

Fremtidig organisering av tinglysingen



Utredning overlevert 27.juli 2009



Utredningen om den fremtidige organiseringen av tinglysingen

1	INNLEDNING	8
1.1	Bakgrunn og mandat	8
1.2	Arbeidsform og prosess.....	10
1.3	Vurderinger og avgrensninger	10
2	DAGENS ORGANISERING OG OPPGAVEFORDELING I TINGLYSINGEN	12
2.1	Beskrivelse av Justisdepartementets forhold til tinglysing i fast eiendom	12
2.1.1	Lov- og fagansvar.....	12
2.1.2	Justisdepartementet som eier av Grunnboken	12
2.2	Justisdepartementets forhold til Statens kartverk	12
2.2.1	Økonomisk styring knyttet til tinglysingen ved Statens kartverk.....	13
2.2.2	Oppfølging av innkreving av tinglysningsgebyr og dokumentavgift	13
2.3	Justisdepartementets forhold til Miljøverndepartementet.....	13
2.4	Justisdepartementets forhold til Norsk Eiendomsinformasjon as (NE)	13
2.4.1	Generelt om Justisdepartementets forhold og holdninger til NE.....	13
2.4.1.1	Styringsdokumenter.....	13
2.4.1.2	Utbyttepolitikk.....	13
2.4.1.3	Selskapets avtaler med JD, SK og MD om formidling av eiendomsinformasjon	13
2.4.1.4	NE og Justisdepartementet som kontraktspartner.....	14
2.4.1.5	Justisdepartementets rapportering til Riksrevisjonen	14
2.4.2	Nærmere om JDs forhold til det nye tinglysingsystemet	14
2.5	Miljøverndepartementet	14
2.5.1	Miljøverndepartementet har styringsansvaret for Statens kartverk	14
2.5.2	Budsjettordningen for Statens kartverk	15
2.5.3	Miljøverndepartementets forhold til Norsk Eiendomsinformasjon AS	16
2.5.4	Miljøverndepartementets forhold til tinglysingen	16
2.5.5	Miljøverndepartementets lovansvar	16
2.6	Statens kartverk	16
2.6.1	Statens kartverk (SK)	16
2.6.1.1	Tinglysningsdivisjonen	17
2.6.1.2	Rutiner for tinglysing	17
2.6.1.3	Fagsystemet Regin@.....	17
2.6.1.4	Rettslig redegjørelse og registerførers kompetanse	17
2.6.1.5	Innkrevning av dokumentavgift og tinglysningsgebyr	18
2.6.2	Matrikkelmyndighet	18
2.6.2.1	Forvaltning av matrikkelen.....	18
2.6.3	Samspill mellom sentral matrikelstyresmakt og tinglysningsmyndigheten.....	19
2.6.4	Forholdet til Norsk Eiendomsinformasjon as	20
2.6.4.1	Avtale om formidling av informasjon fra matrikkelen	20
2.6.4.2	Annet samarbeid med Norsk Eiendomsinformasjon as.....	20
2.6.5	Statens kartverk - Landdivisjonen	21
2.6.5.1	Oppdrag og oppgaver	21
2.6.5.2	Landdivisjonen og NE, avtaler om formidling.....	21
2.6.6	Norge digitalt.....	21

2.7	Norsk Eiendomsinformasjon as	22
2.7.1	Sammendrag	22
2.7.2	Litt om selskapsformen	25
2.7.3	Finansiering av de oppgaver NE utfører for Justisdepartementet.....	25
2.7.4	Forholdet til regelverk som gjelder for offentligrettslige organer m.v.	26
2.7.5	NEs oppgaver og funksjoner	26
2.7.5.1	Grunnboken	26
2.7.5.2	Drift, forvaltning og videreutvikling av Grunnboken og tinglysingssystemet	27
2.7.5.3	Formidling av informasjon vedrørende fast eiendom og borett.....	27
2.7.5.4	Formidling av nasjonale kartdata (Statens kartverks monopolinformasjon)	28
2.7.5.5	Norge digitalt.....	28
2.7.5.6	Formidling av nasjonale vegdata.....	28
2.7.5.7	Geovekst (kommunale kartdata).....	28
2.7.5.8	Rapporter / spesialrapporter	29
2.7.6	Formidlingskanaler.....	29
2.7.6.1	NEs forhandlerapparat.....	30
2.7.6.2	Infoland	30
2.7.7	Merkantile rutiner.....	32
2.7.8	Avtaler av sentral betydning for NEs virksomhet	32
2.7.8.1	Grunnboken	32
2.7.8.2	Matrikkelen	33
2.7.8.3	Norge digitalt.....	33
2.7.8.4	Statens kartverks monopolkartdata.....	33
2.7.8.5	Nasjonale vegdata.....	33
2.7.8.6	Geovekst (Kommunale kartdata).....	33
2.7.8.7	Infoland	34
2.7.9	Teknologisk infrastruktur	34
2.7.9.1	NEs teknologiske infrastruktur.....	34
2.7.9.2	Driftssamarbeid med Statens kartverk.....	34
2.7.9.3	Annen kommunikasjon med omverden.....	34
2.7.9.4	IT-drift / produksjon	35
2.7.9.5	Informasjonssikkerhet	35
2.7.10	Økonomiske forhold.....	35
2.7.10.1	Overordnede økonomiske premisser for NEs virksomhet.....	35
2.7.10.2	Prinsipper lagt til grunn for NEs prissetting	36
2.7.10.3	Utbetaling av utbytte	37
2.7.10.4	Nærmere om omsetning og lønnsomhet på de ulike segmenter	37
3	RETTSLIGE RAMMEBETINGELSER FOR ORGANISERINGEN AV TINGLYSING	39
3.1	Innledning	39
3.2	Tilgang til eiendomsinformasjon.....	39
3.3	Innsyn etter offentliglovas bestemmelser.....	40
3.3.1	Innledning – generelt om loven	40
3.3.2	Offentliglovas virkeområde.....	41
3.3.3	Hva det gis innsyn i etter offentliglova.....	41
3.3.4	Unntak fra retten til innsyn etter offentliglova.....	42
3.4	Tilgang til informasjon etter tinglysingsloven	43
3.4.1	Innledning.....	43
3.4.2	Tinglysingsattest med garantiansvar for staten.....	43
3.4.3	Enhvers rett til grunnboksinformasjon	44
3.4.3.1	Grunnboksinformasjon fra tinglysingsmyndigheten	44
3.4.3.2	Grunnboksinformasjon fra Norsk Eiendomsinformasjon as.....	44
3.4.4	Rett til grunnboksinformasjon om seg selv	45
3.5	Tilgang til eiendomsinformasjon etter annen lovgivning.....	45
3.5.1	Matrikkellova	45

3.5.1.1	Innledning.....	45
3.5.1.2	Innsyn i matrikkelinformasjon	46
3.5.1.3	Utlevering av opplysninger fra matrikkelen	46
3.5.2	Forslag til geodatalov	46
3.5.3	Miljøinformasjonsloven	47
3.6	Spesiallovgivningens bestemmelser om innsyn og avgivelse sammenholdt med offentliglovas bestemmelser	47
3.7	Adgangen til å oppstille vilkår og betingelser for tilgang til informasjon	48
3.7.1	Krav til likebehandling ved tilgang til informasjon.....	48
3.7.1.1	Forbud mot forskjellsbehandling.....	48
3.7.1.2	Kan det oppstilles vilkår for tilgang til informasjon?	49
3.7.1.3	Forbudet mot enerett på tilgang til offentlig informasjon.....	50
3.7.1.4	Adgang til å avtale enerett på tilgang til informasjon - offentliglova § 6 annet ledd.....	50
3.7.2	Adgangen til å ta betalt for eiendomsinformasjon og geodata	52
3.7.2.1	Utgangspunkt – innsyn etter offentliglova er gratis med mindre hjemmel for å ta betalt.....	52
3.7.2.2	Unntak – adgang til å ta betalt for innsyn etter offentliglova og etter spesiallovgivningen.....	53
3.7.2.3	Bestemmelser om betaling for grunnboksinformasjon	54
3.7.2.4	Betaling for matrikkelinformasjon	55
3.7.2.5	Nærmere om betalingstaket i offentliglova.....	55
3.8	Personopplysningslovens regler	57
3.8.1	Utgangspunkter og hovedregler	57
3.8.1.1	Virkeområde og definisjoner	57
3.8.1.2	Grunnkrav for behandling av personopplysninger	58
3.8.1.3	Krav til sikkerhet og internkontroll	59
3.8.1.4	Rett til informasjon og innsyn	60
3.8.1.5	Andre rettigheter for den registrerte	60
3.8.2	Personopplysningslovens anvendelse på grunnboksinformasjon og eiendomsinformasjon.....	61
3.8.2.1	Om grunnboks- og eiendomsinformasjon er personopplysninger	61
3.8.2.2	Forholdet mellom personopplysningsloven og tinglysningsloven med forskrifter.....	62
3.8.2.3	Forholdet mellom personopplysningsloven og matrikkelloven.....	63
3.9	Anskaffelsesreglene	63
3.9.1	Utgangspunkt og hovedregler – konkurranse om offentlige anskaffelser	63
3.9.1.1	Grunnkrav.....	63
3.9.1.2	Nærmere om hvem som er omfattet av loven.....	64
3.9.1.3	Nærmere om hva som menes med anskaffelse	67
3.9.2	Utenfor anskaffelsesreglene– der konkurranse ikke er mulig.....	67
3.9.2.1	Egenregi	67
3.9.2.2	Tjenestekonsesjon	69
3.9.2.3	Offentlig oppdragsgiver med enerett, foa § 1-3 annet ledd bokstav h.....	70
3.10	Reglene om statsstøtte.....	71
3.10.1	Nærmere om hva som anses som statsstøtte i EØS-avtalens forstand.....	72
3.10.1.1	Mottaker må drive økonomisk aktivitet.....	72
3.10.1.2	Støttetaker må få en økonomisk fordel.....	73
3.10.1.3	Støtten må stamme fra offentlige midler	74
3.10.1.4	Støtten må begunstige enkelte foretak, produksjon av enkelte varer eller tjenester	74
3.10.1.5	Vri konkurransen eller true med å vri konkurransen	74
3.10.1.6	Egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.....	74
3.10.2	Støtte i tråd med EØS-avtalen	75
3.10.2.1	Tjenester av allmenn økonomisk betydning	75
3.10.2.2	Tillatt støtte etter EØS-avtalen artikkel 59 annet ledd.....	75
3.10.2.3	Støtte omfattet av ESAs retningslinjer i kapittelet ”State aid in the form of public service compensation”.....	76
3.11	Konkurranselovens bestemmelser	76
3.11.1	Utgangspunkt og anvendelsesområde	76

3.11.1.1	Formål	76
3.11.1.2	Anvendelsesområdet.....	76
3.11.1.3	Ervervsvirksomhet.....	77
3.11.2	Konkurransbegrensede avtaler mellom foretak	78
3.11.2.1	Avtaler, beslutninger og samordnet opptreden	78
3.11.2.2	Hindre, innskrenke eller vri konkurransen	79
3.11.2.3	Tillatt konkurransebegrensning	79
3.11.3	Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling	80
3.11.3.1	Dominerende stilling	80
3.11.3.2	Utilbørlig utnyttelse.....	80
3.11.3.3	Unntak fra forbudet mot utilbørlig utnyttelse.....	81
3.12	Annen lovgivning og regelverk.....	81
3.12.1	Noen selskapsrettslige problemstillinger.....	81
3.12.1.1	Forvaltningsorganer.....	83
3.12.1.2	Forvaltningsorganer med særlige fullmakter	84
3.12.1.3	Forvaltningsbedrift	84
3.12.1.4	Statsaksjeselskap	84
3.12.1.5	Statsforetak.....	85
3.12.1.6	Særlovselskap	85
3.12.1.7	Stiftelse.....	85
3.12.2	Merverdiavgiftsreglene	86
3.12.2.1	Grunnkrav for mva-plikt.....	86
3.12.2.2	Mva-plikt for statlige virksomheter	87
3.12.2.3	Konsekvenser av mva-plikt	87
3.12.2.4	Merverdiavgiftsreglene og oppgaver i tinglysingen	87
3.12.3	Gebyr.....	88
3.12.3.1	Dagens ordning.....	88
3.12.3.2	Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger – R 112/2006.....	89
3.12.3.3	Rapport fra arbeidsgruppe: Rettsgebyrordningen – tilpasning til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger	89
3.12.3.4	Alternativ fremtidig organisering	91
4	LOV- OG FAGANSVAR FOR TINGLYSINGEN. BUDSJETTMESSIG OG ADMINISTRATIV TILKNYTNING.	92
4.1	Innledning	92
4.2	Budsjettmessig og administrativ tilknytning	92
4.3	Lov- og fagansvar	93
4.4	Eierskapet til Norsk eiendomsinformasjon as	93
4.5	Konklusjon.....	93
5	SENTRALE HENSYN OG PRINSIPPER.....	95
5.1	Innledning	95
5.2	Hensyn og prinsipper ved vurderingen	95
5.3	Statlige oppgaver vs private oppgaver.....	96
6	VIDEREFØRING AV DAGENS ORGANISERING – NE SOM ENESTE FORMIDLER	98
6.1	Beskrivelse av dagens situasjon.....	98

6.1.1	Tinglysingsmyndighetens oppgaver	98
6.1.2	Norsk Eiendomsinformasjons oppgaver.....	98
6.1.3	Bakgrunn	99
6.1.4	Endrede forhold.....	99
6.2	Offentleglovas rammer	99
6.2.1	Enerettsforbud og unntakshjemmel.....	99
6.2.2	Prisbestemmelsene i offentliglova	100
6.3	Forholdet til anskaffelsesreglene.....	101
6.4	Konsekvenser for driften av tinglysingssystemet.....	101
6.5	Oppsummering.....	101
7	TINGLYSINGSMYNDIGHETEN SOM FORMIDLER	102
7.1	Beskrivelse av alternativet.....	102
7.1.1	Dagens oppgavefordeling.....	102
7.2	Statens kartverk som ansvarlig for registrering og formidling.....	102
7.2.1	Ulike alternativer	103
7.3	Formidling fra Statens kartverk	103
7.4	Drift og utvikling av tinglysingssystemet.....	105
7.4.1	Innledning.....	105
7.4.2	Innlemmelse av hele NE i Statens kartverk – Staten kartverks førstevalg	106
7.4.3	Overtakelse av teknisk og utviklingsdelen i NE - NE-Regina.....	107
7.4.3.1	Beskrivelse	107
7.4.3.2	Begrunnelse	107
7.4.3.3	Ulike tilknytningsformer NE Regina – Statens kartverk	108
7.5	Oppsummering.....	109
8	ÅPEN AVGIVELSE AV GRUNNBOKSINFORMASJON SAMTIDIG SOM NE FORTSETTER SOM ET STATLIG AKSJESELSKAP	110
8.1	Beskrivelse av alternativet.....	110
8.2	Drift av tinglysingssystemet.....	110
8.2.1	Dagens situasjon.....	110
8.2.2	Konsekvenser av åpen formidling	111
8.2.3	Tinglysingsmyndighetens ansvar for registreringssystemet	111
8.3	Statens formidlingsansvar	111
8.3.1	Utgangspunkt	111
8.3.2	Dagens situasjon.....	112
8.3.3	Fremtidig informasjonstilgang fra tinglysingsmyndigheten	112
8.3.4	Statens ansvar for formidling av bearbeidet/sammenstilt grunnboksinformasjon	112
8.4	Forutsetninger for åpen formidling	113
8.4.1	Generelt	113
8.4.2	Tilgang til informasjon.....	113
8.4.3	Ansvarlig for å gi tilgang til informasjon	113
8.4.4	Hvordan legge til rette for åpen formidling.....	113
8.5	Ulike alternativer.....	114
8.5.1	Åpen formidling uten enerett.....	114

8.5.1.1	Sverige.....	114
8.5.1.2	Adgangen til å stille vilkår for tilgang til Regin@	115
8.5.1.3	Fordeler ved alternativet.....	115
8.5.1.4	Ulemper ved alternativet	115
8.5.1.5	Forutsetninger.....	116
8.5.2	Åpen formidling med enerett.....	116
8.5.2.1	Offentleglovas rammer for muligheten til å avtale enerett	116
8.5.2.2	Åpen formidling av grunnboksinformasjon.....	117
8.6	 Lovgivningsmessige konsekvenser	117
8.6.1	Tinglysingsforskriften	117
8.6.2	Rettsgebyrforskriften.....	117
8.6.3	Forskrift om betaling for visse utskrifter fra tinglysingsregistrene	118
8.6.4	Konsekvenser av offentliglova	118
8.6.4.1	Generelt	118
8.6.4.2	Særlig om Norsk eiendomsinformasjon	118
8.6.4.3	Særlig om virkningen av om NE får oppgaver knyttet til drift og utvikling av Regin@.....	119
8.6.5	Konsekvenser av lov om offentlige anskaffelser	119
8.7	 Avtalemessige konsekvenser.....	119
8.8	 Risikoanalyse	119
8.9	 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	120
8.9.1	E-tinglysning	120
8.9.2	Organisering av NE.....	120
8.9.3	Konsekvenser for Statens kartverk.....	120
8.10	 Anbefalt løsning for modellen med åpen formidling.....	121
9	 TILRÅDING	122
9.1	 Innledning	122
9.2	 Lov og fagansvar for tinglysingen, budsjettansvar og administrativ tilknytning.....	122
9.3	 Kort om alternativene - formidling.....	122
9.3.1	Risikovurdering knyttet til hvert enkelt alternativ.....	123
9.3.1.1	NE som eneste formidler	123
9.3.1.2	Tinglysingsmyndigheten som formidler.....	123
9.3.1.3	Åpen formidling	124
9.3.2	Risikoavveining.....	124
9.3.3	Anbefaling.....	126
10	 OVERGANGSORDNING	127
10.1	 Innledning	127
10.2	 Drift og forvaltning av tinglysingssystemet.....	127
10.3	 Elektronisk tinglysing	128
10.4	 Avgivelse av grunnboksinformasjon.....	129
10.5	 Økonomi og administrasjon	129
10.5.1	Eierforholdet til Norsk eiendomsinformasjon as	129
10.5.2	NEs videre virksomhet	129
10.5.3	Finansiering	130

11 VEDLEGG131

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og mandat

Under behandlingen av St.meld. nr. 13 (2001-2002) "Fremtidig organisering av tinglysning i fast eiendom" fattet Stortinget 12. juni 2002 vedtak om å be Regjeringen opprette et sentralt tinglysningsregister knyttet til Statens kartverks hovedkontor i Ringerike kommune.

I denne forbindelse uttalte justiskomiteens flertall i Inst. S. Nr. 221 (2001-2002) s. 5 at ansvaret for tinglysingen i sin helhet skulle overføres til Miljøverndepartementet og Statens kartverk.

Grunnlaget for St.meld. nr. 13 (2001-2002) "Fremtidig organisering av tinglysning i fast eiendom" er vesentlig endret siden departementet fremmet meldingen. Stortinget vedtok en sentralisert modell knyttet til Statens kartverks hovedkontor, mens Regjeringen på sin side foreslo en desentralisert modell ved at tinglysingen skulle legges til fylkeskartkontorene (Statens kartverk). Videre er det kommet en ny offentlig lov som også gjennomfører direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (viderebruksdirektivet) i norsk rett. Offentliglova reiser problemstillinger knyttet til dagens finansiering av tinglysingen i Norge, samt organiseringen av formidlingstjenesten knyttet til grunnboksinformasjon.

Høsten 2006 besluttet Regjeringen å nedsette en arbeidsgruppe bestående av Justisdepartementet og Miljøverndepartementet, for å utrede den fremtidige organiseringen av tinglysingen i Norge. Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

"Justisdepartementet og Miljøverndepartementet skal i samarbeid gjennomføre utredningen. Det er enighet om at Tinglysningsreform-prosjektet skal gjennomføres i henhold til besluttet plan. Prosjektledelsen og sekretariatsfunksjonen av utredningsarbeidet legges til Justisdepartementet ved TR-prosjektet. TR-prosjektet forlenges ut 2008 uten at dette får innflytelse på den fysiske overføringen av tinglysingen. Utredningen overleveres justisministeren innen utgangen av 2008.

Utredningen her skal ha som utgangspunkt St.meld. nr. 13 (2001 - 2002) og Stortingets vedtak 12. juni 2002 nr. 392 om å be Regjeringen opprette et sentralt tinglysningsregister knyttet til Statens kartverks hovedkontor i Ringerike kommune. Utredningen skal videre ha som utgangspunkt at formidlerrollen, dvs. avleveringen av samlet eiendomsinformasjon, skal ivaretas gjennom Norsk Eiendomsinformasjon as (NE) og at NE skal inneha formidlerrollen i Norge digitalt, jf. St.meld. nr. 30 (2002 - 2003). Utredningen skal også ha som utgangspunkt Stortingets vedtak om tinglysning i borettslagsandeler og oppretting av et kundesenter for tinglysingen i Ullensvang.

Utredningen skal omfatte:

- 1) Hvilket departement bør ha lov- og fagansvaret for tinglysingen*
- 2) Hvilket departement bør tinglysningsorganet administrativt og budsjettmessig sortere under*
- 3) Hvordan bør tinglysningsmyndigheten organiseres*
- 4) Statens kartverks tilknytningsform (forvaltningsorgan, forvaltningsbedrift) og konsekvenser for Statens kartverks øvrige virksomhet som følge av overføring av tinglysingen. Miljøverndepartementet foretar denne vurderingen, som skal skje i nært samarbeid med utredningen her om tinglysingen.*

- 5) *Hvordan bør avgivelsen av eiendomsinformasjonen og driften/vedlikeholdet/videreutviklingen av tinglysningssystemet organiseres, herunder ulike alternativ knyttet til om informasjonsavgivelsen, driften, vedlikeholdet og videreutviklingen av tinglysningssystemet bør inngå som en del av tinglysingsmyndighetens oppgaver, eller settes ut til andre*
- 6) *NEs framtid og ulike roller, herunder:*
 - 6 a) *Ansvarer som NE ivaretar i forhold til matrikkelen og distribusjon av offentlige kart og geodata, skal vurderes på linje med forholdet til tinglysingen*
 - 6 b) *Hvilke konsekvenser viderebruksdirektivet kan få for NEs virksomhet*
 - 6 c) *NEs rolle i Norge digitalt*
- 7) *Konsekvenser en hel-elektronisk tinglysing bør få for organiseringen*
- 8) *Fordelingen og bruken av inntektene for salget av eiendomsinformasjonen*
- 9) *Lokal veiledningstjeneste for tinglysingen. Herunder skal utredningen nevne ulike alternativ for en slik lokal veiledningstjeneste. I denne forbindelse skal utredningen ta hensyn til at det er opprettet et kundesenter for tinglysingen i Ullensvang*
- 10) *Økonomiske og administrative konsekvenser av mulige løsninger"*

I utredningens kapittel 2 gis en beskrivelse av dagens organisering av tinglysingen. I kapittel 3 gjennomgås rettslige rammebetingelser for fremtidig organisering. Kapittel 4 omhandler mandatets punkt 1 og 2, (lovansvar, fagansvar, budsjettansvar og administrativt ansvar for tinglysingen). I kapittel 5 redegjøres det for sentrale hensyn og prinsipper forbundet med organiseringen av tinglysingen. I kapittel 6, 7, og 8 beskrives alternative måter å organisere formidlingen av grunnboksinformasjon, samt drift, forvaltning og videreutvikling av registreringssystemet. På bakgrunn av vurderingene av de ulike alternativene i disse kapitlene, gis det en tilråding i kapittel 9. Alternativene bygger på de rettslige rammebetingelsene det er redegjort for i kapittel 3, og de sentrale hensyn som er beskrevet i kapittel 5. I disse delene av utredningen omfattes mandatets punkt 5, 6 og 8. Under beskrivelsen av overgangsordningen i utredningens kapittel 10 blir mandatets punkt 7 behandlet.

Når det gjelder mandatets punkt 3 og 4 er det lagt til grunn at Statens kartverk fortsatt skal være tinglysingsmyndigheten. Overføringen av tinglysingen til Statens kartverk ble gjennomført med godt resultat. Det er investert betydelige beløp på overføringen, og Statens kartverk har bygget opp en solid kompetanse på tinglysingsområdet. Dette har medført at arbeidsgruppen ikke har sett det som nødvendig å foreta en ny vurdering av om tinglysingsmyndigheten fortsatt bør være hos Statens kartverk. Arbeidsgruppen konstaterer at Miljøverndepartementet holder fast ved den gjeldende tilknytningsformen til Statens kartverk som forvaltningsbedrift. Det er ikke fremkommet noe i gruppens arbeid som tilsier behov for å endre denne tilknytningsformen.

I utredningsarbeidet har man ikke gått nærmere inn på mandatets punkt 9, da kundesenteret i Ullensvang etter arbeidsgruppas syn dekker behov for veiledning om tinglysingen. Punkt 6 a og 6 c er i liten grad berørt i utredningen. Det er kommet en ny matrikkellov, og Statens kartverk har i dag muligheten til å formidle informasjon fra Matrikkelen uten å gå veien om Norsk eiendomsinformasjon as (NE). Det har følgelig vært ansett som hensiktsmessig å konsentrere vurderingene rundt tinglysing og grunnboksinformasjon i denne utredningen.

1.2 Arbeidsform og prosess

Utredningsarbeidet ble påbegynt høsten 2006, og det ble da nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justisdepartementet, Miljøverndepartementet, Statens kartverk og Norsk eiendomsinformasjon as. Arbeidsgruppen har avholdt jevnlig møter. Justisdepartementet har ivarett sekretariatsfunksjonen og prosjektlederrollen til arbeidsgruppen.

I den første perioden av utredningsarbeidet konsentrerte arbeidsgruppen seg om konsekvenser av innføringen av den nye offentleglova, særlig med hensyn til oppgavene som ligger til Norsk eiendomsinformasjon as. Etter at det ble konstatert at Norsk eiendomsinformasjon as skulle omfattes av loven, har det vært en meget stor utfordring å samle arbeidsgruppa i en felles anbefaling om hvordan man skal organisere tinglysingen fremover.

Gruppen har ønsket å få frem **en trygg organisering av tinglysingen og en god formidlingsmodell**. Selv om ikke alle parter er optimalt fornøyd med løsningene som anbefales, har den modell man tilrår forankring hos alle aktuelle parter. Dette har arbeidsgruppen ansett som svært viktig for at aktuelle endringer skal kunne gjennomføres med maksimal forankring i aktuelle organisasjoner. Der det har vært ansett for særlig viktig for en av partene å komme med egne synspunkter, er det inntatt særmerknader fra disse.

1.3 Vurderinger og avgrensninger

I utredningen er det lagt opp til et formidlingsperspektiv under behandlingen av hvert enkelt alternativ. Dette perspektivet er valgt siden spørsmålet om avgivelse av eiendomsinformasjon er aktualisert i forbindelse med de nye rammebetingelsene som offentleglova gir for denne type oppgaver. Formidling av grunnboksinformasjon er i dag tett knyttet til driften og forvaltningen av registreringssystemet til tinglysingen. Norsk eiendomsinformasjon as (NE) har ansvaret for begge disse oppgavene, og eneretten til formidling har nær sammenheng med den plikten selskapet har til å utføre oppgaver knyttet til registreringssystemet. En ny løsning på formidlingstjenesten vil da også måtte medføre en endring i hvordan man organiserer og finansierer drift og utvikling av registreringssystemet.

Arbeidsgruppen har vurdert følgende alternativer:

- Modell A – videreføring av dagens organisering – NE som eneste formidler
- Modell B – tinglysingsmyndigheten som formidler – NE helt eller delvis inn i tinglysingsmyndigheten
- Modell C – åpen formidling av grunnboksinformasjon – NE videreføres som statlig aksjeselskap

De tre modellene er beskrevet i kapittel 6, 7 og 8.

Modell B og C kan i utgangspunktet oppleves som noe sammenfallende hva gjelder formidlingsdelen. I begge alternativer er det anbefalt at tinglysingsmyndigheten skal ha ansvaret for formidling av grunnboksinformasjon, og at det samtidig skal være rom for profesjonelle aktører. I alternativ C er det i noe mer detaljert grad vurdert hvordan det kan legges til rette for åpen formidling, samt hvilke problemstillinger som knytter seg til et slikt alternativ. Alternativene B og C skiller seg imidlertid merkbart fra hverandre ved at alternativ B også medfører at Statens kartverk tar over deler av Norsk eiendomsinformasjon as. Dette

alternativet er dermed i større grad enn alternativ C bygget opp rundt en endring av selskapet Norsk eiendomsinformasjon as.

Formidling av offentlig informasjon står sentralt i arbeidet med videreutviklingen av offentlig forvaltning. Effektiv tilgang til pålitelig offentlig eiendomsinformasjon og geodata er grunnleggende for en rekke samfunnsområder. Etter arbeidsgruppas syn er det viktig å etablere en klar rollefordeling og ikke detaljbeskrive fremtiden. Det vil også være viktig å gi utførende virksomheter frihet til selv å foreslå grenser og oppgaver innen for eget felt. Utredningen tar derfor hovedsaklig sikte på å beskrive rammer for den fremtidige organiseringen.

Sammenfatningsvis anbefaler arbeidsgruppa at

- Statens kartverk som tinglysingsmyndighet gis ansvar for hele prosessen knyttet til tinglysing, fra registrering til avgivelse av informasjon.
- Statens kartverk utvikler et avgivergrensesnitt fra grunnboken som gir rom for at ulike profesjonelle aktører kan formidle informasjon fra grunnboken.
- Norsk eiendomsinformasjon as skal ikke lenger tilstås noen særretter i form av enerett til formidling. Selskapet skal i forlengelsen av dette heller ikke måtte bære kostnadene forbundet med registreringssystemet til tinglysingen.
- Norsk eiendomsinformasjon as beholdes som et udelt selskap underlagt statlig eierskap.
- Statens kartverk ivaretar ansvar for drift og utvikling av tinglysingssystemet Regina.
- Det budsjettmessige og administrative ansvaret for Statens kartverk tinglysingsmyndigheten legges til Miljøverndepartementet. Gjennomføringen av denne prosessen vil utredes nærmere i etterkant av avlevering av utredningen.

Arbeidsgruppen anbefaler således modell C, åpen avgivelse av grunnboksinformasjon og beholde NE som statlig aksjeselskap, som den fremtidige modellen for formidling av grunnboksinformasjon.

2 DAGENS ORGANISERING OG OPPGAVEFORDELING I TINGLYSINGEN

2.1 Beskrivelse av Justisdepartementets forhold til tinglysing i fast eiendom

2.1.1 Lov- og fagansvar

Justisdepartementet (JD) har lov- og forskriftsansvar for tinglysing i fast eiendom. Dette innebærer lovansvar for lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing (tinglygingsloven) og forskriftsansvar for bl.a. forskrift 3. november 1995 nr. 875 om tinglysing (tinglygingsforskriften), forskrift 1. november 1995 nr. 869 om standardisert oppsett av blanketter til tinglysing (blankettforskriften) og forskrift 3. mai 2007 nr. 476 om prøveprosjekt for elektronisk kommunikasjon ved tinglysning.

I tillegg gir Justisdepartementet ut rundskriv om tinglysingen, hovedsakelig i forbindelse med lov- eller forskriftsendringer.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har lovansvaret for lov om burettslag, herunder loven kap. 6 som regulerer tinglysing av rettigheter i borettslagsandeler. KRD har videre ansvaret for forskrift hvor registreringsgebyrene for borettslag er fastsatt. KRD har delegert kompetanse til å fastsette forskrifter om registrering av borettslagsandeler etter burettsll. § 6-1 tredje ledd og § 6-3 tredje ledd til JD.

2.1.2 Justisdepartementet som eier av Grunnboken

Av tinglysingsforskriften fremgår det at tinglysingsregisteret (grunnboken) er et sentralt edb-basert register over tinglyste dokumenter som gjelder fast eiendom og andeler i burettslag. Hvilke opplysninger som skal registreres inn i grunnboken (tinglygingsregisteret) er regulert i tinglysingsforskriftens § 10.

Justisdepartementet har som fagansvarlig departement opptrådt som eier av grunnboken på vegne av staten. Grunnboken er i den forbindelse definert som "en database i kombinasjon med programvaren Datacom/DB (eller den programvaren som vil bli benyttet i framtiden).

2.2 Justisdepartementets forhold til Statens kartverk

Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2001-2002), fattet Stortinget 12. juni 2002 vedtak om å be regjeringen om å opprette et sentralt tinglysingsregister knyttet til Statens kartverks hovedkontor i Ringerike kommune.

I tillegg fattet Stortinget i desember 2004 endringsvedtak om å sentralisere pantebokarkivet til Statens kartverk, Ringerike, og å opprette et sentralt servicesenter for tinglysingen (kundesenteret) i Ullensvang herad.

I juni 2005 besluttet Stortinget at tinglysing av borettslagsandeler skulle skje i Grunnboken. Regjeringen besluttet at dette arbeidet skulle samlokaliseres med kundesenteret i Ullensvang.

2.2.1 Økonomisk styring knyttet til tinglysingen ved Statens kartverk

Justisdepartementet er ansvarlig for budsjettet i tinglysingsdivisjonen hos Statens kartverk gjennom kap. 462 Tinglysing og kap 3462 Tinglysing. Kapitlene omfatter både tinglysing i fast eiendom og tinglysing av borettslagsandeler.

Oppfølgingen og rapporteringen skjer ved belastningsfullmakt og avtalte tertialmøter.

2.2.2 Oppfølging av innkreving av tinglysingsgebyr og dokumentavgift

Justisdepartementet og Finansdepartementet har 28. april 2006 fastsatt instruks til Statens kartverk om innkreving av tinglysingsgebyr og dokumentavgift. Gebyr for tinglysing i borettslagandeler er fastsatt etter selvkostprinsippet, mens gebyrene innen fast eiendom forholder seg til størrelsen på rettgebyret R.

Når det gjelder kontrollen i forhold til innkrevingen av dokumentavgift og tinglysingsgebyr, fremgår det av instruks fra Finansdepartementet og Justisdepartementet at Statens kartverk årlig skal legge fram resultatoversikt til Justisdepartementet og Finansdepartementet over innkreving av disse kravene, herunder for krav som er overført til Statens innkrevingssentral (SI). Det er inngått en avtale om prosedyrer for dette mellom Statens kartverk og SI.

2.3 Justisdepartementets forhold til Miljøverndepartementet

Departementene har løpende kontakt i forhold som angår Statens kartverk og Norsk eiendomsinformasjon as (NE).

2.4 Justisdepartementets forhold til Norsk Eiendomsinformasjon as (NE)

2.4.1 Generelt om Justisdepartementets forhold og holdninger til NE

2.4.1.1 Styringsdokumenter

Det er fastsatt vedtekter for selskapet, som sist ble endret på generalforsamlingen 4. mai 2006. JD har gitt retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser i NE, utarbeidet 13. juni 2005. JD har også utarbeidet policybrev for selskapet, datert 15. juni 1995.

Departementet har jevnlig møter med selskapets styre. Statens eierinnflytelse utøves i all hovedsak gjennom stemmegivning på generalforsamlingen.

2.4.1.2 Utbyttepolitikk

I følge utbyttepolitikken som Justisdepartementet har fastsatt med virkning fra regnskapsåret 1998, skal det utbetales utbytte med 80 % av oppnådd årsresultat etter skatt.

2.4.1.3 Selskapets avtaler med JD, SK og MD om formidling av eiendomsinformasjon

Selskapet har i henhold til avtale med JD ansvar for drift, systemforvaltning, distribusjon og enerett til kommersiell utnytting av Grunnboken. Gjeldende avtale ble undertegnet av selskapet og departementet 25. november 1999. Den ble først forlenget 5. desember 2002 og deretter forlenget 6. juni 2005, og løper ut 31. desember 2010.

NE har inngått avtale med Statens kartverk om rett til distribusjon av informasjon fra matrikkelen. Denne avtalen avløser tidligere avtale om distribusjon fra GAB. NE vil ikke ha ansvar for drift eller systemforvaltning av matrikkelen.

2.4.1.4 NE og Justisdepartementet som kontraktsparter

NE har vært og er i flere sammenhenger kontraktspart med Justisdepartementet. Selskapet har bl.a. på oppdrag fra Justisdepartementet utviklet det nye registreringssystemet for tinglysingen, Regin@, som i april 2005 ble implementert hos Statens kartverk. Tilsvarende har NE utviklet en modul for tinglysing av borettslagsandeler i Grunnboken. NE har på vegne av Justisdepartementet også utviklet en modul for innsending av elektroniske dokumenter til tinglysingen. Videre har Justisdepartementet og NE inngått en avtale om forvaltning og drift av nytt tinglysingssystem med ny Elektronisk Grunnbok.

Justisdepartementet har ansett at det er rettslig adgang til å legge slike oppdrag til NE uten anbudskonkurranse. Justisdepartementet har i denne sammenheng lagt til grunn at tidligere tjenesteforskrift § 4 nr. 3 var oppfylt, som etter sin ordlyd er videreført i nåværende forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 nr. 402 § 1-3 (2) bokstav h. Etter denne bestemmelsen kommer forskriften ikke til anvendelse på *"kontrakter om offentlige tjenestekjøp som tildeles et organ eller en sammenslutning av organer som selv er en offentlig oppdragsgiver som definert i § 1-2 (hvem som er omfattet av forskriften) med hjemmel i en enerett organet har i henhold til en kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak, forutsatt at bestemmelsene er forenlige med EØS-avtalen"*.

2.4.1.5 Justisdepartementets rapportering til Riksrevisjonen

Riksrevisjonen utfører kontroll med forvaltningen av statens interesser i blant annet aksjeselskaper, jf. § 7 i instruks vedtatt av Stortinget 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet. Kontrollen knytter seg til statsrådets eierinteresser i lys av lover, annet regelverk, stortingsvedtak og øvrige forutsetninger.

I følge instruks § 7 bokstav d) skal statsråden gi Riksrevisjonen en *"beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet"*.

2.4.2 Nærmere om JDs forhold til det nye tinglysingssystemet

Avtalen om forvaltning og drift av nytt tinglysingssystem med ny Elektronisk Grunnbok bl.a. regulerer driften, forvaltningen (herunder hvordan den årlige rammen for forvaltning skal fastsettes) og videreutviklingen av det nye tinglysingssystemet. I tillegg inneholder avtalen i punkt 1.5.2 de oppgavene styringsgruppen skal utføre i tilknytning til det nye tinglysingssystemet. Etter Justisdepartementets oppnevningebrev kan styringsgruppen i tillegg diskutere og eventuelt avgi uttalelser om tinglysingsfaglige spørsmål. Styringsgruppen anmoder Justisdepartementet om behov for videreutvikling. Det er derfor Justisdepartementet som endelig beslutter om og i hvilken grad systemet skal videreutvikles.

2.5 Miljøverndepartementet

2.5.1 Miljøverndepartementet har styringsansvaret for Statens kartverk

Statens kartverk er en statlig forvaltningsbedrift under Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet er ansvarlig for budsjettet til Statens kartverk, jf. kap. 2465 Statens

kartverk. Miljøverndepartementets bevilgning til Kartverkets geodatavirksomhet skjer via et eget budsjettkapittel, jf. kap. 1465 Statens kjøp av tjenester i Statens kartverk. Oppfølgingen og rapporteringen skjer ved tildelingsbrev og fire årlige etatsmøter.

Det vises for øvrig til omtalen av Statens kartverk under programkategori 1250 *Kart og geodata* i Miljøverndepartementets årlige budsjettsproposisjon, jf. St. prp. Nr. 1 (2008-2009). De mer generelle rammebetingelsene på kartområdet, ble sist lagt frem for Stortinget i St. meld. Nr. 30 (2002-2003) *"Norge digitalt" – et felles fundament for verdiskaping*. Meldingen ga blant annet føringer for deling av geodata i forvaltningen, og formidling av slike data til markedet. Meldingen ble behandlet i Stortinget 18. juni 2003.

2.5.2 Budsjettordningen for Statens kartverk

Statens kartverk er i egenskap av forvaltningsbedrift nettobudsjettert. Justisdepartementets bevilgning på kap. 462 Tinglysing og Miljøverndepartementets bevilgning på kap. 1465 Statens kjøp av tjenester i Statens kartverk, framstår som inntekter på Kartverkets driftskapittel 2465. I tillegg kommer samfinansieringsbidrag fra Norge digitalt partnerne, andre belastningsfullmakter, prosjektmidler og royalty-inntekter.

Statens kartverk fører to regnskaper for driftskapitlet 2465, et periodisert regnskap for styringsformål og et kontantregnskap for rapportering til statsregnskapet. Forskjellene i periodiseringsprinsippene mellom de to regnskapsprinsippene reguleres ved hjelp av et reguleringsfond.

Tinglysingsgebyret (kap. 3462) og dokumentavgiften (kap. 5565) føres ikke som inntekt for Statens kartverk, men posteres i praksis direkte i statsregnskapet.

Statens kartverk belastes med avskrivninger og renter på investeringer i utstyr og maskiner (fast kapital) samtidig som de samme investeringene blir bruttobudsjettert på egen post (kap. 2465 post 45 Større utstørsanskaffelser og vedlikehold). Det innebærer at investeringer som gjelder driften av tinglysing eller Miljøverndepartementets statsoppdrag, må budsjetteres to ganger, både ved anskaffelsen (på post 45) og så lenge investeringen avskrives (kostnad som må dekkes av henholdsvis kap 462 og 1465). Avskrivninger og renter har ingen nettovirkning i statsregnskapet ved at de inntektsføres på kap. 5491 Avskrivning på statens kapital i statens forretningsdrift og kap. 5603 Renter av statens kapital i statens forretningsdrift.

Budsjettet til Statens kartverk for 2009 kan oppsummeres som følger (mill. kr):

Sum inntekter	846,7
herav	
Statsoppdraget	378,8
Tinglysing	180,8
Samfinansiering	197,9
Salg og oppdrag	89,1
Lønn	420,6
Kjøp av tjenester	249,8
Avskrivninger	10,4
Annet	165,9
Resultat	0,0

2.5.3 Miljøverndepartementets forhold til Norsk Eiendomsinformasjon AS

Miljøverndepartementet møter som observatør på generalforsamlingen, og mottar protokoll fra styremøter, men har ingen direkte relasjon til ledelse eller styre i bedriften.

Miljøverndepartementet gir politiske føringer til Statens kartverk, for de avtaler som inngås mellom Statens kartverk og Norsk Eiendomsinformasjon AS, herunder for eksempel hvem som skal kunne være parter i samarbeidet Norge digitalt.

2.5.4 Miljøverndepartementets forhold til tinglysingen

Miljøverndepartementet har ikke involvert seg direkte i styringen av overføringen av tinglysingen fra domstolene til Statens kartverk, da dette har vært organisert som et eget prosjekt. Miljøverndepartementet har deltatt i oppnevnte råd og grupper som har bidratt med synspunkter til framdriften i prosjektet.

2.5.5 Miljøverndepartementets lovansvar

Miljøverndepartementet har lovansvar for dagens delingslov (lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom) og ny lov om eideomsregistrering (matrikkellova) som vil avløse delingsloven fra 1. januar 2010. Lovgrunnlaget har også bestemmelser om tinglysing. Miljøverndepartementet har også ansvar for plandelen av plan- og bygningsloven, som har bestemmelse om kart og stedfestet informasjon.

2.6 Statens kartverk

2.6.1 Statens kartverk (SK)

Statens kartverk (SK) er det nasjonale fagorganet for kart, oppmåling og stadfestet informasjon. I tillegg til dette er SK nasjonal tinglygingsmyndighet.

Statens kartverk er inndelt i 4 fagdivisjoner, samt stab og tjenester. Divisjonene er Sjøkartverket, Landdivisjonen (herunder Fylkeskartkontorene), Geodesi og Tinglygingsdivisjonen. Ved utgangen av 2008 hadde Statens kartverk 756,5 årsverk i arbeid.

SK utfører i dag hovedsakelig nasjonale oppgaver som kommer fra to departementer: Oppgavene fordeler seg slik:

- Miljøverndepartementet: Kart, stedfestet informasjon, geodesi, delingslov, Norge digitalt.
- Justisdepartementet: Tinglysing av fast eiendom og tinglysing av borettslagsandeler

I tillegg utfører Statens Kartverk oppgaver med forvaltning av Lov om stadsnavn fra Kultur- og kirke departementet og forvaltning av Riksgrense fra Utenriksdepartementet.

2.6.1.1 Tinglysingsdivisjonen

Tinglysingen rapporterer til Justisdepartementet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål.

Miljøverndepartementet har det administrative ansvaret for Statens kartverk og blir derfor holdt orientert om tinglysingen, men på et relativt overordnet plan.

2.6.1.2 Rutiner for tinglysing

Omfanget av tinglysing dekkes av tinglysingsloven § 12, hvor det sentrale er rettigheter som har til gjenstand fast eiendom. Dette er dokumenter som *"... går ut på å stifte, forandre, overdra, behefte, anerkjenne eller oppheve en rett som har til gjenstand en fast eiendom."* Forbehold gjelder annet som er bestemt ved lov. Det konkrete tinglysingsarbeidet foregår i Statens kartverk etter en syklus på fire dager når det gjelder dokumenter som kommer inn på papir. Dokumenter som kommer inn elektronisk får en raskere saksbehandling. Syklusen på fire dager er etablert for å gi forutsigbarhet for publikum, og gir også noe mer fleksibilitet med henhold til avvikling av varierende arbeidsmengde. For mer kompliserte saker kan saksbehandlingen ta lenger tid.

2.6.1.3 Fagsystemet Regin@

Regin@ er et fagsystem for registrering av tinglyst informasjon tilknyttet fast eiendom og borett. Fagsystemet er imidlertid utviklet i to moduler noe som blant annet innebærer to forvaltningsregimer. I tillegg er det utviklet en egen modul, Brit@, for enkel tekstbehandling. Dette systemet er egenutviklet av Norsk Eiendomsinformasjon as i påvente av integrering av et ordinært saksbehandlingsverktøy.

Statens kartverk er ikke part i avtale for vedlikehold av Regin@. Dette ivaretas mellom NE og JD. I den daglige forvaltningen av Regin@ benyttes vedlikeholdsavtalen av SK.

Det er etablert reserveløsning for katastrofehandtering i Bergen, men det eksisterer ingen lokale installasjoner på SK. Dette driftes og forvaltes av NE, og er nærmere beskrevet nedenfor i pkt 2.7.5 og pkt. 2.7.9.

Fagansvarlig på Tinglysingsavdelingen er ansvarlig for planlegging av nye versjoner i samarbeid med NE.

2.6.1.4 Rettslig redegjørelse og registerførers kompetanse

Tinglysingsloven § 1 første ledd første punktum sier at tinglysing hører inn under en eller flere registerførere under Statens kartverk. Det er i andre punktum krav om at registerfører må ha juridisk embetseksamen eller tilsvarende.

I medhold av tinglysingsloven § 1 første ledd er registerførerfunksjonen i dag gitt en person som igjen har delegert registerførerkompetanse på ulikt nivå til jurister i Tinglysingsdivisjonen. All delegering til saksbehandlere skjer i henhold til bestemmelsen i lovens § 1 tredje ledd, som gir anledning til å delegere til andre tjenestemenn. Av tinglysingsloven § 3 fremgår at avgjørelsen av registerfører kan påkjæres, dvs. bringer inn til lagmannsretten, på lik linje med avgjørelser fra domstolene dersom man finner grunn til det.

Prinsipielt er registerfører den som må og skal fortolke loven i samsvar med gjeldende rett, fordi alle registerførers avgjørelser kan bringes inn for domstolene og skal vurderes ut fra en ren juridisk vurdering. Ut fra dette er registerfører ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra andre i Statens kartverk i enkeltavgjørelser som gjelder tinglysing. Registerfører er imidlertid

som arbeidstaker i Statens kartverk underlagt organisasjonens øvrige instruksjons- og organisatoriske bestemmelser.

2.6.1.5 Innkreving av dokumentavgift og tinglygingsgebyr

Statens kartverk foretar etterskuddsvis innkreving av dokumentavgift og tinglygingsgebyr, etter endringer som trådte i kraft 11. april 2005 i lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift, forskrift 16. desember 1975 nr. 71 om dokumentavgift, lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr, lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling, forskrift 20. mars 1990 nr. 177 om eiendomsmegling og forskrift 3. november 1995 nr. 875 om tinglysing.

Innkrevningen ble lagt til SK v/Økonomitjenesten. Namsmannsfunksjonen ble lagt til Statens innkrevingsentral (SI).

Justisdepartementet er øverste myndighet for innkrevingsfunksjonen.

2.6.2 Matrikkelmyndighet

Matrikkelen er et nasjonalt sentralt eiendomsregister som inneholder opplysninger om den enkelte matrikkelenhet (grunneiendom, festegrund, eierseksjon, jordsameie og anleggseiendom) som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom, herunder bl.a. offisielle betegnelser og opplysninger om den enkelte bygning, bolig og adresse. Matrikkelen viser grensene for matrikkelenhetene og uteareal som inngår i eierseksjon. Kommunene fører opplysningene inn i matrikkelen i kraft av å være lokal matrikkelmyndighet.

Statens kartverk er sentral matrikkelmyndighet og har herunder ansvaret for behandlingen av matrikkelen. I tillegg har Kartverket oppgaver med veiledning, produksjon m.v. og det å være nasjonalt fagorgan. Dette innebærer bl.a. at Kartverket forholdsvis raskt må kunne finne svar på kompliserte fagspørsmål bl.a. knyttet til grenseflaten matrikkellov / tinglygingslov. Det innebærer at disse svarene er "Kartverkets svar" uavhengig av hvilket kontor eller avdeling spørsmålet adresseres til.

2.6.2.1 Forvaltning av matrikkelen

Som sentral matrikkelmyndighet har Statens kartverk et hovedansvar for en sikker drift og forvaltning av matrikkelen. Dette betyr å sørge for gode og sikre rutiner for ajourhold og drift, med et avklart forhold og samspill med Grunnboken, foruten koblinger mot andre angitte sentrale registre, og med levering av data til eksterne kunder og systemer. Kartverket håndterer i tilknytning til dette en rekke administrative oppgaver, herunder utvikling av rutiner og inngåelse av nødvendige avtaler. Det er også viktig å medvirke til at matrikkelen inngår i et samlet system for eiendomsinformasjon. Statens kartverks forvaltning av matrikkelen omfatter følgende oppgaver:

Utlevere / avlevere matrikkelinformasjon.

Gjennom matrikkelen skal Statens kartverket sørge for alle leveranser til Norge digitalt - partene, herunder kommunerapporter. Avlevering til markedet utenfor Norge digitalt gjøres av Norsk Eiendomsinformasjon as (NE). Norge digitalt - parter vil også kunne motta leveranser fra NE, men da på kommersielle vilkår. Statens kartverk tilgjengeliggjør eiendomsinformasjon på internett så langt regelverket og avtaler tillater. Statens kartverk skal tilgjengeliggjøre matrikkeldata sammen med andre kartdata. Matrikkelen vil isolert sett bli vedlikeholdt uavhengig av andre kartdata.

Drift av kundesenter funksjon

Drifte svartjeneste for eiendomsinformasjon. Denne svartjenesten går ut på å betjene enkelthenvendelser om informasjon i matrikkelen. **I fremtiden ønskes tjenesten samordnet med tilsvarende tjeneste for informasjon fra Grunnboken, lagt til kundesenteret for tinglysingen i Ullensvang.** Et viktig moment med en slik samordning er at mange av de henvendelser matrikkelavdelingen / fylkeskartkontorene mottar inneholder sider mot tinglysing. Tilsvarende mottar Ullensvang allerede i dag spørsmål med en side inn mot matrikkel / matrikkelov (GAB / delingslov).

Opplæring, dokumentasjon og informasjon

Drive opplæring og rettleiding mot kommuner og andre dataleverandører.

Teknisk drift og vedlikehold av matrikkelen

Administrasjon av brukere, applikasjonsdrift, systemforvaltning, videreutvikling av matrikkelen samt teknisk drift

2.6.3 Samspill mellom sentral matrikkelstyresmakt og tinglysningsmyndigheten

Statens kartverk har en målsetting om et samordnet eiendomsinformasjonssystem. Dette innebærer bl.a. samordning av regelverk, rutiner, systemer, service til brukerne m.m. Samarbeidet mellom de som arbeider med tinglysing og de som arbeider med matrikkelen i Statens kartverk, er en nøkkel for videre faglig utvikling på fagområdet. Dette ble også tillagt betydelig vekt da oppgaven med tinglysing i fast eiendom ble lagt til Statens kartverk, jfr. St.meld. nr. 13 (2001-2002) kap. 7.5.4.

I forbindelse med det daglige arbeidet og ikke minst utvikling av matrikkeloven, er det en rekke konkrete eksempler som understøtter behovet for et godt samarbeid. Dette gjelder bl.a. vurdering av oppmålingsplikt eller ikke for tinglysing av festeforhold / rettighet, herunder formidling av slike vurderinger utover Statens kartverks "førstelinje" (fylkeskartkontorene). Dette gjelder videre problemstillinger rundt overdragelser som involverer person(er) med fortrolig/strengt fortrolig adresse, samt hjelp til å forstå målebrev, økonomisk kartverk/DEK m.m.

Det kan også være behov for samkjøring i forbindelse med utforming og videreutvikling av regelverk, standarder, retningslinjer og ikke minst matrikkelen og Regin@ som systemer, samt oppfølging av feil som blir oppdaget i GAB/DEK – Grunnboken.

Matrikkeloven medfører nye behov for tett samarbeid slik som ved registrering av jordsameie, og ikke minst anleggseiendom som vil medføre nye utfordringer i forhold til eiendoms- og rettighetsregistrering. Men også fordi det med matrikkeloven ikke lengre blir mulig å opprette grunnboksblad uten at matrikkelenheten først er registrert i matrikkelen, jfr. matrikkeloven § 24. Med matrikkeloven tydeliggjøres ytterligere funksjonsdelingen mellom eiendomsregisteret (matrikkelen) og rettighetsregisteret (grunnboka), slik denne funksjonsdelingen bl.a. omtales i Ot.prp. nr. 47 (1994-95) kap. 3.3 (endringer i delingsloven) og NOU 1982:17 om ny tinglysningslov.

Tinglysningsavdelingen tar i bruk matrikkelen som informasjonskilde for å kvalitetssikre saksbehandlingen i saker der dette er relevant, noe som medfører behov for tett samarbeid av flere årsaker (opplæring, forstå informasjonen, videreutvikle klienten m.m.). Felles svartjeneste for eiendomsinformasjon vil bl.a. medføre behov for tettere samarbeide i "2. og 3. linje" for spørsmålsstillinger i grenselandet matrikkel/Grunnboken. Det er i sammenhengen mellom

matrikkel og grunnbok, og funksjonsdelingen mellom disse, også å bemerke at matrikkelen skal tilfredsstillende behovet for publisitet, jfr. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) kap. 8.6.3.

Økonomisk sett er det gevinster å hente ved samordnet opplegg rundt drift og katastrofesikring av tekniske løsninger. Det er også rimeligere å benytte samme løsning for kobling til andre offentlige registre.

2.6.4 Forholdet til Norsk Eiendomsinformasjon as

2.6.4.1 Avtale om formidling av informasjon fra matrikkelen

Forholdet til Norsk Eiendomsinformasjon as hva angår formidling av informasjon fra matrikkelen, er regulert gjennom avtalen "Avtale om formidling av informasjon fra matrikkelen mellom Statens kartverk og Norsk Eiendomsinformasjon AS" undertegnet 21.12.2006. Partenes rettigheter og forpliktelser gjennomgås i punktene nedenfor.

Formidling av matrikkeldata

NE har rett og plikt til å formidle matrikkeldata til det kommersielle markedet og til offentlig forvaltning utenfor Norge digitalt på de vilkår som fremgår av nevnte avtale. NE kan også formidle matrikkeldata til andre, herunder parter i Norge digitalt, som ønsker dette levert fra NE.

SK har rett og plikt til å formidle matrikkeldata til parter i Norge digitalt. SK skal ikke formidle matrikkeldata til andre med mindre annet følger av avtalen under punkt 3.5.5. Norge digitalt partenes rettigheter til matrikkeldata reguleres i avtaler etter de retningslinjer som gis av Miljøverndepartementet. Hvem som er og kan bli parter i Norge digitalt følger av Miljøverndepartementets til enhver tid gjeldende bestemmelser.

Formidling til andre enn parter i Norge digitalt

SK kan uten hinder av ovennevnte avtale om formidling av informasjon fra matrikkelen, formidle matrikkeldata til:

- Offentlige instanser, organisasjoner eller institusjoner, foretak og andre som SK er pålagt et formidlingsansvar etter gjeldende lover og forskrifter.*
- Offentlige etater og andre som ledd i et forvaltningssamarbeid på registerområdet. Dette gjelder leveranser av matrikkeldata til Brønnøysundregistrene, Kirkerådet, Posten, Riksantikvaren, Skattedirektoratet, Statens forurensingstilsyn og Statistisk sentralbyrå. Formidlingen kan utvides til å gjelde andre instanser dersom forvaltningssamarbeidet utvides. En slik utvidelse skal drøftes med NE og avtales i hvert enkelt tilfelle.*
- Foretak, organisasjoner eller institusjoner som bidrar med egne data til kvalitetsheving av matrikkelen. Dette skal drøftes og avtales med NE i hvert enkelt tilfelle.*

Avtalen regulerer i tillegg forhold knyttet til rettigheter og prising/betaling, dessuten krav til NE i forbindelse med deres formidling.

2.6.4.2 Annet samarbeid med Norsk Eiendomsinformasjon as

Ut over de forhold som er nevnt over, er det også etablert et driftssamarbeid knyttet til katastrofesikring av matrikkelen.

2.6.5 Statens kartverk - Landdivisjonen

2.6.5.1 Oppdrag og oppgaver

I det følgende gis det en kort beskrivelse av oppgaver Landdivisjonen har fått i tildelingsbrevet for 2009 og videre et notat til referansegruppen i Norge digitalt hvor det sammenstilles noen konkrete holdninger til planinformasjon i Norge digitalt og Statens kartverk.

Statens kartverk skal (jf. utdrag fra tildelingsbrev SK resultatområde 6, for 2009):

- Bidra til utvikling og drift av et nasjonalt opplegg for forvaltning av planinformasjon
- gjennomføre en overordnet risikoanalyse for etablering av planregistre i Norge digitalt, med særlig vekt på vurdering av kommunenes medvirkning.
- Bidra til å gi alle parter i Norge digitalt tilgang til eksisterende planinformasjon gjennom å følge opp teknisk kvalitet på datagrunnlag og tjenester.
- Bidra til utvikling av digitale løsninger for en mer effektiv tilgang til kart og stedfestet informasjon i arealplanleggingen.
- samarbeide med Statens bygningstekniske etat for å iverksette en driftsløsning for Byggsøk.

2.6.5.2 Landdivisjonen og NE, avtaler om formidling

Landdivisjonen har følgende avtaler med NE om formidling:

- Hovedavtalen: Avtale 5. januar 2004 om formidling av Statens kartverks monopolinformasjon.
- Tilleggsavtalen: Avtale 17. mars 2004 som er tillegg til hovedavtalen 5. januar 2004 mellom Norsk Eiendomsinformasjon AS og Statens kartverk vedrørende formidling av Monopolinformasjon. Tilleggsavtalen regulerer forhold knyttet til hovedkartserien land, Norge 1:50,000, omtalt i hovedavtalen.
- Vedlegg 8, datert 14. juli 2004: Vedlegget presiserer og spesifiserer oppgaver og ansvar knyttet til NEs formidling av SKs monopolinformasjon og SKs leveranse av denne (hovedavtalen).
- Avtale 26. juni 2006: Avtale om formidling av ELVEG og Vbase er inngått mellom Statens vegvesen og Statens kartverk på den ene side og Norsk eiendomsinformasjon as på den annen side.

2.6.6 Norge digitalt

Forvaltningssamarbeidet Norge digitalt ble formelt iverksatt fra 2005. Ved utgangen av 2008 omfatter samarbeidet 40 landsdekkende parter, fylkeskommunene og fylkesmennene, over 100 energibedrifter alle kommunene med unntak av Oslo, totalt mer enn 600parter. Gjennom Norge digitalt er mange av hovedprinsippene som reguleres av EU-direktivet om Inspire, som ble vedtatt i november 2006, allerede ivaretatt. Norge digitalt fremstår i dag som det mest omfattende forvaltningssamarbeidet som finnes innen en fagsektor i Europa.

Kartverkets rolle i Norge digitalt er som følger:

- Sekretariat for forvaltningssamarbeidet.
- Utvikle og inngå avtaler med partene.
- Ivareta standarder.
- Planlegge data- og tjenesteproduksjonen.
- Bidra med egne data.
- Sikre dataforvaltning og – formidling.

- Utvikle og drifte Norge digitalt-portalen www.geonorge.no.

Forvaltningssamarbeidet skal bidra til:

- Mer geografisk informasjon til flere brukere på nye måter
- Rett informasjon til riktig person til rett tid
- En moderne, brukervennlig og effektiv offentlig sektor
- Innovasjon og verdiøkning i industrien
- Økt sikkerhet i samfunnet
- En enklere og bedre hverdag for alle
- Å trygge verdier

Allerede i skrivende stund representerer Norge digitalt en viktig kilde til informasjon med over 200 web map tjenester, 265.000 nedlastbare datafiler m.m. Etter hvert vil det bli naturlig også å vurdere hvorvidt data fra Grunnboken bør inngå som en del av Norge digitalt.

2.7 Norsk Eiendomsinformasjon as

2.7.1 Sammendrag

Norsk Eiendomsinformasjon as (NE) er et statlig heleid aksjeselskap underlagt Justisdepartementet. Selskapet ble opprettet som Tinglysingsdata AS i 1987 for å innføre EDB i domstolene og konvertere den gamle papirbaserte Grunnboken til elektronisk plattform. I årene siden har selskapet vært ansvarlig for drift, forvaltning og videreutvikling av Grunnboken, og har samtidig hatt en enerett på å selge data fra Grunnboken mot vederlag. NEs virksomhet drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper, og selskapet belaster ikke statsbudsjettet. Formålet med etableringen av Tinglysingsdata AS var følgelig at selskapet skulle innføre et landsomfattende edb-system for tinglysing i fast eiendom (ved landets tinglysingsdomstoler) samt innføre edb til andre formål ved domstolene. I den forbindelse ble det inngått en avtale datert 8. september 1987 med Justisdepartementet. I henhold til avtalen skulle Tinglysingsdata AS bringe den papirbaserte innregistreringen av dokumenter til tinglysing ved landets (daværende) ca. 100 domstoler over på elektronisk plattform, på oppdrag fra Staten v/ Justisdepartementet. Som motytelse skulle selskapet få en enerett på distribusjon og salg av informasjon fra Grunnboken. Et ekstrakt av de rettigheter avtalen ga selskapet ble inntatt i den nye forskriften om tinglysing ved bruk av edb av 29. juni 1989. Forskriftshjemmelen er senere videreført i § 20 i nåværende forskrift 3. november 1995 om tinglysing, samt i § 1 i forskrift 29. juni 1989 om betaling for visse utskrifter av tinglysingsregistrene.

I januar 1995 byttet selskapet navn til Norsk Eiendomsinformasjon as.

Med virkning fra 1. januar 1995 har NE forestått samordnet avgivelse fra Grunnboken og GAB-registeret gjennom avgiversystemet EDR. Slik samordning var forutsatt i St. prp. nr.1 (1993-1994).

I årenes løp har NE utført en rekke store, samfunnsgagnlige IT-prosjekter på oppdrag fra Justisdepartementet. Disse prosjektene har vært gjennomført og finansiert av NE selv, i tråd med de åpninger anskaffelsesregelverket gir for slik rettsgyldig outsourcing uten anbudsutsettelse.

Det som kjennetegner de IT-prosjektene NE har vært ansvarlig for, er at alle er gjennomført til avtalt tid, innenfor fastlagte kostnadsrammer, og med den kvalitet som er forutsatt fra oppdragsgivers side. Dette omfatter bla. følgende større prosjekter:

- Konvertering av den manuelt førte Grunnboken over til elektronisk plattform.
- Innføring av EDB i domstolene
- Innføring av Elektronisk Grunnbok (EG)
- Digitalisering av mikrofilmene av den manuelle Grunnboken til produktet Gammel Grunnbok
- Avgiversystemet EDR, som omfatter både EG og GAB-registeret
- Tinglysingssystemet Regin@- fast eiendom
- Tinglysingssystemet Regin@ - boret
- EULIS (European Land Information Service)
- E-tinglysing (bruk av elektroniske dokumenter i tinglysingen)

Grunnbokens tilstedeværelse, tilgjengelighet og kvalitet er en kritisk premis for kreditttilgangen i samfunnet. NE har i alle år sørget for at oppgaven med å drifte Grunnboken har vært utført med så stor grad av stabilitet og trygghet at en velfungerende Grunnbok er tatt for gitt i samfunnet. Stabiliteten er forårsaket av et godt regelverk, god organisering, gode registreringsrutiner samt brukertilpassede IT-systemer og formidlingsløsninger ut mot markedet.

Organiseringen av Grunnboken har vært basert på en funksjonsmessig todeling og sonndring mellom "registrering" og "formidling". NE har ivaretatt sistnevnte funksjon på kommersiell basis, slik at selskapet har kunnet bruke egne midler på å drifte og videreutvikle Grunnboken med tilhørende systemer på oppdrag fra Justisdepartementet. Dette har vært en vellykket modell for samfunnet. Formidling av eiendomsinformasjon fra NE skjer dels gjennom et forhandlernetverk og dels direkte mot sluttkundene.

En viktig premis for NEs leveringsdyktighet har vært at selskapet i alle år har vært organisert som et AS, med den handlefrihet og de krav til resultater som dette medfører. NE har gjennom de statlige avtaler og raske beslutningsprosesser vært i stand til å bygge opp en organisasjon med en svært god domenekunnskap på tinglysnings- og eiendomssystemer i særdelesh, og informasjonsformidling og teknologi i sin alminnelighet.

Dette har i sin tur ført til at NE har kunnet etterkomme markedets ønske om et felles sted å kjøpe samlet informasjon om eiendom, plan, veg, kart, foto og annen geografisk informasjon. Selskapets tilbud om en samlet avgivelse av eiendomsinformasjon har i takt med markedets stadig økende gjenbruk av offentlige eiendomsdata, bidratt til løpende prisreduksjoner fra NEs side. Gjennom Infoland-portalene tilbyr NE "one stop shopping" av data fra Grunnboken, GAB / matrikkelen, fra Norge digitalt-partene, fra kommunene og fra andre informasjonsleverandører. I denne portalen er det i dag tusenvis av informasjonsprodukter tilgjengelig.

Markedet er også svært fornøyd med at NEs produktkomponenter kan integreres i egne løsninger uten at NE "overprofileres" som leverandør, og at man får en samlet fakturering uansett hvem som er eier av den informasjonen som leveres.

Tilsvarende har markedet også verdsatt at NEs priser på informasjon fra Grunnboken er mer enn halvert i faktiske kroner siden 1993.

NE er i utpreget grad en kompetansebedrift, der de ansatte utgjør bedriftens viktigste ressurs. Over tid har NEs ansatte tilegnet seg en unik kjennskap til hele verdikjeden, fra innregistrering av data til avgivelse av informasjon til sluttbruker. Det er de samme personene som har utviklet både de registreringssystemene som benyttes i tinglysingen, og de avgiversystemene som skal kommunisere med forhandlernes løsninger.

NEs tekniske miljø har ansvar for både drifts-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver. De nære sammenhengene mellom disse oppgavene gjør at NEs tekniske miljø både menneskelig og teknologisk fremstår som en enhet. Spesielt den teknologiske infrastrukturen og etablerte arkitekturmodell, med klientlag, presentasjonslag, tjenestelag, persistenslag m.v. utgjør i stor grad en helhet. En funksjonsforskyvning ett sted vil gjøre det påkrevd med store endringer andre steder, og det vil være ressurskrevende og være forbundet med risiko å bryte opp denne samhandlingen.

Det er NEs intensjon som dataformidler å bistå offentlige dataeiere og private selskaper som ønsker å verdiøke data, slik at NE på denne måten kan bidra til å realisere verdiskaping og legge til rette for lønnsom og konkurransedyktig industri. Så langt har NE lyktes godt med denne intensjonen. Leveransevolum og omsetning har økt for hvert år, noe som tyder på at markedet i stadig større utstrekning gjenbruker de offentlige data som NE formidler. Den økte gjenbruken har også gitt dataeierne midler til å oppdatere og kvalitetssikre sine data ytterligere. NEs dataformidling har i alle år vært basert på ikke-diskriminerende utlevering og priser, der lavere priser og høyere volum har vært et sentralt mål.

Helt siden Staten overtok NE i 1992 har selskapet gått med overskudd. Selskapet utbetaler 80 % av resultat etter finansposter og skatt i utbytte til eier. I 2008 hadde NE en omsetning på kr. 224 millioner og det ble betalt ut kr 10 780 137.- i utbytte. Ved årsskiftet 2008 / 2009 hadde NE 67 ansatte hvorav drøye 42 jobbet med IT-utvikling og IT-drift.

NE er omfattet av den nye offentleglova, og må derfor forholde seg til lovens regler for prising av offentlige data. Loven vil for NEs vedkommende kreve at de samlede inntektene ikke blir større enn de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene.

NE har i henhold til avtaler med Justisdepartementet enerett til distribusjon av informasjon fra Grunnboken samt matrikkeldata og nasjonale kartdata fra Statens kartverk. I tillegg har NE avtaler med Geovekst-samarbeidet, Norge digitalt-partnere, over halvparten av landets kommuner, boligbyggelag, energiverk og andre informasjonsleverandører. Disse avtalene bidrar til at NE som distributør kan tilby en sentralisert tilgjengeliggjøring av kart- og eiendomsinformasjon som forvaltes lokalt. Denne tilgjengeliggjøringen omfatter også viktige merkantile rutiner som bl.a. dekker samlet fakturering av bruk og økonomiske oppgjør med informasjonseierne.

NEs tekniske miljø har ansvar for både drifts- forvaltnings og utviklingsoppgaver. De nære sammenhengene mellom disse oppgavene gjør at NEs tekniske miljø både personalmessig og teknologisk fremstår som en enhet.

Det er en tett og løpende dialog mellom de ulike avdelingene i NE. Dette bidrar til viktige synergier, f.eks. vil utviklingsmiljøet effektivt kunne gjøres kjent med hvilke krav markedet stiller til nye systemløsninger. Det faktum at denne brede kompetansen har vært samlet i en

liten organisasjon, har i sin tur bidratt til at NE har kunnet løse alle tildelte oppgaver, herunder store IT-prosjekter, på en måte som sjelden eller aldri har avstedkommet negativ kritikk fra oppdragsgiver.

2.7.2 Litt om selskapsformen

NEs virksomhet har i alle år vært drevet i aksjeselskaps form. Staten v/ Justisdepartementet utøver sin myndighet gjennom generalforsamlingen og i samsvar med den til enhver tid gjeldende aksjelovgivning, herunder de særregler som gjelder for statsaksjeselskaper. Videre er det gitt føringer via utformingen av NEs vedtekter og via ulike stortingsvedtak, samt via avtaler som Justisdepartementet har inngått med NE.

I henhold til "Retningslinjer for forvaltning av statlige eierinteresser i Norsk Eiendomsinformasjon as under Justis- og politidepartementet" er ansvaret for forsvarlig forvaltning av Statens eierskap i NE delegert til statsråden i Justisdepartementet.

NE har i alle år hatt et profesjonelt styre, der faglig kompetanse hos styremedlemmene har vært et viktig kvalifikasjonskrav. Dette har vært en vellykket policy for NEs vedkommende, og styrets medlemmer utmerker seg med sin allsidige erfaringsbakgrunn fra både privat næringsliv og offentlig forvaltning.

I tillegg til fem generalforsamlingsvalgte styremedlemmer, består NEs styre også av to representanter valgt av og blant de ansatte. De to ansatterepresentantene ble første gang valgt i 2006, etter at NE passerte 50 ansatte.

Aksjeselskapsformen anses som en viktig premis for å forklare NEs leveringsdyktighet. Selskapsformen har gitt bl.a. følgende fortrinn for NE:

- Handlefrihet
- Raske beslutningsprosesser
- Fleksibilitet
- Selskapets virksomhet er ikke avhengig av statsbudsjettet

I tråd med § 3 i NEs vedtekter om at NE skal utføre oppgaver av samfunnsmessig betydning for å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av Grunnboken, har NE i tiden etter at Staten overtok eierskapet til selskapet gjennomført flere store IT-prosjekter på oppdrag fra Justisdepartementet. Det som kjennetegner alle prosjektene er at de er gjennomført til fastsatt tid, innenfor fastsatte økonomiske rammer og med den funksjonalitet og de krav til kvalitet som oppdragsgiver har forutsatt. En sentral premis for denne gjennomføringsevnen har vært den fleksibilitet og handlefrihet som aksjeselskapsformen har gitt NE.

2.7.3 Finansiering av de oppgaver NE utfører for Justisdepartementet

Justisdepartementet har ved flere anledninger kunnet pålegge NE å utføre større grunnboksrelaterte utviklingsarbeider uten at finansieringen av arbeidene har belastet statsbudsjettet. Finansieringen av disse oppgavene har i stedet vært overlatt til NE selv, i tillit til at NEs enerett til salg av informasjon fra Grunnboken vil kunne gi de inntekter som er påkrevet for å forestå finansieringen. I tillegg til at Justisdepartementet slipper å belaste statsbudsjettet, har tildelingen av utviklingsarbeider til NE kunnet skje uten at Justisdepartementet har måttet sette oppdragene ut på anbud.

På slutten av 1990-tallet ble rettsgyldigheten av en slik finansierings- og oppgavetildelingsmodell grundig evaluert. Bakgrunnen var det forestående Regin@-prosjektet. Dette prosjektet gikk ut på å utvikle et nytt registreringssystem for tinglysing av dokumenter i fast eiendom, og NE var tiltenkt å utvikle systemet på oppdrag fra Justisdepartementet.

Justisdepartementet valgte å forelegge problemstillingen for Nærings- og handelsdepartementet. NHD konkluderte i sitt brev datert 2. september 1999 at Justisdepartementet uhindret av norsk lov og EØS-regelverket kunne tildele NE utviklingsoppdrag (i dette tilfellet Regin@-prosjektet) uten å måtte gå veien om anbud. Regelverket var heller ikke i veien for den finansieringsmodell som ble benyttet.

For ordens skyld ble også en vurdering over samme tema innhentet fra det daværende Advokatfirmaet Føyen & Co ANS, som kom til samme konklusjon i notat datert 18. november 1998.

Til tross for senere endringer i regelverket om offentlige anskaffelser, er de relevante regelformuleringer og vurderingskriterier som saksforholdet ble vurdert opp mot i 1998-1999, holdt tilnærmet uendret i ettertid, slik at de samme prinsipper for tildeling av oppdrag til NE også vil ha gyldighet i dag.

2.7.4 Forholdet til regelverk som gjelder for offentligrettslige organer m.v.

Flere steder i lovverket gjelder det andre regler for offentligrettslige organer enn for øvrige rettssubjekter. Denne sondringen har særlig relevans for NE i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser, samt for EUs viderebruksdirektiv, herunder implementeringen av dette direktivet i ny offentleglov m/ forskrifter.

Ett av flere kumulative vilkår for å omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser er at virksomheten *ikke* er av forretningsmessig karakter.

NE drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper og deler av virksomheten skjer i konkurranse med andre aktører. For NEs vedkommende er det likevel lagt til grunn at eneretten til salg av informasjon fra Grunnboken er såpass sentral for NEs inntjening at virksomheten som helhet ikke kan defineres å være av forretningsmessig karakter i regelverkets forstand. Ettersom øvrige vilkår for å bli omfattet av regelverket er oppfylt, er det lagt til grunn at NE omfattes av anskaffelsesregelverket og følgelig er å anse som et offentligrettslig organ i tråd med regelverkets legaldefinisjon, ref. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2.

2.7.5 NEs oppgaver og funksjoner

2.7.5.1 Grunnboken

Grunnboken er landets viktigste realregister. En tidsriktig og stabil tilgjengeliggjøring av informasjon om hjemmel og heftelser på den enkelte eiendom er avgjørende for en fungerende tilgang på kreditt i samfunnet, ettersom en betydelig andel av kredittgivningen skjer mot sikkerhetsstillelse i fast eiendom. Dersom oppdatert grunnboksinformasjon ikke er tilgjengelig for finansinstitusjonene, vil deres utlånspolitikk påvirkes av denne usikkerheten, med de begrensninger dette innebærer for publikums tilgang på kreditt.

Tilsvarende er en rask og kontinuerlig oppdatering av tinglyst informasjon avgjørende for at Grunnboken fremstår som et tillitvekkende register over hva som er registrert av eierskap og heftelser til fast eiendom. Driften av Grunnboken er følgelig en samfunnskritisk funksjon.

2.7.5.2 Drift, forvaltning og videreutvikling av Grunnboken og tinglysningssystemet

Drift og forvaltning av tinglysningssystemene Regin@ fast eiendom og Regin@ boret, er et oppdrag som er regulert i avtale datert mellom Justisdepartementet og NE datert 24. juni 2005. Forvaltning omfatter feilretting av systemets data og programmer, samt utvikling av ny funksjonalitet. Partene avtaler årlig en fast ramme for forvaltning.

Driftsfunksjonene er spesifisert som serviceforpliktelser (SLA – Service Level Agreement) uten angitte begrensninger i ressursbruk av verken personell eller maskinutstyr. Eksempler på SLA er åpningstid, tilgjengelighet og responstid.

Viktige driftsfunksjoner er:

- Sørge for at servere for programmer og grunnboksdatabase er online med tilstrekkelig kapasitet i definert åpningstid
- Sørge for at datakommunikasjon mellom NE og SK er tilgjengelig med tilstrekkelig kapasitet for registrering av dokumenter og formidling av utskrifter
- Sørge for informasjonssikkerhet med beskyttelse av programmer og data mot kriminelle handlinger, uhell og manipulering
- Konvertering av data fra gammel grunnboksdatabase
- Kommunikasjon og dataflyt med andre databaser som bl.a. Folkeregisteret, Enhetsregisteret og GAB / matrikkelen
- Kommunikasjon og dataflyt med EDR for formidling av grunnboksinformasjon til markedet
- Sørge for at grunnboksutskrifter som bestilles via EDR og Infoland gjøres tilgjengelig hos tinglysingsmyndigheten

Regin@ er katastrofesikret, noe som er regulert i driftsavtalen mellom Justisdepartementet og NE.

2.7.5.3 Formidling av informasjon vedrørende fast eiendom og boret

Formidling av data fra Grunnboken er NEs viktigste distribusjonsoppgave, ettersom Grunnboken er landets viktigste realregister og NE er tildelt en enerett til å forestå formidlingen.

NE selger sine EDR-produkter hovedsaklig gjennom forhandlere. Disse kjenner i enda større grad enn NE sluttkundernes behov og hvordan sluttkundene bruker dataene som NE formidler. Markedsundersøkelser viser at det private næringsliv er en langt større bruker av grunnboksinformasjon enn det offentlige aktører er.

De største markedssegmentene er:

- Bank og forsikring
- Eiendomsmeglere
- Takstmenn
- Bygg- og anleggsnæringen
- Statlig forvaltning

- Kommunal forvaltning
- Media
- Kraft- og energiselskaper

Siden grunnboksinformasjonen er kompleks, skal forhandlernes løsninger mot EDR godkjennes av NE.

Statens kartverk og NE inngikk 21. desember 2006 en avtale som gir NE rett og plikt til å formidle informasjon fra matrikkelen..

Statens kartverk og NE inngikk i 2007 en rammeavtale om fremtidig driftssamarbeid. Nye samarbeid vil reguleres med bilag under denne rammeavtalen. Følgende bilag er allerede inngått:

- Katastrofesikring av Statens kartverks produktserver for kartdata
- Katastrofesikring av Statens kartverks database for N50-5000 kartdata
- Katastrofesikring av matrikkelen
- Disponering av Statens kartverks WEB-applikasjon for uthenting av kartdata

2.7.5.4 Formidling av nasjonale kartdata (Statens kartverks monopolinformasjon)

NE har ansvaret for å formidle Statens kartverks monopolinformasjon til brukere utenfor den offentlige forvaltningen, jf. St. meld. nr. 30 (2002-2003). Dette omfatter topografisk informasjon bearbeidet for målestokkområdene fra 1: 50.000 til 1: 5 000 000. Dataene foreligger på både vektor- og rasterformat, og dekker hele fastlands-Norge. NE formidler elektroniske datasett ut i markedet, og disse er delt inn i produktgruppene N50 – N5000 kartdata og N50 – N5000 vektordata.

I tillegg har NE ansvaret for lagerhold, trykking og salg av den nasjonale papirkartserien Norge 1: 50.000. I tillegg kommer Navn SSR og Online SSR tjenester og Grunnkretser.

2.7.5.5 Norge digitalt

Norge digitalt er et samarbeid mellom virksomheter som har ansvar for å fremskaffe stedfestet informasjon eller er store brukere av slik informasjon, jf. St. meld. nr. 30 (2002-2003).

Miljøverndepartementet har lagt til grunn at alle parter i Norge digitalt skal tillate at de data som de bidrar med i Norge digitalt, gjøres tilgjengelig for brukere som ikke deltar i samarbeidet, gjennom en felles formidlingstjeneste som iht. stortingsmeldingen skal driftes av NE. NE har valgt å tilpasse markedsplassen Infoland til dette formål.

2.7.5.6 Formidling av nasjonale vegdata

NE formidler nasjonale vegdata benevnt ELVEG og VBASE. Begge datasettene formidles iht. en ikke-eksklusiv avtale inngått med Statens kartverk og Statens vegvesen datert 6. juni 2006.

2.7.5.7 Geovekst (kommunale kartdata)

Geovekst er et nasjonalt samarbeid om etablering og forvaltning av kartdata. Dette samarbeidet ble formalisert i en avtale fra 1992 mellom følgende parter:

- KS
- Energibedriftenes Landsforening
- Statens kartverk
- Telenor
- Vegdirektoratet

Senere har en rekke andre aktører sluttet seg til samarbeidet.

Geovekst produserer ulike kartprodukter, herunder:

- FKB-data (Felles kartdatabase)
- Ortofoto
- DEK (digitale eiendomskart)

NE har iht. en avtale med Geovekst-samarbeidet datert 10. mars 2006 ervervet en ikke-eksklusiv rett til å formidle Geovekst-produktene for både kommersielle og ikke-kommersielle formål. Dette omfatter også en rett til å formidle "Norge i bilder", noe som utgjør en marginal del av NEs omsetning.

2.7.5.8 Rapporter / spesialrapporter

NE har inngått avtaler med ulike underleverandører om levering av rapporter og analyser knyttet til verditaksering av eiendommer, analyser av demografiske forhold, påleggsrapporter fra energiverk m.v. Disse rapportene er tilgjengeliggjort gjennom Infoland.

Gjennom Infoland tilbys også omsetningsrapporter for boligeiendommer i Norge som utarbeides av NE. Rapportene bygger på systematisk registrering av omsetningspriser og utroppspriser for boliger i alle landets fylker og kommuner. I tillegg registreres nøkkelinformasjon om de eiendommene som omsettes, og hvem som omsetter dem. Avisrapporten er en månedlig oversikt som inneholder omsetningsdata for eiendommer.

Rapporten produseres normalt pr. kommune og inneholder følgende dataelementer:

- Hjemmel / festeavtaler
- Eierandel
- Fellesarealer
- Bebyggd / ubebyggd
- Salgsverdi
- Omsetningstype
- Bruk av grunn
- Type bolig

Rapporten produseres og sendes direkte til sluttkunde (avisen) fra NE, og per i dag er det ca. 180 aviser som mottar avisrapporten månedlig. Avisrapporten ble tidligere formidlet via en forhandler, men fra 1. januar 2008 har NE selv overtatt ansvaret for relasjonen ut mot alle avisrapport-abonnementene.

Gjennom Infoland tilbys eiendomsmeglere og takstmenn også takstrapporter som er avholdt i løpet av siste seks måneder. Dette er et nyttig verktøy i forbindelse med taksering og eiendomsomsetning.

2.7.6 Formidlingskanaler

NE driver sin virksomhet basert på selvfinansiering, der salg av kart- og eiendomsdata finansierer NEs samlede virksomhet, inkludert avtalefaste driftsoppgaver. I mange år har NE for det alt vesentligste formidlet data gjennom et tilknyttet forhandlerapparat. Markedets økende behov for å innhente eiendomsinformasjon fra flere ulike

informasjonsleverandører (i samme sak) har imidlertid ført til at NE har måttet ta hensyn til dette behovet og tilby direkte-kundene "one stop shopping" gjennom NEs Infoland-løsning.

2.7.6.1 NEs forhandlerapparat

Forutsatt oppfyllelse av visse minstekrav til omsetning, samt tilfredsstillende av visse minimumsvilkår mht. forretningsmodell, kvalitetssystemer, kundebehandling m.v., kan hvem som helst bli forhandler for NE.

NE har ca. 30 aktive forhandlere som langt på vei konkurrerer om å tilby verdiøkende tjenester overfor de samme kundene. De seks største forhandlerne står for ca. 85 % av den delen av NEs omsetning som skjer via forhandlerapparatet. Disse seks er:

- D & B AS
- Ergo Group AS
- Lindorff AS
- EDB Business Partner AS
- Expenan AS (tidligere Creditinform AS)
- Fram Web AS

NEs ut-pris mot forhandlerne fastsettes av NE etter en forutgående drøftelse med dataeier. Tilsvarende blir alle prisendringer også diskutert med dataeier. Forhandlerne fastsetter sine priser fritt. Som en uforpliktende rettesnor for forhandlerens prisfastsettelse oppgir NE veiledende priser på en del produkter på sine hjemmesider.

2.7.6.2 Infoland

Infoland er NEs elektroniske markedsplass for formidling og fakturering av eiendomsinformasjon, kart og plandata. Kommunene (ca. 200), Statens kartverk, en rekke boligbyggelag, e-verk og andre informasjonsleverandører tilbyr sine produkter og tjenester gjennom Infoland.

Infoland ble utviklet og etablert av NE i 1999. Bakgrunnen var det profesjonelle markedets uttrykte ønske om en enklere tilgang til kart og plandata m.v. fra landets kommuner. Videre lå forholdene til rette for at store rasjonaliseringsgevinster kunne tas ut både på leverandørsiden og på kundesiden dersom informasjon fra Grunnboken, GAB og kommunene kunne innhentes på ett sted, i stedet for at kunden måtte forholde seg til over 200 ulike informasjonsleverandører og være bundet av disses åpningstider

Utviklingen av Infoland skjedde således innenfor rammene av de føringer som Justisdepartementet ga i sitt policybrev til NE av 15. juni 1995. I dette brevet ble NE pålagt en plikt til å sørge for *"utviklingstiltak som kan gi økt datakvalitet og bedre tjenester til brukerne av registrene."*

Infoland-konseptet innebærer i utgangspunktet at kunden forholder seg til NE direkte. I noen tilfeller har NE blitt kritisert for på denne måten å selge data i konkurranse med egne forhandlere. På den annen side har Justisdepartementet pålagt NE en kontraheringsplikt mht. salg av informasjon fra Grunnboken. NE er følgelig forpliktet til å opprettholde et tilbud til dem som av ulike årsaker ønsker å forholde seg til NE direkte fremfor å benytte en av NEs forhandlere.

Gjennom www.infoland.no kan enhver foreta elektronisk bestilling av alle de data som informasjonsleverandørene ønsker å formidle gjennom denne portalen.

For brukerne / kunden betyr dette en meget rasjonell "one stop shopping" som kan foretas uten å måtte forholde seg til flere aktører i de tilfeller informasjonen skal hentes fra flere kilder. Både informasjonsleverandørene (typisk kommunene) og NEs forhandlere er også svært fornøyd med at NEs produktkomponenter kan integreres i egne løsninger. Videre har sluttbrukerne satt stor pris på at Infoland-konseptet innebærer at kunden får en samlet fakturering uansett hvem som er eier av den informasjonen som leveres.

For informasjonsleverandørene oppleves også Infoland som en positiv nyvinning i forhold til tidligere tiders skranke- eller telefonbaserte distribusjonsmodell. De ca. 200 kommuner, inkludert storbyene, som så langt har valgt denne løsningen har opplevd at:

- Data leveres raskere enn før
- Pågangen over skranke i kommunen er kraftig redusert
- Systemet stimulerer til gjenbruk av offentlige data i langt større utstrekning enn det "over-skranke-løsningen" gjorde
- Bemanningsbehovet for leverandørene (bl.a. kommunene) er redusert

Alle Infoland-leverandører har inngått skriftlig avtale med NE som nærmere regulerer prinsippene for distribusjon gjennom denne kanalen. Infoland er ingen monopoltjeneste - leverandørene står fritt til å inngå tilsvarende avtaler med andre formidlere, og de fleste av de tilknyttede kommunene har valgt å opprettholde en skrankeløsning for publikum ved siden av.

Selv om ikke alle produkter forefinnes i et elektronisk format, kan all bestilling utføres elektronisk gjennom Infoland. De produkter som av en eller annen årsak ikke kan leveres i et elektronisk format sendes per post eller telefaks.

Infoland inneholder en service-standard som innebærer at kunden gis rabatt dersom leverandøren ikke leverer de bestilte produkter innen en avtalt frist. Denne rabattordningen administreres av NE.

For tiden tilbys det mange typer produkter til mange tusen brukere gjennom Infoland.

Fra 2007 har Infoland også åpnet for betaling med kort på internett. Det inngås ingen separat skriftlig avtale med kunder som velger denne løsningen, men kunden må bekrefte visse bruksbegrensninger m.v. (ved elektronisk avkryssing) før han får tilgang til den etterspurte informasjonen.

Infoland-leverandørene fastsetter selv prisene som NE må betale på de produkter som NEs formidler via NEs Infoland-løsning. NE fastsetter i sin tur sine priser i markedet, og sitter igjen med ca. 24 % av omsetningen. Der Infoland-konseptet er inkorporert i distribusjonsløsningen til en av NEs forhandlere, får disse 2-4 % rabatt.

Det er antatt at 60-70 % av Infoland-omsetningen skjer i form av at Infoland er integrert i forhandlernes løsninger.

I 2007 la NE til rette for at Infoland også kan integreres i kommunenes Infotorg-løsninger.

Etter avtale med Statens kartverk tilbyr NE partene i Norge digitalt tilgang til produktet "Norges Eiendommer", samt en egen tjeneste for tilgang til eieropplysninger. Disse tjenestene er gjort tilgjengelig for Norge digitalt-partene gjennom Infoland. NE leverer denne tjenesten inntil Statens kartverk har etablert tilsvarende tjenester fra matrikkelen.

2.7.7 *Merkantile rutiner*

NE har etablert systemer og systemløsninger for å håndtere brukere, avtaler, fakturagrunnlag, m.m. Disse systemene er delvis egenutviklet (LKS – Leverandør, Kundesystem) og delvis standardløsninger tilpasset NEs rolle og behov (Axapta økonomisystem, Super Office - CRM). Løpende overføres transaksjoner fra EDR og Infoland som grunnlag for fakturering.

Det er etablert en rutine for å hente statistikkgrunnlag fra EDR og Infoland en gang per time. Dette er grunnlag for å følge opp salg på daglig basis. I tillegg overføres månedlig detaljerte fakturaspesifikasjoner pr. kunde til NEs kundeportal. Kundene kan selv gå inn på portalen for å hente ut fakturagrunnlaget.

NE er inne i en prosess med å forbedre og videreutvikle alle de egne merkantile rutinene.

2.7.8 *Avtaler av sentral betydning for NEs virksomhet*

2.7.8.1 Grunnboken

Helt siden Grunnboken ble lagt over på elektronisk plattform (1988-1993) har NE hatt ansvar for drift, forvaltning, videreutvikling og avgivelse av informasjon fra (den elektroniske) Grunnboken. Dette ansvaret har vært hjemlet i avtaler inngått med Justisdepartementet. Avtalene har blitt fornyet flere ganger og har på det lengste hatt inntil fem års varighet.

Gjeldende avtale ("Avtale mellom Justisdepartementet og Norsk Eiendomsinformasjon as om drift, utvikling, utnyttelse og rettigheter til Grunnboken og Elektronisk Grunnbok") er datert 25. november 1999, og iht. bilag av 1. juli 2005 har avtalen varighet til 31. desember 2010. Etter denne dato blir avtalen automatisk fornyet for tre år av gangen dersom den ikke sies opp av en av partene med seks måneders skriftlig varsel før utløpet av avtalen.

Ekstrakter av denne avtalen er nedfelt også i forskrift om tinglysning § 20 og i § 1 i forskrift om betaling for visse utskrifter av tinglysningregistre.

Det eneste unntaket fra NEs enerett omhandler tinglysingsmyndighetens adgang til å utstede pantattester eller andre attesterte registerutskrifter fra Grunnboken mot gebyr, samt tinglysingsmyndighetens adgang til å gi muntlig informasjon uten gebyr. I nevnte avtale datert 25. november 1999 er dette formulert som følger i § 3-3 nr. 1 og 2:

- "1. Tinglysingskontorene har adgang til å utstede pantattester eller andre attesterte registerutskrifter fra EG mot gebyr. Tinglysingskontorene har også adgang til å gi muntlig informasjon uten gebyr.*
- 2. Utover det som følger av første ledd, har NE en enerett til, og en korresponderende plikt til å forestå salg og distribusjon av informasjon fra EG."*

I forbindelse med at NE i perioden 2001-2005 på oppdrag fra Justisdepartementet utviklet et nytt registreringssystem for tinglysing av dokumenter i fast eiendom (Regin@ fast eiendom), inngikk Justisdepartementet og NE 24. juni 2005 en driftsavtale som nærmere regulerer NEs driftsoppgaver forbundet med dette nye systemet. Denne avtalen er definert som en tilleggsavtale til ovennevnte avtale, og kan sies opp med seks måneders varsel. For øvrig er avtalens løpetid knyttet opp mot ovennevnte avtale.

NE betaler ingen royalty direkte til Justisdepartementet for tilgangen til Grunnboksopplysningene. På den annen side tar heller ikke NE betalt for drift og forvaltning av Grunnboksdatabasen. Det samme gjelder andre utviklingsoppdrag NE utfører på oppdrag fra Justisdepartementet.

2.7.8.2 Matrikkelen

Iht. avtale mellom Statens kartverk og NE datert 21. desember 2006 har NE en rett og plikt til å formidle informasjon fra matrikkelen.

Avtalen bruker ikke formuleringer som "enerett", men fremstår i realiteten likevel som en enerettsavtale. Ordlyden fra tidspunktet for avtaleinngåelse harmonerer ikke med forbudet mot enerettsavtaler som er inntatt i ny offentleglov. Avtalen skal uansett revideres nå når alle kommunene er konvertert fra GAB til matrikkelen. Nye avtaleforhandlinger er påbegynt.

2.7.8.3 Norge digitalt

NEs rolle som distributør av data fra Norge digitalt-partene til markedet utenfor Norge digitalt er hjemlet i avtale med Statens kartverk datert 5. januar 2004. Statens kartverk er sekretariat for Norge digitalt, og avtalen er forankret i St. meld. nr. 30 (2002-2003) juni 2003. I henhold til sin ordlyd løper avtalen inntil Stortinget eller annet bemyndiget organ beslutter en annen organisering av ansvaret for formidling av Statens kartverks monopolkartdata.

2.7.8.4 Statens kartverks monopolkartdata

NEs distribusjon av Statens kartverks monopolkartdata er hjemlet i avtale inngått mellom Statens kartverk og NE datert 5. januar 2004. Avtalen er forankret i St. meld. nr. 30 (2002-2003).

I henhold til avtalens ordlyd løper den inntil Stortinget eller annet bemyndiget organ beslutter en annen organisering av ansvaret for formidling av Statens kartverks monopolkartdata.

2.7.8.5 Nasjonale vegdata

NEs formidling av nasjonale vegdata (benevnt ELVEG og VBASE), skjer iht. en ikke-eksklusiv avtale inngått med Statens kartverk og Statens vegvesen datert 6. juni 2006. Avtalen har seks måneders oppsigelse.

2.7.8.6 Geovekst (Kommunale kartdata)

NE har iht. en avtale med Geovekst-samarbeidet datert 10. mars 2006 ervervet en ikke-eksklusiv rett til å formidle Geovekst-produktene for både kommersielle og ikke-kommersielle formål. Dette omfatter bl.a. følgende kartprodukter:

- FKB-data (Felles kartdatabase)
- Ortofoto
- DEK (digitale eiendomskart)

Avtalen kan sies opp med seks måneders varsel. Per dato er det ingen andre private aktører som formidler Geovekst-produktene, men kommunene kan selv forestå slik formidling.

2.7.8.7 Infoland

NE opererer med tre ulike standardavtaler i forbindelse med Infoland: Én leverandøravtale, én forhandleravtale og én kundeavtale. Leverandøravtalen kan sies opp med seks måneders varsel, forhandleravtalen med tre måneders varsel, mens kundeavtalen ikke har noen bindingstid.

Produkter kan også kjøpes gjennom Infoland ved bruk av kort-betaling. For disse tilfellene inngås ingen separat skriftlig avtale, men brukeren må krysse av elektronisk på at han er kjent med en del forhold, og aksepterer betingelser som det er relevant å innta før vedkommende gis tilgang til de respektive produkter.

2.7.9 Teknologisk infrastruktur

2.7.9.1 NEs teknologiske infrastruktur

For drift av alle NEs systemer, herunder drift av Grunnboken, har NE noen hundre servere samt lagringsenheter med noen titall terabyte (millioner megabyte), data og diverse nettverkselektronikk installert på fire ulike driftssteder i Bergens- og Oslo-området. Bruk av flere driftssteder er nødvendig for å sikre katastrofeberedskap. Ettersom tinglysingen og registreringen av borettslagsandeler utføres av Statens kartverk, og dette medfører omfattende daglig dataflyt og diverse driftssamarbeid, er det etablert en god og samordnet kommunikasjon med Statens kartverks installasjoner på Ringerike.

NEs installasjoner er knyttet sammen med høyhastighetssamband fra BaneTele og leide fiberkabler. Dette nettet betegnes for WAN (Wide Area Network). I hver av installasjonene er det etablert lokale nett som betegnes LAN (Local Area Network). Hele dette "intranettet i NE" er godt beskyttet fra omverden ved hjelp av en rekke avanserte teknologier. En effektiv og fleksibel kommunikasjon med NEs brukere, informasjonsleverandører og andre samarbeidspartnere må ta hensyn til det alvorlige sikkerhetsmessige trusselbildet som er knyttet til internett og andre eksterne nettverk.

Effektive sikkerhetsløsninger for å ivareta konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet for NEs informasjonssystemer er en av de største daglige driftsutfordringene NE står overfor.

2.7.9.2 Driftssamarbeid med Statens kartverk

Infrastrukturen i Statens kartverk og NE er bundet sammen med flere kommunikasjonslinjer. Det er flere årsaker til dette. Tinglysing i fast eiendom registreres hos Statens kartverk på Ringerike, og boretter registreres hos Statens kartverk i Ullensvang. Tinglysingssystemet med Grunnboken ligger som kjent hos NE i Bergen. Kartdata og matrikkel-data formidles også daglig over den tverrgående forbindelsen mellom Statens kartverk og NE. Statens kartverk har tjenester for Norge digitalt-partner som trenger oppslag i EDR. I tillegg har NE installert katastrofeløsninger for Matrikkelen og kartdatabaser i Statens kartverk. (NB! Per dato er dette kun avtalt og ennå ikke installert). Database-endringer for disse systemene overspilles daglig til NE. Ved en eventuell katastrofesituasjon i Statens kartverk vil katastrofeløsningene hos NE kunne overta disse operasjonene, og dette er en forpliktelse som Statens kartverk har inngått med partene i Norge digitalt.

2.7.9.3 Annen kommunikasjon med omverden

I tillegg er det etablert en rekke løsninger for annen ekstern kommunikasjon mellom NE og informasjonsleverandører, forhandlere og brukere. Dette dekker tilgang til NEs systemer,

mottak av data fra eksterne dataleverandører, samt en rekke dataflyter med andre offentlige registre (bl.a. Matrikkelen, Posten, Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Statens innkrevingsentral).

2.7.9.4 IT-drift / produksjon

NE har 07:00 – 00:00 som publisert åpningstid for de fleste online-systemer. Utenom dette kjøres øvrige produksjonsoppgaver, men online-systemene holdes tilgjengelig så sant det er praktisk mulig. Det kjøres produksjon døgntkontinuerlig hver dag hele året, ingen helg eller fridag unntatt.

Alle faste produksjonsoppgaver er definert og satt opp for automatisk kjøring ett år i forveien. Det kjøres overvåkning og feilvarsling på all infrastruktur og produksjonsprosesser. Det er ikke bemannet døgndrift, men etablert 4b vaktlag med utrykning ved feilvarsling. Dette fungerer greit og omverden opplever stabil og god drift hos NE.

På kvelds-, natt- og helgetid kjøres i hovedsak vedlikehold av infrastruktur, applikasjoner og databaser, backup av data, dataflyt mellom mange offentlige registre, store dataleveranser og statistikker.

2.7.9.5 Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet er beskyttelse av informasjon, systemer og tjenester mot kriminelle handlinger, uhell og manipulering, slik at sannsynligheten og konsekvensen av slike hendelser minimaliseres. Trusselbildene er omfattende og endrer seg i stadig høyere tempo. NE har derfor gjennom lang tid etablert en god praksis med dokumentasjon og løsninger på en rekke sikkerhetsområder. Sikkerhetsarbeidene er gjennomført med basis i prinsippene i bl.a. ISO 17799/27001 og personopplysningsloven.

Bruk av kompliserte sikkerhetsverktøy, herunder virusfiltre, brannvegger, innbruddsdeteksjon, sniffere, spamfiltre m.v., er dessverre blitt nødvendige, kostbare og kunnskapskrevende onder. Det er få som liker dette og enda færre som forstår hvordan det hele fungerer. NE har ansatte som både forstår utfordringene og finner det interessant å jobbe med dem, slik at tinglysingen som samfunnskritisk funksjon kan driftes innenfor rammene av et akseptabelt risikobilde, og med stabil tilgjengelighet til de tinglyste data.

2.7.10 Økonomiske forhold

2.7.10.1 Overordnede økonomiske premisser for NEs virksomhet

I policybrev fra Justisdepartementet er det fastslått at alle investeringer skal finansieres av NEs egne midler, og at NE forøvrig alltid skal opptre med lav risikoprofil. I § 8 i NEs vedtekter er det bestemt at NE ikke kan ta opp lån på annen måte enn ved ordinær kassekreditt.

Med hensyn til distribusjon av data fra Grunnboken, er det i avtalen mellom Justisdepartementet og NE datert 25. november 1999 lagt til grunn at NE kan ta betalt for grunnboksinformasjonen. Dette følger forutsetningsvis av formålkapitlet i avtalen, ref. nedenstående sitat hentet fra avtalens § 2-1 nr. 1:

”Formålet med denne avtale er å:

c) gi NE enerett og plikt til salg og distribusjon av informasjon fra EG

d) sikre at NE som forvalter av en enerett, skal ha som mål å holde lave priser på de tjenester som involverer omsetning av informasjon fra EG.”

I forskrift 3. november 1995 nr. 875 om tinglysing er NEs rett til å ta betalt for grunnboksdata kodifisert i § 20, 5. ledd:

”Norsk Eiendomsinformasjon as kan mot vederlag gi ubekreftede utskrifter og andre papirutskrifter enn nevnt i de foregående ledd, og inngå avtale med brukere om direkte oppslag mot den sentrale grunnbokdatabasen. Departementet kan kreve å få seg forelagt til godkjenning oppsettet for alle slike utskrifter.”

I forskrift 29. juni 1989 nr. 526 om betaling for visse utskrifter av tinglysingsregistrene er også retten til å ta betalt nedfelt. Forskriftens § 1 har følgende ordlyd:

”§ 1. Distribusjon og salg av informasjon fra grunnbok

Norsk Eiendomsinformasjon as er gitt enerett til distribusjon og salg av informasjon direkte fra den sentrale database over grunnboken.

Betalingen for direkte oppslag fra terminaler i databasen og for andre utskrifter enn pantattester (jf. § 21 annet ledd og § 23 første ledd i lov om rettsgebyr), fastsettes av styret i Norsk Eiendomsinformasjon as. Det samme gjelder også om utskriften formidles i annen form enn som papirutskrift. Inntektene tilfaller Norsk Eiendomsinformasjon as.”

NE ble omfattet av den nye offentlighetsloven fra 2009-01-01. Loven inneholder ufravikelige regler for NEs prisfastsettelse, og disse reglene får anvendelse for alle de informasjonsprodukter NE formidler, herunder de produkter som NE selger i konkurranse med andre aktører. Loven krever at NEs prisfastsettelse må ligge innenfor rammen av de faktiske kostnader NE har hatt til innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene.

2.7.10.2 Prinsipper lagt til grunn for NEs prissetting

Det følger av § 1 i forskrift om betaling for visse utskrifter av tinglysingsregistrene at det er styret i NE som fastsetter prisene på salg av data som stammer fra Grunnboken. Videre følger det av formålskapittelet i avtalen med Justisdepartementet av 25. november 1999 at NE skal ha som mål å holde lave priser på de tjenester som involverer omsetning av informasjon fra Elektronisk Grunnbok. I brev fra Justisdepartementet av 15. juni 1995 er det også fokus rettet mot at NE kontinuerlig bør vurdere prisreduksjon på selskapets produkter.

Hensyntatt at andre dataeiere har signalisert tilsvarende ønsker, praktiserer NE en prispolitikk som er basert på følgende prinsipper for alle selskapets produkter:

- Ikke-diskriminerende distribusjon og prising.
- Ingen prisregulering fra dataeier.
- Tilbakebetaling til dataeierne.
- Politisk akseptable priser.
- Stimulere til gjenbruk av data og verdiøkende tjenester.
- Mål: Lavere priser - høyere volum.

NE har langt på vei lyktes med ambisjonen om å stimulere til økt bruk av grunnboksdata gjennom lavere priser.

Fra og med 2009-01-01 følger NE også offentlighetslovens regler for prisfastsettelse, noe som er innarbeidet i budsjettet for 2009.

2.7.10.3 Utbetaling av utbytte

I policybrev fra Justisdepartementet av 15. juni 1995 er det sagt at det er ønskelig at NE utbetaler utbytte, forutsatt at den økonomiske utviklingen og behovet for egenkapital til investeringer i EG / GAB tilsier det. Det ble tatt ut utbytte første gang for regnskapsåret 1994 med kr. 7 mill.

Utbyttepolitikken ble endret fra og med regnskapsåret 1998 ved at det skal fastsettes til 80 % av resultat etter finansposter og skatt. For regnskapsåret 2008 ble det betalt i overkant av 10 mill. kr. i utbytte.

Utbytte utbetales til Staten v/ Finansdepartementet.

2.7.10.4 Nærmere om omsetning og lønnsomhet på de ulike segmenter

NEs totale omsetning i 2008 var kr. 224 millioner. Omsetningen fordeler seg som følger på de ulike segmenter:

Grunnboksrelatert informasjon	Ca. kr. 100 000 000,-
GAB-informasjon	Ca. kr. 16 000 000,-
Kart- og vegdata	Ca. kr. 26 000 000,-
Ekstern informasjon (fra kommuner, boligbyggelag m.v.)	Ca. kr. 72 000 000,-
Andre inntekter (godtgjørelse for drift av GAB, EULIS, m.v.)	Ca. kr. 10 000 000,-
Total omsetning	Kr. 224 000 000,-

Som det fremgår av tabellen utgjorde salg av informasjon fra Grunnboken ca. 45 % av NEs samlede inntekter i 2008.

NEs samlede økonomi er god, og dette har ført til at selskapet i en årrekke har kunnet redusere prisene i takt med en øket omsetning. Prisreduksjonene har vært tilpasset en ambisjon om et beskjedent overskudd på NEs samlede virksomhet

Per utløpet av 2008 gikk alle NEs virksomhetsområder i pluss, dersom en holder utviklingskostnader uten om.

Ettersom NE drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper vil etablering av nye virksomhetsområder, samt utvikling og produksjonssetting av nye distribusjonskanaler vanskelig kunne forventes å gi økonomisk overskudd fra dag 1.

NE tilstreber at alle segmenter skal gå med overskudd, både inndelt etter produkt og etter formidlingskanal.

3 RETTSLIGE RAMMEBETINGELSER FOR ORGANISERINGEN AV TINGLYSING

3.1 Innledning

I dette kapittelet redegjøres det for de rettslige rammebetingelsene for organiseringen av tinglysningen.

De rettslige rammebetingelsene for organisering av tinglysningen omfatter for det første reglene om hva som kan tinglyses, hvordan tinglysing skjer, og reguleringen av grunnbokens troverdighet. Disse bestemmelsene blir imidlertid ikke behandlet nærmere i det følgende. For det andre omfatter rammebetingelsene reglene om hvordan en kan organisere drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet. Disse vil bli gjenstand for nærmere behandling i dette kapittelet. Sentralt regelverk på dette området er bl.a. anskaffelsesreglene og statsstøttebestemmelsene.

For det tredje inngår reglene om avgivelse av grunnboksinformasjon og samlet eiendomsinformasjon, som også vil bli nærmere behandlet i dette kapitlet. Dette gjelder dels regelverket som regulerer rett og plikt til innsyn og utlevering av informasjonen, og dels regelverket som oppstiller betingelser og vilkår for hvordan dette skal skje. Det vil også bli gitt en kort oversikt over regelverk som kan få betydning for organiseringen av formidling og avgivelse av eiendomsinformasjon.

3.2 Tilgang til eiendomsinformasjon

Nedenfor vil det bli gitt en beskrivelse og redegjørelse for det regelverket som regulerer tilgang til eiendomsinformasjon. Dette omfatter ikke bare retten til å få tilgang til opplysningene, men også på hvilke vilkår dette skal eller kan skje. De rettslige rammebetingelsene på dette området får bl.a. betydning for hvordan man kan organisere dette, finansieringsmuligheter mv.

I det følgende vil det først bli gitt en redegjørelse for borgernes adgang til å få tilgang til grunnboksinformasjon og eiendomsinformasjon, og hvilke begrensninger som gjelder for dette. Dette reguleres dels i offentleglova og personopplysningsloven, og dels i det en kan kalle spesiallovene om den enkelte informasjonstype, først og fremst tinglysingsloven og matrikkelloven.

Dernest følger en redegjørelse for adgangen til å oppstille for å gi innsyn i og/eller tilgang til informasjonen, bl.a. adgangen til å ta betalt for grunnboksinformasjon og eiendomsinformasjon.

Lovene benytter til dels ulike begreper om det å få tilgang til informasjon. I det følgende benyttes begrepet innsyn ved omtalen av offentleglovas bestemmelser, mens det ved omtalen av de øvrige lovene benyttes tilgang til informasjon som et fellesbegrep, med mindre annet fremgår. Med tilgang til informasjon menes således både innsyn, formidling, utlevering og avgivelse av informasjon, både i form av opplysninger og dokumenter.

3.3 Innsyn etter offentleglovas bestemmelser

3.3.1 Innledning – generelt om loven

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, offentleglova, av 19.05.2006, regulerer allmennhetens rett til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet, og avløser lov av 19.06.1970 om offentlighet i forvaltningen. Offentleglovas bestemmelser utdypes i forskrift av 17.10.2008 nr. 1119, heretter omtalt som offentlegforskrifta.

Offentleglovas utgangspunkt er at allmennheten har rett til innsyn i alle saksdokumenter i offentlig virksomhet, med mindre det er hjemmel for å nekte innsyn, enten i dokumentet som sådan eller i opplysninger som dokumentet inneholder, offentleglova § 3. Etter § lovens § 11 er det også en plikt til å vurdere meroffentlighet i de tilfeller der det er hjemmel for å unnta et dokument eller informasjon fra offentlighet. Videre fremgår det av lovens § 8 første ledd at innsyn som hovedregel skal være gratis, med mindre det er hjemmel for å kreve betaling. Slik hjemmel finnes i lovens § 8 andre og tredje ledd, og forskriftens § 4.

Et annet viktig element i loven, er prinsippet om likeverdig behandling, jf lovens § 6 første ledd. Dette innebærer for det første at sammenlignbare innsynskrav skal vurderes likt, både når det gjelder spørsmålet om å unnta fra offentlighet, spørsmålet om meroffentlighet, spørsmålet om det kan tas betalt for informasjonen, og på hvilken måte innsyn gis. Prinsippet om likebehandling innebærer også at det som utgangspunkt er forbudt å tildele noen en enerett til tilgang på informasjon som det er innsynsrett i etter offentleglova eller annen lovgivning.

Offentleglova gjennomfører EU-direktivet 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, viderebruksdirektivet, i norsk rett. Virkeområdet til viderebruksdirektivet er angitt i artikkel 1 og 2. Artikkel 1 angir at dokument som "offentlige styresmakter" holder, omfattes av direktivet. Hva som menes med offentlige styresmakter er angitt i artikkel 2, og det følger av artikkel 2 nr. 1 at dette er "staten, regionale eller lokale myndigheter, offentligrettslige organer og sammenslutninger dannet av en eller flere slike myndigheter eller offentligrettslige organer." Det følger videre at artikkel 2 nr. 2 at et offentligrettslig organ er

"ethvert organ som

a) er opprettet særlig med det formål å oppfylle behov i allmennhetens interesse som ikke er av industriell eller kommersiell art, og

b) som er en juridisk person, og

c) som er finansiert hovedsakelig av statlige, regionale eller lokale myndigheter, eller andre offentligrettslige organer, eller som er underlagt slike organers administrative kontroll, eller som har et administrasjonsorgan, ledelsesorgan eller kontrollorgan der mer enn halvparten av medlemmene er utpekt av statlige, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer"

Viderebruksdirektivet har imidlertid et videre virkeområde enn offentleglovas bestemmelser om innsyn i saksdokumenter i offentlig virksomhet. Dette fører til at de av offentleglovas bestemmelser som gjennomfører viderebruksdirektivet, har et videre anvendelsesområde enn det som fremgår av bestemmelsen i offentleglovas § 2 med tilhørende forskrift, jf offl. § 2 siste ledd. Dette gjelder bestemmelsene i offentleglovas § 6, § 7 annet ledd, § 8 tredje ledd tredje punkt, § 8 fjerde og femte ledd, § 30 første ledd tredje punkt og annet ledd, som blant annet gjelder likebehandling, pristak og klage. Disse bestemmelsene vil gjelde for saksforhold og

Utredningen om tinglysningens fremtid

virksomheter som ikke omfattes av innsynsretten etter offentliglova, men som omfattes av viderebruksdirektivets bestemmelser.

3.3.2 *Offentliglovas virkeområde*

Offentliglovas § 2 og forskriftens §§ 1 til 3 angir hvilke organer som omfattes av loven. Dette gjelder for det første staten, kommuner og fylkeskommuner, noe som også omfatter institusjoner og virksomheter som er en del av den statlige, kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen.

Dernest fastsettes det i lovens § 2 første ledd bokstavene c og d, at selvstendige rettssubjekter som det offentlige har en dominerende påvirkning på, enten i kraft av eierandel som omfatter mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller som gir rett til å utpeke mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Disse selvstendige rettssubjektene er imidlertid likevel ikke omfattet dersom de hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med, og på samme vilkår som, private næringsdrivende, lovens § 2 annet ledd.

Private rettssubjekter uten tilknytning til stat eller kommune omfattes ikke av offentliglova. Dersom slike rettssubjekter er tillagt myndighet til å fatte enkeltvedtak eller fastsette forskrift, vil imidlertid den delen av virksomheten omfattes av offentliglovas bestemmelser, jf offl. § 2 første ledd bokstav b.

Når det gjelder aktørene innen eiendomsinformasjon, vil det være slik at Tinglysingsmyndigheten vil være omfattet av offentliglova i egenskap av å være virksomhet som er del av statlig forvaltning. Tilsvarende gjelder for Statens Kartverk, samt kommuner og fylkeskommuner som avgir/fører informasjon til/i matrikkelen.

Norsk Eiendomsinformasjon as (NE) er et heleid statlig aksjeselskap, som har enerett til å formidle grunnboksinformasjon. NE kan dermed ikke sies å hovedsakelig drive næringsvirksomhet i konkurranse og på samme vilkår som private. Dagens organisering av avgivelse av grunnboksinformasjon innebærer at også NE omfattes av offentliglova, jf lovens § 2 første ledd bokstav c.

Konsekvensen av at Statens Kartverk, herunder tinglysingsmyndigheten, og NE omfattes av offentliglova, er bl.a. at allmennheten har rett til innsyn i alle saksdokumentene i disse organene, med mindre det er hjemmel for å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet.

3.3.3 *Hva det gis innsyn i etter offentliglova*

Offentliglova gir enhver rett til innsyn, jf begrepet "alle" i lovens § 3 andre punkt. Retten til innsyn er knyttet til dokumenter, nærmere bestemt saksdokumenter for organet, samt journal og lignende register, jf lovens § 3.

Begrepet saksdokument er definert i lovens § 4, annet og tredje ledd. Av denne fremgår det for det første at dokumentbegrepet er teknologinøytralt. Dette innebærer at innsynsretten ikke avhenger av hvordan informasjonen er lagret eller hvordan den kommer til uttrykk. Informasjonsbæreren er med andre ord uten betydning for innsynsretten.

Utredningen om tinglysings fremtid

Dernest er saksdokument angitt til å være dokument som etter sitt innhold gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til det aktuelle organet. Det er således ikke noe krav til at dokumentet skal ha tilknytning til en konkret sak som organet behandler, det er tilstrekkelig at dokumentets innhold er av en slik art at det faller innenfor organets virksomhets- eller ansvarsområde.

For det tredje angir lovens § 4 når et dokument regnes som et saksdokument for organet. Dokumenter som mottas utenfra, anses for å være saksdokumenter for organet når de har kommet inn til eller er lagt frem for organet. Dokumenter som organet selv utarbeider, anses som saksdokumenter fra det tidspunkt de er sendt ut av organet, selv om de ikke er mottatt av adressaten. Dersom dokumentet ikke skal sendes ut, anses det som saksdokument fra det tidspunkt det er ferdigstilt.

Dette vil bl.a. medføre at dokumenter som kommer inn til Statens kartverk tinglysingen for registrering i Grunnboken, etter definisjonen i offentleglovas § 4 må anses som et saksdokument som allmennheten har rett til innsyn i. Det samme vil en trolig måtte anta når det gjelder bl.a. de tinglyste dokumenter som er påstemplet attest for tinglysing, jf. tinglysingslovens § 11 første ledd, jf. tinglysingsforskriften § 17 første ledd. Offentleglovas angivelse av saksdokument vil trolig også omfatte pantattester¹ og fullstendige utskrifter fra registeret som angitt i tinglysingsforskriftens § 17 femte ledd. Disse innsynsreglene må imidlertid avstemmes/harmoniseres med tinglysingslovens og tinglysingsforskriftens egne regler om innsyn og utlevering, og dette vil bli drøftet nærmere i pkt 4 i dette kapitlet.

Det følger av lovens § 9 og 10 at innsynsretten også omfatter innsyn i sammenstilling av opplysninger som er lagret elektronisk i databasene til organet, og innsyn i journal ført i medhold av arkivlovens bestemmelser.

Det er et spørsmål om bestemmelsen om retten til innsyn i sammenstilling av opplysninger som er lagret elektronisk i databasene til organet, også omfatter Grunnboken, og ikke bare postjournal eller lignende hos Statens kartverk tinglysingen. Det synes nærliggende å anta at Grunnboken, som i realiteten er en elektronisk sammenstilling av de rettsvernsregistreringer som Statens kartverk tinglysingen gjør, må anses for å være en slik sammenstilling. På den annen side kan det hevdes at innsynsretten i så fall ikke går lengre enn det som følger av tinglysingslovens bestemmelser om rett til utskrift av registreringer, og ikke pålegger Statens kartverk tinglysingen noen plikt til å utarbeide andre sammenstillinger enn det som tinglysingsloven gir anvisning på. Spørsmålet blir nærmere handlet under pkt 3.4.

3.3.4 Unntak fra retten til innsyn etter offentleglova

Kapittel 3 i offentleglova inneholder bestemmelsene om adgang til å gjøre unntak fra innsynsretten.

Etter lovens § 13 skal organet unnta opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, fra offentlighet. Plikten til å unnta fra offentlighet relaterer seg til opplysninger, hvilket innebærer at resten av dokumentet som hovedregel vil være offentlig, med mindre vilkårene for å unnta fra offentlighet er til stede. I tillegg følger det av lovens § 12 at resten av

¹ Ved tinglysing av panteobligasjoner og skadesløsbrev skjer anmerking om tinglysing ved særskilt utskrift (pantattest) fra den sentrale databasen av registeret, jf. tinglysingslovens § 11 tredje ledd og tinglysingsforskriften § 17 fjerde ledd.

dokumentet kan unntas dersom den resterende informasjonen vil gi et misvisende bilde av innholdet, det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut den eller de deler av dokumentet som er offentlig, eller dersom opplysningene som er unntatt offentlighet utgjør de vesentligste delene av dokumentet.

I lovens § 14 til og med § 26 er det gitt bestemmelser som gir adgang til å unnta fra dokumenter eller opplysninger fra offentlighet, under gitte forutsetninger og på bestemte vilkår. I de tilfeller der vilkårene for å benytte seg av adgangen til å unnta fra offentlighet er tilstede, har organet etter § 11 en plikt til å vurdere meroffentlighet. Bestemmelsene blir ikke nærmere behandlet i det følgende.

3.4 Tilgang til informasjon etter tinglysingsloven

3.4.1 Innledning

I tillegg til offentleglovas bestemmelser om innsyn, finnes det bestemmelser om rett til tilgang til grunnboksinformasjon i lov om tinglysing av 7. juni 1935 (tinglysingsloven) med forskrift.

Tinglysingslovens § 38 gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om gjennomføring av tinglysingsloven, herunder om hvordan publikum skal ha adgang til registrenes opplysninger. Slike bestemmelser er fastsatt i tinglysingsforskriftens §§ 20 til 25.

I tinglysingsforskriftens gis det ett regelsett om tilgang til grunnboksinformasjon til den som søker opplysninger som gjelder en selv eller egen eiendom, og ett regelsett tilgang til grunnboksinformasjon som gjelder for enhver. I tillegg er det gitt særlige bestemmelser garantiansvar for staten for grunnboksinformasjon som gis på en bestemt måte, tinglysingslovens § 35 jf § 11.

3.4.2 Tinglysingsattest med garantiansvar for staten

Tinglysingslovens § 11, sammenholdt med tinglysingsforskriften og blankettforskriften, pålegger tinglysingsmyndigheten å utferdige en tinglysingsattest, der det skal fremgå hvilke dokumenter som er tinglyst. Ved tinglysing av pantobligasjon eller skadesløsbrev, skal det i tinglysingsattesten gis attest om panterett som er tinglyst samme dag eller tidligere og om andre tinglyste heftesler som etter sin art og sitt omfang antas å redusere panterettens dekningsmulighet, tinglysingslovens § 11 annet ledd.

Det nærmere innholdet av disse attestene er fastsatt i tinglysingsforskriftens § 17, der det bl.a. fremgår at tinglysingsattest gis i form av påtegning på det tinglyste dokumentet. Påtegningen skal attestere at dokumentet er tinglyst, på hvilken dato og under hvilket registreringsnummer. Pantattester skal etter forskriftens § 17 tredje ledd gis ved særskilt utskrift fra den sentrale databasen i registeret, og den skal gis som en originalattest.

I motsetning til det som gjelder for annen grunnboksinformasjon, har staten det en kan kalle et garantiansvar for bekreftede tinglysings- og pantattester. Dette fremgår av tinglysingslovens § 35 første ledd bokstav a, der det heter at den som uforskyldt lider tap som følge av at hun har stolt på en tinglysingsattest eller pantattest, rett til erstatning fra staten.

Utredningen om tinglysingslovens fremtid

Pant- og tinglysingsattester vil trolig måtte anses som omfattet av innsynsretten etter offentleglova fordi de er saksdokumenter for tinglysingsmyndigheten, jf det som er sagt ovenfor i pkt. 3.3.3 i dette kapitlet. Dette selv om det kanskje kan hevdes at disse attestene har mer karakter av å være en slags forsikringsdokumenter, idet en vil få samme tilgang til informasjonen ved en grunnboksutskrift, men da uten den statlige garantien som følger av tinglysingslovens § 35.

3.4.3 Enhvers rett til grunnboksinformasjon

3.4.3.1 Grunnboksinformasjon fra tinglysingsmyndigheten

Etter tinglysingsforskriftens § 20, fastsatt med hjemmel bl.a. i tinglysingslovens § 38, har enhver rett til å få informasjon fra grunnboken, i form av grunnboksutskrift, pantattest eller fotokopi av registrert dokument ved tinglysingsmyndigheten. Disse dokumentene fås fra tinglysingsmyndigheten.

Grunnboksutskrift er etter forskriftens § 20 annet ledd første ledd første punkt en fullstendig utskrift over registerenheten. Etter § 20 annet ledd annet punkt er det adgang til å begrense utskriften til å bare omfatte en av flere hjemmelshavere eller en særskilt rettighet. Etter tredje punkt er det adgang til å gi opplysninger om eiendommens areal summarisk, med mindre det uttrykkelig er bedt om at disse spesifiseres.

Pantattester skal etter forskriftens § 20 tredje ledd kun omfatte de heftelser som etter tinglysingslovens § 11 tredje ledd skal anmerkes i en tinglysingsattest. Utskriften kan begrenses til å gjelde en av flere hjemmelshavere, og vil ikke inneholde opplysninger om fradelinger, sammenføringer eller opprettede festeeiendommer

Både grunnboksutskriften og pantattesten skal hentes ut av den sentrale grunnbokdatabasen, forskriftens § 20 fjerde ledd. Det er adgang til å utelate informasjon som ikke har betydning for det som er tinglyst, og utskriften skal signeres av registerfører eller på annen måte angi at det er et originaldokument.

Grunnboksutskrift, pantattest og fotokopi av registrert dokument utleveres fra tinglysingsmyndigheten. Gjeldende betalingsbestemmelser for dette blir behandlet i pkt. 3.7.2.3.

I tillegg til informasjon i form av utskrifter, formidler tinglysingsmyndigheten også informasjon pr telefon og e-post via kundesenteret.

3.4.3.2 Grunnboksinformasjon fra Norsk Eiendomsinformasjon as

Etter tinglysingsforskriftens § 20 femte ledd kan Norsk eiendomsinformasjon as gi ubekreftede utskrifter (dvs. grunnboksutskrift, pantattester mv) og andre papirutskrifter enn de som er nevnt i § 20 første til fjerde ledd. Det er videre fastsatt at NE kan kreve vederlag for slik utlevering.

I avtale inngått mellom Justisdepartementet og NE av 25. november 1999, er NE gitt enerett til slik formidling av grunnboksinformasjon. Denne avtalen har i § 9-2 en klausul om automatisk fornyelse for tre år av gangen, dersom ingen av partene skriftlig har sagt den opp senest seks måneder før utløpet av avtaleperioden. Avtalen ble siste gang fornyet i 2007, med utløp 31.12.2010.

NE er pålagt en kontraheringsplikt, i den forstand at alle og enhver har rett til å kjøpe grunnboksinformasjon direkte fra selskapet, uavhengig av NEs organisering av formidlingen.

Når det gjelder beskrivelsen av hvordan NE formidler grunnboksinformasjonen, vises det til beskrivelsen i pkt 2.7.

3.4.4 Rett til grunnboksinformasjon om seg selv

Etter tinglysingsforskriftens § 23 har enhver rett til å få vite hva som finnes om en selv i grunnboksdatabasene. Slik henvendelse rettes til tinglysingsmyndighetene, som er forpliktet til å svare snarest og senest innen 6 uker fra mottak av henvendelsen. Dersom henvendelsen skjer ved personlig oppmøte, skal svar gis straks. Retten til informasjon om seg selv etter forskriftens § 23 kommer i tillegg til bestemmelsen i forskriftens § 20 om enhvers tilgang til grunnboksinformasjon

Innsyn i opplysninger om hva som finnes om en selv i grunnboksdatabasene skal gis skriftlig, med mindre den som ber om innsyn har samtykket til å få innsyn på annen måte. Den skriftlige tilbakemeldingen er imidlertid begrenset til å omfatte de enkelte registernumre der en selv er oppgitt som hjemmelshaver.

Det følger direkte av forskriftens § 23, 2. ledd at dersom en ønsker å få opplysningene ved ordinær utskrift av grunnboken, er dette å betrakte som en anmodning om pantattest, noe som bl.a. innebærer at det må betales for informasjonen. Gjeldende betalingsbestemmelser vil bli nærmere behandlet i pkt. 3.7.2.3 i dette kapitlet.

3.5 Tilgang til eiendomsinformasjon etter annen lovgivning

3.5.1 Matrikkellova

3.5.1.1 Innledning

Lov om eignedomsregistrering av 17. juni 2005 (matrikkellova) med forskrift, regulerer tilgang til informasjon som finnes i matrikkelen, og disse reglene vil kort bli omtalt nedenfor. Loven skal tre i kraft fra 01.01.2010, og skal suppleres med forskrift, men denne er p.t. ikke fastsatt. Fordi hensynet til samlet eiendomsinformasjon er sentralt ved vurderingen av organiseringen av tinglysingens fremtid, velger vi likevel kort å redegjøre for lovens bestemmelser om tilgang til informasjon.

Formålet med loven er etter § 1 å sikre tilgang til viktige eiendomsopplysninger, ved at det blir ført et pålitelig og ensartet register over alle faste eiendommer i landet, og ved at grenser og eiendomsforhold blir klarlagte. Registeret over faste eiendommer omtales som matrikkelen, og omfatter fast eiendom, bygninger, bosteder og adresser, jf lovens § 3 bokstav a og § 4.

Bestemmelsene om tilgang til matrikkelinformasjon er fastsatt i lovens kapittel 6, som også gir hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere bestemmelser. I motsetning til offentleglova, skiller matrikkelloven mellom innsyn i og utlevering av matrikkelinformasjon. Dette fordi en del av informasjonen i matrikkelen knyttet til eiendom eid av privatpersoner, anses som personopplysninger, jf Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) kap. 30.3.2. Matrikkellovens innsynsbegrep er snevrere enn offentleglovas og tinglysingslovens, og går i all hovedsak ut på at en har rett til å

få tilgang til opplysninger med tilknytning til egen eiendom eller bosted. Matrikkellovens innsynsbegrep bygger i hovedsak på innsynsbegrepet i personopplysningsloven, men har en noe videre definisjon av innsynsbegrepet. Blant annet har også foretak, som ikke omfattes av personopplysningslovens regler, rett til innsyn i opplysninger om egen eiendom etter matrikkellovens bestemmelser.

3.5.1.2 Innsyn i matrikkelinformasjon

Etter matrikkellovens § 29 har alle rett til innsyn i matrikkelen. Det fremgår av forarbeidene² til matrikkellova at innsynsretten omfatter rett til innsyn i informasjon en bestemt eiendom, herunder også flere matrikkelenheter, dersom de til sammen utgjør det som etter matrikkellovens bestemmelser anses som en samlet fast eiendom. I tillegg har enhver rett til å få informasjon om alle sider av matrikkelen, herunder informasjon om innhold, drift, føring, bruk, lovgrunnlag og hvem som er ansvarlig for behandlingen.

Både Statens Kartverk og kommunen skal på forespørsel gjøre matrikkelinformasjon tilgjengelig. Bestemmelsen gir videre departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om dette i forskrift. Forskrifter er under utarbeidelse.

3.5.1.3 Utlevering av opplysninger fra matrikkelen

Lovens § 30 regulerer enhvers rett til å få utlevert matrikkelinformasjon. Kort sagt kan en si at retten til utlevering som hovedregel er betinget av at en har et legitimt behov eller formål for opplysningene, og at personvern hensyn ikke er til hinder for utleveringen. I § 30 første ledd er det en oppregning av tilfeller der det alltid foreligger et legitimt behov for utlevering av opplysningene, mens det i annet ledd er inntatt en bestemmelse som gir rett til utlevering også til andre formål enn de som er listet opp i første ledd. Betingelsen for utlevering etter annet ledd er at den som ber om utleveringen har en legitim interesse, og at hensynet til personvernet hos den/de som opplysningene gjelder, ikke overstiger denne interessen.

Etter § 30 tredje ledd kan visse opplysninger utleveres til enhver uavhengig av formålet med utleveringen. Dette gjelder matrikkelinformasjon som ikke inneholder personopplysninger, eller som bare omfatter informasjon som identifiserer, kartfester eller typebestemmer matrikkelenheter, bygninger eller adresser.

Selv om en har rett til å få utlevert matrikkelopplysninger etter bestemmelsene i § 30 første til tredje ledd, gjelder ikke dette dersom dette kommer i strid med vitale personlige eller offentlige interesser, jf matrikkellovens § 30 femte ledd. I tillegg angir § 30 fjerde ledd at det kan oppstilles betingelser ved utlevering og behandling av matrikkelopplysninger.

3.5.2 Forslag til geodatalov

Det er utarbeidet et forslag til geodatalov, som gjennomfører direktiv 2007/2/EF av 14. mars 2007, om etablering av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskapet, Inspire. Direktivet gjelder i hovedsak deling av stedfestet miljøinformasjon og basis geodata mellom offentlige myndigheter. Lovforslaget inneholder bestemmelser om tilgang til eiendomsinformasjon. Forslaget er ikke ment å innskrenke innsynsretten etter offentliglova, men presiserer allmennhetens rett til praktisk tilgang til stedfestet miljøinformasjon og basis geodata, bl.a. det offentlige kartgrunnlaget og enkelte andre basis geodata som f.eks. ortfoto. Forslaget regulerer ikke kommersiell viderebruk av slike data. Det

² Ot. prp. nr. 70 (2004-2005) på s. 189 og i kap. 30.3.4

følger av forslaget at Statens Kartverk skal ha rollen som nasjonal geodatamyndighet. Inspiredirektivet og forslaget til geodatalov vil ikke bli behandlet ytterligere i utredningen.

3.5.3 Miljøinformasjonsloven

Miljøinformasjonsloven, lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet av 9. mai 2003, utvider innsynsretten på miljøområdet i forhold til det som følger av offentleglovas bestemmelser. Etter miljøinformasjonslovens § 10 første ledd har enhver rett til å få miljøinformasjon fra et offentlig organ, så fremt informasjonen foreligger hos vedkommende organ eller omfattes av organets kunnskapsplikt. Etter miljøinformasjonslovens § 6 skal informasjonen være gratis, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av miljøinformasjonsloven eller offentleglovas § 8. All den tid hovedfokus i utredningen gjelder tinglysing og dermed grunnboksinformasjon, finner vi ikke grunnlag for å berøre miljøinformasjonslovens bestemmelser ytterligere.

3.6 Spesiallovgivningens bestemmelser om innsyn og avgivelse sammenholdt med offentleglovas bestemmelser

Tinglysingslovens og matrikkelovens bestemmelser om rett til innsyn i informasjon har karakter av å være spesiallovgivning sammenlignet med offentleglovas bestemmelser. Dette fordi de nevnte lover kun regulerer retten til innsyn i informasjon på sine områder, mens offentleglova gjelder generelt for all offentlig forvaltning.

Offentleglova har selv ingen bestemmelser som sier noe om forholdet til bestemmelser om innsyn i annen lovgivning. Heller ikke de nevnte spesiallovene har egne bestemmelser om forholdet til offentleglova. Dette betyr at en er henvist til alminnelige tolkningsprinsipper når en skal vurdere forholdet mellom innsynsbestemmelsene i de ulike lovene.

Offentleglova er generell, og det vil derfor være naturlig å ta utgangspunkt i denne ved vurderingen av om det skal gis innsyn i dokumenter mv. Sagt på en annen måte, er det naturlig å legge til grunn at det gis innsyn i grunnboks- og eiendomsinformasjon i medhold av offentleglova så langt denne rekker med mindre annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Dette forutsetter at det som det kreves innsyn i, omfattes av saksdokument i offentleglovas forstand. For det tilfelle at den informasjonen eller de opplysningene som det kreves innsyn i ikke omfattes av offentleglovas bestemmelser, vil en kunne kreve innsyn etter spesiallovene dersom disse gir rett til innsyn utover det som følger av offentleglovas bestemmelser. Spesiallovene vil tilsvarende kunne begrense innsynsretten etter offentleglova dersom det fastsettes at det ikke skal gis innsyn i bestemte opplysninger eller lignende. Tinglysingsloven inneholder bare i mindre grad slike begrensninger, mens matrikkelovens § 30 vil kunne begrense innsynsretten etter offentleglova.

Hva gjelder innsyn hos tinglysingsmyndigheten, vil utgangspunktet være at offentleglovas saksdokument-begrep vil dekke alle dokumenter som kommer inn til eller sendes ut fra Statens kartverk tinglysingen så lenge de relaterer seg til Staten kartverk tinglysingsansvarsområde, jf. definisjonen av saksdokument i offentleglova § 4 annet ledd. Dette vil således omfatte skjøter, pantdokumenter og andre rettsstiftelser, samt pantattester og tinglysingsgjenparter mv. Hva gjelder innsyn i den elektroniske grunnboken, har denne kanskje karakter av å være mer et register enn et saksdokument. Som følge av bestemmelsen i offentleglova § 9 om rett til innsyn i register eller sammenstilling av opplysninger som er lagret elektronisk i organets databaser,

forutsatt at sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter, kan det synes som om også rett til innsyn i grunnboken, dvs. det som er registrert om eiendommen, kan kreves etter offentliglovas bestemmelser.

Tilsvarende betraktninger synes å kunne legges til grunn hva gjelder tilgang til opplysninger fra matrikkelen.

Fordi både tinglygingsloven og matrikkelloven har egne regler om rett til innsyn, vil det være av mindre betydning for selve innsynsretten å foreta en nærmere grensegang mellom innsynsrett etter offentliglova og innsynsrett etter spesiallovene. Det er ikke grunn til å tro at offentliglova gir vesentlige endringer i retten til innsyn slik den følger av tinglygingsloven og matrikkellova. Innsynsretten etter offentliglova er i det vesentlige sammenfallende med retten til innsyn etter tinglygingsloven og matrikkellova, og dette er heller ikke ytterligere problematisert i forarbeidene til offentliglova.

En slik grensegang kan imidlertid være av betydning når det gjelder adgangen til å oppstille vilkår for rett til innsyn, og da særlig adgangen til å kreve betaling. Som det fremgår av gjennomgangen av betalingsbestemmelsene nedenfor under pkt 3.7.2, har spesiallovene i noen tilfeller bestemmelser om begrensninger adgangen til å ta betalt i forhold til offentliglovas bestemmelser.

3.7 Adgangen til å oppstille vilkår og betingelser for tilgang til informasjon

I de foregående punktene har vi sett nærmere på hvilken informasjon som en har rett til å få tilgang til. Under dette punktet skal vi se nærmere på adgangen til sette betingelser for tilgang til informasjon. Dette omfatter både adgangen til å regulere måten det gis tilgang på, og adgangen til å oppstille vilkår for å gi tilgang til informasjon. Mulige vilkår vil kunne være betaling, krav til eller begrensninger i adgang til viderebruk mv.

Regelverket som gjennomgås nedenfor er en del av gjennomføringen av viderebruksdirektivet i norsk rett. Selv om man har valgt å innta disse i offentliglova, er det viktig å være oppmerksom på at reglene vil ha betydning også utenfor offentliglovas virkeområde.

3.7.1 Krav til likebehandling ved tilgang til informasjon

3.7.1.1 Forbud mot forskjellsbehandling

Offentliglovas utgangspunkt er at det er forbudt å foreta noen som helst form for forskjellsbehandling ved behandling av krav om innsyn etter offentliglova eller i andre tilfeller der det blir gitt informasjon. Dette utgangspunktet er inntatt i offentliglova § 6 første ledd første punkt.

Offentliglovas utgangspunkt er at det skal gis innsyn med mindre det er hjemmel for å nekte eller begrense dette. Også spesiallovgivningen bygger på et slikt utgangspunkt. Bestemmelsen i § 6 om forbud mot forskjellsbehandling innebærer at vurderingen av om det er hjemmel for å unnta noe fra offentlighet eller å nekte innsyn, om en skal praktisere meroffentlighet mv, skal være den samme for sammenlignbare tilfeller, og uten hensyn til hvem som ber om innsyn. Dette siste modifiseres i de tilfeller der loven selv åpner for at det skal ses hen til formålet med innsyn og/eller utlevering, slik tilfellet eksempelvis er etter matrikkelloven.

Forbudet³ mot forskjellsbehandling gjelder etter ordlyden sammenlignbare innsynskrav. Forarbeidene angir at hva som er sammenlignbare innsynskrav må avgjøres etter en konkret vurdering. Ved vurderingen kan en se hen til praksis og sakstyper innenfor det aktuelle saksfeltet, men også se hen til saker og sakstyper på liknende saksområder. Dette vil eksempelvis kunne være aktuelt ved vurderingen av i hvilken form innsyn skal gis og hvilket servicenivå det aktuelle organet skal legge seg på.

Forarbeidene⁴ åpner også opp for at en kan se hen til formålet med innsynskravet, og at det kan føre til at det ikke er sammenlignbare innsynskrav dersom det er ulike formål bak innsynskravet. I den forbindelse er det imidlertid viktig å merke seg at det etter offentleglova ikke er adgang til å be opplyst om hva som er formålet med å få innsyn i opplysningene. Motsatt må en kunne legge til grunn at matrikkellovens § 30 krever at den som skal utlevere matrikkellopplysninger, får angitt formålet for utleveringen, med mindre det er opplysninger som alltid kan utleveres etter matrikkellovens § 30 tredje ledd. Også ved innsyn etter offentleglova kan det være adgang til å få opplyst om formålet med innsynet dersom innsynet skjer i form av utlevering, og det er hjemmel for å sette vilkår for viderebruk på annet grunnlag enn offentleglova, f.eks. på grunnlag av immaterielle rettigheter.

Kravet til likebehandling vil også omfatte innsynskrav fra andre offentlige organer. I § 6 første ledd siste punkt er det uttrykkelig sagt at det ikke er adgang til å forskjellsbehandle innsynskrav mv som er fremsatt av et annet offentlig organ når formålet ikke har sammenheng med de offentlige gjøremålene til virksomheten. Dersom innsynskravet har sammenheng med de offentlige gjøremålene til virksomheten, vil det imidlertid være adgang til å forskjellsbehandle disse, eksempelvis ved at det praktiseres merinnsyn i større grad enn overfor private, eller at innsyn eller formidling er gratis, mens private og andre må betale.

3.7.1.2 Kan det oppstilles vilkår for tilgang til informasjon?

Utgangspunktet er at det er forbudt å forskjellsbehandle innsynskrav. Spørsmålet er om en til tross for et slikt krav om likebehandling, likevel vil kunne oppstille noen vilkår for å gi innsyn, i hvert fall når det gjelder innsyn som skal danne grunnlag for videreformidling.

Det synes klart at det i hvert fall ikke vil være adgang til å oppstille vilkår som innebærer at noen utelukkes fra retten til innsyn – offentleglova innebærer at den enkelte har rettskrav på innsyn etter lovens regler. Bestemmelsen i offentleglova § 30 innebærer imidlertid at organet selv har adgang til å fastsette hvordan det skal gis innsyn i dokumentet ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling, men likevel slik at det alltid kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet med mindre det er gjort unntak i medhold av offentlegforskrifta § 5. For organer som omfattes av viderebruksdirektivet, følger det av offl. § 30 første ledd tredje punkt at retten til kopi omfatter alle eksisterende format og språkversjoner.

Grunnboksinformasjonen vil bero hos Statens kartverk tinglysingen, og det er staten som eier grunnboksinformasjonen. Statens kartverk tinglysingen omfattes av offentleglova, og plikten til tilgjengeliggjøring etter lovens § 30 vil derfor komme til anvendelse. Statens kartverk tinglysingen vil for øvrig også være omfattet av viderebruksdirektivet.

³ Ot.prp. nr. 102(2004-2005) s. 80-81, s. 122-124. Rapporten "Fra bruk til gjenbruk" s. 84 flg. og s. 99

⁴ Ot.prp. nr. 102(2004-2005) s. 80-81, s. 122-124. Rapporten "Fra bruk til gjenbruk" s. 84 flg. og s. 99

En kan på denne bakgrunn spørre seg om Statens kartverk tinglysingene kan oppstille vilkår for å gi innsyn, utover det som følger av offentleglovas bestemmelser om adgangen til å ta betaling, og personopplysningslovens bestemmelser om behandling av personopplysninger. All den tid grunnboken er elektronisk, synes offentleglova § 30 å være til hinder for at Statens kartverk tinglysingene bare gir innsyn til alle og enhver i papirkopi, mens det oppstilles vilkår for å få tilgang til informasjonen elektronisk. På den annen side synes innsynsretten å være ivaretatt dersom alle kan få tilgang til informasjonen i elektronisk form på samme måte, eksempelvis via en webportal. I så fall vil det etter offentleglova § 30 neppe være noe i veien for at Statens kartverk tinglysingene i tillegg tilbyr informasjonen i et annet elektronisk format, men da forutsatt at de som skal benytte seg av dette tilbudet oppfyller visse vilkår. Vilkårene vil måtte være saklige og objektive, og i tråd med offentleglovas og forvaltningsrettens generelle krav til likebehandling og forholdsmessighet. Vilkårene vil i tillegg måtte praktiseres slik at alle og enhver som oppstiller disse, vil ha rett til å nytte seg av tilbudet.

3.7.1.3 Forbudet mot enerett på tilgang til offentlig informasjon

Forbudet mot forskjellsbehandling i offentleglova § 6 første ledd første punkt innebærer også et forbud mot å gi noen enerett på tilgang til informasjon. Dette er også uttrykkelig uttalt i § 6 første ledd første punkt i.f.

Forbudet mot enerett omfatter både informasjon og opplysninger som det er innsyn i etter offentleglova, og informasjon og opplysninger som en har rett til å få tilgang til etter annen lovgivning. Forbudet mot enerett vil således ramme enhver informasjonsavgivelse der noen har rett til å få informasjonen, og alle former for tilgang til informasjonen.

Offentleglova § 6 første ledd første punkt oppstiller et forbud mot at noen gis enerett på tilgang til informasjon. Forbudet mot enerettsavtaler vil ramme enhver enerettsavtale mellom den offentlige myndigheten som har dokumentet, og andre, også dersom den andre er et annet offentlig organ.

Forbudet i § 6 første ledd gjelder avtaler om enerett på tilgang til informasjon. Dette vil for det første omfatte gjensidig bebyrdende avtaler, der enerett gis mot vederlag i en eller annen form. Også ensidige avtaler, der enerett gis uten vederlag, vil omfattes. På samme måte må en anta at andre avtalelignende forhold vil rammes av forbudet.

Både direktivet og offentleglova gjelder etter sin ordlyd avtaler om enerett. Dette tilsier at situasjoner der hvor det faktisk bare er en aktør som ber om innsyn i og benytter den aktuelle informasjonen, faller utenfor enerettsforbudet. Dette gjelder forutsatt at andre aktører får samme mulighet og vilkår dersom de ønsker å benytte seg av informasjonen, jf det som er sagt ovenfor om likebehandlingsplikten.

Hvorvidt det foreligger en avtale og om denne omfatter en enerett, vil måtte vurderes etter alminnelige avtale- og kontraktsrettslige regler.

3.7.1.4 Adgang til å avtale enerett på tilgang til informasjon - offentleglova § 6 annet ledd

Offentleglovas forbud mot avtaler om enerett på tilgang til informasjon er ikke absolutt. Etter § 6 annet ledd kan det inngås avtale om enerett på tilgang til informasjon dersom det er nødvendig for å levere en tjeneste i allmennhetens interesse, offentleglova § 6 annet ledd første punkt. Det er videre et vilkår at en enerettsavtale er offentlig, jf § 6 annet ledd tredje punkt. Det følger videre av § 6 annet ledd annet punkt at det må gjøres en vurdering av begrunnelsen for

eneretten hvert tredje år. Dette medfører også at avtalen om enerett må bringes til opphør dersom begrunnelsen ikke lenger oppfyller kravene i offentleglova ved fornyet vurdering.

Etter bestemmelsen i § 6 annet ledd siste punkt er det et absolutt forbud mot å avtale enerett på tilgang til informasjon som allmennheten i henhold til lov og forskrift har rettskrav på å få innsyn i. Dette innebærer at dersom det er inngått en avtale om enerett, vil eneretten ikke kunne avgrense den innsynsretten andre har etter offentleglova eller annet regelverk.

Spørsmålet er så i hvilke tilfeller det vil være tillatt å inngå avtale om enerett om tilgang til informasjon etter offentleglova § 6 annet ledd. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 11 i viderebruksdirektivet i norsk rett, og offentleglova § 6 har derfor et videre anvendelsesområde enn offentleglova. Det er naturlig å se hen til direktivets artikkel 11 samt redegjørelsen i rapporten "Fra bruk til gjenbruk"⁵ ved tolkningen av offentleglova § 6 annet ledd. Viderebruksdirektivet skal etter sin ordlyd bl.a. legge til rette for fri bevegelse av tjenester og fri konkurranse. Det vil derfor være naturlig å se hen til konkurranserettens bestemmelser og regulering av enerett og adgangen til å benytte enerett, ved tolkningen av viderebruksdirektivet.

Det første vilkåret er at eneretten må være nødvendig for å levere tjenester. I dette ligger at det ikke er tilstrekkelig at det er ønskelig eller hensiktsmessig å tildele noen enerett, eksempelvis fordi det gjør det enklere for forvaltningsorganet å administrere innsyn mv. Dernest at tjenestene som skal leveres må være i allmennhetens interesse. I dette ligger at det må dreie seg om tjenester som allmennheten kan ha nytte av, men det er ikke nødvendigvis noe krav om at allmennheten skal nyte direkte godt av tjenestene, også tjenester som indirekte kommer allmennheten til nytte vil kunne være omfattet. Hensynet til forholdsmessighet og proporsjonalitet tilsier at en må innfortolke et krav om at formålet eller målet ikke kan nås med andre og mindre inngripende midler enn enerett.

Premiss 20 i fortalet til viderebruksdirektivet åpner for enerett i visse situasjoner, for eksempel der ingen ellers ville publisere offentlig informasjon av interesse. I forarbeidene til offentleglova uttales det at dersom det er nødvendig for å utvikle tjenester på grunnlag av informasjonen, tjenester som ikke ville være regningssvarende dersom det var konkurranse, vil enerett lovlig kunne avtales.

Formålet med både viderebruksdirektivet og offentleglova er å sikre innsyn og transparens i offentlig forvaltning, i tillegg til å legge til rette for gjenbruk og viderebruk av offentlig informasjon. Ved vurderingen av om det er nødvendig å tildele noen enerett for å levere tjenester, og om disse er i allmennhetens interesse, må en derfor også se hen til disse hensynene.

En vil også måtte se hen til EØS-avtalens prinsipper om fri bevegelighet og fri konkurranse, og det er derfor naturlig å vurdere om eneretten er i tråd med EØS-avtalens prinsipper. I dette ligger at eneretten må bygge på tvingende eller allmenne hensyn som er tilstrekkelig tungtveiende til at de går foran prinsippet om fri bevegelighet av tjenester i EØS-avtalens art. 36 til 39, forbudet mot diskriminering pga nasjonalitet, art. 4, og konkurransereglene i art. 59 og del IV. EF-domstolen synes å ha lagt til grunn en relativt vid tolkning av hva som kan anses som

⁵"Fra bruk til gjenbruk- gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon og supplerende forslag" Tilrådinger fra interdepartemental arbeidsgruppe, overlevert Arbeids- og inkluderingsdepartementet 30. august 2004

allmenne hensyn, men økonomiske hensyn er ikke ansett for å være et allment hensyn som kan betinge enerett. I tillegg til kravet om at de allmenne hensynene må være tilstrekkelig tungtveiende til at de kan gå foran sentrale prinsipper i EØS-avtalen, er det også et krav at tildeling av enerett må være nødvendig for å ivareta disse hensynene. I dette ligger det et krav om at de allmenne hensynene og målene med tiltaket ikke kan ivaretas og oppnås ved å benytte andre og mindre inngripende virkemidler enn en enerett. Det vil være det organet som gir enerett som vil ha bevisbyrden for at vilkårene for å gi noen enerett er tilstede.

3.7.2 Adgangen til å ta betalt for eiendomsinformasjon og geodata

3.7.2.1 Utgangspunkt – innsyn etter offentleglova er gratis med mindre hjemmel for å ta betalt

Utgangspunktet i offentleglova § 8 første ledd er at innsyn i informasjon etter offentleglova er gratis, med mindre det er hjemmel for å ta betalt for innsyn i forskrift etter § 8 andre eller tredje ledd. Slike bestemmelser er gitt i § 4 i forskrift til offentleglova. Uten hjemmel i forskrift etter § 8 andre eller tredje ledd vil det ikke være adgang til å ta betalt for innsyn etter offentleglova.

I de tilfeller der offentlegforskrifta gir adgang til å ta betalt for innsyn, setter offentleglova § 8 tredje ledd et øvre tak for betalingen for informasjon. Det følger av lovens § 8 tredje ledd annet punkt at

”Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.”

Likelydende betalingstak er fastsatt i § 8 fjerde ledd for virksomheter som er omfattet av viderebruksdirektivet, men som ikke omfattes av offentleglova. § 8 fjerde ledd implementerer viderebruksdirektivets artikkel 6 i norsk rett.

Der innsyn gis i medhold av annen lovgivning enn offentleglova, vil det bero på den aktuelle loven hvorvidt det er adgang til å ta betalt. Slike bestemmelser finnes eksempelvis i tinglysingsloven med forskrifter og i matrikkelloven.

Fordi offentleglova § 8 fjerde ledd implementerer viderebruksdirektivet i norsk rett, vil alle organer og virksomheter som omfattes av viderebruksdirektivet, måtte forholde seg til det øvre taket for betaling som offentleglova § 8 fjerde ledd fastsetter, selv om retten til innsyn i offentlig informasjonen er hjemlet i andre lover enn offentleglova.

Betalingstaket i offentleglova § 8 fjerde ledd vil derfor også komme til anvendelse dersom det tas betalt for innsyn etter tinglysingsloven og matrikkelloven.

Selv om det foreligger hjemmel til å ta betalt, innebærer ikke det en plikt til å ta betalt. Det er antatt at det er opp til forvaltningsorganet selv å vurdere om en skal ta betalt, og om en skal nytte en betalingshjemmel fullt ut. Bestemmelsene om likebehandling i offentleglova § 6 første ledd innebærer imidlertid at like tilfeller må behandles likt, dvs. at det bør være lik pris på samme type informasjon, og at spørsmålet om en skal ta betalt for informasjonen bør vurderes ut fra hva slags informasjon det dreier seg om, uavhengig av hvem som ber om innsyn og til hvilket formål opplysningene skal benyttes. I forarbeidene til offentleglova er det antatt at det neppe er i strid med likebehandlingsreglene dersom en har et prissett for private borgere eller

for innsyn til privat bruk, og ett prissett for innsyn til kommersielt bruk, i hvert fall dersom kvaliteten på informasjonen er noe forskjellig.

3.7.2.2 Unntak – adgang til å ta betalt for innsyn etter offentleglova og etter spesiallovgivningen

Offentlegforskrifta § 4 gir hjemmel til å ta betalt for innsyn etter offentleglova. Forskriften omfatter både innsyn etter offentleglova og merinnsyn i medhold av loven, jf forskriftens § 4 syvende ledd. Dersom innsyn gis utover merinnsyn og innsyn etter offentleglova, kommer forskriften ikke til anvendelse. I slike tilfeller vil imidlertid betalingstaket i offentleglova § 8 fjerde ledd kunne komme til anvendelse, dersom virksomheten eller organet omfattes av viderebruksdirektivet.

Offentlegforskrifta § 4 femte ledd fastsetter at det kan kreves betaling for geodata og eiendomsinformasjon, når det gis innsyn i medhold av offentleglova. Dette gjelder uavhengig av om det inngår som den del av organets ordinære virksomhet å produsere eller bearbeide slik informasjon. Bakgrunnen for dette, er at eiendomsinformasjon og geodata ikke er ansett for å være en del av kjerneområdet for offentleglova, og at det således ikke er i strid med hensynene bak offentleglova å tillate at det tas betalt for denne type informasjon.

Betalingstaket i offentleglova § 8 tredje ledd vil komme til anvendelse når det fastsettes priser for innsyn i eiendomsinformasjon og geodata. Dette innebærer at de samlede inntektene ikke må overstige de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene. I offentligforskriftas § 4 femte ledd annet punktum er dette utdypet ytterligere, slik at det fremgår at det for organer som har utlevering av slik informasjon som en liten del av sin virksomhet, kan fastsette betalingssatsene slik at en finansierer det som er nødvendig for å opprettholde og utvikle kart- og eiendomsinformasjonstjenestene, men uten en beregner seg en fortjeneste. Dette vil eksempelvis gjelde kommunenes utlevering av geodata.

For organer som har utarbeidelse og utleveringa av eiendomsinformasjon og geodata som en hovedoppgave i sin virksomhet, fastsetter forskriftens § 4 femte ledd tredje punkt at de kan fastsette betalingssatsene slik at samlede inntekter dekker faktiske kostnader ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene. Dette vil eksempelvis gjelde for virksomheter som Statens Kartverk og Norsk Polarinstitutt, samt Norsk Eiendomsinformasjon as med dagens oppgavefordeling innen tinglysing og formidling av eiendomsinformasjon.

Som redegjort for ovenfor under pkt. 3.6 er det uklart hvor grensen går mellom innsyn i geodata og eiendomsinformasjon etter offentleglova, og tilgang til informasjon etter tinglysingsloven, matrikkelloven og forslaget til geodatalov. Dette skillet er imidlertid av mindre betydning fordi det uavhengig av hjemmelsgrunnlaget, vil være slik at offentleglova og offentligforskriftas bestemmelser om betalingstak alltid vil komme til anvendelse. Dette følger bestemmelsen i offentleglova § 8 fjerde ledd, som kommer til anvendelse på alle virksomheter som omfattes av viderebruksdirektivet, uavhengig av om de omfattes av offentleglova for øvrig.

Både tinglysingsloven, matrikkelloven og forslaget til geodatalov har bestemmelser om adgang til å ta betalt for eiendomsinformasjon. En finner imidlertid også bestemmelser om at tilgang til bestemte typer informasjon eller som gis på en spesiell måte, er gratis. Det er derfor et spørsmål om hvordan betalingsbestemmelsene i de ulike lovene forholder seg til hverandre.

Det synes nærliggende å anvende spesialitetsprinsippet ved tolkningen av de ulike lovenes bestemmelser om adgangen til å ta betalt for det som med en samlebetegnelse kan omtales som eiendomsinformasjon. En slik tolkning vil være i tråd med hensynene og prinsippene bak offentleglova og viderebruksdirektivet. Det vil følge av dette at det er adgang til å ta betalt for eiendomsinformasjon etter offentleglova bare i den grad spesiallovgivningen ikke gir anvisning på at informasjonen skal være gratis. På samme måte vil offentleglovas bestemmelser om betalingstak gjelde som et øvre tak for fastsetting av priser for informasjon som det gis tilgang til i medhold av spesiallovgivningen. Dette er ikke til hinder for at spesiallovgivningen fastsetter en lavere pris enn det er adgang til etter offentleglova.

3.7.2.3 Bestemmelser om betaling for grunnboksinformasjon

Det følger av rettsgebyrlovens § 23 første ledd at det skal betales 1/5 av rettsgebyret for pantattest og attestert utskrift fra grunnboken. Dette vil eksempelvis omfatte pant- og tinglysingsattest som er forbundet med en statlig garanti etter tinglysingslovens § 35. Etter rettsgebyrlovens § 23 siste ledd skal det også betales 1/5 av rettsgebyret for attesterte kopier av tinglyst eller registrert dokument. Dette gjelder utskrifter og kopier som etter tinglysingsforskriftens § 20 skal utleveres fra tinglysingsmyndigheten og som skal være signert av registerfører.

Etter rettsgebyrloven § 23 annet ledd, skal det betales 1/2 av rettsgebyret for oppgave over dagbokførte dokumenter og eller visse grupper av slike. Gjelder oppgaven tinglysinger, registreringer eller anmerkninger som omfatter dokumenter dagbokført i mer enn en kalendermåned, betales 1/2 av rettsgebyret for hver kalendermåned, § 23 annet ledd annet punkt.

For tilgang til denne informasjonen vil rettsgebyrloven med forskrift være hjemmel både for adgangen til å ta betalt og prisfastsettelsen.

For andre utskrifter enn de som omfattes av rettsgebyrloven, dvs. slike utskrifter og innsyn på andre måter som NE kan gi i medhold av tinglysingsforskriftens § 20 femte ledd, følger adgangen til å ta betalt i form av vederlag av ordlyden i tinglysingsforskriftens § 20 femte ledd. I medhold av forskrift om betaling for visse utskrifter av tinglysingsregistrene av 29.06.1989 § 1 annet ledd, er det styret i NE som fastsetter prisene for denne informasjonen. Det er grunn til å merke seg at dette ikke bare gjelder for innsyn i form av utskrifter, men også innsyn som gis i form av direkteoppslag i grunnboken via data/EDR.

Ser en hen til offentleglovas anvendelse på tilgang til grunnboksinformasjon, synes det å være nærliggende å anta at betalingstaket i offentleglova med forskrifter vil komme til anvendelse på tilgang til grunnboksinformasjon som ikke omfattes av rettsgebyrloven med forskrifter.

For innsyn mv som gis i form av attester fra tinglysingsmyndigheten, og som er forbundet med statlig garanti etter tinglysingsloven § 35, synes det nærliggende å anta at offentleglovas betalingstak overhodet ikke kommer til anvendelse all den tid betalingen for denne type attester har karakter av å være en forsikringspremie, og ikke betaling for informasjon. Verken odelstingsproposisjonen om offentleglova, kongelig resolusjon om offentlegforskrifta eller veilederen omtaler dette eksplisitt, men det synes nærliggende å anta at hensynet bak bestemmelsen om betalingstak ikke slår til hva gjelder denne type attester. Dette er også lagt til grunn i rapporten "Fra bruk til gjenbruk", som er en del av forarbeidene til offentleglova.

3.7.2.4 Betaling for matrikkelinformasjon

Etter matrikkellovens § 32 skal innsyn etter lovens § 29 være gratis, mens det er adgang til å kreve betaling for det som anses som utlevering etter lovens § 30. Det følger av matrikkellovens § 32 tredje ledd at nærmere bestemmelser om dette skal fastsettes i forskrift. Det er imidlertid grunn til å merke seg at betalingstaket i offentleglova § 8 tredje og fjerde ledd vil komme til anvendelse dersom utlevering skjer av noen som omfattes av offentleglova eller av viderebruksdirektivet, og at prisfastsettelsen derfor må skje slik offentlegforskrifta § 4 gir anvisning på. Dette vil i praksis gjelde de fleste situasjoner.

3.7.2.5 Nærmere om betalingstaket i offentleglova

Som det fremgår av det som er sagt ovenfor, vil betalingstaket i offentleglova § 8 tredje ledd komme til anvendelse dersom det i offentlegforskrifta er gitt hjemmel til å ta betalt. Slik hjemmel er gitt i offentlegforskrifta § 4, og det følger av bestemmelsens femte ledd at det er adgang til å kreve betalt for geodata og eiendomsinformasjon.

Betalingstaket som følger av offentleglova § 8 fjerde ledd vil gjelde for alle virksomheter og organer som omfattes av viderebruksdirektivet, og der adgang til å ta betalt for innsyn, avgivelse eller formidling av informasjon følger av annen lovgivning enn offentleglova.

I begge tilfeller er prissettingen begrenset slik at samlede inntekter ikke kan overstige faktiske kostnader ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene. Spørsmålet er hva som ligger i dette.

Bestemmelsen gir anvisning på en konkret vurdering, der det sentrale er at de kostnadene som kan inngå må være formidlingsrelevante.

Forarbeidene til offentleglova synes ikke å trekke noe skille mellom direkte og indirekte formidlingsrelevante kostnader, og det følger av kommentarene til offentlegforskrifta § 4 i kongelig resolusjon at en også kan tenke seg at en forholdsmessig andel av kontorutgifter og vanlige driftsutgifter kan dekkes inn. Dersom virksomheten har informasjonsformidling som hovedbeskjeftigelse vil en trolig kunne anse alle driftsutgifter som produksjonsutgifter, og dermed dekke disse inn gjennom prisene ved formidling av informasjon. I kommentarene til forskriftens § 4 i kongelig resolusjon uttales det videre at i tillegg til rene utgifter til innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling, vil det også være adgang til å ta med utviklingskostnader, herunder også kostnader til å utvikle nye produkter og å utvikle nye informasjonstjenester.

En viss veiledning får en også fra premiss 14 i fortalen til viderebruksdirektivet. Her fremgår det at begrepet produksjon omfatter fremstilling og behandling av informasjonen, og at formidling også kan omfatte brukerstøtte. Dette synes å forutsette at kostnader som ikke står i direkte sammenheng med innsyn, avgivelse og formidling kan inngå ved prisfastsettelsen, forutsatt at de må anses for å være nødvendige for at det er mulig å gjennomføre innsyn, avgivelse og formidling av informasjon.

Bestemmelsen i offentleglova § 8 tredje og fjerde ledd åpner også for at en kan beregne seg en rimelig avkastning av investeringene. I dette ligger at det vil være adgang til å betinge seg en rimelig fortjeneste på formidlingen. I kommentarene til forskriften i kongelig resolusjon legges det til grunn at det vil være naturlig å se hen til som er en vanlig fortjenestemargin hos private virksomheter som driver informasjonsformidling i et konkurranseutsatt marked, og da slik at

det ikke vil være adgang til å betinge seg en bedre fortjenestemargin enn det som kan anses for en vanlig fortjenestemargin i markedet. Dette vil også forhindre en urimelig utnyttelse av en monopolsituasjon. Verken forarbeidene til offentleglova eller kommentarene til forskriften i kongelig resolusjon utdyper hvordan en skal identifisere markedet som det skal sammenlignes med, utover å angi at det må dreie seg om informasjonsformidling. Tatt i betraktning av at dette er et relativt omfattende og mangslungent område, er det et spørsmål om det kun skal sammenlignes med formidling av samme type informasjon, eller om det er mer naturlig å se hen til samme formidlingsform eller produktspekter. I mangel på annen veiledning i form av forarbeider eller praksis omkring viderebruksdirektivet, synes det ikke å være grunnlag for å utelukke at begge sammenligningsgrunnlag kan være akseptable.

Dersom virksomheten eller organet tilbyr flere produkter, følger det av kongelig resolusjon at det i utgangspunktet kan gjøres en samlet vurdering av både kostnader som kan anses som formidlingsrelevante, og av hva som kan anses som en rimelig fortjeneste. I dette ligger at det vil være adgang til i noen grad å ha høyere avkastning på noen produkter enn på andre, så lenge samlet avkastning ikke er urimelig. Det legges videre til grunn at det vil være adgang til å prissette forskjellige produkter ulikt i samme grad som i et konkurranseutsatt marked. Dersom noen av produktene er monopolprodukter, mens andre er konkurranseutsatte, må det imidlertid antas at det er en grense for adgangen til å benytte avkastning av monopolprodukter til å finansiere lave priser på konkurranseutsatte produkter. I slike tilfeller kan det derfor være aktuelt å foreta en vurdering av om avkastningen er rimelig for hvert enkelt produkt.

Offentleglovas prisbestemmelser gir adgang til å dekke inn kostnadsrelevant informasjon med tillegg av en rimelig avkastning, men uten at det sies noe nærmere om hvilke perioder dette skal beregnes for. Det synes klart at viderebruksdirektivet slik det er inkorporert i norsk rett, ikke innebærer en plikt til å foreta daglige, ukentlige eller månedlige justeringer i prisene basert på de til enhver tid formidlingsrelevante kostnadene. I kommentarene til forskriftens § 4 i kongelig resolusjon legges det til grunn at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i regnskapsperioden som gjelder for den aktuelle virksomheten når en skal beregne og fastsette priser, og at en normalt kan basere seg på denne perioden med mindre det skjer vesentlige endringer. På denne bakgrunn synes det også hensiktsmessig å se hen til de regnskapsmessige periodiseringsprinsippene som skal anvendes for den aktuelle virksomheten når en skal fastslå hvilke utgifter som kan inngå i prisgrunnlaget. Ved å legge en slik forståelse til grunn, vil en samtidig sikre formidleren en viss økonomisk forutberegnelighet, og dermed muliggjøre investeringer mv.

Forarbeidene til offentleglova og kongelig resolusjon om offentlegforskrifta legger til grunn at lovens prisbestemmelser ikke er til hinder for at det kreves ulik pris for samme produkt avhengig av hvordan brukeren skal benytte produktet. Dette innebærer at offentleglovas prisbestemmelser ikke utelukker lisensiering, men en må trolig fortsatt forholde seg til det pristaket som fremgår av offentleglova § 8 tredje og fjerde ledd. Adgangen til lisensiering vil imidlertid begrenses av bestemmelsen i offentleglova § 7 første ledd. Av denne følger det at informasjon som det er gitt tilgang til i medhold av offentleglova eller annen lovgivning, kan brukes til ethvert formål med mindre annen lovgivning eller tredjemanns rettigheter er til hinder for det. Denne bestemmelsen, sammen med hensynet til likebehandling, innebærer at adgangen til å prissette produkter ut fra hvordan brukeren skal benytte produktet, forutsetter et særlig grunnlag. Dette kan eksempelvis være immaterielle rettigheter til informasjon.

3.8 Personopplysningslovens regler

3.8.1 Utgangspunkter og hovedregler

Ved organiseringen av innregistrering av, oppbevaring av og tilgang til eiendomsinformasjon vil en måtte se hen til bestemmelsene i lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000. Personopplysningsloven inneholder krav til behandling, oppbevaring og sikkerhet, i tillegg til å gi den enkelte en rett til informasjon og innsyn om det som er registrert om en selv. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger, jf formålsbestemmelsen i lovens § 1. Lovens bestemmelser er utdypet i personopplysningsforskriften av 15. desember 2000, som særlig inneholder regler om informasjonssikkerhet, og melde- og konsesjonsplikter.

3.8.1.1 Virkeområde og definisjoner

Det fremgår av personopplysningsloven § 3 første ledd at den gjelder for behandling av personopplysninger som skjer helt eller delvis ved elektroniske hjelpemidler, og for enhver behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister.

Personopplysninger er i lovens § 2 nr. 1 angitt som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkelt person. Personopplysninger i lovens forstand er således knyttet til levende, fysiske personer, mens opplysninger om juridiske personer faller utenfor.⁶ For en gruppe eller type personopplysninger er det særlig behov for personvern, og det er de opplysningene som i lovens § 2 nr. 8 er definert som sensitive personopplysninger. Dette omfatter opplysninger om bl.a. etnisk bakgrunn, religiøs oppfatning, helseforhold og straffbare forhold.

Behandling av personopplysninger er i lovens § 2 nr. 2 definert som enhver bruk av personopplysninger, for eksempel innsamling, registrering, lagring, sammenstilling og utlevering. I utgangspunktet vil derfor alle mulige behandlinger av personopplysninger være omfattet av loven, uten hensyn til hvordan opplysningene er organisert. Begrepet behandling er teknologinøytralt, og omfatter således både manuell og elektronisk behandling. Hva som skal anses som en behandling vil bero på en konkret vurdering, men det kan være naturlig å legge til grunn at den behandlingen av personopplysninger som eksempelvis skjer i ett og samme fagsystem, er en behandling i lovens forstand.

Personregister er i § 2 nr. 3 angitt som registre, fortegnelser m.v. der personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte kan finnes igjen. Dette begrepet har primært betydning for den manuelle behandlingen av personopplysninger, idet det etter § 3 første ledd kun er manuell behandling av personopplysninger som inngår eller skal inngå i et personregister som er omfattet av personopplysningslovens regler. For at det skal foreligge et personregister i lovens forstand, oppstilles det krav til at opplysningene er organisert på en måte som er tjenlig til å gjenfinne personopplysningene, typisk alfabetisk, etter fødselsnummer eller kundenummer. Motsatt er det antatt at et manuelt register som er organisert på saksnummer eller kronologisk vil falle utenfor personregisterbegrepet.

Den registrerte er etter lovens § 2 nr. 6 den som personopplysningen kan knyttes til, mens § 2 nr. 4 angir at den behandlingsansvarlige er den som bestemmer formålet med behandlingen av

⁶ Lovens § 3 fjerde ledd åpner for at lovens bestemmelser også gir anvendelse for juridiske personer der hvor det drives kredittvirksomhet

opplysningene og bruk av hjelpemidler. Dette vil typisk være øverste leder av virksomheten. En databehandler er etter § 2 nr. 5 den som behandler personopplysningene på vegne av den behandlingsansvarlige.

Et sentralt tema i personopplysningsloven er kravet til samtykke, og dette er i § 2 nr. 7 definert som en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at en godtar behandling av personopplysninger om seg selv. Samtykket kan være formløst, men det må samtidig være klart at det foreligger et samtykke. Kravet til frivillighet innebærer at det ikke kan være negative følger knyttet til å nekte samtykke til behandlingen, men dette innebærer ikke at det som ofte omtales som strukturell tvang er forbudt, dvs. fordi samfunnet er innrettet på en slik måte at det ikke foreligger reelle valg. For at samtykket skal være informert, er det antatt⁷ at det minst må gis slik informasjon som fremgår av § 19 før samtykke gis, dvs. informasjon om behandlingsansvarlig, formål med behandlingen, om opplysningene vil bli utlevert og i så fall til hvem, om det er frivillig å gi fra seg opplysningene og mulige negative følger for personvernet av å samtykke til behandlingen. Samtykket vil kunne trekkes tilbake når som helst.

3.8.1.2 Grunnkrav for behandling av personopplysninger

De alminnelige kravene og reglene for behandling av personopplysninger er angitt i lovens kapittel 2. Grunnkravene er angitt i lovens § 11, som pålegger den behandlingsansvarlige å sørge for at personopplysningene bare benyttes til formål som er uttrykkelig angitt og som er saklig begrunnet i virksomheten, § 11 første ledd bokstav b, og at personopplysningene ikke senere benyttes til formål som er uforenlige med det opprinnelige formålet med innsamlingen uten den registrertes samtykke, § 11 første ledd bokstav c. Videre skal den behandlingsansvarlige sørge for at personopplysningene som behandles er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, § 11 første ledd bokstav d, og at de er korrekte, oppdaterte og ikke lagres lengre enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, § 11 første ledd bokstav e. Den behandlingsansvarlige må videre påse at behandlingen av personopplysningene er tillatt etter lovens § 8 og evt. § 9 dersom det dreier seg om sensitive personopplysninger, § 11 første ledd bokstav a.

Personopplysningsloven § 8 oppstiller vilkårene for å behandle personopplysninger, og inneholder en opplisting av alternative vilkår som må være oppfylt for at behandlingen skal være lovlig. Dersom det dreier seg om sensitive personopplysninger, må i tillegg et av vilkårene i lovens § 9 være oppfylt.

Hovedregelen i § 8 er at en enten må ha samtykke fra den opplysningene gjelder, eller hjemmel i lov, for å kunne behandle personopplysninger. Dersom et av disse grunnlagene ikke foreligger, må behandlingen oppfylle ett av vilkårene som listes opp i § 8 bokstavene a til f, og i tillegg være nødvendig for å oppfylle det aktuelle vilkåret. Dette innebærer at dersom behandlingen ikke er tillatt etter samtykke eller har hjemmel i lov, er den behandlingsansvarlige avhengig av behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale med den registrerte, nødvendig for å oppfylle den behandlingsansvarliges rettslige forpliktelse, ivareta den registrertes vitale interesser, utføre oppgave av allmenn interesse, utøve offentlig myndighet eller ivaretagelse av en berettiget interesse og personvern hensyn ikke overstiger denne.

⁷ Schartum i Norsk Lovkommentar, note 15 til personopplysningsloven

Utredningen om tinglysingens fremtid

For behandling av sensitive opplysninger oppstiller § 9 tilleggsvilkår, og også der er utgangspunktet at den registrerte skal samtykke, § 9 første ledd bokstav a, eller at behandlingen er hjemlet i lov, § 9 første ledd bokstav b. I de tilfeller der det ikke foreligger samtykke eller hjemmel i lov, vil behandlingen kunne være tillatt dersom et av alternativene i § 9 første ledd bokstavene c til h er oppfylt, og det er grunn til at disse i all hovedsak oppstiller et krav om at behandlingen skal være nødvendig.

3.8.1.3 Krav til sikkerhet og internkontroll

Personopplysningsloven § 13 stiller krav om at informasjonssikkerheten skal være tilfredsstillende ved behandling av personopplysninger, med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Det oppstilles videre krav om at informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene skal dokumenteres. Ansvar for å oppfylle kravene i § 13 er tillagt den behandlingsansvarlige og den enkelte databehandler hva gjelder dennes behandling av personopplysninger.

Etter § 14 skal den behandlingsansvarlige påse at det etableres en internkontroll, som skal etablere og vedlikeholde planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å tilfredsstillere kravene i personopplysningsloven med forskrifter. Det fremgår av § 14 første ledd at internkontrollen særlig skal sikre personopplysningenes kvalitet.

Kravene til sikkerhet og internkontroll er nærmere utdypet i personopplysningsforskriftens kapittel 2 og 3.

Grunntrekket er at kravet om at informasjonssikkerheten skal være tilfredsstillende, innebærer at det må foretas en konkret vurdering for hver type behandling av personopplysninger/hvert system for behandling av personopplysninger. Dette innebærer at den behandlingsansvarlige må vurdere og dokumentere hva som er akseptabel risiko for krenkelse av konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, vurdere sannsynlig risiko for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd. På grunnlag av denne vurderingen må det oppstilles og dokumenteres hva som anses som akseptabel risiko for den aktuelle behandlingen av personopplysninger.

Kravene til internkontroll innebærer også at en kontinuerlig må vurdere og følge opp hvorvidt virksomheten er konsesjons- eller meldepliktig, og i så fall om den nødvendige melding eller konsesjonssøknad er sendt.

De nærmere reglene om melde- og konsesjonsplikt er gitt i personopplysningslovens kapittel 6. I de tilfeller der loven oppstiller melde- eller konsesjonsplikt, vil det være et vilkår at disse kravene er oppfylt før behandlingen av personopplysninger tar til. Kravet om melding eller konsesjon vil derfor være tilleggsvilkår for lovlig behandling av personopplysninger, og supplere grunnkravene i personopplysningsloven §§ 8 til og med 11.

Etter personopplysningsloven § 31 første ledd er det meldeplikt til Datatilsynet dersom det skal benyttes elektroniske hjelpemidler ved behandlingen av personopplysningene, § 31 første ledd bokstav a, eller det skal opprettes et manuelt register som skal inneholde sensitive personopplysninger, § 31 første ledd bokstav b. Hva meldingen skal inneholde er regulert i lovens § 32.

Behandling av sensitive personopplysninger som ikke er avgitt uoppfordret er underlagt konsesjonsplikt, personopplysningsloven § 33 første ledd. Datatilsynet kan i tillegg bestemme at

behandling av andre personopplysninger enn sensitive opplysninger som ellers åpenbart vil krenke tungtveiende personverninteresser, skal være underlagt konsesjonsplikt, § 33 annet ledd. Behandling av personopplysninger av organ for stat eller kommune, er likevel unntatt fra konsesjonsplikt, § 33 tredje ledd, når behandlingen har hjemmel i lov. Det er antatt at den aktuelle lovhjemmelen direkte eller forutsetningsvis må angi hvilke sensitive personopplysninger som kan behandles.⁸

I personopplysningsforskriftens kapittel 7 er det fastsatt bestemmelser som utdyper og utfyller bestemmelsene om meldings- og konsesjonsplikt. I forskriften er det også gjort unntak fra melde- og/eller konsesjonsplikten for bestemte typer opplysninger eller virksomheten, som ellers ville ha vært omfattet av lovens § 31 og/eller § 33.

3.8.1.4 Rett til informasjon og innsyn

Etter bestemmelsen i § 18 første ledd har enhver rett til å få informasjon om hva slags behandling av personopplysninger den behandlingsansvarlige foretar. I tillegg kan enhver kreve å få slik informasjon om en bestemt behandling som er listet opp i § 18 første ledd bokstavene a til f, herunder navn og adresse på den behandlingsansvarlige, formålet med behandlingen, hvilke opplysninger som behandles, hvor de er hentet fra, samt om og til hvem de vil bli utlevert.

Den registrerte har i tillegg rett til innsyn i opplysninger om seg selv som behandles, § 18 annet ledd bokstav a, og innsyn i sikkerhetstiltakene ved behandlingen så langt dette ikke svekker sikkerheten, § 18 annet ledd bokstav b.

Ved innsamling av personopplysninger fra den registrerte selv skal den behandlingsansvarlige etter § 19 påse at den registrerte får informasjon om den behandlingsansvarlige, formålet med behandlingen, at det er frivillig å gi fra seg informasjonen, om opplysningen vil bli utlevert og i så fall til hvem, samt informasjon om andre rettigheter den registrerte har. Dette gjelder også der hvor informasjonen samles inn fra andre enn den registrerte, § 20 første ledd, med mindre unntakene i § 20 annet ledd kommer til anvendelse, bl.a. der hvor innsamling eller formidling er fastsatt i lov, § 20 annet ledd bokstav a.

Retten til innsyn og informasjon er ikke absolutt. Etter personopplysningsloven § 23 er det adgang til å gjøre unntak dersom et av vilkårene i § 23 første ledd bokstav a til f er oppfylt, blant annet dersom opplysningen er underlagt lovbestemt taushetsplikt, § 23 første ledd bokstav d.

3.8.1.5 Andre rettigheter for den registrerte

Etter personopplysningsloven § 27 første ledd skal den behandlingsansvarlige etter eget tiltak eller etter begjæring fra den registrerte, rette opplysninger som er uriktige, ufullstendige eller som det ikke er adgang til å behandle. Den behandlingsansvarlige skal videre om mulig sørge for at feilen ikke får betydning for den registrerte, eksempelvis ved å varsle mottakere av utleverte opplysninger om rettingen, § 27 første ledd annet punkt. Hvordan retting skal skje, er nærmere regulert i § 27 annet ledd og fjerde ledd med forskrifter, og Datatilsynet er gitt kompetanse til å gi pålegg om sletting eller sperring av mangelfulle personopplysninger, § 27 tredje ledd.

⁸ Jf Schartum i Norsk Lovkommentar, note 137 til personopplysningsloven

Personopplysninger kan ikke lagres lengre enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen, personopplysningsloven § 28 første ledd. Dette innebærer at personopplysningene skal slettes når formålet er gjennomført, med mindre det følger av annen lovgivning at de skal oppbevares, § 28 første ledd første punkt. Videre kan den behandlingsansvarlige likevel lagre opplysninger for vitenskapelige, statistiske eller historiske formål, dersom samfunnets interesse i å lagre opplysningene, klart overstiger ulempene for den enkelte, § 28 annet ledd.

Den registrerte kan i medhold av § 28 tredje ledd kreve sletting eller sperring av opplysninger som er sterkt belastende, dersom dette ikke strider mot annen lov og det er forsvarlig ut fra en samlet vurdering av bl.a. andres behov for dokumentasjon, hensynet til den registrerte og ressursene som kreves for gjennomføring av sperring eller sletting.

3.8.2 Personopplysningslovens anvendelse på grunnboksinformasjon og eiendomsinformasjon

Personopplysningsloven §§ 5 og 6 gir en generell regulering av personopplysningslovens forhold til annen lovgivning. I tillegg følger det bl.a. av grunnkravene for behandling av personopplysninger at bestemmelser i annen lov kan gi hjemle behandling av personopplysninger.

Personopplysningsloven § 5 angir at personopplysningslovens regler gjelder med mindre det er fastsatt noe annet om behandling av personopplysninger i andre lover. Dette innebærer at bestemmelsene i personopplysningsloven bare kommer til anvendelse så langt annet ikke er fastsatt i særlovgivning. Hva gjelder grunnboksinformasjon og annen eiendomsinformasjon vil derfor personopplysningslovens regler vike så langt tinglysingsloven, matrikkelloven og Inspiredirektivet fastsetter egne regler om behandling av personopplysninger.

På samme måte angir personopplysningsloven § 6 at personopplysningslovens regler ikke begrenser eller erstatter regler om innsyn i annen lovgivning, så som offentleglova eller forvaltningsloven. Dette innebærer at personopplysningslovens regler om den registrertes rett til innsyn ikke kommer til anvendelse der innsynsretten følger av offentleglova, tinglysingsloven, matrikkelloven og Inspiredirektivet. I de tilfeller der den registrertes ikke har rett til innsyn etter disse reglene, men der de aktuelle lovene gir adgang til å gi innsyn, såkalt meroffentlighet, vil personopplysningslovens regler om grunnkrav for behandling av personopplysninger komme til anvendelse dersom innsyn gis ved bruk av elektroniske hjelpemidler.⁹

3.8.2.1 Om grunnboks- og eiendomsinformasjon er personopplysninger

Det følger av personopplysningsloven § 3 at loven kommer til anvendelse dersom personopplysninger behandles med elektroniske hjelpemidler, samt annen behandling dersom opplysningene skal inngå i et personregister.

Både grunnboksinformasjon, matrikkelinformasjon og geodata behandles og vil bli behandlet med hjelp av elektroniske hjelpemidler. Dette gjelder både registreringen av informasjonen og innsyn, avgivelse og formidling. Så lenge det benyttes elektroniske hjelpemidler til behandlingene av informasjonen, vil personopplysningslovens som utgangspunkt komme til

⁹ Se nærmere om forholdet mellom personopplysningslovens regler om innsyn og offentlighetsloven i Lovavdelingens tolkningsuttalelser av 16.07.2004 og 09.03.2007

Utredningen om tinglysings fremtid

anvendelse på behandlingen av personopplysningene som inngår som del av grunnboks- og eiendomsinformasjonen.

Et annet spørsmål er om grunnboken og matrikkelen er personregistre i personopplysningslovens forstand. Både grunnboken eller matrikkelen er bygget opp på en slik måte at informasjonen registreres på eiendommen som objekt og ikke på personene som står som eiere eller rettighetshavere til eiendommene.

Personopplysninger er etter personopplysningsloven § 2 første ledd nr. 1 opplysninger om fysiske personer. Dette innebærer at det ikke vil være all grunnboks- og eiendomsinformasjon som vil være personopplysninger i personopplysningslovens forstand. Typisk vil dette kunne gjelde opplysninger om at en eiendom har rett til vei eller vann på en annen eiendom, eller at en bank har pant i en eiendom. Denne type opplysninger vil ikke være personopplysninger i lovens forstand, med mindre det finnes en kobling til fysiske personer, eksempelvis eiere eller rettighetshavere. Med dagens organisering av arbeidsoppgaver mv ved registrering og utlevering av grunnboks- og eiendomsinformasjon, er det imidlertid neppe særlig praktisk å se for seg behandlinger som ikke vil involvere personopplysninger. Det synes derfor ikke å være behov for å identifisere situasjoner hvor personopplysningsloven ikke kommer til anvendelse.

Dertil kommer at både tinglysingsloven og matrikkelloven med tilhørende forskrifter i all hovedsak bygger på personopplysningslovens bestemmelser hva gjelder reguleringen av behandling mv av grunnboks- og eiendomsinformasjon.

3.8.2.2 Forholdet mellom personopplysningsloven og tinglysingsloven med forskrifter

Tinglysingsloven med forskrifter inneholder ikke særlige bestemmelser som regulerer forholdet til personopplysningsloven hva gjelder grunnboksinformasjon. Til sammenligning har tinglysingsforskriften § 23 siste ledd en henvisning til personopplysningslovens innsynsregler når det gjelder Løsøreregisteret.

Dette innebærer at personopplysningslovens bestemmelser ikke kommer til anvendelse så langt det i tinglysingsloven med forskrift er fastsatt egne regler om behandling av personopplysninger, herunder adgang til å kreve innsyn, retting og sletting av opplysninger, jf bestemmelsen i personopplysningsloven § 5.

Når det gjelder reglene om innsyn i grunnboksinformasjon, vises det til redegjørelsen i pkt. 3.4. ovenfor.

Også når det gjelder innregistrering, herunder hvilke opplysninger som kan registreres inn i grunnboken, og hvilke opplysninger som tinglysingsmyndigheten har adgang til å be om for at en rettsstiftelse skal bli registrert i grunnboken, er dette nærmere regulert i bestemmelsene i tinglysingslovens kapittel 2 og 3, samt bestemmelsene i blankettforskriften og tinglysingsforskriften § 2 om blanketter, § 10 føring av grunnboken, § 11 om innføring i grunnboken, og § 12 om registerførerens rett til å innhente ytterligere opplysninger.

Regler om sletting finnes i tinglysingsloven § 32 og tinglysingsforskriften § 18, mens regler om arkivering og kassasjon er gitt i tinglysingsforskriften § 19. Krav til datasikkerhet er nærmere angitt i tinglysingsforskriften § 25, og adgangen til å koble grunnboken til andre registre er regulert i tinglysingsforskriften § 24, som supplerer tinglysingslovens- og forskriftens regler om

Utredningen om tinglysings fremtid

enhvers rett til innsyn i grunnboken, men som samtidig fastsetter at samkjøring som innebærer at behandling eller samkjøring av personopplysninger, vil kreve godkjenning av Datatilsynet.

Det synes derfor ikke å være rom for at personopplysningslovens regler om sletting og retting kan få selvstendig betydning på tinglysingslovens område.

På den annen side synes tinglysningsforskriften § 25 ikke å gå lengre eller angi andre regler om datasikkerhet enn det som følger av personopplysningslovens regler.

3.8.2.3 Forholdet mellom personopplysningsloven og matrikkelloven

Etter matrikkelloven § 22 femte ledd skal personopplysningsloven § 19 om informasjon til den registrerte, § 20 om informasjon til den registrerte når opplysninger innhentes fra andre og kapittel 6 om konsesjons- og meldeplikt ikke gjelde for føringen av matrikkelen.

For øvrig vil det bero på en tolkning av bestemmelsene i matrikkelloven med forskrifter hvorvidt disse gir egne regler om behandling av personopplysninger som går foran personopplysningslovens regler, jf personopplysningsloven § 5.

Det synes imidlertid klart at matrikkellovens regler om rett til innsyn i matrikkelen er av en slik art at det ikke er rom for å kreve innsyn etter personopplysningslovens regler, jf personopplysningsloven § 6 og redegjørelsen for matrikkellovens kap 6 ovenfor under pkt. 3.5.1.

Videre har matrikkelloven egne bestemmelser om retting og sletting i § 26, og bestemmelser om rett til å komplettere opplysningene i matrikkelen i lovens § 27. Det vil kun i begrenset omfang være rom for å benytte personopplysningslovens regler om retting og sletting på matrikkelen.

3.9 Anskaffelsesreglene

Anskaffelsesreglene setter krav til hvordan det offentlige opptrer ved anskaffelse av varer og tjenester, for eksempel ved kjøp av datatjenester i forbindelse med utvikling av et avgivergrensesnitt hos tinglysningsmyndigheten, men også ved formidling av grunnboksinformasjon. Ved vurderingen av hvordan en skal organisere tilgang til grunnboksinformasjon og eiendomsinformasjon, vil en måtte se hen til bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelse av 16.07.99 med forskrifter, og de krav til prosedyrer mv som fremgår av disse.

Det ville føre for langt å legge opp til en generell gjennomgang av anskaffelsesreglene her, i dette kapitlet pekes det derfor kun på forhold som kan få særlig betydning ved organiseringen av innsyn, formidling og avgivelse av grunnboksinformasjon og eiendomsinformasjon.

3.9.1 Utgangspunkt og hovedregler – konkurranse om offentlige anskaffelser

3.9.1.1 Grunnkrav

Anskaffelsesreglene gjelder for anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, anskaffelsesloven § 3, som foretas av statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, anskaffelsesloven § 2.

Lovens utgangspunkt er at enhver anskaffelse av disse aktørene så vidt mulig baseres på konkurranse, anskaffelsesloven § 5. Hvordan konkurransen skal skje, og hvilke konkurranseformer og – prosedyrer som kan og skal benyttes, avhenger dels av hva slags anskaffelse det gjelder og dels av anskaffelsens verdi. Dette er nærmere regulert i anskaffelsesforskriften, og vil ikke bli nærmere behandlet her. Poenget er imidlertid at all anskaffelse som utgangspunkt skal skje etter konkurranse.

Regelverket er bygget opp rundt noen grunnleggende krav, som også er kommet til uttrykk i anskaffelsesloven § 5. Sentrale krav er likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Fordi anskaffelser så langt mulig skal skje i konkurranse, oppstilles det også krav til at den som skal anskaffe, ofte benevnt som oppdragsgiveren, opptrer i samsvar med god forretningsskikk. Kort sagt innebærer derfor anskaffelsesreglene at kontrakter skal tildeles på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier, og at offentlige oppdragsgivere skal opptre slik som en privat oppdragsgiver av samme størrelse ville ha gjort i samme situasjon.¹⁰ Offentlige organer og oppdragsgivere vil langt på vei også være omfattet av forvaltningsloven, og de forvaltningsrettslige prinsippene om god saksbehandling vil derfor supplere anskaffelsesreglenes bestemmelser.

3.9.1.2 Nærmere om hvem som er omfattet av loven

Anskaffelsesloven § 2 angir at anskaffelsesreglene gjelder for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, samt offentligrettslige organer. Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter er institusjoner og virksomheter som utgjør en organisatorisk del av statlig, kommunal eller fylkeskommunal forvaltning. Også sammenslutninger av slike organer omfattes, jf anskaffelsesforskriften § 1-2 første ledd.

Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter

Alle organer som utøver lovgivende, utøvende eller dømmende makt omfattes i utgangspunktet av begrepet myndigheter i anskaffelsesloven § 2. Departementer, direktorater, forvaltningsbedrifter mv vil derfor være statlige organer i anskaffelsesreglenes forstand. Det samme gjelder organer som er en del av statlig, kommunal eller fylkeskommunal administrasjon, og som ikke er skilt ut som egne rettssubjekter. Så lenge organet ikke er skilt ut som selvstendig rettssubjekt, er det uten betydning hvorvidt organet har stor faglig, administrativ eller økonomisk selvstendighet, eller om det driver forretnings- eller næringsvirksomhet. Organer som er skilt ut som egne rettssubjekter kan være omfattet av anskaffelsesreglene dersom de anses for å være et offentligrettslig organ, se nærmere om dette nedenfor.

Anskaffelsesreglene bygger på en vid og funksjonsbestemt tolkning av begrepene statlig, kommunal og fylkeskommunal myndighet. I dette ligger at begrepene også omfatter organer som ikke formelt er integrert i statens, kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, dersom de er avhengige av staten, kommunen eller fylkeskommunen, og om staten, kommunen eller fylkeskommunen handler igjennom organet. EF-domstolen har lagt en slik betraktning til grunn der organets sammensetning og funksjon var fastsatt ved lov, og der det var det offentlige som utnevnte medlemmene av organet, garanterte for forpliktelsene og

¹⁰ Dette bygger på den såkalte privat investor-testen benyttes ved vurderingen av om det foreligger ulovlig offentlig støtte, og gir uttrykk for et markedsøkonomisk investorprinsipp. Hovedinnholdet er at det offentlige skal forholde seg slik en privat investor i samme situasjon ville ha gjort. Sammenligningen skal foretas i forhold til en privat investor av noenlunde samme størrelse som vedkommende offentlige organ.

finansierte kontraktene som ble inngått.¹¹ Begrunnelsen for dette var at formålet med anskaffelsesdirektivet er en effektiv gjennomføring av etableringsfriheten og den frie utvekslingen av varer og tjenester.

Offentligrettslige organer

Et offentligrettslig organ er etter anskaffelsesforskriften § 1-2 annet ledd et selvstendig rettssubjekt, som er kontrollert av offentlige organer, og som tjener allmennhetens behov, men ikke er av industrielle eller forretningsmessig karakter. Disse tre vilkårene må være tilstede samtidig for at det skal dreie seg om et offentligrettslig organ, og vurderingen av om vilkårene er oppfylt skal være objektiv og funksjonsbestemt. I dette ligger at det er uten betydning hva slags organisasjonsform som er valgt, og heller ikke hvorvidt organet er opprettet ved lov, administrative bestemmelser eller forvaltningsvedtak. Det følger videre av EF-domstolens praksis at det er tilstrekkelig at bare en ubetydelig del av organets virksomhet oppfyller vilkårene i forskriften § 1-2 annet ledd for at hele organets virksomhet omfattes av anskaffelsesreglene.

Kontrollkriteriet

Hva som ligger i kravet om at organet skal være kontrollert av offentlige organer er nærmere angitt i forskriften § 1-2 annet ledd bokstav c, som gir anvisning på tre alternative vilkår. Felles for de tre alternativene er at det foreligger en tilknytning mellom organet og den kontrollerende offentlige virksomheten som gir det offentlige en mulighet til å påvirke organets beslutninger.

Det første alternativet er at det offentlige dekker størsteparten av finansieringen, noe som etter EF-domstolens praksis skal forstås som mer enn halvdel av finansieringen, eksempelvis ved tilskudd eller stipender, men også i form av aksjekapital og egenkapital. Vederlag for salg til offentlige som skjer å ordinære markedsmessige vilkår omfattes imidlertid som utgangspunkt ikke.

Det andre alternativet kontrollkriteriet er at organets forvaltning er underlagt offentlige myndigheters eller organers kontroll. Dette kan eksempelvis være administrativ kontroll eller instruksjonsmyndighet, men det er et vilkår at det skal dreie seg om formell innflytelse og kontroll, og at dette må medføre at det offentlige har mulighet til å påvirke organets avgjørelser på området for offentlige kontrakter i forkant av anskaffelsen. En etterfølgende kontroll med virksomhetens avgjørelser vil derfor ikke nødvendigvis være tilstrekkelig.

Det tredje alternativet er at offentlige myndigheter eller organer oppnevner mer enn halvparten av virksomhetens administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan. Også her er det avgjørende om den offentlige myndigheten eller organet gjennom sin oppnevning myndighet har reell innflytelse på de beslutningene som fattes av virksomheten. Administrasjons-, ledelses- og kontrollorgan vil typisk være styret i aksjeselskaper eller andre selskaper, generalforsamlinger, og representantskap dersom dette utpeker virksomhetens ledelse, godkjenner budsjett og regnskap mv.

Tjene allmennhetens behov og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter

Vilkåret om at organet må tjene allmennhetens behov, og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter, gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering som etter EF-

¹¹ EF-domstolens sak 31/87 Beentjes

domstolens praksis skal tolkes vidt som følge av formålet om å åpne for konkurranse og skape gjennomsluktighet. Vurderingen skal gjøres på tidspunktet for anskaffelsen, dvs. kunngjøringstidspunktet eller tidspunktet for oppstart av anskaffelsesprosessen dersom kunngjøring ikke skal benyttes. Vilåret skal etter EF-domstolens praksis forstås slik at en først må vurdere om virksomheten tjener allmennhetens behov, for deretter å vurdere om den er av industriell eller forretningsmessig karakter. I så fall vil kravet i anskaffelsesforskriften § 1-2 annet ledd ikke være oppfylt.

Aktiviteter som tjener allmennhetens behov vil typisk omfatte aktiviteter som det anses som en samfunnsoppgave å utføre. I mange tilfeller vil derfor virksomheten være helt eller delvis lovregulert. I tillegg vil en kunne se hen til vedtektsbestemmelser om virksomhetens formål og den faktiske situasjonen. EF-domstolens praksis viser imidlertid at allmennhetens behov omfatter langt mer enn de aktiviteter og virksomheter som er lovregulert, det sentrale er om virksomheten ivaretar behov i samfunnet, fremfor enkeltpersoners eller juridiske personers interesser. I slike tilfeller vil det av hensyn til allmennheten ikke være tilstrekkelig med de tjenestene som tilbys av det private næringsliv, selv om disse vil kunne imøtekomme behovet. Eksempelvis vil tjenester innenfor utdanning, samfunnssikkerhet, helse mv typisk falle innenfor. Det er ikke nødvendig at tjenesten tjener hele samfunnets behov, det er tilstrekkelig at en dekker en behovene til en nærmere avgrenset krets.

Selv om virksomheten tjener allmennhetens behov, må den samtidig ikke være av forretningsmessig eller industriell karakter. Virksomheter som er av forretningsmessig eller industriell karakter vil normalt la forretningsmessige hensyn være avgjørende ved anskaffelsene, og det er derfor ikke nødvendig at de omfattes av anskaffelsesreglene. Hvorvidt virksomheten er av forretningsmessig eller industriell karakter beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, der en bl.a. ser hen til de forhold som var avgjørende for opprettelsen av organet og betingelsene som regulerer organets virksomhet. Hva slags bransje selskapet opererer i er i utgangspunktet uten betydning, men kan likevel gi indikasjoner på hva slags virksomhet det aktuelle selskapet har.

Momenter ved vurderingen av om selskapet er av industriell eller forretningsmessig karakter, er for det første om det yter tjenester og får inntekter i et konkurranseutsatt marked. Dette fordi en slik virksomhet i stor grad må treffe beslutninger ut fra kommersielle, og ikke politiske, hensyn. Konkurranse er imidlertid i seg selv ikke avgjørende. Et annet moment ved vurderingen kan være om virksomheten har en offentlig monopolsituasjon, i så fall tilsier det at virksomheten ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter. Tilsvarende gjelder dersom virksomheten er gitt særskilte eller eksklusive rettigheter. Videre ses det hen til om det er en samfunnsoppgave å utføre oppgavene som tilligger virksomheten, eksempelvis ved at virksomheten helt eller delvis er regulert i lov eller forskrift som pålegger visse rettigheter eller plikter.

Det ses videre hen til om virksomheten er av en karakter som det offentlige ønsker å ha en effektiv kontroll med, eksempelvis hvor det offentlige ønsker å sikre forsyningen, rettferdig fordeling, hensynet til miljø, offentlig sikkerhet mv. I så fall tilsier det at virksomheten ikke er av forretningsmessig eller industriell karakter. I samme retning trekker aktiviteter som er knyttet til offentlig orden mv, eller aktiviteter som i utgangspunktet er lagt til det offentlige.

Utredningen om tinglysningens fremtid

Virksomhetens økonomiske risiko, hvorvidt virksomheten har som formål å gå med overskudd og prisfastsettelsen av produkter og tjenester skjer på markedsmessige vilkår, er momenter som taler for at virksomheten er av forretningsmessig eller industriell karakter.

3.9.1.3 Nærmere om hva som menes med anskaffelse

Etter anskaffelsesloven § 3 gjelder regelverket for anskaffelser av varer og tjenester mv. Med anskaffelse menes for det første gjensidig bebyrdende avtaler og kontrakter, men også tilfeller der leverandøren har en plikt til å skaffe til veie en ytelse. Av dette følger at gaver vil falle utenfor anskaffelsesreglens anvendelsesområde. Videre omfattes alle former for anskaffelse uansett verdi, dvs. både kjøp, leie, leasing og opsjoner på kjøp eller leie.

Anskaffelsesforskriften § 1-3 har en oppregning av kontrakter og forhold som faller utenfor anskaffelsesforskriften, selv om de etter definisjonen av anskaffelse i lovens § 3 må anses som anskaffelser i lovens forstand. For de kontraktene som omfattes av oppregningen i forskriften § 1-3 kommer lovens og forskriftens regler ikke til anvendelse, men anskaffelsen vil likevel måtte forholde seg til de grunnleggende EØS-rettslige prinsippene, så som likebehandling, gjennomsiktighet, forutberegnelighet og ikke-diskriminering.

I denne sammenheng er det særlig unntakene i forskriften § 1-3 annet ledd bokstavene h og j som kan være av interesse. Disse vil bli nærmere gjennomgått nedenfor under pkt. 3.9.2.2 og 3.9.2.3..

3.9.2 Utenfor anskaffelsesreglene– der konkurranse ikke er mulig

Utgangspunktet er som nevnt ovenfor at offentlige organers anskaffelser skal skje etter konkurranse så langt det er mulig. Det finnes imidlertid unntak fra dette utgangspunktet, enten fordi konkurranse ikke er mulig, eller fordi forholdet omfattes av et unntak fra anskaffelsesreglene. Hva gjelder innsyn, avgivelse og formidling av informasjon er det særlig tre unntak fra anskaffelsesreglene som kan være av interesse; egenregi, tjenestekonsesjon og enerett.

3.9.2.1 Egenregi

Egenregi foreligger når oppdragsgiver ved hjelp av egne ansatte utfører oppgaver til eget bruk. I slike tilfeller kommer anskaffelsesreglene ikke til anvendelse, fordi det ikke inngås noen gjensidig bebyrdende avtale, og fordi det ikke foreligger noen kontrakt mellom en oppdragsgiver og en leverandør. Dette innebærer at anskaffelsesreglene ikke får betydning for hvordan offentlige organer organiserer sin virksomhet, og det offentlige vil selv kunne velge om aktiviteten skal utføres ved eget personale eller om en skal nytte en ekstern leverandør.

Utgangspunktet er at det foreligger egenregi når ytelsen leveres av samme juridiske person som oppdragsgiver, eller der ytelsen leveres av en virksomhet som ikke er et selvstendig rettssubjekt, selv om det ikke er et organ hos oppdragsgiver. At det foreligger en intern avtale om utførelsen av oppdraget, innebærer ikke at anskaffelsesreglene kommer til anvendelse. Det er på denne bakgrunn antatt at statlig forvaltningsvirksomhet som ikke er skilt ut som egne rettssubjekter vil kunne utveksle ytelser uten at anskaffelsesreglene kommer til anvendelse, dette vil eksempelvis kunne gjelde for forvaltningsbedrifter mv. Tilsvarende antas å gjelde for avtaler mellom et departement og et direktorat, fordi dette anses som delegasjon.

Hensynet til at det offentlige fritt skal kunne organisere sin virksomhet, tilsier at det også kan foreligge egenregi dersom oppdraget utføres av et annet selvstendig rettssubjekt. Det kan derfor gjøres unntak fra kravet om at ytelsen skal leveres av samme juridiske person som oppdragsgiver dersom det foreligger en sterk organisatorisk binding mellom oppdragsgiver og leverandør. For at det skal foreligge egenregi der hvor leverandøren er et annet selvstendig rettssubjekt, har det i EF-domstolens praksis utkrystallisert seg to kumulative vilkår.

For det første må det såkalte kontrollkriteriet være oppfylt. Dette innebærer at oppdragsgiver må utøve en tilsvarende kontroll over leverandøren som over egen virksomhet. I dette ligger at oppdragsgiver må kunne påvirke beslutninger, og øve bestemmende innflytelse både i forhold til leverandørens strategi og viktige beslutninger.

Det beror på en konkret vurdering om kontrollkriteriet er oppfylt. Ved vurderingen vil en bl.a. se hen til selskapslovgivningen og vedtektene som gjelder for leverandøren. I den forbindelse er det i juridisk teori¹² antatt at det er hensiktsmessig å se hen til hva som skal til for at det foreligger offentlig kontroll etter anskaffelsesforskriften § 1-2 annet ledd bokstav c. Hensynet bak anskaffelsesreglene tilsier imidlertid at det ikke er tilstrekkelig at det foreligger samme type kontroll som ett av alternativene i anskaffelsesforskriftene § 1-2 annet ledd bokstav c. På bakgrunn av EF-domstolens praksis synes å det være grunnlag for å anta at en må se alternativene i forskriften § 1-2 annet ledd bokstav c i sammenheng, og slik at elementer av flere av alternativene bør være til stede samtidig. Ved vurderingen ser en også hen til hva slags aktiviteter leverandøren utøver, og det taler mot kontroll dersom leverandøren utøver aktiviteter utover tradisjonelle serviceoppgaver for eieren. EF-domstolen har lagt til grunn at flere offentlige myndigheter kan utøve kontroll sammen, men denne må ikke være for spredt. Kontrollkriteriet stiller krav til oppdragsgiverens rettslige kontroll med leverandøren, og det er således ikke noe krav om at denne kontrollen er utøvet ved tildelingen av den enkelte kontrakt.

Det andre kriteriet som må være oppfylt for at egenregi kan være mulig der oppdragsgiver og leverandør er to selvstendige rettssubjekter, er det såkalte omsetningskriteriet. Dette innebærer at leverandøren må ha sin vesentlige omsetning knyttet til den kontrollerende oppdragsgiver. Hensynet bak omsetningskriteriet er å hindre konkurransevridning, og å sikre at offentlig kontrollerte leverandører som opptrer i et marked der de omsetter både til private og det offentlige, har like konkurransevilkår som andre leverandører.

Omsetningskriteriet har en kvantitativ og en kvalitativ side. Hvorvidt kriteriet er oppfylt, beror på en konkret vurdering av hele selskapets omsetning.

Den kvantitative siden er i EF-domstolens praksis angitt som et krav til at virksomhetens aktivitet "hovedsakelig" er bestemt for den kontrollerende oppdragsgiver, og at enhver annen aktivitet kun er av "marginal" karakter. Ved vurderingen ser en hen til den samlede omsetningen til alle kontrollerende oppdragsgivere. Det er vanskelig å angi hva dette nærmere innebærer, eksempelvis ved en prosentvis fordeling. Vurderingen i det enkelte tilfelle vil derfor måtte basere seg på hva som best ivaretar hensynene til å unngå konkurransevridning og å sikre fri bevegelse av varer, tjenester mv. I juridisk teori er det imidlertid tatt til orde for at forsyningsforskriften § 10 første ledd første punkt om tilknyttede foretak, der det oppstilles et krav om at 80 % av omsetningen skal skrive seg fra det tilknyttede foretak, vil kunne gi veiledning. Det synes imidlertid klart at en slik omsetning tilknyttet den kontrollerende

¹² Dragsten/Lindalen: Offentlige anskaffelser – kommentarutgave, Universitetsforlaget 2005

oppdragsgiver ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å oppfylle omsetningskriteriet i det enkelte tilfelle.

Omsetningskriteriets kvalitative side relaterer seg til hensynet til å sikre konkurranse i markedet, og å unngå konkurransevridning. Momenter vil denne vurderingen vil kunne være om det uavhengig av denne leverandørens salg til markedet, eksisterer noe marked for den aktuelle tjenesten der andre leverandører konkurrerer. Andre momenter vil kunne være om det finnes privat etterspørsel etter den aktuelle aktiviteten, om leverandøren kun opererer innenfor oppdragsgiverens avgrensede tjenesteområde mv.

3.9.2.2 Tjenestekonsesjon

Etter anskaffelsesforskriften § 1-3 annet ledd bokstav j er tjenestekonsesjoner unntatt fra anskaffelsesreglene. Tjenestekonsesjoner innebærer typisk at oppdragsgiver lar andre levere tjenester til allmennheten som er av en slik art eller karakter at en vil anse det for å være en del av statens ansvarsområde.

Hva som menes med en tjenestekonsesjon er definert i anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav e, der det fremgår at en tjenestekonsesjon er en tjenestekontrakt, men vederlaget for tjenesten som skal utføres er enten kun retten til å utnytte tjenesten, eller rett til å utnytte tjenesten sammen med betaling fra oppdragsgiver.

Tjenestekonsesjoner skiller seg fra andre kontrakter og anskaffelser ved at det er leverandøren eller konsesjonsinnehaveren som har den reelle økonomiske risikoen for han kan skaffe seg tilstrekkelig inntjening til etablering og drift av tjenesten, ikke oppdragsgiver. Leverandørens vederlag for å yte tjenesten til det offentlige, er inntjeningen som følge av at han samtidig gis en rett til å utnytte tjenesten, eksempelvis ved betaling eller avgift fra brukerne av tjenesten. Hvorvidt inntektene fra utnyttelsen kreves inn av leverandøren eller oppdragsgiveren er uten betydning, så lenge inntektene helt eller delvis utbetales leverandøren som vederlag for utført arbeid (levering av tjenesten). At leverandøren har rett til å utnytte tjenesten, innebærer også at det er leverandøren som har ansvaret for tjenesteytelsen, herunder ansvaret for drift, nødvendige investeringer for at tjenesten kan tilbys mv.

Tjenestekonsesjoner omfatter også de situasjonen der leverandøren betaler det offentlige et vederlag for å retten til å utføre og utnytte tjenesten. I slike tilfeller krever leverandøren inn avgift eller betaling fra brukerne av tjenesten, og videreformidler en andel av dette til oppdragsgiver.

Det er lagt til grunn at kravet til at leverandøren skal ha den økonomiske risikoen for tjenesten, innebærer at et vederlag fra oppdragsgiver i hvert fall ikke må være tilstrekkelig til å dekke leverandørens omkostninger og/eller fortjeneste. EU-kommisjonen¹³ har lagt til grunn at en betydelig del av leverandørens vederlag må knytte seg til utnyttelsen av tjenesten, men det foreligger ikke rettspraksis eller andre uttalelser som angir hva som nærmere ligger i dette. Dersom oppdragsgiver gir en form for garanti for inntjening, eksempelvis ved å garantere fortjeneste for en periode, vil det imidlertid vanskelig kunne sies å foreligge noen tjenestekonsesjon, idet leverandøren ikke har en reell økonomisk risiko for tjenesten.

Et vederlag fra oppdragsgiver kan anta ulike former, eksempelvis i form av et fast beløp pr år, pr antall brukere e.l. Vederlaget fra oppdragsgiver har gjerne som formål å sikre lavere pris for

¹³ EU-kommisjonens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen

brukerne. Vederlaget vil også kunne være en garantert minsteinntekt, så lenge dette ikke har karakter av å være en fast betaling for oppdraget, uavhengig av inntjeningen, og som medfører at leverandøren ikke lenger har noen reell risiko.

Gitt at en skulle ønske å benytte tjenestekonsesjoner for å formidle grunnboks- og eiendomsinformasjon, eksempelvis ved at leverandøren gis i oppdrag å utvikle formidlingstjenester mot å få rett til å utnytte disse, vil leverandørens priser til markedet måtte forholde seg til reglene i offentliglova og bransjeloven hva gjelder adgangen til å ta betalt og betalingstaket.

Selv om tjenestekonsesjoner faller utenfor anskaffelsesreglens virkeområde, vil en tildeling av en tjenestekonsesjon likevel måtte skje innenfor rammen av de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen. Tildelinger av tjenestekonsesjoner vil derfor måtte foregå på en måte som sikrer likebehandling, ikke-diskriminering og gjennomsiktighet.

I dette ligger at tildelingen må skje slik at det er mulig å foreta en vurdering av om tildelingen påvirker samhandelen innen EØS, og slik at det er mulig for en virksomhet i en annen EØS-stat å få adgang til nødvendige opplysninger om konsesjonskontrakten før denne tildeles. Dette kan medføre at det for kontrakter av en viss størrelse vil være en plikt til å offentliggjøre oppdraget før tildeling, slik at virksomheter i andre land kan melde sin interesse og få tilgang til nødvendige opplysninger for å vurdere om tildelingen er av interesse.

Videre må tildelingen skje på en slik måte at det er mulig å kontrollere at prosedyren er upartisk, i tillegg at det må være et rimelig forhold mellom konsesjonen og tildelingen både når det gjelder kontraktsverdi, kontraktsgjenstand og kompleksitet.

Tildeling av en tjenestekonsesjon vil i praksis kunne medføre at leverandøren har fått en enerett eller en særrett. I så fall vil tildelingen også måtte være begrunnet i allmenne hensyn og overholde kravet til proporsjonalitet, jf det som er nevnt ovenfor under omtalen av offentliglovas forbud mot enerett.

3.9.2.3 Offentlig oppdragsgiver med enerett, foa § 1-3 annet ledd bokstav h

Det tredje unntaket fra anskaffelsesreglene som kan være aktuelt i forbindelse med formidling av grunnboks- og eiendomsinformasjon, er det en kan kalle unntaket for enerett. Etter anskaffelsesforskriften § 1-3 annet ledd bokstav h gjelder forskriften ikke for

"kontrakter om offentlige tjenestekjøp som tildeles et organ eller en sammenslutning av organer som selv er en offentlig oppdragsgiver som definert i § 1-2 (hvem som er omfattet av forskriften) med hjemmel i en enerett organet har i henhold til en kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak, forutsatt at bestemmelsene er forenlige med EØS-avtalen"

Bakgrunnen for unntaket er at det i slike tilfeller ikke vil være rettslig adgang til å tildele oppdraget til noen annen enn den som har eneretten, og fordi den som tildeles oppdraget selv må følge anskaffelsesreglene. Dermed sikrer en at kontrakter mellom det offentlige og det private fortsatt tildeles på bakgrunn av økonomiske og forretningsmessige vurderinger.

Det er tre kumulative vilkår som må være oppfylt for at unntaket i foa § 1-3 annet ledd bokstav h kan komme til anvendelse, og det følger av ordlyden at unntaket kun er aktuelt for tjenestekontrakter. EF-domstolen har videre lagt til grunn at unntaket skal fortolkes restriktivt.

For det første må oppdraget tildeles en offentlig oppdragsgiver i anskaffelsesreglens forstand, jf redegjørelsen ovenfor i pkt 3.9.1.2.

For det andre må oppdraget omfattes av en enerett som organet har i henhold til kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak. Som nevnt ovenfor vil det at det foreligger en enerett medføre at oppdragsgiveren ikke har frihet til å velge hvem som skal utføre oppdraget. Dette forutsetter imidlertid at eneretten omfatter den aktuelle tjenesten som skal utføres, og dette vil bero på en tolkning av grunnlaget for eneretten. Tatt i betraktning av at enerett i seg selv er et unntak fra EØS-avtalens regler, og at foa § 1-3 annet ledd bokstav h er et unntak fra anskaffelsesreglene, vil det vanskelig være rom for en utvidende tolkning av eneretten. Det kan imidlertid tenkes at eneretten vil kunne tolkes utvidende i forhold til oppdrag som må anses for å være nødvendige for at tjenestene som omfattes av eneretten skal kunne tilbys.

I tillegg til at tjenesten må omfattes av eneretten, er det også et krav at eneretten må fremgå av kunngjort lov, forskrift eller administrativt vedtak. I dette ligger at eneretter som kun bygger på avtale vil falle utenfor, selv om avtalen er inngått med offentlige myndigheter. På den annen side er det trolig tilstrekkelig at det i lov, forskrift eller administrativt vedtak fremgår at det er en enerett, hva eneretten omfatter og hvem som har eneretten, mens de nærmere vilkår og betingelser angis i en avtale mellom oppdragsgiver og leverandør.

Det tredje vilkåret for at unntaket i foa § 1-3 annet ledd bokstav h skal komme til anvendelse, er at eneretten er i tråd med EØS-avtalen. Dette innebærer at det er et krav at tildeling av en enerett er nødvendig for å ivareta tvingende eller allmenne hensyn som er tilstrekkelig tungtveiende til at de går foran prinsippet om fri bevegelighet av tjenester, forbudet mot diskriminering på grunn av nasjonalitet og EØS-avtalens konkurranseregler. EF-domstolen synes å ha lagt til grunn en relativt vid tolkning av hva som kan være allmenne hensyn, men økonomiske hensyn omfattes ikke. For at eneretten skal være i tråd med EØS-avtalen, vil det videre være et krav at de mål og/eller hensyn som skal oppnås og ivaretas gjennom eneretten, ikke kan oppnås ved bruk av andre og mindre inngripende virkemidler.

Ved vurderingen av om eneretten er i tråd med EØS-avtalens regler, er det videre viktig å være oppmerksom på at en enerett som isolert sett er i tråd med EØS-avtalens regler, likevel vil kunne være forbudt dersom den kombineres med et forbud mot at andre yter tjenesten. I slike tilfeller vil det kunne foreligge misbruk av dominerende stilling, noe som er forbudt etter EØS-avtalens regler.

3.10 Reglene om statsstøtte

EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet, dvs. offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer eller geografiske områder. Begrepet offentlig støtte i EØS-avtalens forstand tolkes vidt, og omfatter en rekke offentlige tiltak som gir direkte eller indirekte økonomiske fordeler for bedrifter. Forbudet er imidlertid ikke absolutt, bl.a. gir EØS-avtalen artikkel 59 og artikkel 61 annet og tredje ledd bestemmelser som innebærer at statsstøtte likevel vil kunne være tillatt, forutsatt at bestemte vilkår er oppfylt.

EØS-avtalens statsstøtteregler er gjennomført i norsk rett ved lov om offentlig støtte av 27. november 1992 med tilhørende forskrifter.

Bakgrunnen for forbudet mot statsstøtte er bl.a. å sikre at aktørene på det indre marked har forutsigbare konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området, bidra til effektiv ressursbruk, og sikre like konkurransevilkår, noe som også vil komme bl.a. forbrukerne til gode gjennom lavere priser og høyere kvalitet. På den annen side vil markedet ikke alltid gi den beste samfunnsøkonomiske løsningen, og reglene gir derfor nasjonale myndigheter handlingsrom til å korrigere ved markedssvikt mv. EØS-avtalens regler griper heller ikke inn i nasjonale myndigheters adgang til å organisere myndighetsutøvelse.

3.10.1 Nærmere om hva som anses som statsstøtte i EØS-avtalens forstand

Etter EØS-avtalen art. 61 er offentlig støtte som utgangspunkt forbudt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virer eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.”

Av dette følger at det er seks vilkår som må være oppfylt samtidig for at det skal foreligge offentlig støtte i bestemmelsens forstand. Dersom vilkårene ikke er oppfylt samtidig, faller tiltaket utenfor bestemmelsene om statsstøtte i EØS-avtalen.

3.10.1.1 Mottaker må drive økonomisk aktivitet

Dette vilkåret innebærer at mottaker må være et foretak i EØS-avtalens forstand. Støtte til privatpersoner, offentlige instanser som driver myndighetsutøvelse og offentlig administrasjon faller derfor utenfor med mindre de opptrer som foretak.

Et foretak i EØS-avtalens forstand er enhver som driver økonomisk aktivitet, dvs. en virksomhet som består i å tilby varer og tjenester i et marked, uavhengig av enhetens juridiske status og finansiering. Også offentlig virksomhet vil kunne drive økonomisk aktivitet i statsstøttereglenes forstand. Hensynet til å sikre like konkurransevilkår for alle aktører i et marked tilsier at det offentlige underlegges reglene om statsstøtte på lik linje som private når det utøves økonomisk aktivitet.

Det vil sjelden by på vanskeligheter å avgjøre hvorvidt en mottaker driver økonomisk aktivitet eller ikke, men dette kan stille seg noe annerledes der mottakeren er offentlig virksomhet.

På den ene siden er det klart at utøvelse av offentlig myndighet og myndighetshandlinger ikke anses som økonomisk aktivitet. Det samme gjelder tjenester som det er reservert for det offentlige, og som ikke tilbys på et marked. På den annen side er det relativt klart at der det offentlige tilbyr varer eller tjenester i konkurranse med private aktører, foreligger det økonomisk aktivitet. Grensedragningen kan imidlertid være vanskelig, dels fordi markedsf forholdene i enkelte sektorer endrer seg over tid, og dels fordi det kan være en glidende overgang mellom tjenester som er reservert for det offentlige og tjenester som det offentlige tilbyr i konkurranse med private.

3.10.1.2 Støttemottaker må få en økonomisk fordel

Støttebegrepet tolkes vidt, og vil som utgangspunkt omfatte alle økonomiske fordeler, dvs. alt fra rene kapitaltilførsler, til skattelettelser eller skattefritak, lovbestemte selskapsformer som skjermer mot konkurs, lån og garantier på ikke-markedsmessige vilkår, lovbestemte selskapsformer som skjermer mot konkurs, salg som innebærer en gave fra det offentlige (under- eller overpris), og støtte til infrastrukturprosjekter som favoriserer foretak uten at det betales markedsmessig vederlag. Også krysssubsidiering mellom skjermet offentlig virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet omfattes. Både direkte og indirekte støtteformer omfattes.

Spørsmålet om det foreligger en økonomisk fordel beror på en konkret vurdering, der det er effekten av tiltaket for mottakeren er avgjørende. Det sentrale er om tiltaket gir en faktisk økonomisk fordel for mottakeren som en ikke ville ha oppnådd under normale markedsmessige forhold, ikke støtten form eller formål. Ved vurderingen ses det hen til markedsverdien og det såkalte markedsinvestorprinsippet.¹⁴

Særlig om tjenester av allmenn økonomisk betydning

Det er lagt til grunn i rettspraksis fra EF-domstolen at det ikke foreligger økonomisk fordel dersom det offentlige kompensere foretak som er forpliktet til å yte tjenester av allmenn økonomisk betydning, dvs. tjenester i det offentliges interesse. Hva som menes med tjenester av allmenn økonomisk betydning er ikke nærmere definert i EØS-avtalen, men omfatter typisk tjenester som skal imøtekomme befolkningens alminnelige behov.¹⁵ Praksis fra ESA, EF-domstolen og Kommisjonen viser at bl.a. offentlig telekommunikasjonsnettverk, pensjonsfond, transport og grunnleggende posttjenester har blitt ansett for å være tjenester av allmenn økonomisk betydning. Staten vil ha relativt stor skjønnsfrihet til å definere hva som skal anses som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, forutsatt at tjenesten tilfredsstiller visse krav oppstilt av EF-domstolen, Kommisjonen og ESA.

Det grunnleggende kravet er at tjenesten er av interesse for befolkningen generelt, dvs. at den er viktig for brukerne, åpne for alle brukere og tilbys på forhåndsbestemte vilkår. Tjenestene må også ha visse karakteristikk som gjør dem spesielle selv om de økonomisk likner andre tjenester, eksempelvis ved at de ikke har fortjeneste som formål og/eller at det ikke er lønnsomt å drive aktiviteten. ESA vil kontrollere at en faktisk har definert hva som gjør at tjenesten har allmenn økonomisk betydning, og ved vurderingen må myndigheten ha tatt hensyn til evt. EØS-regulering av den aktuelle sektoren.

Dersom tjenesten har allmenn økonomisk betydning, vil en kompensasjon fra det offentlige ikke være en økonomisk fordel dersom det ikke ytes overkompensasjon. EU-domstolens avgjørelse i Altmark-saken¹⁶ oppstiller fire kumulative vilkår for at det ikke skal foreligge overkompensasjon.

Altmark-kriteriene

Det første kravet er at tjenesten må være pålagt i lov, forskrift, vedtak, konsesjon eller i avtale, og forpliktelsene må være klart definerte. For det andre må kompensasjonsberegningen være

¹⁴ Følger av ESAs retningslinjer del VI kapittelet "Rules on state ownership of enterprises, aid to public enterprises and services of general economic interest."

¹⁵ På engelsk benyttes begrepet public service obligation (PSO) eller services of general economic interest (SGEI)

¹⁶ C280/00 av 23. juli 2003. Omtalt i ESAs retningslinjer del VI, i punkt 2.1 i kapittelet "State aid in the form of public service compensation".

fastlagt på forhånd, på en objektiv og gjennomiktig måte for å unngå at denne påvirkes av et ønske om å tilrettelegge oppdraget inn mot en leverandør. Dette innebærer at det kun er adgang til å dekke kostnader og merkostnader knyttet til tjenesten som er definert på forhånd, selv om det viser seg at dette er for lavt i forhold til faktiske kostnader. Kostnader som ikke er definert på forhånd vil bare kunne dekkes dersom utbetalingen omfattes av unntakene fra forbudet mot offentlig støtte. Det tredje vilkåret oppstiller et krav om at det offentlige bare kan dekke de nødvendige kostnadene ved tjenesten, men likevel slik at det kan inkluderes en rimelig fortjeneste til tjenesteyteren. I dette ligger at tjenesteyteren kan beholde noe av fortjenesten ved å utføre tjenesten uten at dette gis betydning for kompensasjonens størrelse. Det fjerde vilkåret er at det ikke må ytes overkompensasjon. I dette ligger at kompensasjonen skal tilsvare markedspris, og ikke overstige det kostnadsnivået som et veldrevet foretak ville ha hatt ved å utføre tjenesten, selv om de faktiske kostnadene ved å utføre tjenesten er høyere. Kostnadsnivået vil en typisk kunne utlede av en anbudskonkurranse, og det er lagt til grunn at kjøp etter anbudskonkurranse vil falle utenfor reglene om offentlig støtte. Ved kjøp uten at det er avholdt anbudskonkurranse, vil en måtte undersøke markedet på andre måter. I noen tilfeller vil det ikke være et marked for ytelsen, og det kan da være vanskelig å bestemme kompensasjonens størrelse.

3.10.1.3 Støtten må stamme fra offentlige midler

Dette omfatter støtte som gis av stat, kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige organer, samt støtte gitt av foretak som er eid eller kontrollert av offentlige myndigheter på en slik måte at en kan si at disposisjonen reelt sett er besluttet eller godkjent av offentlige myndigheter. EF-domstolen har i sin praksis lagt til grunn at det aktuelle tiltaket direkte, indirekte eller potensielt må belaste offentlige budsjetter i form av utgifter eller reduserte inntekter.

3.10.1.4 Støtten må begunstige enkelte foretak, produksjon av enkelte varer eller tjenester

Hensynet bak bestemmelsen om forbud mot statsstøtte er å unngå konkurransevridding. Dette innebærer at generelle økonomiske tiltak som kommer all næringsvirksomhet til gode, i utgangspunktet faller utenfor EØS-avtalen artikkel 61. Dette i motsetning til selektive tiltak, dvs. tiltak som rettes mot bestemte støttemottakere, eller til bestemte sektorer. Selektivitetsvilkåret vil også være oppfylt dersom det oppstilles betingelser for støtte som ikke alle foretak kan oppfylle, for eksempel krav til lokalisering, produksjonsprosesser, størrelse e.l.

3.10.1.5 Vri konkurransen eller true med å vri konkurransen

Vilkåret er oppfylt dersom tiltaket medfører fare for konkurransevridding, det er ikke nødvendig å påvise en faktisk konkurransevridding. EF-domstolens praksis viser at det skal lite til før en anser et støttetiltak for å være egnet til å virke konkurransevriddende.

3.10.1.6 Egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene

Dette vilkåret ses ofte i sammenheng med vilkåret om at tiltaket skal være egnet til å virke konkurransevriddende. Utgangspunktet er at støtte som bare har virkning internt i et land eller i samhandelen med tredjeland, ikke omfattes. Praksis fra EU-kommisjonen og EF-domstolen viser imidlertid at det skal svært lite til for at samhandelen innen EØS-området påvirkes, noe som bl.a. skyldes at handelen stadig blir mer grenseoverskridende. Det vil således være tilstrekkelig at den varen eller tjenesten som tiltaket støtter, handles over grensene, selv om støttemottakeren ikke selv er involvert i import eller eksport. Også støtte til foretak, varer eller tjenester som kun omsettes på nasjonalt marked vil kunne rammes, idet det kan oppstille etableringshindringer for potensielle konkurrenter fra EØS-området.

3.10.2 Støtte i tråd med EØS-avtalen

Selv om det aktuelle støttetiltaket anses som offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61 fordi alle seks vilkår for statsstøtte er oppfylt, vil det i visse tilfeller og under bestemte forutsetninger likevel kunne være adgang til å gi støtte dersom denne faller inn under unntakene fra forbudet mot offentlig støtte. De generelle vilkårene som må være oppfylt for at det skal foreligge et unntak fra forbudet mot offentlig støtte fremgår av EØS-avtalen artikkel 61 annet og tredje ledd, som er nærmere presisert i gruppeunntak og retningslinjer. Det er også egne prosedyrer som må følges i slike tilfeller, bl.a. notifikasjon til ESA avhengig av støttebeløpets størrelse.

Støttetiltak som på bestemte vilkår kan være tillatte etter EØS-avtalen artikkel 61 annet og tredje ledd, er bl.a. støtte til små og mellomstore bedrifter til bestemte tiltak, støtte til opplæring, støtte til sysselsetting, regionalstøtte, støtte til forskning, utvikling og innovasjon og støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Når det gjelder formidling av grunnboksinformasjon og annen eiendomsinformasjon, og drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet, synes det mest nærliggende å vurdere om en evt. støtte fra staten kan være tillatt under unntaket for tjenester av allmenn økonomisk betydning.

3.10.2.1 Tjenester av allmenn økonomisk betydning

Hva som anses som tjenester av allmenn økonomisk betydning er det nærmere redegjort for ovenfor under punkt 3.10.1.2. Karakteristisk for disse tjenestene er at de ofte er sentrale i sosial eller fysisk infrastruktur i samfunnet, og at staten ser det som nødvendig eller ønskelig å sikre befolkningen lik tilgang på tjenestene til en rimelig pris.

Statsstøtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning kan være tillatt etter tre regelsett i EØS-avtalen. For det første kan støtten anses for å falle utenfor forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen artikkel 61 første ledd, fordi Altmark-kriteriene er oppfylt. Dette er behandlet ovenfor under pkt. 3.10.1.2. Dersom Altmark-kriteriene ikke er oppfylt, hvilket medføre at det foreligger offentlig støtte i EØS-avtalens forstand, kan tiltaket for det andre være tillatt fordi det omfattes av unntaket i EØS-avtalen artikkel 59 annet ledd. Dersom det foreligger offentlig støtte og unntaket i EØS-avtalen artikkel 59 annet ledd ikke er anvendelig, kan støtten for det tredje være tillatt dersom den omfattes av ESAs retningslinjer i kapittelet "State aid in the form of public service compensation".

3.10.2.2 Tillatt støtte etter EØS-avtalen artikkel 59 annet ledd

EØS-avtalen artikkel 59 annet ledd innebærer at støttetiltak til tjenester av allmenn økonomisk betydning som etter hovedregelen i EØS-avtalen artikkel 61 første ledd anses som offentlig støtte, likevel kan være tillatt dersom to vilkår er oppfylt. Vurderingstemaet etter artikkel 59 annet ledd ligger nokså nær opp til vurderingstemaet under Altmark-kriteriene. I motsetning til det som typisk vil være aktuelt for tiltak og tjenester som vurderes etter Altmark-kriteriene, vil de tjenester og tiltak som det kan være aktuelt å unnta etter artikkel 59 annet ledd, være tjenester som det offentlige ikke har lagt ut på anbud, og tjenesteyter vil kunne produsere den pålagte tjenesten evt. i tillegg til ordinær konkurranseutsatt virksomhet.

Det første vilkåret er at den aktuelle virksomheten er pålagt å utføre visse tjenester i lov, forskrift eller annen bindende rettsakt, jf redegjørelsen for Altmark-kriteriene ovenfor i pkt. 3.10.1.2. Det aktuelle vedtaket må omhandle arten og varigheten av forpliktelsene, angi hvordan

kompensasjonen skal beregnes, kontrolleres og revideres, samt omhandle forholdsregler som er tatt for å unngå overkompensasjon.

Det andre vilkåret er at støtten må være nødvendig for å utføre tjenesten, og ikke påvirke samhandelen i strid med EØS-avtalens bestemmelser. Vilkåret innebærer dermed et krav om at kompensasjonen og støtten skal være nødvendig, samtidig som det oppstilles et proporsjonalitetsprinsipp. I dette ligger også et forbud mot overkompensasjon på samme måte som etter Altmark-kriteriene, dvs. at det er de faktiske utgiftene sammen med en rimelig fortjeneste som kan kompenseres. For støtte som omfattes av artikkel 59 annet ledd vil det imidlertid være tillatt til å kompensere faktiske merutgifter som oppstår underveis, forutsatt at en kan dokumentere at disse er nødvendige for å utføre tjenesten.

Dersom det aktuelle støttetiltaket oppfyller vilkårene, anses støtten som forenlig med EØS-avtalen, og støttegiver er ikke forpliktet til å sende såkalt forenklet melding til ESA gjennom Fornying- og administrasjonsdepartementet, jf § 3 i forskrift av 14.11.2008 nr. 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte. Forskriften gjennomfører Kommisjonens vedtak 2005/842/EF av 28. november 2005. Dette forutsetter at tiltaket og mottaker tilfredsstiller kravene til terskelverdier fastsatt i forskriften. For utredningens formål er den aktuelle terskelverdien kravet om at kompensasjonen må være mindre enn 30 millioner euro pr år, og kun gis til foretak som har årlig gjennomsnittlig omsetning før skatt på 100 millioner euro eller mindre i to år før støtten gis, jf artikkel 1 nr. 2 bokstav a i vedtak 2005/842 EF.

3.10.2.3 Støtte omfattet av ESAs retningslinjer i kapittelet "State aid in the form of public service compensation".

Disse retningslinjene "fanger opp" tjenester av allmenn økonomisk betydning som verken oppfyller Altmark-kriteriene eller vilkårene i artikkel 59 annet ledd. Vurderingstemaet i retningslinjene er imidlertid det samme som etter artikkel 59 annet ledd, dvs. at tjenesten må være pålagt gjennom en rettsakt som også regulerer beregningen av kompensasjonen mv, kompensasjonen må være nødvendig, og overkompensasjon må unngås.

I motsetning til det som gjelder for støtte som omfattes av artikkel 59 annet ledd, må støtte som omfattes av retningslinjene notifiseres og godkjennes av ESA før den kan tildeles.

3.11 Konkurranselovens bestemmelser

3.11.1 Utgangspunkt og anvendelsesområde

3.11.1.1 Formål

Formålet med lov av 05.03.2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven), er etter lovens § 1 å bidra til effektiv ressursbruk gjennom konkurranse, og å forhindre tiltak som kan begrense konkurransen. Loven må ses i sammenheng med EØS-avtalens bestemmelser om konkurransebegrensning, særlig i artiklene 53, 54 og 57.

3.11.1.2 Anvendelsesområdet

Lovens bestemmelser om konkurransebegrensende tiltak retter seg mot foretak, som i lovens § 2 er definert som "enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet."

Foretaksbegrepet er funksjonelt, hvilket innebærer at det er den aktuelle enhetens funksjon som er avgjørende, ikke formelle karakteristikk eller organisering. Det sentrale er derfor hvorvidt enheten driver ervervsvirksomhet, ikke hvordan den er organisert. Det følger av ordlyden i § 2 at et foretak i konkurranselovens forstand vil omfatte alle aktører som har autonomi til å handle på markedet, uavhengig av rettslig status. Det er ikke avgjørende om enheten er et selvstendig rettssubjekt, og både fysiske og juridiske personer omfattes. Aksjeselskaper vil typisk være et foretak, men også løsere organiserte sammenslutninger eller enheter omfattes, det samme vil offentlige enheter, så lenge det utøves ervervsvirksomhet. Loven skiller heller ikke mellom private og offentlige foretak.

Det følger av forarbeidene til loven at foretaksbegrepet skal fortolkes autonomt, dvs. i forhold til de hensyn og formål som konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler gir anvisning på, og ikke i forhold til om enheten anses som et selskap i selskapsrettslig forstand. Definisjonen i lovens § 2 angir samtidig også konkurranselovens saklige dekningsområde, idet loven vil komme til anvendelse på de sektorer der det drives ervervsvirksomhet.

3.11.1.3 Ervervsvirksomhet

Verken konkurranseloven eller forarbeidene til loven har noen forklaring på hva som menes med ervervsvirksomhet. Begrepet er heller ikke definert i EØS-avtalen, men det følger av forarbeidene til konkurranseloven at tolkningen "*vil være underlagt rettsutviklingen*" i EU-/EØS-retten.¹⁷ På bakgrunn av EF-domstolens praksis må ervervsvirksomhet anses som økonomisk virksomhet¹⁸.

Det avgjørende for om det foreligger ervervsvirksomhet i konkurransereglens forstand, er om virksomheten kan sies å være av økonomisk karakter. Kjerneområdet vil være salg av varer og tjenester, og EF-domstolen har lagt til grunn at enhver virksomhet som går ut på å tilby varer eller tjenester til markedet omfattes.¹⁹ Det er ikke avgjørende om virksomheten har et økonomisk formål eller profittformål, og det er heller ikke noe krav om at virksomheten finansieres gjennom ervervsvirksomheten. Hvorvidt virksomheten finansieres gjennom offentlige tilskudd, er således ikke avgjørende. På den annen side har EF-domstolen har lagt til grunn at virksomhet av sosial karakter eller som skal ivareta sosiale hensyn, faller utenfor begrepet ervervsvirksomhet, også selv om den foregår i et marked.²⁰ Det foreligger imidlertid ikke praksis fra EF-domstolen som tilsier at ivaretagelsen av andre tungtveiende samfunnshensyn kan føre til at virksomheten ikke anses for å være ervervsvirksomhet. Slike virksomheter vil imidlertid kunne unntas fra lovens virkeområde ved forskrift, jf konkurranseloven § 3.

Kravet til ervervsvirksomhet eller økonomisk virksomhet innebærer at det må gjøres en avgrensning mot offentlig myndighet. Det følger bl.a. av EFTA-domstolens avgjørelse i KLP-saken²¹ at begrepet foretak ikke omfatter "kommuner når de opptrer i egenskap av å være offentlig myndighet". EF-domstolen har i Cali & Figli-avgjørelsen²² ansett offentlig myndighetsutøvelse for å være virksomhet som "henhører under statens væsentlige oppgaver" og som på grunn av "sin art, sit formål og de regler, det er undergivet,... typisk er beføyelser,

¹⁷ Ot.prp. nr. 6 (2003-2004)

¹⁸ Se Kolstad i Norsk Lovkommentar, note 15 til konkurranseloven

¹⁹ Sak C-35/96 Kommisjonen mot Italia

²⁰ C-159/91, C-160/91, C-244/94, C-67/96

²¹ EFTA-domstolens sak E-8/00

²² C-343/95

der henregnes til offentlig myndighet". Av samme avgjørelse fremgår det videre at det vil være uten betydning i forhold til EF-rettens konkurranseregler om det er offentlige organer eller private foretak som forestår aktiviteter som kan klassifiseres som offentlig myndighetsutøvelse. Konkurranseloven vil derfor ikke komme til anvendelse på avtaler der private foretak gis i oppdrag å utføre offentlig myndighetsutøvelse, men det private foretakets utøvelse vil likevel kunne være å betrakte som ervervsvirksomhet. Videre har EFTA-domstolen lagt til grunn²³ at hvorvidt en virksomhet kan utøves av private, ikke er avgjørende for vurderingen av om en offentlig enhet utøver økonomisk virksomhet i konkurransereglens forstand.

3.11.2 Konkurransbegrensede avtaler mellom foretak

Konkurranseloven § 10 første ledd forbyr avtaler mellom foretak, beslutninger av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen. Etter § 10 annet ledd er avtaler, beslutninger mv som rammes av forbudet i § 10 første ledd, uten rettsvirkning. Det er tilstrekkelig at avtalen, beslutningen eller den samordnede opptreden har som formål å begrense konkurransen, hvorvidt avtalen faktisk får slik virkning vil således ikke være avgjørende. På samme måte vil en avtale, beslutning eller opptreden som ikke har til formål å begrense konkurransen, likevel rammes av forbudet dersom den faktiske virkningen er konkurransbegrensende.

3.11.2.1 Avtaler, beslutninger og samordnet opptreden

Avtalebegrepet er gitt en vid tolkning i EF-domstolen, det er tilstrekkelig at partene har gitt uttrykk for en felles vilje til å koordinere sin atferd i markedet.²⁴ Hvordan denne felles viljen har kommet til uttrykk er uten betydning, dvs. at både skriftlige og muntlige avtaler rammes, det samme gjelder uttrykkelige og stilltiende avtaler. En stilltiende avtale foreligger dersom et foretak har gitt uttrykk for en vilje til å begrense markedet som et annet foretak har rettet seg etter. Videre er det ikke noe vilkår at det er en rettslig bindende avtale, det er tilstrekkelig at partene legger til grunn at de er bundet av en eller annen form for overenskomst.

Utenfor avtalebegrepet faller situasjoner der offentlig myndighet som følge av lov, forskrift eller påbud har tilskyndet partene å inngå en konkurransbegrensende avtale. Slike avtaler omfattes ikke fordi de anses for å være inngått på bakgrunn av direktivet fra det offentlige, og ikke av partenes egen vilje.

Videre forutsetter avtalebegrepet at avtalen er inngått mellom to kommersielt selvstendige foretak, dette innebærer bl.a. at avtaler mellom selskaper innen samme konsern faller utenfor, men disse kan rammes av forbudet dersom det foreligger en beslutning av sammenslutning av foretak eller samordnet opptreden.

Samordnet opptreden foreligger typisk der hvor det foreligger informasjonsutveksling som legger til rette for koordinering mellom foretakene, og der foreligger en felles forståelse mellom de involverte foretakene om å erstatte konkurranse med samordning. Dette innebærer at det bare er atferd som er et resultat av felles forståelse som rammes, ikke det som kalles parallell markedsatferd som følge av at hver enkelt tilbyder har vurdert markedet på selvstendig grunnlag.

²³ Sak E-5/07 Private barnehagers Landsforbund mot ESA – spørsmålet om barnehagetjenester var økonomisk virksomhet besvart negativt av EFTA.

²⁴ C-41/69 ACF Chemiefarma mot Kommissjonen

3.11.2.2 Hindre, innskrenke eller vri konkurransen

Det er atferd som har som formål eller som faktisk fører til konkurransebegrensninger som er forbudt etter konkurranseloven § 10 første ledd. Dette er angitt som et forbud mot å hindre, innskrenke eller vri konkurransen. EF-domstolen har ikke skilt mellom alternativene, og det er således ikke nødvendig å identifisere om et tiltak hindrer, vrir eller innskrenker konkurransen, så lenge tiltaket har som formål å begrense konkurransen eller faktisk virker konkurransebegrensende. Vurderingen av om et tiltak er konkurransebegrensende, må skje i forhold til den konkurransen på det konkrete markedet som er etablert, ikke en teoretisk konkurransesituasjon.

Fordi det er virkningen på markedet som er det sentrale, må en først vurdere hvorvidt og i så fall hvilke, konkurransebegrensninger et tiltak vil medføre mellom partene i eksempelvis en avtale. Dernest må en vurdere hvorvidt denne avtalen vil ha betydning for markedet, dvs. for tredjemenn. Det er en forutsetning for at avtalen skal rammes av konkurranseloven § 10 at avtalen virker begrensende på markedet.

I konkurranseloven § 10 første ledd bokstavene a til e rammes det opp en rekke konkurransebegrensninger som omfattes av forbudet. Etter bokstav a regnes direkte eller indirekte fastsettelse av forretningsvilkår, så som innkjøps- eller utsalgspriser som konkurransebegrensende avtaler. Bokstav b rammer begrensninger eller kontroll på produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer, mens bokstav c rammer avtaler om å dele opp markeder eller forsyningskilder. Bokstav d gjelder avtaler om å anvende ulike vilkår for likeverdige ytelser overfor handelspartnere, mens bokstav e rammer avtaleinngåelser som inneholder tilleggssytelser som etter sin art eller vanlig forretningspraksis ikke har sammenheng med kontraktsgjenstanden.

Oppregningen er imidlertid ikke uttømmende, men angir sentrale eksempler på konkurransebegrensende atferd som typisk vil være forbudt.

3.11.2.3 Tillatt konkurransebegrensning

Etter konkurranseloven § 10 tredje ledd vil en avtale som er konkurransebegrensende etter bestemmelsen i første ledd, likevel kunne være tillatt dersom vilkårene i § 10 tredje ledd er oppfylt. Bestemmelsen åpner for at en avtale som begrenser konkurransen, likevel kan være tillatt dersom den muliggjør gevinstrealisering som kommer samfunnet til gode, og som oppveier skadevirkningene.

Det er antatt²⁵ at vurderingen etter § 10 tredje ledd kun fokuserer på økonomiske effektivitetsgevinster, og at det således ikke vil være adgang til å anlegge en bredere helhetsvurdering, eksempelvis av andre samfunnsmessige hensyn.

For at en konkurransebegrensende avtale skal være tillatt etter § 10 tredje ledd, må avtalen oppfylle fire uttømmende og kumulative vilkår. For det første må samarbeidet bidra til å bedre produksjon eller fordeling av varene eller til å fremme teknisk eller økonomisk utvikling. For det andre må samarbeidet sikre forbrukerne en rimelig andel av oppnådde fordeler. For det tredje må foretakene ikke pålegges restriksjoner som ikke er absolutt nødvendige for å nå formålene, og for det fjerde må samarbeidet ikke gi mulighet for å utelukke konkurranse for en vesentlig del av de varene det gjelder.

²⁵ Kolstad i Norsk Lovkommentar, note 84 flg. til konkurranseloven

3.11.3 *Utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling*

Konkurranseloven § 11 forbyr foretak som har dominerende stilling å utnytte denne på utilbørlig måte. Det å ha en dominerende stilling er i seg selv ikke forbudt, men i slike tilfeller oppstiller konkurranseloven § 11 krav til hvordan foretaket opptrer i markedet.

3.11.3.1 Dominerende stilling

For å finne ut om et foretak har en dominerende stilling, må en først finne frem til det relevante markedet der en konkurransebegrensning kan gjøre seg gjeldende.

Utgangspunktet ved denne vurderingen, er en kjøpers mulighet til å velge alternative varer eller tjenester, og da slik at det som anses som et relevant marked både vil ha en geografisk avgrensning og en produktmessig avgrensning. Den produktmessige avgrensningen gjøres ved at en identifiserer alle varer/tjenester som etter kjøperens oppfatning kan erstatte hverandre ut fra egenskaper, pris og bruksområde. Disse produktene vil være en del av det samme markedet. Det geografiske markedet angis ved å finne frem til det området der foretakene som berøres av den produktmessige avgrensningen tilbyr sine varer eller tjenester, og der konkurransevilkårene er likeartet. Ett geografiske marked avgrenses fra et annet fordi konkurransevilkårene er forskjellige.

Etter at det relevante markedet er identifisert, må det foretas en vurdering av om det aktuelle foretaket har en dominerende stilling i dette markedet. EF-domstolen²⁶ har lagt til grunn at det foreligger en dominerende stilling dersom foretaket er i stand til i betydelig grad å opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og sluttbrukere i det relevante markedet, og foretaket er i stand til å hindre effektiv konkurranse på det aktuelle markedet. Vurderingen må skje i forhold til det aktuelle og konkrete markedet. Sentrale faktorer ved vurderingen vil for det første være foretakets markedsandel, og det er en presumpsjon for at en meget høy markedsandel vil gi dominerende stilling. I EF-domstolens praksis²⁷ er det lagt til grunn at det må foreligge særlige omstendigheter dersom en markedsandel på 50 % eller høyere ikke skal medføre at foretaket anses for å ha en dominerende stilling. EF-domstolens praksis tyder videre på at foretak med markedsandeler på 40 – 50 % vil være dominerende dersom markedsforholdene i det aktuelle markedet fører til at dette muliggjør utøvelse av markedsrett. Markedsandeler på under 40 % vil normalt ikke medføre markedsrett som gir dominerende stilling, med mindre det foreligger andre forhold i tillegg som kan medføre at foretaket likevel får markedsrett, og dermed dominerende stilling.

Andre faktorer som vektlegges ved vurderingen, er hvorvidt foretak som ønsker å etablere seg i markedet møter etableringshindringer, antall konkurrenter og deres markedsandeler, kapasitetsbegrensninger hos konkurrentene, om foretaket har teknologiske forsprang på konkurrentene og om foretaket er vertikalt integrert. I tillegg kommer faktorer som at foretaket disponerer godt innarbeidede varemerker, at det kan hente ut høy profitt og at det tidligere har vært i stand til å opptre i markedet på en måte som tilsier at det har markedsrett.

3.11.3.2 Utilbørlig utnyttelse

Konkurranseloven § 11 forbyr atferd fra det dominerende foretaket som skader konkurransen i markedet. Typiske eksempler kan være leveringsnektelser, underprising, rabattordninger,

²⁶ C-27/76 United Brands

²⁷ Sak 85/76 Hoffmann – La Rochelle, sak C-62/86 AKZO mot Kommisjonen

eneleverandøravtaler og produktsammenbinding.²⁸ Hva som menes med utilbørlig utnyttelse er ikke nærmere angitt i konkurranseloven, men i § 11 annet ledd er det gitt en ikke uttømmende oppstilling av eksempler på hva som typisk vil rammes av forbudet mot utilbørlig atferd.

Hvorvidt det foreligger en utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling vil bero på en konkret og objektiv vurdering av om den aktuelle atferden er egnet til å ha eller sannsynligvis vil ha en konkurransebegrensende effekt. Bevis for foretakets hensikt, typisk ved underprising, vil imidlertid kunne tillegges vekt.

Det er ikke noe krav om årsakssammenheng mellom den dominerende stillingen og den utilbørlige utnyttelsen, og det er heller ikke noe vilkår at den utilbørlige utnyttelsen skjer i det markedet der foretaket har dominerende stilling. Det finnes eksempler fra EF-domstolens praksis på at et dominerende foretaks utilbørlige utnyttelse i et annet og nærliggende marked, har blitt ansett for å være utilbørlig utnyttelse i konkurransereglens forstand.

3.11.3.3 Unntak fra forbudet mot utilbørlig utnyttelse

Konkurranseloven § 11 angir ikke selv noen unntaksadgang fra forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. EF-domstolen har imidlertid åpnet for at det ikke foreligger en utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling dersom foretakets atferd har en legitim begrunnelse, og atferden er nødvendig for å oppnå formålet.²⁹

3.12 Annen lovgivning og regelverk

Under dette punktet skal vi først gi en kort gjennomgang og beskrivelse av noen former for statens organisering av sin virksomhet. Dette for å belyse hvilke alternative organiseringsformer som kan være aktuelle for tinglysingen, og det som kjennetegner disse.

Dernest skal vi kort omtale de bestemmelser og prinsipper i merverdiavgiftsloven som vil kunne komme til anvendelse avhengig av hvordan en velger å organisere oppgavene i tinglysingen. Disse vil i all hovedsak kunne få betydning for de økonomiske rammebetingelsene hos aktørene

For det tredje skal vi kort omtale prinsippene for gebyrfastsettelse.

En kunne i tillegg ha omtalt skattelovgivningen og annen lovgivning som gir organisatoriske og økonomiske rammebetingelser, og som det derfor er naturlig å ta hensyn til ved vurderingen av hvordan formidling av grunnboks- og eiendomsinformasjon bør organiseres i fremtiden. Disse er likevel holdt utenfor fordi de gir rammebetingelser som kommer til anvendelse i enhver sammenheng, og ikke spesielt for organiseringen av oppgavene i tinglysingen.

3.12.1 Noen selskapsrettslige problemstillinger

Dagens oppgavefordeling i tinglysingen er delt mellom NE som statsaksjeselskap, tinglysningsmyndigheten hos Statens Kartverk som er en forvaltningsbedrift, og Justisdepartementet. Tilsvarende oppgavefordeling finner en også når det gjelder annen

²⁸ Produktsammenbinding innebærer at to eller flere produkter selges sammen, og da slik at et foretak med dominerende stilling i et marked benytter produktsammenbinding for å skaffe seg innpass/bedret posisjon i et annet marked, ved at en hindrer kjøp av tilleggsytelsen fra konkurrentene.

²⁹ Sak 311/84 Telemarketing mot CLT og IPB

Utredningen om tinglysingens fremtid

eiendomsinformasjon, men der har en i tillegg også kommuner og andre offentlige organer som aktører.

Ved beslutning om den fremtidige organiseringen av tinglysingen og oppgaver innenfor dette, vil valg av organisasjonsform være av betydning, og da særlig i forhold til statens mulighet til å styre organiseringen og oppgavefordelingen på andre måter enn gjennom formelle instrumenter som lov, forskrift og Stortingets bevilgningsvedtak.

Justisdepartementet, i egenskap av å være eier av grunnboken og tinglysningssystemet, vil på sin side være bundet av og forpliktet på de styringsdokumenter som gjelder for den øverste statsforvaltningen. I dette ligger bl.a. at departementet uavhengig av organiseringen av tinglysingen, vil måtte forholde seg til bevilgningsreglementet og økonomibestemmelsene i staten. Tilsvarende vil gjelde dersom ansvaret for tinglysingen overføres til et annet departement.

I dette kapitlet skal vi nøye oss med kort å angi noen særtrekk og styringsutfordringer knyttet til de ulike organisasjonsformene som kan være aktuelle.³⁰

Et hovedskille går mellom organisasjonsformer som er forvaltningsorganer, og organisasjonsformer som er selvstendige rettssubjekter.

Et hovedargument for å benytte mer selvstendige organisasjonsformer er behov for klarere ansvars plassering, og et klarere skille mellom regulering og tilsyn på den ene siden, og tjenesteproduksjon på den andre. Et hovedargument mot bruk av mer selvstendige organisasjonsformer, er mulige uheldige konsekvenser av en sammenblanding av statens rolle som eier i forhold til rollen som regulator og tilsynsmyndighet.

Statseide selskaper brukes der staten har interesser knyttet til selskapets eksistens, virkeområde eller økonomiske avkastning. Noen selskaper er også knyttet til virkemiddeldisponering som en del av sektorpolitikken på vedkommende område.

De sentrale trekkene ved statseide selskaper er:

- at de er selvstendige rettssubjekter som har enge styringsorganer og ansvaret for egen økonomi
- at statsmyndighetene står som eiere som av selskapene og styrer fra eierposisjon (generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte) overfor selskapets øvrige organer
- at selskapene finansierer sin virksomhet primært ved inntekter i markedet, sekundært ved statlige bevilgninger som en form for kompensasjon for samfunnspålagte oppgaver
- at selskapene også finansieres ved egenkapitalinnskudd, for eksempel aksjeinnskudd fra staten og lån fra staten eller private kilder
- at revisor velges av det høyeste selskapsorganet, og at Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og til å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger
- at forvaltningsloven og offentliglova i utgangspunktet ikke gjelder for forretningsmessig virksomhet, men gjelder for oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse

³⁰ Fremstillingen bygger i all hovedsak på redegjørelsen for ulike organiseringsformer i NOU 2003:34 Mellom stat og marked

og andre sektorer eller samfunnsmessige oppgaver, og dersom selskapet utfører slike, kan det særskilt bestemmes at lovene ikke skal gjelde

- at de ansatte ikke er statstjenestemenn og normalt ikke omfattes av de statlig inngåtte tariffavtalene

Ved vurderingen av organisasjonsform vil det være nærliggende å se hen til de aktuelle virksomhetenes formål og oppgaver, virksomhetens grad av markedsbasering, og ulike former for offentlig regulering av de aktuelle virksomhetene, særlig virksomhetens økonomi. Ved vurderingen må en også se hen til andre tilgjengelige virkemidler som staten rår over i enkeltsektorer og over virksomheter, og som kan benyttes for å sikre at virksomheten ivaretar samfunnsmessige formål og hensyn. Disse virkemidlene vil supplere styring innenfor forvaltningshierarkiet for de virksomhetene som er forvaltningsorganer, og eierstyring for de virksomhetene som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Disse virkemidlene vil være lovgivning og tilsyn, kjøp av tjenester, avgiftsfinansiering eller regulering av inntekter, kontraktsstyring, ulike former for eierstyring og bruk av vedtekter, og kombinasjon av eierstyring, avtaler og regulering.

3.12.1.1 Forvaltningsorganer

Forvaltningsorganer er hovedformen for organisering av statlig virksomhet.

Forvaltningsorganer er i utgangspunktet omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen. Forvaltningsorganer kan instrueres løpende av overordnet myndighet, og de detaljerte kravene til virksomheten fastsettes i Stortingets budsjettvedtak og årlige tildelingsbrev.

Forvaltningsorganene vil være bundet av bl.a. forvaltningsloven, offentleglova og de ansatte vil være statlige tjenestemenn og få sitt tilsetningsforhold regulert av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganenes økonomiforvaltning vil være regulert av statens økonomireglement og Stortingets bevilgningsreglement, som fastsetter hovedprinsippene for statsbudsjettet. Bevilgningsreglementet § 4 første ledd oppstiller krav om at budsjettet skal være fullstendig og realistisk. Videre følger det av § 4 andre ledd at budsjettet skal følge bruttoprinsippet, hvilket innebærer at både inntekter og utgifter føres opp med bruttobeløp. Dette for at budsjettet skal gi et mest mulig utførlig bilde av statens virksomhet, og at alle utgifter vurderes. Bruttoprinsippet medfører også at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg, selv om de gjelder samme virksomhet. Kontantprinsippet i bevilgningsreglementet § 14 innebærer at utgifter og inntekter inntas i bevilgningsregnskapet fra det tidspunkt det er kontant betalt. Dette i motsetning til hva som gjelder for privat virksomhet, der inntekter og utgifter føres etter regnskapsprinsippet. Det legges i tillegg opp til at budsjettet skal være enhetlig, hvilket innebærer at alle typer inntekter kan benyttes til å dekke alle typer utgifter. Hensikten med enhetsprinsippet er at budsjettet skal være et mest mulig effektivt og fleksibelt styringsverktøy, noe som reduseres dersom en øremerker inntekter for spesielle formål.

Grunnloven § 75 begrenser Stortingets adgang til å pålegge skatter, avgifter mv til å gjelde for ett år av gangen. Dette er tolket til også å gjelde bevilgninger, hvilket innebærer at Stortingets budsjettvedtak innebærer at det gis en bevilgningsfullmakt som gjelder for budsjetterminen på ett kalenderår. For at bevilgningsfullmakten skal være benyttet, må midlene være utbetalt innen utgangen av kalenderåret.

3.12.1.2 Forvaltningsorganer med særlige fullmakter

Forvaltningsorganer med særlige fullmakter er vanligvis betegnelsen på forvaltningsorganer som har særlige budsjettfullmakter, hovedsaklig knyttet til at virksomheten er nettobudsjettert. Dette innebærer at Stortinget kun fatter et eller flere budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Organets inntekter og utgifter ut over dette vil ikke fremkomme i statsbudsjettet, og virksomheten kan selv bestemme fordelingen på drift og investeringer. Nettobudsjettering er ansett for å gi større økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover bevilgningen på statsbudsjettet.

Flertallet av forvaltningsorganer som er nettobudsjetterte, er også gitt en faglig uavhengighet i lov eller vedtekter. I noen tilfeller har de også særordninger for ansatte, for eksempel unntak fra tjenestemannsloven og/eller tjenestetvistloven. I tillegg finnes det eksempler på at det er gitt unntak fra hele eller deler av forvaltningsloven og/eller offentleglova.

I dag er bl.a. forskningsinstitutter, tilskudds- og fondsforvaltning, samt universiteter og høyskoler nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

3.12.1.3 Forvaltningsbedrift

Forvaltningsbedriftene er også forvaltningsorganer og en del av statens juridiske person, og virksomheten er underlagt statsrådets politiske og konstitusjonelle ansvar og instruksjonsmyndighet. Forvaltningsbedriftene inngår i statsbudsjettet og statsregnskapet. Stortinget utøver den overordnede styringen gjennom å fastsette budsjetter og fullmakter. Forvaltningsbedriftene skiller seg imidlertid fra de ordinære forvaltningsorganene ved at det er gjort unntak fra sentrale deler av bevilgningsreglementet. Blant annet er det gjort unntak fra bruttoprinsippet ved at det bevilges et netto driftsresultat³¹ Det er videre gjort unntak fra kontaktprinsippet ved at investeringene aktiveres (rentebelastes og avskrives) over forvaltningsbedriftens driftsbudsjett etterfølgende år.

Forvaltningsorganer som i dag er organisert som forvaltningsbedrifter er av ulik karakter. Oppgavene er definert til å være av samfunnsmessig betydning og det er offentlig interesse til måten virksomhetene drives på, noe som tilsier at staten skal ha ansvar for virksomheten. Statens Kartverk er organisert som en forvaltningsbedrift. De andre forvaltningsbedriftene er Statsbygg, Garantiinstituttet for eksportkreditt, Statens pensjonskasse og NVE anlegg.

3.12.1.4 Statsaksjeselskap

Statsaksjeselskapene er opprettet som egne rettssubjekter med staten som eier. Statsaksjeselskapene følger aksjelovens regler, og det er gitt særlige regler om statsaksjeselskapene i aksjeloven og allmennaksjeloven §§ 20-4 til 20-6.

Statsaksjeselskapet har full rettslig og økonomisk selvstendighet i forhold til eier, med de unntak som følger aksjeloven §§ 20-4 til 20-6. Statens ansvar for selskapenes gjeld er dermed begrenset, og selskapene kan gå konkurs. Staten kan bare styre selskapene gjennom sin eiermyndighet og sin alminnelige reguleringsmyndighet. Eiermyndigheten utøves gjennom generalforsamling, som utgjøres av ansvarlig statsråd. Flere av de heleide statlige aksjeselskapene har bestemmelser i vedtektene om at de er forpliktet til å forelegge «alle saker

³¹ Driftsresultatet finnes ved å ta differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter, herunder utgifter til avskrivning av investeringer, utgifter til renter på statens kapital og diverse avsetninger

Utredningen om tinglysingens fremtid

som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning» for generalforsamlingen. I tillegg skal det presenteres en melding til Stortinget annet hvert år om utviklingen og planene for disse selskapene, noe som sikrer både statsråden og Stortinget informasjon og mulighet for politisk styring.

Statsaksjeselskapsformen brukes på forretningsmessig basert virksomhet, men også på selskaper som har samfunnspolitiske oppgaver eller sektorpolitiske mål. Norsk Eiendomsinformasjon AS er et statsaksjeselskap, der justisministeren i egenskap av å være ansvarlig statsråd utgjør generalforsamlingen.

3.12.1.5 Statsforetak

Statsforetaksmodellen har grunnlag i lov av 30. august 1991 om statsforetak. Statsforetakene er egne rettssubjekter som er eid av staten, og er dermed rettslig og økonomisk skilt fra staten. De kan styres av statlige myndigheter gjennom den alminnelige reguleringsmyndigheten og eierstyring i form av foretaksmøtet der statsråden i det aktuelle departementet representerer staten som eier. Det er lagt vekt på at departementet ikke skal utøve eiermyndighet på annen måte enn gjennom foretaksmøtet.

Det som skiller statsforetakene fra statsaksjeselskapene, er at statsforetaksformen forutsetter at staten eier hele foretaket, hvilket vil kunne være en barriere mot hel- eller delprivatisering. Videre følger det av statsforetaksloven § 23 at foretakene har en skriftlig foreleggelsesplikt for eier i saker som «antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter». Statsforetaket skal i medhold av lovens § 24 sende styreprotokollen til eier, og Riksrevisjonen skal føre kontroll med foretakene i medhold av § 45.

Regelverket er utformet i den hensikt at ledelsen skal ha tilnærmet samme grad av forretningsmessig handlefrihet som ledelsen i et aksjeselskap, men samfunnsmessige og sektorpolitiske hensyn tilsier at dette må modifiseres noe. Foretaksmøtet kan fatte vedtak og gi instruksjoner og retningslinjer for alle saker som vedrører foretaket, og foretaksmøtet bestemmer også styrets sammensetning. Det er kun statsråden som har stemmerett på foretaksmøtet, selv om både administrerende direktør og styremedlemmer møter på foretaksmøtet. Videre følger det av foretaksloven § 23 at foretakets styre ikke kan fatte vedtak i saker som kan «være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter», før saken skriftlig er forelagt departementet. Statsforetaksloven gir videre adgang til å fastsette nærmere regler om hvilke saker som skal forelegges departementet i vedtektene.

3.12.1.6 Særlovselskap

Særlovselskap brukes som betegnelse på virksomheter som er selvstendige rettssubjekter organisert som selskaper og regulert i særskilt lov, også med særskilte organisatoriske regler. Denne organiseringsformen har vært benyttet der hvor verken statsforetak eller aksjeselskapsformen anses tilfredsstillende og hensiktsmessig. Denne selskapsformen har vært benyttet der det har foreligget helt spesielle sektorpolitiske hensyn, eksempelvis ved etableringen av SND. Både Posten og NSB var tidligere særlovselskap, men disse ble senere omdannet til statsaksjeselskap.

3.12.1.7 Stiftelse

Stiftelser reguleres av lov av 15. juni 2001 om stiftelser, og er i likhet med de statseide selskapene selvstendige rettssubjekter, og således ikke en del av staten rettslig sett. Stiftelsene er imidlertid selveiende enheter, og kan derfor ikke styres ved instruksjon eller fra eierposisjon,

Utredningen om tinglysingens fremtid

men gjennom særskilt lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styre/styremedlemmer og løpende finansiering gjennom statlige tilskudd eller kjøp av tjenester knyttet til utføring av spesifikke oppgaver. Stiftelsesloven § 27a har særregler om styresammensetningen når staten oppnevner hele styret.

Stiftelsesformen brukes først og fremst på virksomheter som har en betydelig faglig eller annen innholdsmessig autonomi, og benyttes også til å kanalisere statlig engasjement der staten har en interesse i at virksomheten eksisterer, men ikke i å styre den. Stiftelsesformen benyttes også som en virksomhetsform for å organisere samarbeid med andre offentlige instanser og med private aktører. Stiftelsesformen benyttes på virksomheter som antas å ha en viss stabilitet.

I NOU 1989:5 ble det for øvrig anbefalt å ikke benytte stiftelsesformen i offentlig forvaltning, bortsett fra på virksomheter som har et betydelig behov for faglig eller kulturbasert autonomi, og som har et langvarig siktemål.

3.12.2 Merverdiavgiftsreglene

Merverdiavgiftsreglene vil i all hovedsak ha betydning i to relasjoner når det gjelder organiseringen av tinglysingen. For det første vil en ved vurderingen av hvordan en skal finansiere innregistrering (tinglysing) og formidling av grunnboksinformasjon, samt drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystem, måtte ta hensyn til at tinglysingsmyndigheten vil kunne ha behov for merverdiavgiftskompensasjon. For det andre vil en måtte ha i mente at en evt. merverdiavgift på formidling av grunnboksinformasjon, vil kunne ha betydning for prisene ut i markedet.

3.12.2.1 Grunnkrav for mva-plikt

Lov om merverdiavgift av 19. august 1969 (mval) pålegger plikt til å svare merverdiavgift på omsetning av varer og tjenester i det omfang Stortinget fastsetter dette, jf mval. § 1.

Varer er etter mval § 2 første ledd definert som fysiske gjenstander og fast eiendom, samt elektrisk kraft, varme, gass, kulde mv. Tjenester er etter mval. § 2 annet ledd alt som kan omsettes og som ikke er en vare etter definisjonen i første ledd. Tjenester omfatter også begrensede rettigheter til fysiske gjenstander eller fast eiendom, samt hel eller delvis utnyttelse av immaterielle rettigheter. Ut fra definisjonen i mval. § 2 synes det nærliggende å anta at tjenester i forbindelse med drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet, samt formidling av grunnboks- og eiendomsinformasjon, anses som tjenester.

Det er to hovedvilkår som må være oppfylt for merverdiavgiftsplikt inntreffer. For det første må det foreligge omsetning, som i mval. § 3 er definert som levering av varer og ytelse av tjenester mot vederlag, eller mot levering av varer eller ytelser av tjenester. Dette omfatter også varer fremstilt etter oppdrag, og levering av varer i forbindelse med ytelse av tjenester.

Det andre hovedvilkåret for merverdiavgiftsplikt er at omsetningen skjer som del av næring, mval. § 10. Utgangspunktet er at næringsbegrepet har tilsvarende innhold i merverdiavgiftsloven som bl.a. i skatteloven og folketrygdloven, og utgangspunktet er at virksomhet av et visst omfang, som er egnet til å gi økonomisk overskudd i overskuelig fremtid og drives for eiers regning og risiko, er næring i merverdiavgiftslovens forstand. Hva slags tidsperspektiv som skal legges til grunn når det gjelder kravet om økonomisk overskudd, vil avhenge av hva slags bransje næringen utøves i. Også virksomhet som er innrettet slik at den

går i balanse, vil kunne bli merverdiavgiftspliktig dersom den objektivt sett er egnet til å gå med overskudd.

3.12.2.2 Mva-plikt for statlige virksomheter

Stat, kommune og institusjoner som er eid av stat og kommune vil bare være avgiftspliktige i den grad de omsetter varer og tjenester på samme måte som næringsdrivende, mval. § 11. Kravet til næring i mval. § 10 gjelder ikke for statlige virksomheter. Virksomheter under staten anses som selvstendige enheter i forhold til avgiftsreglene og omsetning mellom statlige virksomheter utløser derfor merverdiavgiftsplikt. Det er blant annet lagt til grunn at omsetning mellom ulike departementer er merverdiavgiftspliktig. Videre at omsetning fra underliggende virksomheter til departementene eller omsetning mellom underliggende virksomheter som er tilknyttet ulike departementer, utløser merverdiavgiftsplikt.

Etter mval. § 11 annet ledd regulerer avgiftsplikten for statlige virksomheter som hovedsaklig produserer varer og/eller tjenester til eget behov. Disse virksomhetene skal bare beregne merverdiavgift på omsetning til andre, og skal ikke beregne merverdiavgift når varer eller tjenester tas ut til eget bruk. Det er lagt til grunn at mval. § 11 annet ledd kommer til anvendelse der minst 80 % av varer og/eller tjenester produseres til eget behov.

Skatteetaten har lagt til grunn at når statlige virksomheter driver sin virksomhet på grunnlag av tildelte budsjettmidler er utgangspunktet at det ikke skjer noen omsetning i merverdiavgiftsloven forstand, det vil si at budsjettmidler ikke anses som vederlag for leverte varer eller tjenester. Det er imidlertid uttalt at en overgangen fra bevilgningsfinansiering til brukerfinansiering eller kombinasjoner av bevilgningsfinansiering og brukerfinansiering, vil imidlertid kunne endre på dette bildet.³²

3.12.2.3 Konsekvenser av mva-plikt

Konsekvensen av at en virksomhet eller etat anses for å være avgiftspliktig, er at det skal beregnes utgående merverdiavgift av prisen på det som omsettes. Samtidig får virksomheten rett til å fradragføre inngående merverdiavgift på alle anskaffelser til denne virksomheten.

Virksomheter eller organer som ikke er merverdiavgiftspliktige, vil ikke ha rett til å fradragføre inngående merverdiavgift på anskaffelsene, og må derfor betale full mva for dette. Dersom virksomheten driver både avgiftspliktig omsetning og omsetning som ikke er avgiftspliktig, vil inngående merverdiavgift være avdragspliktig så langt varen eller tjenesten har tilknytning til den merverdiavgiftspliktige delen av virksomheten.

3.12.2.4 Merverdiavgiftsreglene og oppgaver i tinglysingen

Fra utgangspunktet om at all omsetning av varer eller ytelser av tjenester er merverdiavgiftspliktig, gjøres det en rekke unntak for bestemte varer, tjenester eller virksomheter i mval §§ 5, 5a og 5b. Dette omfatter bl.a. tjenester som ledd i offentlig myndighetsutøvelse, mval. § 5b første ledd nr. 7, dvs. omsetning av tjenester som del av myndighetsutøvelse i medhold av offentligrettslige regler, eksempelvis gebyr for utskrifter fra offentlige registre.

Dette vil typisk gjelde for innregistreringen av informasjon som skjer ved tinglysning hos tinglysingsmyndigheten.

³² Artikkel fra Skatteetaten av 19. september 2006, publisert på Skatteetatens hjemmesider

Hva gjelder den formidling av grunnboks- og eiendomsinformasjon som skjer med hjemmel i tinglysingsloven og som er gebyrbelagt med hjemmel i rettsgebyrloven, må en trolig legge til grunn at dette er omsetning som er unntatt avgiftsplikt i medhold av mval. § 5b første ledd nr. 7.

Spørsmålet er om dette også omfatter øvrig formidling av grunnboks- og eiendomsinformasjon. I Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) uttaler Finansdepartementet at utskrifter av offentlige registre mot vederlag også omfattes av bestemmelsen i mva-loven § 5b første ledd nr. 7.³³ Dette kan tilsi at all formidling av grunnboks- og eiendomsinformasjon fra offentlige myndigheter mot betaling omfattes av fritaket for avgiftsplikt i mva-loven § 5b første ledd nr. 7.

Brønnøysundregistrene har for sin formidling av registerinformasjon lagt til grunn at dette ikke er merverdiavgiftspliktig omsetning, men omsetning som skjer i medhold av offentligrettslige regler. NE har hittil lagt til grunn at den omsetning av grunnboks- og eiendomsinformasjon som skjer i regi av selskapet, er merverdiavgiftspliktig omsetning i merverdiavgiftslovens forstand, dog med unntak for formidling av bekreftede utskrifter mv som er gebyrbelagte i medhold av rettsgebyrloven.

Uttalelsene i forarbeidene, sett i sammenheng med tinglysingslovens bestemmelser om rett til innsyn i grunnboksinformasjon, trekker i retning av at formidling av grunnboksinformasjon fra tinglysingsmyndigheten ikke er merverdiavgiftspliktig fordi det omfattes av mval. § 5b første ledd nr. 7, i hvert fall så lenge tinglysingsmyndighetenes formidling er finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Det er mulig at løsningen blir annerledes dersom formidlingen helt eller delvis brukerfinansieres, jf artikkelen fra Skatteetaten som det er vist til ovenfor, eller dersom formidlingen gjøres av andre aktører enn tinglysingsmyndigheten. Ved vurderingen må en også holde formidling av grunnboksinformasjon som skjer mot betaling av gebyr fastsatt etter rettsgebyrloven, fra annen formidling av grunnboksinformasjon.

Når det gjelder drift, forvaltning og utvikling av tinglysingsystemet, synes det ikke å være grunnlag for å unnta disse fra merverdiavgiftsplikt etter merverdiavgiftslovens regler.

3.12.3 Gebyr

Mandatet for utredningen legger ikke opp til noen gjennomgang eller vurdering av gjeldende gebyrordning eller – regelverk i tinglysingen. Etter arbeidsgruppens syn er det likevel hensiktsmessig å se på sammenhengen mellom adgangen til å ta betalt for informasjonsformidling og ordningen med gebyr for registrering av informasjon i grunnboken. Det vil imidlertid ikke bli fremmet noe forslag på dette punktet.

3.12.3.1 Dagens ordning

Det følger av tinglysingsloven og rettsgebyrloven at det skal betales gebyr for registrering av rettsstiftelser i grunnboken. Gebyret fungerer dels som en avgift og premie for registreringen og det rettsvern og den sikkerhet som oppnås ved registreringen, i tillegg til å dekke utgiftene forbundet med selve registreringen.

Dagens ordning innebærer at det betales gebyr for registrering av rettsvern og innføring i grunnboken, samt retur av tinglysingsattester og tinglyste dokumenter i original. Satsene for gebyret fremgår av rettsgebyrlovens bestemmelser. Dette registreringsgebyret betales ved

³³ Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) s. 264

registrering, i praksis foregår dette slik at Statens kartverk tinglysingene krever inn gebyret når rettsstiftelsen er registrert i grunnboken.

I tillegg innebærer tinglysingsloven og offentleglova med forskrifter at det er adgang til å kreve betaling for informasjon fra grunnboken, dvs. rettsstiftelser som er registrert.

3.12.3.2 Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger – R 112/2006

Utgangspunktet er at statens myndighetshandlinger skal finansieres over statsbudsjettet. Rundskrivet fra Finansdepartementet angir retningslinjer og vilkår som bør være oppfylt dersom det vurderes å innføre gebyr- eller avgiftsfinansiering. I så fall må adgangen til å kreve gebyr ha hjemmel i lov, og rundskrivet legger til grunn at gebyrfinansiering bare benyttes for myndighetshandlinger som kan leveres til individuelle mottakere.

Med myndighetshandlinger menes reguleringer (forbud, påbud, tillatelser), registreringer, kontroll, tilsyn og konfliktløsning. På den annen side er betaling for bruk av statlig infrastruktur, inntekter fra vanlig salg av varer og tjenester, inntekter fra formidling av offentlig informasjon på forretningsmessig basis og betaling av egenandeler, ansett for å falle utenfor det som anses som myndighetshandlinger. I dette ligger eksempelvis at gebyr for registrering av rettsvern vil anses for å være et gebyr for en myndighetshandling, mens betaling for grunnboks- og eiendomsinformasjon som utgangspunkt ikke vil anses for å være et gebyr for en myndighetshandling. Fra dette må det trolig gjøres en modifikasjon for grunnboksinformasjon som formidles på en måte som er forbundet med et statlig garantiansvar.

Rundskrivet angir at bruken av gebyrer skal ha et begrenset formål, i den forstand at gebyret ikke kan overstige kostnadene ved å utføre bestemte myndighetshandlinger. Det er kun selvkost for myndighetshandlingen som skal dekkes inn, det skal ikke betales for noe annet eller mer. Det er imidlertid lagt til grunn at det vil være adgang til å benytte gebyret for å påvirke handlemønster i samfunnsøkonomisk rasjonell retning, eksempelvis ved å redusere overskuddsetterspørsel, påvirke prissettingen ved at gebyret belastes næringsvirksomhet, eller ved å bidra til at det er et rimelig forhold mellom inntekter og samlede administrasjonskostnader for offentlige og private virksomheter.

Hva gjelder beregning av gebyrer, er utgangspunktet at en legger til grunn gjennomsnittskostnaden ved å utføre den gebyrbelagte myndighetshandlingen. Dette omfatter variable kostnader, og eventuelle tillegg i faste kostnader dersom myndighetshandlingen også påvirker disse. Videre vil kostnader ved investeringer kunne dekkes inn ved at det gjøres et påslag med rentekompensasjon på tilnærmet risikofri rente før skatt, i gebyret for investeringens antatte levetid. Retningslinjene angir at en bør legge samlet kostnad til grunn dersom myndighetshandlingen foregår på flere steder. Samtidig bør det ikke legges inn krav til overskudd i virksomheten i beregningsgrunnlaget.

3.12.3.3 Rapport fra arbeidsgruppe: Rettsgebyrordningen – tilpasning til Finansdepartementets retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger

Det fremgår av redegjørelsen ovenfor at rettsgebyrloven fastsetter størrelsen på gebyrene for registrering av rettsvern i grunnboken, samt størrelsen på gebyret for noe av formidlingen av grunnboksinformasjon. Det ble derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på en tilpasning av rettsgebyrordningen til Finansdepartementets retningslinjer i 2006.

Utredningen om tinglysings fremtid

Av interesse for herværende utredning, er arbeidsgruppens drøfting av hvorvidt tinglysingsattester og – utskrifter anses som myndighetshandlinger eller ikke. På den ene side ble det anført at tinglysingsattester og – utskrifter ikke er en del av tinglysingsmyndighetens myndighetshandlinger, og at kostnadene knyttet til det praktiske arbeidet mv for disse derfor burde trekkes ut av grunnlaget for beregningen av øvrige tinglysingsgebyr. I stedet burde kostnadene forbundet med utstedelse av tinglysingsattester – og utskrifter finansieres gjennom betaling for informasjonsavgivelse og – formidling.

Det ble videre fremholdt at betaling for tinglysingsattester som utløser et garantiansvar på statens hånd, har mest karakter av å være en forsikringspremie, og ikke betaling for en myndighetshandling. Hovedformålet med denne type attester er nettopp det statlige garantiansvaret for feil i bekreftede utskrifter, informasjonen vil kunne innhentes i en ubekreftet attest.

På den andre siden ble det fremholdt at et skille mellom myndighetsoppgaver i form av registrering av rettsvern på den ene side, og informasjonsavgivelse i form av tinglysingsattester og – utskrifter på den annen side, fremstår som en unaturlig oppdeling av den helhetlige forvaltningsoppgaven som er tillagt tinglysingsmyndigheten. I den forbindelse ble det videre vist til at et skille ikke fremstår som logisk fra et brukersynspunkt.

Arbeidsgruppen anbefalte på bakgrunn av dette til at alle tinglysingsoppgaver rettet mot den enkelte burde betraktes under ett og gebyrlegges etter de samme prinsippene.

Arbeidsgruppens gjennomgang og vurderinger av rettsgebyrordningen skjedde før ikrafttreddelsen av ny offentliglov og gjennomføringen av viderebruksdirektivet i norsk rett, og på denne bakgrunn kan derfor reises spørsmål ved om det er grunnlag for å vurdere tinglysingsattester- og utskrifter annerledes nå enn det arbeidsgruppen gjorde i 2006 hva gjelder forholdet til gebyr.

Viderebruksdirektivet og offentliglovas prisbestemmelser skal muliggjøre viderebruk av offentlig informasjon. Tinglysingsattester med garantiansvar har lite potensial for viderebruk, i den forstand at verdien av garantien vil avta med tiden som går etter at attesten ble utferdiget. Det at attesten inneholder av grunnboksinformasjon vil selvsagt kunne gjenbrukes og videreformidles, men dette informasjonshensynet ivaretas like godt ved å innhente ubekreftede utskrifter.

Viderebruksdirektivet og offentliglova kan på denne bakgrunn tilsi at synspunktet om at tinglysingsattester er en forsikringsordning med tilhørende garanti er styrket i forhold til arbeidsgruppens rapport.

Det kan videre anføres at utskrifter uten garanti vil ha et renere preg av informasjonsformidling, det at Statens kartverk tinglysingen er pålagt å gi slike utskrifter endrer ikke karakteren av informasjonsformidling. Det er imidlertid fortsatt et spørsmål om det er hensiktsmessig å skille informasjonsformidling fra de øvrige forvaltningsoppgavene som Statens kartverk tinglysingen er tillagt, særlig ut fra et brukersynspunkt. Situasjonen synes ikke nevneverdig annerledes dersom Statens kartverk tinglysingen fortsatt skal ha oppgaver med direkte formidling. Dersom oppgavefordelingen i tinglysingen blir slik at all informasjonsangivelse, med unntak av de attester som inneholder en statlig garanti, skjer via andre enn Statens kartverk tinglysingen, vil en imidlertid få tydeliggjort informasjonsformidlingsoppgavene. Dette kan tilsi at det vil kunne

være hensiktsmessig å skille informasjonsavgivelse fra andre myndighetshandlinger som Statens kartverk tinglysningen gjør.

3.12.3.4 Alternativ fremtidig organisering

Dagens ordning innebærer at det betales tinglysningsgebyr for rettsvernsregistrering når rettsstiftelsen registreres inn i grunnboken. Deretter betales det på nytt for å hente informasjon ut av grunnboken.

I dette avsnittet skal vi kort se på mulige alternativer for organisering av betalingen, både for rettsstiftelser og informasjonsavgivelse. I henhold til mandatet faller en vurdering av dette utenfor arbeidsgruppens oppdrag, og en vil derfor ikke trekke noen konklusjon eller komme med noen tilråding på dette punktet.

En mulighet er at en fortsetter dagens ordning, men slik at gebyrene for registrering av rettsstiftelser inn i grunnboken settes til selvkost for myndighetshandlingen. I tillegg kommer betalingstaket i offentleglova og – forskriftens til anvendelse på formidling av grunnboksinformasjon, dvs. rettsstiftelser som er registrert i grunnboken. I en slik ordning vil det kunne stilles spørsmål ved om en skal beholde dagens ordning med betaling for attester med tilhørende statlige garantier, eller om disse skal anses for å være betalt ved registreringen av rettsstiftelsen, selv om selve attesten ikke nødvendigvis kommer den som registrerer rettsstiftelsen til gode.

Et annet alternativ er at rettsvernsregistreringen finansieres ved gebyr som er fastsatt til selvkost for myndighetshandlingen registrering av rettsvern, mens informasjonsavgivelse er gratis opp til et visst nivå. Her kan en eksempelvis tenke seg at informasjonsavgivelse som ikke skal gå til kommersielt bruk er gratis, eller at informasjon som er bearbeidet opp til et bestemt nivå avgis gratis, mens det betales for informasjon som er bearbeidet utover dette. I så fall vil betalingstaket i offentleglova og – forskriften komme til anvendelse. Også ved en slik løsning kan en vurdere om tinglysningsattester med statlig garantiansvar skal underlegges en annen vurdering med henblikk på betaling enn øvrig informasjonsavgivelse.

Et tredje alternativ er at både rettsvernsregistreringen og informasjonsavgivelsen fra tinglysningsmyndigheten finansieres ved gebyrene for registrering inn i grunnboken. Dette innebærer at gebyrene vil utgjøre summen av selvkost for registrering mv, og betalingstaket for informasjonsavgivelse etter offentleglova. Alternativt kan en si at gebyret skal utgjøre selvkost ved registrering og informasjonsformidling, noe som trolig vil kunne forenkle gebyrfastsettelsen.

Dette innebærer at all betaling, både for rettsvernregistrering og for formidling av informasjon fra grunnboken, skjer ved registrering, og at det kun betales en gang, uavhengig av hvor mange ganger informasjonen om den enkelte rettsstiftelse formidles.

Også for dette alternativet kan det være aktuelt å behandle attester forbundet med statlig garanti på en annen måte, og da slik at en kan vurdere hvorvidt det fortsatt skal betales et eget gebyr pr attest ved innhenting. Synspunktet vil i så fall være at attesten har mest karakter av å være en forsikringspremie, og at gebyret derfor kan fastsettes til selvkost med tillegg av et påslag for å dekke inn mulig erstatningsansvar etter samme vurdering som gjøres for fastsettelse av andre forsikringspremier.

4 LOV- OG FAGANSVAR FOR TINGLYSINGEN. BUDSJETTMESSIG OG ADMINISTRATIV TILKNYTNING.

4.1 Innledning

Det fremgår av mandatet for utredningen at arbeidsgruppen skal se på og vurdere hvorvidt det bør foretas endringer med hensyn til hvilket departement tinglysingen skal ha budsjettmessig og administrativ tilknytning til, og hvilket departement som skal ha lov- og fagansvar for tinglysingen.

I dag er det Justisdepartementet som har lov-, forskrift- og fagansvar for tinglysingen, mens Statens kartverk for øvrig er underlagt Miljøverndepartementet. Justisdepartementet er tillagt myndighet som fagdepartement for tinglysingsloven, og er tillagt kompetansen til å fastsette forskrifter etter loven, dels direkte i loven, og dels som delegert myndighet.

Med fagansvar menes ansvar for å veilede tinglysingsmyndigheten om tinglysingsfaglige spørsmål, herunder å gi rundskriv med tolkninger og retningslinjer for forståelsen av regelverket. Fagansvaret omfatter også ansvaret for å vurdere erstatningskrav for tinglysingsfeil etter tinglysingsloven § 35.³⁴

En nærmere beskrivelse av dagens organisering av lov- og fagansvaret finnes i ovenfor i pkt. 2.1 til 2.5.

4.2 Budsjettmessig og administrativ tilknytning

Dagens organisering innebærer at Statens kartverk budsjettmessig og administrativt er tilknyttet to departementer. Denne ordningen har hittil fungert tilfredsstillende, og er nærmere beskrevet i pkt. 2.1 til 2.5.

Bakgrunnen for at tinglysingen budsjettmessig og administrativt er tillagt JD, i tillegg til at JD er tillagt fagansvaret for tinglysingen, er til dels at tinglysingen foregikk i domstolene. Ved sentraliseringen av tinglysingsmyndigheten til Statens kartverk, også omtalt som tinglysingsreformen, ble det lagt til grunn at ansvaret for tinglysingen burde overføres til Miljøverndepartementet. Det samme ble lagt til grunn i St. meld. nr. 30 (2002-2003).

Arbeidsgruppen anbefaler å holde fast ved dette. Arbeidsgruppen vurderer det slik at en overføring av tinglysingen til Miljøverndepartementet primært gjelder den budsjettmessige og administrative tilknytningen. Dette vil medføre at Statens kartverk vil kunne forholde seg til ett statsoppdrag, at styringen av Statens kartverks samlede virksomhet kan skje gjennom dette.

Arbeidsgruppen konstaterer at Miljøverndepartementet holder fast ved den gjeldende tilknytningsformen til Statens kartverk som forvaltningsbedrift. Det er ikke fremkommet noe i gruppens arbeid som tilsier behov for å endre denne tilknytningsformen.

³⁴ JD har delegert kompetansen til å vurdere erstatningskrav opp til 250 000,- til tinglysingsmyndigheten.

4.3 Lov- og fagansvar

Tinglysingsloven er sentral på privatrettens område, og har stor betydning for omsetning og kreditt. Arbeidsgruppen mener at tinglysingslovens betydning som del av rettssikkerheten for borgerne, tilsier at lovansvaret fortsatt bør tilligge Justisdepartementet.

Når det gjelder kompetansen til å fastsette forskrifter, anbefaler arbeidsgruppen at denne overføres til Miljøverndepartementet, dog med et forbehold knyttet til den pågående utredningen av nødvendige regelendringer for å tilrettelegge for elektronisk tinglysing. Gitt at dette arbeidet munner ut i en tilråding om at regelendringene i første omgang gjennomføres ved forskrift, mener arbeidsgruppen at det kan være hensiktsmessig at Justisdepartementet delegeres kompetanse til å fastsette og forvalte disse forskriftene.

Fagansvaret for tinglysingen bør imidlertid overføres til Miljøverndepartementet, slik at dette følger den budsjettmessige og administrative tilknytningen.

4.4 Eierskapet til Norsk eiendomsinformasjon as

Arbeidsgruppen har videre vurdert den fremtidige tilknytningen for NE, og har kommet til at det fremstår som unaturlig at det er Justisdepartementet som skal utøve eierskapet for selskapet også i tiden etter at ansvaret for tinglysingen er overført til Miljøverndepartementet. Dette skyldes primært at NEs hovedoppgaver er knyttet til formidling av grunnboksinformasjon og utvikling og levering av ikt-tjenester og verktøy til Statens kartverk. Samtidig vil NE være sentral i vedlikeholdet og videreutviklingen av tinglysingssystemet. Arbeidsgruppen har derfor vurdert hvorvidt eierskapet til NE bør forvaltes av Miljøverndepartementet eller hvorvidt en bør overføre ansvaret til Nærings- og handelsdepartementet, som forvalter statens øvrige aksjeselskap.

Arbeidsgruppen mener at det i fremtiden er naturlig at eierskapet til NE forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet, på lik linje med statens øvrige aksjeselskap. Med endringene i oppgave- og rollefordelingen innenfor tinglysing som utredningen foreslår, blir NEs rolle som leverandør av it-tjenester og formidler av grunnboksinformasjon i konkurranse med andre aktører, tydeligere. Den nære tilknytningen til tinglysingen, og da særlig til formidling av grunnboksinformasjon, vil opphøre.

4.5 Konklusjon

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn kommet til at fag- og budsjettansvar for tinglysingen bør overføres til Miljøverndepartementet, sammen med det administrative ansvaret. Ansvaret for tinglysingsloven bør likevel forbli i Justisdepartementet, mens kompetansen til å fastsette forskrifter bør delegeres til Miljøverndepartementet.

Arbeidsgruppen har ved sin vurdering lagt vekt på samme forhold og hensyn som ble lagt til grunn ved sentraliseringen av tinglysingsmyndigheten i St. meld. nr. 13 (2001-2002) og organiseringen av Statens kartverk i St.meld. nr. 30 (2002-2003) Hensynet til muligheten for enhetlig organisering og styring av Statens kartverk, og visjonen om samlet eiendomsinformasjon har vært tungtveiende ved arbeidsgruppens vurdering.

Utredningen om tinglysingens fremtid

Etter arbeidsgruppens syn forutsetter overføringen av fagansvar, budsjettansvar og administrativt ansvar fra Justisdepartementet til Miljøverndepartementet, en detaljert gjennomgang av budsjettgrunnlag, intern bemanning (departementale stillinger) og det pågående e-tinglysingsprosjektet. Arbeidsgruppen anbefaler at dette utredes nærmere, og gjennomføres som et eget prosjekt. En bør søke å overføre ansvaret allerede fra 01.01.2010.

Arbeidsgruppen tilrår videre at ansvaret for å forvalte eierskapet til NE fra samme tidspunkt overføres fra Justisdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. En overføring forutsetter at Justisdepartementet og Miljøverndepartementet v/Statens kartverk har foretatt en detaljert gjennomgang av avtalesituasjonen mellom NE og staten. Videre vil Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet i samarbeid måtte vurdere eventuelle endringer av NEs vedtekter.

5 SENTRALE HENSYN OG PRINSIPPER

5.1 Innledning

Ved vurderingen av hvordan en skal organisere tinglysingen, avgivelse av eiendomsinformasjon og drift, vedlikehold og utvikling av tinglysingssystemet, vil flere hensyn gjøre seg gjeldende.

En måte å gruppere disse hensynene på, er å se på hvordan oppgavefordelingen mellom det offentlige og det private bør være når det gjelder organiseringen av tinglysingen. En annen måte er å se på hva som bør være en del av tinglysingen, og hva som ikke behøver å være en del av tinglysingen. Ved disse vurderingene vil en bl.a. måtte se hen til hensynene bak tinglysingsordningen og hensynene som ligger til grunn for innsyn og gjennomsiktighet i offentlig forvaltning.

5.2 Hensyn og prinsipper ved vurderingen

Registrering av rettsstiftelser i fast eiendom og borettslagsandeler i grunnboken er i de fleste tilfeller frivillig, og i utgangspunktet uten betydning for rettsstiftelsens gyldighet mellom partene. Kravet til utformingen av dokumenter som skal tinglyses, bl.a. kravet om vitnepåtegning, vil imidlertid kunne medføre at et tinglyst dokument vil være et bevis som tilleggs vekt ved vurderingen av om og hva slags avtale partene har inngått.

Det å tinglyse rettsstiftelsen i grunnboken vil imidlertid gi notoritet og publisitet. Ved tinglysing sikres rettsstiftelsen rettsvern og prioritet foran etterfølgende konkurrerende rettsstiftelser. Grunnboken har både positiv og negativ troverdighet, om enn ikke fullstendig. Den positive troverdigheten kommer til uttrykk i tinglysingsloven § 27, som innebærer at innsigelser fra tredjemann som hovedregel ikke kan gjøres gjeldende ovenfor den som i god tro ved avtale erverver hjemmel fra den som har grunnbokshjemmel. Den negative troverdigheten fremgår av tinglysingsloven § 20, der utgangspunktet er at erververen ikke behøver å respektere erverv som ikke var dagbokført da hans eget erverv ble registrert. Fra dette utgangspunktet gjøres det unntak bl.a. for ikke-tinglyste rettsstiftelser som erververen kjente til eller burde ha kjent til.

Grunnbokens funksjon, herunder hensynet til notoritet og publisitet, innebærer at en må ha et registreringssystem som sikrer at riktig og relevant informasjon kommer inn i grunnboken, samtidig som selve registreringsprosessen må være effektiv slik at rettsvern kan oppnås så raskt som mulig. Dette er også viktig å for å sikre at grunnboken gir så korrekt informasjon som mulig til enhver tid. Av dette følger også at registreringssystemet må være stabilt.

For å oppnå formålet med rettsvernsregistrering, og da særlig publisitetshensynet, er en avhengig av at interessenter, eksempelvis långivere eller kreditorer, kan få informasjon om hva som til enhver tid er registrert i grunnboken. Videre er en avhengig av at informasjonen om hva som er registrert er korrekt. For å oppnå dette er en avhengig av tilstrekkelig kontroll med det som registreres inn i grunnboken, at registreringen skjer fortløpende, at grunnbokens integritet er beskyttet slik at det som er registrert inn ikke uten videre kan endres eller faller bort, og at en har sikkerhet for at informasjonen som gis ut er korrekt i forhold til det som faktisk er registrert i grunnboken.

Samtidig inneholder grunnboken informasjon som kan være av betydning også i andre sammenhenger, eksempelvis om servitutter, grensefastsettinger, bruksbegrensninger, forkjøpsrettigheter mv, og for andre enn aktører innen eiendomsomsetning og kreditt. Også dette er forhold som det er behov for publisitet om.

I tillegg til de hensynene som ligger til grunn for tinglysingsloven og rettsvernsregistreringen, kommer hensynene som ligger til grunn for offentleglova og viderebruksdirektivet. Grunnboksinformasjon er en type informasjon som kan ha potensial for viderebruk, både for offentlige og private aktører. Dette forutsetter imidlertid at informasjonen er tilgjengelig, og at den er korrekt, samtidig som hensynet til grunnbokens sikkerhet og integritet ivaretas.

Dertil kommer at grunnboksinformasjon bare vil være en del av den tilgjengelige informasjonen som sier noe om tilstanden på en fast eiendom. For å få det totale bildet, vil en bl.a. være avhengig av informasjon fra matrikkelen, kommunens areal- og reguleringsplaner mv.

5.3 Statlige oppgaver vs private oppgaver

Problemstillingen er kort sagt hvor langt staten skal gå i å tilby tjenester til borgerne. En betraktning er å se hen til det tradisjonelle skillet mellom lovpålagte oppgaver og tjenesteytelser. Lovpålagte oppgaver vil tradisjonelt være forankret i lov, forskrift eller plenarvedtak, mens tjenesteytelser vil kunne ha en svakere forankring.

En betraktning er at staten skal nøye seg med å tilby et rettsvernsregister, der en kan sende inn rettstiftelser for å få rettsvern, med de konsekvenser som fremgår av tinglysingsloven. Offentleglova og spesiallovene innebærer imidlertid at staten har en videre forpliktelse, i form av å måtte gi innsyn i den informasjonen som staten får inn til rettsvernsregisteret.

Innenfor de rammer som følger av offentleglova og spesiallovene, vil staten ha relativt stor frihet til å organisere hvordan formidling skal skje, og hvordan innsyn skal gis. Tilsvarende vil anskaffelsesreglene gi staten stor frihet til å organisere egen virksomhet, men slik at kjøp av varer og tjenester i markedet vil kreve at staten går frem etter anskaffelsesreglene.

Når det gjelder organiseringen av og oppgavene i tinglysingen, skal staten sikre rettsvern i grunnboken for de rettstiftelser som blir sendt inn til tinglysing, ha kontroll med rettsvernsregisteret og det som skal føres inn i dette, og sørge for at informasjon om det som er registrert i rettsvernsregisteret er tilgjengelig slik at det kan formidles på en måte som gjør at kredittmarkedet mv kan nyttiggjøre seg informasjonen.

Når det gjelder spørsmålet om hva staten kan gjøre i tillegg til dette, vil det bero på en avveining av de hensyn og prinsipper som er omtalt ovenfor. Disse hensynene vil også gjøre seg gjeldende ved vurderingen av hvor langt staten skal gå, og hva som kan overlates til andre, evt. tilbys som tjeneste fra statens side.

Ser en på hva som kan tilsi at staten selv bør gå langt i å ta seg av oppgavene på dette området, kan det for det første pekes på at hensynet til grunnbokens og tinglysingssystemets sikkerhet og integritet tilsier at staten bør ha kontroll både med drift og forvaltning, og med disponering av ressurser til dette. Dette innebærer ikke nødvendigvis at staten skal utføre de tjenestene som inngår i drift og forvaltning av grunnbok og tinglysingssystemet selv, men staten må i hvert fall ha kompetanse til å vurdere dette.

Utredningen om tinglysingens fremtid

Når det gjelder oppgavene knyttet til informasjonsavgivelse og formidling, er det flere forhold som taler for at staten bør gå langt i å tilby tjenester.

Hensynet til kredittlivet og kredittomsetningen kan tilsi at staten bør ha kontroll med informasjonsavgivelsen for å unngå misbruk av og feilaktig grunnboksinformasjon, som kan påføre kreditorer og andre tap. Dette kan på sin side redusere tilliten til grunnboken, noe som på sikt vil kunne ha negativ virkning på tilgang til kreditt. I samme retning trekker muligheten for å realisere en visjon om å tilgjengeliggjøre samlet og fullstendig eiendomsinformasjon. Dertil kommer at stor grad av tjenesteytelse fra staten på dette punkt, vil kunne medføre at tjenestene i langt større grad vil kunne tilbys gratis, eller med priser som tar hensyn til andre faktorer enn det markedsaktører vil være avhengig av.

Det er imidlertid også flere forhold som taler mot at staten bør gå langt i å yte tjenester. For det første kan det hevdes at hensynet til kreditt, herunder tilliten til tinglysingssystemet og grunnboken, ivaretas godt nok ved at tinglysingsmyndigheten fortsatt er forpliktet til å gi attesterte utskrifter av grunnboken. Dertil kommer det at en risikerer at det utvikles tjenester og produkter som markedet ikke har behov for eller ønsker å nyttiggjøre seg, hvilket er samfunnsøkonomisk uheldig.

Det kan i tillegg hevdes at hovedhensynet bak tinglysingsordningen er å sikre rettsvern og notoritet, ikke informasjonsformidling, og at hensynet til viderebruk og innsyn er tilstrekkelig ivaretatt ved at grunnboksinformasjonen er tilgjengelig, uten at den er sammenstilt på noen måte.

6 VIDEREFØRING AV DAGENS ORGANISERING – NE SOM ENESTE FORMIDLER

6.1 Beskrivelse av dagens situasjon

6.1.1 Tinglysingsmyndighetens oppgaver

Hovedoppgaven for tinglysingsmyndigheten er å sørge for rettsvern for disposisjoner i eiendom. Statens kartverk er som sentral tinglysingsmyndighet registerfører for registrering av rettsstiftelser i grunnboken for fast eiendom og rettstiftelser i andeler i borettslag. Et annet viktig formål med tinglysingssystemet er informasjonsfunksjonen. Den som er interessert i et registrert objekt, skal i registeret kunne finne tilstrekkelig med opplysninger til at han skal kunne disponere trygt. Det er av stor betydning at grunnboken har troverdighet, slik at den enkelte borger kan innrette seg i tillitt til at oppgitte opplysninger er riktige.

Tinglysingsmyndigheten tilbyr bekreftet grunnbokutskrift, pantattest og fotokopi av registrert dokument mot betaling, jf tinglysingsforskriften §§ 20-23. Disse bekreftelsene kan etter gitte vilkår, jf tinglysingsloven § 35 utløse erstatningsansvar for staten, og betaling for disse har karakter av forsikringspremie.

I tillegg tilbyr tinglysingsmyndigheten informasjon via telefon. I dag kan man ringe til Statens kartverk og få beskjed om hvilke heftelser som påhviler den enkelte eiendom. Kommunen forestår en del muntlig informasjonsavgivelse mht. eierskap til fast eiendom. Øvrig informasjonsdistribusjon er satt til Norsk eiendomsinformasjon AS.

6.1.2 Norsk Eiendomsinformasjons oppgaver

I henhold til avtaler med Justisdepartementet har NE rett og plikt til å formidle informasjon fra henholdsvis Grunnboken. I tillegg til formidling fra Grunnboken, formidler NE informasjon fra GAB og matrikkelen. NE tilbyr også andre produkter og tjenester for andre dataleverandører.. Norsk eiendomsinformasjon as har gjennom utviklingen av EDR sørget for at grunnboksopplysninger er tett vevet inn i ulike produkter som tilbys markedet. NE tilbyr sine produkter både til forhandlere og til sluttbrukere. Det er forventet fra NE at konkurranseutsatte produkter i løpet av 2009 vil utgjøre mer enn 50 % av NE's omsetning.

NE enerettsavtale om formidling av informasjon fra Grunnboken er forankret i avtale av 25. november 1999 ("Avtalen"). I Avtalen § 2-1 nr. 1 litra c heter det således:
"Formålet med denne avtale er å gi NE enerett og plikt til salg og distribusjon av informasjon fra EG".

I Avtalen fremgår det også at Justisdepartementet eier Grunnboken med alle dens sikkerhetskopier, jf. § 3-1. Avtalen er forlenget flere ganger, sist 6. juni 2005 med utløp 31.12.2010.

6.1.3 *Bakgrunn*

Dagens organisering har flere fordeler. Organiseringen av Grunnboken har vært basert på en funksjonsmessig todeling og sonndring mellom "registrering" og "formidling". Statens kartverk er registreringsmyndigheten, mens NE har ivaretatt sistnevnte funksjon på kommersiell basis. Selskapet har gjennom inntekter fra formidling av informasjon fra Grunnboken bekostet utvikling og drift av tinglysingssystemet på oppdrag fra Justisdepartementet.

Tinglysingsmyndigheten har konsentrert seg om sikker og riktig registrering av rettstiftelser i Grunnboken for fast eiendom og andeler i borettslag.

NE har gjennom årene opparbeidet seg en god kunnskap på tinglysings- og eiendomssystemer i særdeleshet, og informasjonsformidling og teknologi i sin alminnelighet. Grunnbokens tilstedeværelse, tilgjengelighet og kvalitet er en kritisk premiss for kreditt-tilgangen i samfunnet. NE har i alle år sørget for at oppgaven med å drifte Grunnboken har vært utført med stor grad av stabilitet og trygghet.

Dagens stabilitet i tinglysingen er forårsaket av et godt regelverk, god organisering, gode registreringsrutiner samt brukertilpassede IT-systemer og formidlingsløsninger ut mot markedet.

6.1.4 *Endrede forhold*

Det er flere forhold som har endret seg siden opprettelsen av dagens oppgavefordeling.

Rammebetingelsene for formidling av offentlig informasjon, herunder eiendomsinformasjon blitt endret gjennom ny offentleglov som trådte i kraft 1. januar 2009. En enerett til formidling av offentlig informasjon er etter § 6 i utgangspunktet forbudt, med mindre det er nødvendig for allmennhetens interesse.

Offentleglova innfører også et kostnadsbasert betalingstak for formidling av offentlig informasjon. Det er kun formidlingsrelaterte kostnader som kan dekkes gjennom prisene, i tillegg til en rimelig fortjeneste.

Organiseringen av tinglysingsmyndigheten blitt endret gjennom sentralisering til Statens kartverk. Statens kartverk er i dag en nasjonal geodatamyndighet, som har ansvar for produksjon av eiendomsinformasjon og geodata på ulike områder for hele landet. Mens tinglysing var en oppgave i domstolene, var utvikling av en sentralisert elektronisk grunnbok, et prosjekt som naturlig lå utenfor registreringsmyndighetene. Justisdepartementet eier den elektroniske grunnbok og tinglysingssystemet Regin@. NE ble valgt som teknisk utvikler og tilrettelegger for både konvertering til elektronisk Grunnbok og utvikling av tinglysingssystemet Regin@.

6.2 **Offentleglovas rammer**

6.2.1 *Enerettsforbud og unntakshjemmel*

Ny offentleglov trådte i kraft 1. januar 2009. Den nye offentleglova setter nye rammebetingelser for tinglysingen, en av disse er forbudet mot tildeling av enerett til noen for tilgang til

informasjon i offentliglova § 6. Etter § 6 annet ledd kan en likevel tildele enerett dersom det er nødvendig for å levere en tjeneste i allmennhetens interesse.

Dagens enerettsavtale ble inngått før offentliglovas ikrafttredelse. Dersom en skal fastholde dagens ordning, vil det medføre at en må prøve om vilkårene for å tildele enerett etter offentliglova § 6 annet ledd er til stede hvert tredje år, jf § 6 annet ledd.

I en konsolideringsfase etter sentraliseringen av tinglysingen i Norge har tinglysingsmyndigheten hatt, og har fortsatt, store omfattende og oppgaver med å videreutvikle en stor og velfungerende organisasjon så vel på Ringerike som i Ullensvang. Fra 1. januar 2007 føres også rettstiftelser i borettslagandeler i grunnboka. Samlet er dette med på å underbygge at avgivelsesleddet ut mot markedet ikke reorganiseres i denne fase. Dette hensynet vil få mindre og mindre vekt jo lenger tid etter overføringen en kommer.

Markedet for formidling av eiendomsinformasjon synes å være slik at det bør være mulig å innrette tilgjengeliggjøring av grunnboksinformasjon slik at det vil være regningssvarende for flere markedsaktører og tilby tjenester på dette feltet. Etter vår oppfatning vil et monopol neppe være nødvendig på sikt.

Videre vil det være lite hensiktsmessig å skulle basere en permanent organisering av formidling av eiendomsinformasjon på en unntaksbestemmelse som må prøves hvert tredje år. Dette vil skape uforutsigbare forhold både for NE og tinglysingsmyndigheten.

Arbeidsgruppen anbefaler at en søker en organisering som ivaretar interessene på en mer forutsigbar måte og ikke i konstant spenningsforhold til offentliglovas regler.

6.2.2 Prisbestemmelsene i offentliglova

I dagens oppgavefordeling finansierer NE drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet gjennom sin rett til salg og distribusjon av informasjon fra grunnboken. Prisene fastsettes av NEs styre. Gjennom salg og distribusjon av eiendomsinformasjon har NE gjennom årene finansiert en rekke større IT-utviklingsprosjekter for Justisdepartementet, som Elektronisk Grunnbok, EDR, utvikling av tinglysingssystemet Regin@ fast eiendom og Regin@ -boret.

Etter dagens organisering med monopol er NE som offentlig eiet AS omfattet av offentliglova, og må følge prisbestemmelsene i offentliglova ved salg av eiendomsinformasjon.

Etter offentliglovas prisbestemmelse i offentliglova § 8 jf offentligforskrifta § 4, kan bare formidlingsrelaterte kostnader bakes inn i prisene ved salg av eiendomsinformasjon. Det kan være vanskelig å trekke noen eksakt grense for hvilke kostnader knyttet til tinglysingssystemet som er formidlingsrelevante. Det er usikkert om alle kostnadene til registreringssystemet vil være formidlingsrelevante i offentliglovas forstand. Dette vil i så fall innebære at deler av kostnadene til drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet må finansieres fra annen kilde enn inntekter fra salg av grunnboksinformasjon.

En fortsatt fullfinansiering fra NEs side vil tære på kapitalen til selskapet, og ikke være noen varig løsning. NE er som aksjeselskap avhengig av forretningsmessig drift, hvor alle kostnader må kunne dekkes gjennom forretningsdrift.

Utredningen om tinglysningens fremtid

Uavhengig av valg av organiseringsform, synes nødvendig at deler av finansieringen av tinglysningssystemet legges om.

6.3 Forholdet til anskaffelsesreglene

For tildeling av nye oppgaver, vil Statens kartverk, tinglysingsmyndigheten forholde seg til anskaffelsesregelverket.

Enerett til formidling er i dag en enerett tildelt til NE som et offentligrettslig organ i henhold til en enerett gitt organet i henhold til enerett kunngjort i forskrift.

Anskaffelser av IT-tjenester vil i fremtiden måtte gjennomføres etter ordinære anbudsprosedyrer, med mindre en kan benytte unntakene for tjenestekonsesjon eller egenregi som er nærmere omtalt under pkt. 3.9 ovenfor.

I denne sammenheng er det verdt å peke på at dersom NE i framtiden skulle tildeles utviklingsoppdrag eller formidlingsoppgaver gjennom egenregi, vil det forde at staten har kontroll over NE, samt at hoveddelen av NEs omsetning er rettet mot eier, jf omtalen av egenregiunntaket i pkt. 3.9.2.1 ovenfor. For å kunne komme inn under dette alternativet vil det forde en skarpstilling av dagens NE som ikke er ubetydelig.

Forholdet til anskaffelsesregelverket er en viktig praktisk side av framtidig organisering. Likevel er det grunn til å understreke at kravene til kontroll og tilknytning for at det skal foreligge egenregi i anskaffelsesreglens forstand, ikke nødvendigvis vil være å likestille med de krav som kan stilles til organisasjonsform/tilknytning mellom tinglysingsmyndigheten og formidlerenheten (i dag NE) for at en skal gå klar av enerettsforbudet i offentleglovas forstand.

6.4 Konsekvenser for driften av tinglysningssystemet

De nye prisbestemmelsene i offentleglova tilsier at finansieringen av tinglysningssystemet bør endres, jf pkt. 3.7.2 ovenfor.. Ut over dette reiser ikke dette alternativet særlige spørsmål knyttet til finansieringen.

6.5 Oppsummering

Som beskrevet over har endrede rammebetingelser fordret endring av dagens struktur, for å kunne få en endelig stabil løsning for avgivelse av eiendomsinformasjon. Det er ikke ubetydelige svakheter ved en permanent løsning for formidling av eiendomsinformasjon om den skal baseres og tilpasses på en unntaksbestemmelse som må prøves hvert tredje år. Dette vil skape uforutsigbare forhold både for NE og tinglysingsmyndigheten.

- Arbeidsgruppen anbefaler at en søker en organisering som ivaretar interessene på en mer forutsigbar måte og ikke i konstant spenningsforhold til offentleglovas regler.

7 TINGLYSINGSMYNDIGHETEN SOM FORMIDLER

7.1 Beskrivelse av alternativet

Statens kartverk er landets sentrale tinglysingsmyndighet, med ansvar for innregistrering av rettstiftelser i Grunnboken. Et sentralt formål ved Grunnboken er å gi tilgjengelig informasjon om rettstiftelser som er registrert her. I dette kapittel beskrives en organisering hvor Statens kartverk tinglysingen i tillegg til registreringsoppgavene også blir den sentrale aktør for formidling av informasjon fra Grunnboken for fast eiendom og borettslagsandeler. Vesentlig for dette alternativet er også ivaretagelsen av oppgaver og kompetanse for drift og utvikling av tinglysingssystemet.

7.1.1 Dagens oppgavefordeling

Dagens oppgavefordeling for tinglysingen i dag fungerer godt. En viktig faktor for dette er Norsk eiendomsinformasjon (NE):

- Norsk eiendomsinformasjon har utviklet og driftet tinglysingssystemet og formidlet informasjon fra elektronisk grunnbok for hele landet.
- Norsk eiendomsinformasjon har gjennom inntekter fra formidling av informasjon fra grunnboken bekostet utvikling og drift av tinglysingssystemet.
- Norsk eiendomsinformasjon har opparbeidet seg unik kompetanse til utvikling og drift av datasystemene som tinglysingsmyndigheten benytter i registreringer.
- I tillegg har Norsk eiendomsinformasjon gjennom omorganisering og omleggingen av tinglysingssystemet sikret stabil formidling av informasjon fra grunnboken, gjennom et avgivergrensesnitt EDR, som NE eier.

7.2 Statens kartverk som ansvarlig for registrering og formidling

Statens kartverk er i dag vel etablert som tinglysingsmyndighet for hele landet. Arbeidsgruppen konstaterer at overføringen av tinglysingen til Statens kartverk har fungert godt.

Arbeidsgruppen anbefaler at den framtidige organiseringen bygger videre på denne løsningen, og at et samlet offentlig ansvar for tinglysingen legges til Statens kartverk. Arbeidsgruppen anbefaler at Statens kartverk også overtar ansvaret for tilgjengeliggjøring av informasjon fra grunnboken. Dette innebærer at Statens kartverk får et helhetlig ansvar for at løsninger for innlegging av data/oppdatering, forvaltning, videre utvikling av systemer og formidling av informasjon fra grunnbok, matrikkel og øvrige kart og geodata som Statens kartverk forvalter.

For at Statens kartverk skal være i stand til å overta også ansvaret for tilgjengeliggjøring av informasjon fra grunnboken, må Statens kartverk:

- Overta ansvar for drift og utvikling av systemer og løsninger knyttet til Tinglysingen
- Sørge for et teknisk avgivergrensesnitt for tilgjengeliggjøring av informasjon fra Grunnboken til profesjonelle (offentlige eller kommersielle)
- Skaffe seg kompetanse til håndtering av avgivergrensesnitt mot profesjonelle aktører
- Sørge for web-grensesnitt for innsyn i Grunnboken for publikum
- Sikres finansiering av drift og utvikling av tinglysingssystemet

NE er i dag alene om å inneha kompetanse til og å utføre oppgaver forbundet med drift og utvikling av systemer og løsninger i tilknytning til tinglysingssystemet Regina. Etter arbeidsgruppens syn er dette et område hvor det er vesentlig å sikre stabilitet, også ved en eventuell overføring til Statens kartverk. Hensynet til å sikre en stabil ivaretagelse av oppgavene og kompetansen, er etter arbeidsgruppens syn et tungtveiende hensyn ved valg av fremtidig organisering. Det å sikre en trygg overføring og ivaretagelse av disse oppgavene gjør seg særlig gjeldende i en overgangsperiode, inntil tilstrekkelig kompetanse er utviklet hos Statens kartverk.

7.2.1 Ulike alternativer

En kan se for seg ulike organiseringer for å sikre Statens kartverk kompetanse og mulighet til å overta dette ansvaret.

- oppbygging av kompetanse og systemer i Statens kartverk
- innlemming av hele eller deler av Norsk eiendomsinformasjon as inn i Statens kartverk som organisasjon - særlig deler som står for drift og utvikling av tinglysingssystemene
- sterkere tilknytning mellom Norsk eiendomsinformasjon og Statens kartverk.

Som understreket tidligere er NEs kompetanse til drift og utvikling av tinglysingssystemene den mest kritiske i denne organiseringen. Det er mulig å se for seg ulike alternativer som er best egnet for oppgavene knyttet til formidling på den ene siden og oppgavene knyttet til drift/forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet på den annen.

I de etterfølgende punkter behandles først formidling, så forholdet til drift og utvikling av tinglysingssystemene.

7.3 Formidling fra Statens kartverk

Utgangspunktet er at det offentliges oppgaver med en sikker forvaltning av offentlig informasjon gjennom utvikling og drift av systemløsninger og datainnhold skal ivaretas på en for samfunnet samlet sett optimal måte. Dette ansvaret inkluderer å tilrettelegge løsninger for innlegging og oppdatering av datainnhold og frem til og med at et standard avgivergrensesnitt for informasjonen er ivaretatt og en innsynsløsning for publikum.

Statens kartverk har gjennom flere år hatt gratisløsninger for innsyn i kartdata på Internett, bl.a. gjennom Norgesglasset og geoNorge. For publikum finnes i tillegg et stort antall nettstedet som tilbyr gratis innsyn for innbyggerne i kart og geodata, se nærmere beskrevet i kapitel II. Kartverket vurderer kontinuerlig utvikling av tilbud i form av innsynsløsninger.

Ved en overføring av ansvar for formidling av informasjon fra Grunnboken til Statens kartverk må Statens kartverk bygge opp både avgivergrensesnitt for profesjonelle parter og innsynsløsninger for publikum også på dette området. Vesentlig er at Statens kartverk forvalter samfunnets data og at data fra samfunnet bør tilbake til samfunnet. Statens kartverk forvalter og formidler samfunnets data innen matrikkel og annen geodata i dag. Når Statens kartverk nå er sentral tinglysingsmyndighet for hele Norge, framstår det som naturlig også at Statens kartverk tar ansvar for å formidle informasjon fra Grunnboken i framtiden. Statens kartverks muligheter

og ambisjoner om valg av tekniske virkemidler for framtidig formidling av informasjon styres av retningslinjer overordnet myndigheter setter, herunder lovgivning og budsjetter. Den tekniske utviklingen på dette området er under stadig utvikling. Arbeidsgruppen anser det uhensiktsmessig å gi en detaljert beskrivelse av dagens tekniske muligheter, men konsentrerer seg om prinsipper for framtidig organisering.

Til informasjon vil arbeidsgruppen likevel nevne at en mulighet er oppkobling mellom Statens kartverks egne innsynsløsninger, og portaler som MinSide, Altinn, Norge.no eller den planlagte Innbyggerportalen.³⁵ Verken MinSide eller AltInn benytter den infrastrukturen som Statens kartverk i dag tilbyr gjennom Norge Digitalt-samarbeidet, men Statens kartverk er i dialog med DIFI vedrørende dette.

For å stille Statens kartverk i stand til å formidle data fra Grunnboken, er det to måter å bygge opp denne virksomheten på som peker seg ut.

Statens kartverk kan selv ivareta formidlingsrollen. Dette vil sikre at all tilgang til data og tjenester fra Statens kartverk er felles i forhold til forhandlere, Norge digitalt-parter og i forhold til eventuelle offentlige tjenester. Denne løsningen stiller Statens kartverk overfor betydelige utfordringer med å få på plass tekniske løsninger, personell, lokaler og systemer for håndtering av oppgavene. Denne løsningen vil medføre at NE vil operere i konkurranse.

Alternativt kan Statens kartverk overta kompetanse og systemer fra NE. Dette innebærer at NE konsentrerer seg om oppgaver knyttet til utvikling og drift av teknologiske løsninger og ivaretar en ren formidlerrolle for staten. Forhandlerrolle og betjening av sluttbrukere vil utgå. Dette vil innebære en betydelig skarpstilling av NE, hvor konkurranseutsatt virksomhet, og kunderelasjoner til kommuner og andre geodataprodusenter vanskelig kan videreføres.

Utfordringene som følger med å få på plass en helhetlig formidling i egen regi fra Statens kartverk er store. Særlig når det gjelder formidling av data fra Grunnboka, som NE har hatt ansvaret for i 20 år. Statens kartverk har imidlertid på plass slike løsninger for matrikkelen og vil kunne bygge tilsvarende for grunnboken. Statens kartverk anser det som det beste at Statens kartverk selv overtar ansvaret for formidlingen ut mot samfunnet. Dette vil sikre et likt avgivergrensesnitt/lik tilgang for flere aktører, og øke næringsaktørers muligheter for å tilføre verdiøkning i egen regi. Statens kartverk kan prinsipielt legge seg på en linje der data tilgjengeliggjøres som dokumenterte standardiserte løsninger. Hvilket ambisjonsnivå staten skal ha for avlevering av informasjon må ses i sammenheng med den løpende teknologi og hvilke forventninger de politiske myndigheter har til statlig informasjonsavlevering. For overføring av oppgaven med å formidle data fra grunnboken til Statens kartverk antar Statens kartverk at dette vil måtte gjennomføres i et lengre tidsperspektiv enn for kartverkets øvrige data.

³⁵ DIFI, direktoratet for forvaltning og ikt, ser på løsninger for å slå sammen MinSide og Norge.no til en portal, Innbyggerportalen

7.4 Drift og utvikling av tinglysningssystemet

7.4.1 Innledning

Etter arbeidsgruppens syn er drift og utvikling av tinglysningssystemet et område hvor det er vesentlig å sikre stabil ivaretagelse, også ved en eventuell overføring til Statens Kartverk. Det å sikre en trygg overføring og ivaretagelse av disse oppgavene gjør seg særlig gjeldende i en overgangsperiode, inntil tilstrekkelig kompetanse er utviklet hos Statens Kartverk.

Tinglysingen har i dag velfungerende systemer, og det er naturlig å vurdere det slik at en ved å bygge videre på den løsning for drift, forvaltning og utvikling for tinglysingen som er etablert i staten i dag, på trygg måte vil sikre kontroll over datamiljøet, prosesser, trygge leveranser til fagmiljøet uten stadige anbudsrunder og sikre et godt og bredt IT-miljø.

Dagens løsning er tilfredsstillende. En overordnet målsetting for et godt fagsystem kan punktvis illustreres å ha:

- Tilstrekkelig oppetid
- God fremdrift i utvikling
- God kvalitet på leveranser
- Lav sårbarhet
- God styring på utviklingsarbeid
- Kostnadseffektiv løsning på lang sikt

Ved en framtidig organisering av tinglysingen hvor Statens kartverk skal ha ansvaret for både registrering og formidling, vil det være en rekke forhold som naturlig bør tilligge Statens kartverk:

- Statens kartverk blir eiere av tinglysningssystemet Regina og Grunnboken
- Statens kartverk skal ha ansvaret for formidling av all informasjon fra grunnbok
- Statens kartverk tilrettelegger for formidling enten ved selv å gjøre arbeidet eller sette det ut til andre
- Statens kartverk må i det minste ha bestillerkompetanse for it-anskaffelser
- Tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser. De økonomiske rammebetingelsene må dekke videreutvikling frem til hel elektronisk tinglysing er oppnådd både for private og profesjonelle brukere. Finansieringen må være forutsigbar og uavhengig av tilknytningsform
- Det må tilrettelegges for overgangsordninger uavhengig av løsning

Tinglysningssystemet (Regina) er utviklet av Norsk Eiendomsinformasjon AS og er et system som er skreddersydd for tinglysing. Erfaringer fra systemdrift er at det generelt er vanskelig å overta og utvikle systemer som er bygget av andre fagmiljøer. Dette vil gjelde tilsvarende for Regina. Systemet er basert på en annen teknologi enn hva Statens kartverk selv har erfaring med i egne systemer. I tillegg er verktøyene for vedlikehold, konfigurasjonskontroll og utvikling også forskjellige slik at utviklingsmiljøene i seg selv også fremstår som høyst ulike.

Innenfor alternativet med staten som formidler, må Statens kartverk settes i stand til å overta oppgavene knyttet til drift og utvikling av tinglysningssystemet. En kan se for seg flere ulike

måter å organisere dette på. Disse er nærmere beskrevet nedenfor. Arbeidsgruppen er delt i synet på disse.

7.4.2 Innlemmelse av hele NE i Statens kartverk – Staten kartverks førstevalg

En måte å bygge videre på dagens løsning for drift, forvaltning og utvikling for tinglysingen, er at Norsk eiendomsinformasjon innlemmes i Staten kartverks organisasjon.

Dette er en ordning som er i tråd med Statens kartverks prinsipale anbefaling. Ordningen bygger på løsningen for drift, forvaltning og utvikling for tinglysingen som er etablert i staten i dag. Statens kartverk legger særlig vekt på hensynene til å sikre kontroll over datamiljøet og prosesser, trygge leveranser til fagmiljøet uten stadig anbudsrunder og viktigheten av å ha et godt og bredt IT-miljø i forhold til matrikkel, tinglysing og andre oppgaver innenfor Statens kartverk. Statens kartverk mener også dette vil være den mest kostnadseffektive løsningen på sikt, basert på at de ordinære vilkårene for konkurranse om å yte disse tjenestene neppe vil være tilstede.

Statens kartverks IT-miljø har gitt uttrykk for at de anser det som sikkert at nye utviklere ikke kan overta videreutviklingen av et eksisterende fagsystem. Alternativet vil være å bygge opp et system fra bunnen av, som vil være kostbart. Dette vil også ha betydning for kostnader og risiko ved videreutvikling for e-tinglysing. I tillegg kommer i risikoen rundt det å bygge opp et nytt miljø og få kontinuitet i det.

Statens kartverks prinsipale holdning er at det for staten vil være den beste måte å innlemme Norsk Eiendomsinformasjon as i Statens kartverk. Dette er begrunnet med at en vil kunne bygge på den strukturen som er i Norsk eiendomsinformasjon allerede. Statens kartverk peker også på at det er nedlagt mye ressurser og arbeid i å utvikle eksisterende fagsystem med elektronisk tinglysing, og at en innlemmelse derfor sikrer en best mulig utnyttelse av disse. En innlemmelse vil etter Statens kartverks syn ivareta organisasjonen og den fagkompetansen som denne besitter. Statens kartverk peker også på at dette etter deres syn vil være det sikreste alternativet sett hen til de rettslige rammebetingelsene.

Styret i Norsk eiendomsinformasjon as fraråder enstemmig løsninger som helt eller delvis medfører integrasjon i Statens kartverk. Også administrasjonen i selskapet er skeptiske til dette. Fra selskapets side er det uttrykt at faren for tap av kompetanse er meget høy dersom en velger løsninger som innebærer at NE helt eller delvis går inn i Statens kartverks organisasjon.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Norsk eiendomsinformasjon og Justisdepartementet påpeker at denne løsningen i tillegg har andre utfordringer. Statens kartverk vil ikke kunne fortsette med alle NEs forretningsområder, fordi Norsk eiendomsinformasjon har virksomhetsområder som verken passer eller kan innlemmes i Statens kartverk som organisasjon. NE tilbyr tjenester blant annet til 200 kommuner, som Statens kartverk ikke kan tilby. Videre er mange av NEs produkter markedsrettede produkter og verdiøkte tjenester som går langt utover hva det vil være naturlig for staten å tilby fra Statens kartverk. Løsningen vil derfor blant annet forde at det foretas en betydelig skarpstilling/avskalling av de forretningsområder/virksomheter NE opererer innenfor i dag.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Justisdepartementet mener at en annen løsning for framtidig organisering vil være den optimale dersom en skulle velge en ivaretagelse av oppgavene knyttet

til drift og utvikling av tinglysingssystemene innen for Statens kartverk ved å bygge videre på kompetansen i NE på dette feltet, denne er inntatt i pkt. 7.4.3.

7.4.3 Overtakelse av teknisk og utviklingsdelen i NE - NE-Regina

7.4.3.1 Beskrivelse

Et alternativ er å dele NE, slik at det en kan kalle den "tekniske delen" av NE, dvs Regina og e-tinglysingskompetansen ("NE Regina"), innlemmes i Statens kartverk ved en virksomhetsoverdragelse eller skiller ut som eget aksjeselskap som knyttes nærmere til kartverket.

Den andre delen NE, som også vil være et eget aksjeselskap – "NE Marked", vil omfatte formidlingstjenestene gjennom EDR og Infoland, konsulenttjenester knyttet til andre kunder, kommuner evt. rolle som formidler i Norge digitalt. NE Marked vil etter 31. desember 2010 ikke lenger har enerett til formidling av informasjon fra grunnboken, men gis tilgang til informasjon fra grunnboken på lik linje som andre aktører. Slik tilrettelegging vil muliggjøre konkurranse på formidling, slik at NE Marked vil prissette tjenester på fritt grunnlag, idet det ikke vil være omfattet av offentleglova. Selskapet vil også ha vidt spillerom i forhold til hvilke verdiøkende tjenester det ønsker å tilby.

I korte trekk vil en slik løsning ha følgende kjennetegn;

- Statens kartverk får ansvar for formidling av informasjon fra Grunnboken. Dette innebærer oppbygging av teknisk kompetanse, avgivergrensesnitt og markedskompetanse til å forhandle med forhandlere og andre profesjonelle. Statens kartverks ansvar inkluderer å tilrettelegge løsninger for innlegging og oppdatering av datainnhold og frem til og med innsynsløsning og at et standard avgivergrensesnitt for informasjonen er ivaretatt. Statens kartverk ønsker heller ikke å etablere "markedsavdeling" med sikte på å utvikle kommersielle løsninger i konkurranse med private aktører.
- Norsk eiendomsinformasjon fisjonerer. "NE Regina" (innlemmet i Statens kartverk eller som eget aksjeselskap knyttet sterkt til Statens kartverk) konsentrerer virksomhet knyttet til it-forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet for på oppdrag og styring fra Statens kartverk.
- NE Marked fortsetter forretningsmessig drift og konkurranseutsatt formidlingsvirksomhet som eget AS, herunder formidlingstjenestene gjennom EDR og Infoland, andre konsulenttjenester knyttet til andre kunder, kommuner evt. rolle som formidler i Norge digitalt.

7.4.3.2 Begrunnelse

Statens kartverk har understreket viktigheten av å sikre og bygge på eksisterende kompetanse til drift og utvikling av eksisterende it-systemer. Derimot anser ikke Statens kartverk det som like kritisk å overta alle NEs it-systemer. Statens kartverk har anbefalt at de ikke overtar de deler av NEs virksomhet som formidler informasjon fra grunnboken, men at Statens kartverk bygger opp denne delen selv. Det en kan kalle "markedsdelen" av NE, dvs.

formidlingstjenestene gjennom EDR og Infoland anses ikke så kritisk å beholde kontroll over som den it-tekniske delen av selskapet.

Denne løsningen kan slik Justisdepartementet s medlemmer i arbeidsgruppen ser det, ivareta behov for å sikre kontroll over datamiljøet og prosesser, trygge leveranser til fagmiljøet uten stadig anbudsrunder. I tillegg er det viktig å ha et godt og bredt IT-miljø i forhold til matrikkel, tinglysing og andre oppgaver innenfor Statens kartverk. På den annen side kan formidlingsdelen av NE, NE Marked, fortsette som samlet enhet som kan videreutvikle konkurranseutsatte produkter og tjenester i konkurranse med andre markedsaktører. Slik får en et avklart forhold mellom forvaltningsoppgaver i NE Regina og markedsaktivitetene som samlet kan videreføres av NE Marked.

7.4.3.3 Ulike tilknytningsformer NE Regina – Statens kartverk

Et avgjørende spørsmål er hvilken tilknytning NE Regina skal ha til kartverket. Som nevnt ovenfor kan en tenke seg at denne enheten innlemmes i Statens kartverk. NE er en kompetansebedrift, dvs. at det er menneskene som arbeider der som besitter kompetansen. Store deler av det tekniske miljøet sitter i Bergen, og det er derfor vanskelig, i hvert fall fysisk, å flytte til kartverket. Det er også en risiko for at arbeidsvilkår i et as er mer konkurransedyktig enn en statlig virksomhet vil kunne tilby.

Dersom en velger å beholde NE-Regina i et eget AS, vil en både kunne fortsette fra Bergen og en vil kunne opprettholde konkurransedyktige arbeidsbetingelser. NE Regina vil da kunne knyttes nærmere til Statens kartverk på en slik måte at det foreligger egenregi i anskaffelsesreglenes forstand. Dette vil fordre at Statens kartverk har tilsvarende kontroll med NE Reginas virksomhet som med sin egen, og kan påvirke selskapets beslutninger, også strategisk. I tillegg må den vesentligste delen av NE Reginas virksomhet være knyttet til Statens kartverk. Dette vil innebære en sterk kontroll fra Statens kartverks side. Typisk vil dette kunne skje ved at Statens kartverk gis eierposisjon i NE Regina, og at NE Regina i all hovedsak omsetter tjenester til Statens kartverk. En nærmere beskrivelse av egenregi finnes i pkt. 3.9.2.1.

Som eget rettssubjekt vil NE Regina bl.a. ikke være bundet av økonomireglementet i staten, noe som vil kunne gi større økonomisk fleksibilitet for selskapet. Fordi tilknytningsformen til Statens kartverk vil være slik at det vesentligste av omsetningen til selskapet må være knyttet til Statens kartverk, vil selskapets handlingsrom til enhver tid være avhengig av hvilke oppdrag som skal løses for Statens kartverk, og betingelsene for dette. Dette tilsier at NE Regina bør gis adgang til å ha noe omsetning til andre aktører enn Statens kartverk.

En løsning der NE Regina er et eget rettssubjekt, men med nær tilknytning til Statens kartverk, vil muliggjøre en videreføring av dagens systemer, samtidig som risikoen for forsinkelser i utviklingsarbeidet er lav. Videre vil en ha kontroll på prosessene og sikre nært samarbeid mellom flere fagmiljøer (tinglysing, matrikkel mv), i tillegg til at Statens kartverk vil ha stor innflytelse på utviklingen av tinglysingssystemet.

En sentral utfordring ved denne løsningen, vil være å beholde kompetansen i NE Regina. NE har framhevet at det er variasjonen i arbeidsoppgavene for de ansatte med teknisk kompetanse som gjør NE til en attraktiv arbeidsplass, og som har gjort det mulig for NE å dyrke fram og beholde sin kompetanse på dette spesifikke området. Dertil kommer at selve prosessen med å dele NE, vil kunne føre til uro i selskapet, noe som trolig vil ta fokus fra NEs oppgaver, i tillegg til at denne type omorganiseringsprosesser er både tid- og kostnadskrevenende. En deling av NE

vil også øke risikoen for at NEs formidlingsvirksomhet, dvs. NE Marked, blir sterkt skadelidende, noe som igjen kan medføre at kvaliteten på eiendomsinformasjon til markedet vil bli forringet, i hvert fall for en periode.

I tillegg kommer de innvendinger som er reist mot å innlemme hele NE i staten fra NEs styre og administrasjon, og som er referert ovenfor i pkt. 4.1.

7.5 Oppsummering.

Arbeidsgruppa mener det er av stor betydning å sikre at det eksisterer et miljø som er kompetent til å utføre viktige samfunnsmessige oppgaver knyttet til drift og utvikling av registreringssystemet til tinglysingen. Både en innlemming av NE i Statens kartverk og en oppdeling av NE vil imidlertid medføre stor risiko for tap av nødvendig kompetanse.

- Av denne grunn vil arbeidsgruppa ikke anbefale en løsning hvor hele eller deler av NE innlemmes i staten.

Statens kartverk har akseptert dette som en felles anbefaling fra arbeidsgruppa, til tross for sitt prinsipale syn som er beskrevet over i pkt. 7.4.2.

8 ÅPEN AVGIVELSE AV GRUNNBOKSINFORMASJON SAMTIDIG SOM NE FORTSETTER SOM ET STATLIG AKSJESELSKAP

8.1 Beskrivelse av alternativet

Et viktig formål med tinglysingssystemet er informasjonsfunksjonen. I NOU 1982:17 side 22 er dette beskrevet slik: *"Den som er interessert i det registrerte objekt, skal i registeret kunne finne tilstrekkelig med opplysninger til at han skal kunne disponere trygt."*

Hvordan informasjonen skal avleveres kan organiseres på ulike måter. I dag er Norsk eiendomsinformasjon AS ved siden av Statens kartverk eneste formidler av grunnboksinformasjon direkte fra registeret. I det følgende vil det redegjøres for åpen avgivelse av grunnboksinformasjon som alternativ organisering av formidling av grunnboksinformasjon.

Alternativet reiser en rekke problemstillinger knyttet til og konsekvenser for

- a) avgiverrollen,
- b) driften av tinglysingssystemet og
- c) finansiering av statens myndighetsoppgaver relatert til tinglysingen

For å avgjøre hva som kan være gjenstand for åpen avgivelse er det dessuten nødvendig å fastlegge statens ansvar for formidling av grunnboksinformasjon. Videre vil det være et sentralt spørsmål hvordan det kan legges til rette for et fungerende marked for dette.

Det foreligger ulike måter å tilrettelegge en åpen formidling informasjon på. To hovedløsninger vil skisseres under dette alternativet; henholdsvis åpen formidling uten enerett og åpen formidling med enerett i en begrenset periode. Alternativene er nærmere beskrevet nedenfor.

Som et grunnleggende premiss er det lagt til grunn at Statens kartverk er, og er forutsatt å skulle være, landets tinglysingsmyndighet, jf Stortingets behandling av St.meld nr. 13 (2001-2002). Dette medfører at kartverket med hensyn til det tinglysingsfaglige skal ha samme organisering, ansvar og oppgaver som i dag.

8.2 Drift av tinglysingssystemet

8.2.1 Dagens situasjon

I dag er driften av tinglysingssystemet regulert i avtaler mellom Justisdepartementet og Norsk eiendomsinformasjon AS.

I henhold til "Rettighetsavtalen" av 1999 § 2-1 nr. 1a) har NE i oppgave å ivareta drift av sentral database, vedlikehold og utvikling av Elektronisk Grunnbok (EG), og EG- applikasjonen. Samtidig har NE enerett og plikt til salg og distribusjon av informasjon fra EG, jf avtalens § 2-1 nr 1 c). I "forvaltningsavtalen" fra 2005 er formålet angitt slik i punkt 1.1: *"Denne avtalen med bilag har som formål å regulere en oppgave der NE påtar seg finansiering og gjennomføring av løpende forvaltning og drift av tinglysingssystemet for fast eiendom (...)"* Pliktene til NE er nærmere beskrevet i avtalens kapittel 3, jf særlig punkt 3.4 og 3.5.

8.2.2 *Konsekvenser av åpen formidling*

Åpen formidling av grunnboksinformasjon medfører at NE ikke vil få videreført enerett til å drive formidling av grunnboksinformasjon. Dette tilsier at avtalene mellom NE og Justisdepartementet, hvor NE tar på seg oppgaver knyttet til drift av tinglysingssystemet som en motytelse mot at selskapet har enerett til formidling, må endres.

En åpen formidling av grunnboksinformasjon vil i seg selv vesentlig forrykke balansen i avtalen mellom NE og Justisdepartementet, og medføre at NEs forpliktelser vil kunne endres tilsvarende. Dersom NE ikke lenger skal ha enerett til formidling av grunnboksinformasjon vil det ikke lenger være noen grunn til at NE skal bekoste myndighetsoppgaver forbundet med drift av registreringssystemet for tinglysing.

Føring av grunnboken bør fortsatt være et offentlig ansvar, jf også St.meld. nr. 13 side 64. For at det offentlige skal kunne ta hånd om denne oppgaven på en god måte, er man avhengig av å ha et godt registreringssystem for tinglysing. Sammenhengen mellom den offentlige oppgaven med føring av grunnboken og registreringssystemet, medfører at tinglysingsmyndigheten bør ha hånd om dette registreringssystemet, både når det gjelder finansiering og ansvar for drift.

8.2.3 *Tinglysingsmyndighetens ansvar for registreringssystemet*

Det finnes ulike løsninger for hvordan tinglysingsmyndigheten kan ha hånd om registreringssystemet. For det første kan tinglysingsmyndigheten selv, med eget personale, stå for disse oppgavene. Et alternativ er at tinglysingsmyndigheten skal være ansvarlige, men at oppdraget kan settes ut til andre.

Statens kartverk bør kunne avgjøre hvilken løsning som velges, innenfor egne budsjettmessige rammer. Det vil være nødvendig for staten å tilføre Staten kartverk midler for å kunne påta seg denne oppgaven. Pr. i dag benytter NE ca 12 millioner kroner på arbeid med registreringssystemet. Det må antas at behovet for midler i en overgangsperiode vil være noe høyere, særlig dersom kartverket velger å gå for en løsning hvor egne ansatte skal ivareta disse oppgavene. NE har anslått at det ved en anbuds løsning vil koste ca 2 millioner kroner årlig å få på plass nødvendig bestillerkompetanse. Videre vil innføringen av elektronisk tinglysing trolig medføre økte driftskostnader i størrelsesorden 6 millioner kroner årlig.

8.3 **Statens formidlingsansvar**

8.3.1 *Utgangspunkt*

For å få definert rammene for en åpen formidling, er det nødvendig å først fastslå hvilket ansvar staten har/skal ha for formidling av grunnboksinformasjon.

Hovedoppgaven for tinglysingsmyndigheten er å sørge for rettsvern for disposisjoner i eiendom. I relasjon til dette, bør Statens kartverk ha en avgiverfunksjon som bidrar til å trygge disposisjoner i fast eiendom, jf også NOU 1982:17 side 22. Utgangspunktet for hva som er offentlig tilgjengelige opplysninger fra grunnboken, er beskrevet i St.meld. nr. 13 side 14:

”Opplysningene i grunnboken er offentlig tilgjengelige. Enhver kan følgelig få innsyn i hva som er registrert. Opplysningene kan gis i form av en utskrift fra grunnboken eller muntlig

til den som ønsker det. Det er dermed enkelt å få oversikt over hvilke begrensninger som finnes mht. hjemmelshaverens rådighet over eiendom. Dette er en viktig premiss for at grunnboken skal ivareta de øvrige formålene. Banken kan få opplyst om og i så fall hvor stor pantegjeld som hviler på eiendommen. Den som ønsker å kjøpe en eiendom kan sjekke om andre har tinglyst veirett eller andre rettigheter i eiendommen. Offentlighet er følgelig med på å underbygge grunnbokens betydning ved omsetning av fast eiendom og for kredittmarkedet.”

Det er av stor betydning at grunnboken har troverdighet, slik at den enkelte borger kan innrette seg i tillitt til at oppgitte opplysninger er riktige. I forlengelsen av dette bør dessuten staten ha et ansvar for å formidle korrekte opplysninger. Dette tilsier at staten også i fremtiden bør sørge for å tilgjengeliggjøre denne type informasjon,

8.3.2 Dagens situasjon

I dag kan man ringe til Statens kartverk og få beskjed om hvilke heftelser som påhviler den enkelte eiendom. I tillegg vil man kunne få skriftlige bekreftede utskrifter mot betaling, dersom man ønsker det, jf tinglysingsforskriften §§ 20-23.

For øvrig må man i dag hovedsaklig gå gjennom Norsk eiendomsinformasjon as for å få tilgang til opplysninger fra Grunnboken, jf tinglysingsforskriften § 20 femte ledd. Norsk eiendomsinformasjon as har gjennom utviklingen av EDR sørget for at grunnboksopplysninger er tett vevet inn i ulike produkter som tilbys markedet. NE tilbyr sine produkter både til forhandlere og til sluttbrukere.

8.3.3 Fremtidig informasjonstilgang fra tinglysingsmyndigheten

Arbeidsgruppen foreslår at Statens kartverk i fremtiden kan tilby grunnboksinformasjon i minst like stor grad som i dag. Gjennomføringen av en slik oppgave vil Statens kartverk, som tinglysingsmyndighet, måtte vurdere nærmere. Det er viktig at grunnboksinformasjon er enkelt tilgjengelig. Arbeidsgruppa vil i den forbindelse peke på at en mulighet kan være å gi tilgang til enkelte grunnboksopplysninger ved å gå inn på nettsidene til Statens kartverk. Arbeidsgruppen vil ikke gå nærmere inn på hvordan man eventuelt kan gis elektronisk tilgang til grunnboksinformasjon fra Kartverket.

8.3.4 Statens ansvar for formidling av bearbeidet/sammenstilt grunnboksinformasjon

I hvilken grad staten ved tinglysingsmyndigheten skal ha som oppgave å tilby ferdige produkter utover hva som er skissert i pkt. 2.3, vil måtte avgjøres på bakgrunn av hvilken nytteverdi en slik tjeneste har for samfunnet. I tillegg vil kostnadene forbundet med oppbygging og drift av en slik tjeneste være høyst relevante.

En åpen formidlingstjeneste hos Statens kartverk kan fort komme i konflikt med Kartverkets oppgave som fagmyndighet, jf. St.meld. nr. 30 (2002-2003) kap. 7.3. I St. meld. nr. 30 (2002-2003) vises det bl.a. til at privat sektor gjennom en årrekke har gitt uttrykk for at staten ikke burde drive med konkurranseutsatt geodataproduksjon på områder hvor dette kunne vært utført av privat sektor. Statens kartverk har heller ikke argumentert for en slik løsning. Dette er likevel ikke til hinder for at Statens kartverk innenfor eksisterende rammer og med eksisterende personell kan vurdere hvor langt de ønsker å strekke sine formidlingstjenester. I en slik vurdering vil Statens kartverk måtte ta hensyn til at formidlingen av

grunnboksinformasjon skal skje på en så god måte som mulig, og at det gis rom for at profesjonelle markedsaktører kan utvikle nye og fremtidsrettede produkter.

8.4 Forutsetninger for åpen formidling

8.4.1 Generelt

En forutsetning for å organisere fremtidig formidling av grunnboksinformasjon etter en åpen formidling er at det legges til rette for et konkurransemarked. Dette krever at potensielle aktører gis samme tilgang til data som skal formidles videre til markedet. Videre kreves det at formidling av grunnboksinformasjon anses som en relevant næringsvirksomhet også for andre aktører enn Norske eiendomsinformasjon as.

8.4.2 Tilgang til informasjon

Åpen formidling forutsetter at det er mulig for aktuelle formidlere å ha et sted hvor informasjonen kan hentes ut fra. I St. meld nr. 13 side 66 uttrykkes følgende om NEs sentrale rolle som leverandør av dataverktøy og formidler av grunnboksinformasjon:

"En ny organisasjonsstruktur som ikke tar hensyn til opprettholdelse av avgivelse gjennom Norsk eiendomsinformasjon as, vil øke risikoen for problemer på avgiversiden."

Det har naturligvis fortsatt stor betydning å ha en organisasjonsstruktur som bidrar til å unngå problemer på avgiversiden. For å unngå slike problemer er det nødvendig at det bygges opp et godt avgivergrensesnitt, samt stilles sikkerhetskrav til mulige formidlere.

8.4.3 Ansvarlig for å gi tilgang til informasjon

Statens kartverk er tinglysingsmyndighet i Norge. Dersom det åpnes for åpen formidling av grunnboksinformasjon er det også naturlig at Statens kartverk har hånd om den informasjon som skal gjøres tilgjengelig for aktører som kan bearbeide/sammenstille slike data.

8.4.4 Hvordan legge til rette for åpen formidling

For å tilrettelegge for åpen formidling er det en forutsetning at det finnes potensielle konkurrerende formidlere, og at disse gis tilgang til informasjon på like vilkår. En naturlig forutsetning for denne modellen er naturligvis også at det vil kunne finnes aktuelle konkurrerende aktører på markedet.

Statens oppgave ved formidling av grunnboksinformasjon er nærmere beskrevet i pkt 8.3, jf særlig pkt. 8.3.4. Som det fremgår av pkt 8.3.4. vil det måtte gis rom for profesjonelle markedsaktører som kan utvikle nye produkter. Dette forutsetter at staten sørger for at profesjonelle formidlere/forhandlere gis tilgang til den informasjon.

Det må følgelig opprettes et avgivergrensesnitt i Regi@ som kan tilgjengeliggjøre rådata for videre utvikling. Både Statens kartverk og Norsk eiendomsinformasjon as har signalisert at det er mulig å utvikle et slikt avgivergrensesnitt og plassere dette hos kartverket. En slik løsning vil medføre at alle potensielle konkurrerende aktører, herunder NE, må gå via kartverket for å få tilgang på informasjon.

Detaljene rundt utvikling av teknisk løsning for et slikt avgivergrensesnitt vil det ikke redegjøres for nærmere her, men overlates til Statens kartverk, eventuelt med bistand fra Norsk eiendomsinformasjon as.

Når det gjelder spørsmålet om det foreligger et mulig konkurransemarked, er situasjonen noe usikker. Dette kommer av at det i dag kun er NE som formidler informasjon fra grunnboken.

Norsk eiendomsinformasjon as har opplyst at de største kundene av NE har varekostnader fra NE på nærmere 100 millioner kroner. Denne kundegruppen består av bl.a. D&B Norge, ErgoGroup, Lindorff, EDB og Credinform. Disse virksomhetene har igjen store kunder, bestående av eksempelvis DnbNOR, Terra, forsikringsselskaper, sparebanker og inkassoselskaper. Så lenge kostnadene ved bruk av EDR er på rundt 100 millioner kroner i året, er det godt mulig at disse virksomhetene gjennomfører kost/nyttevurderinger ved å gå over til det nye grensesnittet. Slike virksomheter vil også kunne ha tilgang til utviklingsressurser som gjør det mulig å se for seg at de på sikt kan utvikle egne løsninger. Det er derfor ikke usannsynlig at det vil være andre enn NE og Statens kartverk som benytter seg av et nytt avgivergrensesnitt i Regin@.

Det vil imidlertid ikke være nødvendig å fastslå at det vil bli konkurranse på et gitt tidspunkt. Dersom staten gir aktører i markedet tilgang til rådata på like vilkår og fjerner eneretten, er det tatt to skritt for å oppnå konkurranse. Videre finnes det aktører i markedet som har store varekostnader, og som på sikt vil kunne være potensielle konkurrenter av NE.

8.5 Ulike alternativer

En åpen formidling kan tenkes gjennomført på forskjellige måter. Et alternativ er åpen formidling uten enerett. Et annet er åpen formidling med enerett, altså slik at det kun er en aktuell formidler til enhver tid, men at det kan konkurreres om dette formidlingsoppdraget.

I det følgende skal alternativene beskrives nærmere.

8.5.1 Åpen formidling uten enerett

Åpen formidling uten enerett kan organiseres ved at det åpnes for at flere aktører på samme tid får tilgang til rådata i Regin@. Hvordan rådataene utnyttes vil være opp til den enkelte virksomhet.

I dag stiller Norsk eiendomsinformasjon as en rekke krav til sine forhandlere. Det vil være naturlig at også Statens kartverk stiller krav til aktører for å gi tilgang til rådata, både av hensyn til sikkerhet og personvern hensyn.

8.5.1.1 Sverige

I Sverige er formidling av grunnboksinformasjon organisert slik at flere aktører konkurrerer om dette. Lantmateriet er oppdelt i en myndighetsdel og en oppdragsdivisjon (Metria). Metria behandles på samme måte som andre virksomheter som selger grunnboksinformasjon til slutt kunder. Aktuelle virksomheter som ønsker å selge grunnboksinformasjon må inngå en avtale med Lantmateriet. For å få en slik avtale må virksomheten oppfylle en rekke vilkår, blant annet stilles krav til økonomisk stabilitet, kjennskap om lover og regler, kjennskap til Lantmateriet m.v. Kravet om avtale med Lantmateriet for å innrette databaser med

grunnboksinformasjon har hjemmel i lov om beskyttelse av eiendomsinformasjon (lag 1993:1742 om skydd for landskapsinformasjon). Loven har som siktemål å verne om rikets sikkerhet ved innsamling, lagring, bearbeidelse og presentasjon av eiendomsinformasjon.

8.5.1.2 Adgangen til å stille vilkår for tilgang til Regin@

I Norge vil grunnboksopplysninger i utgangspunktet være omfattet av innsynsretten etter offentleglova, jf pkt. 3.3.4 ovenfor. Offentleglovas utgangspunkt er, som nevnt under "rettslige rammebetingelser" pkt. 3.3.1, at det skal gis innsyn med mindre det er hjemmel for å nekte eller begrense dette. Som beskrevet under "rettslige rammebetingelser" pkt. 3.7.1 ovenfor, er ikke dette til hinder for at det stilles vilkår for tilgang til informasjon fra Regin@, men slike vilkår kan ikke være i strid med forbudet mot forskjellsbehandling i offentleglovas § 6, jf. omtalen av enerettsforbudet ovenfor i pkt. 3.7.1.3.

Innsynsretten vil kunne ivaretas dersom alle får lik tilgang til informasjon om heftelser på eiendommer. I dag gir Statens kartverk opplysninger om heftelser på alle eiendommer, jf ovenfor under pkt 8 3.2. Innsynsretten er altså ivaretatt gjennom dagens løsning ved informasjon ved telefon. Dersom tinglysingsmyndigheten i tillegg tilbyr informasjon i elektronisk format, vil det kunne stilles saklige og objektive vilkår for tilgang til en slik tjeneste. Som nevnt under omtalen av rettslige rammebetingelser ovenfor o pkt. 3.7.1.2 må vilkårene måtte praktiseres slik at alle og enhver som oppstiller disse, vil ha rett til å nytte seg av tilbudet.

Arbeidsgruppen vil ikke gå nærmere inn på hvilke vilkår som bør stilles til de som får tilgang til data fra grunnboken, utover at krav om sikker håndtering av personopplysninger inngår som naturlig del av vilkårene for tilgang. For øvrig kan det påpekes at aktuelle formidlere selv vil bli behandlingsansvarlige i personopplysningslovens forstand, jf personopplysningsloven § 2 nr. 4. Personopplysningsloven stiller en rekke krav til behandlingsansvarlig når det gjelder håndtering av personopplysninger.

8.5.1.3 Fordeler ved alternativet

Staten vil konsentrere seg om kjerneoppgaver knyttet til å sørge for rettsvern for rettsstiftelser i fast eiendom, og gir rom for at flere aktører kan foreta en kommersiell utnyttelse av sammenstilte data. Et fungerende marked vil kunne tilby brukere forskjellige produkter og vil også trolig oppfatte brukeres behov og respondere på dette raskere enn hva en statlig formidlingstjeneste vil kunne gjøre.

Tinglysingsmyndigheten vil ved dette alternativet dessuten kunne ha oversikt over formidlerne av grunnboksinformasjon. Avhengig av hvilke vilkår som stilles, vil myndighetene kunne ha en viss innflytelse over tilbudet av formidlingstjenester og sikkerhetsløsningene til tilbyderne.

Under dette alternativet vil hver virksomhet kunne utvikle egne formidlingssystemer som kan bygges opp ut fra den enkelte virksomhets behov.

8.5.1.4 Ulemper ved alternativet

Alternativet forutsetter at det finnes/vil komme flere aktører som ønsker å påta seg oppgaven med å bearbeide rådata som ledd i formidling av grunnboksinformasjon. Dersom det kun er et statlig aksjeselskap som har/vil få interesse for denne oppgaven, vil en slik modell kunne fremstå som mindre hensiktsmessig.

8.5.1.5 Forutsetninger

En forutsetning for at dette skal kunne være et aktuelt alternativ er at det bygges opp et avgivergrensesnitt hos kartverket som trykker sikkerheten til selve registreringssystemet, og at formidlere oppfyller gitte sikkerhetskrav. Formidlere som oppfyller visse kriterier gis rett til å formidle informasjon fra grunnboken. Staten vil da ikke stenge for tilgang ved å gi rett til å formidle til aktører som tilfredsstillende bestemte krav.

Prøvingen av om forhåndsbestemte krav er oppfylt vil naturlig tilligge Statens kartverk, i egenskap av ansvarlig for levering av informasjon fra Regin@.

8.5.2 *Åpen formidling med enerett*

Justisdepartementet evt. Statens kartverk vil etter dette alternativet kunne sette formidling av grunnboksinformasjon ut på anbud, og inngå enerettsavtale med en tilbyder for en begrenset tidsperiode.

8.5.2.1 Offentleglovas rammer for muligheten til å avtale enerett

Statens kartverk er omfattet av offentleglova jf lovens § 2, og offentleglova vil derfor danne rammer for tilgang til informasjon fra Statens kartverk. Offentleglova § 6 vil begrense muligheten for å gjøre avtaler om enerett. Bestemmelsens første og annet ledd lyder slik:

” Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha enerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samanheng med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

Forbodet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om enerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngevinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om enerett som blir gjorde i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om enerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegner i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.”

En enerett til formidling av grunnboksinformasjon bygger altså på et unntak fra offentleglova. Avgjørende for om unntaket kan benyttes er om enerettsavtalen er ”nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse”, jf offentleglova § 6 annet ledd. Siden Statens kartverk pr. telefon og ved direkte oppmøte gir de opplysninger som allmennheten har rettskrav på å få innsyn i, vil ikke offentleglova § 6 annet ledd fjerde punktum automatisk være til hinder for avtalt enerett.

En enerett vil kunne bidra til å oppfylle det offentliges interesse i samordnet eiendomsinformasjon. Som motytelse for eneretten kan staten legge som et vilkår i anbudsutlysingen at virksomhetene skal kunne tilby en rekke ulike produkter til markedet. Ved å knytte seg til en formidler kan det dessuten skapes stabilitet og forutsigbarhet ved formidlingen av grunnboksinformasjon.

Spørsmålet er imidlertid om en enerettsavtale knyttet til formidling av grunnboksinformasjon er ”nødvendig”, jf offentleglova § 6.

I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 123 er det utdypet når enerett vil kunne være et alternativ:

"Dette kan bl.a vere tilfelle der det ikkje vil vere rekningsvarande å utvikle tenester med basis i informasjonen dersom det er konkurranse, slik at det utan enerett ikkje vil vere nokon aktørar som vil tilby tenester med basis i informasjonen."

Spørsmålet vil da kunne være om enerett er nødvendig for at en aktør skal formidle grunnboksinformasjon til markedet.

8.5.2.2 Åpen formidling av grunnboksinformasjon

Ved å åpen formidling er det forutsatt at flere virksomheter vil kunne levere ytelsen. Et nytt avgivergrensesnitt i Regin@ gjør at flere aktører vil kunne tilby slike tjenester.

Når det gjelder spørsmålet om formidling av grunnboksinformasjon er regningsvarende, kan det vises til at Norsk eiendomsinformasjon AS i en årrekke har drevet svært godt, med årlige gode overskudd. Dette trekker i retning av at det i en konkurransesituasjon er mulig for andre å tjene penger på formidling. Det synes altså ikke å foreligge økonomiske argumenter som taler for en enerettsløsning.

Offentleglova med forarbeider gir liten veiledning om andre tilfeller hvor det kan være aktuelt med enerettsløsning. Som beskrevet i pkt 3.7.1.4 er unntaksmulighetene er små, og den som tildeler enerett har bevisbyrden for at nødvendighetskriteriet er oppfylt. Det er vanskelig å se at en enerettsløsning er nødvendig ved formidling av grunnboksinformasjon, da det ikke kan legges til grunn at enerett er en betingelse for at formidlingstjenesten i det hele tatt tilbys.

Dette medfører at konkurranse om enerett fremstår som et lite hensiktsmessig alternativ.

8.6 Lovgivningsmessige konsekvenser

8.6.1 Tinglysingsforskriften

Felles for begge alternativer for åpen formidling er at tinglysingsforskriften § 20, femte ledd, må endres slik at beskrivelsen av formidling av grunnboksinformasjon blir annerledes. Bestemmelsen lyder:

"Norsk Eiendomsinformasjon as kan mot vederlag gi ubekreftede utskrifter og andre papirutskrifter enn nevnt i de foregående ledd, og inngå avtale med brukere om direkte oppslag mot den sentrale grunnbokdatabasen."

Forskriften må endres, slik at ikke enkelte formidlere nevnes ved navn.

8.6.2 Rettsgebyrforskriften

Rettsgebyrforskriften § 3-6 lyder slik:

"Gebyr for bekreftet utskrift av grunnboka som er bestilt gjennom Norsk Eiendomsinformasjon as innkreves etterskuddsvis. Norsk Eiendomsinformasjon as er ansvarlig som selvskyldner for betalingen av gebyret for slike utskrifter. Antallet bestilte

utskrifter gjennom Norsk Eiendomsinformasjon as skal fremgå av det sentrale edb-system for grunnboka på en måte som tilfredsstiller de krav Riksrevisjonen stiller. Innbetalingen av gebyrene fra Norsk Eiendomsinformasjon as til statskassen skjer kvartalsvis.”

Forskriften må endres, slik at ikke enkelte formidlere navngis.

8.6.3 Forskrift om betaling for visse utskrifter fra tinglysningsregistrene

Forskriftens § 1 lyder slik:

”Norsk Eiendomsinformasjon as er gitt enerett til distribusjon og salg av informasjon direkte fra den sentrale database over grunnboken.

Betalingen for direkte oppslag fra terminaler i databasen og for andre utskrifter enn pantattester (jf. § 21 annet ledd og § 23 første ledd i lov om rettsgebyr), fastsettes av styret i Norsk Eiendomsinformasjon as. Det samme gjelder også om utskriften formidles i annen form enn som papirutskrift. Inntektene tilfaller Norsk Eiendomsinformasjon as.”

Forskriften må endres, slik at ikke enkelte formidlere navngis.

8.6.4 Konsekvenser av offentleglova

8.6.4.1 Generelt

I hvilken grad konkurrerende grunnboksinformasjonsformidlere omfattes av offentleglova beror på organiseringen av virksomheten og på graden av konkurranse. I selskaper hvor staten har slik eierinnflytelse som beskrevet i offentleglova § 2 c og d, vil virksomheten omfattes av offentleglova såfremt ikke selskapet *”hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private”*, jf lovens § 2 annet ledd.

Statens kartverk er i alle tilfeller innenfor virkeområdet, og må forholde seg til de rammer som er satt for avgivelse av grunnboksinformasjon.

8.6.4.2 Særlig om Norsk eiendomsinformasjon

Det som er avgjørende for om NE anses omfattet av offentleglova, vil være om Norsk eiendomsinformasjon as kan anses for å drive i hovedsak i konkurranse, jf offentleglova § 2 annet ledd.

I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) side 116 er konkurransevilkåret utdypet på følgende måte:

”Etter departementet sitt forslag skal det ikkje skje noka slik vurdering av dei enkelte delane av verksemda, men det avgjerande er om verksemda sedd under eitt hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private. Dersom dette er tilfellet og verksemda også driv på same vilkår som private, vil heile verksemda falle utanom lova sjølv om mindre delar av verksemda ikkje er utsette for konkurranse. På den andre sida vil lova gjelde for heile verksemda sjølv om nokre delar av verksemda er konkurranseutsette så lenge verksemda ikkje hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private.”

Utredningen om tinglysingens fremtid

Norsk eiendomsinformasjon vil av denne grunn måtte være i faktisk konkurranse om formidlingsoppgaver for å ikke omfattes av offentliglova.

8.6.4.3 Særlig om virkningen av om NE får oppgaver knyttet til drift og utvikling av Regin@.

Dersom det ikke er noen konkurranse om oppgaven med å drifte og forvalte Regin@, og Statens kartverk ikke tar på seg å utføre dette selv, vil Norsk eiendomsinformasjon as nødvendigvis vinne et eventuelt anbud. Konsekvensen av dette er at NE vil kunne anses å ha en faktisk enerett til å utføre slikt arbeid for tinglysingsmyndigheten. Selv om NE er i konkurranse om formidling, er det i et slikt tilfelle usikkert om NE likevel kan omfattes av offentliglova som følge av den sterke posisjonen knyttet til drift og utvikling av registreringssystemet til tinglysingen. Dette forutsetter at arbeidet med Regin@ er av større omfang enn eventuell konkurranseutsatt formidling. Slutningen er imidlertid usikker, og det kan argumenteres for at dersom NE får oppdraget etter ordinær anbudsrunder er dette tilstrekkelig til å anse NE for å være i konkurranse.

Denne forutsetningen bygger på at NE er eneste potensielle vinner av et anbud. Det er imidlertid vanskelig å fastslå i dag om dette er en holdbar slutning frem i tid. I løpet av noen år vil Statens kartverk kunne ha bygget opp kompetanse på dette området i en slik grad at det ikke er nødvendig at NE foretar de oppgavene som NE gjør i dag.

8.6.5 Konsekvenser av lov om offentlige anskaffelser

Når det gjelder fremtidig drift og forvaltning av Regin@ vil dette måtte lyses ut på anbud, dersom ikke Statens kartverk foretar denne oppgaven selv. Anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse på anskaffelsen på vanlig måte. Anskaffelsesregelverket må også følges dersom det offentlige velger å ivareta deler av eget formidlingsansvar gjennom eksterne aktører. Når det gjelder formidling av grunnboksinformasjon fra profesjonelle aktører, kan dette neppe regnes som noen offentlig anskaffelse. Dette er oppgaver som ikke inngår som del av det offentliges ansvar, og staten vil da kun være ansvarlig for å gi tilgang til rådata på ikke-diskriminerende vilkår.

8.7 Avtalemessige konsekvenser

Ved alternativet åpen formidling forutsettes det at eneretten til NE faller bort. Dette medfører behov for å endre eksisterende avtaler mellom Justisdepartementet og Norsk eiendomsinformasjon as.

8.8 Risikoanalyse

Det er et klart mål og ønske fra NEs ansatte og ledelse om å komme inn under en konkurransemodell i fremtiden. Dette medfører at selskapet trolig vil beholde den kunnskap og kompetanse de i dag besitter ved å organisere formidlingen etter en slik modell. Alternativet medfører imidlertid andre risikomomenter. Særlig er det usikkerhet knyttet til spørsmålet om andre enn NE kan drifte/forvalte tinglysingssystemet i fremtiden. Dette vil igjen medføre en risiko for overprising av tjenesten. Så lenge NE er underlagt fullt statlig eierskap vil imidlertid staten som eier kunne ha innvirkning på fastsettelsen av pris på en slik tjeneste. Videre er det et spørsmål hvordan et slikt oppdrag skal finansieres, når det ikke lenger vil inngå som en motytelse mot enerett til å formidle grunnboksinformasjon.

Etter arbeidsgruppens oppfatning, vil risikofaktorene måtte møtes med en økt satsing på å bygge opp kompetansen hos Statens kartverk, på en måte som gjør at de ikke er totalt avhengig av at NE leverer en slik tjeneste. Dette krever finansiering, i form av økte overføringer på statsbudsjettet.

8.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.9.1 E-tinglysing

Alternativet skisserer en fremtidsløsning. E-tinglysing vil etter planen gjennomføres før denne løsningen vil settes i verk.

8.9.2 Organisering av NE

En modell med åpen formidling vil etter det opplyste få mindre konsekvenser for organiseringen av Norsk eiendomsinformasjon as. En slik modell er ønsket av selskapet, og selskapet kan beholdes som en samlet enhet.

8.9.3 Konsekvenser for Statens kartverk

I henhold til tilrådingene ovenfor, vil Statens kartverk få flere oppgaver.

- Avgivergrensesnittet plasseres hos Statens kartverk
- Arbeid med drift og utvikling av Regin@ kan ikke lenger finansieres av NE.
- Mulig utvikling av web-portal hos kartverket hvor privatpersoner får tilgang til grunnboksinformasjon.

Grunnboksinformasjon gis i dag gratis over telefon. Dersom man ønsker det, kan man også betale for en bekreftet attest fra tinglysingsmyndigheten. Arbeidsgruppa ser ikke behov for å endre på dette, da en slik betaling også vil utgjøre en form for "forsikringspremie" i tilfeller hvor man har stolt på en slik attest, jf tinglysingsloven § 35 første ledd bokstav a).

Det er arbeidsgruppas oppfatning at bruken av en eventuell web-portal bør være lett tilgjengelig. Informasjonen er sentral for å kunne foreta trygge disposisjoner i eiendom. Dersom dette skal gjøres gratis, vil arbeidsgruppa foreslå at Statens kartverk bevilges de midler som kreves for å få utviklet og driftet denne tjenesten. Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor i pkt. 2.7.10.4 har NE betydelige inntekter fra salg av grunnboksinformasjon i dag. Gratis tilgang til grunnboksinformasjon gjennom en webportal vil kunne medføre et betydelig inntektsbortfall. Siden det foreløpig ikke er tatt skritt for å utvikle en slik løsning, er det vanskelig å fastslå økonomiske konsekvenser av dette. Ved å koble tjenesten opp mot MinSide vil de økonomiske konsekvensene kunne bli av mindre omfang enn ved å opprette en egen webtjeneste hos Statens kartverk. Før dette eventuelt blir en realitet, vil Statens kartverk måtte utrede nærmere hvilken løsning som bør velges og hvilke konsekvenser dette vil få.

Når det gjelder utvikling og drift av avgivertjeneste i Regin@, mener arbeidsgruppa at selve arbeidet med å få i stand avgivergrensesnittet nødvendigvis må skje i samarbeid mellom NE og Statens kartverk. For øvrig vil Statens kartverk, etter at avgivergrensesnittet er utviklet, få hånd om dette og må utvikle kompetanse til å drifte grensesnittet. Vedrørende finansieringen, ser arbeidsgruppa for seg at profesjonelle forhandlere eller sluttbrukere betaler en royalty for

tilgang til rådata. Betalingen vil naturligvis måtte holdes innenfor offentleglovas rammer, og dekke kostnader Statens kartverk har forbundet med avgivergrensesnittet. Betalingens størrelse vil også kunne begrenses av et ytterligere forhold; hensynet til konkurranse om formidlingsoppgaver. Royaltyen bør begrense på en slik måte at den ikke er til hinder for at potensielle markedsaktører skal kunne utvikle egne løsninger fra et avgivergrensesnitt i Regin@.

Drift og utvikling av selve Regin@ må enten ivaretas av Statens kartverk selv eller utlyses på anbud. Finansieringen av et slikt arbeid vil måtte skje gjennom en overføring på statsbudsjettet. I dag er det fra Norsk Eiendomsinformasjon as` side anslått at det påløper kostnader i størrelsesorden 12 mill. kroner forbundet med denne tjenesten. Arbeidet med å utvikle en bestillerfunksjon hos kartverket er foreløpig ikke kostnadsestimert. Etter innføringen av elektronisk tinglysning anslår NE at det vil koste ca 6 millioner å forvalte disse funksjonene.

Uansett hvilken løsning som velges, vil Statens kartverk måtte bygge opp bestillerkompetanse, og derigjennom gjøre leveransen mindre avhengig av NEs kunnskaper. Dette vil kreve tilførsel av ressurser. Dersom Statens kartverk ikke lyser ut en slik tjeneste på anbud, vil det sannsynligvis i en oppstartsfasen påløpe større utgifter enn hva som er skissert ovenfor.

Statens kartverk må også utvikle egne løsninger for flere funksjoner som i dag løses gjennom EDR som ikke har direkte sammenheng med dataformidling, blant annet sammenkoblingen mellom grunnboken og matrikkelen. Arbeidet er ikke kostnadsestimert.

8.10 Anbefalt løsning for modellen med åpen formidling

Arbeidsgruppa anbefaler følgende konkurransealternativ:

- Drift og utvikling av Regin@ ivaretas av Statens kartverk, enten egenhendig eller ved å lyse ut oppgaven på anbud.
- Det lages et avgivergrensesnitt i Regin@, som Statens kartverk får ansvaret for.
- Statens kartverk utreder muligheten for å tilgjengeliggjøre opplysninger om eiendommer til privatpersoner gjennom en elektronisk løsning.
- Sammenstillinger/bearbeidet grunnboksinformasjon kan i utgangspunktet overlates til profesjonelle forhandlere, som gis tilgang til avgivergrensesnittet.
- Det tilrettelegges for åpen formidling av grunnboksinformasjon, slik at man på samme tid vil få flere alternative forhandlere.
- Forhandlerne må oppfylle nærmere bestemte krav for å få tillatelse til å formidle grunnboksinformasjon

9 TILRÅDING

9.1 Innledning

I utredningen er det skissert tre ulike løsninger for hvordan man skal organisere formidling av grunnboksinformasjon i fremtiden. Dette er henholdsvis:

- A) NE som eneste formidler
- B) Tinglysingsmyndigheten som formidler
- C) Åpen formidling av grunnboksinformasjon og behold NE som statlig aksjeselskap

I det følgende vil det gis en vurdering av hvilket alternativ arbeidsgruppen mener bør velges, basert på de risikomomenter som kan knyttes til hvert enkelt alternativ.

9.2 Lov og fagansvar for tinglysingen, budsjettansvar og administrativ tilknytning

Arbeidsgruppen viser til vurderingene som er gjort i kapittel 4.

Arbeidsgruppen tilrår at fag- og budsjettansvar for tinglysingen bør overføres til Miljøverndepartementet, sammen med det administrative ansvaret. Ansvaret for tinglysingsloven bør likevel forbli i Justisdepartementet, mens kompetansen til å fastsette forskrifter bør delegeres til Miljøverndepartementet.

Arbeidsgruppen tilrår videre at ansvaret for å forvalte eierskapet til NE fra samme tidspunkt overføres fra Justisdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. En overføring forutsetter at en har foretatt en detaljert gjennomgang av avtalesituasjonen mellom NE og Justisdepartementet. Videre vil en måtte vurdere eventuelle endringer av NEs vedtekter.

Endringene gjennomføres fra 1. januar 2010.

9.3 Kort om alternativene - formidling

Alternativene er nærmere beskrevet i kapittel 6, 7 og 8 i utredningen. For en mer detaljert oversikt vises til disse kapitlene.

Forskjellen på de tre alternativene kan i korte trekk beskrives slik:

Alternativ A skisserer en videreføring av dagens løsning, der NE er eneste formidler av grunnboksinformasjon. Dette alternativet vil særlig reise spørsmål om en slik organisering er mulig og/eller hensiktsmessig i henhold til den nye offentleglova og viderebruksdirektivets bestemmelser.

Alternativ B innebærer at formidling av grunnboksinformasjon vil skje gjennom tinglysingsmyndigheten (Statens kartverk). Staten vil da ta ansvar for å tilgjengeliggjøre informasjon fra grunnboken til markedet, og bestemmer fullt ut hvor langt man ønsker å

strekke sine tjenester og samordne eiendomsinformasjonstilbudet fra Statens kartverk. I dette alternativet knyttes NEs virksomhet relatert til drift- og utvikling av registreringssystemet for tinglysingen nærmere Statens kartverk, slik at hele eller deler av selskapet innlemmes i kartverkets organisasjon.

Alternativ C åpner det for at også andre aktører skal kunne tilby grunnboksinformasjon uten å måtte gå veien om Norsk eiendomsinformasjon as. I motsetning til alternativ B vil alternativ C basere seg på en videreføring av Norsk eiendomsinformasjon as som ett selskap.

I det følgende skal det gis en oversikt over disse, samt en avveining av hvilket alternativ arbeidsgruppen anbefaler på bakgrunn av en vurdering av disse.

9.3.1 *Risikovurdering knyttet til hvert enkelt alternativ*

Alle alternativene nevnt over medfører risikomomenter, som er nærmere beskrevet under omtalen av hvert enkelt alternativ. For oversiktens skyld kan hovedtrekkene i risikomomentene oppsummeres slik:

9.3.1.1 NE som eneste formidler

Fordeler

- Har allerede en kompetent formidler i NE.
- Ikke behov for særlige investeringer hos Statens kartverk tinglysingen.

Ulemper

- Baserer fremtidig organisering av formidlingen på et unntak fra offentleglova. Usikkert hvor lenge unntaket fra offentleglova kan benyttes, sett hen til at NEs virksomhet viser at formidling av grunnboksinformasjon kan være lønnsom.
- NE signaliserer at selskapet på sikt sannsynligvis vil forvitte dersom dette alternativet velges og man ikke samtidig får et varig unntak fra offentleglova.
- NE må forholde seg til offentleglovas bestemmelser om prising. Eneretten kan ikke lenger kobles opp mot en plikt for NE til å bære kostnadene ved drift og forvaltning av regin@. Begrenser muligheten for NE til å finansiere statlige oppgaver knyttet til tinglysingen hvor kostnadene ikke er formidlingsrelevante.
- NEs styre fraråder enstemmig dette alternativet.

9.3.1.2 Tinglysingsmyndigheten som formidler

Fordeler

- Kontroll og samordning av data forvaltet av Statens kartverk
- Innlemming av Norsk eiendomsinformasjon as i kartverkets organisasjon gir kartverket kontroll over IT-prosessene og datamiljøet knyttet til tinglysingssystemet.
- En løsning ønsket av Statens kartverk
- Staten kan samordne eiendomsinformasjon uten å være avhengig av fortjeneste på produktene.
- Større frihet til å velge "ren" finansiering over statsbudsjettet, uten å støte an mot anskaffelsesregler og forbud mot offentlig støtte mv.
- Større mulighet til å formidle grunnboksinformasjonen gratis, evt. å velge ren brukerfinansiering til selvkost både på vei inn og på vei ut av tinglysingssystemet
- Synliggjøring av tinglysingsmyndigheten overfor markedsaktører

Ulemper

- Krever investeringer hos Statens kartverk.
- Usikkert om NEs ansatte ønsker å bli knyttet så nært til statlig forvaltning. Medfører stor risiko for kompetanseflukt, og at driften/forvaltningen av registreringssystemet kan bli skadelidende.
- Innebærer en avvikling av NE i sin nåværende form, med tilhørende usikkerhet rundt selskapets viktige oppgaver knyttet til registreringssystemet Regin@.
- Generelle prinsipper for statlig organisering tilsier at utstrakt konkurranseutsatt virksomhet og myndighetsansvar bør unngås i samme organisasjon.
- NEs styre fraråder enstemmig dette alternativet

9.3.1.3 Åpen formidling

Fordeler

- En løsning som ikke strider med offentleglova og viderebruksdirektivets forbud mot enerett.
- En ønsket løsning fra NE's side. Et enstemmig styre anbefalte en slik løsning i brev til departementet av 16. april 2009.
- Markedet ikke lenger avhengig av at én aktør kan levere
- Formidlere må konkurrere på pris og kvalitet. Vil kunne være gunstig for brukerne.

Ulemper

- Fare for at konkurransesituasjonen ikke blir reell. NE har et klart forsprang på potensielle konkurrenter.
- Risiko for at aktørene ikke vil tilby markedet produkter som ikke gir fortjeneste.
- Begrenser muligheten for å benytte NE til å finansiere statlige oppgaver knyttet til tinglysingen.

9.3.2 Risikoavveining

I en risikovurdering er det nødvendig å klarlegge hva risikoen måles opp mot. Arbeidsgruppa ser det som viktig å:

- Organisere tinglysingen etter en modell som er i samsvar med gjeldende regelverk.
- Bevare stabilitet rundt drift og forvaltning av tinglysingsystemet.
- Sikre at aktørene på tinglyingsområdet har tilstrekkelig kompetanse både med hensyn til en sikker registreringsprosess og en trygg og god formidling.
- Gi et best mulig tilbud til befolkningen.
- Sørge for en synlig og sikker finansiering av tinglysingen.
- Videreutvikle e-tinglysing.

Etter arbeidsgruppas syn er det viktig at innføring av e-tinglysing skjer, uavhengig av hvilket alternativ som velges som fremtidig organiseringsmodell. Gjennomføringen av e-tinglysing vil best kunne skje i samsvar med en overgangsordning, som er nærmere beskrevet i pkt. 10.3 nedenfor.. Hensynet til e-tinglyingsprosjektet vil da ikke få innvirkning på valget av endelig organiseringsmodell.

Utredningen om tinglysings fremtid

Etter arbeidsgruppas syn er det helt avgjørende at man organiserer tinglysingen i samsvar med en modell som innenfor gjeldende regelverk ivaretar stabiliteten rundt drift og forvaltning av registreringssystemet. Dette er den viktigste oppgaven NE utfører i dag, og er også der tinglysingen er mest sårbar. Uansett hvilken modell som velges, er det naturlig at Statens kartverk, som tinglysingsmyndighet, får en sterkere hånd om også driften/forvaltningen av registreringssystemet. Imidlertid vil det kunne være naturlig at Statens kartverk i alle fall i en overgangsperiode vil måtte kjøpe slike datatjenester fra eksterne aktører. I en slik situasjon er det en nødvendighet at det finnes minst en aktør som kan levere denne type datatjenester kostnadseffektivt. I denne sammenheng vil det være viktig å bevare Norsk eiendomsinformasjon as som selskap, da man da vil være sikret å ha en aktør som kan levere en slik tjeneste for Statens kartverk.

Alternativ A reiser problemstillinger knyttet til alle kulepunktene skissert ovenfor.

For det første er det usikkert om en slik modell er lovlig etter innføringen av offentleglova. Et unntak fra forbudet mot avtaler om enerett i offentleglova er i beste fall tvilsom, se nærmere om dette i pkt. 3.7.1.3, 3.1.7.4 og 6.2.1. Finansieringssituasjonen skaper også betydelige usikkerheter, når det gjelder om selskapet kan fortsette å finansiere statlige oppgaver på tinglysingsområdet. Kun formidlingsrelevante kostnader kan tas med ved beregningen av hva NE kan ta betalt for sine produkter. Dette begrenser selskapets funksjon som finansieringskilde for oppgaver knyttet til tinglysingen. Dersom NE skal fortsette å finansiere drift og forvaltning av registreringssystemet vil dette kunne medføre at selskapet må tære på egenkapitalen. Selskapet vil da også måtte foreta en hard prioritering av sine produkter, noe som kan være skadelidende for tilbudet til befolkningen. Fra NEs side er det også påpekt at det er en risiko for at NEs ansatte ikke ønsker å bli værende i et selskap med usikre fremtidsutsikter, slik det vil være der man baserer en fremtidig modell på stadige unntak fra eneretten.

Arbeidsgruppa ønsker på denne bakgrunn ikke å anbefale dette alternativet.

I henhold til skissen ovenfor vil de mest sentrale usikkerhetsmomentene ved alternativ B være knyttet til kulepunkt 2 og 3. Det kreves betydelige investeringer for at Statens kartverk skal ta over oppgavene til NE, såfremt ikke NEs ansatte selv velger å følge med til Statens kartverk. Fra selskapets side er det imidlertid gitt klare signaler om at det er viktig at NE som selskap holdes samlet, og at det er stor fare for kompetanseflukt om NE skulle fisjoneres i to selskaper. Alternativt, at det må investeres betydelige midler hos Statens kartverk for å få samme kompetanse der, vil være lite effektiv bruk av offentlige midler, da NE allerede har investert store beløp for å få til hensiktsmessige løsninger. Dersom NE ikke skal ha noen rolle i en fremtidig tinglysingsmodell, vil dessuten stabiliteten ved tinglysingen kunne bli skadelidende i den perioden det tar før nødvendig kompetanse er på plass hos Statens kartverk.

Statens kartverk påpeker at det er en betydelig risiko å overta et eksisterende system. Det er mulig å drifte systemet, men å videreutvikle eksisterende system som er bygd opp av andre er vanskelig.

Arbeidsgruppa mener risikofaktorene rundt dette alternativet er betydelige, og vil på denne bakgrunn ikke anbefale dette alternativet.

Alternativ B medfører også en viss usikkerhet rundt fremtidig stabilitet (kulepunkt 2) og sikker finansiering, (kulepunkt 5). I en konkurransesituasjon vil NE kunne få en vanskeligere oppgave

med å drive lønnsomt, noe som vil få følger for fremtidige prioriteringer i selskapet. NE vil ikke lenger kunne finansiere statlige oppgaver på tinglysingsområdet i like stor grad som tidligere. Det må imidlertid fremheves at dette er en organiseringsmodell som selskapet selv ønsker, noe som vil være et moment i retning av at stabiliteten ikke er truet i like grad som ved de øvrige alternativene.

Et annet risikomoment, er at man er usikre på om det vil være konkurranse, dersom det kun er NE som kan gjøre den oppgaven de i dag gjør. Å legge opp formidlingen etter en konkurransemodell i en situasjon hvor det ikke er potensial for konkurranse vil være en mindre heldig løsning. Potensialet for konkurranse vil imidlertid avhenge av i hvilken grad det sørges for å bli tilrettelagt for dette, jf nærmere om dette i kap. 8.

9.3.3 *Anbefaling*

Arbeidsgruppa anbefaler at modell c) velges for en fremtidig organisering av formidlingstjenesten knyttet til grunnboken. Avgjørende vekt er lagt på at denne modellen i størst grad vil bidra til stabilitet rundt drift og forvaltning av registreringssystemet og samtidig være innenfor offentleglovas rammer.

Anbefalt modell er nærmere beskrevet ovenfor i pkt. 8.5.1 og 8.10. Modellen vil i hovedtrekk få følgende økonomiske konsekvenser:

- Arbeid med drift og utvikling av Regin@ kan ikke lenger finansieres av NE.
- Avgivergrensesnitt i Regin@ utvikles og plasseres hos Statens kartverk
- Mulig utvikling av web-portal hos kartverket hvor privatpersoner får tilgang til grunnboksinformasjon.

Det er anslått av NE at selskapet i dag bruker 12 millioner kroner på Regin@-relaterte oppgaver. Den anbefalte modellen medfører at Statens kartverk må få overført denne summen, da NE ikke lenger vil kunne finansiere denne tjenesten ved hjelp av sine produktpriser. Statens kartverk må i denne modellen også utvikle en løsning som åpner for at andre aktører enn NE kan hente data fra grunnboken. Arbeidet med å utvikle en slik løsning er foreløpig ikke kostnadsestimert. Det er også usikkert hva det vil koste å legge til rette for en web-portal på kartverket. Når det gjelder konsekvensene av innføring av e-tinglysing, er dette kort omtalt i kapittel 10.

10 OVERGANGSORDNING

10.1 Innledning

Arbeidsgruppen tilrår at en ikke fortsetter dagens oppgavefordeling i tinglysingen, og at det også gjøres endringer når det gjelder budsjett- og administrasjonsansvar. Den oppgavefordelingen som anbefales fra arbeidsgruppens side, vil imidlertid måtte implementeres trinnvis og over tid. Det må derfor legges opp til en overgangsordning som ivaretar tinglysingen på en sikker måte. Arbeidsgruppen har kun vurdert overgangsordning til det alternativet som tilrås i kapittel 9.

Beskrivelsen av overgangsordningen kan deles opp i fire hoveddeler, henholdsvis drift og forvaltning av tinglysningssystemet, avgivelse av grunnboksinformasjon, utvikling av elektronisk tinglysing og økonomi og administrasjon. Tilrådingen fra arbeidsgruppen innebærer ingen endringer hva gjelder selve registreringen og tinglysingen av rettsstiftelser, og dette vil derfor ikke bli berørt nærmere.

Overgangsordningen vil ha karakter å være en dynamisk prosess, der ulike deler ferdigstilles til ulike tidspunkter.

Sentrale risikofaktorer for overgangsordningen er å

- beholde kompetansen NE besitter
- sikre finansiering av drift, forvaltning og videreutvikling av tinglysningssystemet og
- sikre Statens kartverk, tinglysingsmyndigheten mulighet for å tilegne seg den nødvendige kompetansen for å ivareta ansvaret for hele tinglysingsprosessen.

10.2 Drift og forvaltning av tinglysningssystemet

Tilrådingen fra arbeidsgruppen innebærer at Statens kartverk tinglysingen skal overta ansvaret for hele kjeden som omtales som tinglysingsprosessen, dvs. fra og med innregistrering til og med avgivelse av grunnboksinformasjon. Dette omfatter også ansvaret for drift og forvaltning av tinglysningssystemet, både systemet slik det er i dag, og systemet slik det vil bli når videreutviklingen av elektronisk tinglysing er ferdigstilt. For enkelhets skyld omtales dette som drift av tinglysningssystemet i det videre.

Statens kartverk har i dag begrenset kompetanse til å drifte tinglysningssystemet. Dette innebærer at Statens kartverk i perioden frem mot endelig implementering av den fremtidige organiseringen må skaffe seg slik kompetanse. En vil måtte vurdere i hvilken grad en skal ansette personell med inngående teknisk kompetanse og kunnskap om tinglysningssystemet, eller hvorvidt det er tilstrekkelig å få utviklet anskaffelseskompetanse forbundet med slike tjenester.

I den første fasen av overgangsperioden, og inntil tinglysingsmyndigheten har den kompetanse som anses nødvendig for å ivareta ansvaret for drift og forvaltning av tinglysningssystemet, vil en være avhengig av at NE fortsatt utfører disse tjenestene. Dagens avtale om drift, forvaltning mv av tinglysningssystemet må derfor videreføres hva gjelder NEs oppgaver og ansvar for dette. NEs godtgjøring for dette vil bli behandlet nedenfor under pkt 10.5.

Ved at en samtidig gjennomfører endringer i oppgavefordelingen i tinglysingen, kan det også bli nødvendig å gjøre endringer i avtalen om drift og forvaltning av tinglysingssystemet, bl.a. kan det bli behov for å klassifisere feil nærmere, fastsette leveringsfrister, samt disponering og bruk av ressurser på en noe tydeligere måte enn det som er tilfellet i dag.

10.3 Elektronisk tinglysing

Det er et uttalt mål at det skal legges til rette for elektronisk tinglysing, i første omgang for fast eiendom og borettslagsandeler, og utover det som i dag skjer som del av pilotprosjektet som er hjemlet i forskrift nr. 476 av 3. mai 2007 (prøveforskriften). Gjennomføring av elektronisk tinglysing fordrer lov- og forskriftsendringer, i tillegg til utvikling av tinglysingssystemet. Det er planlagt at en kan sette i gang elektronisk tinglysing for fullt fra 1. juli 2012.

Arbeidet med lov- og forskriftsendringer er startet ved at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal utrede dette. Arbeidsgruppen ledes av professor dr. juris Erik Røsæg fra UIO, og har medlemmer fra Statens kartverk tinglysingen, Justisdepartementet, Finansnæringens hovedorganisasjon og Advokatforeningen. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport i form av et høringsnotat 1. mars 2010.

Utviklingen av tinglysingssystemet skal skje parallelt med at en gjennomfører endringer som er nødvendige for å implementere den fremtidige organiseringen av tinglysingen som arbeidsgruppen tilrår.

Forprosjektet som er gjennomført i samarbeid mellom Justisdepartementet, NE og Statens kartverk, tinglysingsmyndigheten, anbefaler at den tekniske utviklingen skjer ved videreutvikling av dagens tinglysingssystem Regina. Det er foreslått at videreutviklingen gjennomføres ved at en "bygger sammen" dagens to registreringssystemer for henholdsvis borettslag og fast eiendom, til ett felles registreringssystem. I tillegg foreslås det å gi registreringssystemet nye funksjonaliteter, bl.a. slik at det blir et saksbehandlingssystem for tinglysingsmyndigheten. Forprosjektrapporten anbefaler at den tekniske utviklingen organiseres og gjennomføres som et prosjekt.

I tillegg vil innføring av fullstendig elektronisk tinglysing medføre endringer i de interne arbeidsprosessene hos tinglysingsmyndigheten.

For arbeidsgruppen har det vært viktig å finne frem til en organisering som i størst mulig grad sørger for at elektronisk tinglysing kan gjennomføres med minst mulig risiko. Det følger av arbeidsgruppens tilråding hva gjelder oppgavefordelingen i tinglysingen, at Norsk eiendomsinformasjon AS vil ha en sentral rolle ved den tekniske videreutviklingen av tinglysingssystemet som er nødvendig i så måte.

Arbeidsgruppen ser det som lite realistisk at Statens kartverk tinglysingen i egen regi og innenfor det fastsatte tidsperspektivet, skal kunne gjennomføre videreutviklingen som er nødvendig for å tilrettelegge for elektronisk tinglysing. Oppdraget vil derfor måtte gjennomføres med ekstern bistand, og tildelingen må skje innenfor rammene av anskaffelsesreglene. Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen nærmere vurdering av hvordan tildeling av oppdraget skal skje, men peker på at en mulighet vil kunne være å tildele oppdraget som en tjenestekonsesjon, der betaling fra brukerne av elektronisk tinglysing blir leverandørens vederlag for utviklingen.

For at en skal kunne realisere de samfunnsøkonomiske gevinstene ved å tilrettelegge for elektronisk tinglysing, er det imidlertid viktig at brukerne får incitament til å benytte løsningen. Dette gjelder særlig profesjonelle aktører på kredittmarkedet. Et incitament kan være bestemmelser i lov og forskrift som gir elektronisk kommuniserte rettsstiftelser raskere rettsvern enn rettsstiftelser som kommuniseres til tinglysingen på papir. Et annet og vel så viktig incitament er at gebyrene for bruk av elektronisk tinglysing er lavere.

10.4 Avgivelse av grunnboksinformasjon

Arbeidsgruppen tilrår at en ikke forlenger Norsk eiendomsinformasjon as' avtale om enerett til formidling av grunnboksinformasjon når avtalen utløper pr. 31.12.2010, og at ansvaret for å formidle grunnboksinformasjon etter dette tidspunktet påligger Statens kartverk tinglysingen. For at Statens kartverk tinglysingen skal kunne overta ansvaret for å formidle grunnboksinformasjon, må det utvikles et avgivergrensesnitt fra grunnboken, både mot private og profesjonelle. Avgivergrensesnittet må være slik at en sikrer en like stabil og god tilgang til grunnboksinformasjon som i dag, fra det tidspunkt Norsk eiendomsinformasjon as' enerett til formidling opphører. I dette ligger at en må sikre seg at en ikke på noe tidspunkt står uten formidling av grunnboksinformasjon. Dette kan eksempelvis gjøres ved at NE påtar seg denne oppgaven inntil avgivergrensesnittet er på plass, også etter 31.12.2010.

Etter arbeidsgruppens syn bør nivået på avgivergrensesnittet i utgangspunktet fastsettes av Statens kartverk tinglysingen. Etter arbeidsgruppens syn er det videre opp til Statens kartverk tinglysingen å vurdere hvorvidt en har kompetanse til å utvikle det nødvendige avgivergrensesnittet selv. Ved utvikling av avgivergrensesnittet er det viktig å ikke velge løsninger som er til hinder for eller fordyrer utviklingsarbeidet med å tilrettelegge tinglysingssystemet for elektronisk tinglysing.

10.5 Økonomi og administrasjon

10.5.1 Eierforholdet til Norsk eiendomsinformasjon as

Arbeidsgruppen tilrår at ansvaret for eierstyringen av Norsk eiendomsinformasjon as overføres til Nærings- og handelsdepartementet. For å sikre stabilitet og sikkerhet i tinglysingen, både ordinær drift og forvaltning, og videreutvikling for å tilrettelegge for elektronisk tinglysing, tilrår arbeidsgruppen at det i forkant av overføringen til Nærings- og handelsdepartementet inngås klare avtaler om oppgave- og ansvarsfordeling mellom Statens kartverk tinglysingen og NE. Arbeidsgruppen antar at en overføring til Nærings- og handelsdepartementet bør skje samtidig som fagansvaret for tinglysingen overføres til Miljøverndepartementet, og samtidig med at eiendomsretten til grunnboken og tinglysingssystemet overføres til Statens kartverk tinglysingen. Fra samme tidspunkt bør Statens kartverk tinglysingen overta som part i avtalene med NE, i stedet for Justisdepartementet. Samtidig må en også restrukturere sammensetningen av styringsgruppen for tinglysingssystemet.

10.5.2 NEs videre virksomhet

Arbeidsgruppens tilråding innebærer at en avvikler NEs enerett til formidling av grunnboksinformasjon, dvs. at NE kommer i konkurranse med andre aktører hva gjelder formidling av grunnboksinformasjon. For at en skal kunne si at NE opererer i markedet på like

Utredningen om tinglysingens fremtid

vilkår som andre private aktører, jf offentliglova § 2 annet ledd, og dermed ikke lenger er omfattet av offentliglovas bestemmelser, bl.a. om betaling for eiendomsinformasjon, må en for det første avvike evt. andre eneretter til formidling av eiendomsinformasjon som NE har. Videre må det faktisk finnes konkurrenter i segmentet formidling av eiendomsinformasjon. I en overgangsperiode bør NE derfor bidra til at det kan etableres et marked for formidling av eiendomsinformasjon.

NEs rolle som leverandør av tjenester til drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet vil kunne fortsette, i et omfang som vil måtte avtales nærmere, og innenfor rammene av anskaffelsesreglene. Finansiering av tinglysingssystemet vil imidlertid måtte endres, jf redegjørelsen nedenfor.

10.5.3 Finansiering

Fordi NEs enerett til formidling ikke videreføres etter 31.12.2010, og som følge av offentliglovas bestemmelser om adgang til å ta betalt for eiendomsinformasjon, vil en fra 01.01.2011 måtte finansiere drift, forvaltning og utvikling av tinglysingssystemet på statsbudsjettet. Finansieringsbehovet vil dels være midler betaling til NE eller andre for leveranse av tjenester, og dels midler til Statens kartverk tinglysingens ordinære drift. Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være opp til Statens kartverk tinglysingen å vurdere dette nærmere.

Videreutviklingen av tinglysingssystemet for å tilrettelegge for elektronisk tinglysing innebærer også behov for finansiering over statsbudsjettet, alternativt gjennom brukerbetaling til leverandøren som utfører oppdraget som en tjenestekonsesjon. Videreutviklingen vil da kunne finansieres ved at brukerne av løsningen betaler en avgift for å benytte elektronisk tinglysing. En slik avgift kan kreves inn av Statens kartverk tinglysingen sammen med tinglysningsgebyr og dokumentavgift, men utbetales uavkortet til leverandøren.

For det tilfelle at oppdraget med videreutvikling av tinglysingssystemet skal tildeles som en tjenestekonsesjon, tilrår arbeidsgruppen at en avgift for bruk av elektronisk tinglysing innføres gradvis allerede fra 2010, og da på bruk av prøveordningen med elektronisk tinglysing. For at brukerne skal være villige til å benytte seg av tilbudet om elektronisk tinglysing, vil en imidlertid samtidig måtte redusere gebyret ved elektronisk tinglysing.

11 VEDLEGG

1. NEs vedtekter
2. Justisdepartementets policybrev 15. juni 1995
3. Justisdepartementets forvaltning av statlige eierinteresser i NE
4. Uttalelse fra NEs styre 16. april 2009

Vedtekter for Norsk Eiendomsinformasjon as

Ajourført på generalforsamling 4. mai 2006

- § 1 Selskapets navn er Norsk Eiendomsinformasjon as.
- § 2 Selskapets forretningskontor er i Oslo.
- § 3 Selskapets formål er å drive og å videreutvikle Eiendomsregisteret (EDR) og annen virksomhet knyttet til dette. Selskapet skal utføre oppgaver av samfunnsmessig betydning for å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av Grunnboken.
- § 4 Selskapets aksjekapital er kr 6.000.000,-, fordelt på 60.000 aksjer à kr 100,- fullt innbetalt og lydende på navn. Den norske stat ved Justisdepartementet eier alle aksjene i selskapet.
- § 5 Selskapet skal ha et styre med 5-7 medlemmer og minst 4 varamedlemmer etter generalforsamlingens beslutning. Av disse velges inntil 2 medlemmer med tilhørende varamedlemmer etter krav fra de ansatte i tråd med den til enhver tid gjeldende lovgivning. De øvrige medlemmene utnevnes av generalforsamlingen. Styrets leder og nestleder utpekes av generalforsamlingen.

Ved generalforsamlingens valg av styremedlemmer og varamedlemmer kan det bestemmes at tjenestetiden for ett eller flere av medlemmene skal settes til ett år. Styrets leder og ett styremedlem tegner i fellesskap selskapet. Styret kan meddele prokura.

- § 6 Generalforsamlingen ledes av Statsråden i Justisdepartementet, eller den Statsråden måtte bemyndige.

På den ordinære generalforsamlingen skal behandles:

1. Fastsettelse av resultat og balanse
2. Anvendelse av overskudd eller dekning av underskudd i henhold til den fastsatte balanse
3. Valg av styre og revisor
4. Fastsettelse av honorar til styre og revisor
5. Andre saker som etter lov eller vedtekter hører inn under generalforsamlingen

- § 7 Protokoll fra styremøte skal sendes Justisdepartementet, Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen.
- § 8 Selskapet har ikke anledning til å oppta lån på annen måte enn ved bruk av ordinær kassekreditt. Rammene for slik kassekreditt fastsettes av generalforsamlingen.
- § 9 Selskapet er medlem i Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning.



KOPIS

DET KONGELIGE JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT
SIVILAVDELINGENKONTOR: AKERSGT. 42 - TLF. 22 34 90 90 - TELEX 21 403 JDEP N
POSTADRESSE: POSTBOKS 8005 DEP., 0030 OSLOStyreleder Terje Sunde Johnsen
Norsk Eiendomsinformasjon a.s.
Postboks 1542 Vika
0119 OSLO

Deres ref.

Var ref. (bes oppgitt ved svar)

Dato

3355/95 A-D OSP/tjs

15-06-1995

NORSK EIENDOMSINFORMASJONS FREMTIDIGE VIRKSOMHET

1. Innledning

Justisdepartementet har tidligere gitt uttrykk for at det er behov for en nærmere avklaring av enkelte punkter i policy for Norsk Eiendomsinformasjon. Vi viser i denne forbindelse bl a til seminaret på Voksenåsen 29. - 30.9.94 der både Justisdepartementet og styret i Tinglyingsdata deltok. Foreliggende brev er en oppfølging av dette.

Departementet vurderer å endre selskapets vedtekter på enkelte punkter.

Justisdepartementet antar at det kan være hensiktsmessig at departementets synspunkter og vurderinger kan utdypes og diskuteres i et møte med selskapet styre.

"2. Norsk Eiendomsinformasjons virksomhet

I selskapets vedtekter 3 heter det:

"Selskapets formål er å drive og å videreutvikle Eiendomsregisteret (EDR) og annen virksomhet knyttet til dette. "

Norsk Eiendomsinformasjons virksomhetsområde fra 1995 skal være drift, produktutvikling, markedsføring og salg av informasjon fra EG/GAB-registrene. Et særlig satsingsområde skal være oppfølging og iverksetting av de samordningstiltak mellom de to registre som er, eller vil bli, besluttet av Justisdepartementet og Miljøvern-

Statens	Plan- og adm. avd.	Kriminaloms.avd.	Lovavdelingen	Polisavdelingen	Politivdelingen	Sivilavdelingen	Utlendingsavd.
Tlf. 22 34 51 01	Tlf. 22 34 51 19	Tlf. 22 34 53 11	Tlf. 22 34 53 93	Tlf. 22 34 54 01	Tlf. 22 34 52 17	Tlf. 22 34 54 01	Tlf. 22 34 52 01
Faks 22 34 95 33	Faks 22 34 95 34	Faks 22 34 95 31	Faks 22 34 27 25	Faks 22 34 95 39	Faks 22 34 95 30	Faks 22 34 27 24	Faks 22 34 52 02

departementet. Norsk Eiendomsinformasjon skal, utifra en årvåken oppfølging av den teknologiske og markedsmessige utvikling, foreslå utviklingstiltak som kan gi økt datakvalitet og bedre tjenester til brukerne av registrene.

Det forutsettes at endringer i registrene, som berører deres forvaltningsmessige karakter skal godkjennes av Justisdepartementet og Miljøverndepartementet ved Statens Kartverk. Dersom selskapet er i tvil om endringer har forvaltningsmessig karakter skal endringene forelegges departementene.

Justisdepartementet ser det ikke som noe mål i seg selv at Norsk Eiendomsinformasjon skal ekspandere i forhold til dagens virksomhetsområder. Selskapets bemanning skal være tilpasset det ressursbehov som er nødvendig for drift og utvikling av EG/GAB-oppgavene.

Justisdepartementet forutsetter at salg av konsulenttenester internasjonalt eller nasjonalt blir et marginalt virksomhetsområde for Norsk Eiendomsinformasjon.

Økonomisk sikkerhet

Av vedtektenes § 8 fremgår det at selskapet ikke har anledning til å ta opp lån på annen måte enn ved ordinær kassakreditt.

Alle investeringer skal etter dette finansieres av selskapets egne midler, og selskapet skal forøvrig alltid opptre med svært lav risikoprofil.

Selskapet skal ikke anvende egne midler for å finansiere eksportfremstøt for salg av egen kompetanse eller produkter, jfr. for øvrig det som er sagt ovenfor om internasjonale aktiviteter. Det kan imidlertid opptre som underleverandør av tjenester til andre norske firmaer (eller offentlige bistandsorganer) under forutsetning av at disse påtar seg all finansiell risiko og sørger for full kostnadsdekning for Norsk Eiendomsinformasjon.

Interne driftskostnader

Siden Norsk Eiendomsinformasjon opererer på grunnlag av et statlig tilstått monopol som gir et stort overskudd, er Justisdepartementet opptatt av at Norsk Eiendomsinformasjon skal utvise utpreget nøkternhet når det gjelder de interne driftskostnadene, herunder lønnsnivå.

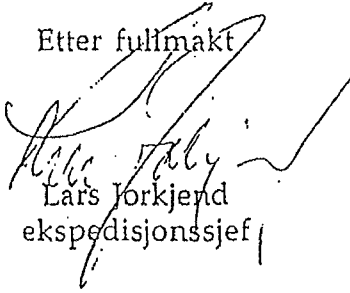
Utbytte

Hvis den generelle økonomiske utvikling og behovet for egenkapital til investeringer i EG/GAB tillater det, ønsker Justisdepartementet at det utbetales utbytte.

Priser på selskapets tjenester

I den grad det er forsvarlig ut fra egenkapitalsituasjonen og utbyttepolitikken, forutsettes Norsk Eiendomsinformasjon kontinuerlig vurdere mulighetene for en prisreduksjon på selskapets produkter.

Etter fullmakt



Lars Jørkjend
ekspedisjonssjef



Odd Storm-Paulsen
avdelingsdirektør

RETNINGSLINJER FOR FORVALTNING AV STATLIGE EIERINTERESSER I NORSK EIENDOMSINFORMASJON AS UNDER JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

(Retningslinjer gitt i medhold av Økonomireglementet for staten for staten § 10)

1 INNLEDNING

Disse retningslinjene er fastsatt av Justisdepartementet 13. juni 2005 og gjort gjeldende for Norsk Eiendomsinformasjon as med virkning fra samme dato.

Retningslinjene er utarbeidet i henhold til krav i § 10 i Økonomireglementet for staten av 12. desember 2003.

2 FORMÅL

Formålet med retningslinjene er å presisere det ansvar og de forpliktelser som knytter seg til departementets forvaltning av statlige eierinteresser i Norsk Eiendomsinformasjon as. Retningslinjene regulerer Justisdepartementets styrings- og kontrollmyndighet med Norsk Eiendomsinformasjon as.

3 VIRKEOMRÅDE

Retningslinjene omfatter Norsk Eiendomsinformasjon as. Selskapet eies i sin helhet av staten v/Justisdepartementet. Aksjekapitalen er kr 6.000.000.

4 UTØVELSE AV EIERROLLEN

Ansvar for forsvarlig forvaltning av statens eierskap i Norsk Eiendomsinformasjon as, er delegert til statsråden i Justisdepartementet. Justisdepartementet utøver sin myndighet som eier, gjennom generalforsamlingen og i samsvar med aksjelovgivningen, Norsk Eiendomsinformasjon as sine vedtekter og eventuelle stortingsvedtak og Stortingets forutsetninger.

Aksjeloven (lov 13. juni 1997 nr. 44) inneholder bestemmelser som regulerer myndighet og ansvar mellom selskapets styrende organer. I aksjeselskaper er det forutsatt at selskapets ledelse (daglig leder og styret) skal ha betydelig forretningsmessig handlefrihet. Aksjeloven har særskilte bestemmelser om statsaksjeselskaper (kapittel 20 II).

Statsrådens overordnede ansvar som forvalter av statens eierskap, innebærer at statsråden, eller den statsråden bemyndiger, skal møte på selskapets generalforsamling. Statsråden har også overordnet ansvar for at selskapet drives i

samsvar med stortingsvedtak og Stortingets forutsetninger ved opprettelsen av selskapet og skal føre tilsyn med årsresultat og eventuelt avkastning og utbytte.

I hovedsak utøves statens eierinnflytelse gjennom deltakelse og stemmegivning på generalforsamlingen, som er selskapets øverste myndighet. På ordinær generalforsamling behandles blant annet fastsettelse av resultatregnskap og balanse, herunder anvendelse av eventuelt overskudd. I et selskap som Norsk Eiendomsinformasjon as hvor staten eier alle aksjene, er ikke generalforsamlingen bundet av styrets forslag om utdeling av utbytte, jf. aksjeloven § 20-4 nr. 4. Et annet hovedpunkt på generalforsamlingen vil vanligvis være valg av medlemmer til styret samt valg av revisor. Instruksjer fra generalforsamlingen til styret i spørsmål som gjelder daglig drift og forretningsmessige disposisjoner, bør kun forekomme i tilfeller hvor hensynet til forsvarlig forvaltning av statens eierskap tilsier det.

Justisdepartementet har i visse tilfeller plikt til å gripe inn som eier, for eksempel dersom Norsk Eiendomsinformasjon as bryter stortingsforutsetninger eller foregriper bevilgningsvedtak. Justisdepartementet bør i så fall kalle inn til ekstraordinær generalforsamling.

Staten kan etter omstendighetene gi spesielle retningslinjer for virksomheten gjennom anførsler i stortingsdokumenter eller spesielle instruksjer.

5 KRAV TIL NORSK EIENDOMSINFORMASJON AS

Norsk Eiendomsinformasjon as skal i utgangspunktet basere sin virksomhet på forretningsmessig drift etter tradisjonelle bedriftsøkonomiske kriterier. I henhold til vedtektene § 3, skal Norsk Eiendomsinformasjon as også ivareta oppgaver av samfunnsmessig betydning for å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av Grunnboken. I tillegg danner Justisdepartementets policy-brev 15. juni 1995 og avtale 25. november 1999 (mellom Norsk Eiendomsinformasjon as og Justisdepartementet om drift, utvikling, utnyttelse og rettigheter til Grunnboken og Elektronisk Grunnbok) grunnlaget for selskapets virksomhet.

Eventuelt avkastningskrav for Norsk Eiendomsinformasjon as fastsettes i eget dokument.

Det skal fastsettes utbyttepolitikk for Norsk Eiendomsinformasjon as. I den årlige budsjettproposisjon (St.prp. nr. 1) under kap. 5630 Aksjer i Norsk Eiendomsinformasjon as, skal departementet informere Stortinget om den til enhver tid gjeldende utbyttepolitikk.

Justisdepartementet forutsetter at Norsk Eiendomsinformasjon as drives på en mest mulig kostnadseffektiv måte innen den ramme som er gitt og at miljø- og sikkerhetsmessige forhold blir hensyntatt på en tilfredstillende måte.

6 INFORMASJON FRA NORSK EIENDOMSINFORMASJON AS

Informasjon fra Norsk Eiendomsinformasjon as som grunnlag for oppfølging og kontroll skjer hovedsakelig gjennom årsrapporter, referat fra styremøtene og møter mellom Justisdepartementet og styret.

Miljøverndepartementet skal varsles og har rett til å være til stede på generalforsamlingen, møter mellom Norsk Eiendomsinformasjon as' styre og Justisdepartementet. Forut for generalforsamlingen og møter med styret, skal det avholdes møter mellom Miljøverndepartementet og Justisdepartementet

7 FRAMLEGG FOR STORTINGET

Forslag om kapitalutvidelser eller salg av aksjer, må forelegges Stortinget.

Forslag om bevilgning av statlige midler til Norsk Eiendomsinformasjon as skal legges fram for Stortinget. Dette gjøres normalt i de årlige budsjettproposisjoner.

8 INFORMASJON TIL RIKSREVISJONEN

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, og Justisdepartementet skal hvert år legge fram en beretning for Riksrevisjonen om statsrådets myndighetsutøvelse i Norsk Eiendomsinformasjon as, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks vedtatt av Stortinget 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet. Riksrevisjonen skal ha tilsendt kopi av styrets protokoller. Departementet skal uoppfordret oversende informasjon til Riksrevisjonen om nye større saker, samt besvare konkrete henvendelser.

Uttalelse 16. april 2009 fra NEs styre vedrørende NEs fremtidige organisasjonsform og rammevilkår

1. Innledning:

Mandatet til Justisdepartementets pågående utredning omkring den fremtidige organisering av tinglysning i fast eiendom, omfatter også utredning av NEs fremtidige organisering. De foreliggende alternativene for fremtidig organisering av NE har mange berøringspunkter med spørsmålet knyttet til om NE bør/kan være omfattet av offentlighetsloven.

NEs styre har behandlet saken på nytt i styremøte 16. april d.å. Styrets anbefaling fremgår av pkt. 2 nedenfor og en nærmere begrunnelse av anbefalingen er gitt i pkt. 4 nedenfor. Når styret gir sin kommentar til utredningens beskrivelse av de respektive alternativer, mener styret det også er hensiktsmessig å se hen til hva styret tidligere har uttalt vedr. NEs forhold til offentlighetslovens virkeområde, se pkt. 3 nedenfor.

I pkt. 5 nedenfor fremkommer styrets kommentarer til de øvrige alternativene i det foreliggende utkast til utredning.

2. Styrets anbefaling:

I tråd med tidligere styrevedtak anbefaler styret at NE videreføres som ett samlet og konkurranseutsatt aksjeselskap eiet av staten. Styret mener dette er den løsningen som best vil hensynta de overordnede mål Justisdepartementet har til virksomheten og til den fremtidige organiseringen av tinglysningen.

3. Styrets tidligere uttalelser:

Utdrag av styreprotokollen fra styremøte 2008-01-25:

Administrasjonen innledet til diskusjon i styret omkring NEs fremtidige strategi. Sentrale premisser for diskusjonen er Justisdepartementets pågående utredning omkring tinglysning i fast eiendom (som også omfatter alle sider av NE), samt ny offentlighetslov som forventes å tre i kraft fra 2008-07-01.

Styret samlet seg om bl.a. følgende:

- Det er selskapets eier som må ta stilling til spørsmålet om videre drift av NE og hvilke oppgaver som i tilfelle skal legges til selskapet i fremtiden.
- NEs vedtektsbestemte oppgaver og vedtatte forretningsidé vil best gjennomføres ved en videreføring av dagens ordning hvor NE har enerett til

formidling, og plikt til drift, forvaltning og utvikling av tinglysning i fast eiendom og borett. Erfaringene med dagens ordning er et klart bevis for dette.

- Dersom fortsatt enerett for NE til formidling av informasjon fra Grunnboken innebærer at selskapet vil bli omfattet av offentlighetsloven, er det styrets oppfatning at eneretten bør avvikles. En avvikling av eneretten må i så fall skje på en forsvarlig måte, og slik at selskapet i overgangsperioden frem til avviklingen er gjennomført, unntas fra offentlighetsloven.

Utdrag av styreprotokollen fra styremøte 2008-03-12:

- Det er styrets klare oppfatning at det er viktig å beholde og videreutvikle den kompetanse som er samlet i selskapet med hensyn til drift, forvaltning, utvikling av Grunnboken og formidling av eiendomsinformasjon og geografisk informasjon.
- Det er videre styrets oppfatning at dette mest hensiktsmessig kan skje ved at den nåværende organisering av selskapet som aksjeselskap beholdes og at NE gis grunnlag for gjennom konkurranse å fortsette med og videreutvikle de oppgaver som i dag utføres av selskapet.

De to sistnevnte punktene ovenfor inngår i den anbefaling styret ga Justisdepartementet våren 2008.

Styrets oppfatninger, slik de er referert ovenfor, ble senere stadfestet i styremøtene 2008-06-13 og 2008-09-04, og de står fortsatt ved lag.

4. Nærmere om begrunnelsen for styrets anbefaling:

NE har hatt ansvaret for drift, forvaltning og utvikling av Grunnboken i ca. 20 år. Denne perioden har vært kjennetegnet av at de avtalte ønsker om oppgradering av systemene har vært gjennomført av NE

- til rett tid
- innenfor budsjett
- med den forutsatte kvalitet

Styret finner grunn til å nevne at NE har besørget en vellykket utvikling av et nytt sentralisert registreringssystem (Regin@), samt et system for å registrere boretsandeler i Grunnboken, parallellt med at NE også har bidratt til en vellykket flytting av tinglysning i fast eiendom fra domstolene og til Statens kartverk. Selv i en periode med store omveltninger har NEs personell, gjennom forpliktende avtaler med Justisdepartementet, ivaretatt hensynet til en sikker, trygg og forutsigbar tinglysning.

Slik styret har oppfattet Justisdepartementet er det et overordnet mål med den fremtidige organiseringen å:

- legge til rette for fortsatt sikker drift, forvaltning og evt. videreutvikling av tinglysningssystemet Regin@ i Statens kartverks regi.
- ivareta det kompetansemiljø som er knyttet til Regin@ og som pt. er hjemmehørende i NE.
- skape en varig løsning med tydelig rolleavklaring innenfor rammene av norsk lov.

Styret mener erfaringen viser at NE, i egenskap av å være et selvfinansiert AS med en enerett på distribusjon av Grunnboken, har vært en god ramme for ivaretagelse av denne kompetansen.

Når ny lovgivning (herunder ny offentlighetslov) nå langt på vei umuliggjør en videreføring av dagens ordning, mener styret, i tråd med tidligere uttalelser, at den beste løsningen er det som er beskrevet som "Konkurransalternativet" i Justisdepartementets utredning. Dette alternativet baserer seg på følgende prinsipper:

- Avvikling av NEs enerett på formidling av Grunnboken.
- Videreføring av NE som et konkurranseutsatt, udelt AS.

Styret mener at dette er den løsning som gir minst risiko for å sette på spill det kompetansemiljø som er bygget opp over mange år, og som både Statens kartverk, Justisdepartementet og NE ønsker å ivareta.

Hensynet til trygg og sikker tinglysning, samt ønsket om å få realisert elektronisk tinglysning innen kort tid er bakgrunnen for styrets anbefaling. De viktigste momentene i denne sammenheng er:

- **NE må holdes samlet som ett selskap og ikke deles.**
Styret mener at et samlet NE er den løsning som gir minst risiko for å sette på spill det kompetansemiljøet som både Statens kartverk, Justisdepartementet og NE ønsker å ivareta, og som er bygget opp over mange år i NE
- **Etablering av et avgivergrensesnitt fra Regin@.**
For å sikre at det kan innføres konkurranse om formidling av informasjon fra Grunnboken må det utvikles et avgivergrensesnitt fra Regin@, slik at Statens kartverk kan ivareta en ikke-diskriminerende avgivelse av grunnboksinformasjon innenfor de rammer staten bestemmer. NE vil da være en av flere mottakere av informasjonen på ikke-diskriminerende grunnlag.
- **EDR og Infoland må fortsatt være NEs eiendom.**
EDR og Infoland er NEs eiendom og NEs løsninger for verdiøkning og distribusjon av eiendomsinformasjon til markedet. Systemene er tett integrert med NEs øvrige systemer, IT-drift og selskapets sikkerhetssystemer samt fellessystemer for autorisasjon, opptelling, fakturering, m.m.
- **Statens kontroll med de oppgaver som NE utfører innen drift, forvaltning og utvikling for tinglysningen må sikres gjennom avtaler.**
De siste 8 årene har vist at staten har hatt god kontroll på drift, utvikling og utviklingstempo av tinglysningssystemet Regin@ gjennom de avtaler som er inngått med NE. Spesielt utvikling av løsning for borettsandeler er et godt eksempel på dette. En ordning med kontroll basert på avtaler med NE har gitt gode resultater og anbefales derfor videreført.

- **Utvikling av elektronisk tinglysning.**
Innføring av elektroniske dokumenter er en viktig milepæl for å oppnå en tidsriktig infrastruktur hva gjelder tinglysning i fast eiendom og borettsandeler. Et fortsatt samlet fagmiljø i NE er påkrevet dersom målet skal nås innen de ønskede tidsrammer. Et delt NE vil forsinke utviklingen av elektronisk tinglysning betydelig. Med nåværende enerett kan NE videreføre utviklingen. Når NE mister eneretten må prosjektet videreføres i henhold til anskaffelsesregelverket.
- **Oppbygging av SKs bestillerkompetanse knyttet til Regin@.**
Det vil være fullt mulig og forsvarlig å bygge opp Statens kartverks bestillerkompetanse og kunnskap om Regin@ slik at Statens kartverk kan formulere forespørsler om drift, forvaltning og utvikling av systemet. NE ønsker å medvirke til en slik oppbygging. Unntak fra anskaffelsesregelverket kan eventuelt brukes i en overgangsfase hvis NE anses som eneste realistiske tilbyder.
- **Etablering av konkurranse vedrørende NEs oppgaver.**
Med de forhandlere som NE har i dag vil det være fullt mulig å etablere konkurranse om formidling av data fra Grunnboken. Både NE og NEs konkurrenter må utvikle løsninger for på like vilkår å hente data i Statens kartverks avgivergrensesnitt fra Regin@.
- **Finansiering av tinglysingen.**
Staten må sikre videre finansiering av Regin@ når NE ikke lenger har enerett. Dette kan i hovedsak løses på tre måter:
 - Fortsatt brukerbetaling via forhandlere (herunder NE) til Statens kartverk. Dette forutsetter at man overholder prinsippet om ikke-diskriminering, blant annet i forhold til Norge digitalt og gratisdata til samfunnet.
 - Bruk av en andel av tinglysingsgebyrene.
 - En egen post på statsbudsjettet.

5. Styrets kommentar til de to øvrige alternativene i det foreliggende utkast til utredning:

Når det gjelder de to andre alternativene, mener styret at disse ikke kan anbefales.

Alternativet ”Tinglysingsmyndigheten som formidler” synes i følge utredningen å basere seg på at NE avvikles som AS og legges inn i forvaltningen. Dette alternativet vil medføre at NE må deles / splittes fordi dagens konkurranseutsatte formidling, som utgjør ca. 50 % av selskapets omsetning, ikke hører naturlig hjemme i forvaltningen.

Det er styrets oppfatning at et slikt alternativ:

- Ikke kan anbefales fordi en deling av selskapet vil øke risikoen for en betydelig svekkelse av NEs evne til å ivareta selskapets viktigste ansvarsområder / oppgaver.

- En deling av selskapet innebærer stor risiko for at det kompetansemiljøet omkring Regin@ som man ønsker å ivareta, går i oppløsning, med tilhørende økt risiko for en ustabil tinglysning.
- En deling av selskapet øker også risikoen for at NEs konkurranseutsatte formidling vil bli sterkt skadelidende. NE er en helhetlig organisasjon med en veletablert kvalitetskultur som er utviklet over tid og som i sin tur har bidratt til selskapets gode leveringsdyktighet. Det å bryte opp denne helheten, som i alle år har bidratt til at resultater er levert i rett tid, med riktig kvalitet og innenfor budsjett, vil gi usikkerhet over lang tid, både i markedet og internt i NEs organisasjon.

Styret finner grunn til å nevne at NEs konkurranseutsatte tjenester og produkter har blitt en viktig del av samfunnets infrastruktur for informasjonsformidling. F.eks. har mer enn 200 kommuner nå basert sin informasjonsformidling (og sine servicetorg) på de løsninger som NE har utviklet og drifter til enhver tid. Totalt ble mer enn 500.000 informasjonsprodukter formidlet på denne måten i 2008. En eventuell forringelse av denne infrastrukturen vil kunne gi store negative ringvirkninger for informasjonsformidlingen.

Alternativet ”NE som eneste formidler – dagens oppgavefordeling” synes å forutsette at dagens løsning kan videreføres. Slik styret ser det, vil imidlertid bl.a. enerettsforbudet i offentlighetsloven forhindre en slik videreføring.

Et særlig spørsmål ifm. dette alternativet synes å være er om dagens oppgavefordeling likevel kan videreføres dersom Statens kartverk utøver såkalt ”kvasi-egenregi” over NE. Slik ”kvasi-egenregi” er satt frem som et mulig alternativ av Statens kartverk. Styret vil generelt bemerke at ”kvasi-egenregi” reiser en rekke vanskelige og uavklarte spørsmål som styret i denne forbindelse ikke finner å kunne gå nærmere inn på.

For å kunne ta i bruk ”kvasi-egenregi” må NE deles, da de oppgaver som utføres for Statens kartverk må skilles fra selskapets øvrige oppgaver. Konsekvenser av en evt. deling av selskapet er kommentert ovenfor under alternativet ”Tinglysingsmyndigheten som formidler”.

Styret viser for øvrig til de innspill NE har gitt 3. april 2009 til utredningen iht. forespørsel fra Justisdepartementet.

Styret mener at dette alternativet:

- Virker kompliserende og bringer nye usikkerhetsmomenter til en situasjon der det i stedet bør etterstrebtes forenkling og tydelig rolleavklaring.
- Reiser en rekke spørsmål knyttet til en korrekt etterlevelse av offentlighetslovens enerettsforbud og regelverket om offentlige anskaffelser.

- Reiser flere spørsmål i forhold til aksjelovens ufravelige regler om plassering av ansvar og myndighet i de respektive styringsorganer i et AS. Slik styret i NE har forstått forslaget om "kvasi-egenregi", er gyldigheten av en slik konstruksjon betinget av at Statens kartverk må ha styring med NEs strategi, priser, ansettelse og evt. andre forhold som i følge aksjeloven tilligger ansvarsområdet til selskapets styre eller administrasjon.
- Innebærer stor risiko for at det kompetansemiljøet man ønsker å ivareta går i oppløsning, med tilhørende økt risiko for en ustabil tinglysning.

Oslo 16. april 2009

Styret i Norsk Eiendomsinformasjon as