseres dersom pressen graver frem mange nye saker som en konsekvens av økt tilgang på kritikkverdig informasjon.

²² Brukt lønnskostnader kundebehandler, bank. SSB tabell 11418 - yrker: Kundebehandlere, bank og postkontor. Inflasjonsjustert gjennomsnitt 2023 til august 2024 på 2,9% (kalkulator hos SSB). Antatt null vekst i antall saker. Dette er en forenkling.

²³ Forutsatt tilgang fra og med 2030



Figur 46: Spørsmål: Tenk deg at informasjon om hvem som eier aksjer blir åpent og tilgjengelig for alle. Det betyr at hvem som helst kan finne ut hvilke aksjer du eier og du kan finne ut hva andre eier. Hvordan vurderer du balansen mellom tilgjengelig informasjon for alle og personvernet til den enkelte?? N=1005. Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Skatteetaten (2024)

Samlet vurderer vi at det er potensiell stor oppside knyttet til å gi flere aktører tilgang og svært få kostnader. Særlig tilgang til antihvitevaskingsaktører (herunder finansnæringen) og pressen vurderes å ha stor samfunnsverdi gjennom redusert handlingsrom for kriminelle aktører og tillit. For befolkningen for øvrig må det gjøres en avveining mellom hensyn til personvern og åpenhet. Oppsiden er trolig størst for konsept 3 og minst for konsept 1, da private aktører vurderes å ha behov for den samme kvaliteten som er beskrevet i analysen. Dette bør utforskes videre i neste fase.

Potensiale for nye forretningsbruksområder ved ny teknologi og transformasjon av arbeidsprosesser

I arbeidet med å identifisere effektiviseringsgevinster for offentlige virksomheter har vi hovedsakelig vurdert effektiviseringsvirkninger knyttet til eksisterende arbeidsprosesser. Det er ikke vurdert et effektiviseringspotensial ved mer ambisiøs transformasjon av dagens arbeidsprosesser eller ved å ta i bruk ny teknologi som eksempelvis kunstig intelligens. I denne opsjonen vil nye måter å oppfylle samfunnsoppdraget på utforskes og implementeres.

I konseptene er det en fleksibilitet til å videre utvikle og ta i bruk ny teknologi. Særlig ved tilgjengiggjøring av helhetlig informasjon med høyere kvalitet i konsept 3 vil ny teknologi og kunstig intelligens potensielt kunne løse både eksisterende og nye brukerbehov der det er mulighet for å øke antall saker og for å øke kvaliteten på saker. Enkelte deler av saksbehandlingen kan også potensielt fullstendig digitaliseres og transformeres ved bruk av en KI-agent. Det kan også muliggjøre en mer risikobasert tilnærming ved å gjennomføre analyser på det helhetlige datagrunnlaget. I tabellen under er det listet opp flere nye forretningsbrukstilfeller som er identifisert i arbeidet med estimering av kostnads- og nyttevirkninger. Disse er ikke ferdig utarbeidet. I konseptene er det stort potensial for å benytte ny teknologi og til å videreutvikle disse forretningsbrukstilfellene for flere deler av offentlig sektor.

Tabell 33: Nye forretningsbrukstilfeller som er identifisert i arbeidet med estimering av kostnads- og nyttevirkninger. Vi gjør oppmerksom på at dette er eksempler og ikke en uttømmende liste.

#	Forretningsbrukstilfelle	Nyttvirkning
1	Nye dataprodukter til oppslag og analyseformål (med informasjon fra nytt aksjonærbeskatningssystem)	Saksbehandlere får bedre løsninger som kan medføre mer effektive vurderinger og bedre kvalitet på tjenestene. I tillegg kan det medføre reduserte antall henvendelser.
2	Bruke nytt aksjeeierregister som (automatisk) kontrollgrunnlag eller til kvalitetsforbedringer av innsendt aksjonærregisteroppgave (Et nytt	Kan medføre mer effektive vurderinger da det vil redusere muligheten for inkonsistens mellom registre i offentlig forvaltning (kun én gang rapportering reduserer sannsynlighet for feil i



#	Forretningsbrukstilfelle	Nyttevirkning
	aksjonærregister vil benytte BRREG for kontrollgrunnlag uavhengig av konsept)	forhold til flere rapporteringer på samme hendelse). Kan gjøre bedre vurderinger som medfører bedre tjenester til innbyggere, riktigere proveny.
3	Bruke data fra nytt eierregister som utgangspunkt for aksjonærregisteroppgaven (Kan sammenfatte informasjonen. K3 blir det komplett, noe bedre i K2 og K4.)	«Leveringsfritak» eller stille aksept for aksjonærregisteroppgaven. Kan redusere henvendelser (klager mm.) ved at man kan gi riktigere vurderinger med en gang (bedre tjenester til innbyggerne). Mulig også en provenyvirkning.
4	Muligheter for å gjøre mottak underveis i inntektsåret (inkludert utbytter) og muligheter for å gjøre beregninger / simuleringer underveis i inntektsåret (for å endre forskuddstrekk med mer)	Mulighet for mer jevn arbeidsbelastning. Kan ha løpende dialog med skatteyter – riktigere forskuddsskatt/-trekk (bedre tjenester til innbyggere). Kan i større grad utfylle skattemeldingen riktig på bakgrunn av hendelsesbaserte transaksjoner. Slipper blant annet utfordringen med at utbytte blir rapportert for sent og dermed ikke blir forhåndsutfylt på skattemelding. Kan være en potensiell provenyvirkning. Eksempelvis ved konkurs så kan man reagere raskere fordi man har nok informasjon for å regne på de skattemessige konsekvensene (innkreving mm.). Ha dialog underveis – riktigere informasjon f.eks. kjøp-/salgspriser.
5	Muligheter for løpende mottak av utbytte / kildeskatt - forbedret kontrollgrunnlag for utbytterefusjoner (litt mer avansert i K3) + kontroll av prosent på individnivå. Det vi får fra VPR er endringer og transaksjonene. Det har vi ikke på kontroll på for de unoterte (vet ikke eksempelvis kjøpe/salg og omkostninger), og det kan meldes fra ved modernisert register. Med nytt beskatningssystem kan vi avklare faktagrunnlaget og initiere dialog. Når vi får unoterte uten pris kan man melde tilbake (via dialogporten) når man får beskjed fra SKE og så kan man registrere opplysningene da. Riktigere forskuddsskatt på gevinster og utbytte: Muligheter for løpende mottak av utbytte / kildeskatt - forbedret kontrollgrunnlag for utbytterefusjoner (litt mer avansert i K3) <ul style="list-style-type: none">○ K1, K2 og K4: beskatningssystemet vil koble seg på BR sin modernisering.○ K3: er med på å styre BR sin modernisering.	Riktig kildeskattesats og refusjon. Når man får informasjonen tidligere så får man bedre kontrollgrunnlag. Kan dermed ha betydning for mindre grad av svindelforsøk ved refusjon av kildeskatt og positiv effekt ved parkering samt gjennomstrømning. Muligheter for bedre tjenester til innbyggere og mulig provenyvirkning – riktig prosent og om refusjonssøknad er reell.



#	Forretningsbrukstilfelle	Nyttevirkning
6	Muligheter for bedre og flere utenlandsk lder (f.eks. LEI, TIN, mm). Muligens koordinere mot partsregisteret. Trenger det til kildeskatt: Hvem er eier på utbyttetidspunktet for å kunne kontrollere kildeskatt. Ulovlige tilpasninger	Kan i større grad identifisere riktig mottaker av utbytte. Riktig kildeskattesats og refusjon som kan medføre en potensiell provenyvirkning.
7	Kontroller av rapportert utbytte for å verifisere riktig kildeskattrapportering. Tettere integrasjon mellom betaling og rapportering av kildeskatt	Muligheter for å kontrollere betalingen mot rapporten. Kan kontrollere prosentene mot land. Muligheter for potensiell provenyvirkning.
8	Diverse annen informasjon: utenlandske aksjer fra tredjeparter, utenlandske aksjer egenrapport fra aksjonær (modul).	Mulig provenyvirkning (omfordeling)– færre mørketall. Potensiell tidsbesparelse for skatteyttere fordi det er tungvint å vurdere de skattemessige forholdene på egenhånd.
9	Integrasjon med Sirius og AR-web	Bedre tjenester til innbyggere og mer sømløs integrasjon mellom aksjonærbeskatningssystemet og skattemeldingen. Opplevd enklere for bruker (mer forståelig) og potensielt færre henvendelser.
10	Synergieffekter med nytt aksjeeierregister for organisasjon og utvikling	Kostnadsbesparelser

Det vil potensielt også være flere forretningsbrukstilfeller enn de som er listet opp i tabellen over, samt muligheter for å transformere dagens arbeidsprosesser.

Denne opsjonen henger tett sammen med muligheten for å tilgjengeliggjøre informasjonen for flere aktører og å rette fokus mot andre brukere utenfor offentlig sektor sine behov. Opsjonen innebærer en mer brukersentrert tilnærming der det utvikles løsninger der informasjonen tilgjengeliggjøres på en måte som løser brukernes behov og leverer tjenester på en annen måte enn i dag. Herunder også en mulighet for nye sammenhengende tjenester og systemer på tvers av offentlig og privat sektor, samt nye måter å samhandle på.

Realopsjonen vurderes å være størst i K3 ettersom aksjeeierinformasjonen som tilgjengeliggjøres i dette konseptet er den mest helhetlige og samlede, og gir også *mest* informasjon. Denne realopsjonen vurderes som en stor oppside. I en analyse av betydningen av kunstig intelligens for arbeidsstyrken ble det identifisert et effektiviseringspotensial på 10 prosent for 70 prosent av arbeidsstyrken [52]. Ved fullstendig utnyttelse av KI slik som teknologien står i dag, finner den samme analysen at offentlig sektor effektivisere arbeidsoppgaver som årlig vil tilsvare 155 000 årsverk i sektorer som helse, undervisning og offentlig administrasjon. Dette indikerer at det er mulig å identifisere og realisere ytterligere gevinster ved å ta i bruk ny teknologi som KI og transformere arbeidsprosesser ved bruk av informasjonen som tilgjengeliggjøres i konseptene.

Samlet vurderer vi at det er potensiell stor oppside knyttet til å utforske nye forretningsbrukstilfeller ved å anvende kunstig intelligens og ved å utforske muligheten for å transformere dagens arbeidsprosesser. Med felles datamodell i K3 er alle forretningsbrukstilfellene i tabellen over relevante og mulige. Det forventes ytterligere effektiviserings- og kvalitetsvirkninger ved å realisere denne realopsjonen. Dette bør utforskes videre i neste fase.



7.13 Samlet vurdering og anbefaling

Rangeringen av konseptene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet inkluderer både prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt andre beslutningsrelevante forhold.

Samlet anbefaler vi konsept 3. Konseptet kommer her med størst ikke-prissatte virkninger og har en potensiell stor oppside i realopsjoner. Det er små forskjeller mellom i konseptenes prissatte netto nytte (relativt til null).

Tabell 34: Samlet vurdering og rangering av konsept

	Null	K1	K2	K3	K4
Prissatte virkninger					
Sum prissatte virkninger	- 521	- 1 346	- 1 417	- 1 348	- 1 341
Prissatt netto nytte - endring fra nullalternativet	- 0	- 825	- 897	- 828	- 821
Rangering av prissatte virkninger	1	3	5	4	2
Ikke-prissatte virkninger					
Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregistret	0	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Spart tid offentlige myndigheter	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Gevinster som følge av bedre tjenester	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Liten positiv	Ingen virkning
Potensiale for økt skatteproveny	0	Ingen virkning	Uklar positiv virkning	Uklar positiv virkning	Uklar positiv virkning
<i>Realopsjoner</i> - Tilgang til opplysningene for flere - Potensiale for forlevetidsforlengelse - Fleksibilitet til å ta i bruk ny teknologi og transformere arbeidsprosesser		Ingen virkning	Middels positiv	Stor positiv	Middels positiv
Rangering av ikke-prissatte virkninger	5	4	2	1	2
Samlet rangering	4	5	2	1	2

Følsomhetsanalysene viser at rangeringen basert på prissatt netto nytte er svært sensitiv for endringer i forutsetninger. Dette skyldes at det er små forskjeller mellom prissatt netto nytte og stor usikkerhet i både kostnader og nytte vurderingene. Det er likevel vår vurdering at samlet rangering av konsept 3 som mest lønnsomt er robust, på bakgrunn av store ikke-prissatte virkninger.



Vi vurderer at de største spørsmålene er knyttet til hvorvidt konseptene er samfunnsøkonomisk lønnsomme og øvrige rangering. Våre vurderinger knyttet til disse spørsmålene kan oppsummeres som følger:

- *Konsept 3 er svært sannsynlig samfunnsøkonomisk lønnsomt*, men det vil likevel være viktig å jobbe for å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i neste fase (se kapittel 8.4 Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet)
- *I en samlet vurdering er det ikke grunnlag for å skille mellom konsept 2 og 4*. Selv om forskjellen i prissatt nettonytte er på om lag 75 millioner kroner vurderes konsept 4 å ha noe større risiko (se vurdering av risiko i kapittel 7.10). Det er også usikkerhet knyttet til enkelt offentlige myndigheters skepsis til å ha registeret i privat regi (se kapittel 7.4.3).
- *Vi har rangert nullalternativet over konsept 1, men det er stor usikkerhet knyttet til denne vurderingen*. Vurderingen avhenger i stor grad av forventet utvikling i nullalternativet og virkningen «gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregistret». Størrelsen på virkningen avhenger i stor grad av sannsynligheten for nye skatteendringer og reformer, og risikoen knyttet til implementering av disse. Det er relativt stor sannsynlighet for at det vil være behov for skatteendringer i løpet av analyseperioden, men usikkerheten er knyttet til størrelsen på disse og muligheten til å gjennomføre disse i aksjonærbeskatningssystemet i nullalternativet. Dette vil avhenge av hva endringene består av, som ikke er mulig å fastslå på nåværende tidspunkt. På nåværende tidspunkt er det også lite sannsynlig at de ikke-prissatte nyttevirkningene er større enn kostnaden forbundet med konsept 1.



8 Føringer forprosjekt

Fra rundskriv R-108/23, punkt 5.7 Føringer for forprosjekt

I løpet av KVVU-arbeidet avdekkes det forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for å oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting. I KVVU-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet

Gjennomføringsstrategien skal så langt som mulig omfatte følgende:

Premisser for styringen av forprosjektfasen:

- en oversikt over grensesnitt mot andre prosjekter og evt. programperspektiv som må ivaretas gjennom forprosjektet
- krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument
- krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet
- prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver, samt en vurdering av hvordan disse skal håndteres videre
- forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen
- spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier

Kontraktstrategi:

- en vurdering av kontraktstrategi med hovedvekt på om prosjektet egner seg for bruk av kontrakter med tidlig involvering av leverandør. Dersom tidliginvolvering anbefales, skal kontraktstrategien utvikles for å muliggjøre dette. Forslag om tidliginvolvering kan også fremmes på et senere tidspunkt. Nærmere føringer er gitt i punkt 8.3, men omfang og grundighet må ta hensyn til tiltakets modenhet.

Plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

- viktige elementer til et videre arbeid med en gevinstrealiseringsplan som omfatter tiltak for å realisere nyttesiden i prosjektet
- anbefaling om styringsmessig fleksibilitet, herunder potensielle forenklinger og reduksjoner det kan jobbes videre med for å redusere kostnadsnivået



8.1 Premisser for styring av forprosjektfasen

8.1.1 Innretning av forprosjekt avhenger av konseptvalg

Regjeringens konseptvalg har stor betydning for gjennomføring av forprosjekt mht. roller og ansvar:

- I hvilken grad vil det være et felles forprosjekt, felles SSD og felles Satsingsforslag, eller flere delprosjekt/satsinger mht. aksjeeierregister og aksjonærbeskatningssystem.

Scenario kan være:

- Konsept 1 innebærer ikke noe nytt register, men noe regelverksutvikling som BRREG og NFD bør ta ansvar for. K1 innebærer en stor modernisering hos Skatteetaten mht. aksjonærbeskatning med forprosjektbehov som bør ledes av Skatteetaten. Kan håndteres som to delprosjekt, men det foreslås felles forprosjekt
- Konsept 2 med et frittstående aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatning kan forprosjektering deles som to delprosjekt mellom registerfører og Skatteetaten.
- Konsept 3 med samordnet register vil det være hensiktsmessig å ha et forprosjekt som fokuserer på helhet og samspill med en videreføring i et felles forprosjekt.
- Konsept 4 med private aksjeeierregistre og aksjonærbeskatning hos Skatteetaten vil forprosjektering fokusere mye på kontraktstrategi (konsesjon), regelverksutvikling hos BRREG og NFD, samt hvilke mulighetsrom som ligger i leverandørmarkedet. Tilsvarende mye behov på Skatteetaten modernisering. Kan som for Konsept 2 deles i to delprosjekt.

I en første fase foreslås å avklare ansvar for forprosjektering. Med basis i utreders anbefalte konseptvalg K3 foreslås ansvaret for forprosjekt å være delt mellom Skatteetaten og Brønnøysundregistrene.

Styringsmodellen som er etablert i KVVU fasen med oppfølging på departement og tverretattlig styringsgruppe anbefales videreført. Leveranseansvar for forprosjektering må vurderes, ref. seksjonen ovenfor.

8.1.2 Grensesnitt mot andre prosjekter i forprosjektet

Det vil være viktig å koordinere omfang, tidsplan og eventuelle grensesnitt mot noen sentrale prosjekter i forprosjektet. Forprosjektet bør ha et organisatorisk grensesnitt, typisk i styringsgruppe og et mer teknisk/operativt grensesnitt. Hos Skatteetaten er de fleste initiativ hos divisjon informasjonsforvaltning, der fagansvarlig er operativ kontakt, mens hos BR vil en koordinatorrolle hos Avdeling forenkling ivareta operativt grensesnitt.



Aktør	Prosjekt/Tiltak	Periode	Grensesnitt Org	Grensenitt teknisk
BRREG	BVR Brukervennlig	2024-2027	Tverretat.styr.grp	Koord BR
	ER-FR moderniser BRSYS	2024-2027	Tverretat.styr.grp	Koord BR
	Regnskap register moder	2026-2027(?)	Tverretat.styr.grp	Koord BR
NFD	Forskriftsendr åpenhet Aksje	2024-2025	Dept. koord	
Skatt	Realt, RF-1086	2024-2026	SKE Portefølje	IF Fagansvarlig
	Eierskap utland	2024-2025	SKE Styr.grp	IF Fagansvarlig
	Fremtidens innkrev	2022-2028	SKE Styr.grp	IF Fagansvarlig
	Analyse – Datadrevet	Pågår linje		
	Sanering og Skyplattform	Pågår linje	SKE Styr.grp	IT arkitekt
Kartverk	KVU og modernisering	Pågående	Tverretat SG	Koord Kartverket
EU, FIN, BR	Hvitvaskingsdirektiv vs RRH	2025... -	Avklares	Avklares

Figur 47 Grensesnitt mellom forprosjekt og andre tiltak

Tiltak i NFD og Brønnøysundregistrene

Ny Registerplattform BRSYS. Enhets- og Foretaksregisteret skal over på modernisert plattform i tidsrommet 2024-2027. Tiltaket er finansiert. Styringsgruppe i BRREG. Brukerforum for ER-FR der et stort antall aktører deltar. Forprosjektet oppretter en direkte kanal mot BR ledelse, da det er behov for hyppig kontakt.

Brukervennlige registertjeneste 2024-2027, tjenester for opplysningspliktige og konsumenter av BRREG sine registre. Rammefinansiert med styringsgruppe i BRREG, relevant med brukerforum. Forprosjektet oppretter en direkte kanal mot BR ledelse, da det er behov for hyppig kontakt.

Modernisering av Regnskapsregistret (RR) i BRREG, forprosjektering pågår. Det kan være aktuelt å se på sammenhenger mellom forprosjektet og RR, eksempelvis kontrollerte årsregnskap, formuesverdi på selskapet, utbytte mv. som er relevant for aksjonærbeskatning.

Forskriftsendringer knyttet til åpenhet om aksjeeierskap, som resultat fra arbeidsgruppen for åpenhet fremsatte juni 2024.

Tiltak i Skatteetaten

REALT, Re-etablering av Altinn tjenester med blant annet RF-1086 skjema for årlig oppdatering av aksjonærregisteret gjennom dialogporten. Representant fra divisjon informasjonsforvaltning er med i styringsgruppen.

Eierskap utland, forprosjekt med vekt på eiendoms- og aksjeforhold i utlandet. Felles prosjekteier for Eierskap utland og Forprosjekt Eierskap Aksjer.

Fremtidens Innkreving, tjenester for innhenting av formuesgoder. Kanal gjennom styringsgruppe i Skatteetaten. Dialog om arkitekturløsninger i arkitekturforum.

Analyseplattform, koordinering av aktiviteter for bruk av data for analyse av løpende oppdatert aksjeeierregister. Dagens datavarehus med data fra Aksjonærregisteret i Skatteetaten, håndtering av fremtidig bruk av analyseplattform.

Skatteetatens sanerings- og migreringsplan. Løpende avklaringer mot saneringsplaner mht. gjenværende løsninger på Oracle plattform, herunder Aksjonærregisteret. Koordinering gjennom IT arkitektur, der forprosjekt er representert med IT oppdragsansvarlig og IT arkitekt.

Skatteetatens skyplattform er del at Divisjon IT avdeling Plattform, avklaringer om bruk av skyplattform for Aksjonærbeskatning. Dialog i Skatteetatens styringsgruppe og IT arkitekt.

Tiltak i Kartverket



Konseptvalgutredning Eiendom, der Skatteetaten deltar. Plan om å levere en KVV juni 2025, med påfølgende KS1 og konseptvalg. Felles prosjekteier og fagansvarlig for Eierskap Eiendom og Aksjeeier. Tverretattlig styringsgruppe på Eierskap.

Modernisering av Matrikkel og grunnbok hos Kartverket, koordinering gjennom tverretattlig styringsgruppe.

Fritidseiendom, prosjekt sammen med Skatteetaten med verdsetting av fritidseiendom. Dialog gjennom divisjon informasjonsforvaltning.



8.1.3 Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument

Prosjektspesifikke innhold vil være:

Alle konseptene innebærer lov- eller forskriftsendringer i større eller mindre grad, de **juridiske hovedtrekkene** bør utredes i et forprosjekt, da dette setter premisser for forretnings- og IT-arkitektur.

Informasjonsmodell med sammenhengende tjenester fra opplysningspliktige til aksjeeierregister, samhandlende registre (Reelle Rettighetshavere, Foretaksregister, Aksjonærbeskatning) harmonisert med øvrige registre (spesielt for Konsept 3).

Modernisering av aksjonærbeskatning er en omfattende oppgave. Det bør vurderes å sette i gang utforskende utvikling med innovasjon og bygge ny løsning i småskala, for å redusere risiko og få ytterligere underlag for estimering av hovedprosjekt.

Dialog med systemleverandører på sluttbrukersystemer for årsoppgjør, regnskap, aksjeeierbøker mv. for arkitektur mht innrapportering til de berørte offentlige registre. Spesielt målbilde og et veikart for samordnet rapportering er viktig å forankre med systemleverandører.

Overordnet design av løsninger for offentlige myndigheter med brukerinnsikt for å skissere løsninger for små, mellomstore og store myndigheter, inkludert tilgangskontroll.

Vurdering av tilgang til aksjeeierskapsopplysninger for andre enn offentlige myndigheter.

Definere navn på tjenester for eierskap, herunder eventuelle domenenavn.

Hovedleveransen fra forprosjekt er Sentralt styringsdokument (SSD). Dokumentet skal utarbeides i tråd med rundskriv R108/23 og har et fast oppsett (Overordnede rammer, Prosjektstrategier, Prosjektstyringsbasis), som vist under.

- 1) Overordnede rammer
 - o Hensikt, krav og hovedkonsept
 - o Prosjekt mål
 - o Kritiske suksessfaktorer
 - o Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen
 - o Grensesnitt
- 2) Prosjektstrategi
 - o Strategi for styring av usikkerhet
 - o Gjennomføringsstrategi
 - o Kontraktstrategi
 - o Styringsmodell, Organisering og ansvarsdeling
- 3) Prosjektstyringsbasis
 - o Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
 - o Prosjekt nedbrytningsstruktur PNS
 - o Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
 - o Gevinstrealiseringsplan
 - o Tidsplan
 - o Intern kvalitetssikring

Det ovenstående er omfattende oppgaver, der mange veivalg og avgrensninger må tas, det må være rundt nok til å ha smidig prosjektstyring – samtidig som det er strengt nok til at forprosjektets beskrivelse av omfang er rammer. I tillegg kommer ulik dokumentasjon mht Brukerinnsikt, Forretningsarkitektur, IT arkitektur, formalisering i etatene mht Prosjektplan (B3 etc.).

Forprosjektet lager for større satsinger et **satsingsforslag** til departementet for søknad om øremerkede midler.



8.1.4 Krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet

Viktige kompetanse for prosjektorganisasjonen er:

Erfaringer med ledelse av større forprosjekter og statlige satsinger, berørte etater har erfaring med større digitaliseringsprosjekter.

Domenekompetanse omkring aksjer, selskapshendelser og aksjonærbeskatning, her er det mye kompetanse fra Digital Selskapsetablering som er viktig å ha med, videre kompetanse fra dagens løsninger i Aksjonærbeskatning.

Kompetanse på forretningsutvikling, forretningsarkitektur, bruk av teknologi, innovasjon og bruk av kunstig intelligens

Endringsledelse og interessentoppfølging mht nyttevurderinger, ulike interessenter (offentlige myndigheter) kan ha ulik oppfatning om hvordan nyttevirksomheter skal realiseres. Kompetanse med systemleverandører for å enes om målbilde og veikart for samordnet register. **Samfunnsøkonomisk** analyse for å lage virkningsanalyse.

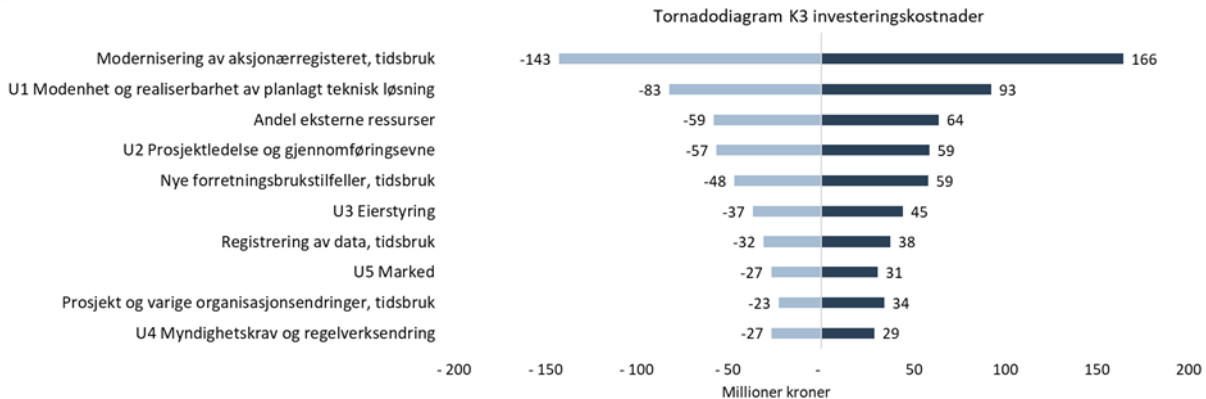
IT Arkitektur, Teknologiske muligheter utvikler seg løpende og ofte vil leverandører av teknologi og digitale løsninger kunne se muligheter som den utredende virksomheten ikke har forutsetninger for å kjenne til. Det kan være ønskelig å utnytte leverandørmarkedets innsikt i løsningsutforming.

Kontraktsutforming, forståelse og erfaring med ulike kontrakts- og leveransemodeller for større digitaliseringsprosjekter/programmer, spesielt for et Konsept 4 Privat register.



8.1.5 Forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen

De største usikkerhetene i kostnadene er vist nedenfor:



Figur 48 Tornado diagram Konsept 3 Investering

Modernisering av aksjonærbeskatningssystem er en omfattende oppgave. Det er et av de mest komplekse systemløsningene i Skatteetaten. Estimatusikkerheten har det største utslaget i prosjektet. Det vil være risikoreduserende å starte utforskende utvikling, slik at man danner seg erfaring med noen moduler på ny skyplattform. Samtidig se på arkitektur basert på skyplattform, til erstatning fra dagens løsning med satsvise jobber på en eldre databaseplattform.

Modenhet og realiserbarhet av planlagt teknisk løsning har stor hendelsesusikkerhet. Det bør redegjøres bedre for hvordan registerkjernen etableres, gjerne med en informasjonsmodell på sentrale deler. En stor del av transaksjonene skjer på børsnoterte aksjer, det bør opprettes samarbeid med verdipapirregistre for å få testdata for overføringer og analyser. Dette bør gi bedre data for estimering og vurdering av kompleksitet.

Endringer i ekstern andel både hos Skatteetaten og Brønnøysundregistrene påvirker kostnadene mye, det å se dette tiltaket sammen med andre utviklingstiltak opp mot intern kapasitet for å kunne optimalisere bruk av interne ressurser vil være nyttig.

Det er usikkerhet i de 10 forretningsbrukstilfellene for ny funksjonalitet på modernisert løsning for aksjonærbeskatning, de som prioriteres bør beskrives noe mer og være gjenstand for prioritering og estimering av kost og nytte.

Hendelsesusikkerhet for «Prosjektledelse og gjennomføringsevne» er stor, for det anbefalte konsept må det etableres mer beskrivelse av omfang, målbylde, resultatmål og et veikart med trinnvis realisering. Forprosjektet bør beskrive organisering av prosjektet, med delprosjekter mv. og milepæler. Det bør vurderes ulike modeller for en arbeidsdeling/samarbeid for å realisere en løsning og hvordan fremtidig forvaltning av aksjeeierregisteret skal være.

8.1.6 Andre forhold som er viktige i et forprosjekt

Kunstig intelligens

Som pekt på i kapittel 2.3.1, under teknologisk utvikling og digitalisering, er det flere trekk i den digitale og teknologiske utviklingen som vil kunne gi nye mulighetsrom for både utvikling, forvaltning og bruk av en ny løsning for aksjeeierskap. Det er spesielt to områder som bør utforskes nærmere i prosjektgjennomføringen; bruk av kunstig intelligens (KI) og verifiserbare digitale bevis. I tillegg foregår det en del interessant rundt bruken av Rules as Code i OECD som prosjektet bør.

KI utvikles og tas i bruk i et svært raskt tempo, og vi kan forvente at det vil påvirke både behovene knyttet til eierskapsopplysninger samt hvordan vi bør utvikle, forvalte og bruke digitale løsninger (systemstøtte). Noen



eksempler på aspekter hvor KI kan forventes å gjøre en forskjell for ny løsning for aksjeeierskap listes nedenfor:

- Utvikling KI vil kunne effektivisere systemutvikling vesentlig med bruk av mer avanserte verktøy til å generere og teste kode automatisk. I sin ytterste konsekvens, vil kode potensielt kunne generes «on the fly», noe som kan være interessant eksempelvis for generering av brukergrensesnitt som dynamisk tilpasser hver enkelt bruker og brukersesjon, avhengig av hvordan brukeren oppfører seg underveis.
- Datakvalitet, KI er godt egnet til å gjenkjenne mønstre og kan benyttes til å se sammenhenger mellom data på tvers av kilder og forskjellige formater, datamodeller og ulike begrepsterminologi. Det gjør at det kan bli enklere å identifisere feil (eksempelsvis feilstaving) og mangler i et datasett, som for eksempel inkonsistens i på tvers av kilder. Et annet eksempel er datakvalitetskontroll, hvor KI kan identifisere avvik og uregelmessigheter i dataene som kan indikere feil eller svindel. Dette gjør det mulig å raskt rette opp problemer før de påvirker registerets integritet. KI er også egnet til å automatisk kategorisere og klassifisere data, noe som gjør det enklere å organisere og søke etter informasjon, og tolke opplysningene ut i fra forskjellige kontekster.
- Beslutningsstøtte, Integrering av KI-drevne chatbots og interaktive dynamisk genererte brukergrensesnitt kan gi brukerne rask og effektiv støtte (som nevnt ovenfor uten å måtte bruke mye tid på brukerinnsett og lange utviklingscykluser). Mønstergjenkjenning og prediksjon kan benyttes til å analysere både historiske og aktuelle data, og identifisere langsiktige trender og endringer i eierskapsstrukturer. Med KI kan store datamengder analyseres for å finne sammenhenger som ligger «usynlig» i datagrunnlaget, og hjelpe spesielt i målretting av kontroll og annen avdekking av misbruk.
- Sikkerhet, Med KI vil man kunne kontinuerlig overvåke systemer for sikkerhetstrusler og sårbarheter, og automatisk iverksette sikkerhetstiltak for å beskytte dataene. KI kan identifisere uvanlige mønstre i systemaktiviteten som kan indikere sikkerhetsbrudd, misbruk eller svindel. KI-baserte sikkerhetssystemer kan overvåke og beskytte registeret mot uautorisert tilgang og datainnbrudd, samtidig som de sikrer at personvernet til eiere blir ivarettatt.

Digitalt verifiserbare bevis

EU kommisjonen vedtok eIDAS 2,0 forordningen med effekt fra 20. mai 2024 vedtatt og alle EU-land tilbyr digitale lommebøker for alle innbyggere og alle juridiske personer. EU innfører sin Digital Identity Wallet i 2025/2026/2027). I tillegg til digital identifisering vil EUs lommebøker benyttes til det vi kan kalle "brukerstyrt deling", hvor brukeren kan laste opp og dele digitalt verifiserbare bevis (f.eks. førerkort, aksjeeierbevis eller oversikt over hvem som reelle rettighetshavere).

EU fremhever brukerens kontroll over egne data ("Keep control over your data»), men løsningen kommer med et rammeverk, tekniske standarder og løsningskomponenter samt en tillitsarkitektur som vil kunne gi muligheter for å verifisere data fra forskjellige kilder, uavhengig av måte de deles på. Spesielt interessant er mekanismene, prosessene og de tekniske løsningene som sikrer at tilbydere er godkjente og verifiserte, slik at aktørene kan stole på hverandre. Som et eksempel kan systemleverandører godkjennes som utsteder av «digitale bevis» som verifiserer eierskap av aksjer, og går god for at opplysningene er avstemt digitalt mellom forskjellige kilder, både offentlige og private, og i både virksomhetenes lommebøker og i aksjonærenes lommebøker.

Rules as code

Handler om å uttrykke og dele regelverk representert som kode, dvs en maskinlesbar og/eller maskinanvendbar variant av regelverket. Målet med Rules as code er å redusere

- behovet for tolkninger av regelverket samt
- avstanden mellom «når og hvor ting skjer» og anvendelsen av regelverket.

Rules as code muliggjør at vi kan flytte logikk og beregninger («forretningsregler») ut til dataene, og dermed koble de nærmere de skattpårlige hendelsene i skattepliktiges økosystem. OECD jobber aktivt med Rules as Code, og vi kan forvente at det i løpet av de nærmeste årene vil komme forslag til felles tilnærming og eventuelle standarder for offentlige myndigheters bruk av Rules as code og tilhørende verktøy. Dette vil være interessant i de tilfeller hvor vi kan legge beregninger eller annen form for logikk tidligere i verdikjeden, altså nærmere virksomhetshendelsene i skattepliktiges og rapporteringspliktiges systemer. Aktører som vi har tillit til vil således kunne utføre fastsetting av eierskap samt beregning av skattemessige konsekvenser



samtidig som vi kan stole på at riktig kode benyttes. Dette gir et noe større mulighetsrom til å diskutere forskjellige former for ansvarsfordeling og tillitsbasert samarbeid med aktørene i økosystemer, som eksempelvis verdipapirsentraler eller andre systemleverandører.

8.1.7 Spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier

Fagdepartementene vil ha en sentral rolle i å legge premisser for regelverksutvikling, det være seg rammene og hvordan en arbeidsfordeling mellom departement og etat skal være for å utvikle, gjennomføre høringer om regelverk skal gjennomføres. Fagdepartementene vil ha en sentral rolle knyttet til eventuelle sanksjoner for manglende oppfyllelse av plikter ifølge regelverk, f.eks. rapportering.

Tilgang for andre aktører enn offentlige myndigheter er det i oppdragsbrevet beskrevet at skal vurderes i senere fase.

Regelverksutvikling i EU vedrørende selskapsretten er det omskrivning på gang, disse forholdene er relevant for NFD.

8.1.8 Trinnvis realisering

Både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har som oftest realisert nye løsninger i flere versjoner eller trinn. Eksempelvis ble Skattemeldingen levert til å rette seg mot ulike brukergrupper (skattytere med enkle forhold, privat marked, enkeltpersonsforetak, aksjeselskaper mv. gjennom 4-6 års utvikling).

Brønnøysundregistrene leverer trinnvis på overgang til ny registerplattform for Enhets- og foretaksregisteret, gjennom at Enkeltpersonforetak ble lansert 20.oktober 2024.

En føring for forprosjektet er å skissere ulike realiseringsstrategier for trinnvis å realisere løsningene. To eksempler av mange er vist under.

Trinn	Scenario 1, Bruke eksisterende data og legge på funksjoner	Scenario 2, Basere seg på frivillig rapportering og legge på funksjoner
Trinn 1	Etablere registerkjerne med GUI og API, laste opp med data fra Skatteetatens Aksjonærregister (31.12)	Etablere registerkjerne med GUI og API Frivillig rapportering fra selskapene
Trinn 2	Daglig oppdatering fra Verdipapirregistre Frivillig løpende oppdatering fra unoterte selskap,	Regelverk om pliktig rapportering gir komplett aksjeeierregister etter en periode Basis samordning RRH, ER-FR
Trinn 3	Gradvis samordning ER-FR, RRH	Overvåking og oppfølging av selskapene Tjenester eierkjeder og oppdatering RRH
Trinn 4	Pliktig samordnet rapportering fra selskapene for eierskap og aksjonærbeskatning. Oppdatering av RRH. Modernisering av aksjonærbeskatning, Leveringsfritak for de uten utbytte og eierendringer.	Samordnet rapportering for eierskap og aksjonærbeskatning, Leveringsfritak for de uten utbytte og hendelser



8.2 Kontraktstrategi

Skatteetatens modernisering av aksjonærbeskatningssystem (dagens AR) vil kreve store ressurser, det vil i forprosjektet være aktuelt å se på ulike leveransemodeller.

Strategi i Brønnøysundregistrene og Skatteetaten er å redusere konsulentbruken. Foreløpig ligger vi ikke opp til større anskaffelser, men benytte avrop på rammeavtaler som den ordinære kontrakts modell med eventuell entrepris kjøp av ulike arbeidspakker.

Når Skatteetaten ser på fremtidig leveransemodeller på aksjonærbeskatning tenker vi på den helhetlige livssyklusen, dvs. at vi i forbindelse med modernisering vurderer ressurser for varig forvaltning og drift. Behov for bruk av alternative leveransemodeller med bruk av leverandørmarkedet begrunnes derfor først og fremst i målsetning om å øke vår kapasitet og evne til å levere utvikling og forvaltning av IT-tjenester. Sekundært kan bruk av leverandørmarkedet være begrunnet i behov for spesialisert kompetanse som vi enten ikke har eller ikke har et ønske om å ivareta på egenhånd. Kostnadsreduksjon ved bruk av ulike leveransemodeller er ikke det primære formålet for Skatteetaten. Målsetning er at ved å bruke ulike leveransemodeller kan etaten frigjøre ressurser for å øke leveranseevne og kapasitet i henhold til etatens samfunnsoppdrag.

Figuren under viser syv ulike leveransemodeller. Leveransemodeller på ulike pakker/løsningsområder vurderes ut ifra følgende faktorer

- standardiseringsgrad (standard på tvers av virksomheter eller spesifikt Skatteetaten),
- modenhet på løsningsområdet (etablerte løsningsmønstre eller pilotering, lav modenhet kan gi større risiko)
- attraktivitet i leverandørmarkedet (tilstrekkelig volum på leveransen)
- teknologistrategi (området som er viktig å inneha kompetanse internt på eller ikke)
- avhengighet (grad av grensesnitt mot omliggende løsninger)



Figur 49 Leveransemodeller



Tidlig dialog med leverandører kan være aktuelt. Spesielt for K4 Privat register, vil dette være sentral del av et forprosjekt rundt aksjeeierregister. K4 Privat register er ikke en tradisjonell anskaffelse, men det blir sannsynligvis forhold rundt konsesjon på en tjeneste (konsesjonsforskriftskontrakt). Det har i K4 vært gjennomført en enkelt RFI med et utvalg inviterte interessenter, interessante tilbakemeldinger. Inn under dette vil det måtte etableres retningslinjer for forretningsmodell bruk av data. Rammer og varianter av finansieringsmodeller. Vilkår for konsesjon med videre må utredes i forprosjektet.

8.3 Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk analyse

Det vil utarbeides en plan i forprosjektet for arbeidet med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i senere faser. Denne planen må sees i sammenheng med de andre tiltakene som er foreslått under 8.1. Premisser og muligheter i styring av forprosjektfasen og de iboende fleksibilitetene i konseptene som er presentert under realopsjoner 7.10. gir muligheter for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

For optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det mulig å iverksette aktiviteter og tiltak som øker den forventede nytten eller å redusere de forventede kostnadene som følge av tiltak i konseptet.

Foreløpige foreslås det fire aktiviteter som det vil arbeides med i forprosjektet for å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

8.3.1 Videre arbeid med å identifisere ytterligere nyttevirksomheter:

Flere av gevinstene i den samfunnsøkonomiske analysen er ikke-prissatt. Flere av dem vil være krevende å prissette fordi de er kvalitative av natur eller at det ikke finnes relevante enhetspriser for endringen konseptet medfører. Men for enkelte for enkelte virkninger vil det kunne være mulig å prissette flere nyttevirksomheter ved å konkretisere årsaks-virkningssammenhengene. Dette gjelder for eksempel spart tid for offentlige myndigheter. Dette vil vi arbeide med gjennom å tydeliggjøre hvordan konseptet vil påvirke de potensielt berørte aktører og konkretisere hvordan endringer i dagens prosesser og situasjon vil være slik at virkningen kan tallfestes.

I forprosjektet vil det arbeides med å gjensidig optimalisere tiltak i konseptet og optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved at det tas valg som både sikrer et godt og robust konsept, men som også øker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette vil gjøres ved å gå dypere i årsaks-virkningsskjedene for å forstå hvilke endringer som kan gjøres i tiltak i konseptene som igjen vil påvirke den berørte aktøren. Det vil si at vi vil arbeide med å konkretisere allerede identifiserte nyttevirksomheter og se om det muligheter for å øke dem, men også arbeide for å identifisere nye nyttevirksomheter som følge av tilpasninger i tiltak i konseptet.

Utover arbeidsprosessen beskrevet ovenfor bør det også arbeides videre med å tilpasse konseptene for å sikre gevinster som kan identifiseres og realiseres som følge av nye forretningsbrukstilfeller, tilgjengeliggjøre informasjon for flere brukere slik beskrevet i kapittel 8.1. om realopsjoner. Dette forventes å gi ytterligere store gevinster som det vil arbeides med å konkretisere og legge plan for å realisere i forprosjektet.

8.3.2 Stegvis realisering av nytte:

Det er mulighet for å gjøre endringer i prosjektgjennomføringen for å realisere enkelte av gevinstene tidligere enn det som ligger til grunn for periodiseringen i den samfunnsøkonomiske analysen. I forprosjektfasen vil det arbeides med hvordan enkelte tiltak kan implementeres tidlig eller hvordan rekkefølgen på enkelte elementer i gjennomføringen vil kunne bidra til at gevinster kan realiseres på et tidlig tidspunkt.



Det er allerede identifisert noen potensielle tiltak som vil arbeides med videre. Disse er eksempelvis en regelverksendring der man stiller krav til at det skal være en digitalt ført aksjeeierbok og at den tilgjengeliggjøres. Da ivaretas innsynskravet og det kan slås opp i den. Det vil kunne gi tidlige gevinster til næringslivet. Et annet tiltak vil kunne være å starte arbeidet med regelverksendringer allerede i forprosjektfasen slik at prosjektet kan starte opp tidligere og dermed også realisere gevinster tidligere enn hva som er planlagt for i analyseperioden i den samfunnsøkonomiske analysen.

I forprosjektfasen vil vi også legge alle nyttestrømmene utover i tid og vurdere om enkelte endringer i gjennomføringen kan bidra til at enkelte gevinster vil kunne realiseres tidligere eller om kombinasjoner av tiltak og tid vil kunne bidra til større eller tidligere gevinster.

8.3.3 Plan og tiltak for å realisere gevinster i prosjektet

En konkret gevinstrealiseringsplan med allerede identifiserte gevinster og nye gevinster som vil identifiseres i forprosjektfasen vil være et viktig verktøy for å sikre realiseringen av gevinster i prosjektet.

Gevinstrealiseringsplanen vil bygge videre på allerede identifiserte årsaks-virkningssammenhenger og tydeliggjøre disse for å sikre forståelse for hvordan tiltakene påvirker resultatene og dermed effektene.

I forprosjektet vil det etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser for nyttestyring tidlig i forprosjektet. Ved å tidlig få denne delen av styringsstrukturen på plass vil det å søke etter, identifisere og realisere gevinster bli en naturlig del av prosjektgjennomføringen. Dette innebærer blant annet at det etableres et malverk for målinger, kriterier, oppfølging og plan, samt at det arbeides med å fremme både evne og vilje i prosjektet til å kunne prioritere etter nytte.

8.3.4 Arbeid med å redusere forventede kostnader gjennom å redusere usikkerhet og potensielle forenklinger i utviklingen

Kostnadene er den største delen av de prissatte virkningene og dermed vil mulige reduksjoner i kostnadselementene bidra til å optimalisere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Analysene og tilhørende estimering av kostnadene som ligger til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen av konseptene er utarbeidet i en tidlig fase. I det videre arbeidet i forprosjektet vil det derfor være sentralt å redusere usikkerheten forbundet med utviklingen av konseptene og samtidig vurdere potensielle forenklinger og kostnadsreduksjoner. Herunder vil det være særlig relevant å vurdere om ny teknologi kan tas i bruk for å gjøre utviklingen av deler av løsningen mer effektiv eller om man gjennom å konkretisere enkelte elementer i PNS-strukturen vil se at forventede ressurser kan reduseres. I videre utvikling av valgt konsept vil det være et mål å redusere risiko, ta ned usikkerhet og vurdere om investeringsfasen av prosjektet kan gjennomføres mer kostnadseffektivt.



9 Vedlegg

9.1 Referanse – Kilder

Alle dokumentene ligger på Skatteetatens SharePoint-område [PRO-Eierskap-KVU Eierskap aksjer \(2024\) - Referanse dokumenter - Alle dokumenter \(sharepoint.com\)](#)

Referanse	Rapport	Forfatter	Dato
[1]	Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom. kartlegging-eierskapsopplysninger-v-1.0.pdf (regjeringen.no)	Prosjektgruppe Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, Kartverket	22.12.2023
[2]	Konseptvalgutredning «Løsning for helhetlig og forenklet rapportering og tilgjengeliggjøring av eierskapsinformasjon – aksjer (AKSE)»	Skatteetaten og Brønnøysundregistrene	13.09.2021
[2A]	KVU Akse – Vedlegg A Interessentanalyse	Skatteetaten og Brønnøysundregistrene	13.09.2021
[2B]	KVU Akse – Vedlegg B Brukerinnsikt	Skatteetaten og Brønnøysundregistrene	13.09.2021
[2C]	KVU Akse – Vedlegg C Internasjonal innsikt	Skatteetaten og Brønnøysundregistrene	13.09.2021
[3]	NOU 2023:28 Investeringskontroll NOU 2023: 28 - regjeringen.no	Regjeringen	04.12.2023
[4]	Skatteetatens bruk av eierskapsinformasjon, Kartlegging av bruk og utfordringer knyttet til etterlevelsesarbeidet	Skatteetaten	12.12.2023
[5]	Flere tilfeller av forsøk på skattesvindler i Norge	E24	13.05.2024
[6]	Rapport Risiko 2023	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	19.04.2024
[7]	Nasjonal trusselvurdering	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	29.04.2024
[8]	Politiets trusselvurdering	Politiet	29.04.2024
[9]	Næringsministeren lanserer fempunktsplan for å skape større åpenhet om aksjeeiere	Regjeringen.no	29.04.2024
[10]	Prop. 87 S (2023 – 2024) Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.	Forsvarsdepartementet	30.04.2024
[11]	Meld. St. 15 (2023 – 2024). Felles verdier – felles ansvar. Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.	Justis- og beredskapsdepartementet	30.04.2024
[12]	Økt eier-transparens	Aksje Norge	02.05.2024
[13]	Offentlig aksjeeierportal	Euronext Securities Oslo (VPS)	02.05.2024
[14]	Sak - stortinget.no	Stortinget	14.03.2024
[15]	Strategi 2024 - 2026	Brønnøysundregistrene	03.05.2024



Referanse	Rapport	Forfatter	Dato
[16]	Brønnøysundregistrene (BR) – tildelingsbrev for 2024	Nærings- og fiskeridepartementet	15.04.2024
[17]	Skatteetaten – tildelingsbrev for 2024	Finansdepartementet	03.05.2024
[18]	Ekstremværrapporten 2023	IF og CICERO	2023
[19]	Innstilling fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen	Stortinget	2023-2024
[20]	https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/utenlandske-datterselskap-i-norge].	Statistisk sentralbyrå	19.03.2024
[21]	Stor økning i antall virksomheter	Statistisk sentralbyrå	19.03.2024
[22]	Forum on tax administration: https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-23077727.htm	OECD	19.03.2024
[23]	https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/virksomheter	Statistisk sentralbyrå	19.03.2024
[24]	Rundskriv 108/23 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.	Finansdepartementet	03.05.2024
[25]	SSB Aksjer og kapitalutdelinger.	Statistisk sentralbyrå	18.06.2024
[26]	Børsoppgang i 3. kvartal – SSB	Statistisk sentralbyrå	18.06.2024
[27]	Statistikk MT-rapporter - Økokrim (okokrim.no)	Økokrim	18.06.2024
[28]	Samhandlingsforordningen (Interoperable Europe Act)	Europaparlaments- og rådsforordning	18.06.2024
[29]	arbeidsgruppens-rapport-18.6.2024.pdf (regjeringen.no)	Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere	18.06.204
[30]	En digital offentlig sektor - regjeringen.no	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	11.06.2019
[31]	Forslag til ny lov om Enhetsregisteret, ny lov om Foretaksregisteret og nye forskrifter til lovene mv.	Nærings- og fiskeridepartementet	19.06.2024
[32]	NOU 2024: 14 Med lov skal data deles	Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	26.06.2024
[33]	Prop. 1 S (2021–2022) for Nærings- og fiskeridepartementet	Nærings- og fiskeridepartementet	08.08.2024
[34]			
[35]	Skatteetatens strategi	Skattedirektøren	
[36]	Nasjonal Digitaliseringsstrategi 2024-2030	Digitalisering og forvaltningsdepartement	25.09.2024
[37]	Skatteetatens langtidspan mot 2027	Skattedirektøren	06.09.2024
[38]	Anmodningsvedtak nr. 496 av 16. Juni 2014	Finansdepartementet	11.06.2014
[39]	Dokument 8:57 (2014-2015)	Finansdepartementet	09.04.2015



Referanse	Rapport	Forfatter	Dato
[40]	Digital agenda for Norge	Kommunal- og distriktsdepartementet	15.04.2016
[41]	Meld. St. 30 (2019–2020) - En innovativ offentlig sektor	Regjeringen.no	23.06.2020
[42]	Meld. St. 22 (2020–2021) Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon	Regjeringen.no	26.03.2021
[43]	Nasjonal sikkerhet og digital motstandskraft	Justis- og beredskapsdepartementet	09.12.2022
[44]	Nasjonal strategi for kunstig intelligens	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	14.01.2020
[45]	Anmodningsvedtak 35 nr.35 (2021-2022) Stortingets behandling av Innst. 2 S (2023-2024) vedtak 84, 85 og 86	Finansdepartementet	27.11.2023
[46]	Grunnleggende etterretning SIFU (2024). Skatteetaten (etatsintern)	Skatteetaten (etatsintern)	
[47]	Multinasjonale selskapers tilstedeværelse og skatteproveny til Norge (intern kartlegging 20.12.2020)	Skatteetaten	08.10.2024
[48]	Hva vil det si å ha revisjonsplikt – Fiken	Fiken	08.10.2024
[49]	Multinasjonale selskapers tilstedeværelse og skatteproveny til Norge	Skatteetaten	
[50]	Spørreundersøkelse om Aksjeeierskap	Verian	27.09.2024
[51]	Whitepaper – rammeverk for datakvalitet	Skatteetaten	Januar 2021
[52]	KI: betydning for arbeidsstyrken.	Menon Economics	November 2023
[53]	Skatteetatens aksjonærregister AS-IS	Skatteetaten	15.01.2024
[54]	Legal Entity Identifier (LEI)	DNB	21.11.2024
[55]	Høring av ny forskrift om innsyn i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret og forvalterregistrerte aksjer	Nærings- og fiskeridepartementet	3.6.2024



9.2 Versjons – og endringshistorikk

Versjon	Innhold, endringer	Forfatter	Dato
0.1	Sprint 1 med kapitelstruktur og første versjon av Kap 2 Problembeskrivelse, fremsendt Styr.grp	Dokument M.Tveit Benita H. Hildonen	08. feb 2024
0.2	Sprint 2 med Kap 3 Behovsanalyse til første iterasjon, samt Kap 5.1 Dimensjoner	Dokument M.Tveit Kap 2 Nora S Aasen	07. mar 2024
0.3	Sprint 3 med ordliste og kapittel 1 til utkast. Rammebetingelser, mulighetsstudie, nullalternativ, samt oversikt over regelverk, til første iterasjon. Endringer i effektmål.	Prosjektgruppen	10. april 2024
0.4	Sprint 4 med endringer i kapittel 2 tilpasset den nye KVVU-veilederen.	Prosjektgruppen	30. april 2024
0.5	Sprint 5 og 6 med endringer i kapittel 5 og 6 tilpasset den nye KVVU-veilederen, samt justert rammebetingelser og samfunns mål iht. oppdragsbrevet.	Prosjektgruppen	18. juni 2024
0.6	Sprint 7 med justeringen i samfunns målet og rekkefølgen på effektmålene. Mulighetsstudien med dimensjoner og utvikling av løsningsmuligheter.	Prosjektgruppen	05. juli 2024
0.7	Sprint 8 og sprint 9 leveranser inkludert Kap 2 Problem, Kap 3 Behov, Kap 4 Strategiske mål og Kap 5 Rammer ferdigstilt. Kap 6 Mulighetsstudie ferdigstilt	Prosjektgruppen	11.okt 2024
0.9	Versjon klar for gjennomgang av Tverretattlig styringsgruppe og SKE styringsgruppe Ferdigstilt Kap 7 Alternativ analyse og Kap 8 Føringer forprosjekt ferdig. Supersider ferdig	Prosjektleder	20.nov 2024
0.97	Gjennomgang med tverretattlig styringsgruppe etter kvalitetsgjennomgang.	Prosjektleder	28.nov 2024
1.00	Justering av samlet rangering ift samf.øk rangering. Mindre formatering	Prosjektleder	30.nov 2024



9.3 Oppdragsbrev

På de sidene følger oppdragsbrev fra Finansdepartementet om Konseptvalgutredningen eierskapsopplysninger aksjer.



I følge liste

Deres ref

Vår ref
24/3402 -

Dato
26.06.2024

Oppdrag – konseptvalgutredning om myndighetenes tilgang til oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer

Innledning

Finansdepartementet (FIN) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) gir med dette Skatteetaten (SKE) og Brønnøysundregistrene (BR) i oppdrag å utrede konsepter (KVU) som legger til rette for sikker innrapportering, lagring og deling av opplysninger om eierskap til aksjer.

Finansdepartementet sender oppdraget til Skatteetaten og Brønnøysundregistrene etter avtale med Nærings- og fiskeridepartementet.

Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere. På sikt vil en modernisert løsning med bedre tilgang på riktige opplysninger om eierforhold til aksjer bidra til økt åpenhet og tillit i samfunnet om slike opplysninger. Tillit til det offentlige er en grunnsten i norsk forvaltning og bidrar til et robust demokrati.

Bakgrunn og behov

Eierskapsopplysninger er vesentlige for trygg og effektiv utøvelse av offentlig myndighet, både for tilsyns- og kontrollformål og for å tilby innbyggerne og foretakene gode offentlige tjenester. Eierskapsopplysninger brukes også ved skattlegging og innkreving, og i forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Slike opplysninger er også relevante for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. I rapporten «Kartlegging av offentlige myndigheters mulige bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom» pekes det bl.a. på at det er



krevene å få tilgang til opplysninger om aksjer eller at opplysningene er mangelfulle og ikke oppdaterte.

Det er behov for teknisk modernisering av flere systemer som i dag håndterer opplysninger om aksjer og eierskapsforhold hos BR og SKE. BR skal de nærmeste årene modernisere Enhetsregisteret og Foretaksregisteret, sette i drift et nytt register over reelle rettighetshavere og utvikle mer brukervennlige registertjenester. Skatteetatens aksjonærregister er på slutten av sin tekniske levetid og må fornyes. Mot slutten av dette tiåret vil registeret ha en svært høy driftsrisiko, samt manglende evne til å tilpasses nye forretningsbehov. Det vil kunne påvirke Skatteetatens evne til å håndtere slike opplysninger i utførelsen av etatens samfunnsoppdrag.

Allmenhetens tilgang til opplysninger om aksjeeierskap er ikke en del av dette oppdraget, og følges opp av NFD i andre initiativ, blant annet gjennom NFDs [fempunksplan for større åpenhet om aksjeeiere](#).

Formål med oppdraget

Formålet med oppdraget er å utrede alternative konsepter som kan gi myndighetene tilgang til oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer. Med aksjeeiere menes eiere innført i aksjeeierboken, aksjeeierregisteret eller faktisk eier av forvalterregistrerte aksjer¹. Etatene skal utarbeide forslag til løsninger for oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer i norskregistrerte aksjeselskaper (AS), allmennaksjeselskaper (ASA) og europeiske selskaper (SE).

Et foreløpig samfunns mål legges til grunn for utredningen: *"Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere».*

Føringer

Det skal utarbeides en KVV i henhold til kravene i utredningsinstruksen og Statens prosjektmodell, jf. rundskriv R-108/23. Etatene står i utgangspunktet fritt til å definere og utrede ulike konsepter som på ulikt vis kan imøtekomme behovene og rammene gitt i dette mandatet. Det skal legges vekt på prinsippet om at samme opplysning bare skal gis én gang; «*once only*» og derved at BR og SKE skal utveksle opplysninger, slik at begge etatene kan ivareta sitt samfunnsoppdrag på best mulig måte.

Konseptene skal ivareta behovet for nødvendig modernisering av dagens aksjonærregister og harmonisering mot tilgrensende rapportering til offentlige registre.

Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. Utredningen kan foreslå konsepter som forutsetter regelverksendringer. Dersom konseptene forutsetter slike endringer, må det fremgå tydelig hvilke regler som må endres og hvordan, jf. punkt 5.4 i rundskriv R-108/12 om Statens prosjektmodell. Utredningen må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres.

Konseptene skal også ta høyde for at eierskapsopplysninger om aksjer etter nærmere og senere vurderinger skal kunne tilgjengeliggjøres for andre formål, for eksempel til pressen og

¹ Se aksjeloven § 4-7, all



finansforetak, eller at de gjøres tilgjengelig for allmennheten. Ev. juridiske, tekniske eller økonomiske forutsetninger for slik tilgjengeliggjøring er ikke en del av oppdraget.

Enklere tilgang til opplysninger vil gi informasjon om eierskap til aksjene i selskaper som eier fast eiendom i Norge. Ut over dette omfatter ikke oppdraget konsept for innsyn om eierskap til fast eiendom. Utfordringer knyttet til faktisk identifisering av eiere er heller ikke en del av oppdraget. Det er også behov for at konsepter tar høyde for å kunne registrere entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men skal ikke vurdere hvordan slik identifikasjon skal foregå.

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

Gjennomføring, ansvar og frister

Utredningen skal leveres innen 30. november 2024, klar for eksternt kvalitetssikring (KS1).

Oppdraget gis til de to etatene i fellesskap, dvs. etatene er felles ansvarlige for sluttresultatet. Kartverket deltar etter behov i arbeidet. Arbeidet skal ledes av SKE. Konseptvalgutredningen gjennomføres innenfor etatenes gjeldende budsjettammer. Etatene må også dekke kostnadene knyttet til eksternt kvalitetssikring (KS1 og eventuelt KS2). Etatene skal ved jevne mellomrom møte en koordinerende gruppe fra FIN og NFD om fremdrift, mulige konsepter, sentrale forutsetninger for konsepter (herunder regelverksendringer) mv. i arbeidet. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) deltar ved behov. Etatene kan vurdere å legge fram delleveranser underveis.

Referanser

- R-108/23 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.

Med hilsen

Tina Engelsrud e.f.
ekspedisjonssjef

Espen Nord Eidene
fagsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

Brønnøysundregistrene