

KS1 av KVV Eierskapsopplysninger Aksjer

Ekstern kvalitetssikring av Konseptvalgutredning
Eierskapsopplysninger Aksjer

Oppdragsgiver: Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet



Superside

Generelle opplysninger		
KVU	KVU Eierskapsopplysninger Aksjer	Dato: 30.11.2024
Kvalitetssikringen	Kvalitetssikrer: EY/WSP/SINTEF	Dato: 06.05.2025
Prosjektinformasjon	Departement: Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet	Prosjekttype: Modernisering- og IT prosjekt
Basis for analysen	Prosjektfase: Konseptfase/konseptvalgutredning	Prisnivå (år): 2025-kroner
Tema/Sak		
Problem som skal løses	KVU: 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.	Merknad fra kvalitetssikrer: Problembeskrivelsen er tilfredsstillende behandlet i KVU.
Behovsanalyse:	KVUens prosjektutløsende behov: 1. Mer tilgjengelige eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter 2. Ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap 3. Økt kvalitet på aksjeeieropplysninger 4. Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer	Merknad fra kvalitetssikrer: EKS bemerker seg at vurdering av styrken mellom behovene ikke er fremkommer.
Samfunns mål:	KVU: Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag for bedre tjenester til foretak og innbyggere.	Merknad fra kvalitetssikrer: Samfunns målet er velegnet. EKS har ingen ytterligere merknader
Effektmål:	KVU: • E1: Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger • E2: Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold. • E3: Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold. • E4: Stabil drift og modernisering av aksjebeskatningssystemene for skattemyndighetene.	Merknad fra kvalitetssikrer: Effektmålene er velegnet, men EKS savner en tydeliggjøring av den innbyrdes prioriteringen av effektmålene, også i lys av den samfunnsøkonomiske analysen. Det anbefales å tydeliggjøre dette som en del av neste fase. Når prosjektet skal definere muligheter for trinnvis realisering eller i senere faser av prosjektet må gjøre prioriteringer, er det viktig å ha en tydelig målstruktur.
Konseptvalg		
	KVU	KS1
Oversikt over konsepter og samfunns-økonomisk lønnsomhet	K0 Nullalternativet Forventet investering (P50 inkl. mva.): 41 MNOK Offentlige investering (P50 inkl. mva.): 41 NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 0 MNOK	Nullalternativet Forventet investering (P50 inkl. mva.): 40 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 40 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: 0 MNOK

	K1 Digitalt oppslag hos selskapene Forventet investering (P50 inkl. mva.): 670 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 660 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -825 MNOK	K1 Digitalt oppslag hos selskapene Forventet investering (P50 inkl. mva.): 624 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 617 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -521 MNOK
	K2 Frittstående aksjeeierregister Forventet investering (P50 inkl. mva.): 847 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 825 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -897 MNOK	K2 Frittstående aksjeeierregister Forventet investering (P50 inkl. mva.): 835 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 810 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -668 MNOK
	K3 Samordnet aksjeeierregister Forventet investering (P50 inkl. mva.): 990 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 947 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -828 MNOK	K3 Samordnet aksjeeierregister Forventet investering (P50 inkl. mva.): 1 001 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 961 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -505 MNOK
	K4 Frittstående private aksjeeierregister Forventet investering (P50 inkl. mva.): 778 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 661 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -821 MNOK	K4 Frittstående private aksjeeierregister Forventet investering (P50 inkl. mva.): 763 MNOK Offentlig investering (P50 inkl. mva.): 664 MNOK NNV sammenlignet mot Nullalternativet: -636 MNOK
	Usikkerhet om konseptene: Det er usikkerhet knyttet særlig til utvikling av Problem 1 på bakgrunn av teknologisk utvikling og andre tilgrensende tiltak. De største driverne av usikkerhet i kostnadene: - 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. - Modenhet 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: - 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.	Usikkerhet om konseptene: De største usikkerhetene kan knyttes til prosjektmodenhet og realisering (gjennomføring), andel interne og eksterne ressurser og produksjon av aksjeoppgaven som del av modernisering av beskatningssystemet. - <i>Prosjektmodenhet og realiserbarhet:</i> Gjelder eksempelvis overgripende usikkerhet om hvor godt påslagsmodellen treffer, og videre den generelle modenheten og innsikten i behovene og det nødvendige omfang for tiltakene. - <i>Andel interne og eksterne ressurser:</i> Dekker den overgripende usikkerheten om miksen av interne og eksterne ressurser blir slik som det er lagt opp til i estimering av kostnader. - <i>Produksjon av aksjeoppgave:</i> Estimatusikkerhet for den mest kompliserte kostnadsposten i omfanget for å realisere det nye aksjonærbeskatningssystemet. Standardavvik tilsvarende 16 – 18 % er høyere enn i KVV, men indikerer et relativt lavt usikkerhetsnivå sammenlignet med andre KS1 resultater. En forklaring kan være at en stor del av omfanget er modernisering av eksisterende system, hvor det til tross for høy kompleksitet, er god innsikt i hva som må til for å realisere omfanget. De største driverne av usikkerhet i nyttevirkningene er lik KVV: - Det er 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 samtidig ikke prissatte virkninger. - Det er usikkerhet knyttet til potensiale for økt proveny
	Anbefalt konsept KVV: Utreder anbefaler konseptvalget å være konsept 3 Samordnet aksjeeierregister.	Anbefalt konsept KS1: Vi er enige med utreder og anbefaler Konsept 3 som det mest lønnsomme konseptet. De nye vurderingene av prissatte virkninger og realopsjoner i vår selvstendige analyse gjør K3 mer attraktivt sammenlignet med øvrige konsepter, og rangeringen har derfor blitt mer robust i KS1.
Føringer for forprosjekt		
Anbefalinger om føringer for neste fase	Ambisjonsnivå for Problem 1 • Vi anser det som nødvendig å modne ambisjonsnivået for aksjeeierregisteret i Problem 1 som en del av forprosjektet. Dette vil gjøre det enklere å konkretisere og derav avklare kompleksiteten i de ulike ambisjonsnivåene og redusere risikoen for forsinkelser på grunn av tekniske utfordringer, regelverksendringer eller implementering hos andre offentlige myndigheter. Det vil også tydeliggjøre eventuelle juridiske problemstillinger som bør utredes nærmere, og ved behov oppdatere samfunnsøkonomisk analyse med eventuelle konsekvenser for nytten. Forprosjekt • Vi anbefaler en trinnvis realisering til å løse Problem 1 og 2. Det bør vurderes å stykke opp løsningen, da dette reduserer risiko i gjennomføringen og gir bedre muligheter for omfangsoptimalisering. • Vi anbefaler å etablere en tverretattlig styringsgruppe for K3, som vil være hensiktsmessig for å sikre effektiv koordinering. Styringsgruppen må inkludere prosjekteier, seniorleverandør (intern IKT-ledelse) og seniorbruker, med egnet representasjon fra begge virksomhetene • Vi mener at det er essensielt å integrere juridisk kompetanse som en del av prosjektet etter alminnelige prosjektfaglige prinsipper med integrerte leveranser og milepæler.	
Anbefalt styringsmål	Forventet investering: 1 001 MNOK 2025-kroner, inkl. mva. Offentlig investering: 961 MNOK 2025-kroner, inkl. mva.	

Alle beløp er angitt i millioner 2025-kroner. KVV har blitt justert fra 2024-kroner til 2025-kroner for sammenligning.

Sammendrag

EY, i samarbeid med WSP og SINTEF, (heretter kalt EKS eller kvalitetssikrer) har gjennomført kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen (KVU) for Eierskapsopplysninger Aksjer på vegne av Finansdepartementet (FIN) og Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD). Oppdraget er gjennomført som avrop på rammeavtale om ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet i perioden januar til mai 2025.

Overordnet mener vi at KVU som er utarbeidet følger kravene som stilles i Statens prosjektmodell. Vår selvstendige samfunnsøkonomiske analyse styrker ytterligere anbefalingen om Konsept 3 *Samordnet Aksjeregister*, og vi støtter derfor utreders anbefaling.

Styringsmål bør settes til (P50) på 961 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva. Dette styringsmålet gjelder de offentlige kostnadene, dvs. eksklusive kostnadene på privat side for etablering av rapporteringsløsninger. Medtatt det private er P50 på 1001 MNOK. Videre har vi en klar anbefaling om å modne og konkretisere ambisjonsnivået for aksjeeierregisteret og utrede juridiske problemstillinger knyttet til ønsket løsning. Vi anbefaler å vurdere å stykke opp løsningen i en trinnvis realisering for å løse Problem 1 og 2, da dette reduserer risiko i gjennomføringen og gir bedre muligheter for omfangsoptimalisering.

Dagens situasjon og utfordringsbildet

Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har fått i oppdrag fra Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om å utrede myndighetenes tilgang til oppdaterte opplysninger om eierskap til aksjer, med hensikt å tilrettelegge sikker innrapportering, lagring og deling av opplysninger om eierskap til aksjer, samt teknisk modernisering av systemer som håndterer beregninger og opplysninger om aksjer og eierskapsforhold.

Eierskapsopplysninger og eierskapsdata benyttes i dag til forskjellige formål som å 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.

Eierskapsopplysninger er i dag spredt i mange forskjellige kilder. Dette fører både til at informasjonen er lite tilgjengelig og har dårlig kvalitet. Videre har juridiske komplekse problemstillinger innenfor aksjonærbeskatningen direkte påvirkning på funksjonaliteten i dagens aksjonærbeskatningssystem. Den juridiske og funksjonelle kompleksiteten speiles i systemets design f.eks. regelmotoren. Det er også mange avhengigheter og detaljerte beregningsregler, noe som skaper utfordringer for opplysningspliktige selskaper, skattepliktige, funksjoner og tekniske deler av aksjonærregisteret og ansatte i Skatteetaten.

Utredet sammenfatter samfunnsproblemet i to ulike problemer, som danner utgangspunktet for KVUen:

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

Problem 2: Liten endringsevne og økende drifts og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer.

I behovsanalysen har det blitt redegjort for overordnede og operasjonelle behov både for samfunnet og for det offentlige. Det er definert fem overordnede behov for samfunnet. **Behov for mer tilgjengelig eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter** innebærer at mer tilgjengelig eierskapsinformasjon for det offentlige kan bidra til å redusere risiko for interessekonflikter, avdekke og etterforske korrupsjon og hvitvasking, samt gi forbrukere muligheten til å ta informerte valg gjennom å kjenne til profilen til et selskap. **Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap** innebærer at eierskapsinformasjon kan bidra til å vite hvem som kontrollerer selskaper og i enkelte tilfeller, eiendommer. På grunn av økt

trusselbilde mot Norge, ved ekstremvær eller andre krisesituasjoner, er det stadig viktigere med god og riktig informasjon om eierskap. Videre er det definert **behov for større åpenhet til aksjeeierskap**. Arbeidsgruppen nedsatt av NFD i januar 2024, leverte i juni 2024 en rapport som oppsummerer tiltak som kan bidra til større åpenhet om aksjeeieropplysninger. Informasjon til privatpersoner eller media er ikke innenfor rammene til denne KVUen, men det løftes som et overordnet behov for samfunnet. Til slutt er det definert **behov for god nok kvalitet på aksjeeieropplysninger og behov for at Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer**. Skatteetatens samfunnsoppdrag er å sikre finansielt hovedgrunnlag for offentlig virksomhet. For å sikre riktig beskatning av aksjonærer i norske selskaper har Skatteetaten behov for systemstøtte som gir en effektiv, stabil og driftssikker beskatningsprosess, og som samtidig reduserer byrden for selskapene.

Strategiske mål

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen og behovsanalysen definerer KVU følgende samfunns mål: *Tilgang til riktige opplysninger om eierskap til aksjer skal gi tryggere og mer effektiv myndighetsutøvelse, og grunnlag til bedre tjenester til foretak og innbyggere.*

KVU skisserer fire effektmål som ønskes oppnådd for de berørte brukerne av konseptvalget:

- E1: Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger.
- E2: Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.
- E3: Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.
- E4: Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for skattemyndighetene.

Utredeede konsepter

Fra mulighetsstudien er følgende konsepter vurdert i alternativanalysen i KVU:

Tabell 0-1. Konseptene vurdert i KVUens alternativanalyse.

Konsepter	Beskrivelse i KVU
Nullalternativet	Opplysningspliktige fører en lokal aksjeeierbok, og allmennaksjeselskaper fører aksjeeierregister i verdipapirregister. Det er årlig rapportering for alle aksjeselskaper til Skatteetatens aksjonærregister, løpende rapportering til Enhetsregisteret og Foretaksregisteret ved selskapshendelser 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 gir tilgang til aksjeeieropplysninger som i dag. 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.
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

Konsepter	Beskrivelse i KVV
	konsumenter. Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.
K2, Frittstående aksjeeierregister	Det etableres et nytt aksjeeierregister for eierskapsinformasjon hos en offentlig aktør. Aksjeeierregisteret oppdateres løpende fra selskapenes aksjeeierbøker og innebærer dermed pliktig rapportering fra selskapene 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. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.
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 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 Register over reelle rettighetshavere. Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.
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. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.

KVV anbefaler K3 Samordnet aksjeeierregister. Kostnadsestimering og den samfunnsøkonomiske analysen er i hovedsak gjennomført i tråd med gjeldende standarder og veiledere for slike analyser. Dette gjelder både for prissatte og ikke-prissatte virkninger, men realopsjoner kommer ikke godt nok frem. Vi har derfor i vår uavhengige analyse inkludert andre realopsjoner, samt gjort om realopsjonen om levetidsforlengelse til en prissatt restverdi.

Kvalitetssikrers selvstendige samfunnsøkonomiske analyse

Vi anser utreders samfunnsøkonomiske analyse som god og i henhold til ledende praksis. I vår selvstendige analyse har vi ikke avdekket større variasjoner mot utreders konklusjoner, og vår analyse sammenfaller således i stor grad med utreders analyse. Basert på våre selvstendige vurderinger, har vi gjort enkelte justeringer og endringer sammenlignet med utreders analyse i KVV. De største endringene er knyttet til økte forvaltningskostnader, økt levetid for K3 med tilhørende restverdi, justeringer av realopsjoner og små feilrettinger, som følgefeil i regneark.

Vi vurderer K3 *Samordnet aksjeeierregister* som det høyest rangerte konseptet. Gjennom vår selvstendige analyse vurderer vi konseptet som relativt mer attraktivt sammenlignet med øvrige konsepter, og gjennom følsomhetsanalysen har rangeringen blitt mer robust sammenlignet med KVV. Vi stiller oss bak utreders anbefaling om K3.

Tabell 0-2 under oppsummerer de ulike elementene som inngår i vår selvstendige samfunnsøkonomiske analyse i KS1, samt investeringskostnader og standardavvik.

Tabell 0-2. Vurdering av konseptene i KS1. Tallene er oppgitt i MNOK 2025-kroner. Virkninger og realopsjoner er sammenlignet med Nullalternativet.

	Null-alternativet	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3	Konsept 4
Investeringskostnader (Offentlig investeringskostnader)	40 (40)	624 (617)	835 (810)	1001 (961)	763 (664)
Standardavvik	17%	17%	16%	16%	18%
Prissatte virkninger					
Sum prissatte KS1	-813	-1 334	-1 481	-1 318	-1 449
Prissatt nettonytte KS1	-0	-521	-668	-505	-636
Rangering prissatte virkninger	1	3	5	2	4
Ikke-prissatte virkninger					
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 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
Rangering ikke-prissatte virkninger	5	4	2	1	2
Realopsjoner					
Trinnvis utbygging Vekstoppsjon Innebygd fleksibilitet	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Samlet rangering	4	5	2	1	2

Kvalitetssikrers vurderinger av de juridiske områdene

I tillegg til vanlig standard KS1 av KVVU, har vi blitt bedt å kvalitetssikre de juridiske områdene, som omfatter KVVU-rapporten og tilhørende vedleggene, der Vedlegg G og E er spesielt juridisk relevante.

De rettslige vurderingene i KVVU er gjort på et overordnet nivå i samsvar med detaljeringsgrad i konseptene. Vår kvalitetssikring vurderer om KVVU så langt i tilstrekkelig grad har utredet og synliggjort hvilke juridiske endringer de ulike konseptene krever. Kvalitetssikringen har omfattet vurdering av om det som står er korrekt og dekkende, om det er andre juridiske forhold som er av vesentlig betydning, samt en kvalitetssikring av det rettslige handlingsrommet innenfor konseptene.

Kvalitetssikringen har synliggjort flere utfordringer knyttet til Norges juridiske handlingsrom innenfor rammene av EØS-avtalen, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og andre internasjonale forpliktelser. Disse utfordringene inkluderer, men er ikke begrenset til, konkurranserettslige spørsmål, spørsmål om hvordan nasjonal lovgivning kan tilpasses for å overholde internasjonale forpliktelser, samt hvordan man kan sikre at personvernet ivaretas i tråd med GDPR. Kvalitetssikringen har også identifisert behovet for å vurdere mulige tilpasninger i eksisterende regelverk for å imøtekomme de kravene som følger av de nevnte internasjonale forpliktelsene. Dette utdypes i kapittel 9 – Juridiske vurderinger.

Føringer for forprosjektfasen

Prosjektet foreslår videreføring av styringsmodellen som ble etablert i KVVU fasen med én tverretattlig styringsgruppe som ledes av Skatteetaten. Vi anser dette som en egnet modell. I det videre arbeidet må det gås opp tydeligere hvordan de to utviklingsmiljøene i Brønnøysundregistrene og Skatteetaten skal jobbe sammen, spesielt på de delene som har høy grad av samordning og felles datamodell. Arbeidsstrømmen for juridiske vurderinger bør plasseres som del av prosjektet og følges opp etter alminnelige prosjektfaglige prinsipper med leveranser og milepæler som er tilpasset avhengighetene til den øvrige prosjektutviklingen.

Prosjektet har belyst ulike tilnærminger til trinnvis realisering, men p.t. foreligger ingen endelig modnet plan for oppstyking og realisering av omfanget i trinn. Vi anbefaler at det tidlig i forprosjektfasen bør konkretiseres en gjennomføringsstrategi som stykker opp både aksjeeierregistret og aksjonærbeskatningssystemet i egnede trinn. Oppbrytning i to hovedsekvenser med aksjeeierregistret først og aksjonærbeskatningssystemet deretter, vil ha høy risiko for mange uønskede endringer i grensesnittene mot opplysningspliktige, og anbefales ikke.

Trinnvis realisering vil bidra til å redusere risiko i gjennomføringen og gir bedre handlingsrom for omfangsoptimalisering. Prosjektet har et relativt godt grep om hvor skillet mellom obligatorisk og prioriterbart omfang ligger, og det er pekt på at rundt 20 % av grunnkalkylen er prioriterbar. Vi anbefaler at prosjektet jobber videre i forprosjektfasen med å forberede gjennomføring etter kost-/nytte-prinsipper, og herunder utnytter erfaringene fra prosjektet *Fremtidens innkreving*. Prosjektets styringsprosesser må sikre konsistent prioritering på tvers av hele prosjektet, herunder også unngå at enkeltområder overpresterer på sitt omfang (dvs. bygger mer enn det som var intensjonen).

Vi anser følgende momenter som de mest sentrale suksessfaktorene for videreføringen av prosjektet i forprosjekt og gjennomføring:

- Oppbrytning som tar ned risikoen i gjennomføringen av både aksjeeierregistret og aksjonærbeskatningssystemet.
- Regelverksutvikling og øvrig juridiske avklaringer i tide.
- Produktkø som gir flyt i arbeidet i utviklingsfabrikken.

- Evne til å prioritere konsistent på tvers av løsningen, og unngå overprestasjon (sløsing av timeinnsats) på enkeltområder
- Samordnet styringsmodell med tydelige styringslinjer som plasserer leveranseansvaret for de ulike delene av prosjektet.
- Løpende dialog med verdipapirregistre og systemleverandører til opplysningspliktige.
- Oppmerksomhet om gevinstene som skal realiseres hos andre offentlige etater.

Anbefaling

En samlet vurdering gjør at utreder anbefaler K3. Vi støtter denne anbefalingen, da konseptet får best resultater i vår selvstendige samfunnsøkonomiske analyse. Videre har vi en rekke anbefalinger knyttet til videre arbeid. En mer detaljert liste over råd og anbefalinger til både departementene og etatene finnes i kapittel 11 . Under trekkes de mest sentrale anbefalingene frem:

- Prosjektet må **modne ambisjonsnivået** for Aksjeeierregisteret som løsning på Problem 1. Det bør konkretiseres ønskede løsninger for Problem 1 for å få frem tydeligere hvilken kompleksitet som ligger innenfor de ulike ambisjonsnivåene. Dette er for å sikre at prosjektet ikke blir forsinket på grunn av teknisk kompleksitet, regelverksendringer eller implementering hos øvrige offentlige myndigheter. Mulig løsning av Problem 1 vil først bli tydelig etter modnet ambisjonsnivå og konkretisering.
- Videre anbefales det å utrede nærmere de juridiske problemstillingene som ligger innenfor de ulike ambisjonsnivåene for Aksjeeierregisteret (se Juridiske vurderinger i kapittel 9 for mer informasjon).
- Vi anbefaler en **trinnvis realisering** i gjennomføringsfasen både for Problem 1 (Aksjeeierregisteret) og Problem 2 (Aksjonærbeskatningssystemet) innenfor K3. Dette kan blant annet sikre bedre handlingsrom for omfangsoptimalisering.
- Vi anbefaler å etablere en **tverretattlig styringsgruppe** for K3, som vil være hensiktsmessig for å sikre effektiv koordinering, beslutningstagning, avklaringer og eskaleringer. Styringsgruppen må inkludere prosjekteier, seniorleverandør (intern IKT-ledelse) og seniorbruker, med riktig representasjon fra begge virksomhetene for å sikre optimal ledelse og samarbeid.
- Vi mener at det er essensielt å **integre juridisk kompetanse som en del av prosjektet** og følges opp etter alminnelige prosjektfaglige prinsipper med leveranser og milepæler som er tilpasset avhengighetene til den øvrige prosjektutviklingen. Dette for å sikre at kompetanse om GDPR og personvern blir en del av design av løsningen i konseptet fra start (Privacy by design).

Det er vår vurdering at investeringsbeslutning, sentralt styringsdokument og KS2 bør gjennomføres og utarbeides for Konsept 3 *Samordnet aksjeeierregister*.

Forord

EY, WSP Norge og SINTEF, heretter samlet kalt EKS eller kvalitetssikrer, har gjennomført kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredningen (KVU) for Eierskapsopplysninger Aksjer på vegne av Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Oppdraget er gjennomført som avrop på rammeavtale med Finansdepartementet.

Kvalitetssikringen er et obligatorisk ledd i statens prosjektmodell. Hensikten med kvalitetssikring er å gi en anbefaling om hvilket konsept eller alternativ som eventuelt skal videreføres i forprosjektet.

Oppdraget er utført i perioden januar til april 2025. Hovedkonklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiver og utreder 11. april 2025, sammendrag og rapport ble oversendt 06.05.2025.

Oslo, 06.05.2025

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	16
1.1 Beskrivelse av KVV	16
1.2 Hva er kvalitetssikret	20
1.3 Om kvalitetssikringen	20
1.4 Tilleggsutredning	21
1.5 Juridiske tilleggsvurderinger	21
1.6 Om analyseprosessen og fremdrift av KS1-arbeidet	22
2 PROBLEMBESKRIVELSEN	24
2.1 Problembeskrivelsen i KVV	24
2.2 Kvalitetssikrers vurdering av problembeskrivelsen	28
3 BEHOVSANALYSEN	29
3.1 Behovsanalysen i KVV	29
3.1.1 Overordnede og operasjonelle behov	29
3.1.2 Normative behov	30
3.1.3 Etterspørselsbaserte behov	31
3.1.4 Interessentgrupper og interessentbaserte behov	32
3.2 Kvalitetssikrers vurdering av behovsanalysen	33
4 STRATEGISKE MÅL	34
4.1 Strategiske mål i KVV	34
4.2 Kvalitetssikrers vurdering av strategiske mål	35
5 RAMMEBETINGELSER FOR KONSEPTVALG	37
5.1 Rammebetingelser i KVV	37
5.2 Kvalitetssikrers vurdering av rammebetingelser	37
6 MULIGHETSSTUDIE	38
6.1 Mulighetsstudien i KVV	38
6.1.1 Metode, prosess og grovsiling	38
6.1.2 Endelige konsepter som er med i alternativanalysen	41
6.1.3 Konseptuavhengige forutsetninger	42
6.2 Kvalitetssikrers vurdering av mulighetsstudien	43
7 ALTERNATIVANALYSE	45
7.1 KVVens alternativanalyse	45
7.1.1 Investeringskostnader	47
7.1.2 Prissatte virkninger	48
7.1.3 Ikke-prissatte virkninger	50
7.1.4 Realopsjoner	53
7.1.5 Følsomhetsanalyse	54
7.1.6 Fordelingsvirkninger	55
7.1.7 Samlet vurdering og anbefaling	56
7.2 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativanalysen	57
7.2.1 Kvalitetssikrers forståelse av sammenhengen mellom vurderte virkninger, prioriterte effektmaal og viktigste behov	57
7.2.2 Kvalitetssikrers vurdering av KVVens samfunnsøkonomiske analyse	59
8 KVALITETSSIKRERS SELVSTENDIGE ALTERNATIVANALYSE	61
8.1 Kvalitetssikrers selvstendige usikkerhetsanalyse	62
8.1.1 Investeringskostnader	62
8.1.2 Forvaltningskostnader	66
8.2 Kvalitetssikrers selvstendige samfunnsøkonomiske analyse	67
8.2.1 Prissatte virkninger	67
8.2.2 Ikke-prissatte virkninger	71

8.2.3	Realopsjoner.....	72
8.2.4	Følsomhetsanalyse	73
8.2.5	Fordelingsvirkninger	75
8.3	Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativene	76
9	JURIDISKE VURDERINGER	78
9.1	KVU og vedlegg med juridisk relevans.....	78
9.2	Kvalitetssikrers vurdering av KVU og vedlegg med juridisk relevans	78
9.2.1	Kvalitetssikringens mandat og metodikk	78
9.2.2	Overordnet juridiske vurderinger	79
9.2.3	KVUens avgrensninger.....	79
9.2.4	KVUens forutsetninger med rettslige virkninger	79
9.2.5	Kategorier innen opplysninger i aksjeeierregisteret	80
9.2.6	Innebygget personvern.....	81
9.2.7	Hvilke offentlige myndigheter skal ha tilgang til aksjeeierregisterets opplysninger.....	81
9.2.8	Formålet ved ulike offentlige myndigheters tilgang til opplysninger i aksjeeierregisteret.....	81
9.2.9	Behovet for diskret tilgang til opplysninger i aksjeeierregisteret	82
9.2.10	Forholdet til andre registre.....	82
10	FØRINGER FOR NESTE FASE	85
10.1	Føringer for neste fase i KVU	85
10.1.1	Premisser for styring av forprosjektfasen	85
10.1.2	Kontraktstrategi.....	87
10.1.3	Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	88
10.1.4	KVU Aksjer Roller og Ansvar - <i>Tilleggsutredning</i>	89
10.1.5	Kostnadsfordeling og risiko for hovedprosjekt.....	93
10.2	Kvalitetssikrers vurdering av føringer for forprosjektfasen	93
10.2.1	Premisser for styring av forprosjektfasen	93
10.2.2	Kontraktstrategi.....	96
10.2.3	Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	96
10.2.4	Suksessfaktorer	96
10.2.5	Tilråddning om styringsmål.....	97
10.2.6	Endringslogg.....	97
11	FORSLAG OG TILRÅDNINGER SAMLET	98
11.1	Kvalitetssikrers råd til prosjekteier	98
11.2	Kvalitetssikrers råd til forprosjektorganisasjonen	98
12	OVERSIKT VEDLEGG	100

Figuroversikt

Figur 1-1. Mulighetsdimensjoner. Hentet fra KVVU.....	18
Figur 1-2 Statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Hentet fra regjeringen.no	21
Figur 2-1. Problembeskrivelse, med årsaker og konsekvenser over tid. Vist i en forenklet årsaks-virkningskjede. Hentet fra KVVU.	25
Figur 3-1. Overordnede og operasjonelle behov. Hentet fra KVVU	29
Figur 3-2 Oversikt over alle interessentgruppene. Hentet fra KVVU.....	32
Figur 4-1 Oversikt over målkonflikter. Hentet fra KVVU.	35
Figur 5-1. Rammebetingelser fra KVVU.....	37
Figur 6-1. Mulighetsdimensjoner. Hentet fra KVVU.....	39
Figur 6-2. Eksempler på vurdering av alternativer vurdert i dimensjonsskala. Figurer hentet fra KVVU Vedlegg B.	40
Figur 6-3. Konsepter i KVVU.....	41
Figur 7-1. Sammenheng mellom effektmål og virkninger i alternativanalysen. Hentet fra KVVU.	46
Figur 7-2. Forenklet årsak-virkningsdiagram. Hentet fra KVVU.	46
Figur 7-3. Samfunnsøkonomiske verdier av virkninger. Hentet fra KVVU.	50
Figur 8-1: Sammenligning av hovedresultatene i KS1 usikkerhetsanalyse med KVVU.	65
Figur 8-2. Sammenligning KVVU og KS1 av netto nåverdi per konsept.	70
Figur 8-3. Verdimatrisen, hentet fra Veileder i samfunnsøkonomiske analyser	71
Figur 8-4. Definisjon på ulike realopsjoner. Hentet fra DFØ.....	73
Figur 9-1. Konseptuavhengige forutsetninger. Hentet fra KVVU.	80
Figur 10-1. Leveransemodell. Hentet fra KVVU.	88
Figur 10-2: Styringsmodell for forprosjektfase. Hentet fra KVVU Tilleggsutredning, s. 14.	91
Figur 10-3: Eksempler på organisering. Hentet fra KVVU Tilleggsutredning s. 15.....	92

Tabelloversikt

Tabell 1-1. Alternativene vurdert i KUVens alternativanalyse.....	19
Tabell 1-2. Møter og leveranser i prosjektet.....	22
Tabell 3-1: Oversikt over kartlagte normative behov. Hentet fra KUV.	30
Tabell 4-1. Effektmål i KUV.	34
Tabell 6-1. Mulighetsdimensjoner i mulighetsstudien. Hentet fra KUV.	39
Tabell 6-2. Konseptuavhengige forutsetninger. Hentet fra KUV.....	42
Tabell 7-1: Basisestimat fra KUV, oppgitt i millioner 2024-kroner inkl. mva.....	47
Tabell 7-2. Forutsetninger for alternativanalysen. Hentet fra KUV.	48
Tabell 7-3. Beskrivelse av prissatte virkninger. Hentet fra i KUV.	49
Tabell 7-4. Sammenstilling og rangering av konseptene etter prissatte virkninger. Hentet fra KUV. Nåverdi i MNOK 2024 kr	50
Tabell 7-5. Beskrivelse av ikke-prissatte virkninger. Hentet fra KUV.....	51
Tabell 7-6. Oversikt over ikke-prissatte virkninger. Hentet fra KUV.....	53
Tabell 7-7. Resultatene fra utvalgte sensitivitetsanalyser. Tabellen viser nettonytte tall som følge av endringen, med endring fra opprinnelig forventningsverdi i parentes. Hentet fra KUV.....	55
Tabell 7-8. Samlet rangering etter den samfunnsøkonomiske analysen, med effektmål. Hentet fra KUV.	58
Tabell 8-1: Basisestimat fra KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.	63
Tabell 8-2: Hovedresultater fra vår usikkerhetsanalyse sammenlignet med KUV. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.	64
Tabell 8-3: Overordnede resultater offentlige investeringskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.	64
Tabell 8-4: Hovedresultater fra EKS sin usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.	66
Tabell 8-5. Grunnleggende forutsetninger for nytte/kostnadsanalyse i KS1.	68
Tabell 8-6. Sammenstilling av prissatte virkninger i KS1. Tall oppgitt i mill. 2025-kr ekskl. mva.. ..	69
Tabell 8-7. Vurdering av virkninger med rangering av konseptene i KS1.....	72
Tabell 8-8. Samlet vurdering av EKS sin samfunnsøkonomiske analyse. Nåverdier i millioner 2025-kr.....	76
Tabell 10-1. Fordeling av roller og ansvar per konsept. Hentet fra tilleggsutredningen.	89
Tabell 12-1. Oversikt vedlegg.....	100

1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås bakgrunnen for konseptvalgutredningen, grunnlaget for kvalitetssikringen og det beskrives hvordan oppdraget er utført.

1.1 Beskrivelse av KVV

Med bakgrunn i mandat gitt av Finansdepartementet 26. juni 2024 er det blitt gjennomført en KVV som legger til rette for sikker innrapportering, lagring og deling av opplysninger om eierskap til aksjer.

Det har blitt etablert en koordinerende gruppe for å følge opp utredningen i departementene bestående av representanter fra Finansdepartementet (FIN) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), samt at Kommunal- og Distriktsdepartementet ble invitert. Denne prosjektgruppen ledes av Finansdepartement og det er gjennomført 6 møter med Skatteetaten (SKE) og Brønnøysundregistrene (BR), som er utredende etater.

Problemet som utløser utredningen, er at det er krevende å få tilgang til opplysninger om aksjer eller at opplysningene er mangelfulle og ikke oppdaterte. I tillegg er det behov for teknisk modernisering av flere systemer som i dag håndterer opplysninger om aksjer og eierskapsforhold, og skatteberegning hos Brønnøysundregistrene og Skatteetaten.

Informasjon om finansielle transaksjoner og eierskap er selve grunnlaget i det moderne næringslivet, og eierskapsopplysninger for aksjer er unnnværlige. 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.

Kartleggingen av offentlige myndigheters bruk av eierskapsopplysninger 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. Eierskapsopplysninger er i dag 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.

Videre er det juridisk kompleksitet innenfor aksjonærbeskatning, som har direkte påvirkning på funksjonaliteten i aksjonærregisteret. Den juridiske og funksjonelle kompleksiteten speiles i systemets design. 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. Å gjøre endringer funksjonelt eller juridisk på aksjonærbeskatning innebærer risiko, og systemets tekniske tilstand hindrer utvikling på området.

Overordnet beskrivelse av problem

Problemet som danner utgangspunktet for KVV-en er uttrykt ved:

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.

Utredningen sammenfatter samfunnsproblemet i to ulike problemer, som danner utgangspunktet for KVUen:

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

Problem 2: Liten endringsevne og økende drifts og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer.

Overordnet beskrivelse av behov

Fra de identifiserte problemene, utfordringene og de samfunnsmessige konsekvensene har utreder identifisert behov både tilknyttet samfunnet som helhet og den enkelte aktør. De identifiserte behovene i Behovsanalysen er oppsummert og sammenstilt til fem overordnede behov og ni operasjonelle behov. I KVUens Vedlegg A Behovsanalyse er det gjennomført en kartlegging av normative, etterspørselsbaserte og interessentbaserte behov. De normative behovene er utledet fra krav i regelverk og politiske krav og føringer. De etterspørselsbaserte behovene baserer seg på tidligere utredning (KVU AKSE, 2021), samt Kartlegging av offentlig myndigheters bruk av opplysninger om eierskap til aksjer (2023). Arbeidet med å oppsummere de interessentbaserte behovene baserer seg på nevnte utredning og kartlegging. I tillegg er det gjort en verifisering og komplettering av behovene gjennom intervjuer med et utvalg av interessentene.

Overordnede behov:

- Behov for mer tilgjengelig eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter
- Behov for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap
- Behov for større åpenhet til aksjeeierskap
- Behov for god nok kvalitet på aksjeeieropplysninger
- Behov for at Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer

Operasjonelle behov:

- Oppdaterte opplysninger
- Tilgang til historiske data
- Behov for tilgangsstyring
- Behov for diskret tilgang til opplysninger
- Behov for standardiserte opplysninger
- Deling av data
- Behov for å kunne bruke opplysninger til flere formål
- Behov for entydig identifisering av aksjeeiere
- Effektive og sammenhengende prosesser for opplysningspliktige

Overordnet beskrivelse av mål

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen og behovsanalysen definerer KVU følgende samfunns mål:

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

KVU skisserer fire effektmål som ønskes oppnådd av konseptvalget. Effektmålene er:

- *E1: Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at det lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger.*
- *E2: Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.*
- *E3: Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.*
- *E4: Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for skattemyndighetene.*

Overordnet beskrivelse av rammebetingelser

Det er identifisert fem rammebetingelser for konseptvalg. Rammebetingelsene for lover og krav baserer seg på kartleggingen av normative behov i Vedlegg A Behovsanalyse.

Rammebetingelsene er:

1. *Rettslige forhold og robusthet for regelverksendringer*
2. *Digitaliseringskrav og robusthet for endringer*
3. *Personvern i behandling av personopplysninger*
4. *Modernisering av aksjonærregisteret og koordinering med Registerplattformen i Brønnøysundregistrene (BRsys)*
5. *Tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger til andre formål*

Spennet i mulighetsrommet

Det er i KVU gjennomført en mulighetsstudie for å identifisere løsningsalternativer. I mulighetsstudien er det blant annet blitt identifisert og definert ulike mulighetsdimensjoner. En mulighetsdimensjon beskriver en egenskap de ulike konseptene kan utformes og differensieres langs, og som bidrar til måloppnåelse, se Figur 1-1 for oversikt over mulighetsdimensjonene som har blitt vurdert i KVU. I tillegg til å utforske mulighetsrommet ut ifra mulighetsdimensjonene, har mulige alternative løsninger blitt vurdert og rangert i en skala fra høy grad til lav grad, og spennet i mulighetsrommet har blitt identifisert og utforsket.



Figur 1-1. Mulighetsdimensjoner. Hentet fra KVU.

Vurderte konsepter i alternativanalysen

Følgende konsepter er vurdert i alternativanalysen i KVVU:

Tabell 1-1. Alternativene vurdert i KVVUens alternativanalyse.

Konsepter som er med videre til alternativanalysen i KVVU	Beskrivelse i KVVU
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 innholdskrav 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. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.
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. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.
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 selskaphendelser til Foretaksregisteret og eierskapsopplysninger til aksjeeierregisteret erstatter rapportering av aksjonærregisteroppgaven til Skatteetaten og deler av rapporteringen til Register over reelle rettighetshavere. Full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.
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. Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.

KVUens anbefalte konsepter og føringer for forprosjektet

Etter vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, inkludert både prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt vurdering av realopsjoner, følsomhetsanalyse, fordelingsvirkninger og overordnet risikovurdering av konseptene, kommer utreder frem til en samlet anbefaling av K3 *Samordnet aksjeeierregister*. KVU argumenterer for at konseptet har største ikke-prissatte virkninger og har en potensiell stor oppside i realopsjoner. Videre er det også små forskjeller mellom konseptenes prissatte nettonytte (nytten relativt til nullalternativet).

I kapitlet om føringer for forprosjektfasen har KVUen vurdert åtte premisser for styring av denne fasen. Videre har utreder foreslått felles forprosjekt delt mellom Skatteetaten og Brønnøysundregistrene samt å videreføre styringsmodellen som ble etablert i KVU fasen med én tverretattlig styringsgruppe som ledes av Skatteetaten. I delkapitlet om kontraktsstrategi fremgår det at tiltaket vil kreve store ressurser, og det derfor er aktuelt å vurdere ulike leveransemodeller. For å optimalisere den samfunnsøkonomiske analyse, mener utreder at det er viktig å etablere et bedre underlag for sentrale ikke-prissatte nyttevirksomheter, og KVUen peker på fire foreslåtte aktiviteter som det vil arbeides med for å optimalisere dette. Disse aktivitetene er: 1) videre arbeid med å identifisere ytterligere nyttevirksomheter, 2) trinnvis realisering av nytte, 3) plan og tiltak for å realisere gevinster i prosjektet, og 4) arbeid med å redusere forventede kostnader gjennom å redusere usikkerhet og potensielle forenklinger i utviklingen. Videre nevner KVU at regelverksutvikling på sentrale områder (Digital aksjeeierbok, Lov om Aksjeeierregister) bør bli utredet videre i forprosjektfasen, og man skal også vurdere tilgang til andre brukergrupper enn offentlige myndigheter.

1.2 Hva er kvalitetssikret

Kvalitetssikringsoppdraget er regulert i rammeavtale mellom Finansdepartementet og EY/WSP/SINTEF om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter, samt rundskriv *R-108 Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*.

Hensikten med kvalitetssikringen er beskrevet i rammeavtalen:

Bistå med å gi en faglig og uavhengig analyse og vurdering av beslutningsgrunnlaget som legges til grunn for den politiske beslutningen om et konseptvalg. En vurdering av det dokumenterte behovet for å gjennomføre tiltak og hva som er den samfunnsøkonomisk beste løsningen står sentralt. Det understrekes at selve konseptvalget er en politisk prosess som Leverandøren ikke skal ha noen rolle i. Leverandørens funksjon er begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget.

Oppdraget skal utføres i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.2 (Innholdet i KS1).

1.3 Om kvalitetssikringen

Statens prosjektmodell stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter med kostnadsramme på over 1 milliard skal utredes (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter). Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Figur 1-2 presenterer faseinndelingen og kontrollpunktene i prosjektmodellen.



Figur 1-2 Statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter. Hentet fra regjeringen.no

I konseptfasen beskrives problemet prosjektet/tiltaket skal løse, hvilke fremtidige behov samfunnet vil ha og hvilke mål som skal oppnås ved å gjennomføre tiltak. Det skal anbefales hvilket tiltak som bør gjennomføres og hva som er viktige forutsetninger i den videre planleggingen for å lykkes. Dette kalles en konseptvalgutredning. Før konseptvalget kan fattes i regjeringen må KVU gjennomgå av en uavhengig tredjepart i en kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).

Hensikten med KS1 er at en ekstern kvalitetssikrer skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg. Kvalitetssikrer skal kontrollere KVU med hensyn på konsistens i og mellom kapitler, og om de angitte alternativene er relevante og gyldige med hensyn til problem, behov, mål, rammebetingelser og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi.

1.4 Tilleggsutredning

Det har parallelt med KS1-arbeidet blitt utarbeidet en tilleggsutredning til KVUen. Årsaken er at det ikke er beskrevet i noe særlig grad i KVU hvilke roller og ansvar Skatteetaten og Brønnøysundregistrene er tiltenkt i de vurderte konseptene. Hensikten med tilleggsutredningen å beskrive og foreslå en konkret organisering for hvert av konseptene i forprosjektfasen og gjennomføringsfasen.

Tilleggsutredningen er strukturert med roller og ansvarsforhold på berørte områder, fordeling av roller og ansvar per konsept, organisering og gjennomføring og avslutningsvis kostnadsfordeling og risiko. Vår vurdering av denne tilleggsutredningen er inkludert i kapittel 10.

1.5 Juridiske tilleggsvurderinger

I oppdragsbrevet for KVU har Finansdepartementet og Nærings- og Fiskeridepartementet beskrevet at:

KVU skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. KVU 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. KVU må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres.

I tillegg til vanlig standard KS1 av KVU, har vi derfor blitt bedt å gjennomføre en kvalitetssikring av de juridiske områdene som omfatter KVU-rapporten og vedleggene, spesielt Vedlegg G og E.

Vedlegg G Juridisk beskriver juridiske rammebetingelser for aksjeeierregisteret, nødvendige regelverksendringer og vurderinger knyttet til hvert konsept (K1-K4). Vedlegg G beskriver de

juridiske prinsippene som gjelder for innhenting, forvaltning og bruk av data, samt avgrensninger mot enkelte juridiske temaer som eventuelt krever nærmere utredning i senere faser. Her trekkes det frem tre temaer som spesielt relevante:

- Tilgangsstyring, personvern og informasjonssikkerhet
- Rettsvernsregister
- Finansielle instrumenter

Vedlegg E – Tilgangsstyring vurderer blant annet behovet for tilgangsstyring til hvilke opplysninger og identifiserer ulike opplysningstyper. Vedlegget beskriver også noe tekniske og juridiske forhold knyttet til tilgang, deling og viderebruk av data, samt datasikkerhet, bruk av kunstig intelligens og personvern. Det er særlig i relasjon til personvern at vedlegget er relevant for den juridiske kvalitetssikringen, men også kunstig intelligens og offentlig sektors deling av opplysninger har relevans. De rettslige vurderingene i KVVU er gjort på et overordnet nivå i samsvar med detaljeringsgrad i konseptene.

Kvalitetssikringen av de juridiske områdene i KVVU med relevante vedlegg har fått i oppgave å vurdere om KVVU i tilstrekkelig grad har utredet og synliggjort hvilke juridiske endringer de ulike konseptene krever. Kvalitetssikringen har også omfattet vurdering av om det som står er korrekt og dekkende, om det er andre juridiske forhold som er av vesentlig betydning, samt en kvalitetssikring av det rettslige handlingsrommet innenfor konseptene. Kvalitetssikringen har også synliggjort utfordringer knyttet til Norges juridiske handlingsrom innen EØS-avtalen, den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og andre internasjonale forpliktelser, samt mulige tilpasninger. Kvalitetssikringen av de juridiske områdene følger KVVU-metodikken og hvor konseptene er definert, men løsningen ikke er konkretisert innenfor de ulike konseptene. Dette er i tråd med Statens prosjektmodell og vil først skje som en del av forprosjektfasen. Kvalitetssikringen av det juridiske er gjort på samme abstraksjonsnivå og ettersom utreder konkretiserer løsningen innenfor valgte konsept kan det være områder som krever ytterligere juridisk utredning.

1.6 Om analyseprosessen og fremdrift av KS1-arbeidet

Tabell 1-2 nedenfor gir en oversikt over den overordnede fremdriften og møter med utreder og oppdragsgiver gjennom KS1-oppgaven.

Tabell 1-2. Møter og leveranser i prosjektet.

Hovedaktivitet	Milepæl / Aktivitet	Dato	Møtedeltakere
Oppstart, samt kontroll av grunnleggende forutsetninger	Oppstartsmøte: Presentasjon av prosjektet	15.01.2025	FIN, NFD, utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Utdypende gjennomgang av alternativene i KVVU	24.01.2025	Utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Gjennomgang av regneark	05.02.2025	Utreder og EKS
	Avklaringsmøte: Gjennomgang av føringer i oppdragsbrevet til KVVU, samt andre utredninger og kartleggingsarbeid som har grensesnitt til KVVU Eierskapsopplysninger Aksjer.	14.02.2025	FIN, NFD og EKS
	Oversendelse av Notat 1	14.02.2025	

Hovedaktivitet	Milepæl / Aktivitet	Dato	Møtedeltakere
Kvalitetssikringsfase	Arbeidsmøte: Videre gjennomgang av estimeringsmodell og regneark for samfunnsøkonomisk analyse	25.02.2025	Utreder og EKS
	Arbeidsmøte: Forberedende møte for gjennomgang av kalkyle	05.03.2025	Utreder og EKS
	Workshop: Usikkerhetsanalyse	12.03.2025	Utreder og EKS
	Workshop: Samfunnsøkonomisk Analyse	18.03.2025	Utreder og EKS
	Avklaringsmøte behov, mål og føringer for forprosjekt	24.03.2025	Utreder og EKS
	Oppfølgingsmøte Usikkerhetsanalyse	25.03.2025	Utreder og EKS
	Juridiske avklaringer og statusmøter	17.03.2025 31.03.2025 07.04.2025 08.04.2025	NFD og EKS
Sluttpresentasjon og sluttrapport	Forankring av funn og anbefalinger	07.04.2025	Utreder og EKS
	Sluttpresentasjon	11.04.2025	FIN, NFD, utreder og EKS
	Oversendelse av sluttrapport	06.05.2025	

2 Problembeskrivelsen

Rammeavtale med Finansdepartementet beskriver problembeskrivelsen slik:

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.

Leverandøren skal vurdere om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende. Leverandøren skal kontrollere at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.

2.1 Problembeskrivelsen i KVV

Konseptvalgutredningen redegjør for problembeskrivelsen og identifiserer de bakenforliggende årsakene. Dette beskrives som to distinkte problemer, hvordan problemene kan utvikle seg over tid og hvilke samfunnsmessige konsekvenser problemene har. Dette er oppsummert nedenfor.

Samfunnsproblem

Utredningen sammenfatter samfunnsproblemet i to ulike problemer, som danner utgangspunktet for KVVUen:

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

Problem 2: Liten endringsevne og økende drifts og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer.

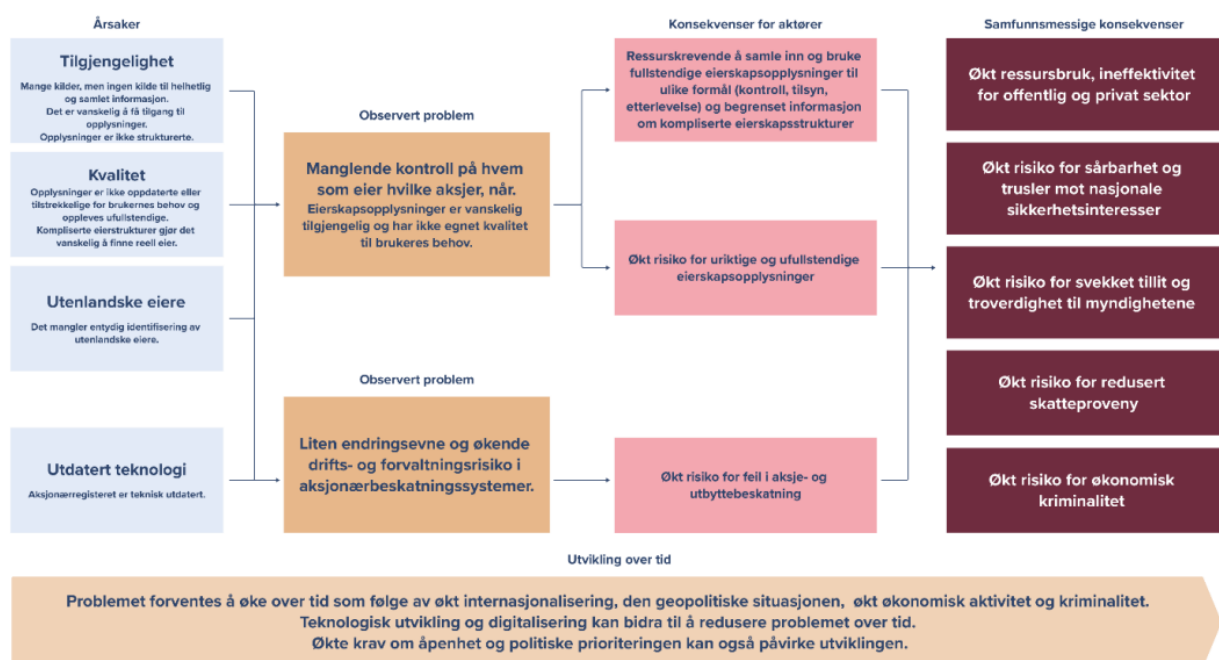
Det første problemet går ut på at samfunnet er avhengig av pålitelige eierskapsdata for å sikre at næringslivet er transparent og rettferdig, og for å opprettholde tillit og trygghet knyttet til hvem som eier hva, når. Myndigheter, næringslivet og samfunnet har i dag ikke tilstrekkelig oversikt og kontroll 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 frekvens. 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 man i dag ikke har kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når.

- Eierskapsopplysninger er vanskelige tilgjengelige
 - o Mange kilder til opplysninger, men ingen kilde til helhetlig og samlet informasjon (offentlig registre, private formidlere, private kilder, andre kilder som aksjeeierbok, medier, regnskapsførere, bank og meglerhus)
 - o Vanskelig å få tilgang til eierskapsopplysninger. For tilgang til opplysninger må det offentlige ofte benytte seg av egne hjemler, aksjelovens innsynshjemler eller be om innsyn i aksjeeierboken eller avtaler gjort i følge med kjøp og salg av aksjer. Dette må gjøres fra sak til sak.
- Eierskapsopplysninger har ikke tilstrekkelig kvalitet
 - o Opplysninger er ikke tilstrekkelige for konsumentenes behov og oppleves som ufullstendige
 - o Ikke oppdaterte eierskapsopplysninger
 - o Eierskapsopplysninger er ikke strukturerte eller standardiserte
 - o Mange rapporteringsprosesser
 - o Kompliserte eierstrukturer gjør det vanskelig å finne reell eier
- Mangler entydig identifisering av utenlandske eiere
 - o Lav eller mangelfull kvalitet når eier er en utenlandsk person eller selskap

Det andre problemet er behovet for modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for optimal drift av systemene og registrene. Skatteetatens aksjonærregister er det eneste i Norge som inneholder historisk informasjon om aksjeeiere i norske aksjeselskap og deres inngangsverdier. Korrekte opplysninger i dette registeret er avgjørende for effektiv

aksjebeskatning og sikrer likebehandling. I tillegg til å beregne og fylle ut aksjeoppgaven for aksjonærene, brukes data fra registeret til Skatteetatens oppgaver innen kontroll, analyse, etterretning og innkreving. Aksjonærbeskatningssystemet nærmer seg slutten av sin tekniske levetid, noe som hindrer implementering av nødvendige endringer. Det er økende driftsrisiko og det blir stadig vanskeligere å finne kompetanse til vedlikehold. Den juridiske kompleksiteten i aksjonærbeskatning fører til en komplisert regelmotor. Dette påvirker kompleksiteten i systemets funksjonalitet og skaper utfordringer for både selskaper og Skatteetatens ansatte. Systemet, utviklet tidlig på 2000-tallet, er basert på utdatert teknologi, med siste oppdatering av utviklingsplattformen i 2010. Den tekniske plattformen, Oracle PL/SQL og Oracle Forms, er fra 80- og 90-tallet, noe som gjør det vanskelig å skaffe utviklerkompetanse. Norske universiteter og høyskoler utdanner ikke lenger utviklere med fokus på PL/SQL, noe som øker risikoen for ustabilitet og feil i driften, ettersom kompetansen på gammel teknologi avtar.

Forenklet årsaks-virkningskjede



Figur 2-1. Problembeskrivelse, med årsaker og konsekvenser over tid. Vist i en forenklet årsaks-virkningskjede. Hentet fra KVVU.

Årsaker

KVVU adresserer følgende fire årsaker til hovedutfordringene som utgjør samfunnsproblemet:

1. **Tilgjengelighet:** Det er mange kilder, men ingen kilde til helhetlig og samlet informasjon. Det er vanskelig å få tilgang til korrekte opplysninger og opplysningen man har tilgang til er ikke strukturerte.
2. **Kvalitet:** Opplysningene er ikke oppdatert eller tilstrekkelige for brukernes behov. Opplysningene oppleves ufullstendige, og det er kompliserte eierstrukturer som gjør det vanskelig å identifisere reelle eiere.
3. **Utenlandske eiere:** Det mangler entydig identifisering av utenlandske eiere.
4. **Utdatert teknologi:** Aksjonærregisteret er teknologisk utdatert, og det er behov for modernisering av utviklingsplattformen.

Drivere og konsekvenser

Utredningen har identifisert drivere for utviklingen av problemene og flere fremtidige konsekvenser av problemene, både for aktører og samfunnet for øvrig. Drivere som er viktig for utvikling over tid, både i positiv og negativ retning:

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

Den første driveren, økt internasjonalisering, omhandler at det er flere utenlandske personer og selskaper med eierskap i Norge i dag enn tidligere. Antallet utenlandske aksjonærer i Norge har økt over tid, og det er sannsynlig at denne utviklingen vil fortsette fremover. 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.

Geopolitisk sikkerhetssituasjonen i verden er den andre driveren. 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. I KVUen kommer det frem at det blir stadig viktigere for Norge å ha god oversikt over utenlandske eiere i norske selskaper og aksjer grunnet den geopolitiske situasjonen.

Den tredje og fjerde driveren omhandler økt økonomisk aktivitet og kriminalitet. 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 er selskapsaktivitet i løpet av et år, som kan måles ved antall nyetablerte AS og ASA. Økt aksjehandel forsterker behovet for transparent og pålitelig innsyn i aksjeeierskap, da det er komplekse eierstrukturer i mange selskaper, utfordringer med å holde oversikt over reelle rettighetshavere (RRH) og eiere. Dette kan føre til økte muligheter for å skjule handlinger bak anonyme og/eller kompliserte eierstrukturer. Med økt økonomisk aktivitet, kommer også muligheter rundt økt kriminalitet. I KVUen kommer det frem at det er en voldsom økning i antall bedrageri, som er forventet å øke i omfang og ramme stadig flere. Digitaliseringen av samfunnet og integreringen av økonomier og arbeidsmarkeder trekkes frem som en årsak til økt kriminalitet. Dette kan også øke mulighetene for grensekryssende økonomisk kriminalitet. Kompliserte eierstrukturer kan bli brukt bevisst for å skjule økonomisk kriminalitet, også i fremtiden og trolig i enda større omfang.

Endringer i næringslivet er også en driver som kan påvirke hvordan problemet vil utvikle seg over tid. Man 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 for sluttbruker. Mangelen på samordnet regelverk og skjulte eierskapsstrukturer svekker myndighetenes evne til å kreve inn riktig skatt.

Teknologisk utvikling og digitalisering, som en driver, gir grunn til optimisme og kan anses som en positiv mulighet for å løse problemene. Dagens teknologi gjør det enklere å tilby sanntidsdata via API-er, som muliggjør maskin-til-maskin utveksling og sammenstilling av data fra ulike kilder. Økt digitalisering og tilgjengelighet i markedet fører til at selskaper oppfordres til

å bruke digitale systemer for aksjeeierbøker, noe som kan styrke åpenhet, troverdighet og 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. KI utvikles og tas i bruk i et svært raskt tempo, og samfunnet 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. KVVU påpeker at teknologisk utvikling og digitalisering kan gjøre Problem 1: manglende kontroll på hvem som eier hva og når, mindre over tid, men det vil ikke løses fullstendig. Imidlertid vil Problem 2: 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 muligheter i tråd med utviklingen.

Den siste driveren er økt 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. 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. Forventningene til eierskapsinformasjon viser seg også i politiske prioriteringer. Regjeringen la i januar 2024 frem en fempunktsplan¹ for økt åpenhet om hvem som kontrollerer og eier aksjer. Denne fempunktsplanen inkluderer oppfordring til bedre konsernrapportering, samt arbeid med forskriftsendringer for bedre innsyn i aksjonæreboken, aksjeeierregistrene og forvalterregistrerte aksjer. Tiltakene vil trolig bidra til å redusere problemet knyttet til manglende kontroll over hvem som eier hvilke aksjer, når.

Samfunnsmessige konsekvenser

Fra de identifiserte årsakene og drivere har utreder også identifisert de samfunnsmessige fremtidige konsekvensene:

1. Økt ressursbruk, ineffektivitet i offentlig og privat sektor
2. Økt risiko for sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser
3. Økt risiko for svekket tillit og troverdighet til myndighetene
4. Økt risiko for tapt skatteproveny
5. Økt risiko for økonomisk kriminalitet

Økt ressursbruk og ineffektivitet i offentlig og privat sektor er den første konsekvensen av de to problemene som har blitt identifisert. Konsekvensen påvirker offentlige myndigheter, investorer, aksjeeiere og selskaper. Manglende standardisering og upresise opplysninger fører til ineffektive prosesser og høy ressursbruk. Informasjonen er spredt over flere registre, noe som gjør det tidkrevende å samle helhetlige eierskapsdata. Inkonsistens i data fra de ulike kildene svekker tilliten til datakildene, og gir lite bruksverdi. Selskaper og myndigheter må bruke betydelige ressurser på manuell innsamling og kvalitetssikring av data, noe som kan føre til feilaktige analyser og beslutninger. Dette hindrer effektiv saksbehandling og viktige analyser, som kan påvirke bekjempelse av økonomisk kriminalitet og skatteunndragelse. Dårlig datakvalitet gjør det utfordrende å oppnå en datadrevet forvaltning.

¹ [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/naringsministeren-lanserer-fempunktsplan-for-a-skape-storre-
apenhet-om-aksjeeiere2/id3022368/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/naringsministeren-lanserer-fempunktsplan-for-a-skape-storre-apenhet-om-aksjeeiere2/id3022368/)

Økt risiko for sårbarhet og trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser omhandler at det er en manglende oversikt over hvem som eier hva i Norge, og dette øker sårbarheten og truslene mot nasjonale sikkerhetsinteresser, som omfatter suverenitet, territorial integritet og demokratisk styreform. Økt internasjonalisering har ført til flere selskaper med grenseoverskridende forbindelser, der både statlige og ikke-statlige aktører kan bruke økonomiske virkemidler med onde hensikter. Utilstrekkelig kontroll over eierskapsinformasjon kan ha alvorlige sikkerhetsmessige konsekvenser, spesielt ved utenlandske investeringer i kritisk infrastruktur. Lite pålitelig informasjon reduserer markedsgjennomsiktighet, noe som svekker myndighetenes evne til å håndtere trusler og overvåke selskapsaktiviteter. Dette gjør det også vanskelig for lovlidige aktører å kontrollere eierskap og avdekke potensielle trusler i verdikjeden

Videre er det en samfunnsmessig konsekvens at det er økt risiko for svekket tillit og troverdighet til myndighetene ved at beslutninger tas på grunnlag av ufullstendige eller uriktige opplysninger. 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. KVVU påpeker at 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 kan føre til bedre mulighet til å kunne sette søkelys på saker mens de pågår, og dermed bidra til å sette søkelys på kritikkverdige forhold.

For å kunne beregne korrekt skatt og kontrollere kildeskatt trenger Skatteetaten entydig identifisering av utenlandske aksjeeierne. Lav kvalitet på informasjonen øker risikoen for feil skatteproveny. KVVU hevder at en kilde til feil eller tapt 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 tapt skatteproveny.

Den siste samfunnsmessige konsekvensen av de identifiserte problemene, er 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 forsikringsselskaper 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 kontrolletater. Lav kvalitet på aksjeeierinformasjonen reduserer sannsynligheten for å identifisere useriøse og kriminelle aktører. Det reduserer konkurransevilkårene for lovlidige 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 relatert til svindel og manipulering av offentlige tillitsbaserte registre, påpeker KVVU at man må øke nivået av kontroll på rapporterte opplysninger. Økonomisk kriminalitet kan medføre både svekket tillit og økonomisk tap for privatpersoner, bedrifter eller samfunnet for øvrig.

2.2 Kvalitetssikrers vurdering av problembeskrivelsen

Vi mener det er gjort et godt arbeid med problembeskrivelse i KVVU, og stiller oss bak vurderingene. KVVUen beskriver og viser til to reelle problemer og gjøre rede for problemenes omfang og behov for tiltaket. Videre er både dagens problemer, forventet utvikling av problemene og de samfunnsmessige konsekvensene godt belyst, sannsynliggjort og drøftet i KVVU og tilhørende vedlegg.

3 Behovsanalysen

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver behovsanalysen som følgende:

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv.

Leverandøren skal vurdere om behovsanalysen identifiserer relevante interessenter og om metode og prosess for å få frem bredden og vurdere styrken i behovene er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistens i behovsanalysens oppbygging og konsistens mot problembeskrivelsen. Det skal vurderes om behovet som legges til grunn for den videre utredningen er reelt.

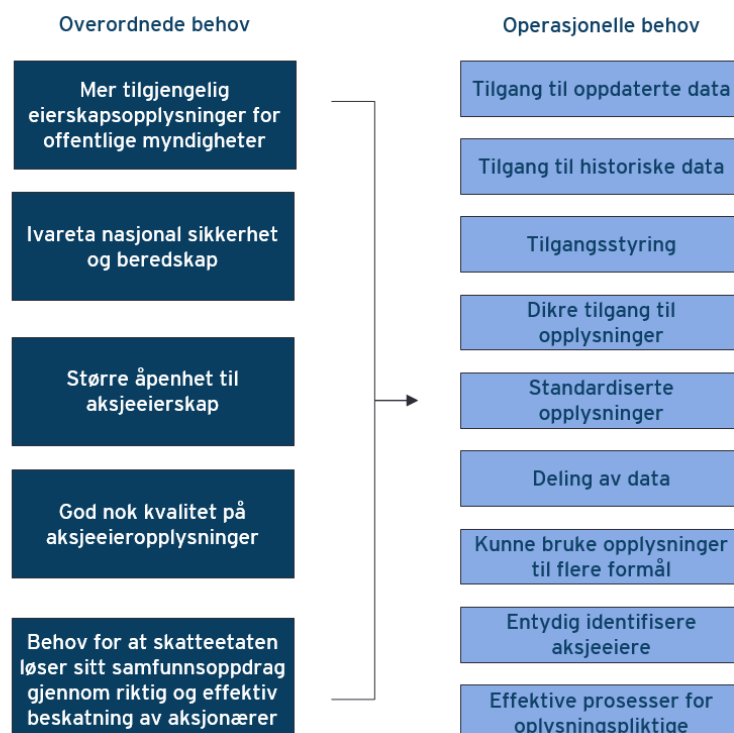
3.1 Behovsanalysen i KVV

I KVV er de identifiserte behovene i Behovsanalysen oppsummert og sammenstilt til fem overordnede behov og ni operasjonelle behov. I KVVens *Vedlegg A Behovsanalyse* er det gjennomført en kartlegging av normative, etterspørselsbasert og interessentbaserte behov. De normative behovene er utledet fra krav i regelverk og politiske krav og føringer. De etterspørselsbaserte behovene baserer seg på tidligere utredning (KVV AKSE, 2021), samt *Kartlegging av offentlig myndigheters bruk av opplysninger om eierskap til aksjer* (2023). Arbeidet med å oppsummere de interessentbaserte behovene baserer seg på tidligere rapporter (KVV AKSE og Kartleggingsrapporten fra 2023), i tillegg til en verifisering og komplettering av behovene sammen med et utvalg av interessentene.

I dette kapitlet vil vi først ta for oss overordnede og operasjonelle behov, og deretter normative, etterspørselsbaserte og interessentbaserte behov.

3.1.1 Overordnede og operasjonelle behov

De overordnede behovene er knyttet til samfunnet, der KVV påpeker hvilke behov vi som samfunn har interesse av å få dekket og hva som er bakgrunnen for at de er viktige. De operasjonelle behovene sier noe om hva en ny løsning må ha av ytelser eller funksjoner for å dekke viktige interessenters behov. Behovene definert i KVV er:



Figur 3-1. Overordnede og operasjonelle behov. Hentet fra KVV

I analysen fokuserer utreder i hovedsak på offentlige myndigheters operasjonelle behov, men nevner også at det er naturlig å belyse behovene for selskapene og deres hjelpere (for eksempel revisorer) som er produsenter av opplysningene, som igjen har stor påvirkning på kvaliteten til opplysningene det offentlige benytter.

KVU nevner at det er flere grunner til hvorfor det er avgjørende å løse disse behovene nå og ikke på et senere tidspunkt. Dette kan oppsummeres i tre hovedpunkter:

- Stortinget vedtok senest i mars 2024 å be regjeringen raskest mulig få på plass et oppdatert aksjonærregister i sanntid.
- Den senere tid 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 relatert til ustabil drift og manglende endringsevne i systemet. 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 kriminalitet² 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.

KVU identifiserer også konflikter mellom behovene. Blant annet identifiserer KVU avveininger av produsenters behov (aktører som produserer data om eierskapsinformasjon) opp mot konsumenters behov (aktører som er brukere av opplysningene), både med tanke på ressursbruk og kostnader. I tillegg vektlegger KVU at økt åpenhet må avveies mot andre sentrale overordnede behov.

3.1.2 Normative behov

De normative behovene er utledet fra krav i regelverk og politiske krav og føringer, og disse kommer frem i Vedlegg A Behovsanalysen. Tabell 3-1 gir en oversikt over relevante regelverk som selskaper er pliktige til å følge når de skal ha oversikt over aksjonærer, tilgjengeliggjøre informasjonen og rapportere til myndighetene (listen er ikke uttømmende).

Tabell 3-1: Oversikt over kartlagte normative behov. Hentet fra KVU.

Beskrivelse	Regelverk	Noen utvalgte henvisninger
Føringer av aksjeeierbok og aksjeeierregister	Aksjeloven	§§ 4-5, 4-7, 4-8, 4-9, 4-10
	Allmennaksjeloven	§§ 4-4, 4-8, 4-9
Rapportering til Brønnøysundregistrene	Foretaksregisterloven	§§ 2-1, 3-1, 3-1a, 4-1, 6-2, 8-1, § 10-1
	Enhetsregisterloven	§ 4
	Regnskapsloven	§§ 1-2, 7-1, 7-26, 8-2
	Aksjeloven	§§ 4-6, 4-7, 4-8, 4-10
	Allmennaksjeloven	§§ 4-5, 4-7, 4-8, 4-9, 4-10, 4-15a
	Lov om register over reelle rettighetshavere	§§ 6, 9, 11
Rapportering til Skatteetaten	Skatteforvaltningsloven	§§ 7-3, 7-7, 8-1, 8-2, 8-8
	Skattebetalingsloven	§§ 5-4a, 5-10a
Eierskifte og pantsettelse	Aksjeloven	§§ 4-8, 4-12, 4-13, 4-15
	Allmennaksjeloven	§§ 4-4, 4-7, 4-15a
	Panteloven	§§ 4-1, 5-7
	Verdipapirsentralloven	§§ 1-2, 7-1, 7-3, 7-4, 7-6

² [Meld. St. 15 \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)

Beskrivelse	Regelverk	Noen utvalgte henvisninger
Innsyn og tilgjengeliggjøring	Aksjeloven	§§ 4-6, 4-8
	Allmennaksjeloven	§§ 4-5, 4-10, 4-15a
	Forskrifter om aksjebokens offentlighet	§§ 1 til 4
	Verdipapirsentralloven	§ 8-3
	Foretaksregisterloven	§§ 6-2, 8-1
	Enhetsregisterloven	§ 22
	Regnskapsloven	§ 8-1
	Offentleglova	§ 28
Taushetsplikt, personvern, privatliv og informasjonssikkerhet	Grunnloven	§ 102
	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)	art. 8
	Forvaltningsloven	§ 13
	Skatteforvaltningsloven	§§ 3-1, 3-7
	Verdipapirsentralloven	§ 8-1
	Offentleglova	§§ 3, 9
	Personopplysningsloven	
	Personvernforordninger (GDPR)	Fortalen pkt. 26 og 49, art. 5, art. 6, art. 9
	eForvaltningsforskriften	§§ 5, 12
	Interne rutiner	
EU/EØS-rett	Selskapets vedtekter	
	EØS-loven	§ 2
	EØS-avtalen	art. 4, 31, 33, 34, 53
	Direktiver og forordninger	

Det er et grunnleggende krav at norske aksjeselskap skal ha oversikt over sine aksjonærer, enten gjennom føring av aksjeeierbok eller et aksjeeierregister. Slike opplysninger skal være tilgjengelig for den som ønsker innsyn i eierforhold. Det har i de senere år blitt uttrykt politiske ønsker om å øke åpenhet om aksjeeiere. Gjennom anmodningsvedtak, stortingsmeldinger og strategier har Stortinget og regjeringen uttrykt et klart ønske om økt åpenhet rundt eierskapsinformasjon. Dette inkluderer spesifikke mål som å utforme regler for å gi innsyn i utenlandske eiere av norske verdipapirregistrerte aksjer, samt forbedret innsyn i eierskapet til norske aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Videre har det vært et ønske om å endre regelverket, slik at norske aksjeselskaper skal rapportere endringer i eierskap til aksjer på en måte som gjør denne informasjonen tilgjengelig for allmennheten.

3.1.3 Etterspørselsbaserte behov

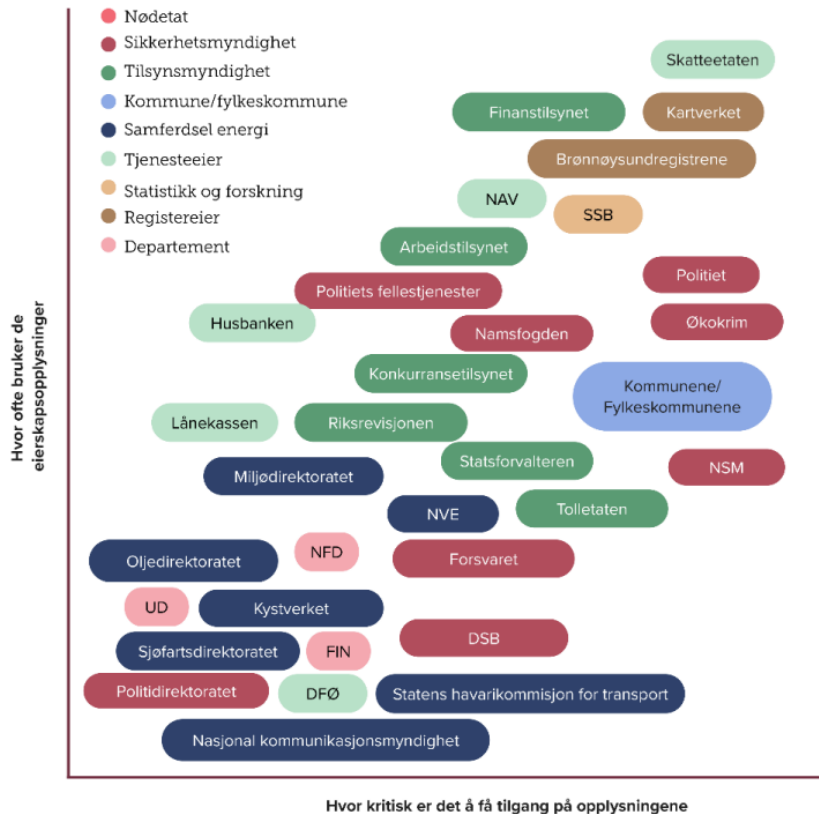
I KVV Vedlegg A har de etterspørselsbaserte behovene blitt oppsummert i følgende 9 punkter:

1. Økt internasjonalisering og behov for identifisering av utenlandske eiere.
2. Økt bevissthet i behovet for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap.
3. Økt bevissthet knyttet til habilitet og interessekonflikter.
4. Behov for større åpenhet om grunnleggende eierskapsopplysninger.
5. Behov for strukturert informasjon - Automatisering, teknologi og kunstig intelligens
6. Behov for å navigere i kompliserte eierstrukturer.
7. Behov for utenlandsk identitet - Større oppmerksomhet på internasjonal skattlegging
8. Behov for å vite hvem som eier selskapene for å avdekke hvem som eier eiendommer.
9. Økt behov for kunnskap om eierskap, utenlandske eiere og konsernstrukturer.

De etterspørselsbaserte behovene baserer seg på tidligere arbeid og kartlegginger (AKSE-rapporten fra 2021, Kartleggingsrapporten fra 2023 og egen rapport om Skatteetaten fra 2023). I tillegg har det blitt gjennomført intervjuer med et utvalg av offentlige myndigheter for å verifisere behovene som er identifisert.

3.1.4 Interessentgrupper og interessentbaserte behov

Interessentkart og oversikt over alle interessentbaserte behov er kartlagt i Vedlegg A – Behovsanalyse.



Figur 3-2 Oversikt over alle interessentgruppene. Hentet fra KVVU.

Interessentene som er kartlagt er gruppert i ni ulike interessentgrupper basert på hvor ofte de benytter eierskapsopplysninger, samt hvor kritisk det er å få tilgang på opplysningene. De ni gruppene er Regulerende myndigheter, Registerforvaltere, Opplysningspliktige inkl. hjelpere, Tilretteleggere og formidlere, Offentlige konsumenter, Private konsumenter, Samfunnet for øvrig (konsument), Interesseorganisasjoner og Utenlandske registre og myndigheter. Som en del av KVVUen er det gjennomført intervjuer med et utvalg offentlig myndigheter som ofte benytter opplysninger om eierskap. Disse er NAV, Oslo Kommune (næringsetaten), SSB, Økokrim og politiet.

Vedlegg A identifiserer også fire potensielle interessekonflikter knyttet til håndteringen og tilgjengeligheten av eierskapsinformasjon for aksjer. De fire interessekonfliktene er:

- Regulerende myndigheters ønske om åpenhet opp mot Produsenters ønske om å unngå beskatning og begå økonomisk kriminalitet.
- Tilretteleggere sin forretningsmodell for sammenstilling av eierskapsinformasjon mot betaling, opp mot Samfunnets behov for åpenhet og kostnadsfri tilgang på eierskapsinformasjon.

- Interesseorganisasjoner som representerer næringslivets ønske om mindre restriktive tilnærminger opp mot Regulerende myndigheters ønske om strengere reguleringer.
- Utenlandske registre og Nasjonale myndigheters ulike samhandlingsdimensjoner kan skape konflikter knyttet til organisatorisk, juridisk, semantisk og teknologisk samhandlingsevne.

3.2 Kvalitetssikrers vurdering av behovsanalysen

Vi mener behovsanalysen beskriver bredden i de aktuelle, konkrete behovene relatert til problembeskrivelsen, og videre identifiserer relevante interessenter. Ifølge Rundskriv R-108 skal behovsanalysen inneholde en kartlegging av relevante interessenter, samt avdekke interessekonflikter. Vi vurderer dette som dekkende da *Vedlegg A Behovsanalyse* inneholder en interessentanalyse som kartlegger hvilke offentlige myndigheter som benytter eierskapsopplysninger, hvor ofte de benytter opplysningene og hvor kritisk behovet for opplysninger er. Det er også diskutert interessekonflikter som kan oppstå. I tillegg er det kartlagt etterspørselsbaserte og normative behov i vedlegget. De overordnede behovene i KVVU er formulert for å favne de identifiserte behov i Vedlegg A.

Rundskriv R-108 presiserer at «*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*». I KVVU er det identifisert fem overordnede behov. Vi savner en prioritering av hvilke av de overordnede behovene som er de mest sentrale. Gjennom møter og avklaringer med utreder har det kommet frem at det er ulike vurderinger av hvilke behov som veier tyngst, men at det første overordnede behovet, *Mer tilgjengelig eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter*, vurderes som det mest sentrale behovet. I tillegg har det kommet frem i workshops et metodisk perspektiv om at det er resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen som skal bestemme prioriteringen av effektmålene og dermed styrken i de ulike identifiserte behovene. Vi mener at vektleggingen av de overordnede behovene og sammenhengen mellom behovene og effektmålene burde vært tydeliggjort i KVVU, da dette kan være viktig i senere faser i forbindelse med for eksempel prioriteringer i prosjektets leveranser. Vi kommer mer inn på dette i kapittel 7.2.1, der vi eksemplifiserer en prioritering av behov og effektmål.

4 Strategiske mål

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver strategiske mål som følgende:

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

Leverandøren skal gi en vurdering av hvorvidt oppgitte samfunns mål og effektmål er presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet. Det skal vurderes om målene er prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket. Det skal vurderes om de oppfyller kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.

Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Leverandøren skal kontrollere målstrukturens konsistens og konsistens mot problembeskrivelsen og behovsanalysen.

4.1 Strategiske mål i KVV

Utreder har, med bakgrunn i problembeskrivelsen og behovsanalysen, strategier, politiske føringer og oppdragsbrev, definert samfunns mål og effektmål som beskriver ønsket virkning på samfunnet og brukere. KVV vurderer at samfunns mål og effektmål er i tråd med digitaliseringsstrategien til offentlig sektor, samt at målene er i overensstemmelse med Skatteetatens og Brønnøysundregistrenes samfunnsoppdrag.

Samfunns mål

KVV har definert følgende 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.

Effektmål

Effektmålene bygger opp under samfunns målet i den forstand at oppnåelse av effektmålene skal bidra til at samfunns målet oppnås. Det er i KVV utformet fire effektmål.

Tabell 4-1. Effektmål i KVV.

Betegnelse	Effektmål
E1	Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporteringsplikter om eierskapsopplysninger.
E2	Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.
E3	Enkel tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold.
E4	Stabil drift og modernisering av aksjebeskatningssystemene for skattemyndighetene.

Målkonflikter

Det er identifisert to målkonflikter mellom effektmålene i KVVU, og begge er knyttet til balansen mellom effektivitet og kvalitet.



Figur 4-1 Oversikt over målkonflikter. Hentet fra KVVU.

Den første konflikten handler om at forenkling av prosesser kan gå ut over kvaliteten på dataene. 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 (Effektmål 2).

Den andre konflikten handler om at høy kvalitet krever mer tid og ressurser, noe som kan midlertidig redusere effektiviteten. 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).

KVVU argumenterer for at 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, der effektive prosesser vil forbedre kvaliteten, og kvaliteten vil igjen styrke effektiviteten.

4.2 Kvalitetssikrers vurdering av strategiske mål

Vi vurderer samfunnsmålet og effektmålene som gode og velegnede for tiltaket. Samfunnsmålet i KVVU beskriver i tilfredsstillende grad den positive tilstanden prosjektet skal bygge opp under. Videre er det to målkonflikter som er identifisert og diskutert i KVVU, og vi vurderer disse som tilstrekkelig.

I KVVU står det skrevet at effektmålene er listet i prioritert rekkefølge. Derimot har det i løpet av KS1-prosessen kommet frem at det ikke er prioritering av effektmålene slik som beskrevet i kapittel 4 i KVVU, men at effektmålene er satt opp i rekkefølge etter verdikjeden (fra opplysningspliktig til skattemyndighetene).

Gjennom kvalitetssikringsprosessen har det kommet frem at utreder har ulik vurdering av den innbyrdes prioriteringen av effektmålene. *E2 Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstrukturer og konsernforhold* har blitt trukket frem som effektmålet med høyest prioritet. Samtidig har det fremkommet i workshops i kvalitetssikringsprosessen at det er resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen som skal indikere hvilke av effektmålene som er prioritert, og dermed hvilke behov som veier tyngre enn andre. I KVV fremkommer det ikke tydelig hvilke effektmål som utledes fra hvilke behov. Vi mener derfor at det i neste fase bør tydeliggjøres en prioritering av effektmålene og hvordan de oppfyller de mest sentrale behovene. Vår forståelse av prioriteringen av effektmål og koblingen tilbake til de definerte behovene utdypes nærmere i kapittel 7.2.1 .

Effektmålene er prosjektspesifikke og beskriver ønsket tilstand etter gjennomføring av tiltak, men det fremgår ikke tydelig i KVV hvordan man skal kunne verifisere graden av måloppnåelse. Dette bør tydeliggjøres og konkretiseres i neste fase. Eksempelvis, hvilke indikatorer kan brukes for å måle at en har oppnådd 50% av effekten etter gjennomført tiltak.

5 Rammebetingelser for konseptvalg

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver rammebetingelser for konseptvalg slik:

Rammebetingelsene omfatter et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift.

Leverandøren skal vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer rammebetingelser, og at rammebetingelsene ikke unødig avgrenser mulighetsrommet. Leverandøren skal kontrollere om det er konsistent oppbygging av rammebetingelsene og konsistens mot problembeskrivelsen, behovsanalysen og kapittelet for strategiske mål.

5.1 Rammebetingelser i KVV

Det er identifisert fem rammebetingelser for konseptvalg. Rammebetingelsene for lover og krav baserer seg på kartleggingen av normative behov i Vedlegg A Behovsanalyse.

Rammebetingelsene er listet opp i Figur 5-1.

R1	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.
R2	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.
R3	Personvern i behandling av personopplysninger Konseptet skal sikre samsvar med personvernlovgivningen.
R4	Modernisering av aksjonærregisteret og koordinering med BRsys Konseptet skal ivareta behovet for nødvendig modernisering av dagens aksjonærregister (aksjonærbeskatningssystem) og sikre koordinering med moderniseringen av Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.
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.

Figur 5-1. Rammebetingelser fra KVV

5.2 Kvalitetssikrers vurdering av rammebetingelser

Vi mener de fleste rammebetingelser i KVV er å anse som riktige og relevante for tiltaket, og mulighetsrommet er ikke unødig avgrenset.

Kvalitetssikrer vurderer imidlertid at enkelte av rammebetingelsene kan stå i spenning til hverandre. Eksempelvis vil begrensninger i R3 (Personvern i behandling av personopplysninger) potensielt stå i spenning til R2 (Digitaliseringskrav og robusthet for endringer) og R5 (Tilgjengeliggjøring av eierskapsopplysninger til andre formål) ved at det er juridiske begrensninger på gjenbruk og deling av personopplysninger, samt krav til formålsangivelser for bruken som vil kunne begrense gjenbruk i digitaliseringssammenhenger. Vi mener de ulike rammebetingelsene kunne vært drøftet opp mot hverandre for å se hvordan de potensielt begrenser hverandre, da dette kan påvirke mulighetsrommet.

6 Mulighetsstudie

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver mulighetsstudien som følgende:

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom.

Leverandøren skal vurdere om prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet er tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Det skal spesielt gjøres en vurdering av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivaretatt og om mulighetsrommets avgrensning er relevant og konsistent med føringer i de foregående kapitlene. Det skal vurderes om det er tilstrekkelig dokumentert hvordan en grovsiling av tiltak er gjennomført og på hvilket grunnlag enkelte løsninger eventuelt er lagt vekk.

Basert på problembeskrivelsen og behovsanalysen, samt definerte strategiske mål og rammebetingelser, defineres et mulighetsrom som utforskes i mulighetsstudien. Mulighetsstudien er en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger.

6.1 Mulighetsstudien i KVV

6.1.1 Metode, prosess og grovsiling

Det er i KVV gjennomført en mulighetsstudie for å identifisere løsningsalternativer. Mulighetsstudien har vært bestående av fem ulike steg, som har resultert til løsningsalternativer som tas med videre i alternativanalysen. De fem stegene i utreders mulighetsstudie er:

1. Definerer av mulighetsrom
2. Utforske mulighetsrom
3. Lage konsepter/løsningsmuligheter
4. Justere og grovsile
5. Definere konsepter

I steg 1 har utreder vurdert de mest sentrale avgrensningene og føringene fra oppdragsbrevet for å ramme inn mulighetsrommet. De sentrale avgrensningene er:

- 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

I mulighetsstudien er det i steg 2 blitt identifisert og definert ulike mulighetsdimensjoner. En mulighetsdimensjon beskriver en egenskap de ulike konseptene kan utformes og differensieres langs, og som bidrar til måloppnåelse. Figur 6-1 viser en oversikt over dimensjonene.



Figur 6-1. Mulighetsdimensjoner. Hentet fra KVVU.

Tabell 6-1 under viser tre hoveddimensjoner og tre støttedimensjoner som utgjør mulighetsrommet i KVVU. Tabellen inneholder en beskrivelse av disse dimensjonene. Hoveddimensjonene er mulighetsdimensjoner som tydeliggjør forskjeller mellom konseptene, for eksempel grad av standardisering, endringer i prosesser eller teknologisk modenhet. Støttedimensjoner er mulighetsdimensjoner som i større grad får frem konsekvenser av konseptene og som bidrar til å gjøre konseptene mer helhetlige, eksempelvis om det er lav eller høy grad av regelverksendringer eller stor endring i roller og ansvar.

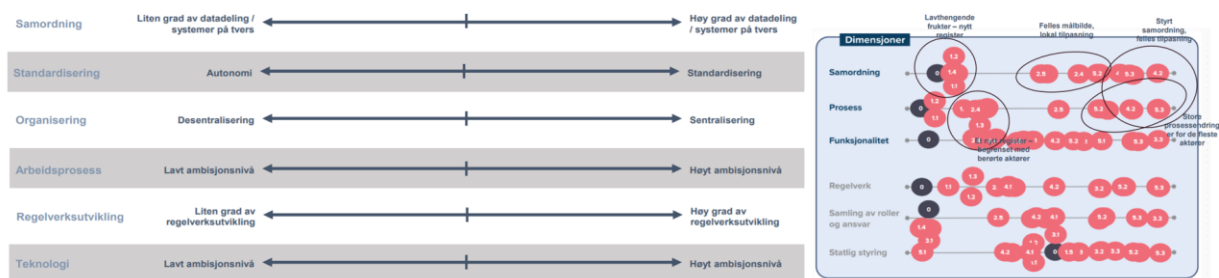
Tabell 6-1. Mulighetsdimensjoner i mulighetsstudien. Hentet fra KVVU.

Mulighetsdimensjoner	Beskrivelse
Hoveddimensjoner	
Samordning (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 utforskning av konseptuelle tilnærminger ikke ser det som hensiktsmessig å detaljere ut funksjonalitet eller teknologiske løsninger i for stor grad, slik at denne

Mulighetsdimensjoner	Beskrivelse
	dimensjonen i hovedsak dreier seg om å angi hva slags ambisjonsnivå tiltakene har.
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.

Etter at mulighetsrommet ble etablert, hensiktsmessige avgrensninger gjort, og relevante dimensjoner som bør utforskes identifisert, arbeidet utreder med å identifisere konkrete alternativer og løsningsmuligheter. Prosessen for kartleggingen av mulige alternativer har i KVV inkludert en iterativ arbeidsprosess med arbeidsmøter i prosjektteamet. Det ble startet med å skissere opp et mulighetsrom for å løse Problem 1, der ulike konseptuelle tilnærminger til å registrere, behandle og lagre data ble vurdert for å øke samordning av eierskapsinformasjon og gi et grunnlag for mer tilgjengelig og oppdatert informasjon for konsumentene. Parallelt vurderte KVV ulike tilnærminger til å løse moderniseringsbehovet knyttet til Skatteetatens aksjonærbeskatningssystem (Problem 2).

For Problem 1 har utreder, som beskrevet i KVV Vedlegg B, vurdert mulige løsningsalternativer i et mulighetsrom med de ulike mulighetsdimensjonene og på en skala. Denne skalaen viser eksempelvis hvordan dimensjonen samordning (standardisering) ble vurdert fra liten grad av datadeling/systemer på tvers, til høy grad av datadeling/systemer på tvers. Figur 6-2 viser eksempler på hvordan utreder vurderte mulighetsdimensjonene fra lavt til høyt, og hvordan ulike alternativer ble vurdert i en skala.



Figur 6-2. Eksempler på vurdering av alternativer vurdert i dimensjonsskala. Figurer hentet fra KVV Vedlegg B.

Ved å arbeide med dimensjonene i denne prosessen identifiserte utreder forslag til justeringer og nye muligheter som ble diskutert. I løpet av kartleggingen av mulige løsninger innenfor mulighetsdimensjonene, ble det til slutt identifisert 18 ulike løsningsalternativer fordelt på fem forskjellige konseptuelle tilnærminger for Problem 1 før grovsiling. Etter drøfting og gjennomgang av disse løsningsalternativene for å finne de aktuelle alternativene endte utreder

opp med 13 nye kombinasjoner ved å vurdere løsningsalternativene for Problem 1 opp mot rammebetingelser og måloppnåelse.

For Problem 2 var det to konseptuelle tilnærminger som ble vurdert: minimumsmodernisering og full modernisering til nytt aksjonærbeskatningssystem. Utreder begrunner hvorfor et mellomalternativ ikke er hensiktsmessig. Følgelig var det to alternativer for løsning av Problem 2 som ble tatt med videre til utforming av konseptene.

Alternativene for Problem 1, og de to mulige løsningene for Problem 2, gjennomgikk en ny iterasjon og etter en grovsilingsprosess, basert på ulike vurderingskriterier, var det fire ulike konsepter som ble valgt ut til en grundigere analyse i alternativanalysen.

6.1.2 Endelige konsepter som er med i alternativanalysen



Figur 6-3. Konsepter i KVV

Samtlige løsningsalternativer utenom nullalternativet som tas med videre i alternativanalysen inkluderer full modernisering av aksjonærbeskatningssystemet (Problem 2). Løsninger relatert til Problem 1 skisseres med et Aksjeeierregister, men med litt ulik organisatorisk og teknisk innretning (offentlig eller privat regi, fra fullt ut distribuert i aksjebok til et samordnet register).

Alle konseptene (utenom nullalternativet) innebærer full modernisering av beskatningssystemet for effektiv aksjonærbeskatning som løsning på Problem 2. Det er derfor ikke fire ulike konsepter som vurderes, men snarere en langt på vei identisk modernisering (gjennom re-etablering) av dagens løsning. Forskjellen mellom konseptene er knyttet til løsning av Problem 1 (aksjeeierregister), der forskjellene ligger i løsning og tilnærminger til å registrere, behandle og lagre data. I det følgende beskriver derfor vi primært konseptenes ulike tilnærming til Problem 1.

Nullalternativet: Opplysningspliktige fører en lokal aksjeeierbok, mens allmennaksjeselskaper har aksjeeierregister i verdipapirregisteret. Det er årlig rapportering for alle aksjeselskaper til Skatteetatens aksjonærregister, løpende rapportering til Enhetsregisteret og Foretaksregisteret ved selskapshendelser omfattet av selskapsretten og av reelle rettighetshavere (RHH) til Register over reelle rettighetshavere. Eierskapsinformasjon for allmennaksjeselskap 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. Private tjenestetilbydere sammenstiller og verdiker informasjon fra sluttbrukersystemer, verdipapirregistre, og offentlige registre til bruk for offentlige myndigheter og private konsumenter.

K1 - Digitalt oppslag hos selskapene: Alle selskaper må føre aksjeeierbok iht. gitte format- og innholds krav 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 og en enkel portal som konsumenter kan benytte for oppslag på enkelt selskap 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. Videre

innebærer konseptet ingen endring i rapporteringsplikt til offentlige registre og myndigheter sammenlignet med nullalternativet.

K2 – Frittstående aksjeeierregister: Det skal etableres et nytt frittstående aksjeeierregister i regi av det offentlige. Registeret oppdateres med siste status fra selskapenes aksjeeierbøker, og inneholder 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 og det stilles krav til digital føring av aksjeeierbok i sluttbrukersystem eller verdipapirregister. Konseptet medfører full modernisering av Skatteetatens system for aksjonærbeskatning (aksjonærregister) for effektiv aksjonærbeskatning, og Enhetsregisteret og Foretaksregisteret moderniseres som i nullalternativet.

K3 – Samordnet aksjeeierregister: Det skal 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 innebærer forenkling av prosesser og deling av data mellom registre og etater, og det stilles her også krav til digital føring av aksjeeierbok i sluttbrukersystem eller 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.

K4 - Frittstående private aksjeeierregistre: Det skal etableres aksjeeierregistre hos private tilbydere med offentlig konsesjon. Disse tilbyderne vil sammen danne et nytt aksjeeierregister, som oppdateres kontinuerlig med informasjon fra selskapenes aksjeeierbøker. Det legges opp til at samtlige tjenestetilbydere må etablere et fullstendig aksjeeierregister på tvers av tjenestetilbyderne i markedet (som for gjeldsregistrene) med tilhørende funksjonalitet som for eksempel historikk, eiersentrerte søk og sammenstilling av eierstrukturer. 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 tjenestetilbyderne som utgjør aksjeeierregisteret tilbyr tjenester knyttet til føring av aksjeeierbok. Opplysningspliktige må fremdeles rapportere til Skatteetaten og Brønnøysundregistrene som i nullalternativet. De private tjenestetilbyderne vil sørge for distribusjon av aksjeeierinformasjon til offentlige myndigheter og private konsumenter i henhold til gjeldende regelverk.

6.1.3 Konseptuavhengige forutsetninger

I KVUens mulighetsstudie er det også blitt skissert konseptuavhengige forutsetninger, se Tabell 6-2.

Tabell 6-2. Konseptuavhengige forutsetninger. Hentet fra KVU.

Forutsetninger
Rapportering til det offentlige skal primært skje via sluttbrukersystem eller verdipapirregister.
Digital tilgjengeliggjøring av aksjeeieropplysninger.
Aksjeeierbok hos selskapene videreføres for aksjeselskaper (AS).
Verdipapirregistre vil være kilde for allmennaksjeselskaper (ASA) som i dag.

Forutsetninger

Utenlandsk ID løses uavhengig av prosjektet, men vi benytter preferert identifikator inn.

6.2 Kvalitetssikrers vurdering av mulighetsstudien

KVU dekker mulighetsrommet for å løse Problem 1 – Manglende kontroll på hvem som eier hvilke aksjer, når – og Problem 2 – Liten endringsevne og økende drifts- og forvaltningsrisiko i aksjonærbeskatningssystemer. Samtlige løsningsmuligheter identifisert i mulighetsstudien dekker begge problemene.

KVU redegjør for mulighetsrommet ved å definere rammene basert på avgrensninger fra oppdragsbrevet. Mulighetsstudien følger en metodisk tilnærming, og ingen av alternativene i KVUen bryter med de fastsatte rammebetingelsene. Studien danner et solid grunnlag for en grovsiling av alternativer, og det dokumenteres tydelig hvorfor enkelte løsninger velges bort på et tidlig stadium.

Et sentralt spørsmål for mulighetsstudien er om det ville være fornuftig med konsepter som ikke løser *begge* problemene eller på andre måter deler opp løsningen i en sekvens eller opsjoner. I oppdragsbrevet for KVU er det beskrevet som en føring at «Konseptene skal ivareta behovet for nødvendig modernisering av dagens aksjonærregister og harmonisering mot tilgrensende rapportering til offentlige registre». I møte med oppdragsgiver har vi fått avklart at dette favner en modernisering av beskatningssystemet. Her deler vi utreders syn om at det å løse kun Problem 1 for så senere løse Problem 2, vil være økonomisk suboptimalt fordi en sekvensiell løsning av problemene vil mest sannsynlig ha høyere totalkostnad enn å løse det samlet. Det er også en innbyrdes avhengighet i datastrukturer og definisjonsarbeid som krever at man ved en oppdeling uansett vil være nødt til å gjøre et betydelig forberedende arbeid på Problem 2, for å sikre at løsningen for Problem 1 ivaretar avhengighetene mellom problemene.

Utreders har utforsket mulighetsrommet for Problem 1 og Problem 2. Dimensjonene som dekkes følger litt av problemenes natur. Problem 1 utredes ulike muligheter i konfigurering av teknologi, distribuert eller sentralisert register, ulike grad av samordning. For Problem 2 er dimensjonene i større grad dominert av hva modernisering vil bety, i et minimumsalternativ til en full reimplementering på moderne plattform (som utnytter mulighetene som løsningen på Problem 1 vil gi). Det begrunnes hvorfor et mellomalternativ for modernisering ikke er hensiktsmessig og ambisjonsnivået for løsning på Problem 2 er tydelig definert.

Mulighetsrommet for Problem 1 er utforsket, men de definerte konseptene inneholder fortsatt et betydelig spenn i detaljeringen av hva og hvordan de ulike alternativene vil operasjonaliseres. Vi mener at dette er tilstrekkelig for det stadiet utredningen er på, men det vil være nødvendig å modne løsningen ved å klargjøre hvordan registeret vil dekke behovet for informasjon blant offentlige myndigheter i veien videre. Spørsmål som hvor ofte eierskapsinformasjon skal oppdateres, samt hva som anses som tilstrekkelig informasjon for de ulike aktørene, bør adresseres som en del av forprosjektfasen. Manglende avklaring på disse punktene kan påvirke kompleksiteten, kostnadene og tidsrammen for realiseringen av konseptet, både teknisk, og i forhold til regelverksendringer og implementering hos øvrige offentlige myndigheter.

KVU indikerer at K3, som er den mest komplekse løsningen, vil ta lengre tid å gjennomføre. Vi antar at dette skyldes kompleksitet i K3, også juridisk, men det er ikke tilstrekkelig begrunnet i KVU. Flere juridiske områder og problemstillinger er relevante for flere av konseptene, men med ulikt fokus og omfang. Personvernrettslige problemstillinger vil oppstå for alle konseptene, mens kompleksiteten vil potensielt være høyest for K2 og K3. Videre vil overføringsomfanget fra andre registre kunne reise spørsmål om hindringer for etableringsfriheten og inngrep i databasevern. Dette gjelder for både K2 og K3, mens for K4 kan overføringen reise konkurranserettslige og statsstøtterettslige problemstillinger. Det vil derfor kreve utredning av disse temaene innenfor

flere av konseptene også for å få et tydeligere grep om hva som vil være riktig tidslinje for K3. Vi anbefaler derfor at juridiske temaer, som nevnes i kapittel 9 , bør vurderes å utrede nærmere.

Gitt føringene i oppdragsbrevet om at konseptene både skal inkludere løsning av Problem 1 og Problem 2, er det ikke identifisert noen andre konsepter. Vi deler også oppfatningen av at det ikke er gode alternativer for oppdeling. Vi mener KVVU behandler de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet, og stiller oss bak konseptene som er utarbeidet i KVVU. Vi anbefaler at ambisjonsnivået for Problem 1 modnes i neste fase, samt at juridiske temaer utredes nærmere. Dette vil bidra til å få bedre kontroll over usikkerhetene og risikoene knyttet til gjennomføringen av prosjektet, og sikre en mer målrettet tilnærming til de utfordringene som ligger foran prosjektet. Dette bør også inngå som et underlag for etablering av riktig tidslinje for prosjektet.

7 Alternativanalyse

Rammeavtale med Finansdepartementet beskriver innledningsvis følgende om alternativanalysen:

Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes:

- *Hvorvidt de oppgitte alternativene vil bidra til å realisere samfunns mål og effektmål for prosjektet.*
- *I hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller rammebetingelse som er satt.*
- *Om relevante alternativer er utelatt gjennom samlingsprosessen.*
- *Om nullalternativet er utformet i tråd med gjeldende krav.*

Leverandøren skal videre for hvert alternativ:

- *Vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter.*
 - *Vurdere om nødvendig vedlikeholdsinfrastruktur og utstyr er medregnet og godt tilpasset prosjektets behov.*
-

7.1 KUVens alternativanalyse

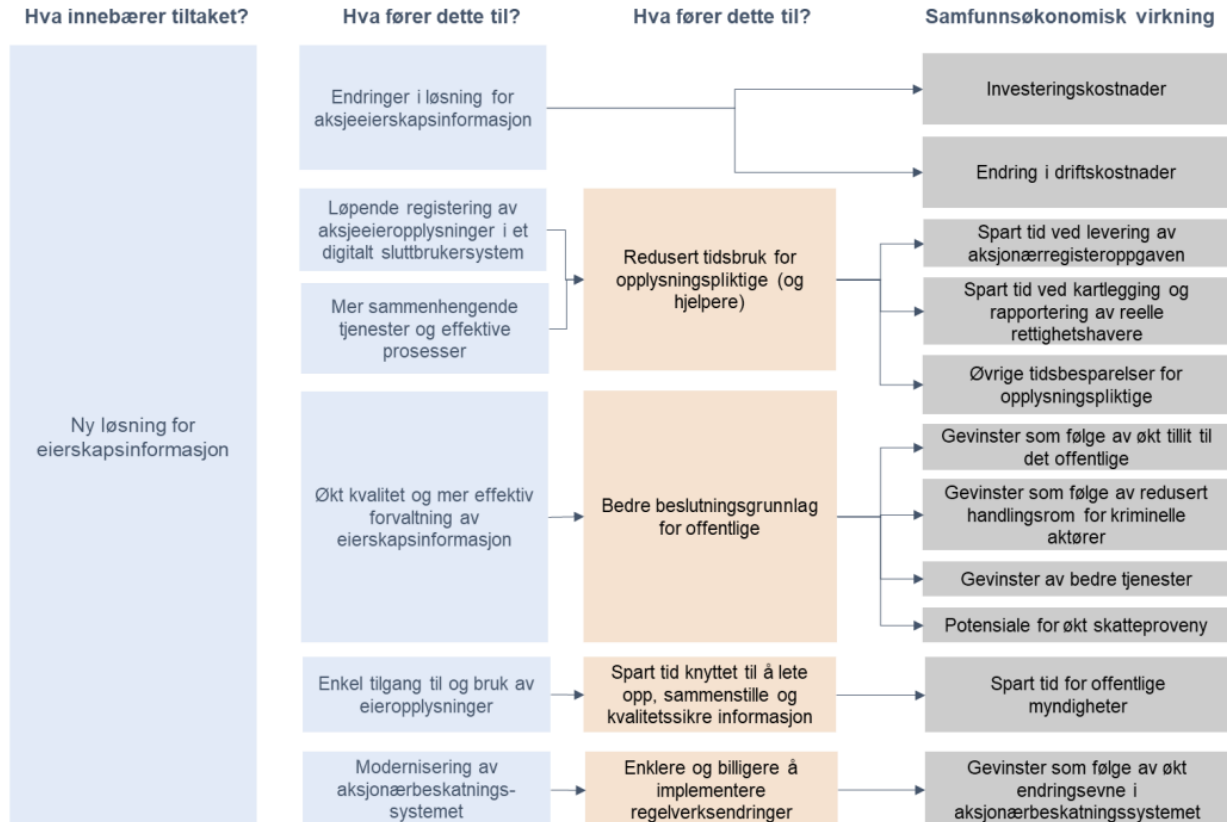
I KUVens alternativanalyse gjøres det en kostnads-/virkningsanalyse hvor alternativenes kostnader knyttet til investering og drift sammenlignes opp mot ikke-prissatte virkninger. I dette kapitlet blir KUVens alternativanalyse gjennomgått. Kapitlet avsluttes med vår samlede vurdering av alternativanalysen samt vår forståelse av KUVens kobling mellom virkninger, effektmål og behov.

Kapitlet i KUV innledes med en årsaks-virkningsdiagram og en oversikt som viser sammenhengen mellom effektmål og virkninger i alternativanalysen. Før vurdering av hver virkning er det et avsnitt som drøfter hvordan virkningene bidrar til å oppnå effektmålene. Vurdering av virkningene struktureres opp etter rekkefølgen av effektmålene, som vist i Figur 7-1.

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

Figur 7-1. Sammenheng mellom effektmål og virkninger i alternativanalysen. Hentet fra KVV.

Både de prissatte og ikke-prissatte virkningene er vist i et årsaks-virkningsdiagram, se Figur 7-2.



Figur 7-2. Forenklet årsak-virkningsdiagram. Hentet fra KVV.

7.1.1 Investeringskostnader

KVUen har beregnet investeringskostnader i henhold til standard metodikk for IT-prosjekter i konseptfasen. Påslagsmodellen benyttet ved estimering er 2,91. Basisestimatet for konseptene er delt inn i syv overordnede kostnadsposter i tillegg til uspesifiserte kostnader. Tabell 7-1 viser basisestimatet fra KVU i millioner 2024-kroner inkl. mva.

Tabell 7-1: Basisestimat fra KVU, oppgitt i millioner 2024-kroner inkl. mva.

Kalkyle – 2024-kroner inkl. mva	K0	K1	K2	K3	K4
I1 – Prosjektorganisasjon og regelverksarbeid		49	64	72	59
I2 – Dataleveranse		4	18	36	18
I3 – Endring av verdikjedeflyt			8	47	8
I4 – Registrering av data		8	68	69	62
I5 – Aksjonærbeskatning	30	365	388	411	380
I6 – Tjenester		14	40	55	
I7 – Bruk av data		18	16	17	17
Grunnkalkyle	30	459	603	707	544
Uspesifiserte kostnader	4	59	76	87	60
Basisestimat inkl. uspesifiserte kostnader	34	518	679	794	604

- **Prosjektorganisasjon og regelverksarbeid:** Kostnadsposten inkluderer midlertidige aktiviteter knyttet til forprosjekt, KS2, gjennomføringsprosjekt samt regelverksarbeid. Anslagene på antall årsverk er basert på erfaringstall fra andre prosjekter samt juristene i Skatteetaten og Brønnøysundregistrene.
- **Dataleveranse:** Kostnader for bruk av sluttbrukersystemer (SBS) eller verdipapirregister (VPR) utover nullalternativet. I KVU-prosessen ble det sendt ut en RFI (Request for information) til flere relevante sluttbrukersystemer, og antall årsverk er basert på informasjon fra disse leverandørene.
- **Endring i verdikjedeflyt:** Kostnader knyttet til tilpasning av etatssystemer (fagsystemer). Estimatet er basert på erfaringsbaserte tall diskutert i KVU-workshop med deltakere fra både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene.
- **Registrering av data:** Kostnad knyttet til tilrettelegging for registrering og mottak av data i relevante registre. I K1-K3 er dette et offentlig register hvor estimatet er basert på erfaringstall diskutert i KVU-workshop (estimeringsarbeidet). I K4 er dette et privat register, og er basert på RFI gjennomført i KVU-prosessen.
- **Aksjonærbeskatning**
 - Modernisering av beskatningssystemet: Modernisering av Skatteetaten sitt aksjonærbeskatningssystem (inkl. både produksjon av system, sanering av gammelt system ol.). Anslaget er basert på ekspertvurderinger i Skatteetaten samt erfaringsbaserte tall.
 - Nye forretningsbrukstilfeller: Kostnadsposten dekker nye forretningsbrukstilfeller som vil relevant i et modernisert aksjonærbeskatningssystem. Kilden til anslaget er erfaringsbaserte tall i Skatteetaten.
 - Andre prosjektleveranser: Prosjektets bidrag (gebyr) til finansiering av nødvendige felleskomponenter, fellesfunksjonalitet, plattform og infrastruktur. Anslaget er en rundsum og basert på erfaringsbaserte tall i Skatteetaten.

- **Tjenester:** Kostnadsposten knyttets til tilgang til data om eierskap for konsumenter. Anslaget er basert på gruppeprosess med deltakere fra både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene.
- **Bruk av data:** Kostnadsposten inkluderer bruk av data og API/grensesnitt i utvalgte offentlige virksomheter, og består av dataplattform (eierskapsregisteret og aksjonærregisteret) og innkrevingsprosesser. Anslaget er basert på innspill fra ekspertressurser i Skatteetaten og arbeidsmøter med aktuelle grupper (eksempelvis Skatteetatens program «fremtidens innkreving»).
- **Uspesifiserte kostnader:** Kostnadsposten reflekterer kostnader man av erfaring vet at kommer, men som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å spesifisere ut. Det er benyttet 13 %.

Med utgangspunkt i basisestimatet er det gjennomført en usikkerhetsanalyse. Resultatene fremkommer i KUVens Vedlegg H.

7.1.2 Prissatte virkninger

Følgende forutsetninger ligger til grunn for analysen i KUV:

Tabell 7-2. Forutsetninger for alternativanalysen. Hentet fra KUV.

Overordnede forutsetninger	Beskrivelse
Investeringsperiode	Investeringsperioden er ulik for de ulike konseptene: • Aksjeeierregisteret: Mellom 1,5 år (K1) og 3,5 år (K3) • Aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret): 4 år i alle konsepter.
Levetid	Levetiden fra sluttført investeringsperiode er satt til 10 år for aksjonærbeskatningssystemet.
Analyseperiode	16 år, fra 2025 - 2040
Kroneverdi	2024-kroner
Skattefinansieringskostnad	20 %
Kalkulasjonsrente	4 %
Realprisjustering	Det er ikke lagt til grunn realprisjustering av lønnskostnader i KUV

KUV har identifisert og kartlagt prissatte og ikke-prissatte virkninger ved hjelp av DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser³.

I K1 - K4 er det krav om at selskapene skal føre aksjeeierboken løpende i et digitalt sluttbrukersystem, der hendelser skal registreres løpende (hendelsesbasert registrering). I K3 (og delvis K2 og K4) 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. Utreder vurderer at de største gevinstene knyttet til rapportering følger av mulighet for leveringsfritak/stille aksept til aksjonærregisteroppgaven og kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere. Disse prissatte virkningene oppsummeres under.

³ [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser | DFØ](#)

KVU inkluderer prissatte virkninger som presentert i Tabell 7-3 i sin analyse:

Tabell 7-3. Beskrivelse av prissatte virkninger. Hentet fra i KVU.

Prissatte virkninger	Beskrivelse
Spart tid ved leveringsfritak til aksjonærregisteroppgaven	KVU legger til grunn at det vil oppstå kostnadsbesparelser ved spart tid ved leveringsfritak til aksjonærregisteroppgaven. Med et løpende oppdatert aksjeeierregister vil Skatteetaten kunne utlede opplysningene som trengs til aksjonærregisteroppgaven for en rekke selskap. Dette har følgende virkninger: Selskap uten hendelser får leveringsfritak/stille aksept i K2, K3 og K4: 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 K2, K3 og K4. Selskaper med hendelser får leveringsfritak/stille aksept i konsept: I K3 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.
Spart tid ved kartlegging og rapportering av reelle rettighetshavere	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. Nyten følger av at selskapene slipper å sette seg inn i informasjonskrav, logge inn og rapportere til registeret. Forutsetninger som legges til grunn: • 12% av alle virksomheter opplever årlig endringer i eierskap og dette skal rapporteres til RRH • Alle nystartede aksjeselskap skal rapportere til registeret • Halvparten av alle rapporteringspliktige vil rapportere til registeret maskinelt i nullalternativet • Sluttbrukersystem utleder hva som skal rapporteres og rapporterer til registeret i nullalternativet, og halvparten av rapporteringspliktige benytter seg av dette • Selskaper som allerede rapporterer maskinelt i nullalternativet vil ikke få en tidsgevinst • Kun K3 det er mulig å utlede informasjon til reelle rettighetshavere

For hver prissatt virkning foreligger en punktvis vurdering av tidsbesparelser ved alle konseptene. Utreder oppsummerer resultatene fra vurderingen av prissatte virkninger og rangerer konseptene etter prissatte virkninger, se Tabell 7-4.

Sammenstilling av prissatte virkninger

Konseptene er vurdert i forhold til de prissatte virkningene relativt til Nullalternativet.

Tabell 7-4. Sammenstilling og rangering av konseptene etter prissatte virkninger. Hentet fra KVVU. Nåverdi i MNOK 2024 kr

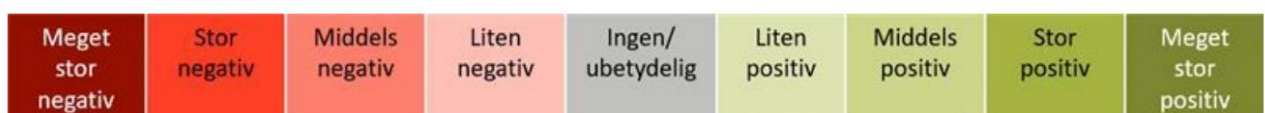
Prissatte virkninger	Null	K1	K2	K3	K4
Sum prissatte	-521	-1346	-1417	-1348	-1341
Prissatte nettonytte – endringer fra nullalternativet	-0	-825	-897	-828	-821
Rangering av prissatte virkninger	1	3	5	4	2

7.1.3 Ikke-prissatte virkninger

I vurderingene av de ikke-prissatte virkningene har utreder 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 i tråd med DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Steg 1 – 3 er et forsøk på å kvantifisere den ikke-prissatte virkningen, der steg 1 og 2 utgjør til sammen en vurdering av kvantum, mens steg 3 utgjør enhetsverdien. Utrederens metode for ikke-prissatte virkninger innebærer også en vurdering av hvordan virkningene forventes å utvikle seg over tid, samt usikkerheten knyttet til virkningene. 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.



Figur 7-3. Samfunnsøkonomiske verdier av virkninger. Hentet fra KVVU.

KVVU har utledet syv ikke-prissatte virkninger fra årsaks-virkningsdiagrammet, som er illustrert i Tabell 7-5. Denne tabellen gir en oversikt over de ikke-prissatte virkningene samt definisjon.

Første prissatt virkning, øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige, prissettes ikke i utredningen på grunn av 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.

KVVU vurderer de ikke-prissatte virkningene ved hjelp av verdimatrisemetoden iht. DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser, som nevnt over. Se Tabell 7-6 for vurdering og rangering av ikke-prissatte virkninger fra KVVU. Se kapittel 8.2.2 for nærmere beskrivelse av metoden.

Tabell 7-5. Beskrivelse av ikke-prissatte virkninger. Hentet fra KVVU.

Ikke-prissatte virkninger	Beskrivelse
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 brukerstøtte 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.
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.
Gevinster som følge 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 • 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.

Ikke-prissatte virkninger	Beskrivelse
Gevinster som følge av bedre tjenester til innbyggerne (raskere og riktigere vurderinger)	Med bedre kvalitet på og tilgjengelighet til aksjeeieropplysninger kan offentlige myndigheter levere bedre tjenester til innbyggerne og næringslivet. Dette handler om at innbyggere får riktigere 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 riktigere behandling som kan medføre andre gevinster innenfor produktivitet eller liknende (eksempelvis at en prosess slipper å stoppe opp og redusere produktiviteten).
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 nyttevirkninger 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.
Spart tid for offentlige konsumenter/myndigheter	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.
Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret)	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.

Ikke-prissatte virkninger	Beskrivelse
	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.

Tabell 7-6. Oversikt over ikke-prissatte virkninger. Hentet fra KVVU.

Ikke-prissatte virkninger	Null	K1	K2	K3	K4
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 offentlig 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 fir 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
Rangering av ikke-prissatte virkninger	5	4	2	1	2

7.1.4 Realopsjoner

KVVU vurderer at det er sannsynlighet for positive realopsjoner for konseptene fordi det kan komme ny informasjon som har betydning for valg av tiltak. Realopsjon defineres som muligheten til å ta nye beslutninger på bakgrunn av mer informasjon, og man vurderer verdien av fleksibilitet i konseptene for å håndtere usikkerhet. Utreder vurderer at det er særlig tre muligheter for å utnytte fleksibiliteten i konseptene:

- Tilgang til opplysningene for flere aktører enn offentlige myndigheter

- Potensiale for levetidsforlengelse for konseptene utover levetiden i analyseperioden
- Fleksibilitet til å ta i bruk ny teknologi og transformere arbeidsprosesser.

Samlet vurderer KVV at det er potensielt stor oppside knyttet til å gi flere aktører tilgang og svært få kostnader. Særlig tilgang til eierskapsinformasjon for antihvitvaskingsaktører (herunder finansnæringen) og pressen vurderes å ha stor samfunnsverdi gjennom redusert handlingsrom for kriminelle aktører og tillit. Det gjøres en avveining mellom hensyn til personvern og åpenhet. I KVV kommer det frem at oppsiden knyttet til tilgang for flere aktører trolig er størst for K3 og minst for K1, da private aktører vurderes å ha behov for den samme kvaliteten som er beskrevet i analysen.

Det vurderes i KVV en positiv realopsjon knyttet til potensiale for levetidsforlengelse etter analyseperioden. Størrelsen på opsjonen er uklar, men den menes å være størst i K3 på grunn av komplettheten og robustheten i registeret som gjør at dataen enklere kan anvendes inn i nye tjenester og samfunnsprosesser.

Til slutt vurderes det i KVVens alternativanalyse 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 identifiserte forretningsbrukstilfeller ved å anvende kunstig intelligens relevante og mulige. Det forventes i KVV ytterligere effektiviserings- og kvalitetsvirkninger ved å realisere denne realopsjonen.

7.1.5 Følsomhetsanalyse

Følsomhetsanalysen har til hensikt å vurdere robustheten til resultatet for endringer i sentrale forutsetninger. I KVV har det blitt gjennomført flere følsomhetsanalyser for å vurdere ulike aspekter ved konseptene:

- **Mulighet for tidligere nytteuttak enn forutsatt:** Det er identifisert muligheter for å realisere nytte tidligere enn forutsatt, blant annet ved å starte regelverksarbeidet i forprosjektet og trinnvis implementering av løsninger. Følsomhetsanalysen antar at nytteeffektene kan starte allerede i 2026 for alle konsepter.
- **Leveringsfritak for aksjonærregisteroppgaven for selskap uten hendelser:** I K2 og K4 er det forutsatt at Skatteetaten kan avlede at det ikke har skjedd eierskifter. Det kreves en enkel dialog med Skatteetaten for å avdekke andre skattemessige forhold. Følsomhetsanalysen antar ingen tidsbesparelse for selskaper uten hendelser i disse konseptene.
- **Tidsbesparelse for selskaper med hendelser:** Det er stor usikkerhet knyttet til tidsbesparelsen for selskaper med hendelser, da dagens rapporteringsprosesser er komplekse. Det er en mulighet for at tidsbesparelsen vil være større enn antatt, med en ny antagelse om 20 minutters besparelse i stedet for 11 minutter.
- **Redusert tidsbesparelse for selskaper med hendelser:** Det er også en mulighet for at tidsbesparelsen blir lavere enn forventet, spesielt hvis tjenesteleverandører utvikler bedre systemer. Følsomhetsanalysen antar en besparelse på 5 minutter for selskaper med hendelser, i stedet for 11 minutter.
- **Bedre integrasjon mot Register for reelle rettighetshavere (RRH):** Alle konsepter forutsetter digital aksjeeierbok i et sluttbrukersystem, noe som kan føre til gode integrasjoner mot RRH. Sensitivitetsanalysen antar at opplysningspliktige får samme tidsbesparelse i konsept 1, 2 og 4 som i konsept 3.
- **Ingen tidsbesparelse for næringslivet:** Det er en mulighet for at utviklingen i nullalternativet kan gi samordnede tjenester for næringslivet, noe som kan resultere i null besparelse for næringslivet i konseptene.
- **Endringer i kostnader:** Sensitivitetsanalysen vurderer endringer i investerings- og forvaltningskostnader, inkludert økning og reduksjon på 20 prosent for begge

kostnadene. Endringene vil påvirke nettonytten i de ulike konseptene. Endringene vurderes isolert, uten å påvirke andre antakelser.

Tabell 7-7 viser endringer i nettonytte som følge av endringene i følsomhetsanalysen i KVV.

Tabell 7-7. Resultatene fra utvalgte sensitivitetsanalyser. Tabellen viser nettonytte tall som følge av endringen, med endring fra opprinnelig forventningsverdi i parentes. Hentet fra KVV.

	K1	K2	K3	K4
Forventningsverdi (NNV, fratrasket 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)

Tabell 7-7 oppsummerer følsomhetsanalysen gjennomført av utreder. KVV oppsummerer med at rangeringen basert på prissatt nettonytte er svært sensitiv for endringer i forutsetningene. Det er likevel utreders vurdering at samlet rangering av K3 som mest lønnsomt er robust, på bakgrunn av store ikke-prissatte virkninger. KVV vurderer at det største spørsmålet er knyttet til hvorvidt konseptene er samfunnsøkonomisk lønnsomme og øvrige rangering.

7.1.6 Fordelingsvirkninger

Utreder vurderer at fordelingsvirkningene mellom konseptene er små, men særlig to forhold er relevante:

- I alle konseptene pålegges selskapene en finansiell kostnad knyttet til kravet om å opprette og vedlikeholde en digital aksjeeierbok.
- Samfunnet bærer investerings- og driftskostnadene, som følge av at tiltakene finansieres over skatteseddelen.

Aksjeselskaper pålegges en kostnad ved krav om digital aksjeeierbok (i et sluttbrukersystem), mens leverandører mottar tilsvarende gevinst. Ifølge KVVU er dette en økonomisk overføring, ikke en samfunnsøkonomisk effekt, men kan oppleves som en byrde, særlig for selskaper uten årlige hendelser. Byrden anses likevel som begrenset i KVVU, ettersom de fleste selskaper allerede bruker sluttbrukersystemer som tilbyr slike funksjoner. I tillegg mottar selskapene nyttevirksomheter form av prissatte tidsbesparelser i alle konsepter unntatt K1.

Investeringer og drift finansieres over skatteseddelen i alle konsepter, og samfunnets nytte er høy, blant annet gjennom økt tillit og redusert kriminalitet. Fordelingseffektene vurderes som små, da kostnader og gevinster i stor grad påløper de samme aktørene.

Utreder vurderer at det er stor grad av sammenfall mellom hvem som bærer kostnadene og hvem som mottar nyttevirksomheten. I et slikt perspektiv er det altså få fordelingsvirksomheter.

7.1.7 Samlet vurdering og anbefaling

Etter vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, inkludert både prissatte og ikke-prissatte virkninger, samt vurdering av realopsjoner, følsomhetsanalyse, fordelingsvirksomheter og overordnet risikovurdering av konseptene kommer utreder frem til en samlet anbefaling av K3. KVVU argumenterer for at konseptet har største ikke-prissatte virkninger og har en potensiell stor oppside i realopsjoner. Videre er det også små forskjeller mellom konseptenes prissatte nettonytte (relativt til nullalternativet). Resultatene er vist i Tabell 7-8 under kapittel 7.27.2

7.2 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativanalysen

Vi vurderer at alternativanalysen og overordnede forutsetninger følger retningslinjene og er i tråd med føringer som gis i Rundskriv R-109/21.

Nullalternativet innebærer en minimumsmodernisering av dagens aksjonærbeskatningssystem, med tilknyttede investeringskostnader. Utreder vurderer det som uforsvarlig å inkludere et rent nullalternativ uten nødvendige vedlikeholdskostnader, og i KVV betraktes nullalternativet som et null-pluss alternativ, med både investerings- og forvaltningskostnader. Vi støtter utreders vurdering, og anser det som risikabelt å videreføre dagens aksjonærbeskatningssystem uten modernisering.

Under følger vår samlede vurdering av KVVens alternativanalyse. Først oppsummerer vi vår forståelse av sammenhengen mellom virkninger, effektmål og behov, basert på informasjon fra utreder. Deretter oppsummerer vi vår samlede vurdering av den samfunnsøkonomiske analysen.

7.2.1 Kvalitetssikrers forståelse av sammenhengen mellom vurderte virkninger, prioriterte effektmål og viktigste behov

Den innbyrdes prioriteringen av effektmålene og sammenhengen mellom behov og effektmål kommer ikke tydelig frem i KVV (se kapittel 3.2). Vi har tidligere beskrevet at utreder har ulik oppfatning av hvilke behov og effektmål som er viktigst (se kapittel 3.2). I tillegg savner vi en vurdering av den innbyrdes prioriteringen av effektmålene og hvordan de prioriterte effektmålene oppfyller de mest sentrale behovene. For å vise hvorfor det er viktig å tydeliggjøre dette, har vi tatt med to eksempler som gir ulike prioritering av behov og effektmål. For å underbygge eksemplene har vi i Tabell 7-8 sammenstilt utreders vurdering i KVV⁴ av de samfunnsøkonomiske virkningene med koblingen til effektmålene. Fra tabellen bemerker vi at det er virkningene knyttet til E4 (Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregisteret) og E2 (Gevinster som følge av økt tillit) som er rangert høyest.

⁴ Tabell 34: Samlet vurdering og rangering av konsept, s.125 i KVV sammenstilt med tabell 4: Sammenheng mellom effektmål og virkninger i alternativanalysen, s.76 i KVV (gjengitt i figur 7-1 i denne rapporten).

Tabell 7-8. Samlet rangering etter den samfunnsøkonomiske analysen, med effektmål. Hentet fra KVVU.

	0	K1	K2	K3	K4	Effektmål
Prissatte virkninger						
Sum prissatte KVVU	-521	-1 346	-1 417	-1 348	- 1 341	E1-E4
Prissatt netto nytte KVVU	-0	-825	-897	-828	-821	
Rangering prissatte virkninger	1	3	5	4	2	
Ikke-prissatte virkninger						Effektmål
Gvinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregisteret	0	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	E4
Gvinster som følge av økt tillit	0	Liten positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	E2
Spart tid offentlige myndigheter	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv	E3
Gvinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv	E2
Gvinster som følge av bedre tjenester	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv	E2
Øvrige tidsbesparelser for opplysningspliktige	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Liten positiv	Ingen virkning	E1
Potensiale for økt skatteproveny	0	Ingen virkning	Uklar positiv virkning	Uklar positiv virkning	Uklar positiv virkning	E2
Realopsjoner: – Tilgang til opplysningene for flere – Potensiale for levetidsforlengelse – Fleksibilitet til å ta i bruk ny teknologi		Ingen virkning	Middels positiv	Stor positiv	Middels positiv	
Rangering ikke-prissatte virkninger	5	4	2	1	2	
Samlet rangering	4	5	2	1	2	

Eksempel 1: Dersom en tar utgangspunkt i at det er det første overordnede behovet som er det mest sentrale (*Mer tilgjengelige eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter*), kan dette oppfylles ved å løse Problem 1 – kontroll på hvem som eier hvilke aksjer når. Mer kontroll på hvem som eier hvilke aksjer når, vil også bidra til å øke tilliten til offentlige myndigheter. Dette kan dermed bidra til å realisere virkningen *Gvinster som følge av økt tillit* (koblet til E2). Vår forståelse er derfor at behovet har sammenheng med E2 (*Økt kvalitet og mer effektiv forvaltning av eierskapsopplysninger om aksjer, eierstruktur og konsernforhold*), men behovet kan også knyttes til virkninger for effektmålene E1 (*Mer effektive prosesser for opplysningspliktige slik at de lettere kan overholde sine rapporterings-plikter om eierskaps-opplysninger*) og E3 (*Enkel*

tilgang til og bruk av eierskapsopplysninger for offentlige myndigheter om aksjer, eierstruktur og konsernforhold) gjennom for eksempel tidsbesparelser og redusert handlingsrom for kriminelle.

Eksempel 2: Dersom en legger til grunn at styrken av behovene skal følge av prioritering av effektmålene som baserer seg på vurdering av virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen, observerer vi fra tabellen over, Tabell 7-8, at det er virkningen knyttet til E4 (*Stabil drift og modernisering av aksjonærbeskatningssystemene for skattemyndighetene*) som er vurdert med størst samfunnsøkonomisk effekt. Vår forståelse er at E4 kan knyttes til det siste overordnede behovet (*Behov for at Skatteetaten løser sitt samfunnsoppdrag gjennom riktig og effektiv beskatning av aksjonærer*). Behovet dekkes gjennom modernisering av aksjonærbeskatningssystemet (løsning på Problem 2).

Eksempelene over viser at det kan tolkes ulikt hvilke behov som vektet tyngst, og hvilken innbyrdes prioritering effektmålene har. Dette har ikke påvirkning på valg av konsept, men kan gi utfordringer eller økt usikkerhet i senere faser. Når prosjektet skal definere muligheter for trinnvis realisering eller i senere faser av prosjektet må gjøre prioriteringer (f.eks. utarbeide kutt-/plusslister, forsering), er det viktig å ivareta de nyttevirkningene som er vurdert som mest effektfulle, samtidig som de oppfyller de viktigste behovene. Vi mener derfor at det er viktig at prosjektet i neste fase tydeliggjør vurderingen av styrken mellom de overordnede behovene og sammenhengen mellom behov og effektmål. Dette bør gjøres i sammenheng med modning av ambisjonsnivået og konkretisering av løsning for Problem 1.

7.2.2 Kvalitetssikrers vurdering av KUVens samfunnsøkonomiske analyse

Det er gjennomført en omfattende samfunnsøkonomisk kostnadsvirkningsanalyse som gir detaljerte vurderinger av virkningene og er etablert på anerkjent metodikk som beskrevet i DFØs veileder. Beregningsmodellen er derimot unødvendig komplisert med lite sporbarhet og det er utfordrende å følge estimeringsprosessen fra inngangsverdi til prissatt virkning. Vi har videre rettet en regnefeil i KUV som reduserer basisestimatet ved K1 med ca. 25 millioner 2025-kroner inkl. mva.

Videre mener vi at KUV ikke hensyntar risikoen knyttet til økt feilrate for eksisterende aksjonærbeskatningssystem i tilstrekkelig grad, og at utreder kunne ha prissatt denne virkningen basert på tilgjengelige erfaringstall eller kjent statistikk. Virkningen er lagt til i vår selvstendige analyse og beskrevet nærmere i kapittel 8.2.1

KUV legger til grunn 10 år levetid for alle konsepter, slik Digitaliseringsdirektoratets medfinansieringsordning foreslår. Vi mener imidlertid at K3 skiller seg ut som et mer moderne konsept som samsvarer med samfunnets forventninger om større grad av samordning. I tillegg gjøres det et større arbeid rundt både grunnmur og arkitektur, i form av samkjøre databaser. Konseptet er også mer i tråd med «once-only»-prinsippet som har til hensikt å forenkle administrative prosesser, redusere byråkrati og forbedre brukeropplevelsen. Prosjektomfanget er stort og komplekst med en investeringskostnad langt over terskelverdi. Ser man hen til dagens aksjonærbeskatningssystem, har det vært i drift i 16 år, og etter planene vil det være over 20 år når det blir erstattet. I samråd med utreder anslår vi derfor at K3 mest sannsynlig vil ha en bruksverdi på minst 15 år. Den økte levetiden inngår som forutsetning i vår selvstendige analyse i kapittel 8.2.1

Videre vurderer vi at analysen av ikke-prissatte virkninger er gjort i henhold til beste praksis, med kvantitative beskrivelser som underbygger kvalitative vurderinger der det er hensiktsmessig. De kvantitative beskrivelsene er svært konservative, noe som kan underspille nyttevirkningene ved en eventuell realisering av konsept. Likevel stiller vi oss bak vurderingene i og med at en eventuell oppside på nyttesiden er forbundet med usikkerhet. Utreder har i sin analyse konkludert med at det finnes en positiv, men uklar virkning når det gjelder potensiale for økt skatteproveny. Eksempelberegninger av potensiale med tilhørende forutsetninger er høyst usikre fordi man ikke har oversikt over hvor mye som går tapt i dag. Med utgangspunkt i denne

usikkerheten, mener vi det er riktig av utreder å få frem at virkningen har et positivt, men uklart potensial, også da ytterligere vurderinger og innsikt i potensialet antakelig vil kreve et større arbeid. Videre mener vi at fordelingsvirkninger er vurdert tilstrekkelig i KVVU.

KVVU adresserer muligheten for trinnvis realisering i noen kortfattede avsnitt i føringer for forprosjektet. Trinnvis realisering kan imidlertid betraktes som en realopsjon som gir fleksibilitet til å ta beslutninger basert på ny informasjon som blir tilgjengelig underveis. Ved å implementere et prosjekt i trinn, kan man justere og optimalisere hvert trinn basert på oppdatert informasjon og endrede forhold. Utreder har selv påpekt muligheten for å utvikle langs verdikjeden av funksjonalitet for å optimalisere nytte og redusere gjennomføringsrisiko. Eksempelvis foreslår utreder å begynne med å utvikle spøringer med høyt volum og lav kompleksitet, som for eksempel for unoterte selskaper. I tillegg, kan dette også gi potensiale for tidligere uttak av tidsbesparelse og ikke-prissatte nyttevirkinger, herunder leveringsfritak til aksjonærregisteroppgaven, samt forenklet prosess til reelle rettighetshavere. Vi har derfor lagt til trinnvis utbygging⁵ som realopsjon i vår selvstendige analyse, se nærmere beskrivelse i kapittel 8.2.3

I KVVU drøftes den økonomiske byrden aksjeselskaper kan oppleve ved krav om digital aksjeeierbok som en fordelingsvirkning. Derimot savner vi en drøfting av hvorvidt det å stille krav til selskap om å føre aksjeeierbok i digitalt sluttbrukersystem er eneste løsning. Vi har derfor behandlet og drøftet kravet i vår egen analyse i kapittel 8.2.5

Videre ligger det som en forventning at informasjon fra verdipapirregistre skal inkluderes i det nye Aksjeeierregisteret, der gevinsten ligger i at offentlige myndigheter kan innhente sammenstilte opplysninger om eierskap på ett sted. En speiling av alle eierskapsrelaterte data fra verdipapirregistre (eksempelvis VPS-registeret) til et samordnet aksjeeierregister (K3) vil kreve omfattende systemtilpasninger.

Vi savner en drøfting av kompleksiteten ved speiling fra verdipapirregistre og de begrensninger som kan ligge i EU/EØS retten og/eller åndsverksloven på å innhente så omfattende informasjon fra et privat register. Avhengig av det nærmere konseptvalget og detaljeringen av dette, kan det oppstå ytterligere juridiske problemstillinger, som bør vurderes nærmere, som for eksempel hvorvidt omfattende overføringer av opplysninger fra et privatrelevet register til et annet (K4) reiser konkurranserettslige og statsstøtterettslige spørsmål. De juridiske problemstillingene som avdekkes videre i prosjektet bør utredes nærmere i neste fase. Dette utdypes også nærmere i våre vurderinger av de juridiske områdene under kapittel 9

⁵ KVVU benytter begrepet trinnvis realisering. Veileder for samfunnsøkonomisk analyse benytter begrepet Trinnvis utbygging. Under kapittel 7.2.6 i vår selvstendige analyse benytter vi trinnvis utbygging for å omtale realopsjonen.

8 Kvalitetssikrers selvstendige alternativanalyse

Rammeavtalen med Finansdepartementet beskriver følgende om føringer for den samfunnsøkonomiske analysen:

Leverandøren skal videre for hvert alternativ:

- *Utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved KS1 for investeringskostnadene, men tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes i konseptfasen.*
- *Gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunnsmål og effektmål, herunder eventuelle inntektsstrømmer.*

Leverandøren skal utføre en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv R-109 fra Finansdepartementet.

Alternativanalysen skal inneholde en prioritering mellom resultatmålene kostnad, kvalitet og tid. Dersom kvalitet eller tid er prioritert som øverste resultatmål (over kostnad) skal det utarbeides en tilleggsanalyse av hvordan hvert alternativ bidrar til å nå det prioriterte resultatmålet.

Leverandøren skal gi tilråding om beslutningsstrategi for prosjektet. Det skal vurderes:

- *Hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Dette må veies opp mot omfanget av ressurs- og tidsbruk ved en så omfattende forprosjekteringsprosess.*
- *Dersom ett alternativ peker seg ut, skal det gjøres en vurdering av optimal beslutningsfleksibilitet. I denne forbindelse skal Leverandøren vurdere oppstarttidspunktet for gjennomføringsfasen, samt om konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter, hvor det må tas en positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste.*

På bakgrunn av dette skal Leverandøren gi en vurdering av alternativene som sammenfatter de prissatte og ikke-prissatte virkningene, sammenholdt med drøftingen av beslutningsfleksibilitet og finansiering. Vurderingen skal munne ut i Leverandørens tilråding om rangering av alternativene.

Leverandøren skal i sin fremstilling sammenligne sine samfunnsøkonomiske analyser med tilsvarende analyser gjennomført i KVV. Det skal pekes på hvilke underliggende forhold som forklarer forskjellene i de to analysene. Så langt det lar seg gjøre skal Leverandøren forklare forskjeller i tilråding sammenlignet med anbefaling i KVV.

Leverandøren skal presentere sitt anslag for samlet investeringskostnad som grunnlag for videre kostnadsstyring og for å vurdere prosjektets budsjettvirkning. Denne skal ta utgangspunkt i ikke-neddiskonterte investeringskostnader inklusive merverdiavgift, angitt som P50 og med oppgitt usikkerhet (P85) og beregnes for alle analyserte alternativer. Det skal gjøres rede for de største usikkerhetsfaktorene og om det er elementer som ikke er kostnadsberegnet. Dersom det er vesentlige forskjeller mellom prosjektets og Leverandørens kostnads- og usikkerhetsanalyse skal det gjøres rede for de viktigste årsakene.

Kvalitetssikrer tar utgangspunkt i alternativene fra KVV i sin selvstendige alternativanalyse, slik de er beskrevet tidligere i rapporten, og KVVens konsepter definert i kapittel 6.1.2. Dette kapitlet omfatter vår selvstendige usikkerhetsanalyse (kapittel 8.1), vår selvstendige samfunnsøkonomiske analyse (kapittel 8.2), før vi gir vår samlede anbefaling (kapittel 8.3).

8.1 Kvalitetssikrers selvstendige usikkerhetsanalyse

I dette kapitlet presenterer vi vår selvstendige usikkerhetsanalyse og oppsummerer våre viktigste vurderinger. For å dekke helheten består usikkerhetsanalysen av to analyser for henholdsvis investeringskostnader og forvaltningskostnader. Vår fullstendige usikkerhetsanalyse er vedlagt i Vedlegg B - Usikkerhetsanalyse KS1.

8.1.1 Investeringskostnader

I KS1 har vi tatt utgangspunkt i basisestimatene i KVV, og det er etter gjennomgang med utreder blitt gjort enkelte justeringer i basisestimatet, og i anvendt metode.

Kostnadsestimatene utarbeidet av utreder har blitt vurdert på et overordnet nivå og forutsetter å dekke hele omfanget som er nødvendig for et komplett fungerende system. Kostnadspostene fra KVV er i hovedsak videreført i vår analyse. Vi har imidlertid i samråd med Skatteetaten delt opp kostnadsposten for modernisering av aksjonærbeskatningssystemet i fire underkategorier for alle konsepter K1-K4. I KVV utgjorde denne kostnadsposten ca. 37 – 57 % av samlet basisestimat, og var størrelsesmessig dominerende ift. andre kostnadsposter. For å hensynta avhengigheten mellom underkategoriene ble det lagt til grunn 70 % korrelasjon for disse fire underkategoriene.

Vi har gjort følgende endringer i basisestimatet:

- **Indeksjustering:** Basisestimatet er oppdatert med justerte timepriser/årsverkskostnader mottatt av Skatteetaten og Brønnøysundregistrene for 2025, og private lønnskostnader og rundsum er justert iht. SSB til januar 2025. Direkte kostnader (kontorplass, programvare etc.) er ikke justert som følge av at det ikke er forskjell i kostnadene.
- **Påslagsmodell:** Etter innspill fra prosjektet ble påslagsmodellen endret til 2,91 uten videre desimaler. I KVV var påslagsmodellen⁶ benyttet for estimering et resultat av parametrisk modell som ga flere desimaler enn hva som er hensiktsmessig å operere med.
- **Prosjektorganisasjon og regelverksarbeid:** Vi har økt antall årsverk for gjennomføringsfasen i K2, K3 og K4 med hhv. 3, 6 og 3 årsverk.

Kildene som ligger til grunn for basisestimatet er i hovedsak erfaringstall fra Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, ekspertvurderinger og RFI. Tabell 8-1 under viser justert basisestimat benyttet i vår usikkerhetsanalyse i millioner 2025-kroner inkl. mva.

⁶ Påslagsmodellen baseres på historiske data fra tidligere prosjekter. Dette brukes for å estimere den totale ressursbruk for nye prosjekter ut fra hvor stor andel konstruksjon inkl. enhetstest erfaringsmessig utgjør i digitaliseringsprosjektene.

Tabell 8-1: Basisestimat fra KS1, oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

Kalkyle – 2025-kroner inkl. Mva	K0	K1	K2	K3	K4
I1 – Prosjektorganisasjon og regelverksarbeid		51	75	90	69
I2 – Dataleveranse		4	18	36	18
I3 – Endring av verdikjedeflyt			8	48	8
I4 – Registering av data		9	71	72	63
I5.1 – Modernisering av beskatningssystemet	32				
I5.1.1 – Oppstrøms		72	72	72	72
I5.1.2 – FBT produsere aksjeoppgave		137	137	137	137
I5.1.3 – Migrering og sanering		49	49	49	49
I5.1.4 – Nedstrøms		45	45	45	45
I5.2 – Nye forretningsbrukstilfeller		31	55	79	47
I5.3 – Andre prosjektleveranser		44	44	44	44
I6 – Tjenester		14	41	57	-
I7 – Bruk av data		19	17	18	17
Grunnkalkyle	32	475	632	747	569
Uspesifiserte kostnader	4	61	80	92	63
Basisestimat inkl. uspesifiserte kostnader	36	536	711	840	633

Med utgangspunkt i basisestimatet har vi gjennomført en selvstendig usikkerhetsanalyse som er dokumentert i KS1 Vedlegg B. Prisnivå for analysen er januar 2025. Vi gjennomførte både kalkylemøte og usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene med bred deltakelse. Det var en god miks av relevante roller, fageksperter og ekstern utfordrer som bidro konstruktivt. Tabell 8-2 under oppsummerer hovedresultatene fra usikkerhetsanalysen (KS1) sammenlignet med KVV.

Tabell 8-2: Hovedresultater fra vår usikkerhetsanalyse sammenlignet med KVV. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

Konsept		K0	K1	K2	K3	K4
Basiskostnad	KS1	36	536	711	840	633
	KVV	36	536	704	825	626
Forventet tillegg	KS1	4	88	124	161	130
	KVV	5	134	143	165	152
Forventet kostnad P50	KS1	40	624	835	1 001	763
	KVV	41	670	847	990	778
Standardavvik	KS1	17 %	17 %	16 %	16 %	18 %
	KVV	17 %	19 %	15 %	14 %	16 %
Kostnadsramme P85	KS1	47	742	975	1 166	910
	KVV	50	817	992	1 141	920

Tabell 8-3: Overordnede resultater offentlige investeringskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

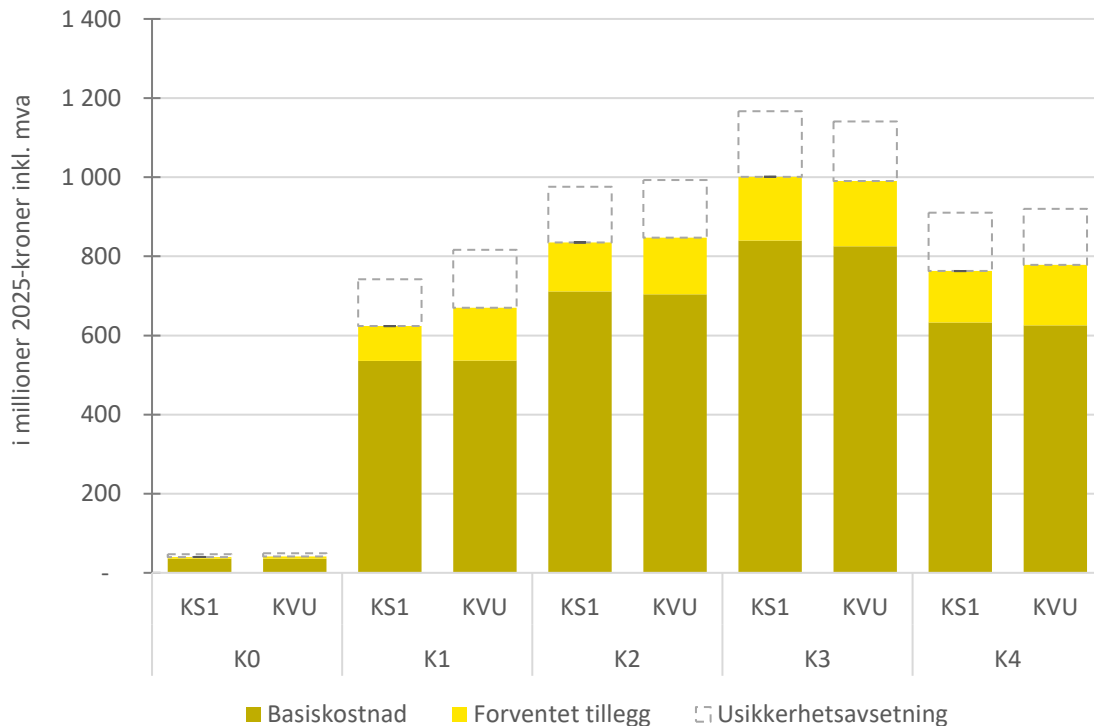
Konsept		K0	K1	K2	K3	K4
Basiskostnad	KS1	36	531	690	806	551
	KVV	36	532	685	788	543
Andel offentlig av totalt basisestimat	KS1	100 %	99 %	97 %	96 %	87 %
	KVV	100 %	99 %	97 %	95 %	87 %
Forventet kostnad P50	KS1	40	617	810	961	664
	KVV	41	660	825	947	661
Kostnadsramme P85	KS1	47	735	946	1 120	792
	KVV	50	806	968	1 095	798

I Tabell 8-2 (hovedresultater) og

Tabell 8-3 (offentlige investeringskostnader) er KVV indeksjustert til 2025-kroner for sammenligning med resultatene fra KS1 med hensyn til oppdaterte timepriser fra Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og private lønnskostnader. Forventet kostnad i KVV er videre korrigert til P50 (som er mer metodisk korrekt), og ikke forventningsverdi, og forventet tillegg er et

resultat av dette. Forventet kostnad P50 er redusert med 1 – 7 % i KS1 sammenlignet med KVV med unntak av K3 hvor P50 har økt med 1 %. Dette knyttes i hovedsak til at vår analyse har mindre høyreskjeve spenn sammenlignet med KVV.

Kostnadsrammenivået P85 reduseres marginalt (0 – 10 %) for de fleste konseptene med unntak av K3 som har en økning tilsvarende 2 %. Figur 8-1 sammenligner hovedresultatene fra vår selvstendige usikkerhetsanalyse i KS1 med KVV.



Figur 8-1: Sammenligning av hovedresultatene i KS1 usikkerhetsanalyse med KVV.

Resultatene fra vår selvstendige usikkerhetsanalyse viser at de viktigste usikkerhetene kan knyttes til prosjektmodenhet og realisering (gjennomføring), andel interne og eksterne ressurser og produksjon av aksjeoppgaven (forretningsbrukstilfelle) som del av modernisering av beskatningssystemet. Detaljerte beskrivelser av usikkerhetene er inkludert i usikkerhetsanalysen, Vedlegg B Usikkerhetsanalyse KS1. Oppsummert:

- **Prosjektmodenhet og realiserbarhet:** Gjelder eksempelvis overgripende usikkerhet om hvor godt påslagsmodellen treffer, og videre den generelle modenheten og innsikten i behovene og det nødvendige omfang for tiltakene.
- **Andel interne og eksterne ressurser:** Dekker den overgripende usikkerheten om miksen av interne og eksterne ressurser blir slik som det er lagt opp til i estimering av kostnader.
- **Produksjon av aksjeoppgave:** Estimatusikkerhet for den mest kompliserte kostnadsposten i omfanget for å realisere det nye aksjonærbeskatningssystemet.

De viktigste usikkerhetene kan i stor grad påvirkes av prosjektet med rettede tiltak i forprosjektet og gjennomføringen:

- Utarbeide en gjennomføringsstrategi med trinnvis realisering, både for aksjeeierregistret og aksjonærbeskatningssystemet

- Få på plass en struktur for prioritering basert på kost/nytte vurderinger, spesielt relevant for omfanget for *nye forretningsbrukstilfeller på aksjonærbeskatning, tjenester til offentlige myndigheter og bruk av data*
- Fortsette dialogen med verdipapirregistre (eksempelvis VPS) og systemleverandører for de opplysningspliktige, og tidlig starte på arbeidet med innsikt, forståelse og uttesting av aktuelle datastrukturer og løsningsmønstre
- Videre detaljering og spesifisering av kostnadselementene for å avdekke om noe er uteglemt eller kommet med dobbelt.
- Innlemme arbeidsstrømmen for det juridiske som en integrert arbeidsstrøm i prosjektet
- Utarbeide detaljerte fremdriftsplaner og milepæler som også favner regelverksutvikling og de juridiske avklaringene.
- Etablere en styringsmodell med tverretattlig styringsgruppe med reelt styringsmandat, som også inkluderer klargjørende styringslinjer som plasserer leveranseansvar for hele prosjektomfanget
- Sikre nøkkelressurser til prosjektet, spesielt på aksjonærbeskatningssystemet på grunn av den høye kompleksiteten, samtidig som det er relativt få ressurser med dybdekompetanse på området
- Plassering av interne ressurser i nøkkelroller for å sikre eierskap til prosjektet.
- Fortsette arbeidet med å være attraktive arbeidsgivere (SKE og BR) for både senior- og juniorressurser gjennom kompetanseutviklingsplaner, mentorordninger ol.
- Gjennomføre avgangssamtaler med ansatte som slutter for å forstå årsak til avgang, og iverksette eventuelle forbedringstiltak.
- Kontinuerlig oppfølging av timeforbruk for effektiv kostnadsstyring

8.1.2 Forvaltningskostnader

Vi har i KS1 gjennomført en egen usikkerhetsanalyse for forvaltningskostnadene. Det ble tatt utgangspunkt i basisestimatet fra KVVU og gjort enkelte mindre justeringer. Dette omfatter justering til 2025-kroner ved oppdaterte timepriser for Skatteetaten/Brønnøysundregistrene og indeksregulering av øvrige kostnader (infrastrukturkostnader og private lønnskostnader). Videre er påslagsmodell endret til 2,91 uten desimaler, og vi har rettet en regnefeil i KVVU som reduserer basisestimatet ved K1 med ca. 25 millioner 2025-kroner inkl. mva.

Tabell 8-4 viser de overordnede resultatene (hovedresultater) fra analyse av forvaltningskostnadene, oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva. Detaljert analyse og resultater finnes i Vedlegg B Usikkerhetsanalyse KS1.

Tabell 8-4: Hovedresultater fra EKS sin usikkerhetsanalyse av forvaltningskostnader. Tall oppgitt i millioner 2025-kroner inkl. mva.

Konsept	K0	K1	K2	K3	K4
Basiskostnad	647	995	1 406	1 567	1 539
Forventet tillegg	63	175	134	183	223
Forventet kostnad P50	710	1 171	1 540	1 750	1 762
Standardavvik	16 %	18 %	14 %	14 %	21 %
Kostnadsramme P85	832	1 398	1 781	2 022	2 171

Resultatene viser at de største usikkerhetene for forvaltningskostnadene knyttes til modernisering av aksjonærbeskatningssystem, driftsorganisasjon/-konsept, registrering av data, dataleveranse og andel interne og eksterne ressurser. Under følger en kort oppsummering av de kostnadspostene som usikkerheten er knyttet til. Detaljert analyse og resultater, samt ytterligere utdypning av kostnadspostene finnes i Vedlegg B Usikkerhetsanalyse KS1.

- *Modernisering av aksjonærbeskatningen:* Kostnadspostens størrelse (utgjør 42 – 100 % av grunnkalkyle ved de ulike konseptene), og mengdeusikkerhet knyttet til antall timer.
- *Driftsorganisasjon/-konsept:* Overgripende usikkerhet om hvor treffsikker systemkategorimodellen som er benyttet for estimering er.
- *Registrering av data:* Er særlig gjeldende for K4 grunnet stor estimatusikkerhet siden kostnaden er basert på RFI hvor det er stor variasjon i svarene.
- *Dataleveranse:* Er særlig gjeldende for K1 grunnet usikkerhet om løsning for samhandling og koordinering med systemleverandører.
- *Andel interne og eksterne ressurser:* Usikkerhet om andelen blir slik man har lagt opp til i estimeringen av kostnadene.

8.2 Kvalitetssikrers selvstendige samfunnsøkonomiske analyse

I dette kapitlet presenterer vi vår selvstendige samfunnsøkonomiske analyse, som er strukturert etter de ulike komponentene i en samfunnsøkonomisk vurdering. Analysen er delt inn i fem deler, der vi først analyserer og vurderer prissatte og ikke-prissatte virkninger, deretter realopsjoner, følsomhetsanalyse og til slutt fordelingsvirkninger, før vi gir en samlet vurdering og anbefaling i kapittel 8.3. Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativene

Vi har tidligere i KS1-rapporten nevnt at vi savner en tydelighet i vekting av behov, samt at det er en uklar prioritering av effektmål. Dette påvirker ikke vår selvstendige samfunnsøkonomiske analyse, da vår vurdering er basert på objektive kriterier og metoder som er uavhengige av de nevnte manglene, og som sikrer en helhetlig og konsistent tilnærming til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Vi anser utreders samfunnsøkonomiske analyse som god og i henhold til ledende praksis. I vår selvstendige analyse har vi ikke avdekket større variasjoner mot utreders konklusjoner, og vår analyse sammenfaller således i stor grad med utreders analyse. Basert i våre selvstendige vurderinger, har vi gjort enkelte justeringer og endringer sammenlignet med utreders analyse i KVVU. Vi har inkludert risikoen for økte feilrater, som er gjenspeilet i en økning av forvaltningskostnader i nullalternativet. Vi har også forutsatt at levetiden for K3 er lengre enn det som er angitt i KVVU. Dette fører til en høyere restverdi i K3 enn øvrige konsepter. Videre har vi gjort endringer i behandlingen av realopsjoner, der vi tar hensyn til potensialet for trinnvis utbygging, vektropsjon og innebygd fleksibilitet i henhold til DFØs veileder. I tillegg har vi en følsomhetsanalyse vurdert hvordan endrede forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen påvirker rangeringen av konseptene, med særlig fokus på levetid og følsomhet for endret diskonteringsrente, tilgang til offentlige konsumenter og personvern, og overføring av opplysninger fra verdipapirregisteret. Disse justeringene har ført til en mer robust rangering av konseptene sammenlignet med KVVU.

8.2.1 Prissatte virkninger

Som del av kvalitetssikringen er det gjennomført en uavhengig analyse av de prissatte virkningene. I det videre beskrives hvilke forutsetninger som ligger til grunn, hvilke endringer som er gjort i KS1 i forhold til KVVU og resultatene av analysen.

Grunnleggende forutsetninger

Følgende forutsetninger er lagt til grunn i nytte/kostnads-analysen i (KS1):

Tabell 8-5. Grunnleggende forutsetninger for nytte/kostnadsanalyse i KS1.

Tema	Forutsetning
Analyseperiode	16 år
Prisnivå	2025
Investeringsperiode	Investeringsperioden er ulik for de ulike konseptene: - Aksjeeierregisteret: Mellom 1,5 år (K1) og 3,5 år (K3) - Aksjonærbeskatningssystemet (aksjonærregisteret): 4 år i alle konsepter.
Levetid	K3: 15 år, ikke lagt opp til re-investering. Øvrige konsepter: 10 år, ikke lagt opp til re-investering.
Kalkulasjonsrente	4 %, i henhold til rundskriv R-109/21
Realprisjustering	Ikke lagt til grunn for lønnskostnader
Skattefinansieringskostnad	20 prosent
Mva.	Mva. ekskludert
Sammenstillingsår	2025
Restverdi	K3: Lineær avskrivning
Inndata investeringskostnader	Forventningsverdier fra usikkerhetsanalyse ekskl. mva.
Inndata forvaltningskostnader	Forventningsverdier fra usikkerhetsanalyse ekskl. mva.

Endringer i analysen av prissatte virkninger fra KVU til KS1

I vår analyse er overordnede forutsetninger de samme som i KVU. Periodisering av kostnadsvirkninger er gjort likt som i KVU, med unntak av nullalternativet. Vi har i vår analyse hensyntatt en økt feilrate på dagens aksjonærbeskatningssystem, som illustreres ved hjelp av en gradvis økning i forvaltningskostnader for nullalternativet (badekarskurve). Økt tidsbruk hos sluttbruker som følge av økt feilrate er ikke vurdert som virkning grunnet stor usikkerhet, og kommer eventuelt i tillegg.

Videre har K3 i vår analyse blitt tillagt en restverdi som følge av 5 år lenger forventet levetid sammenlignet med KVU, uten behov for større nye investeringer. Vurderingen om forlenget levetid har referanse til bruksverdien til dagens system og potensialet i offentlig samordning, som utdypet i kapittel 7.2. Ser man hen til dagens aksjonærbeskatningssystem, har det vært i drift i 16 år, og etter planene vil det være over 20 år når det blir erstattet. Restverdien representerer en «besparelse», som bidrar til å redusere summen av de prissatte kostnadsvirkningene. Vurderingen av en levetidsforlengelse på 5 år for K3, i forhold til det som er fastsatt i KVU, er gjort i samråd med utreder, så vel som vurderingen av at restverdien kun gjelder for K3.

En virkning som vi har vurdert, men som på grunn av usikkerhet ikke er inkludert i den samfunnsøkonomiske analysen er økt tidsbruk for sluttbrukere som følge av en høyere feilrate i dagens aksjonærbeskatningssystem. Selv om vi har prissatt økte forvaltningskostnader gjennom badekarskurven i nullalternativet, kan en økende feilrate også ha negative konsekvenser for brukernes effektivitet og opplevelse. Dersom denne virkningen hadde vært inkludert, ville den ytterligere redusert den samlede nytteverdien i nullalternativet.

Sammenstilling av prissatte virkninger og rangering i vår analyse: KS1

De prissatte virkningene hensyntatt våre justeringer er oppsummert i Tabell 8-6.

Tabell 8-6. Sammenstilling av prissatte virkninger i KS1. Tall oppgitt i mill. 2025-kr ekskl. mva..

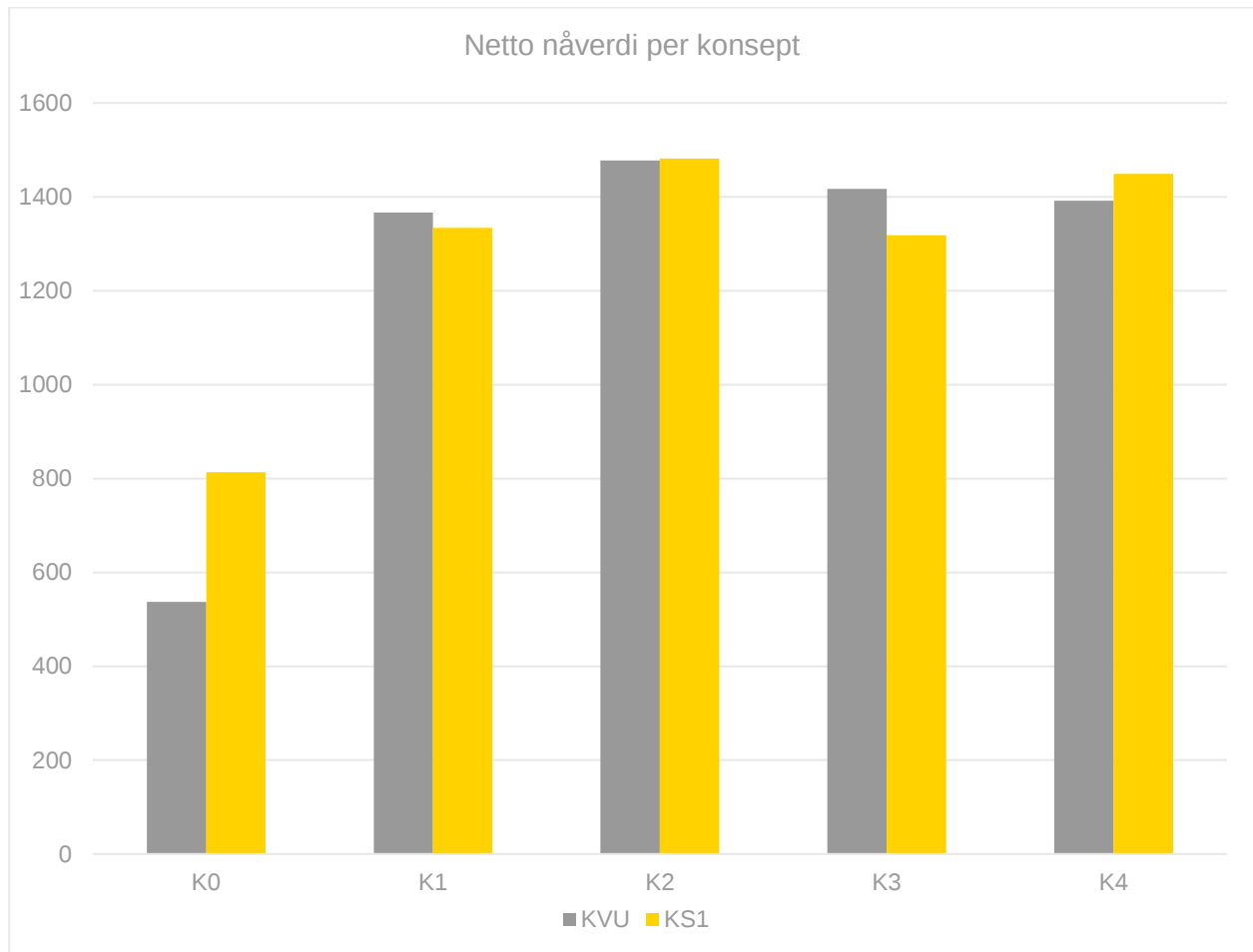
Konsept / Virkning	0	K1	K2	K3	K4
Investerings- og forvaltningskostnader	-678	-1 146	-1 514	-1 729	-1 549
Skattefinansieringskostnader	-135	-188	-252	-284	-184
Restverdi	-	-	-	144	-
Leveringsfritak aksjonærregisteroppgaven	-	-	285	426	285
Spart tid kartlegging og rapportering av RRH	-	-	-	125	-
Netto nåverdi	-813	-1 334	-1 481	-1 318	-1 449
Prissatt nettonytte (differanse fra nullalternativet)	-0	-521	-668	-505	-636
Rangering basert på prissatte virkninger	1	3	5	2	4

Risikoen for økt feilrate på dagens aksjonærbeskatningssystem gjør seg gjeldende i form av økte forvaltningskostnader for nullalternativet. Tabellen synliggjør restverdien vi har introdusert for K3, hvor det er gjort en lineær avskrivning med forutsetning om en økning i forventet levetid på 5 år. Blant øvrige prissatte nyttevirksomheter tilfaller *leveringsfritak aksjonærregisteroppgaven* K2, K3 og K4, mens *spart tid kartlegging og rapportering av register for reelle rettighetshavere (RRH)* kun tilfaller K3.

Resultatene, som vist i Tabell 8-6 viser at K3 har de høyeste prissatte kostnadsvirkningene, men etter å ha trukket fra de prissatte nyttevirksomhetene rangeres K3 som nummer to etter nullalternativet. Den introduserte restverdien bidrar til å ytterligere forbedre netto nåverdi for K3. De økte forvaltningskostnadene vi har lagt på nullalternativet bidrar til å forbedre prissatt nettonytte i vår analyse.

Sammenligning av resultater i vår analyse med KVV

Figur 8-2 sammenligner konseptenes netto nåverdi i KVV og KS1.



Figur 8-2. Sammenligning KVV og KS1 av netto nåverdi per konsept.

Sammenlignet med netto nåverdi i KVV forekommer de største endringene for nullalternativet og K3. Dette er noe som er forventet i og med at vi har økt forvaltningskostnadene i henhold til risikoen for økt feilrate på dagens aksjonærbeskatningssystem og tillagt en restverdi for K3. I KVV var K3 rangert som nummer fire utelukkende basert på netto nåverdi, mens konseptet i vår analyse står som nummer 2 basert på netto nåverdi. Fra KVV kunne man se at rangeringen etter netto nåverdi var svært marginal.

8.2.2 Ikke-prissatte virkninger

I vår analyse av de ikke-prissatte virkningene blir verdimatisemetoden, som vist i Figur 8-3, brukt i henhold til veileder i samfunnsøkonomiske analyser⁷.

- Vurdering av *enhetsverdi* innebærer å vurdere hvor betydningsfullt det som berøres av tiltaket er for ulike grupper i samfunnet eller for samfunnet som helhet, med andre ord hvordan virkningen påvirker befolkningens velferd. Enhetsverdien fastsettes med utgangspunkt i de berørte gruppenes betalingsvillighet, og vurderes på en tredelt skala fra liten til stor.
- Vurdering av *kvantum* innebærer å vurdere hvor mange som påvirkes, og i hvilken grad og retning de påvirkes sett opp mot nullalternativet. Kvantum rangeres etter en syvdelt skala fra stort negativt til stort positivt.

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur 8-3. Verdimatrisen, hentet fra [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser](#)

Vi har gjennom kvalitetssikringen undersøkt hvorvidt utreders vurdering av ikke-prissatte virkninger er dekkende, i den forstand at alle sentrale virkninger er inkludert i analysen og om vurdering av enhetsverdi og kvantum bør vurderes annerledes. Vi har ikke funnet det hensiktsmessig å fjerne, endre på eller legge til flere ikke-prissatte virkninger i vår selvstendige analyse. Årsaken til dette er at virkningene som allerede er inkludert i KVVU er såpass dekkende at man ved inkludering av flere virkninger står i fare for dobbelttelling av virkninger, som kan føre til en overvurdering av konseptenes samfunnsøkonomiske verdi. Vi ser heller ikke noen tegn til dobbelttelling av virkninger i KVVU.

Gjennom vår selvstendige vurdering av enhetsverdi og kvantum for de ikke-prissatte virkningene, kommer vi frem til tilsvarende samfunnsøkonomisk verdi som i KVVU. Vi legger til grunn samme vurdering av ikke-prissatte virkninger i vår selvstendige analyse.

⁷ [Veileder i samfunnsøkonomiske analyser](#) | DFØ

Tabell 8-7 oppsummerer resultatene med rangering av konseptene basert på vår vurdering av ikke-prissatte virkninger.

Tabell 8-7. Vurdering av virkninger med rangering av konseptene i KS1.

Konsept / Virkning	0	K1	K2	K3	K4
Gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregisteret	0	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv	Middels positiv
Gevinster som følge av økt tillit til det offentlige	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
Rangering	5	4	2	1	2

8.2.3 Realopsjoner

Vi har i vår analyse valgt å gjøre endringer i vurderingen av realopsjoner sammenlignet med KVU. I DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse presenteres følgende hovedgrupper av realopsjoner:

Realopsjon	Definisjon jf. Veilederen ⁸
Utsatt beslutning	<i>Man kan utsette beslutningen for å vente og se, for eksempel ved å utsette oppstarten av en investering eller innføringen av et nytt tilbud fordi man vil innhente mer informasjon før man fattet en beslutning.</i>
Trinnvis utbygging	<i>Ofte er et prosjekt satt sammen av flere ulike tiltak. Der hvor nytten av tiltakene avhenger av ulike forhold, og hvor deler av den totale investeringen har mer usikker samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn andre, kan det være relevant å vurdere trinnvis utbygging. Med trinnvis utbygging utsettes da delinvesteringene til man har sikrere informasjon.</i>
Vekstoppsjon	<i>Vekstoppsjoner innebærer å utforme tiltaket for et økt fremtidig behov som man per i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om.</i>

⁸ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser - Kap. 3.6 Gjennomføre usikkerhetsanalyse (fase 6) | DFØ

Realopsjon	Definisjon jf. Veilederen ⁸
Innbygd fleksibilitet	<i>Man kan variere produksjonen eller produksjonsmetodene etter oppstart, for eksempel ved å tilpasse produksjonen til nye teknologiske løsninger.</i>
Avslutning av tiltak	<i>Man kan avslutte et tiltak og gå tilbake til utgangspunktet dersom en løsning ikke fungerer eller er uønsket på andre måter.</i>

Figur 8-4. Definisjon på ulike realopsjoner. Hentet fra DFØ

I kvalitetssikringen har vi re-visitert ovennevnte realopsjoner og gjort en vurdering av hvorvidt de kan ha en verdi for konseptene.

Å **utsette beslutningen** mener vi ikke har noen verdi, i og med at det er svært lite sannsynlig at det vil fremkomme ny informasjon som taler for å vente med konseptvalg, spesielt siden en sentral komponent i samtlige konsepter er modernisering av aksjonærbeskatningssystemet som er i ferd med å nå sin tekniske levetid.

Vi mener derimot at en **trinnvis utbygging** har positiv verdi for både K2, K3 og K4. I konseptene er det potensial for å utvikle langs verdikjeden, med fokus på høyt volum med lav kompleksitet, eksempelvis selskap som har mange transaksjoner, men som er lite komplekse. Basismodernisering er lik på tvers av alle konseptene, men grunnet samordningen har K3 noe større potensiale for økt designhøyde med tanke på kompleksitet enn K2 og K4. Et annet aspekt som gjør det interessant å vurdere trinnvis utbygging, er knyttet til kravet om å føre digital aksjeeierbok, hvor det kan tenkes at man gjennomfører en trinnvis implementering der mindre selskaper får lengre tid til å tilpasse seg de nye kravene, eller der kravene først innføres for større selskaper med større ressurser til å håndtere overgangen. Trinnvis utbygging er i KVV drøftet i føringer for forprosjekt, men vi mener det er relevant for den samfunnsøkonomiske analysen å få frem nyansen mellom konseptene gjennom vurdering av trinnvis utbygging også i forbindelse med realopsjoner. Videre vil en trinnvis utbygging muliggjøre tidligere nytteuttak fordi prosjektet kan begynne å levere nytteverdier tidligere enn forventet, noe som potensielt øker den samlede nytten for K3 og styrker konseptets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Vi har med bakgrunn i dette tatt inn denne realopsjonen som et tillegg til hva som er vurdert i KVV.

En **vekstoppsjon** for konseptene mener vi kan ligge i muligheten for å utvide funksjonalitet, forbedre datakvaliteten, tilpasse seg nye krav i fremtiden samt mulighet for å legge til nye brukere og funksjonalitet. Moderniseringen er lik på tvers av alle konseptene, men potensiale for funksjonalitet vurderer vi å være noe større i K3 grunnet samkjøring med andre registre. Vekstoppsjonen i vår analyse omfatter realopsjonene i KVV som handler om *tilgang til flere aktører og potensiale for levetidsforlengelse*.

Når det gjelder **innbygd fleksibilitet**, vurderer vi at K3 har størst verdi fordi samordningen av registrene gir mulighet for enkel tilpasning og justering ved endrede forhold og potensielle muligheter. For både K2, K3 og K4 blir det mulig å integrere nye teknologiske løsninger og kontinuerlig tilpasse konseptet for å forbedre effektivitet og kvalitet, spesielt ved smidige utviklingsmetoder for å tilpasse seg teknologiske fremskritt. Disse konseptene vil ha en positiv verdi i forbindelse med innbygd fleksibilitet, hvor vi vurderer K3 til å ha en større verdi sammenlignet med K2 og K4. Denne realopsjonen omfatter *fleksibilitet til å ta i bruk ny teknologi og transformere arbeidsprosesser*.

Til slutt vurderer vi at det ikke foreligger noen positiv verdi knyttet til **avslutning av tiltak**.

Samlet sett vurderer vi at det foreligger positive realopsjoner knyttet til K2, K3 og K4, men at K3 har høyere verdi på tvers av realopsjonene.

8.2.4 Følsomhetsanalyse

Formålet med en følsomhetsanalyse er å teste hvorvidt endrede forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen påvirker rangeringen av konseptene. Vi belyser i det følgende

forhold knyttet til den ikke-prissatte nytten og hvordan rangeringen av konseptene kan påvirkes. Vi drøfter nærmere konseptenes levetid og følsomhet for endret diskonteringsrente, diskre tilgang til offentlige konsumenter og personvern, samt overføring av opplysninger fra verdipapirregisteret.

Konseptenes levetid og følsomhet for endret diskonteringsrente

Som redegjort for i kapittel 7.2 har vi valgt å øke levetiden til K3 i samråd med utreder. Ettersom vi endrer levetiden på konseptet, er det også hensiktsmessig å diskutere analysens følsomhet for endret levetid for øvrig. Dersom levetiden på et konsept antas å være lenger enn analyseperioden skal det beregnes en restverdi, noe vi har gjort for K3. Restverdien representerer en besparelse, og vil alt annet likt gjøre et konsept mer lønnsomt utelukkende basert på netto nåverdi. Siden restverdien i vår analyse kun tilfaller K3, vil konseptet få en ytterligere besparelse sett opp mot øvrige konsepter. I tillegg vil økt levetid for K3 føre til at man øker de totale fordelene som oppnås over tid. På den måten vil også økt levetid føre til økt ikke-prissatt nytte for et konsept. Motsatt vil kortere levetid redusere de økonomiske fordelene og gjøre konseptet mindre attraktivt.

Denne diskusjonen kan også ses opp mot følsomhet for endret diskonteringsrente. En høyere diskonteringsrente vil redusere nåverdien av fremtidige inntekter og kostnader. Dette kan gjøre langsiktige konsepter mindre attraktive, da fremtidige fordeler blir mindre verdt. Motsatt vil en lavere diskonteringsrente øke nåverdien av fremtidige inntekter og kostnader, noe som kan gjøre langsiktige konsepter mer attraktive. Vi har gjennom kvalitetssikringen diskutert vurderingene knyttet til levetid på konseptene, og det er lite som tilsier at K1, K2 og K4 vil ha lenger levetid enn K3.

Diskre tilgang til offentlige konsumenter og personvern

Det ligger en usikkerhet knyttet til forutsetningen om diskre tilgang til offentlige konsumenter. KUVens påpekte behov for offentlige myndigheters diskre tilgang til opplysninger i aksjeeierregisteret står i spenning til den registrertes rett på tilgang til opplysninger som er lagret, som kan inkludere loggen. Nytte knyttet til den ikke-prissatte virkningen som handler om gevinster som følge av redusert handlingsrom for kriminelle kan bli negativt påvirket dersom man ikke har adgang til å innskrenke innsynsretten. Den eventuelle reduksjonen i ikke-prissatt nytte vil slå ut for både K2, K3 og K4, men siden den samfunnsøkonomiske verdien relativt sett er størst for K3 vil alternativkostnaden også være størst for K3.

Det er imidlertid viktig å merke seg at det kan finnes et juridisk handlingsrom som kan tilsi at krav Norge er blitt pålagt ikke er like rigide som først antatt. Dette kan innebære at det finnes muligheter for å tilpasse regelverket slik at diskre tilgang kan opprettholdes uten å bryte med personvernregelverket. For eksempel kan det være mulig å innføre spesifikke unntak eller tilpasninger som gir offentlige myndigheter nødvendig tilgang samtidig som personvernet ivaretas.

En tilsvarende problemstilling oppstår i spenningen mellom KUVens målsetning om å dele og gjenbruke opplysninger fra eierskapsregisteret versus begrensninger på deling som følger av personvernregelverket. Dersom en del av eierskapsopplysningene ikke kan deles og viderebrukes med andre offentlige myndigheter, kan det få konsekvenser for flere av de ikke-prissatte virkningene, deriblant gevinster som følge av bedre tjenester, spart tid for offentlige myndigheter og gevinster som følge av økt tillit til det offentlige. Motsatt vil man kunne oppnå høyere nytte dersom eierskapsopplysningene deles med flere relevante aktører, noe som er drøftet nærmere i kapittel 8.2.3 om realopsjoner.

På en annen side kan man igjen se for seg et juridisk handlingsrom som gir mulighet for å tilpasse regelverket slik at deling og gjenbruk av opplysninger kan gjennomføres uten å bryte med personvernregelverket. Dette kan innebære at visse begrensninger på deling kan justeres eller at det kan innføres spesifikke unntak som tillater deling under bestemte betingelser. Dette

vil kunne bidra til å opprettholde eller til og med øke den ikke-prissatte nytten av aksjeeierregisteret.

Overføring av opplysninger fra verdipapirregisteret

Alle konseptene legger opp til at informasjon fra verdipapirregistre vil være kilde for informasjon om allmennaksjeselskapene. Det kan være juridiske begrensninger for dette som potensielt påvirker nyttevirkningene. Ikke-prissatt nytte kunne bli påvirket dersom EØS-/konkurranserettslige vurderinger innebærer at den løsning for overføring av opplysninger fra verdipapirregisteret, eller andre relevante registre, ikke lar seg gjennomføre. Spørsmålet er da om det påvirker nytteverdien av aksjeeierregisteret dersom man fortsatt må ha flere kilder til informasjon?

Dersom aksjeeierregisteret ikke kan samle alle nødvendige opplysninger fra VPS og/eller andre relevante registre, kan dette føre til at informasjonen i registeret blir fragmentert og ufullstendig. Dette kan svekke tilliten til det offentlige, da brukerne ikke vil kunne stole på at registeret gir en fullstendig og nøyaktig oversikt over eierskapsforhold. På samme måte vil fragmentert og ufullstendig informasjon slå ut på virkningene som handler om gevinster som følge av redusert handlingsrom til kriminelle, bedre tjenester til innbyggerne og spart tid for offentlige myndigheter.

Samlet vurdering

Vi vurderer at samlet rangering med K3 som det mest lønnsomme konseptet er robust. Hvorvidt reduksjonen i ikke-prissatt nytte, som følge av ovennevnte forhold, er tilstrekkelig til å endre på rangeringen av konseptene, er tvilsomt.

Når det gjelder konseptenes levetid mener vi også at rangeringen er robust i og med at vi anser det som usannsynlig at øvrige konsepter utover K3, relativt sett, vil ha en lenger levetid som får konsekvenser for rangeringen. For samtlige virkninger, med unntak av gevinster som følge av økt endringsevne i aksjonærregisteret, er K3 rangert høyest. Dermed må en stor andel av de ikke-prissatte nyttevirkningene bortfalle for at ikke K3 skal rangeres som det mest lønnsomme konseptet, og i så tilfelle vil det være hensiktsmessig å også oppdatere den samfunnsøkonomiske analysen.

8.2.5 Fordelingsvirkninger

Selv om de mest sentrale fordelingsvirkningene er omtalt i KVVU, mener vi det er viktig å drøfte ytterligere rundt kostnaden selskapene påføres ved å føre eierskapsopplysninger i en digital aksjeeierbok. I KVVUen er det beskrevet hvordan selskapene vil måtte oppdatere og vedlikeholde aksjeeierbøker i et spesifikt format, noe som vil medføre en økonomisk byrde for selskapene. For å adressere disse kostnadene og sikre en mer rettferdig fordeling av byrdene, kan det være hensiktsmessig å vurdere alternative innretninger av kravet til selskapene.

En mulig løsning er at staten tar ansvaret for å bygge opp et sluttbrukersystem for digital aksjeeierbok. Dette vil redusere kostnadene for selskapene ved å tilby en standardisert og brukervennlig plattform som alle selskaper kan benytte. Staten kan også sørge for nødvendig opplæring og støtte for å sikre en smidig overgang til det nye sluttbrukersystemet. En annen alternativ løsning er at staten kompenserer selskapene for kostnadene ved å føre eierskapsopplysninger i digital aksjeeierbok. Dette kan gjøres gjennom direkte økonomisk støtte, skattefradrag eller andre former for kompensasjon som reduserer den økonomiske byrden for selskapene.

8.3 Kvalitetssikrers samlede vurdering av alternativene

Tabell 8-8 oppsummerer de ulike elementene som inngår i vår samfunnsøkonomiske analyse samt vurdering og rangering av konseptene.

Tabell 8-8. Samlet vurdering av EKS sin samfunnsøkonomiske analyse. Nåverdier i millioner 2025-kr.

	0	K1	K2	K3	K4
Prissatte virkninger					
Sum prissatte KS1	-813	-1 334	-1 481	-1 318	-1 449
Prissatt nettonytte KS1 (differanse fra nullalternativ)	-0	-521	-668	-505	-636
Rangering prissatte virkninger	1	3	5	2	4
Ikke-prissatte virkninger					
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 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
Rangering ikke-prissatte virkninger	5	4	2	1	2
Realopsjoner					
Trinnvis utbygging Vekstopsjon Innebygd fleksibilitet	0	Ingen virkning	Liten positiv	Middels positiv	Liten positiv
Samlet rangering	4	5	2	1	2

Dersom man utelukkende baserer vurderingen på netto nåverdi, vil samtlige konsepter være ulønnsomme å gjennomføre. I vår analyse av prissatte virkninger er nullalternativet det minst ulønnsomme konseptet, mens K3 etter fratrekk av de prissatte nyttevirkningene ender opp med å være rangert som nummer 2. Fra KVVU til KS1 har K3 fått en høyere rangering med innføringen av en restverdi basert på at vi har forlenget levetiden for konseptet til 15 år sammenlignet med 10 år i KVVU. Det er kun K3 som har fått en restverdi, noe som representerer en besparelse fordi restverdien er en prissatt nyttevirkning. Rangeringen mellom konseptene er såpass marginal basert på netto nåverdi at den introduserte restverdien gir store utslag for K3 i positiv forstand. I tillegg har vi økt forvaltningskostnadene for nullalternativet ytterligere for å hensynta risikoen knyttet til økt feilrate for eksisterende aksjonærbeskatningssystem, noe som øker negativ netto nåverdi betraktelig for nullalternativet. Prissatt nettonytte for K1-K4 er redusert dermed fordi det gjenspeiler differansen i netto nåverdi for det enkelte konsept sammenlignet med nullalternativet.

Vår analyse av ikke-prissatte virkninger rangerer K3 som det høyest rangerte konseptet, noe som sammenfaller med KVVU. Vurderingene som er gjort av utreder på ikke-prissatte virkninger er i stor grad konservative, noe som er begrunnet med høy usikkerhet. Selv om den sanne effekten er forbundet med høy usikkerhet på tvers av de ikke-prissatte virkningene, er det verdt å nevne at man ser potensiale for en oppside, noe som i så fall vil styrke rangeringen. I forbindelse med realopsjoner har vi introdusert trinnvis utbygging, innbygd fleksibilitet og vekstposisjon. Vi rangerer K3 høyest basert på realopsjoner, noe som bidrar til å styrke posisjonen til konseptet totalt sett.

Basert på utreder sin kobling mellom virkninger og effektmål (se Figur 7-1) ser vi at de prissatte nyttevirkningene knyttet til E1 og gevinstene som er knyttet til E4 blir rangert høyest i vår selvstendige analyse, i tråd med KVVU. Rangeringen tyder på at det vil gi stor effekt å modernisere beskatningssystemet, samtidig som man vil kunne hente ut gevinster knyttet til tillit og effektivisering av prosesser for opplysningspliktige gjennom et nytt samordnet aksjeeierregister i K3.

I vår følsomhetsanalyse drøfter vi nærmere konseptenes levetid og følsomhet for endret diskonteringsrente, diskret tilgang til offentlige konsumenter og personvern, og overføring av opplysninger fra verdipapirregisteret. Selv om endringer i ovennevnte forhold kan få konsekvenser for resultatene av den samfunnsøkonomiske analysene gjennom endret ikke-prissatt nytte, mener vi det skal mye til for å velte rangeringen slik den foreligger med anbefaling om K3. Oppsummert styrker følsomhetsanalysen robustheten i den samlede rangeringen.

Til slutt er det viktig å løfte frem enkelte virkninger som er identifisert, men som på grunn av usikkerhet ikke er inkludert i den samfunnsøkonomiske analysen. En av disse er økt tidsbruk for sluttbrukere som følge av en høyere feilrate i dagens aksjonærbeskatningssystem. En annen virkning som ikke er hensyntatt, og som er særlig relevant for K3, er muligheten for tidligere nytteuttak gjennom trinnvis utbygging. Hadde disse virkningene vært inkludert i analysen, ville det gitt et mer nyansert bilde av prosjektets verdi. Økt tidsbruk for sluttbrukere ville bidratt til en mer realistisk vurdering av kostnadene ved å drifte et aldrende system, mens tidligere nytteuttak ville synliggjort fordelene ved raskere implementering. Samlet sett ville dette gitt en mer helhetlig og presis vurdering av prosjektets samfunnsøkonomiske verdi.

Vi er enige i KVVUs rangering av konseptene samlet sett, og anbefaler K3 som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme konseptet. Våre vurderinger av prissatte virkninger og realopsjoner gjør K3 mer attraktivt sammenlignet med øvrige konsepter, og rangeringen har derfor blitt mer robust fra KVVU til KS1. Øvrige virkninger som er identifisert, men ikke er hensyntatt, ville forsterket dette ytterligere.

9 Juridiske vurderinger

9.1 KVVU og vedlegg med juridisk relevans

I oppdragsbrevet for KVVU har Finansdepartementet og Nærings- og Fiskeridepartementet beskrevet oppdraget for KVVU:

KVVU skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. KVVU 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. KVVU må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres.

KVVU følger KVVU-metodikken. Det er på dette stadium ikke valgt konsept (Nullalternativet, samt K1-4) og konseptene er per nå naturlig nok presentert på et overordnet nivå.

Kvalitetssikringen av det juridiske har omfattet rapporten med tilhørende vedlegg. Vedlegg G og E fremheves som særlig juridisk relevante.

Vedlegg G beskriver juridiske rammebetingelser for aksjeeierregisteret, nødvendige regelverksendringer, og vurderinger knyttet til hvert konsept (K1 – K4). Vedlegget løfter de mulige juridiske problemstillingene som hvert konsept kan reise. Vedlegg G beskriver de juridiske prinsippene som gjelder for innhenting, forvaltning og bruk av data. Vedlegg G beskriver avgrensninger mot enkelte juridiske temaer som eventuelt krever nærmere utredning i senere faser. Her trekkes det frem tre temaer som spesielt relevante:

- Tilgangsstyring, personvern og informasjonssikkerhet: Dokumentet avgrenser mot detaljerte vurderinger av tilgangsstyring, personvern og informasjonssikkerhet, som krever nærmere vurdering i en senere fase.
- Rettsvernsregister: Ingen av de foreslåtte konseptene inkluderer rettsvernsvirkninger. Slike virkninger vil kreve særskilte vurderinger.
- Finansielle instrumenter: Konseptene vurderer kun aksjer i tråd med oppdragsbrevet. Andre finansielle instrumenter, som opsjoner og konvertible lån, vurderes ikke nærmere i denne konseptfasen.

Vedlegg E – Tilgangsstyring vurderer blant annet behovet for å styre hvem som får tilgang til hvilke opplysninger, og identifiserer ulike opplysningstyper, og nevner også blant annet personvern, datasikkerhet og kunstig intelligens. Vedlegg E beskriver dels tekniske forhold og dels juridiske forhold, først og fremst knyttet til tilgang til opplysninger. Herunder omtaler vedlegget tilgangsstyring til opplysninger, offentlig sektors deling av data og viderebruk av data, datasikkerhet, bruk av kunstig intelligens og personvern. De rettslige vurderingene i KVVU er gjort på et overordnet nivå i samsvar med detaljeringsgrad i konseptene.

9.2 Kvalitetssikrers vurdering av KVVU og vedlegg med juridisk relevans

9.2.1 Kvalitetssikringens mandat og metodikk

Kvalitetssikrer har fått i oppgave å vurdere om KVVU så langt i tilstrekkelig grad har utredet og synliggjort hvilke juridiske endringer de ulike konseptene krever. Kvalitetssikringen omfatter både om det som står er korrekt og dekkende, om det er andre juridiske forhold som er av vesentlig betydning, samt en kvalitetssikring av det rettslige handlingsrommet innenfor konseptene. Der endringer i løsningene måtte foreslås, ønskes en vurdering av juridiske implikasjoner dette har. Det er også ønsket synliggjøring der KVVU så langt omfatter forhold som

kan skape utfordringer knyttet til Norges juridiske handlingsrom innenfor EØS-avtalen, EMK og andre internasjonale forpliktelser, samt hvilke tilpasninger som kan tenkes.

Ettersom kvalitetssikringen følger KVVU-metodikken er kvalitetssikring av de juridiske områdene i KS1 justert til omtrent samme abstraksjonsnivå som KVVU. Dette innebærer at hvilke rettslige spørsmål som kan oppstå er på et relativt høyt abstraksjonsnivå på dette stadiet og kan kreve videre utredning i senere faser.

9.2.2 Overordnet juridiske vurderinger

På et overordnet nivå bemerkes det at KVVU med vedlegg rettslig sett er gjennomgående gode og dekkende for relevante rettsområder det vil være naturlig å berøre eller utrede i den videre prosessen. Det bemerkes at konseptene på nåværende abstraksjonsnivå ikke overskrider skrankene for det juridiske handlingsrommet i lys av Norges internasjonale forpliktelser. Utfordringer kan i større grad melde seg når det velges konsept og detaljeringsnivået øker senere i arbeidet. Det bemerkes at de fire ulike konseptene vil ha ulike potensielle utfordringer. Dette søkes belyst på et overordnet nivå som hensyntar prosjektstadiet.

Vi har lagt til grunn at de juridiske vurderingene som er gjort knytter seg til løsning av Problem 1. For det videre arbeidet blir det sentralt å modne ambisjonsnivået slik beskrevet i kapittel 6.2 i denne rapporten. Dette vil bidra til å klargjøre hvilke juridiske problemstillinger som blir aktuelle og som en bør utrede nærmere i neste fase.

Vi har i det videre søkt å belyse ulike temaer i KVVU og de relevante vedleggene som det knytter seg særskilte forhold til å være oppmerksom på, enten for presiseringer på nåværende stadium eller for videre utredning i senere stadier.

9.2.3 KVVUens avgrensninger

I KVVU har det blitt avgrenset mot konsepter hvor aksjeeierregisterets opplysninger har rettsvernsvirkninger (for eksempel KVVU s. 63 og vedlegg G punkt 3). Vi anser at dette valget fremstår fornuftig grunnet kompleksitet og det juridiske ansvaret som vil følge med slike virkninger ved et register. I den grad rettsvernsvirkninger skal kunne være en fremtidig opsjon bør kompleksiteten og ansvarsimplikasjoner synliggjøres. Det bemerkes at det kan finnes utenlandske aksjeeierregister hvor myndighetene har valgt å la registrerte opplysninger har visse rettsvernsvirkninger, slik som for eksempel Litauens aksjeeierregister. Dersom dette skal være tilfelle for Norge må dette utredes nærmere i neste fase.

KVVU avgrenser også mot endel andre forhold enn de formelle eieropplysningene i aksjeeierboken (Vedlegg G side 7). EKS antar at disse avgrensningene er fornuftig, da eventuelle behov for ytterligere opplysninger i aksjeeierregisteret, som for eksempel andre finansielle instrumenter, som opsjoner, kan reise en rekke andre spørsmål. Eksempler på spørsmål som kan oppstå er selskapenes eventuelle behov for vern om sensitive opplysninger, som opsjonsprogrammer og hvorvidt dette kan ha vern som forretningshemmeligheter.

9.2.4 KVVUens forutsetninger med rettslige virkninger

I KVVU legges det en del forutsetninger som gjelder på tvers av konseptene. Et eksempel på en slik forutsetning er at rapportering fra opplysningspliktige selskaper skal skje ved et digitalt sluttbrukersystem eller via eksisterende verdipapirregistre. Se Figur 9-1.

Videre legger KVVU til grunn at det i denne omgang er opplysninger i selskapenes aksjeeierbok som skal rapporteres, inkludert historiske opplysninger, og at det selskapsrettslige kravet til å føre en aksjeeierbok videreføres.

Forutsetninger
Rapportering til det offentlige skal primært skje via sluttbrukersystem eller verdipapirregister.
Digital tilgjengeliggjøring av aksjeeieropplysninger.
Aksjeeierbok hos selskapene videreføres for aksjeselskaper (AS).
Verdipapirregistre vil være kilde for allmennaksjeselskaper (ASA) som i dag.
Utenlandsk ID løses uavhengig av prosjektet, men vi benytter preferert identifikator inn.

Figur 9-1. Konseptuavhengige forutsetninger. Hentet fra KVVU.

KVVU forutsetter et krav om et digitalt sluttbrukersystem for selskapene (se KVVU punkt 8.1.2). Det bør vurderes hvilke rettslige spørsmål et slikt sluttbrukersystem kan reise, som for eksempel krav til universell utforming og eventuelle sider til EUs regelverk for elektronisk identifisering (EIDAS). Dette er ikke berørt i KVVU per nå.

KVVU legger videre til grunn at opplysningene som skal inn i det tiltenkte aksjeeierregisteret (K2-K4) i første omgang er opplysningene i selskapenes aksjeeierbok. Dette fremstår som et naturlig utgangspunkt, men det er uklart om det er fullt ut samsvar mellom de opplysninger KVVU legger til grunn at skal inn i aksjeeierregisteret og de opplysninger selskapene per i dag plikter å ha i aksjeeierboken etter aksjeloven. I KVVU fremtrer det som at en del historiske opplysninger kan ha relevans for aksjeeierregisteret (Vedlegg G (side 11-12)). Det er vektlagt at det ikke fremstår å være mothensyn mot tilgjengeliggjøring av historiske opplysninger, men hvor de historiske opplysningene skal hentes fra må løses, for eksempel ved nærmere valg av utforming i den videre prosessen, eller ved at det hentes informasjon fra dagens aksjonærregister, og at aksjeeierregisteret selv beholder historiske opplysninger over en viss tid. Dersom det er ønskelig å motta historiske opplysninger fra selskapene, bør det utredes videre hvordan slik informasjon skal innhentes. Aksjeeierboken omfatter i dag opplysninger om de til enhver tid formelle aksjeeierne i selskapet, jf. aksjeloven § 4-5. Det er tvilsomt at aksjeloven innebærer krav til at selskapene i aksjeeierboken skal oppbevare opplysninger om hvem som historisk har eid aksjer i selskapet og skal historiske opplysninger kreves fra selskapene kan det kreve en lovendring sammenlignet med hva som i dag kreves registrert i aksjeeierboken.

9.2.5 Kategorier innen opplysninger i aksjeeierregisteret

I KVVU er det klart at konseptene K1 - K4 vil omfatte både personopplysninger (opplysninger som direkte eller indirekte kan identifisere fysiske nålevende personer) og upersonlige opplysninger.

Samtlige konsepter vil reise personvernrettslige problemstillinger. En god håndtering av de relevante personvernrettslige utfordringer som de ulike konseptene reiser vil være grunnleggende for utforming av løsninger i neste fase. KVVU understreker viktigheten av at konseptvalget sikrer samsvar med personvernlovgivningen (KVVU og vedlegg E og G). Det er imidlertid ikke, etter vår vurdering, tydelig angitt at det nye aksjeeierregisteret vil omfatte både personopplysninger og upersonlige opplysninger. Disse to kategoriene (personlig og upersonlige opplysninger) er underlagt ulike regelverk og regelverkene kan påvirke ulike målsetninger ved aksjeeierregisteret. Eksempelvis vil karakteren av opplysninger påvirke målsetningen om tilrettelegging for gjenbruk av opplysninger til flere formål (KVVU s. 42, samt vedlegg E). Det offentliges deling og gjenbruk av opplysninger er i tråd med Statens digitaliseringsstrategi og målsetninger nedfelt i EUs dataregelverk. Oppnåelsen av denne målsetningen vil imidlertid påvirkes av om det er personopplysninger eller upersonlige opplysninger. For personopplysninger kan målsettingen om bruk av opplysningene til flere formål måtte innskrenkes, da behandling av personopplysninger som hovedregel er underlagt

personvernforordningen, og ha begrensninger i bruk, gjenbruk og offentliggjøring, jf. for eksempel personvernforordningen artikkel 5. Upersonlige opplysninger er ikke underlagt samme begrensninger og det vil innebære et større mulighetsrom for å realisere målsetningene om bruk av upersonlige opplysninger til flere formål. For upersonlige opplysninger vil det eventuelt være andre regler som begrenser videre bruk, slik som vern om forretningshemmeligheter der det kan ha relevans. Vi vurderer at det derfor bør skilles tydelig mellom de to kategoriene opplysninger i det videre arbeidet med aksjeeierregisteret.

9.2.6 Innebygget personvern

KVU har understreket viktigheten av at aksjeeierregisteret sikrer overholdelse av personvernlovgivningen (KVU og vedlegg E og G). Kvalitetssikringen vurderer de overordnede betraktningene i KVU som dekkende. I det videre arbeidet ved valg av og nærmere utforming av konsept bør de rettslige kravene ivaretas allerede fra design-stadiet, jf. personvernforordningen artikkel 25. Personvern, mulighet til å spore hva ansatte har sett på av opplysninger (og hvor "dypt" det er drillet i opplysninger) og sikkerhet må ivaretas i alle steg av utviklingen. Det anbefales at videre utredning inkluderer juridisk personvernrettslig kompetanse fra dag en i et slikt arbeid.

9.2.7 Hvilke offentlige myndigheter skal ha tilgang til aksjeeierregisterets opplysninger

KVU angir en bredde av offentlige myndigheter som kan ha interesse i tilgang til opplysningene i aksjeeierregisteret. En fullstendig oversikt over hvilke myndigheter, eller en definisjon av offentlige myndigheter, er ikke nærmere angitt. Kvalitetssikrer vurderer det til at dette må vurderes presisert for videre arbeid, da hvilke offentlige myndigheter som skal gis tilgang vil kunne påvirke de rettslige rammene for konseptvalg og utforming.

Vi bemerker at i utgangspunktet gjelder personopplysningsloven og personopplysningsforordningen (GDPR) enhver behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2. Dette gjelder med mindre enkelte behandlinger eller subjekter er unntatt loven eller forordningen. I denne sammenheng påpeker vi at det offentliges behandling av personopplysninger er underlagt enkelte unntak. Dette gjelder både etter personopplysningsloven, personvernforordningen, særlovgivning og andre forordninger. Eksempelvis gjelder ikke personopplysningsloven og forordningen saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene, jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b.

Hvilke unntak som kan gjelde vil påvirkes av bredden av offentlige myndigheter som er tiltenkt tilgang til eierskapsregisteret. Unntak fra GDPR for det offentliges behandling av personopplysninger er ikke omtalt i utredning, eller vedlegg E eller G og bør vurderes i det videre arbeidet.

9.2.8 Formålet ved ulike offentlige myndigheters tilgang til opplysninger i aksjeeierregisteret

KVU påpeker det offentliges behov for tilgang til opplysningene i aksjeeierregisteret. Det vil være en rekke offentlige instanser som har behov for tilgang etter ulike formål. KVU påpeker at ny lovgivning må bestemme hvilke offentlige myndigheter som skal ha tilgang til registeret og til hvilke opplysninger de skal ha tilgang til (vedlegg G punkt 5.3.1). Etter personvernforordningen skal formålet med de tiltenkte behandlingene av personopplysninger angis, jf. for eksempel personvernforordningen artikkel 6 første ledd bokstav e og f, samt artikkel 6 tredje ledd andre avsnitt. Vi vurderer at dette kravet til konkretisering av formålet med behandlingene kan stå i spenning til bredden av offentlige bruksinteresser som KVU har angitt. Dette vil påvirkes av hvilke offentlige myndigheter som gis tilgang, og krav til formålsangivelser bør utredes videre i sammenheng med tydeliggjøring av hvilke offentlige myndigheter som skal ha tilgang.

Videre påpekes det i KVU bredden av mulige offentlige myndigheter som kan ha interesse i tilgang til opplysningene i aksjeeierregisteret. Vår vurdering er at dette vil reise

personvernrettslige krav om tilgangsstyring og logger for innsyn og behandling, samt vurdering av hvorvidt alle med tilgang skal ha tilgang like lenge, eller om tilgang til en del personopplysninger med tiden skal stenges ned avhengig av hvilken offentlig myndighet som ønsker tilgang. Tidsrom opplysningene vil bli lagret eller kriteriene for å fastsette tidsrommet skal for øvrig angis etter personvernforordningen.

Det er videre i KVUen påpekt at det kan være aktuelt å bruke opplysninger i aksjeeierregisteret til andre, fremtidige formål, slik som for bruk til kunstig intelligens. Det er viktig å merke seg at adgangen til slike fremtidige formål vil avhenge dels av om det dreier seg om personopplysninger og den opprinnelige formålsangivelsen disse hadde, og dels om det er upersonlige opplysninger. EKS påpeker at den rettslige adgangen til bruk av personopplysninger til andre formål enn de som er lagt til grunn ved innsamlingen er begrenset, jf. personvernforordningen artikkel 6 fjerde ledd. Hvorvidt dette vil gi den ønskede adgangen til bruk av kunstig intelligens i fremtiden bør vurderes videre utredet.

9.2.9 Behovet for diskret tilgang til opplysninger i aksjeeierregisteret

KVU fremhever det offentlige behov for diskret tilgang til opplysningene i aksjeeierregisteret (vedlegg G punkt 5.3.1). KVU understreker at det vil være hensiktsmessig å spesifisere hvilke offentlige instanser som vil trenge eller kunne gis anonym tilgang. EKS påpeker at en ordning med diskret tilgang kan komme i konflikt med personvernforordningens rett for de registrerte til å kreve innsyn i de opplysninger som er registrert, informasjon om hvordan opplysningene brukes og hvilke rettigheter de registrerte har etter personvernregelverket. Dette reiser, slik vi ser det, flere spørsmål. Først og fremst bør det vurderes nærmere hvorvidt de offentlige myndigheter som har behov for diskret tilgang har unntakshjemler fra personvernlovgivningen som vil kunne gi adgang til diskret tilgang. Eksempelvis gjelder det unntak fra retten til innsyn for opplysninger som det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger, jf. personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav b. Deretter bør det vurderes om innsynsretten i de tilfeller det er snakk om diskret tilgang vil omfatte loggen av de som har behandlet opplysningene. Dette er etter EU-domstolens rettspraksis et spørsmål som må vurderes nærmere i konkrete saker. Videre bør det vurderes om det er annen rettslig adgang til å innskrenke innsynsretten slik at diskret tilgang eventuelt kan oppnås. Til sist bør det også vurderes om det konseptet for aksjeeierregisteret som velges til sist kan utformes på en måte som balanserer de ulike hensynene involvert, for eksempel ved en granulert logging, en tilstrekkelig tidsforskyvning fra et myndighetsorgan har behandlet de aktuelle personopplysningene til innsyn eventuelt tilstås, eller andre tilnærminger. I sum innebærer dette, etter vår vurdering, at behovet for diskret tilgang bør utredes nærmere.

9.2.10 Forholdet til andre registre

Et sentralt punkt i KVU er forholdet mellom det tiltenkte aksjeeierregisteret og aksjeeierregisteret gitt i medhold av verdipapirsentralloven (VPS-registeret), se for eksempel vedlegg G punkt 6.3.2 og 5.3.2). KVU har for konseptene K2 og K3 påpekt et behov for omfattende overføring av data fra verdipapirregistre til det nye aksjeeierregisteret. Det nærmere omfanget gjenstår ennå å klarlegges, men det er vist til at det vil kreves ny hjemmel for overføringen.

Krav til hjemmel

KVU har påpekt at verdipapirregistres forankring i EU-forordninger gir begrensede muligheter for å endre innholdet i verdipapirsentralloven. EKS tiltreder dette. Videre påpeker vi at det eventuelt bør vurderes om også andre europeiske registre, tilsvarende det norske VPS-registeret, kan ha relevans ved vurdering om overføring.

Hva gjelder verdipapirregistre har en rekke offentlige myndigheter allerede hjemmel for å kreve innsyn i opplysninger. Dette gjelder dels etter verdipapirsentralloven (politiet, Finanstilsynet, Norges Bank, SSB) og dels etter særlovgivningen. EKS bemerker at KVU ikke uttrykkelig

behandler rekkevidden av dagens hjemler opp mot den overføringen av opplysninger som vil kreves fra verdipapirregistre. Rekkevidden av dagens hjemler kan påvirke utforming og rekkevidde av en eventuelt ny hjemmel og bør vurderes.

EØS-retten - statsstøtterettslige og konkurranserettslige spørsmål

EKS påpeker at samtidig som omfanget av opplysninger som ønskes overført fra verdipapirregistre klarlegges, bør dette vurderes utredet opp mot sentrale EØS-rettslige problemstillinger knyttet til de «fire friheter» (prinsippet om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital).

De relevante problemstillingene vil kunne ha ulike tyngdepunkt avhengig av valg av konsept. Ved nærmere valg av konsept bør det for eksempel vurderes utredet hvorvidt en omfattende overføring av opplysninger fra et register til et annet aksjeeierregister i regi av private vil reise statsstøtterettslige problemstillinger: Vil for eksempel en omfattende sanntidsoverføring av alle opplysninger fra for eksempel VPS-registeret til et nytt aksjeeierregisteret i regi av en privat part (K4) innebære at det kan foreligge statsstøtte? Videre, som påpekt i høringssvaret fra Konkurransetilsynet av 20. mars 2025, bør konkurranserettslige spørsmål vurderes utredet. Også K2 og K3 kan reise beslektede problemstillinger. Eksempelvis bør det vurderes om den overføringen av opplysninger som velges fra verdipapirregistre i K2 eller K3 kan få et slikt omfang og intensitet at det anses som en restriksjon på etablerings-/tjenestefriheten for andre tilbydere som ønsker å etablere seg i det norske markedet, og/eller om overføringen vil gi kunne reise erstatnings-/ekspropriasjonslignende spørsmål overfor eksisterende verdipapirregistre. Det nevnes at en rent avtalebasert løsning med VPS-registeret (eller andre verdipapirregistre) kan tenkes, men i et slikt tilfelle må avtaleutformingen vurderes mot konkurranserettslige krav. Eksisterende hjemler kan påvirke de ovennevnte vurderingene.

Inngrep i databasevern

EKS bemerker at et register av typen verdipapirregister (eksempelvis VPS) vil være en database som sammenstiller en omfattende mengde opplysninger, som i tillegg til posisjonen som er etablert etter verdipapirhandelloven, kan innebære visse enerettigheter, jf. Åndsverksloven § 24. Dette er ikke berørt i KVVU eller vedleggene og kan være et forhold som vil påvirke vurderingene av krav til hjemmel for de overføringer av opplysninger som vil kreves fra verdipapirregistre til det nye aksjeeierregisteret.

Vi bemerker at det bør vurderes utredet om den overføringen som ønskes vil innebære en risiko for inngrep i enerettigheter til databaser etter åndsverksloven.

Forvaltningsrettslige og forfatningsrettslige temaer

Forvaltningsrettslig ansvar for aksjeeierregisteret

KVVU understreker viktigheten av at ansvaret for aksjeeierregisteret (K2 eller K3) klart tillegges en offentlig instans. EKS tiltreder viktigheten av plassering av ansvaret for aksjeeierskapsregisteret. KVVU har også påpekt viktigheten av å klargjøre når et offentlig organ er behandlingsansvarlig for bruk av aksjeeierregisteret. Vi påpeker at KVVU kan synes å bruke begrepet behandlingsansvarlig i videre forstand enn personvernrettslig, mens behandlingsansvarlig er et begrep med et klart personvernrettslig innhold, jf. personvernforordningen artikkel 4 første ledd nummer 7. Vi anbefaler at behandlingsansvarlig begrenses til personvernrettslige sammenhenger for å unngå uklarhet om rekkevidden av begrepet.

Feil opplysninger i aksjeeierregisteret

KVVU påpeker et mulig behov for at offentlige brukere skal kunne kommentere på mulige feil i opplysningene som er registrert i aksjeeierregisteret, særlig for K3. Behovet for en slik ordning er forståelig, både ut fra forvaltningens ansvar for riktig faktum til grunn for vedtak og ut fra praktiske hensyn. Aksjeselskaper har plikt til å føre en korrekt aksjeeierbok etter aksjeloven § 4-

5 og i prinsippet er brudd på denne plikten straffbar, jf. aksjeloven § 19-1. EKS bemerker at den nærmere utformingen av en slik kommentar/korrigeringsordning bør vurderes i lys av uskyldspresumsjonen i EMK Art 6, og Grunnloven § 96 annet ledd. Hvorvidt en slik løsning vil kunne støte an mot disse rettslige grensene vil avhenge av den nærmere utformingen av ordningen og hvordan det enkelte offentlige organ bruker den.

Kan bruk av aksjeeierregisteret innebære enkeltvedtak?

Det er i KVVU lagt til grunn at aksjeeierregisteret skal være et visningsregister som ikke har virkning som enkeltvedtak. EKS bemerker at dette fremstår som en god tilnærming, men påpeker at det bør vurderes om bruk av en eventuell løsning for kommentering eller korrigering av opplysninger kan oppfylle kravene for enkeltvedtak. Vi anbefaler at dette blir gjenstand for videre utredning i det videre arbeidet.

Risiko for manipulering av opplysninger i aksjeeierregisteret

KVVU berører krav til sikkerhet ved aksjeeierregisteret. Krav til sikkerhet ved design har en tett sammenheng med personvernrettslige krav, men også med andre krav, ikke minst registerets behovsoppfyllelse. Politiet har i sitt høringsvar 20. mars 2025 vist til NTAES rapport om registermanipulasjon, som redegjør for risikoen for manipulasjon av offentlige registre. EKS vil anta dette, samt andre krav til sikkerhet, har relevans for det videre utredningsarbeidet.

Rettigheter til data og unntak

Sammenstillingen av data som konseptene K2-K3 legger opp til vil reise spørsmål om sammenstillingen får databasevern etter åndsverksloven, jf. åndsverksloven § 24. EKS bemerker at en rekke offentlige verk er unntatt opphavsrett, jf. åndsverksloven § 14. EKS påpeker at det kan oppstå spørsmål om sammenstillingene av eierskapsopplysninger bør unntas vern etter modell av åndsverksloven § 14 og anbefaler at dette vurderes i det videre arbeidet.

10 Føringer for neste fase

Rammeavtale med Finansdepartementet beskriver følgende om føringer for forprosjektfasen:

Leverandøren skal vurdere om gjennomføringsstrategien gir tilstrekkelige føringer for forprosjektfasen. Ut fra prosjektspesifikke forhold skal det vurderes om de ulike elementene som skal inngå i vurderingen er grundig nok behandlet. Leverandøren skal anbefale supplerende tiltak ved behov.

Leverandøren skal gi tilråding om videre styring og organisering av prosjektet. Dette skal omfatte prosjektspesifikke elementer som bør behandles i Sentralt styringsdokument. Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver skal identifiseres, og det skal gis tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra Leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilråding om det videre arbeid med å redusere risikoer og realisere oppsidepotensialet.

Leverandøren skal vurdere forslag til kontraktsstrategi med hovedvekt på om det foreligger en fyllestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er) tilpasset prosjektets modenhet, eventuelt med en plan for en nærmere drøfting av dette i løpet av forprosjektfasen. Videre skal Leverandøren gjøre en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde. Hvis Leverandøren tilrår en kontraktsform med tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjektet bør styres slik at gevinster fra tidliginvolveringen kan realiseres og på hvilket tidspunkt i forprosjektfasen tidliginvolvering bør igangsettes.

Leverandøren skal videre gi en anbefaling om hvordan det jobbes videre med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det skal gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen. I tillegg skal det vurderes hvordan styringsmessig fleksibilitet kan bygges inn i prosjektet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner.

10.1 Føringer for neste fase i KVV

KVVens kapittel 8 beskriver føringer og anbefalinger for arbeidet i neste fase, herunder premisser for styring av forprosjektfasen, kontraktstrategi og plan for arbeid med å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. KVVens kapittel 8 følger denne kapittelinnstillingen.

10.1.1 Premisser for styring av forprosjektfasen

KVVen har vurdert åtte premisser for styring av forprosjektfasen, og nedenfor er det gjengitt korte beskrivelser av disse:

- **Innretning av forprosjekt avhenger av konseptvalg:** Avklaring av ansvar for forprosjektering er første fase, og avhenger av konseptvalg.
 - K1: Konseptet har ikke nytt register, men noe regelverksutvikling. Konseptet innebærer en stor modernisering hos Skatteetaten mht. aksjonærbeskatning med forprosjektbehov som bør ledes av Skatteetaten. Kan håndteres som to delprosjekt, men det er foreslått felles forprosjekt.
 - K2: Konseptet har frittstående aksjeeierregister og modernisert aksjonærbeskatning. Forprosjekteringen kan deles som to delprosjekt mellom registerfører og Skatteetaten.
 - K3: Konseptet har samordnet register. Vil være hensiktsmessig med forprosjekt som fokuserer på helhet og samspill med videreføring i et felles forprosjekt.

- K4: Konseptet har private aksjeeierregistre og aksjonærbeskatning hos Skatteetaten. Forprosjekteringen vil fokusere på kontraktsstrategi (konsesjon), regelverksutvikling (BRREG og NFD) og mulighetsrommet i leverandørmarkedet. Det vil være tilsvarende mye behov på Skatteetaten for modernisering. Kan som K2 deles i to delprosjekt.
- *Grensesnitt mot andre prosjekter i forprosjektet:* Koordinering av omfang, tidsplan og eventuelle grensesnitt vil være viktig, og forprosjektet bør ha et organisatorisk grensesnitt, både i styringsgruppe og et teknisk/operativt grensesnitt. Forskjellen på Skatteetaten og Brønnøysundregistrene, er at de fleste initiativ i Skatteetaten er ved divisjon informasjonsforvaltning og fagansvarlig er operativ kontakt, mens det hos Brønnøysundregistrene er en koordinatorrolle hos Avdeling forenkling som ivaretar operativt grensesnitt. Det er vist til ulike tiltak i NFD og Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Kartverket som har grensesnitt mot prosjektet.
- *Krav til prosjektspesifikt innhold i sentralt styringsdokument:* Juridiske vurderinger, informasjonsmodell, modernisering av aksjonærbeskatning, dialog med systemleverandører, overordnet design av løsninger, vurdering av tilganger og definering av navn på tjenester inngår som prosjektspesifikt innhold i det sentrale styringsdokumentet.
- *Krav til den kommende prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet:* Viktig kompetanse for prosjektorganisasjonen inkluderer erfaring med ledelse av større forprosjekter, domenekompetanse omkring aksjer, kompetanse på forretningsutvikling, endringsledelse og interessentoppfølging, IT Arkitektur (teknologiske muligheter) og kontraktsutforming.
- *Forslag til risikoreduserende tiltak og realisering av oppsidepotensialet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen:*
 - Aksjonærbeskatningssystemet er et av de mest komplekse systemløsningene i Skatteetaten, og i kostnaden for moderniseringen av dette er estimatusikkerheten p.t. høy. Et risikoreduserende tiltak er å starte med utforskende utvikling, hvor man danner seg erfaring med noen moduler på en ny skyplattform. Samtidig bør man se på arkitektur basert på skyplattform, da dagens løsning er basert på en eldre databaseplattform.
 - Usikkerhetsdriveren som er beheftet med størst usikkerhet knyttes til modenhet og realiserbarhet. Et av de usikkerhetsreduserende tiltakene omhandler at det bør redegjøres bedre for hvordan registerkjernen skal etableres, og gjerne med en informasjonsmodell på sentrale deler. Videre bør det opprettes et samarbeid med verdipapirregistre for å få testdata da dette kan gi bedre data for estimering og vurdering av kompleksitet.
 - Prosjektet bør ses i sammenheng med andre utviklingstiltak for å optimalisere bruk av interne ressurser.
 - Videre beskrivelser av nye forretningsbrukstilfeller og prioritering kan være hensiktsmessig både knyttet til kostnader og nytte.
- *Andre forhold som er viktige i et forprosjekt:* Dette inkluderer kunstig intelligens, digitalt verifiserbare bevis og «rules as code» (uttrykke og dele regelverk som kode).
- *Spesifisering av prosjekteksterne forhold som har betydning for fagdepartementet som prosjekteier:* Dette inkluderer forhold som arbeidsfordeling mellom departement og etat og fagdepartementets rolle knyttet til sanksjoner
- *Trinnvis realisering:* Det kommer frem at både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene i hovedsak realiserer nye løsninger over flere versjoner eller trinn. Det er skissert opp to

eksempler (scenarioer) på ulike realiseringsstrategier for trinnvis realisering, og nedenfor er det gjengitt beskrivelser av disse iht. KVVU.

- *Scenario 1 – Bruke eksisterende data og legge på funksjoner:*
 - Trinn 1: Etablere registerkjerne med GUI (grafisk brukergrensesnitt) og API (applikasjonsprogrammeringsgrensesnitt), laste opp data fra Skatteetaten sitt Aksjonærregister (31.12).
 - Trinn 2: Daglig oppdatering fra VR (Virksomhetsregisteret). Frivillig løpende fra unoterte selskaper.
 - Trinn 3: Gradvis samordning ER (Enhetsregistret) og FR (Foretaksregisteret) og RRH (Register for reelle rettighetshavere).
 - Trinn 4: Pliktig samordnet rapportering fra selskapene for eierskap og aksjonærbeskatning. Oppdatering av RRH. Modernisering av aksjonærbeskatning. Leveringsfritak for de uten utbytte og eierendringer.
- *Scenario 2 – Basere seg på frivillig rapportering og legge på funksjoner:*
 - Trinn 1: Etablere registerkjerne med GUI og API, frivillig rapportering fra selskapene.
 - Trinn 2: Regelverk om pliktig rapportering gir komplett AR etter en periode. Basis samordning RRH, ER-FR.
 - Trinn 3: Overvåking og oppfølging av selskapene. Tjenester eierkjeder og oppdatering RRH.
 - Trinn 4: Samordnet rapportering for eierskap og aksjonærbeskatning. Leveringsfritak for de uten utbytte og hendelser.

10.1.2 Kontraktsstrategi

Det fremgår av delkapittelet at tiltaket vil kreve store ressurser og at det derfor er aktuelt å vurdere ulike leveransemodeller. Strategien i både Brønnøysundregistrene og Skatteetaten er å redusere konsulentbruken.

KVVUen viser til syv ulike leveransemodeller og at disse vurderes ut ifra faktorer som standardiseringsgrad, modenhet på løsningsområdet, attraktivitet i leverandørmarkedet, teknologistrategi og avhengighet. Nedenfor er det vist til en figur fra KVVU (figur 49, s. 136) som viser leveransemodellene.



Figur 10-1. Leveransemodell. Hentet fra KVV.

Det kommer frem av KVV at tidlig involvering av aktører er aktuelt, og særlig ved K4 som følge av at dette er et privat register. Som følge av dette vil det ikke i K4 være en tradisjonell anskaffelse, men sannsynligvis forhold rundt konsesjon på en tjeneste (konsesjonsforskriftskontrakt). Vilåårene for konsesjon må utredes i forprosjektet.

10.1.3 Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

KVVUen viser til fire foreslåtte aktiviteter som det vil arbeides med i forprosjektet for å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Nedenfor er det vist til aktivitetene med korte beskrivelser:

- *Videre arbeid med å identifisere ytterligere nyttevirksomheter:* Det kan være muligheter for å prissette flere gevinster enn hva som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen. Ved å gå dypere i årsaks- og virkningskjedene kan man både sikre et godt og robust konsept samtidig som den samfunnsøkonomiske lønnsomheten kan økes.
- *Trinnvis realisering av nytte:* KVVU viser til at det er mulighet for å endre rekkefølge på enkelte elementer eller at tiltak implementeres tidligere enn hva det er lagt opp til, og at dette kan bidra til å realisere gevinster tidligere. De potensielle tiltakene knyttes særlig til regelverksendringer. En regelverksendring med krav til digitalt ført aksjeeierbok og tilgjengeliggjøring vil kunne bidra til å ivareta innsyns krav, og at man ved å kunne slå opp i denne vil kunne gi tidligere gevinster til næringslivet. At man allerede i forprosjektfasen starter arbeidet med regelverksendringer kan samtidig bidra til at prosjektet kan starte tidligere, og dermed resultere i at gevinstene realiseres tidligere enn hva som er planlagt i analyseperioden.
- *Plan og tiltak for å realisere gevinster i prosjektet:* KVVU viser til at en konkret gevinstrealiseringsplan vil være et viktig verktøy, og videre at det i forprosjektet vil etableres et system med nytteansvarlige, rutiner og leveranser.
- *Arbeid med å redusere forventede kostnader gjennom å redusere usikkerhet og potensielle forenklinger i utviklingen:* Den største delen av de prissette virkningene er kostnadene, og reduksjon vil dermed bidra til å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

10.1.4 KVV Aksjer Roller og Ansvar - Tilleggsutredning

Det har blitt utarbeidet en tilleggsutredning for KVUen. Årsaken er at det ikke er beskrevet i noe særlig grad i KVV hvilke roller og ansvar Skatteetaten og Brønnøysundregistrene er tiltenkt i de vurderte konseptene. Hensikten med tilleggsutredningen å beskrive og foreslå en konkret organisering for hvert av konseptene i forprosjektfasen og gjennomføringsfasen.

Tilleggsutredningen er strukturert med roller og ansvarsforhold på berørte områder, fordeling av roller og ansvar per konsept, organisering og gjennomføring og avslutningsvis kostnadsfordeling og risiko.

Roller og ansvarsforhold på berørte områder

Rollene og ansvarsforholdet som belyses i kapittelet omfatter i hovedsak Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Brønnøysundregistrene (BR), Finansdepartementet (FIN) og Skatteetaten (SKE). Nedenfor er det gitt korte beskrivelser av deres rolle og ansvar.

- Nærings- og fiskeridepartementet: Forvalter selskapslovgivning og registerlovgivning, inkl. aksjeloven og foretaksregisterloven.
- Brønnøysundregistrene: Ansvarlig ulike registre, herunder blant annet Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Videre forvaltes Register over reelle rettighetshavere og konsernrapportering i Enhetsregisteret.
- Finansdepartementet: Ansvarlig for skatte- og avgiftspolitikken, inkl. regler om aksjebeskatning. Departementet forvalter videre lov om reelle rettighetshavere, med Brønnøysundregistrene som registerfører.
- Skatteetaten: Skal sikre riktig beskatning av aksjonærer og aksjeselskaper. Etaten forvalter aksjonærregisteret, som gir samlet oversikt over aksjonærforhold i samfunnet. Aksjeeierinformasjonen bruker Skatteetaten til beskatningsformål og andre virksomhetsområder.

Rolle- og ansvarsdeling i drift og forvaltning

Fordelingen av roller og ansvar per konsept er vist ved Tabell 10-1.

Tabell 10-1. Fordeling av roller og ansvar per konsept. Hentet fra tilleggsutredningen.

Roller	Ansvarsforhold
K1 – Digital publisering med adresseregister hos BR	
NFD	Ansvarlig for endringer i aksjeloven og eventuelle endringer i enhetsregisterloven og foretaksregisterloven.
BR	Det etableres en oversikt over aksjeeierbok-adresser som et informasjonselement i tilknytning til Enhetsregisteret, og tilgjengeliggjør denne informasjonen for brukere. BR forvalter allerede Enhetsregisteret, og oppgaven tillegges dermed BR.
SKE	Ansvarlig for systemforvaltning av aksjonærbeskatningssystemet.
K2 – Frittstående aksjeeierregister	
NFD	Forvaltning av en ny lov om aksjeeierregister med utgangspunkt i selskapsretten. For å ivareta EU/EØS-regelverket er det nærliggende å forvalte aksjeeierregister med tilhørende aksjeeieropplysninger innenfor NFD sitt domene.
BR	Drifter og forvalter det frittstående aksjeeierregisteret. Registeret er del av øvrig registerportefølje med eksempelvis Enhets- og Foretaksregisteret.

Roller	Ansvarsforhold
	Hovedbegrunnelsen for å legge aksjeeierregisteret til BR er at de har høy kompetanse på register.
SKE	Ansvarlig for systemforvaltning av aksjonærbeskatningssystemet. Fortsetter å motta årlig rapportering over aksjonærer fra selskapene. KVU viser til at et frittstående aksjeeierregister alternativt kan plasseres hos andre offentlige etater, men at det ikke har blitt identifisert etater som dette er naturlig å plassere hos. Det fremgår videre av KVU at SKE kan være et alternativ pga. etaten mottar årlig rapportering over aksjonærer fra selskapene i dag. Det er vist til et brev (23.3.24) fra Regnskap Norge hvor dette frarådes, og begrunnelsen er at «<i>Dette faller ikke naturlig, og vil i så fall gi innrapporteringen karakter av å være skatteopplysninger.</i>»
K3 – Samordnet aksjeeierregister	
NFD	Forvaltning av ny lov om samordnet aksjeeierregister og endringer i eksisterende regelverk. At dette er hensiktsmessig å legge under NFD sin regelverksforvaltning begrunnes med at den nye aksjeeierregisterloven vil ha utgangspunkt i selskapsrett, og ha nærhet til registerlovene. På denne måten er den på lik linje med øvrig regelverk knyttet til selskapsretten.
BR	Drifter og forvalter det samordnede aksjeeierregisteret, som integreres med eksisterende registre. I likhet med K2 (Frittstående aksjeeierregister) fremgår det av KVU at det vil være synergier med å ha aksjeeierregisteret hos BR. I K3 er disse synergiene ytterligere forsterket pga. den årlige datastrømmen fra selskapene til SKE erstattes av en samordnet rapportering til BR sine registre. For selskapene vil det dermed være ett sted å rapportere selskapsinformasjon og endringer i aksjeeierskap. KVU viser videre til at det ikke er hensiktsmessig å se på andre etater for forvaltning enn BR. Dette baseres på at konseptet har samordnet rapportering av selskapshendelser og eierskapsopplysninger, og videre felles datamodell på tvers av BR og SKE.
SKE	Ansvarlig for systemforvaltning av aksjonærbeskatningssystemet. Mottar samordnet rapportering av selskapshendelser og eierskapsopplysninger.
K4 – Frittstående private aksjeeierregistre	
NFD	Forvaltning av lovverket om private aksjeeierregistre og konsesjonsregler.
Private tilbydere	Drifter og forvalter aksjeeierregistrene, med tilsyn fra en offentlig aktør. Hvem som har ansvar for å forvalte konsesjonsregler og følge opp at de private tilbydere oppfyller vilkårene er uavklart, og er i KVU foreslått avvventet til etter konseptvalg. Finanstilsynet vises som en kandidat, men det er ikke gjort henvendelse om dette kan være aktuelt.
SKE	Ansvarlig for systemforvaltning av aksjonærbeskatningssystemet.

Organisering av forprosjekt og gjennomføringsprosjekt

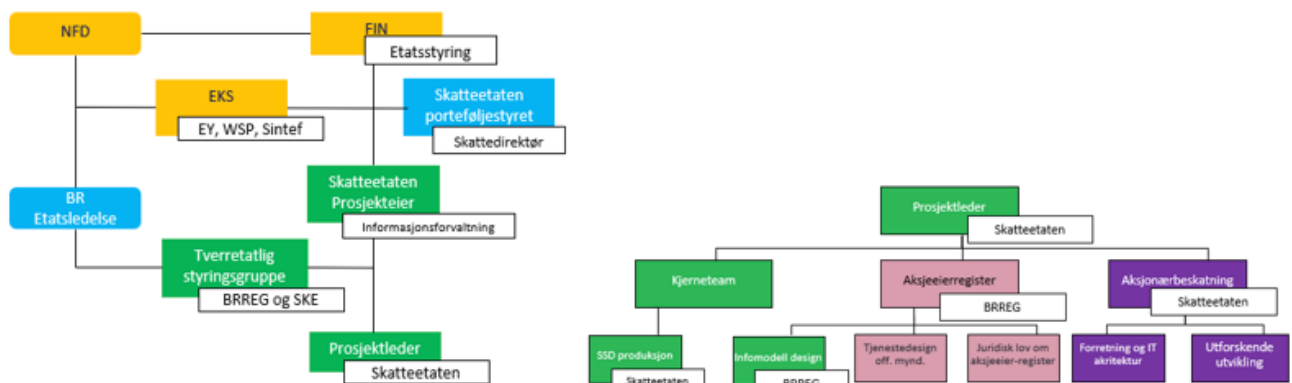
Felles forprosjekt med ett satsningsforslag og felles sentralt styringsdokument
 Eierskapsinformasjon til aksjer er et prioritert område for både Skatteetaten og

Brønnøysundregistrene, og for å kunne starte hovedprosjekt i 2027 er det viktig å gjennomføre et forprosjekt som kan fremsende satsingsforslag høsten 2025, og ha et sentralt styringsdokument klart for KS2 første kvartal 2026.

Regjeringens konseptvalg har stor betydning for gjennomføring av forprosjekt med hensyn til roller og ansvar. Det fremgår av KVV at etatene er enige om området bør fremmes som en satsning med et felles sentralt styringsdokument, som sammen gjennomgår KS2 og budsjettbehandling i Stortinget. For de ulike konseptene er følgende foreslått for forprosjekt:

- K1: Krever noe regelverksutvikling innenfor ansvarsområdet til NFD, og en stor modernisering hos Skatteetaten. Forprosjekteringen i Brønnøysundregistrene antas å være begrenset til å skissere en arkitektur for adressepekerregister og relevant regelverk.
- K2: Deles som to delprosjekt mellom Brønnøysundregistrene (frittstående aksjeeierregister) og Skatteetaten (modernisert aksjonærbeskatning). Felles arbeid rundt overordnede rammer og prosjektsstrategier i SSD.
- K3: Fokuserer på helhet og samspill, med gjennomgang av elementer som omfang, rammer, prosjektstrategier, gevinstrealisering og forvaltningskostnader.
- K4: Fokuserer på konsesjon og regelverksutvikling innenfor NFD sitt ansvarsområde, samt mulighetsrom i leverandørmarkedet. Forprosjekt for modernisering av aksjonærbeskatning ledes av Skatteetaten.

Koordinert regelverksutvikling er ansett som en vesentlig suksessfaktor for realisering, og bør skje i tett sammenheng med øvrig forprosjektering og med særlig og tett dialog medeierdepartementene. Figuren nedenfor viser styringsmodell i forprosjektfasen slik det primært er foreslått for K3.

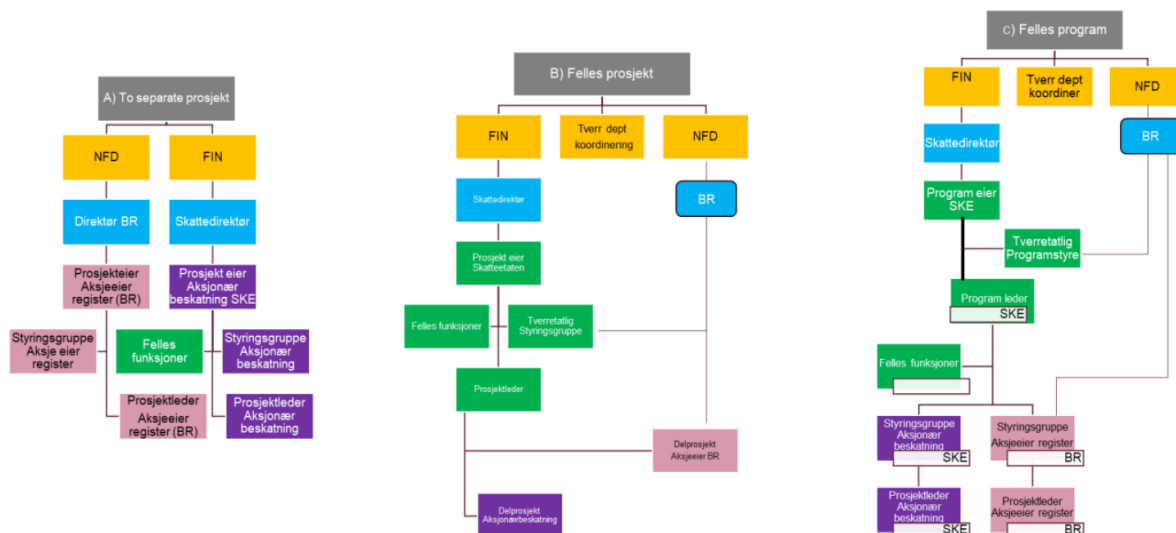


Figur 10-2: Styringsmodell for forprosjektfase. Hentet fra KVVU Tilleggsutredning, s. 14.

Gjennomføring i separate/felles prosjekter eller felles program?

Gjennomføringsmodellen kan organiseres på flere måter, og nedenfor er det vist til de tre ulike måtene som fremgår av KVV, se Figur 10-3:

- 1) Separate prosjekter: Brønnøysundregistrene og Skatteetaten er ansvarlig for hver sine prosjekter med tilhørende styringsramme.
- 2) Felles prosjekt: En av etatene eier, og det etableres en tverretatlig styringsgruppe med en prosjektleder og to delprosjekter.
- 3) Felles program: En programleder og noen felles funksjoner, men tydelig inndeling i to prosjekter som styres av Brønnøysundregistrene og Skatteetaten, og et tverretatlig programstyre som styrer helheten og felles funksjoner.



Figur 10-3: Eksempler på organisering. Hentet fra KVV Tilleggsutredning s. 15.

Kriteriene for vurdering av gjennomføringsmodell kan være

- 1) Autonomi og grad av avhengighet
- 2) Størrelse og omfang av etatens oppgaver
- 3) Interessenthåndtering mot systemleverandører, selskaper og offentlige myndigheter
- 4) Effektiv styring og begrenset administrasjon
- 5) Utvidelsesmuligheter for å ivareta mulige tilleggsoppgaver

I KVV fremgår det foreløpige vurderinger av konseptene hvor det er vurdert ut ifra kriteriene 1-3.

- K1: Lav grad av avhengighet mellom etatene og stort omfang på utvikling i SKE.
- K2: Begrenset grad av avhengighet mellom etatene og omfattende utviklingsomfang i begge etater.
- K3: Høy grad av avhengighet mellom etatene på grunn av felles datamodell og integrert rapportering.
- K4: Begrenset avhengighet mellom etatene, med utvikling av aksjeeierregisteret hos private leverandører.

For vurdering av konseptene i henhold til kriteriene 4 og 5 fremgår det av KVV at hensynet til effektiv styring og begrenset administrasjon (4) må vektas mot tilstrekkelig og tidsriktig inkludering av berørte aktører og interessenter, herunder etablering av mekanismer for å håndtere eventuelle omfangsutvidelser (5).

Nærmere vurdering av hvilken finansieringsmodell som er hensiktsmessig bør gjøres i sammenheng med valg av gjennomføringsmodell. Eksempler på nylige tverretattlige initiativer er Fremtidens Innkreving og Nye Altinn, som har organisert finansieringsmodellen på ulike måter.

Etatene foreslår å legge opp til en felles gjennomføring ledet av Finansdepartementet ved Skatteetaten, med etatsvis implementering av aksjeeierregisteret implementering av aksjeeierregisteret ledert av Brønnøysundregistrene og aksjonærbeskatning ledet av Skatteetaten. Videre anbefales det å utsette videre utredning av prosjekt/programorganisering med tilhørende finansieringsmodell til forprosjektet. Årsaken er å sikre en grundig vurdering og forankring med både direkte involverte etater og departementer og øvrige interessenter.

10.1.5 Kostnadsfordeling og risiko for hovedprosjekt

Kostnadsfordeling

Det er ikke i KVV laget en eksplisitt kostnadsfordeling av elementene mellom de offentlige myndighetene (Skatteetaten og Brønnøysundregistrene). Fordelingen gjort ved prosjektnedbrytningsstrukturen gir derimot en forenklet vurdering av Skatteetaten og Brønnøysundregistrene sine respektive andeler. Denne fordelingen revideres i forprosjekt.

Risiko for gjennomføring gitt eksisterende prosjektporteføljer i etatene

For Brønnøysundregistrene avsluttes flesteparten av de vedtatte prosjektene i 2025, med unntak av de to store plattformfornyingsprosjektene og Weblogic til Openshift-arbeidet. Sett i sammenheng med en forventet utvikling av et nytt aksjeeierregister med utvikling i 2027, fremgår det av KVV at det er kapasitet i organisasjonen til å håndtere dette prosjektet.

For Skatteetaten har det siste 10 – 15 år vært gjennomført en rekke større satsninger både innad i etaten (SIRIUS, MAG, MEMO) og tverretattlig med SSB og NAV, Tolletaten og politiet og Brønnøysundregistrene. Det fremgår av KVV at fremtidens innkreving steg 2 er vedtatt og finansiert frem til 2027, med steg 3 planlagt gjennomført i 2028 og 2029. Det er også andre prosjekter som Realt (Reetablering av Altinn) i 2025-2026, og prosjekter som Global skattereform og TIME/Fritidseiendom i samme periode. Hovedprosjektet er gitt gjennomføring av konseptvalg og forprosjekt, planlagt å starte opp i 2027. I Skatteetaten er eierskapsinformasjon om aksjer og fast eiendom prioriterte områder, og etaten vil gjennom løpende rapportering til Finansdepartementet synliggjøre eventuell risiko knyttet til oppstart av hovedprosjekt.

10.2 Kvalitetssikrers vurdering av føringer for forprosjektfasen

Vi har strukturert vurderingen av føringene for forprosjektfasen etter samme inndelingen som i KVV, dvs. etter temaene premisser for styring av forprosjektfasen, kontraktstrategi og plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Kapitlet oppsummeres med suksessfaktorer og det gis en tilrådning om styringsmål og endringslogg. Momenter fra tilleggssutredningen er dekket under premisser for styring av forprosjektfasen.

10.2.1 Premisser for styring av forprosjektfasen

Vi vurderer at premissene som er beskrevet for forprosjektet er mer å anse som moderat retningsgivende diskusjoner enn faste premisser. KVV omtaler i denne seksjonen diverse temaer, herunder styring av forprosjektfasen og trinnvis realisering. På mange av områdene fremstår underlaget som sondering rundt mulige retninger.

Styring av forprosjektfasen

Prosjektet foreslår videreføring av styringsmodellen som ble etablert i KVV fasen og det er skissert et organisasjonskart med én tverretattlig styringsgruppe. Tilsvarende tverretattlige styringsgrupper er også etablert for prosjektene *Fremtidens innkreving*, *EDAG*, *Program Nye Altinn*, hvorav de to første prosjektene er ledet av Skatteetaten. For alle disse tre prosjekteksemplene er det også opprettet tverrdepartementale koordineringsforum.

Vi anser at det er en egnet modell for K3 med tverretattlig styringsgruppe med reelt styringsmandat over hele prosjektomfanget. Egne separate forum i Skatteetaten og Brønnøysundregistrene må avgrenses til respektive virksomheters behov for intern koordinering og oppfølging. Siden en stor del av omfanget ligger i enten Brønnøysundregistrene eller Skatteetaten, men ikke begge, er det rasjonelt med separate «underbruk».

Begge etatene er omforent om ett felles forprosjekt ledet av Skatteetaten, men det er ikke beskrevet hvordan de to utviklingsmiljøene skal jobbe i det felles prosjektet. Ambisjonen i K3 er å realisere gevinsten med å rapportere opplysningene kun én gang. Prosjektet skal også fjerne

risikoen for motstridende opplysninger i offentlige registre. Felles datamodell og stor grad av samordning gjør at de to utviklingsmiljøene (Skatteetaten og Brønnøysundregistrene) må jobbe koordinert og delvis integrert for å realisere produktene. Vi mener at dette i begrenset grad er belyst, og bør jobbes mer med i forprosjektfasen.

Vi ser at forsinkelser og utfordringer med regelverksarbeidet ligger høyt i prosjektets egen vurdering av risikoen i prosjektet. Som det også fremgår av kapitlet om juridiske vurderinger, vil det være mange juridiske brikker som skal komme på plass for å realisere løsningene, uavhengig av hvilke konsept som velges. P.t. fremstår den juridiske arbeidsstrømmen å være litt på siden av kjerneprosjektet. Vi mener dette arbeidet må innlemmes som en integrert del av kjerneprosjektet for å sikre god oppfølging av alle milepæler og avhengigheter knyttet til det juridiske arbeidet.

Anbefalinger om styringsmodell:

- Prosjektet må definere hvordan de to utviklingsmiljøene (Brønnøysundregistrene og Skatteetaten) skal jobbe i det felles prosjektet, herunder sørge for begreps- og prosessavklaringer i metodikk.
- Sammensetningen av medlemmene i styringsgruppen må sikre at prosjekteier, seniorleverandør (intern IKT ledelse) og seniorbruker er representert på riktig ledernivå fra begge virksomhetene (Skatteetaten og Brønnøysundregistrene).
- Prosjekteier med styringsgruppen må til sammen ha full myndighet til å styre prosjektet innenfor gitt mandat.
- Arbeidsstrømmen for juridiske vurderinger bør plasseres som del av prosjektet og følges opp etter alminnelige prosjektfaglige prinsipper med leveranser og milepæler som er tilpasset avhengighetene til den øvrige prosjektutviklingen.
- I gjennomføringsfasen bør prosjektet følges av intern kvalitetssikrer som rapporterer til prosjekteier etter etablert modell i Skatteetaten.

Trinnvis realisering

Trinnvis realisering, som presisert her, gjelder oppstyking av omfang, innenfor den samme investeringsbeslutningen. Både Skatteetaten og Brønnøysundregistrene har lang erfaring med å realisere nye løsninger i flere versjoner eller trinn. Dette harmonerer godt med alminnelig etablert smidig prinsipp, hvor man søker å realisere nytte så tidlig som mulig. Trinnvis realisering kan knyttes til realopsjonen *trinnvis utbygging* som beskrevet i kapittel 8.2.3 .

Temaet er også beskrevet i KVV under delkapittel om optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Her trekkes det frem mulighet for å endre rekkefølge på enkelte elementer eller at tiltak implementeres tidligere enn hva det er lagt opp til, og at dette kan bidra til å realisere gevinster tidligere. Spesielt nevnes regelverksendringer, for eksempel vil krav til digitalt ført aksjeeierbok og tilgjengeliggjøring kunne bidra til å ivareta innsynskrav, og at man ved å kunne slå opp i denne, vil kunne gi tidligere gevinster til næringslivet.

I KVV'en er trinnvis realisering illustrert med «to eksempler av mange» for Problem 1:

- Scenario 1: Bruke eksisterende data fra Skatteetatens Aksjonærregister og legge på funksjoner. Dette gir offentlige myndigheter tilgang til data, men de er gjeldende fra sist årsskifte. Neste steg kan være å ha daglig oppdatering fra verdipapirregistre og en frivillig rapportering fra de selskap som har digitale aksjeeierbøker, som blir løsningen frem til lovpålagt rapportering og samordning er kommet på plass.
- Scenario 2: Basere seg på frivillig rapportering på en ny registerkjerne, og legge på funksjoner. Vil kreve noe mer regelverksutvikling enn i scenario 1 før løsningen er på plass. Kan baseres noe på pilotering mot et sett systemleverandører av digitale aksjeeierbøker.

Vi forstår også gjennom videre samtaler med prosjektet at tilnærmingen til trinnvis realisering ikke er ferdig modnet p.t. Gjennom møter, og skriftlig kommunikasjon som delvis gjengis her, har prosjektet redegjort for hvordan også Problem 2 kan gjøres trinnvis med å etablere funksjoner for å kalkulere skattegrunnlag for aksjonærer der selskapets transaksjoner og historikk har ulik kompleksitet. Eksempel som prosjektet trekker frem:

- Det kan startes med aksjonærer/selskaper som ikke har hatt hverken kjøp/salg (og dermed heller ikke gevinst eller tap) og ikke utbytte, slik at det kun er formuesverdi som skal kalkuleres.
- Deretter gå videre med utbytte underlag, og med påfølgende ulike funksjoner for skattemessig kalkulasjon. Det er mer enn 70 ulike kalkulasjoner/transaksjonstyper som omfattes, så mye å velge mellom.
- Det kan være å konsentrere seg om selskaper som er stiftet etter 2006, slik at regler før skjermingsmodellen kom, ikke omfattes.

Prosjektet må ta stilling til hvordan de skal håndtere kompleksitetsdimensjonen i valget av rekkefølge på aktuelle kalkulasjoner. Her er det ulike hensyn som spiller inn. Dersom prosjektet tar de enkle sakene først, og skyver foran seg de mer krevende, kan det øke risikoen for omarbeid/endringer ved senere tidspunkt. Volumet av sakskategoriene bør veie tungt. Aksjonærregistret er et av de mest komplekse systemene i Skatteetatens systemportefølje, og den trinnvis tilnærmingen krever at prosjektet i så stor grad som mulig, klarer å ta høyde for hele bredden i sakskategoriene fra starten av når det gjelder informasjons/datamodell.

En annen tilnærming som har vært diskutert, er å bryte opp prosjektet mer sekvensielt, slik at prosjektet først realiserer delen med aksjeeierregistret, deretter aksjonærbeskatningssystemet. En svakhet med den sekvensielle tilnærmingen, er behovet for samordning mellom BR-registrene og aksjonærbeskatningen, som for K3 kan føre til mange uønskede endringer i grensesnittene mot opplysningspliktige. Ytterligere negativt er at moderniseringen av aksjonærbeskatningen da først er klar tre år senere. Vår SØA viser også at gevinstene fra modernisering av Aksjonærregisteret kommer høyt ut i analysen (for ikke-prissatte) noe som dermed taler for at det er uheldig å skyve på løsningen for Problem 2.

Vi mener **trinnvis realisering** til gjennomføringsfasen kan redusere risiko i gjennomføringen og sikre bedre handlingsrom for omfangsoptimalisering. Som vi ser av eksemplene over er det mange frihetsgrader i mulige tilnærminger til dette. Vår anbefaling er at det **tidlig** i forprosjektet vurderes hvordan både aksjeeierregistret og aksjonærregistret kan løses oppstykket i trinn. Dette bør fremlegges som en formell beslutningssak for prosjekteier, der også retningsvalget forankres med eierdepartementene.

Vi mener øvelsen med oppstykkingen i trinn også vil tvinge frem en bedre modning og konkretisering av innholdet i løsningen for Problem 1, og må inngå i den første del av forprosjektfasen. Tidligere i rapporten har vi nevnt at ambisjonen for løsningen på Problem 1 har lavere modning enn Problem 2. Dette er naturlig siden førstnevnte er nytt, mens sistnevnte dreier seg om modernisering av et eksisterende system. Eksempler på forhold som det må tas stilling til:

- Hvordan håndtere selskapene uten endringer i eierposisjoner?
- Hva er godt nok mht. oppdateringsfrekvens?
- Må alle selskapene bruke digitalt system?
- Kan Altinn brukes?
- Hvilken løsning er tilstrekkelig for historiske eierposisjoner?

Kost-/nyttestyring

I digitaliseringsprosjekter kan styringsmessig fleksibilitet oppnås gjennom kost-/nyttestyring av deler av omfanget. Det krever at prosjektet har et klart bilde av hva som er obligatorisk omfang.

Skatteetaten har redegjort for følgende vurderingskriterier for å identifisere hva som er obligatorisk omfang:

1. Tiltak for å sikre proveny og sikker og stabil drift
2. Tiltak som sikrer lovpålagte oppgaver og etterlevelse av regelverk
3. Tiltak som sikrer et minimum av sammenhengende tjenester for bruker

Gjennom dialogen med prosjektet har vi fått tydeliggjort hvor skillet mellom obligatorisk og prioriterbart omfang går. Deler av prosjektomfanget som i hovedsak er å anse som prioriterbart:

- PNS 5.2 Nye FBT på aksjonærbeskatning – 79 MNOK
- PNS 6 Tjenester til offentlige myndigheter – 57 MNOK
- PNS 7 Bruk av data – 18 MNOK

Disse delene utgjør 21 % av grunnkalkylen for K3. Antakelig er deler av disse elementene å anse som obligatorisk for å oppnå et minimum av sammenhengende tjenester. Skatteetaten er kjent med kost-/nyttestyring fra diverse andre prosjekter, eksempelvis for prosjektet *Fremtidens innkreving* hvor 15-18% av omfanget per steg, er identifisert som prioriterbart. For dette prosjektet er også kostnadsrammen justert for å reflektere handlingsrommet.

Vår oppfatning er at vesentlige deler av prosjektomfanget bør være gjenstand for omfangsoptimalisering etter kost/nytte-prinsipper. Vi anbefaler at prosjektet jobber videre i forprosjektfasen med gjennomføring etter omfangsoptimalisering etter kost-/nytte-prinsipper og utnytter erfaringene fra prosjektet *Fremtidens innkreving*. Prosjektets styringsprosesser må sikre konsistent prioritering på tvers av hele prosjektet, herunder også unngå at enkeltområder overpresterer på sitt omfang (dvs. bygger mer enn det som var intensjonen).

10.2.2 Kontraktstrategi

KVU skisserer de mulige tilnærmingene til kontraktstrategi for prosjektet overordnet, og relativt generisk. Både for arbeidet med aksjeeierregistret og aksjonærbeskatningssystemet, legges det opp til å benytte rammeavtalene i Brønnøysundregistrene og Skatteetaten, med eventuelle entreprisekjøp av ulike arbeidspakker. Det primære hensynet er å utnytte markedet for å klare å øke kapasiteten og evnen til å levere utvikling og forvaltning av IT-tjenester, og ikke nødvendigvis kostnadsreduksjon.

Vi mener prosjektet har pekt på en relevant kontraktstrategisk retning for prosjektet. Ettersom en vesentlig del av prosjektomfanget er skreddersøm av løsninger som det ikke finnes andre forekomster av (i hele verden), er det opplagt lite relevant marked for hyllevare. Det mest aktuelle alternativet til utvikling i egen regi med kapasitetskjøp, synes å være totalleveranse på utvikling eventuelt i kombinasjon med forvaltning. Prosjektet bør i forprosjektet følge alminnelig praksis å belyse minst to alternativer, herunder også alternative inndelinger av omfanget, og konkludere med en anbefaling.

10.2.3 Plan for optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I KVU fremgår det at en av aktivitetene som vil bidra til å optimalisere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være å arbeide med å redusere forventede kostnader ettersom den største delen av prissatte virkninger er kostnadene. Det trekkes også frem muligheter for å gjennomføre prosjektet trinnvis for å hente ut nytte og for å realisere gevinster.

Den trinnvise realiseringen som beskrevet i KVU, vil redusere risikoen i gjennomføringen og sikrer et bedre handlingsrom for omfangsoptimalisering gjennom kost/nyttestyring som også er beskrevet og diskutert i seksjonen over.

10.2.4 Suksessfaktorer

Vi anser følgende momenter som de sentrale suksessfaktorer for prosjektet:

- Oppbrytning som tar ned risikoen i gjennomføringen av både aksjeeierregistret og aksjonærbeskatningssystemet.
- Regelverksutvikling og øvrig juridiske avklaringer i tide.
- Produktkø som gir flyt i arbeidet i utviklingsfabrikken.
- Evne til å prioritere konsistent på tvers av løsningen, og unngå overprestasjon (sløsing av timeinnsats) på enkeltområder.
- Samordnet styringsmodell med tydelige styringslinjer som plasserer leveranseansvaret for de ulike delene av prosjektet.
- Løpende markedsdialog med verdipapirregistre og systemleverandører til opplysningspliktige.
- Oppmerksomhet om gevinstene som skal realiseres hos andre off. etater.

10.2.5 Tilrådning om styringsmål

Basert på usikkerhetsanalysen av K3 Samordnet register, anbefaler vi følgende styringsmål for investeringskostnad som startpunkt for endringsloggen:

- Styringsmål (P50) på 961 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva.

Vi presiserer at styringsmålet over gjelder de offentlige kostnadene, dvs. eksklusive kostnadene på privat side for etablering av rapporteringsløsninger. Medtatt disse er P50 på 1001 MNOK.

P50 er som kjent medianen for usikkerhetsfordelingen av investeringskostnadene. Vi synliggjør usikkerheten i styringsmålet med P85:

- P85 for investeringskostnaden er 1 120 millioner 2025-kroner, udiskontert, inkludert mva.

10.2.6 Endringslogg

Vi anbefaler å etablere endringslogg med utgangspunkt i styringsmålet over. Prosjektet må få på plass en ryddig oversikt over omfang, ambisjonsnivå og pluss- og kuttlister. Spesifikasjonen av kostnader på enkeltkomponenter, og spesifikasjonen av prissatt nytte på enkeltkomponenter er andre kilder til kondensert informasjon om konseptets omfang. Målene og rammebetingelsene for tiltaket bør også være med i beskrivelsen. Rammebetingelsene definerer krav til en minste akseptabel løsning og bør følges opp mer detaljert enn øvrige kostnadselementer.

11 Forslag og tilrådninger samlet

11.1 Kvalitetssikrers råd til prosjekteier

Prosjekteier har en betydelig rolle for å sikre prosjektets rammebetingelser og dermed øke sannsynligheten for å lykkes. Helt generelt gjelder at prosjekteier må sikre prosjektet de nødvendige ressurser, beslutninger og avklaringer underveis. Dette gjelder for alle prosjekter. Under følger våre anbefalinger til prosjekteier:

- Vi mener det er grunnlag for å gå videre til neste fase. Vi har gjennomført vår egen samfunnsøkonomiske analyse og basert på resultatene er vi enige i at *K3 Samordnet Aksjeeierregister* er det beste alternativet. Vi anbefaler å legge K3 til grunn for forprosjektfasen, men med tydelig anbefaling om at **ambisjonsnivået for Problem 1 bør modnes for å konkretisere løsning** og utrede nærmere problemstillinger knyttet til ønsket ambisjonsnivå.
- Vi anbefaler å etablere en **tverretattlig styringsgruppe** for K3, som vil være hensiktsmessig for å sikre effektiv koordinering, beslutningstagning, avklaringer og eskaleringer. Styringsgruppen må inkludere prosjekteier, seniorleverandør (intern IKT-ledelse) og seniorbruker, med riktig representasjon fra begge virksomhetene for å sikre optimal ledelse og samarbeid.
- Prosjekteier med styringsgruppen må til sammen ha full myndighet til å styre prosjektet innenfor gitt mandat. Det anbefales å **innlemme arbeidsstrømmen for det juridiske** i kjerneprosjektet med leveranser og milepæler som følges opp i tråd med alminnelig prosjektmetodikk. Til slutt anbefaler vi at prosjektet i gjennomføringsfasen følges av intern kvalitetssikrer som rapporterer til prosjekteier etter etablert modell i Skatteetaten.

11.2 Kvalitetssikrers råd til forprosjektorganisasjonen

Vi anbefaler å legge K3 til grunn, men at følgende innspill og anbefalinger tas med i det videre for å løfte arbeidet:

- Vi anbefaler å **integre juridisk kompetanse** som en del av prosjektet med leveranser og milepæler i tråd med den øvrige prosjektoppfølgningen. Som en del av den juridiske arbeidsstrømmen er det spesielt tre områder hvor det er viktig å utrede nærmere:
- Det er avgjørende å sikre at **innhenting og behandling av personopplysninger** i Aksjeeierregisteret er i samsvar med personvernlovgivningen, inkludert GDPR. Det bør derfor i neste fase bl.a. utredes om det er grunnlag for å innskrenke de registrertes innsynsrett.
- Det må sikres at utformingen av Aksjeeierregisteret er i samsvar med **Norges internasjonale forpliktelser**, spesielt innenfor EØS-retten og det bør utarbeides vurderinger knyttet til K3 opp mot EØS-rettslige og konkurranserettslige problemstillinger, spesielt med hensyn til overføring av data fra verdipapirregister til det nye Aksjeeierregisteret. Det må vurderes om en omfattende overføring kan innebære restriksjoner på etableringsfriheten, og/eller grunnlag for konkurransen i markedet. Det anbefales å gjennomføre en grundig vurdering av eksisterende hjemler og hvordan disse kan påvirke situasjonen.
- Vi mener **trinnsvis realisering** til gjennomføringsfasen kan redusere risiko i gjennomføringen og sikre bedre handlingsrom for omfangsoptimalisering. Vår anbefaling er at det *tidlig* i forprosjektet vurderes hvordan både aksjeeierregistret og aksjonærbeskatningssystemet kan løses oppstykket i trinn. Dette bør fremlegges som en formell beslutningssak for prosjekteier, der også retningsvalget forankres med eierdepartementene.

- Prosjektet bør gjennomføre risikoreduserende tiltak for å sikre at prosjektet ikke blir forsinket på grunn av teknisk kompleksitet, regelverksendringer eller implementering hos øvrige offentlige myndigheter. Vi anbefaler derfor at prosjektet i neste fase **modner ambisjonsnivået** for Aksjeeierregisteret som løsning på Problem 1 innenfor K3, for å få frem tydeligere hvilken kompleksitet som ligger innenfor de ulike nivåene. Eksempler på forhold som det må tas stilling til er
 - Hvordan håndtere selskapene uten endringer i eierposisjoner?
 - Hva er godt nok mht. oppdateringsfrekvens?
 - Må alle selskapene bruke digitalt system?
 - Kan Altinn brukes?
 - Hvilken løsning er tilstrekkelig for historiske eierposisjoner?
- Som en del av modning av ambisjonsnivået for Problem 1 anbefales det å gjøre en **vurdering av styrken mellom behovene** og tydeliggjøre sammenhengen mellom behov og effektmål, for å sikre at målstrukturen kommer tydelig frem og det er konsistent mot identifiserte behov.
- Videre anbefales det å **utrede nærmere de juridiske problemstillingene** som ligger innenfor de aktuelle ambisjonsnivåene som blir satt for Aksjeeierregisteret, og ved behov oppdatere samfunnsøkonomisk analyse med eventuelle konsekvenser for nytten.

12 Oversikt vedlegg

Tabell 12-1. Oversikt vedlegg.

Vedlegg	Tema
A	Notat 1
B	Usikkerhetsanalyse

EY | Assurance | Tax | Transactions | Consulting

Om EY

EY er en ledende global aktør innen revisjon, skatt og avgift, transaksjoner og rådgivning.

Gjennom kontinuerlig fokus på kvalitet bygger vi tillit i kapitalmarkedene og i økonomier over hele verden. Gjennom å utvikle gode ledere som forplikter seg til å levere det vi lover bidrar vi til å bygge et bedre arbeidsliv for våre ansatte, kunder og lokalsamfunn.

Ernst & Young AS inngår i det globale nettverket til Ernst & Young, og kan referere til en eller flere av medlemmene av Ernst & Young Global Limited, der hvert medlem er en egen juridisk enhet. Ernst og Young Global Limited er et britisk selskap med begrenset ansvar og leverer ingen tjenester til kunder. For mer informasjon, se www.ey.no

Om WSP

WSP Norge er en del av det verdensledende tekniske rådgiverselskapet WSP

Konsernet har hovedkontor i Montreal, Canada. På verdensbasis har WSP omtrent 54 000 medarbeidere fordelt på 550 kontorer i 40 land. I tillegg til å være ledende på prosjektledelse og prosjektanalyse i Norge, gir dette tilgang på unik kompetanse og materiale fra en global ressursbase. Dette gjør konstellasjonen enda bedre rustet til å støtte våre oppdragsgivere med de fleste utfordringer

.

Om SINTEF

SINTEF er et bredt, flerfaglig forskningsinstitutt med internasjonalt ledende spisskompetanse innenfor teknologi, naturvitenskap og samfunnsvitenskap.

Vi utfører forskning som FoU-partner for næringsliv og forvaltning og er blant de største instituttene for oppdragsforskning i Europa. Vår visjon er Teknologi for et bedre samfunn.