

## STEVNING

Til

Oslo tingrett

Sak nr.

17. september 2012

Vår referanse 5981165/1

**Saksøker** Norsk Eiendomsinformasjon AS  
Postboks 2923 Solli  
0230 Oslo

Prosessfullmektig: Advokat Siri Teigum  
Advokatfirmaet Thommessen AS  
Postboks 1484 Vika  
0116 Oslo

**Saksøkt** Staten v/ Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

Prosessfullmektig:

**Saken gjelder:** Gyldigheten av vedtak om fastsettelse av årlig fast pris for oppdatering av EDR etter tinglysningsforskriften § 21

\* \* \*

## **1 INNLEDNING – TVISTEGJENSTANDEN**

Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE) distribuerer informasjon fra grunnboken og matrikkelen gjennom sitt avgiversystem EDR. For tilgangen til rådata fra grunnboken og matrikkelen kan Statens kartverk (Kartverket) etter tinglysningsforskriften § 21 kreve en årlig fast pris. Ved vedtak av 29.11.2011 besluttet Kartverket at NE skulle betale kr 49 951 000,- eks. mva. for 2011. Etter klage fra NE opprettholdt Miljøverndepartementet (departementet) ved vedtak av 19.7.2012 Kartverkets vedtak. Det er MDs vedtak i klagesaken som er tvistegjenstand. Selv om departementet nøyde seg med å opprettholde Kartverkets vedtak, uttalte departementet at det kunne ha vært krevet over kr 61 millioner for oppdateringen av EDR. NEs oppfatning er at det riktige vederlaget ligger i størrelsesorden kr 10 millioner.

NE vil nedlegge påstand om at vedtaket er ugyldig, og vil fremme to påstandsgrunnlag til støtte for dette. Det vil prinsipalt bli anført at Kartverket ikke har kompetanse til å fastsette vederlaget ved enkeltvedtak. Subsidiært vil det bli anført at MD anvendte tinglysningsforskriften (og ev. matrikkelforskriften) feil ved fastsettelsen av vederlaget. Det vil i tillegg bli krevet dekning av sakskostnader.

## **2 SAKENS BAKGRUNN OG FAKTUM**

### **2.1 Kort presentasjon av Norske Eiendomsinformasjon**

Norsk Eiendomsinformasjon er et heleid statlig aksjeselskap under Nærings- og handelsdepartementet. Selskapet er lokalisert med hovedkontor i Oslo og avdelinger i Bergen og Hønefoss. NE er et IKT-selskap hvor flertallet av selskapets 70 ansatte arbeider innen forvaltning, drift og utvikling av egne og kunders IKT-systemer. Selskapet leverer tjenester, systemer og produkter med basis i eiendoms- og kartinformasjon. Gjennom eiendomsinformasjonssystemet EDR og handelssystemet Infoland leverer NE verdiøkte eiendoms- og kartdata blant annet fra kommuner, boligbyggelag, energiverk og Kartverket. Informasjon fra grunnboka og matrikkelen er sentrale elementer i selskapets løsninger. I tillegg til NEs forhandlere er de viktigste kundene banker, eiendomsmeglere, takstmenn, firmaer innen bygg og anlegg samt arkitekter.

NE hadde i mange år en avtale med Justisdepartementet om at NE skulle drifte og videreutvikle den elektroniske grunnboken i Norge.

Bilag 1: Avtale mellom Justisdepartementet og NE om drift, utvikling, utnyttelse og rettigheter til grunnboken og Elektronisk grunnbok”, datert 25. november 1999.

NE bekostet etter avtalen selv driften og utviklingen av den elektroniske grunnboken. Som motytelse hadde NE etter avtalen enerett til å avgi informasjon fra grunnboken til det profesjonelle markedet. I avtaleperioden utviklet NE et system for levering av eiendomsinformasjon tilpasset det profesjonelle markedets behov. Dette systemet kalles EDR. Det fremgår bl.a. av avtalen med Justisdepartementet at NE er eier av EDR.

### **2.2 Avviklingen av regimet der NE hadde enerett**

Offentleglova § 6 første ledd forbyr bl.a. avtaler om enerett til offentlig informasjon. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 10 og 11 i EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (“viderebruksdirektivet”), som er gjort til del av EØS-avtalen gjennom vedlegg XI nr. 5k. Viderebruksdirektivet har som formål å legge til rette for enklere tilgang til informasjon fra offentlig sektor slik at det kan gi økt verdiskapning gjennom utvikling av nye private tjenester basert på offentlig

informasjon. For å nå det formålet inneholder direktivet i artikkel 11 et forbud mot enerettsavtaler og i artikkel 6 regler om et øvre tak på prising av offentlig informasjonen. Pristaket er forsøkt ivaretatt gjennom § 8 i offentleglova. Hovedregelen er at tilgang bør være vederlagsfri, jf. offentleglova § 8 første ledd.

På bakgrunn av viderebruksdirektivet ble det i 2007 nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede den fremtidige organiseringen av tinglysingen i Norge, derunder NEs rolle. Gruppen anbefalte bl.a. at NE ikke lenger skulle ha ansvaret for drift og forvaltning av registreringssystemet og heller ikke skulle ha enerett til å formidle grunnboksinformasjon. I stedet skulle det etableres en modell med åpen formidling av grunnboksinformasjon i regi av Kartverket. For å få til dette skulle det utvikles et avgivergrensesnitt som gir rom for at ulike profesjonelle aktører kan formidle informasjon fra grunnboken. Man skulle utvikle et avgivergrensesnitt som kan tilgjengeliggjøre rådata for videre utvikling av private aktører. Det var videre forutsatt at NE kunne fortsette sin virksomhet som en av flere tilbydere av slike tjenester i konkurranse.

## Bilag 2: Fremtidig organisering av tinglysningen, utredning overlevert 27.7.2009

I Justisdepartementets oppfølging av arbeidsgruppens anbefalinger ble Kartverket gitt oppdraget med og fullmakter til å forberede de aktiviteter som var nødvendige for at NEs enerett skulle avvikles og at Kartverket skulle overta ansvaret for drift og forvaltning av tinglysningssystemet. Det ble presisert at Kartverket måtte sørge for å etablere et avtaleverk for formidling av grunnboksinformasjon i tråd med utredningens forutsetninger, og Kartverket fikk fullmakt bl.a. til å gjennomføre forhandlinger om etableringen av et avgivergrensesnitt for formidling av grunnboksinformasjon samt til å inngå avtale om drift og forvaltning av tinglysningssystemet. Departementet forutsatte at Kartverket skulle ha en løpende dialog/samarbeid med NE i utviklingen av det nye rådatagrensesnittet. Videre forutsatte Justisdepartementet at kostnadene med utvikling av grensesnittet skulle ligge innenfor allerede tildelt ramme til Kartverket for 2010, og at kostnadene til en avtale om drift og forvaltning av tinglysningssystemet skulle ligge innenfor Kartverkets budsjettamme for 2011 og senere år. Justisdepartementet uttalte også at det forventet at Kartverket ville ha et tett og godt samarbeid med NE for å sikre grunnboksinformasjon ut til markedet på en minst like god måte som tidligere.

## Bilag 3: Brev fra Justisdepartementet til Kartverk datert 11. februar 2010

## Bilag 4: Brev fra Justisdepartementet til Kartverk datert 8. april 2010.

Kartverket fulgte imidlertid ikke opp føringene fra Justisdepartementet. Tidlig på høsten 2010 annonserte Kartverket at det ikke ville etablere et rådatagrensesnitt, og at de fra 1. januar 2011 ville stoppe rådatatilgangen til NE. Kartverket informerte markedet om at det tok mål av seg å betjene hele markedet med egenutviklede informasjonsprodukter fra grunnboken og matrikkelen, og på den måten innlemme i eget hus det virksomhetsområdet som var forutsatt å ligge i næringslivet.

Kartverket overtakelse av den daglige driften og forvaltningen av tinglysningssystemet forutsatte at Kartverket utviklet et grensesnitt som sikret et tilstrekkelig bredt produktspekter. Uten et slikt grensesnitt ville ikke Kartverket være i stand til å betjene markedet. Da det ble klart at Kartverket ikke ville ha ferdigutviklet et slikt grensesnitt innen årsskiftet 2010/2011, måtte det – for å sikre kontinuitet i leveransen av denne typen informasjon – etableres en overgangsordning der NE fortsatt kunne betjene det profesjonelle markedet via EDR inntil Kartverket hadde utviklet et grensesnitt.

## 2.3 Overgangsordningen – tinglysningsforskriften § 21

Det var partenes felles forutsetning at overgangsordningen skulle være et samarbeid mellom Kartverket og NE, og at samarbeidet skulle etableres ved avtale mellom partene, samt ved en forskrift som la rammeforutsetninger. Departementet sendte 30.11.2010 ut et utkast til forskrift med kommentarer. Overgangsordningen er omtalt på s. 12 i merknadene. Departementet foreslo følgende forskriftstekst:

*§ 21 Midlertidig formidling av grunnboksdata på vegne av tinglysningsmyndigheten*

*Norsk Eiendomsinformasjon as kan etter avtale og mot vederlag utgi informasjon fra grunnboken på vegne av tinglysningsmyndigheten og på dennes vilkår. Så lenge slik avtale gjelder, har Norsk Eiendomsinformasjon as rett til å videreføre gjeldende tilgang til grunnboksdatabasene for oppdatering av eget programsystem "Eiendomsregisteret" (EDR).*

*Salg av grunnboksinformasjon fra tinglysningsmyndigheten til Norsk eiendomsinformasjon as skal skje på samme vilkår som for andre. Norsk Eiendomsinformasjon as sin oppgave med å formidle data for tinglysningsmyndigheten kan ikke benyttes til å hindre, innskrenke eller vri konkurransen mellom forhandlere eller brukere av grunnboksinformasjon.*

Bilag 5: Utkast av 30.11.2010 til forskrifter

NE sendte 2.12.2010 et nytt utkast til avtale samt forskrift til departementet.

Bilag 6: Brev av 2.12.2010 fra NE til Statens kartverk

Partene kom ikke videre med avtalen, men departementet vedtok 22.12.2010 forskrift om endringer i tinglysningsforskriften, der den nye § 21 var tilegnet overgangsordningen.

Bilag 7: Brev av 22.12.2010 fra Miljøverndepartementet til Kartverket

Bilag 8: Miljøverndepartementets merknader til forskrift av 22.12.2010

Selv om avtale ikke ble inngått før overgangsordningen trådte i kraft, viser både merknadene til forskriften og oversendelsesbrevet at det var departementets klare forutsetning at det skulle inngås en avtale mellom Kartverket og NE om betingelsene for NEs virksomhet i overgangsordningen.

Forskriften § 21 fikk for øvrig en ordlyd som ligger tett opptil NEs forslag av 2.12.2010 (bilag 6). Bestemmelsen pålegger i første ledd Kartverket en plikt til å "videreføre den løpende oppdateringen fra grunnboken til Norsk Eiendomsinformasjon as' avgivergrensesnitt EDR". Etter annet ledd plikter NE "å tilby sine EDR-baserte produkter til markedet inntil Statens kartverk selv kan tilby tilsvarende produkter, slik at samfunnets tilgang til informasjonsprodukter som henter data fra både grunnbok og matrikkelen kan videreføres uavbrutt." Etter tredje ledd kan Kartverket kreve et vederlag "for oppdateringen av EDR". Denne tvisten gjelder vederlaget etter tredje ledd for 2011.

## 2.4 Partenes synspunkter på vederlagsfastsettelsen og saksbehandlingen av denne

Det formelle ansvaret for drift, videreutvikling og avgivelse ble som planlagt overført til Kartverket fra 1. januar 2011, og NEs formelle enerett på å avgi informasjon fra grunnboken ble avvirket samtidig. Fra samme dato trådte imidlertid også overgangsordningen i kraft, og NE har hatt fortløpende tilgang til

# THOMMESSEN

rådata fra grunnboken og matrikkelen. NE har derfor mottatt de tjenester de skulle ha etter overgangsordninger, og det er derfor ingen uenighet om at NE skal betale vederlag etter tinglysningsforskriften § 21 tredje ledd. Derimot er det uenighet om hvor stort vederlaget skal være og hvordan dette skal fastsettes. Det er denne uenigheten som er tema i denne saken.

Begge parter har fra begynnelsen av forutsatt at vederlaget og andre elementer i samarbeidet skal reguleres i en avtale. For departementets del følger det ikke bare av brev fra før overgangsordningens ikrafttredelse, men også etterpå – bl.a. et brev av 4.2.2011 til Kartverket.

Bilag 9: Brev av 4.2.2011 fra Miljøverndepartementet til Kartverket

Utover våren 2011 forhandlet partene om en avtale. I uformelle samtaler 28.3.2011 og 8.4.2011 ble det oppnådd enighet om en avtaletekst, men ikke om størrelsen på det årlige vederlaget. Kartverkets utgangspunkt for vederlagsfastsettelsen var deres budsjetterte inntekter fra salg av de produktene de ikke hadde klart å ferdigstille, dvs. prising basert på budsjetterte inntekter fremfor faktiske kostnader. Kartverket krevde derfor opprinnelig kr 84,5 millioner, som var de inntektene Kartverket hadde budsjettert med fra tjenester man ikke kunne tilby. Kartverkets krav ble etter forhandlinger senere redusert til kr 67 mill, og deretter til kr 55 millioner. NE var – og er – av den oppfatning at det riktige grunnlaget for prisfastsettelsen er Kartverkets kostnader til frembringelse av rådata som grunnlag for oppdatering av EDR. NE var derfor ikke villig til å betale mer kr 19 millioner for oppdateringen av EDR (fordelt med kr 12 mill på rådata fra grunnbok og kr 7 millioner på matrikkelen), inkludert kostnader til utvikling av et nytt rådatagrensesnitt. Det var en del korrespondanse mellom partene som kulminerte med at NEs styreleder i brev av 30.6.2011 orienterte departementet om at det var stor uenighet om vederlaget som skulle betales.

Bilag 10: Brev av 24.5.2011 fra NE til departementet med tre vedlegg

Bilag 11: Brev av 10.6.2011 fra Kartverket til departementet

Bilag 12: Brev av 23.6.2011 fra departementet til NE

Bilag 13: Brev av 30.6.2011 fra NE til departementet

Bilag 14: Brev av 15.8.2011 fra NE til Kartverket

NEs brev av 30.6.2011 ble besvart av departementet 15.9.2011. Departementet ga der uttrykk for at:

*“Ut i fra de brev vi senere har fått fra NE må det konkluderes med at det er stor uenighet om prisfastsettelsen slik at det ikke vil være mulig å forhandle frem en endelig avtale. Kartverket vil derfor med grunnlag i tinglysningsforskriften § 21 måtte fastsette prisen og sende krav til NE.”*

Bilag 15: Brev av 15.9.2011 fra Miljøverndepartementet til NE

Departementets syn er altså at Kartverket, i fravær av en avtale med NE, ensidig kan fastsette prisen ved enkeltvedtak. NE er uenige i dette. Denne uenigheten er kjernen i denne saken.

Kartverket sendte deretter 29.9.2011 forhåndsvarsel om vedtak om fastsettelse av pris. NE besvarte dette ved brev av 12.10.2011 og 24.11.2011. Det ble også holdt et forhandlingsmøte mellom partene 16.11.2011. Kartverket ga der et tilbud om at vederlaget ble fastsatt til kr 45 millioner, forutsatt at

Kartverket ikke måtte spesifisere kravet. NE antydte at man kunne betale kr 32 millioner, eller noen mer, under forutsetning av at man fikk dokumentasjon for at kostnadene til EDR var så store. Slik dokumentasjon ville ikke Kartverket gi. I brev av 24.11.2011 tilbød NE å betale inntil kr 45 millioner eks. mva. for 2011, men på bestemte betingelser, hvorav den viktigste var dokumentasjon for Kartverkets kostnader til oppdatering av EDR. Kartverket har senere presisert at disse betingelsene ikke vil bli innfridd.

Bilag 16: Kartverkets forhåndsvarsel av 29.9.2011

Bilag 17: Brev av 12.10.2011 fra NE til Kartverket

Bilag 18: NEs referat av 21.11.2011 fra forhandlingsmøtet 16.11.2011

Bilag 19: Brev av 24.11.2011 fra NE til Kartverket

Bilag 20: Brev av 24.11.2011 fra NE til departementet

Bilag 21: Brev av 29.11.2011 fra departementet til NE

Kartverket fattet 29.11.2011 vedtak om prisfastsetting. Vedtak gikk som nevnt innledningsvis ut på at NE skulle betale kr 49 951 000,- eks. mva. for 2011.

Bilag 22: Kartverkets vedtak av 29.11.2011

NE overførte 14.12.2011 kr 56 250 000,- inkl. mva. (dvs. kr 45 millioner eks. mva.), men med forbehold om tilbakebetaling av deler av beløpet. Betalingen innebar ikke erkjennelse av forpliktelse til å betale et beløp i den størrelsesorden. Det ble fremholdt at av de overførte kr 45 millioner var kr 10 millioner betaling for data til oppdatering av EDR og kr 10 millioner dekning for omstillingskostnader. De resterende kr 25 millioner var bidrag til en ev. løsning for 2011 og med en presisering av at "betaling av de siste kr 25 mill ikke er betaling for å dekke Kartverkets kostnader for dataleveranse til oppdatering av EDR i 2011".

Bilag 23: Brev av 14.12.2011 fra NE til Kartverket

Kartverkets vedtak av 29.11.2011 ble påklaget 19.12.2011.

Bilag 24: Klage av 19.12.2011 fra Advokatfirmaet Thommessen på vegne av NE

Kartverket tok ikke klagen til følge og oversendte saken til Miljøverndepartementet 25.1.2012. Nye merknader ble inngitt på vegne av NE 8.3.2012, og departementet fattet deretter vedtak i saken 19.7.2012. Det er gyldigheten av dette vedtaket som er tvistegjenstand i saken. Departementet opprettholdt Kartverkets vedtak, men med en noe annen begrunnelse – eller mer presist: med en noe annen beregning av kravet. Departementet skiller i vedtaket mellom to grupper av kostnader: i) de som "klart står i sammenheng med utleveringen av informasjon til NE", og ii) Kartverkets resterende drifts- og utviklingskostnader som anses som "generelle kostnader i forhold til informasjonsformidlingen" og "er med og danner grunnlaget for den informasjonsformidlingen som foregår". Kostnadene i den første gruppen estimeres til kr 7,5 millioner og belastes NE i sin helhet. Den andre gruppen av kostnaden estimeres til drøyt kr 224 millioner for tinglysning og kr 52,5 millioner for matrikkelen. Av dette mener departementet at NE skal belastes "en høveleg del" som departementet – uten nærmere begrunnelse – fastsetter til 20 prosent for tinglysningen og 10 prosent for matrikkelen, til sammen drøyt kr 50

millioner. I tillegg mener departementet at NE skal betale drøyt kr 3,5 millioner for å sikre Kartverket rimelig avkastning på sine investeringer. Departementet mente derfor at Kartverket samlet kunne kreve drøyt kr 61 millioner. Departementet mente imidlertid også at det ikke hadde hjemmel til å endre Kartverkets vedtak til skade for NE, og opprettholdt derfor at NE skulle betale kr 49 951 000,- eks. mva. for 2011.

Bilag 25: Brev av 8.3.2012 fra Advokatfirmaet Thommessen

Bilag 26: Miljøverndepartementets vedtak av 19.7.2012

## **2.5 Forsøk på tvangsinndrivelse**

NE overførte som nevnt kr 56 250 000,- inkl. mva til Kartverket 14.12.2011. Kartverket tok deretter skritt for å tvangsinndrive de overskytende kr 6 188 750,- inkl. mva. (dvs. differansen mellom det beløpet som fulgte av Kartverkets vedtak og NEs overføring). Varsel om tvangsinnkrevning ble sendt 14.12.2011. Statens innkrevingsentral besluttet å iverksette tvangsinnkrevning og sendte 29.2.2012 varsel om utleggsforretning til NE. Utleggsforretning skulle avholdes 15.3.2012 kl. 8. NE ba om utsettelse av tvangsinndrivelsen, mens Kartverket ikke ønsket dette, men var tvert imot svært ivrige på at utleggsforretningen skulle gjennomføres. På vegne av NE skrev advokat Kristin Hjelmaas Valla 12.3.2012 til Statens innkrevingsentral og argumenterte for at Kartverket ikke hadde hjemmel til tvangsinndrivelse, dvs. at det ikke forelå særlig tvangsgrunnlag. Tvangsinndrivelsen ble deretter stanset, før Statens innkrevingsentral 20.4.2012 omgjorde den tidligere beslutningen om å iverksette tvangsinndrivelse, og avviste saken. Begrunnelsen var at Kartverkets vedtak ikke var særlig tvangsgrunnlag.

Bilag 27: Varsel om tvangsinnkrevning av 14.12.2011 fra Kartverket til NE

Bilag 28: Varsel om utleggsforretning av 29.2.2012 fra Statens innkrevingsentral til NE

Bilag 29: Diverse e-poster fra 7.3.2012 til 14.3.2012 mellom Kartverket og Statens innkrevingsentral

Bilag 30: Brev av 12.3.2012 fra advokat Kristin Hjelmaas Valla til Statens innkrevingsentral

Bilag 31: Brev av 20.3.2012 fra Statens innkrevingsentral til advokat Kristin Hjelmaas Valla

Bilag 32: Statens innkrevingsentralens beslutning av 20.4.2012

## **2.6 Varsel om søksmål**

På vegne av NE sendte Advokatfirmaet Thommessen 5.9.2012 varsel om søksmål etter tvisteloven § 5-2. Frist for merknader ble satt til fredag 14.9.2012. Departementet sendte 14.9.2012 brev om at svar ville bli gitt senest 25.9.2012.

Bilag 33: Brev av 5.9.2012 fra Advokatfirmaet Thommessen til departementet

Bilag 34: Brev av 14.9.2012 fra departementet til Advokatfirmaet Thommessen

NE ønsker fortløpende i saken og ville derfor ikke avvente ytterligere merknader før stevning ble tatt ut.

## **3 DE RETTSLIGE SPØRSMÅL – SAKSØKERS ANFØRSLER**

### **3.1 Prinsipalt: ikke hjemmel til å fastsette vederlaget ved enkeltvedtak**

#### *3.1.1 Hva er hjemmelen for vedtaket – og betydningen av spørsmålet*

I Kartverkets vedtak (bilag 22) er tinglysningsforskriften §§ 20 og 21 og matrikkelforskriften § 17 angitt som hjemler for fastsettelsen av betalingsplikten. I departementets vedtak i klagesaken er tinglysningsforskriften § 20 forlatt slik at man står igjen med tinglysningsforskriften § 21 og matrikkelforskriften § 17.

NE har problemer med å forstå at matrikkelforskriften er relevant. Matrikkelforskriften § 17 gjelder *"betaling for utlevering og behandling av opplysninger fra matrikkelen etter matrikkellova § 30"*. NE har vanskelig for å se at lovens § 30 kan gjelde NEs tilgang til rådata fra matrikkelen. Ingen av de formål som er nevnt i § 30 første ledd synes å passe, mens andre ledd byr på en interesseavveining som ifølge forarbeidene må foretas i hvert enkelt tilfelle av informasjonsutlevering. Derved kan den vanskelig gjelde NEs tilgang til rådata.

Slik NE forstår det, er det tinglysningsforskriften § 21 som er ment å regulere den midlertidige ordningen for oppdatering av EDR. Denne oppdateringen krever informasjon både fra grunnboken og matrikkelen, og det er grunn til å tro at departementet har ment at den årlige faste prisen som er nevnt i § 21 også inkluderer data fra matrikkelen, jf. bestemmelsens annet ledd der det nettopp presiseres at formålet med den midlertidige ordningen er at *"samfunnets tilgang til informasjonsprodukter som henter data fra både grunnboken og matrikkelen kan videreføres uavbrutt"*.

NEs oppfatning er altså at det er tinglysningsforskriften § 21 som gir Kartverket krav på vederlag for NEs tilgang til rådata i den midlertidige ordningen, og vil i det følgende behandle den bestemmelsen. Staten bes presisere det dersom den mener at matrikkelforskriften § 17 gir hjemmel for vedtaket, og i så fall for hvilket beløp og med angivelse av hvilket alternativ i lovens § 30 som er relevant. NE vil i så fall komme tilbake til disse spørsmål. Det presiseres at det ikke er gitt at spørsmålet overhodet kommer på spissen. Departementet fastslår i vedtaket en samlet betalingsplikt på kr 61 190 541,50. Av dette er – slik NE forstår vedtaket – kr 6 119 659,50 betaling for opplysninger fra matrikkelen (kostnader på kr 5 250 000,- og avkastning på kr 869 659,50). Departementet krever imidlertid som nevnt kun en samlet betaling på kr 49 951 000,- (betalingsplikten ifølge Kartverkets vedtak) fordi departementet mente at det ikke hadde hjemmel til å endre Kartverkets vedtak til skade for NE. Betalingen for matrikkelen ligger derfor godt innenfor differansen mellom Kartverkets og departementets vedtak, hvilket igjen må bety at departementet mener at hele vedtaksbeløpet kan hjemles i tinglysningsforskriften § 21 selv om denne bare skulle gjelde grunnboksdata. I så fall vil ikke spørsmålet om matrikkelforskriften § 17 gir hjemmel, komme på spissen.

#### *3.1.2 Tolkning av tinglysningsforskriften § 21*

I tinglysningsforskriften § 21 tredje ledd heter det at *"Statens kartverk kan kreve en årlig fast pris for oppdateringen av EDR"*. NE forstår bestemmelsen slik at den klargjør at NE skal betale for tilgangen til rådata fra grunnboka og matrikkelen. Det må imidlertid være på det rene at bestemmelsen i seg selv ikke etablerer en betalingsplikt. Bestemmelsen fastslår kun at det skal ytes et vederlag, men ikke hvor mye eller hvordan vederlaget skal fastsettes. NEs forståelse er at en betalingsplikt må bero på avtale mellom Kartverket og NE. Dersom partene ikke klarer å bli enige om vederlaget, må det være opp til domstolene å fastsette kravet – slik ordningen ellers er mellom to parter i et avtaleforhold der betalingspliktens omfang ikke er klart regulert. NE registrerer at også Kartverket og departementet i utgangspunktet la til grunn at forskriften måtte suppleres med en avtale mellom partene. Dette følger klart av departementets forslag til forskrift (bilag 5), departementets brev av 22.12.2010 (bilag 7),



departementets merknader til forskriften (bilag 8) og departementets brev til Kartverket av 4.2.2011 (bilag 9) og de senere forhandlingene som ikke førte frem.

Etter at forhandlingene ikke førte frem, inntok departementet – uten noen endringer av forskriften eller rettsgrunnlaget for øvrig – i brev av 15.9.2011 (bilag 15) det standpunkt at Kartverket ensidig kunne fastsette prisen. Synspunktet innebærer at vederlaget kan fastsettes ved enkeltvedtak. Betalingsplikten hviler derved etter statens syn ikke lenger på avtale, men etableres gjennom et enkeltvedtak. Dette reiser spørsmål ved hva slags forpliktelse prisen for oppdatering av EDR etter tinglysningsforskriften § 21 i så fall er. De øvrige betalingsplikter overfor det offentlige som NE er kjent med (og som ikke er basert på avtale) er forskjellige former for reaksjoner/sanksjoner (forelegg, overtredelsesgebyr, tilleggsavgifter), skatter/avgifter og forskjellige former for gebyr for bruk av offentlige tjenester. Prisen for oppdatering av EDR dreier seg klarligvis ikke om en reaksjon eller sanksjon for overtredelser, og er heller ikke en skatt eller avgift. Prisen må derfor, under departementets forutsetninger, anses som et gebyr for offentlige tjenester.

Det er imidlertid ingenting ved tinglysningsforskriften § 21 som tilsier at den skal forstås slik at den gir hjemmel for å fastsette et gebyr ved enkeltvedtak (og etterskuddsvis). Ordlyden selv taler imot en slik løsning. Den sier kun at Kartverket *kan kreve* en årlig fast pris. Det er noe annet enn at Kartverket ensidig kan *fastsette* prisen. Det er heller ingenting i departementets merknader til forskriften som tilsier at man har gitt en hjemmel til å fastsette en pris ved enkeltvedtak. Tvert imot forutsettes det der at “[f]orholdet [skal] reguleres nærmere i avtale”. I samme retning trekker det manglende rammeverket for selve betalingen (fravær av regler f.eks. om tvangskraft). Dersom det hadde vært meningen å gi en hjemmel til å fastsette et gebyr, er det grunn til å tro at departementet ville sørget for tvangskraft og andre regler om inndrivelse slik man rutinemessig gjør.

Det må videre være på det rene at § 21, om den forstås som en hjemmel til å fastsette prisen per enkeltvedtak slik departementet har gjort, ville vært en meget spesiell gebyrhjemmel. Gebyrhjemler for øvrig kjennetegnes ved at de enten i) fastsetter gebyrbeløpet i selve hjemmelsbestemmelsen eller i et generelt vedtak med hjemmel i denne, eller ii) gjør det klart hvordan gebyret skal beregnes. En av disse fremgangsmåtene er nødvendig for å gi noen grad av forutsigbarhet.

Kartverkets og departementets fremgangsmåte innebærer at offentlige myndigheter kan fastsette gebyr ved betydelig utøvelse av skjønn i ettertid. NE vil anføre at bestemmelsen ikke kan forstås slik, men at den årlige prisen som kan kreves må ha sitt grunnlag i avtale mellom partene. Hvis den forståelsen av forskriften er riktig, må det uten videre følge at departementets vedtak er ugyldig som følge av materiell kompetansemangel.

### 3.1.3 Kort om offentlighetsloven § 8 og offentlighetsforskriften § 4

Både kartverket og departementet bruker mye plass offentlighetsloven § 8 og offentlighetsforskriften § 4 i sine vedtak. Det er derfor grunn til å påpeke at heller ikke de bestemmelsene kan gi hjemmel til fastsettelse av vederlaget ved enkeltvedtak i denne saken. For det første er ingen av bestemmelsene direkte anvendelige. Kartverkets vederlagskrav hviler på tinglysningsforskriften, og reglene i offentlighetsloven og – forskriften kan i beste fall gi støtteargumenter ved utmålingen (se nærmere under avsnitt 3.2). For det annet er det på rene at heller ikke offentlighetsloven eller – forskriften gir hjemmel for skjønnsmessige fastsettelse ved enkeltvedtak uten forutgående regulering av grunnlaget. Det offentlighetsloven § 8 og offentlighetsforskriften § 4 åpner for, er fastsettelse av betalings*satser*, dvs. at det kan gis generelle regler for prisfastsettelsen.

### 3.1.4 *Dersom tinglysningsforskriften § 21 skal tolkes slik at den gir hjemmel for å fastsette vederlaget ved enkeltvedtak, mangler den hjemmel i lov*

For det tilfellet at retten skulle mene at tinglysningsforskriften § 21 tolket isolert (dvs. ikke i lys av hjemmelsloven) gir hjemmel til å fastsette den årlige prisen ved enkeltvedtak, vil NE anføre at bestemmelsen i forskriften § 21 tredje ledd mangler hjemmel i lov. Den nye bestemmelsen i § 21 om overgangsordningen ble vedtatt i forskrift av 22.12.2010 nr. 1820 om endring i diverse tinglysningsforskrifter. Det er angitt sju forskjellige hjemmelslover for de samlede endringene, men ikke spesifikt hvilken av de sju lovbestemmelsene § 21 er hjemlet i. Det heter imidlertid i Kartverkets vedtak i denne saken (bilag 22) at § 21 er gitt med hjemmel i rettsgebyrloven § 23. Bestemmelsen lyder:

*§23. For særskilt pantattest og annen attestert registerutskrift som gjelder grunnbok eller kraftledningsregisteret, betales en femtedels rettsgebyr. Det betales ett gebyr for hver registerenhet utskriften omfatter.*

*For oppgave over dagbokførte dokumenter eller visse grupper av slike, betales halvparten av rettsgebyret. Gjelder oppgaven tinglysinger, registreringer eller anmerkninger som omfatter dokumenter dagbokført i mer enn en kalendermåned, betales halvparten av rettsgebyret for hver påbegynt kalendermåned.*

*Departementet kan ved forskrift gi særskilte regler om betaling for andre utskrifter fra registeret enn pantattest dersom registeret er basert på elektronisk databehandling.*

*For attestert kopi av tinglyst eller registrert dokument som gis av tinglysnings- eller registreringsmyndighet betales en femtedels rettsgebyr.*

Det er vanskelig å forstå at denne bestemmelsen kan gi hjemmel for en bestemmelse som åpner for at vederlag for bruk av rådata kan fastsettes skjønnsmessig etterskuddsvis. For det første gjelder forskriftshjemmelen i tredje ledd *andre utskrifter*, og for det annet må den forstås som en hjemmel til å gi generelle regler, ikke enkeltvedtak.

Det er også et spørsmål om Miljøverndepartementet er personelt kompetent til å gi forskrifter etter rettsgebyrloven § 23. Kompetansen er der på vanlig måte lagt til "departementet", og rettsgebyrloven hører under Justisdepartementet. Skal Miljøverndepartementet da være kompetent, må det da foreligge et gyldig overførings- eller delegasjonsvedtak. Ved overføringen av ansvaret for tinglysingen fra Justisdepartementet til Miljøverndepartementet ble forskriftskompetansen etter tinglysningsloven overført, jf. forskrift av 25.6.2010 nr. 944, men rettsgebyrloven er ikke nevnt. Med mindre det finnes andre delegasjons- eller overføringsvedtak som NE ikke har klart å finne, synes det ikke som om Miljøverndepartementet har kompetanse til å legge til nye forskriftsbestemmelser med hjemmel i rettsgebyrloven § 23. NE vil komme nærmere tilbake til dette etter statens tilsvarende. NE legger til grunn at staten der vil redegjøre for ev. andre delegasjons- eller overføringsvedtak eller på annen måte begrunne at Miljøverndepartementet hadde kompetanse til å gi forskrifter med hjemmel i rettsgebyrloven § 23.

I Statens innkrevingssentrals beslutning av 20.4.2012 (bilag 31) heter det at tinglysningsforskriften ikke er gitt med hjemmel i rettsgebyrloven § 23, men tinglysningsloven § 38. Den bestemmelsen lyder:

*§ 38. Departementet kan gi nærmere forskrifter om hvordan dagbok, grunnbok og Løsøreregisteret skal innrettes og føres, og om framgangsmåten for øvrig ved*

*tinglysning. På samme måte kan det gis forskrifter om hvorledes dokumenter skal være avfattet for å kunne tinglyses, herunder om godkjenning av blanketter for bestemte dokumenttyper og om bruk av godkjente blanketter.*

*Departementet kan også gi de forskrifter som det ellers finner påkrevd til gjennomføring av loven, herunder om hvordan publikum skal ha adgang til registrenes opplysninger.*

Etter forskrift 25.6.2010 nr. 944 er det ikke tvil om at departementet er personelt kompetent til å gi forskrifter med hjemmel i tinglysningsloven, men NE kan ikke se at § 38 materielt kan gi hjemmel for forskriftsbestemmelse med et slikt innhold som Kartverket og departementet legger i den. En kompetanse til å fastsette betydelige gebyrer etterskuddsvis ved enkeltvedtak, går langt utenfor det som kan anses "påkrevd til gjennomføring" av tinglysningsloven.

NE presiserer at heller ingen av de øvrige hjemmelslover (enn rettsgebyrloven § 23 og tinglysningsloven § 38) det er vist til i forskrift av 22.12.2010 nr. 1820 etter NEs oppfatning kan gi hjemmel for en bestemmelse med det innhold som Kartverket og departementet forutsetter at tinglysningsforskriften § 21 har. NE finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å gå gjennom de ytterligere hjemmelslovene før staten ev. har anført at (i allfall) en av dem gir hjemmel til § 21 med det innholdet Kartverket og departementet legger til grunn.

Dersom tinglysningsforskriften § 21 tredje ledd ikke har hjemmel i lov, må det uten videre følge at departementets enkeltvedtak fattet med hjemmel i § 21 tredje ledd er ugyldig. Det samme gjelder dersom departementet har manglet personell kompetanse.

### **3.2 Subsidiært: Tinglysningsforskriften § 21 er feil anvendt**

For det tilfelle at retten skulle finne at departementet har den nødvendige hjemmel til å fastsette årlig fast pris for oppdateringen av EDR ved enkeltvedtak, vil det bli anført at vedtaket likevel er ugyldig fordi forskriften er feil anvendt ved at departementet har krevet dekning for kostnader og avkastning som overskrider det bestemmelsen åpner for.

Som for andre gebyrer for offentlige tjenester, må det klare utgangspunktet være at gebyret ikke kan overgå selvkost. Hvilke av Kartverkets kostnader som er relevante ved fastsettelsen av gebyret må bero på en tolkning av § 21 tredje ledd, og det sentrale må derved være at det skal fastsettes en *pris for oppdateringen av EDR*. NEs anførsel er at gebyret må være begrenset til å reflektere de kostnader Kartverket har for å levere de nødvendige ytelser til oppdatering av EDR, dvs. for å stille til rådighet de nødvendige rådata. Som antydnet innledningsvis, mener NE at det riktige beløp vil ligge i størrelsesorden kr 10 millioner. Det er foreløpig vanskelig for NE å være mer presis enn det ettersom Kartverket ikke har villet dokumentere sine kostnader til oppdatering av EDR (se redegjørelse under avsnitt 2.4).

Departementet krever dekning av kostnader (og avkastning) som etter NEs oppfatning går langt utover dem som kan være pådratt for å stille til rådighet de rådata NE trenger for å holde EDR oppdatert. Slik NE forstår Kartverket og departementet, synes dette også erkjent. Det vises til at departementet i vedtaket skiller mellom kostnader som "klart står i sammenheng med utleveringen av informasjon til NE" og generelle kostnader "som er med og danner grunnlaget for den informasjonsformidlingen som foregår". Det vises også til at Kartverket, tross en rekke oppfordringer, så langt ikke har vært villig å dokumentere sine kostnader til oppdatering av EDR. Forskjellen mellom partene synes derfor i hovedsak å gjelde forståelsen av regelverket, dvs. hvilke kostnader som er relevante, og ikke hvilke kostnader Kartverket har hatt til forskjellige oppgaver. Den essensielle uenigheten mellom partene er om

Kartverket i tillegg til de spesifikke kostnader til oppdatering av kostnader, kan kreve dekning av en andel av Kartverkets samlede kostnader.

Når Kartverket og departementet har inntatt det standpunkt at gebyret skal inneholde en andel av Kartverkets samlede kostnader til drift og utvikling av tinglysnings- og matrikkelssystemet, synes grunnlaget å være offentlighetsloven § 8 tredje ledd, offentlighetsforskriften § 4 femte ledd og fremfor alt uttalelser i den kongelige resolusjonen om iverksettelse av offentlighetsloven og offentlighetsforskriften. Med henvisning til iverksettelsesresolusjonen finner departementet at "*en høveleg del*" av de samlede driftsutgifter til tinglysning og matrikkel skal belastes NE, og fastsetter denne delen – ved et ubegrunnet og tilsynelatende svært fritt skjønn – til hhv. 20 % og 10 %. Samlet sett representerer disse *høvelege delene* over kr 50 millioner av den samlede betalingsforpliktelsen på drøyt kr 61 millioner.

NE vil i korthet anføre at tinglysningsforskriften § 21 ikke kan forstås slik at den åpner for prisfastsettelse på grunnlag av Kartverkets samlede kostnader til tinglysnings- og matrikkelssystemet. NE vil ikke frakjenne offentlighetsloven og –forskriften relevans ved prisfastsettelsen, men de gir ikke grunnlag for de slutninger departementet trekker. Departementet trekker etter NEs oppfatninger for vidtrekkende slutninger fra uttalelsene i iverksettelsesresolusjonen, og verken offentlighetsloven eller forskriften gir grunnlag for at beregningen kan baseres på de samlede kostnader. Offentlighetsloven § 8 tredje ledd og forskriften § 4 må videre forstås på grunnlag av viderebruksdirektivet. Dette kan ikke forstås slik at det åpner for så omfattende krav som departementet har fremmet. Departementet har derfor anvendt tinglysningsforskriften feil, med den konsekvens at vedtaket er ugyldig på grunn av materiell kompetansemangel.

I den grad retten skulle mene at prisfastsettelsen må skje med basis i de samlede kostnader, vil NE anføre at det er feil ved departementets skjønnsutøvelse i fastsettelsen av NEs *høvelege andel* av de samlede kostnader. Andelen er fastsatt ved det som ut fra vedtaket fremstår som et rent slumpskjønn, uten forklaringer av hvilke retningslinjer det tas utgangspunkt i og hvilket faktum skjønnet er basert på. Det er derved umulig å føre noen kontroll med om skjønnet er forsvarlig. Også på dette grunnlag er vedtaket ugyldig.

## **4 PROSESSUELLE SPØRSMÅL OG VIDERE BEHANDLING AV SAKEN**

### **4.1 Vernetting**

Saken reises for Oslo tingrett som statens alminnelige vernetting, jf. tvisteloven § 4-4 (4).

### **4.2 Lovlig stedfortreder og vitner som i særlig grad har bistått NE**

Rollen som lovlig stedfortreder vil bli delegert til daglig leder Per Christian Selmer i NE, jf. tvisteloven § 2-5 (2). Han vil derfor avgi vitneforklaring. Uten at han foreløpig er påberopt, vil juridisk direktør Tom Slungaard i NE være et aktuelt vitne om saksgangen og forhandlingene mellom partene, derunder om når han først ble kjent med departementets synspunkt om at prisen kan fastsettes ved enkeltvedtak. Slungaard har hatt rollen som saksbehandler i denne saken siden den startet, og det bes om at han får følge forhandlingene i sin helhet, jf. tvisteloven § 24-6 (2).

#### 4.3 Mulig utvidelse av saken

Dersom Kartverket skulle fatte vedtak om betaling for 2012 innen denne saken er ferdigbehandlet, vil NE be om at saken utvides med det vedtaket. Det samme gjelder for ev. vedtak for 2013.

#### 4.4 Rettsmekling

Slik saken står og etter en lang rekke forsøk mellom partene på å bli enige, fremstår det som lite hensiktsmessig å bruke ressurser på rettsmekling.

#### 4.5 Hovedforhandlingen

Det er for tidlig å gi endelige estimater om tidsbruken i hovedforhandlingen. Så vidt NE forstår er det imidlertid liten uenighet om faktum og derfor begrenset behov for vitneførsel. Det vil imidlertid være behov for innledningsforedrag av en viss lengde, samt tid til sakkyndige. Slik det ser ut nå, bør saken kunne avvikles på tre dager.

### 5 PÅSTAND

På vegne av NE nedlegges slik

#### p å s t a n d:

1. Miljøverndepartementets vedtak av 19. juli 2012 er ugyldig.
2. Norsk Eiendomsinformasjon AS tilkjennes sakskostnader.

Stevningen i seks eksemplarer. To er sendt Oslo tingrett, to er sendt Miljøverndepartementet direkte og to beholdes. Bilagene ettersendes i morgen.

\* \* \*

Oslo, 17. september 2012



Siri Teigum  
advokat