



## OSLO TINGRETT

### DOM

---

**Avsagt:** 16.05.2013 i Oslo tingrett,  
**Saksnr.:** 12-149492TVI-OTIR/03  
**Dommer:** Tingrettsdommer Arne Lyng  
**Saken gjelder:** gyldighet av vedtak om fastsettelse av årlig fast pris for oppdatering

---

Norsk Eiendomsinformasjon AS Advokat Henning Harborg

**mot**

Staten v/Miljøverndepartementet Advokat Ole Kristian Rigland

---

## DOM

### Framstilling av saken

Retten besluttet 25. januar 2013 å dele forhandlingene, jf. tvisteloven § 16-1 slik at det først skulle forhandles, og avsies dom, om gyldigheten av Miljøverndepartementets og Statens kartverks (heretter omtalt som Kartverket) enkeltvedtak (sakens del I). I vedtakene fastsatte staten prisen Norsk Eiendomsinformasjon (heretter omtalt som NE) skal betale for Kartverkets oppdatering av avgiversystemet EienDomsRegisteret (heretter omtalt som EDR). Dersom NE fikk medhold i sin påstand om ugyldighet skulle det i en senere hovedforhandling forhandles om og deretter avsies dom, om fastsettelsen av prisen.

I sakens del I ble dom avsagt 7. mars 2013. I dommen konkluderte retten med at prisen for oppdatering av EDR ikke kunne fastsettes ved enkeltvedtak. Retten konkluderte derfor med at Miljøverndepartementets vedtak for 2011 og Kartverkets vedtak for 2012 er ugyldige. Staten har anket dommen.

Staten har fremmet et subsidiært motkrav med krav om fastsettelsen av vederlaget. Hovedforhandlingen om statens motkrav ble avholdt 18. og 19. april 2013.

I tingrettens dom i sakens del I er det gitt en fremstilling av NE og Kartverket, herunder samarbeidet forut for vedtakelsen av tinglysningsforskriften § 21 med videre som ikke gjentas her.

### Statens påstandsgrunnlag

Følgende skal legges til grunn ved prisfastsettelsen:

- Likebehandling
- Prisen skal ligge innenfor pristaket i offentleglova
- Avsavsrenter fra 1. februar 2011

Staten kan ikke forskjellsbehandle NE og andre kommersielle aktører. Dersom det ikke kan påvises et marked, skal retten fastsette rimelig pris.

I forhandlingene mellom NE og Kartverket forutsatte partene likebehandling av NE og andre kommersielle aktører. NEs særstilling skulle ikke gi utslag i den prisen de skulle betale.

Når NE formidler data uten avtale, må NE akseptere en pris etter Kartverkets standardavtale om formidling av basisprodukter.

NE betaler ikke bare for tilgang til rådata, men også for tilgang til sammenstilte rådata.

At pristaket i offentleglova skulle gjelde, var en klar forutsetning mellom NE og Kartverket forut for vedtakelsen av tinglysningsforskriften § 21 og under forhandlingene om pris.

NE legger offentleglova § 8 til grunn ved fastsettelsen av prisen på egne produkter.

Stortinget har vedtatt at Kartverkets virksomhet delvis skal finansieres ved salg av eiendomsinformasjon. Inntektene fra tinglysningsgebyr er en del av skatte- og avgiftsopplegget, og skal ikke hensyntas ved fastsettelsen av prisen NE skal betale. Overføringer til Kartverket over statsbudsjettet skal heller ikke hensyntas ved prisfastsettelsen. Dette er ikke inntekt ved beregning av pristaket etter offentleglova.

Prisfastsettelsen må ta utgangspunkt i Kartverkets budsjetterte kostnader. Innenfor pristaket i offentleglova kan det kreves en andel av Kartverkets samlede utgifter til tinglysning og matrikkel.

Staten har gjennom en årrekke foretatt betydelige investeringer i tinglysning og matrikkel. Ved beregningen av prisen skal staten ha en rimelig avkastning på investeringer. Investeringer til Regina, Edok, skanning, API og matrikkelsystemet kan hensyntas ved beregning av avkastningen. Økonomisjefen har i retten forklart hvorfor investeringene ikke er aktivert i regnskapet. NE har ikke hatt innvendinger mot det beregnede beløpet, bare metoden.

Etter det fremforhandlede avtaleutkastet skulle NE betale månedlig til Kartverket, første gang 1. februar 2011. NE skal betale avsavnsrente fra dette tidspunktet. Partene er enige om at 5 prosent legges til grunn dersom staten har krav på avsavnsrente.

Statens krav er rimelig.

Dersom NE får medhold og tilkjennes saksomkostninger, er saksomkostningskravet for høyt

Statens påstand:

1. Norsk Eiendomsinformasjon AS dømmes til å betale et beløp oppad begrenset til 75 000 000 kroner (eks. mva.) med tillegg av avsavnsrente fastsatt etter rettens skjønn til Statens kartverk for bruk av grunnbok- og matrikkelinformasjon i 2011.
2. Norsk Eiendomsinformasjon AS dømmes til å betale et beløp oppad begrenset til 75 000 000 kroner (eks. mva.) med tillegg av avsavnsrente fastsatt etter rettens skjønn til Statens kartverk for bruk av grunnbok- og matrikkelinformasjon i 2012.
3. Staten tilkjennes saksomkostnader for tingretten.

### NEs påstandsgrunnlag

Vederlaget skulle fastsettes etter forhandlinger. Når Kartverket og NE ikke klarte å bli enige, må vederlaget fastsettes av retten. Fastsettelsen blir skjønnsmessig. Grunnlaget for prisfastsettelsen er Kartverkets kostnader til frembringelse av rådata som grunnlag for oppdatering av EDR. Vederlaget må være rimelig.

Kartverkets standardavtale for basisprodukter får ikke anvendelse. Den er ikke vedtatt mellom Kartverket og NE, og det er ingen henvisninger til den i dokumentene som etablerte overgangsordningen. Bruk av standardavtalen innebærer en ensidig vederlagsfastsettelse. Standardavtalen gjelder ikke rådata, men helt andre produkter.

Det er meningsløst å snakke om ikke-diskriminering. NE kan ikke sammenlignes med de fem forhandlerne som har akseptert standardavtalen. Poenget med overgangsordningen var at NE skulle beholde sin særstilling i en begrenset periode. NEs situasjon i denne perioden er kun sammenlignbar med Kartverkets, bare disse to har tilgang til rådata fra matrikkel og grunnbok.

Tinglysningsforskriften § 21 kan ikke forstås slik at den gir Kartverket krav på å få dekket en andel av samlede utgifter til tinglysning gjennom vederlaget NE skal betale. Bestemmelsens ordlyd kan ikke forstås slik. Det er heller ikke holdepunkter i bestemmelsens forarbeider som taler for en slik tolkning.

Offentlighetsloven etablerer et pristak, men gir ingen betalingshjemmel.

Vederlagsfastsettelsen må ta utgangspunkt i at overgangsordningen er en videreføring av den tidligere ordningen. Retten må ved fastsettelsen ta hensyn til:

- Verdien av de tjenester man tidligere byttet med tilgangen til rådata,
- At NE ikke lenger har enerett. Kartverket tilbyr produkter i konkurranse med NE, noe som har medført en prisreduksjon på EDR-baserte produkter med ca. 18 000 000 kroner årlig,
- At Kartverkets marginalkostnader til oppdatering av EDR er svært små.

Dersom retten kommer til at vederlaget skal fastsettes ut fra betalingstaket i offentleglova, kan vederlaget uansett ikke settes høyere enn det NE har betalt.

De generelle kostnadene ved tinglysning er allerede betalt av brukerne gjennom tinglysningsgebyrene.

Dersom retten kommer til at man skal se bort fra tinglysningsgebyrene, må Kartverkets inntekter over statsbudsjettet trekkes fra, slik Kartverket gjorde i sitt vedtak for 2011.

Det er kun de faktiske kostnadene til innsamling, produksjon og formidling som kan kreves dekket. Faktiske kostnader er noe annet enn samlede kostnader. Faktiske kostnader er et regnskapsmessig begrep som stiller strenge relevanskrav. Utviklingskostnader er en utvidelse av begrepet slik det er brukt i direktivet. Regjeringen går i kongelig resolusjon av 17. oktober 2008 nr. 1119 (heretter kalt iverksettelsesresolusjonen) for langt i forhold til rettskildene. Den fremlagte dokumentasjonen er utilstrekkelig, slik at NE ikke har hatt reell mulighet til å prøve om NE er belastet relevante kostnader.

Avkastningen er beregnet ut fra investeringer som ikke er aktivert i Kartverkets regnskap. De såkalte investeringene stammer fra barteravtalen med NE og er kostnadsført der. De er derfor allerede belastet brukerne.

Det kan ikke kreves avsavnsrente fra et tidspunkt forut for forhandlingsstart. Rentesatsen på 5 prosent bestrides ikke.

Statens krav er urimelig. Staten krever et beløp NE ikke kan bære.

Dersom staten får tilkjent et beløp må retten ved vurderingen av om NE skal idømmes saksomkostninger hensynta at NE har hatt nødvendige saksomkostninger for å komme til sakens del II.

#### NEs påstand

1. Norsk Eiendomsinformasjon AS frifinnes for statens krav om betaling av ytterligere vederlag for oppdatering av EDR for 2011 og 2012.
2. Staten ved Miljøverndepartementet betaler 31 250 000 kroner (inkl. mva.) til Norsk Eiendomsinformasjon AS med tillegg av en avsavnsrente fastsatt etter rettens skjønn fra 15. desember 2011 og frem til tilbakebetaling skjer.
3. Norsk Eiendomsinformasjon tilkjennes saksomkostnader.

#### Rettens vurdering

##### Prisfastsettelsen:

I dommen i sakens del I la tingretten til grunn at tinglysningsforskriften § 21 er "en formalisering av en enighet mellom Kartverket og NE om videreføring av tidligere samarbeid." Det tidligere samarbeidet var en barteravtale (byttehandel). NE betalte ikke for Kartverkets oppdatering av EDR. NEs motytelse var utvikling av datasystemer for tinglysning. At NE med virkning fra 1. desember 2011 skulle betale for Kartverkets oppdatering av EDR, var således nytt. Bakgrunnen for dette er det redegjort for i dommen.

NE er et heleid statlig aksjeselskap eid av Nærings- og handelsdepartementet. Kartverket er en statlig forvaltningsbedrift under Miljøverndepartementet. NE og Kartverket

forhandlet om prisen fra desember 2010 og til slutten av november 2011, uten at de ble enige om prisen NE skulle betale for oppdatering av EDR. Etter rettens mening var de imidlertid helt fra forhandlingene startet enige om noen prinsipper for beregning av prisen.

I brev av 2. desember 2010 fra NE til Kartverket påpekes viktigheten av at NE og Kartverket "så fort som mulig får en avtale om tilgang til rådata til EDR". I brevet vedlegges avtaleutkast. Det fremgår av det vedlagte utkastet at avtalen skulle erstatte tidligere formidlingsavtaler med Justisdepartementet om grunnboken og Kartverket om matrikkelen. Punkt 5 regulerer pris, og det fremgår at "Prisen skal ligge innenfor offentlighetslovens krav til prisfastsettelse." Som vedlegg til brevet fulgte også et notat utarbeidet av NE vedrørende utkast til tinglysningsforskriften § 21. Til prisen uttales det at "Ordlyden forutsetter prisen til en fastpris. Videre vil prisfastsettelsen måtte følge offentlighetsloven § 8". I Miljøverndepartementets merknader av 22. desember 2010 til blant annet tinglysningsforskriften § 21 fremgår det at prisen skal være en fastpris og at prisfastsettelsen vil "måtte følge offentlighetslova § 8". Retten leger på denne bakgrunn til grunn at NE og Miljøverndepartementet i desember 2010 la til grunn at prisfastsettelsen måtte følge offentleglova § 8.

Dette holdt NE, Kartverket og Miljøverndepartementet fast ved under forhandlingene i 2011. I brev fra NE til Miljøverndepartementet av 24. mai 2011 påpekte NE at "partene ikke står fritt til å fremforhandle priser for oppdatering av EDR for 2011:". I første kulepunkt under den siterte setningen fremgår det at "Prisfastsettelsen skal følge ufravikelige regler i offentlighetsloven § 8..." I brev fra NE til Kartverket av 24. november 2011 etterlyste NE dokumentasjon for Kartverkets relevante kostnader med henvisning til offentlighetsloven § 8 femte ledd. Det vises videre i brevet til at det av merknadene til tinglysningsforskriften § 21 fremgår at "prisfastsettelsen skal følge offentlighetsloven § 8". Den 24. november 2012 fattet Kartverket enkeltvedtak om prisen.

Retten legger på denne bakgrunn til grunn at NE, Kartverket og Miljøverndepartementet fra desember 2010 og frem til det første enkeltvedtaket ble fattet i november 2011, det vil si under hele perioden de forhandlet om prisen, la til grunn at prisfastsettelsen skulle følge offentleglova § 8. De har således vært enige om dette hele tiden. Offentleglova § 8 gir ikke hjemmel for å kreve betaling for oppdatering av EDR. At NE skal betale for dette er partene enige om, og denne enigheten er formalisert i tinglysningsforskriften § 21. Det følger imidlertid av partenes enighet at retten ved prisfastsettelsen skal følge offentleglova § 8, det vil si at kostnader og avkastning på investeringer kan medregnes dersom disse ligger innenfor rammene i offentleglova § 8.

Selv om Kartverket og NE var enige om at prisfastsettelsen skulle følge offentleglova § 8 var de uenige om hvilken pris en slik fastsettelse gir. Dette illustreres av at det under forhandlingene har vært stor avstand mellom NEs og Kartverkets tilbud. I avtaleutkastet som var vedlagt NEs brev til Kartverket av 2. desember 2010 skulle prisen for 2011 være

15 000 000 kroner. I følge avdelingsdirektør Leonthins forklaring krevde Kartverket opprinnelig 84 500 000 kroner. Det fremgår av saksdokumentene at NE økte sitt tilbud og Kartverket reduserte sitt krav. I juni 2011 hadde Truls Ingebrigtsen, som den gang var direktør i NE, og Turid Ellingsen, divisjonsdirektør i Kartverket, fremforhandlet et avtaleutkast hvor prisen for 2011 var satt til 55 000 000 kroner. Utkastet ble ikke godkjent av NEs styre. I november 2011 var Kartverket villig til å akseptere 45 000 000. Et beløp NE var villig til å betale på visse vilkår. Retten viser til NEs brev av 24. november 2011.

NE hevdet under forhandlingene at Kartverket bare kunne ta med kostnadene til oppdatering av EDR ved prisfastsettelsen. Retten viser til NEs brev til Miljøverndepartementet av 24. mai 2011 hvor det blant annet står at "NE hverken kan eller vil derfor betale fakturaer fra Kartverket som er begrunnet i annet enn relevante kostnader for de rådata som Kartverket leverer til EDR..." I NEs notat vedlagt brevet står det at: "Prisen skal fastsettes ut fra [offentleglovas] bestemmelser, dvs. kostnader for å frembringe rådata som grunnlag for oppdatering av EDR. Vi skal bare forholde oss til [Kartverkets] relevante kostnader frem til i verdikjeden der vi kjøper data..." NE anførte i notatet at de ikke skal betale for Kartverkets produktutvikling. Kartverket hevdet under forhandlingene at det ved prisfastsettelsen skal gis dekning for en andel av Kartverkets samlede utgifter til tinglysning og matrikkel.

Når NE og Kartverket var enige om at prisfastsettelsen skulle følge offentliglova § 8, men uenige om hva dette innebærer, må retten ved fastsettelsen av prisen tolke lovbestemmelsen. Bestemmelsen gir ingen anvisning på hvilke kostnader som kan tas med ved vederlagsfastsettelse etter loven. Bestemmelses overskrift fastsetter at hovedregelen er at utskrifter skal være gratis, og det følger av første ledd at det bare kan kreves betaling etter loven der dette har hjemmel i forskrift gitt etter andre eller tredje ledd. Det følger av offentligloven § 8 tredje ledd at:

"Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. 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."

Det samme følger av offentligforskrifta § 4 femte ledd, som er gitt med hjemmel i offentliglova § 8 tredje ledd:

"Det kan krevjast betaling for geodata (kart mv.) og eigedomsinformasjon. Betalingssatsane skal vere slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon. Organ som har utarbeiding og utlevering av geodata eller eigedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd, kan likevel krevje betaling for informasjon etter fyrste punktum etter slik betalingssats at inntektene tilsvarar dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane."

I veiledning fra Justisdepartementet (G-2009-419) uttales følgende om offentligforskrifta § 4 femte ledd:

"Vidare kan det etter § 4 femte ledd krevjast betaling for geodata (kart mv.) og eigedomsinformasjon. § 4 femte ledd fyrste punktum seier at det generelt er høve til å krevje betaling for slik informasjon. Etter § 4 femte ledd andre punktum skal betalingsattsane i utgangspunktet bli fastsette slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen. Dette er fastsett med tanke på kommunar og andre aktørar som har utlevering av slik informasjon som ein liten del av si verksemd. Betalingsattsane kan setjast slik at betalinga finansierer det som er naudsynt for å oppretthalde og utvikle kart- og eigedemonsinformasjonstenestene, men dei kan ikkje vere så høge at det aktuelle organet får ei fortенeste. Etter § 4 femte ledd tredje punktum kan organ som har utarbeiding og utlevering av geodata eller eigedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd, likevel krevje betaling for geodata (kart mv.) og eigedomsinformasjon etter slik betalingsatts at inntektene tilsvarar dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane. Her er det såleis opna for å ta ei avkastning av informasjonsutleveringa. Aktørar som vil falle innanfor denne føresegna er fyrst og fremst Norsk Eigedomsinformasjon AS, Statens kartverk og Norsk Polarinstitut, samt andre aktørar som driv med tilsvarande tenester som desse."

Retningslinjer for hvilke kostnader som kan inngå i beregningen av prisen, og hva som er rimelig avkastning på investeringer, er gitt i iverksettelsesresolusjonen. I iverksettelsesresolusjonen (merknadene til offentligforskrifta § 4) står det at:

"I høve til avgrensingane av høvet til å ta betaling i fjerde, femte og sjette ledd reiser det seg ei rekkje spørsmål om til dømes kva kostnader som kan inngå i beregninga og kva som er ei rimeleg avkastning i dei høvene der det er tillett å berekne inn ei avkastning. Reglane i forskrifta gjennomfører EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5 k (direktiv 2003/98/EF), og er meint å ha same innhald som reglane om betaling i direktivet. Forståinga av direktivet artikkel 6 om betaling reiser fleire tolkingsspørsmål, og departementet gir i det følgjande sitt syn på nokre av desse tolkingsspørsmåla.

Slik departementet forstår direktivet vil eit hovudsynspunkt ved praktiseringa av reglane vere at reglane om betaling skal hindre at ei monopolstilling skal kunne utnyttast til å krevje ei urimeleg høg avkastning.

Når det gjeld kostnadssida går departementet ut frå at ikkje berre reine kostnader til innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling kan takast med i beregninga, men også utviklingskostnader, medrekna kostnader til å utvikle nye produkt og til å utvikle nye formidlingstenester. For verksemder som utelukkande driv informasjonsutlevering vil såleis alle produksjonskostnadene danne grunnlag for beregninga. Der verksemda også driv med annan produksjon, vil alle kostnader som står i samanheng med informasjonsutleveringa, og ei høveleg del av verksemda sine generelle kostnader som ikkje kan tilskrivast særskilde delar av verksemda, inngå i beregninga."

Det fremgår av iverksettelsesresolusjonen at offentligforskrifta § 4 skal ha samme innhold som gjenbruksdirektivet. Gjenbruksdirektivet artikkel 6 om avgiftsprinsipper, lyder i norsk oversettelse slik:

"Dersom det kreves en avgift, skal den samlede inntekten fra utlevering og tillatelse til viderebruk av dokumenter ikke overskride kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling samt en rimelig avkastning av investeringene. Avgiftene bør



være kostnadsbaserte innenfor den relevante regnskapsperioden og beregnes i samsvar med de regnskapsprinsipper som gjelder for de berørte offentlige myndigheter. "

I fortalen til gjenbruksdirektivet (punkt 14) utales følgende om avgiftsfastsettelsen:

"Dersom det kreves avgifter, bør den samlede inntekten ikke overskride de samlede kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumenter, samt en rimelig avkastning av investeringene, samtidig som det tas hensyn til eventuelle krav om at vedkommende offentlige myndighet skal være selvfinansierende. Produksjon omfatter det å skape og å sette sammen, og formidling kan også omfatte brukerstøtte. Kostnadsdekning og en rimelig avkastning av investeringene i samsvar med vedkommende offentlige myndighets gjeldende regnskapsprinsipper og relevante metode for kostnadsberegning, utgjør en øvre grense for avgiftene ettersom for høye priser bør unngås. De øvre grensene for avgifter som fastsettes i dette direktiv, berører ikke medlemsstatenes eller offentlige myndigheters rett til å anvende lavere avgifter, eller ingen avgifter i det hele tatt, og medlemsstatene bør oppmuntre offentlige myndigheter til å gjøre dokumenter tilgjengelige mot avgifter som ikke overskrider marginalkostnadene for å gjengi og formidle dokumentene.."

Retten legger til grunn at iverksettelsesresolusjonen er i overenstemmelse med offentligforskrifta § 4, som er gitt med hjemmel i offentliglova § 8.

Iverksettelsesresolusjonen er ikke i strid med gjenbruksdirektivet. Det er ikke i strid med direktivet å ta med kostnader som står i sammenheng med informasjonsutleveringen, og en rimelig del av Kartverkets generelle kostnader som ikke kan tilskrives særskilte deler av Kartverkets virksomhet.

Retten mener at det følger av offentligforskrifta § 4 at statsoppdraget bare skal trekkes fra dersom statsoppdraget sammen med Kartverkets øvrige inntekter overstiger Kartverkets utgifter, slik at Kartverket får en fortjeneste. Det fremgår av Prop. 1 S (2010-2011) og Prop. 1 S (2011-2012) kapittel 2465 Statens kartverk post 24 Driftsresultat at Kartverkets driftsresultat for 2011 og 2012 er forutsatt å gå i null.

Retten finner det åpenbart at tinglysningsgebyrene ikke kan medregnes som inntekt for Kartverket ved fastsettelsen av prisen. Dette er en avgift som ikke går inn i Kartverkets regnskaper. Retten viser til Prop. 1 S (2010-2011) og Prop. 1 S (2011-2012) kapittel 2465 Statens kartverk post 24. Dersom disse gebyrene skulle medregnes ved beregning av prisen ville prisen vært null kroner, siden innbetalingene overstiger taket i offentliglova § 8. NE har aldri hevdet at de ikke skal betale for oppdatering av EDR.

Miljøverndepartementet har redegjort for hvilke kostnader de har medregnet ved prisfastsettelsen på side 7 i vedtaket. Departementet skiller mellom budsjetterte kostnader som "klart står i sammenheng med utlevering av informasjon til NE" og "generelle kostnader i forhold til informasjonsformidlingen". I den første gruppen faller budsjetterte kostnadene til Formidlingstjenesten (drifter og videreutvikler Kartverkets nettbaserte

tjenester i formidlingen av data), styrking av IT tjenesten og nytt CRM (system for kundehåndtering). Kostnadene (7 500 000 kroner) er tatt med i sin helhet. I den andre gruppen er budsjetterte kostnader til "drift tinglysning på kr. 195.428.000,-, drift/forvaltning/utvikling Regina på kr. 20.800.000,-, utvikling pilot eTinglysning på kr. 8.200.000,- og drift matrikkel på kr. 52.500.000." Dette er de samme kostnadene som Kartverket medregnet i sitt vedtak for 2011, det vil si Kartverkets samlede budsjetterte kostnader for tinglysning og matrikkel. Retten viser til vedtakets side 6. Tallene for 2012 fremgår av Kartverkets vedtak av 11. desember 2012 (side 2 følgende). Det er kun mindre endringer i forhold til tallene for 2011.

Det ble videre (vedtakets side 8 og 9) medregnet avkastning av investeringer ved å ta utgangspunkt i de investeringer som var foretatt i programvare for tinglysning og matrikkel. For matrikkelen ble de samlede investeringene verdsatt til 144 943 275 i form av arbeid nedlagt i utvikling og forvaltning i årene 2006 til 2010. For tinglysningssystemet ble investeringene i programvare Regin@ borett/fast eiendom, eTinglysning, API og skanning verdsatt til 223 773 500 kroner i form av internt og eksternt utført arbeid til utvikling og forvaltning i årene 2005 til 2010. Samlede kostnader ved utvikling og forvaltning av fagsystemene ble ansett som Kartverkets investeringer og var ved utgangen av 2011 på 368 716 775 for tinglysning og matrikkel. Med utgangspunkt i en kalkulasjonsrente på 6 prosent ble det beregnet en avkastning på 8 696 596 på matrikkelsystemet og 13 426 410 kroner på tinglysningssystemet (til sammen 22 123 006 kroner). Retten viser til vedtakets side 7 følgende.

Grunnen til at Kartverket og Miljøverndepartementet i sine vedtak for året 2011 kom frem til forskjellig pris, var at departementet har tolket offentligforskrifta § 4 femte ledd annerledes enn Kartverket. Kartverket har ved sin beregning tatt utgangspunkt i at kostnadene og avkastningen i utgangspunktet skal medregnes fullt ut, men at det skal gjøres fradrag for Kartverkets bevilgninger over statsbudsjettet til tinglysning og matrikkel (statsoppdraget). Miljøverndepartementet har ikke gjort fradrag for statsoppdraget, men har kun tatt med en "høvleg" (jf. iverksettelsesresolusjonen) del av kostnadene og avkastningen på investeringene (20 prosent av kostnadene/avkastningen til tinglysningssystemet og 10 prosent av kostnadene/avkastningen som knytter seg til matrikkelsystemet). De samme prosentsatsene benyttet Kartverket i vedtaket for 2012.

I avtaleutkastet vedlagt NEs brev til Kartverket av 2. desember 2010, har NE definert rådata til "enkeltopplysninger som er eller blir registrert på den enkelte grunneiendom eller matrikkel i Grunnboken eller Matrikkelen." Retten kan ikke se at det følger av hverken offentliglova § 8, offentligforskrifta § 4, iverksettelsesresolusjonen eller gjenbruksdirektivet at kun kostnadene til frembringelse av rådata til oppdatering av EDR kan medregnes ved prisfastsettelsen. Etter offentliglova kan alle formidlingsrelevante kostnader tas med ved beregning av prisen NE skal betale. Etter rettens mening er en rimelig del av alle driftskostnader (lønn, husleie, utstyr) knyttet til tinglysning og matrikkel

formidlingsrelevante kostnader i som kan tas med i prisfastsettelsen. Det samme gjelder en rimelig del av kostnader til drift, forvaltning og utvikling av Regina. Tinglyste dokumenter registreres i Regina. Regina eies av staten og driftes og utvikles av NE. Kartverket betaler NE for drift og utvikling etter særskilt avtale med NE. Også en rimelig del av kostnadene til utvikling av eTinglysning (pilotprosjekt for opprettelse, signering og innsending av elektroniske dokumenter til tinglysning hos Kartverket) kan tas med ved prisfastsettelsen. Dette er utviklingskostnader knyttet til tinglysningssystemet som kan medregnes, jf. iverksettelsesresolusjonen. I forhold til gjenbruksdirektivet viser retten til at det forutsetningsvis fremgår av fortalen at direktivet ikke stenger for at avgiftene overstiger marginalkostnadene, det vil si kostnadene til frembringelse av rådata som grunnlag for oppdatering av EDR.

At det ved prisfastsettelsen må benyttes budsjetterte kostnader, og ikke faktiske kostnader, følger av at den årlige fastprisen skulle fastsettes før Kartverkets årsregnskap foreligger. At det kan kreves en rimelig avkastning av investeringer fremgår direkte av ordlyden i offentliglova § 8 tredje ledd og offentligforskrifta § 4 femte ledd. Det fremgår også av fortalen til gjenbruksdirektivet. At investeringene er foretatt av NE, som del av den tidligere barteravtalen mellom NE og Kartverket, medfører ikke at investeringene ikke kan tas med ved beregningen av avkastningen. NE har fått betalt for dette av Kartverket gjennom Kartverkets ytelser etter samme avtale.

De samme kostnadene er tatt med i Kartverkets vedtak av 11. desember 2012, med unntak av kostnader til utvikling av eTinglysning, som det ikke er budsjettert utviklingskostnader for i 2012. Det er imidlertid budsjettert med kostnader til "prosjekt restrukturering grunnbok". Retten legger til grunn at også en rimelig andel av utviklingskostnadene til dette prosjektet kan tas med, slik at også Kartverkets beregning i vedtaket for 2012 er i tråd med prinsippene i offentliglova § 8, og prisen overskrider ikke pristaket.

På denne bakgrunn legger retten til grunn at Miljøverndepartementet ved prisfastsettelsen i vedtaket for 2011 og Kartverket i vedtaket for 2012, har fastsatt prisen i tråd med prinsippene i offentliglova § 8.

Som nevnt ovenfor, er det imidlertid ikke offentliglova § 8 som gir betalingshjemmel. Hjemmelen er partenes avtale og tinglysningsforskriften § 21 tredje ledd. Etter rettens mening er det ikke grunnlag for å innfortolke en begrensning i bestemmelsen i forhold til hvilke kostnader som kan medregnes. Etter rettens mening sier bestemmelsen ikke noe om dette. Det den fastsetter er at Kartverket skal videreføre den løpende oppdatering fra grunnbok til EDR, og at NE skal betale for dette. At NE skal betale for oppdatering kan ikke tolkes slik at de bare skal betale for frembringelsen av opplysningene (rådata) nødvendig for slik oppdatering.

Selv om prisfastsettelsen skal følge offentleglova § 8, og tinglysningforskriften § 21 ikke begrenser hvilke kostnader som kan tas med i beregningen, betyr dette ikke at prisen skal fastsettes til de beløpene Miljøverndepartementet fastsatte for 2011 og Kartverket for 2012. Det fremgår av Miljøverndepartementets vedtak for 2011 at fastsettelsen av prosentsatsene (20 prosent av kostnadene/avkastningen til tinglysningssystemet og 10 prosent av kostnadene/avkastningen som knytter seg til matrikkelsystemet) var skjønnsmessig. Etter offentleglova kan staten ikke forskjellsbehandle NE i forhold til andre kommersielle aktører. NE har imidlertid en særstilling. I Miljøverndepartementets forslag til endringer i tinglysningforskriften av 30. november 2010 skriver departementet om NEs rolle under overgangsordningen at NE fra 1. januar 2012 vil ha "oppgaver som andre leverandører i praksis ikke kan konkurrere om..." Departementet skriver videre at "Tilgangen til grunnboken via EDR gir Norsk eiendomsinformasjon as tilgang til en rekke funksjoner som andre ikke vil ha tilgang til via tinglysningmyndighetens programgrensesnitt." I overgangsperioden (årene 2011, 2012 og 2013) eksisterer det ikke et marked hvor andre leverandører konkurrer på linje med NE. Hensett til den særstilling NE har i overgangsperioden blir det ikke riktig å bruke Kartverkets standardavtale ved prissettingen. NE har under forhandlingene aldri akseptert at prisen skal fastsettes etter Kartverkets standardavtaler.

Retten legger til grunn at siden det ikke eksisterer et marked med flere konkurrerende kjøpere, og dermed ikke en markedspris, så skal retten fastsette en rimelig pris for 2011 og 2012. Dette prinsippet kommer til uttrykk i kjøpsloven § 45. Ved denne rimelighetsvurderingen er det naturlig å se hen til at både NE og Kartverket i november 2011 var villige til å akseptere 45 000 000 kroner (eks. mva.) som betaling for 2011. Kartverket fremsatte dette tilbudet i et møte 16. november 2011. I møtet deltok blant annet kartverkssjefen og styrelederen i NE. NE aksepterte denne prisen i brev av 24. november 2011 under forutsetning av at prisen ikke var ulovlig høy. Av brevet fremgår det at det var viktig for NE at "vederlagsfastsettelsen er i overenstemmelse med gjeldene lover og regler, herunder at det kan dokumenteres og etterprøves at vederlaget samsvarer med det NE etter loven plikter å betale." For å kunne etterprøve lovligheten, krevde NE at Kartverket dokumenterte kostnadene.

Retten har ovenfor konkludert med at både kostnadene Miljøverndepartementet og Kartverket tok med i vedtakene for 2011 og 2012, og avkastningen, er i tråd med offentleglova, offentlegforskrifta og gjenbruksdirektivet, og at prisfastsettelsen ikke overskrider pristaket. Tinglysningforskriften § 21 setter ikke grenser for hva som kan medregnes utover det som følger av disse. Kartverkets tilbud på 45 000 000 kroner var således overensstemmende med gjeldene lover og regler, og NEs forutsetning for å godta tilbudet oppfylt. Det var dermed en akseptabel pris for 2011 for både NE og Kartverket. Når det ikke er andre aktører i dette markedet, legger retten til grunn at det som er akseptabelt for de to eneste aktørene også må anses som en rimelig pris for 2011.

Det fremgår av Kartverkets vedtak av 11. desember 2012 at medregnede kostnader og beregnet avkastning skiller seg lite fra medregnede kostnader og beregnet avkastning for 2011. På denne bakgrunn mener retten at en pris på 45 000 000 (eks. mva.) er en rimelig pris også for 2012.

På denne bakgrunn finner retten at NE skal betale 45 000 000 kroner (eks. mva.) for 2011 og 45 000 000 kroner for 2012. NE innbetalte 45 000 000 (eks. mva.) den 14. desember 2011 for året 2011 med forbehold om tilbakebetaling av deler av beløpet. NE innbetalte ytterligere 10 000 000 kroner (eks. mva.) den 16. januar 2013. Det gjenstår da å betale 35 000 000 kroner (eks. mva.). Tillagt merverdiavgift skal NE betale 43 750 000 kroner.

Staten har nedlagt påstand om betaling til Kartverket. Kartverket er en forvaltningsbedrift, det vil si et forvaltningsorgan med særtrekk i forhold til økonomiske fullmakter. Kartverket er del av staten som juridisk person, har ikke selvstendig partsevne og er ikke part i saken. Siden det er Kartverket som skal ha pengene, legger retten til grunn at slutningen kan utformes slik at staten ved Kartverket tilkjennes det resterende pengebeløpet.

#### Avsavnsrente:

Som redegjort for ovenfor, og i dommen i sakens del I, forhandlet NE og Kartverket om prisen helt frem til slutten av november 2011. Avtaleutkastet som ble fremforhandlet i juni 2011 fastsatte månedlig betaling i 11 måneder, slik at første del skulle betales i februar 2011. Selv om NE og Kartverket forhandlet om denne avtalen så sent som i juni 2011, er det intet i avtaletekst eller e-poster sendt i tilknytning til denne som gir anvisning på at NE skulle betale noen kompensasjon for forsinket betaling i forhold til den i avtaleutkastet oppsatte månedsbetaling. Heller ikke i de videre forhandlingene frem til slutten av november 2011 synes kompensasjon for avsavn å ha vært et tema mellom Kartverket og NE.

Prisen for 2011 ble deretter fastsatt av Kartverket i enkeltvedtak som ble påklaget. Miljøverndepartementets vedtak i klagesaken har retten kjent ugyldig i dommen i sakens del I. Det samme gjelder Kartverkets vedtak for 2012.

Avsavnsrente er en godtgjørelse som bygger på erstatningsrettslige prinsipper. Når staten fastsetter prisen i ugyldige vedtak, og rettens prisfastsettelse er lavere enn vedtakenes, kan retten ikke se at staten har hatt noe erstatningsberettiget økonomisk tap. Manglende betaling fra NEs side, er ikke knyttet til mislighold av betalingsplikt. Det er da ikke grunnlag for å tilkjenne avsavnsrente. Rente etter forsinkelsesrenteloven har staten krav på regnet fra dommens forfallstidspunkt.

#### Saksomkostninger:

Som nevnt innledningsvis konkluderte retten i sakens del I med at Miljøverndepartementets vedtak for 2011 og Kartverkets vedtak for 2012 var ugyldige.

Ugyldighet innebærer at fremgangsmåten ved fastsettelsen av vederlaget er feil, men sier ikke noe om vederlagets størrelse. Retten la derfor i dommen i del I til grunn at det først etter dom i sakens del II er mulig å avgjøre om saken er vunnet eller tapt, jf. tvisteloven § 20-2, eller om sakskostnadsspørsmålet skal avgjøres etter reglene i tvisteloven § 20-3 eller § 20-4. På denne bakgrunn må avgjørelsen av krav om sakskostnader for både del I og del II avgjøres nå, jf. tvisteloven § 20-8 (3).

NE fikk i del I medhold i sin anførsel om ugyldighet. Sakens tyngdepunkt knytter seg imidlertid til vederlagets størrelse. Hadde staten fått medhold i sin anførsel om at vedtakene var gyldige, måtte NE betalt 49 951 000 kroner for 2011 og 61 448 000 for 2012. Statens påstand i del II er betaling oppad begrenset til 75 000 000 for 2011 og 75 000 000 kroner for 2012. NE har anført at de skal betale 15 000 000 kroner for 2011 og 15 000 000 kroner for 2012. NE dømmes til å betale 45 000 000 kroner for 2011 og 45 000 000 kroner for 2012.

På denne bakgrunn mener retten etter en samlet vurdering at ingen av partene har fått medhold fullt ut eller i det vesentlige, jf. tvisteloven § 20-2.

Hensett til at sakens tyngdepunkt knytter seg til hva NE skal betale, ikke det rettslige grunnlaget for prisfastsettelsen, legger retten til grunn at staten har fått medhold av betydning, jf. tvisteloven § 20-3. Retten viser til at staten har fått medhold i anførsel om at prisfastsettelsen skal følge offentliglova § 8, og hvilke kostnader og avkastning som skal inngå i en slik prisfastsettelse. Beløpet tilkjent for 2011 er ikke mye lavere enn det som ble fastsatt i Miljøverndepartementets vedtak, og beløpene for begge årene er langt høyere enn det som følger av NEs anførsler. Siden staten fastsatte prisen ved ugyldige enkeltvedtak, finner retten at NE hadde gode grunner for å få saken prøvd for retten. Det foreligger ikke tungtveiende grunner for å tilkjenne staten saksomkostninger.

## **DOMSSLUTNING**

1. Norsk Eiendomsinformasjon AS pålegges å betale 43 750 000 – førtitremillionersjuhundreogfemtitusen – kroner til staten ved Statens kartverk med tillegg av lovens forsinkelse fra forfall og til betaling skjer. Oppfyllelsesfristen er 2 – to – uker fra forkynning av denne dom.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke.

Retten hevet

Arne Lyng

Rettledning om ankeadgangen i sivile saker vedlegges.

## Rettledning om ankeadgangen i sivile saker

Reglene i tvisteloven kapitler 29 og 30 om anke til lagmannsretten og Høyesterett regulerer den adgangen partene har til å få avgjørelser overprøvd av høyere domstol. Tvisteloven har noe ulike regler for anke over dommer, anke over kjennelser og anke over beslutninger.

Ankefristen er én måned fra den dagen avgjørelsen ble forkynt eller meddelt, hvis ikke noe annet er uttrykkelig bestemt av retten.

Den som anker må betale behandlingsgebyr. Den domstolen som har avsagt avgjørelsen kan gi nærmere opplysning om størrelsen på gebyret og hvordan det skal betales.

### Anke til lagmannsretten over dom i tingretten

Lagmannsretten er ankeinstans for tingrettens avgjørelser. En dom fra tingretten kan ankes på grunn av feil i bedømmelsen av faktiske forhold, rettsanvendelsen, eller den saksbehandlingen som ligger til grunn for avgjørelsen.

Tvisteloven oppstiller visse begrensninger i ankeadgangen. Anke over dom i sak om formuesverdi tas ikke under behandling uten samtykke fra lagmannsretten hvis verdien av ankegenstanden er under 125 000 kroner. Ved vurderingen av om samtykke skal gis skal det blant annet tas hensyn til sakens karakter, partenes behov for overprøving, og om det synes å være svakheter ved den avgjørelsen som er anket eller ved behandlingen av saken.

I tillegg kan anke – uavhengig av verdien av ankegenstanden – nektes fremmet når lagmannsretten finner det klart at anken ikke vil føre fram. Slik nekting kan begrenses til enkelte krav eller enkelte ankegrunner.

Anke framsettes ved skriftlig ankeerklæring til den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Selvprosederende parter kan inngi anke muntlig ved personlig oppmøte i tingretten. Retten kan tillate at også prosessfullmektiger som ikke er advokater inngir muntlig anke.

I ankeerklæringen skal det særlig påpekes hva som bestrides i den avgjørelsen som ankes, og hva som i tilfelle er ny faktisk eller rettslig begrunnelse eller nye bevis.

Ankeerklæringen skal angi:

- ankeinstansen
- navn og adresse på parter, stedfortredere og prosessfullmektiger
- hvilken avgjørelse som ankes
- om anken gjelder hele avgjørelsen eller bare deler av den
- det krav ankesaken gjelder, og en påstand som angir det resultatet den ankende parten krever
- de feilene som gjøres gjeldende ved den avgjørelsen som ankes
- den faktiske og rettslige begrunnelse for at det foreligger feil
- de bevisene som vil bli ført
- grunnlaget for at retten kan behandle anken dersom det har vært tvil om det
- den ankende parts syn på den videre behandlingen av anken

Anke over dom avgjøres normalt ved dom etter muntlig forhandling i lagmannsretten. Ankebehandlingen skal konsentreres om de delene av tingrettens avgjørelse som er omtvistet og tvilsomme når saken står for lagmannsretten.



#### Anke til lagmannsretten over kjennelser og beslutninger i tingretten

Som hovedregel kan en *kjennelse* ankes på grunn av feil i bevisbedømmelsen, rettsanvendelsen eller saksbehandlingen. Men dersom kjennelsen gjelder en saksbehandlingsavgjørelse som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling, kan avgjørelsen for den skjønnsmessige avveiningen bare angripes på det grunnlaget at avgjørelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

En *beslutning* kan bare ankes på det grunnlaget at retten har bygd på en uriktig generell lovforståelse av hvilke avgjørelser retten kan treffe etter den anvendte bestemmelsen, eller på at avgjørelsen er åpenbart uforsvarlig eller urimelig.

Kravene til innholdet i ankeerklæringen er som hovedregel som for anke over dommer.

Etter at tingretten har avgjort saken ved dom, kan tingrettens avgjørelser over saksbehandlingen ikke ankes særskilt. I et slikt tilfelle kan dommen isteden ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen.

Anke over kjennelser og beslutninger settes fram for den tingretten som har avsagt avgjørelsen. Anke over kjennelser og beslutninger avgjøres normalt ved kjennelse etter ren skriftlig behandling i lagmannsretten.

#### Anke til Høyesterett

Høyesterett er ankeinstans for lagmannsrettens avgjørelser.

Anke til Høyesterett over *dommer* krever alltid samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg. Slikt samtykke skal bare gis når anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende saken, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken behandlet av Høyesterett. – Anke over dommer avgjøres normalt etter muntlig forhandling.

Høyesteretts ankeutvalg kan nekte å ta til behandling anker over *kjennelser og beslutninger* dersom de ikke reiser spørsmål av betydning utenfor den foreliggende saken, og heller ikke andre hensyn taler for at anken bør prøves, eller den i det vesentlige reiser omfattende bevisspørsmål.

Når en anke over kjennelser og beslutninger i tingretten er avgjort ved kjennelse i lagmannsretten, kan avgjørelsen som hovedregel ikke ankes videre til Høyesterett.

Anke over lagmannsrettens kjennelse og beslutninger avgjøres normalt etter skriftlig behandling i Høyesteretts ankeutvalg.