

Eiendomsregistreringen i Norge – bra nok for markedet?

Helge Onsrud

Innledning

Grunnboken og Matrikkelen utgjør kjernen i systemet for eiendomsregistrering i Norge. Lovgivning, datainnhold og tilhørende prosesser er utførlig behandlet i to bøker om eiendomsregistrering og om eiendoms-transaksjoner i de nordiske land, utgitt etter initiativ av de nordiske kartverkene i 2006. Denne artikkelen diskuterer om registerinnholdet dekker dagens og fremtidens behov for informasjon til aktørene i eiendomsmarkedet.

Eiendomsregistrering i Norge bygger på den europeiske tradisjonen med en *matrikkel* som identifiserer eiendommene, og en *grunnbok* som angir eierskap og andre rettigheter. Grunnboken og Matrikkelen er to separate databaser regulert av henholdsvis matrikkelloven og tinglygingsloven. Fra 2004 er Statens kartverk ansvarlig for begge registrene.

Matrikkelen og Grunnboken er separate, sentraliserte databaser. Matrikkelen føres av 430 kommuner koplet direkte til den sentrale databasen via Internet. Grunnboken føres av Statens kartverk på to kontorsteder. Et statlige foretak, *Norsk eiendomsinformasjon*, sørger for integrert avgivelse av opplysninger fra de to registrene.

Vårt nåværende tinglysingssystem ble innført i 1935 med innføring av *Grunnboken*. I 2004 vedtok Stortinget at ansvaret for tinglysning skulle overføres fra 85 lokale domstoler til Statens kartverk. Overføringen ble fullført i 2007. Statens kartverk har etablert en ny avdeling for tinglysning i faste eiendommer ved hovedkontoret på Hønefoss. Kartverket har dessuten oppretten et eget kontor i Ullensvang på vestkysten, for tinglysning av rettsstiftelser i boretter (bostadsretter). Kartverket har siden 2004 ansatt ca 260 personer for å foreta tinglysning, hvorav ca 15 jurister.

Det tinglyses ca 1,5 millioner rettsstiftelser hvert år, hvorav nær halvparten er pantobligasjoner, og ca 20 % er salg eller annen overføring av eierskap. Rettsstiftelsene kommer fremdeles til Statens kartverk som papirdokumenter. (se nedenfor om forsøk med elektronisk innsending) Partene i en transaksjon kan selv sette opp dokument for tinglysning uten profesjonell

hjelp. De aller fleste pantedokumenter lages imidlertid av bankene, og dokument for overdragelse av eiendomsrett (skjøte) lages vanligvis av eiendomsmegler eller advokat.

Norge regnes for å ha et billig og effektivt system for tinglysning. Med unntak for kompliserte dokumenter tar tinglysning 4 dager fra dokumentet er mottatt hos Statens kartverk, og det betales en avgift på mellom 400 og 2 000 kroner per dokument. For overføring av eiendomsrett betales i tillegg en skatt på 2,5 % av kjøpesummen eller av verdien.

Et spesielt forhold ved det norske systemet for eiendomsregistrering er den sterke stillingen som kommunene har på det matrikulære området. Kommunene har enerett til å utføre oppmåling og til å føre kartdata og andre opplysninger inn i matrikkelen. Matrikkelloven oppstiller ingen bindende faglige krav, verken til landmåler eller til matrikkelfører, og den enkelte kommune fastsetter selv avgiften for oppmåling og matrikkelføring. Det er store forskjeller mellom kommunene, og avgiftene for oppmåling og matrikkelføring av en vanlig villatomt kan variere fra 5 000 til 25 000 kroner.

Kommunene får dekket sine utgifter til matrikulære oppgaver gjennom betaling fra brukerne. Ingen del av dette tilfaller Statens kartverk. Kartverket har noen mindre inntekter fra salg av matrikelopplysninger. Avgifter for tinglysning tilfaller statskassen og Statens kartverk tilføres driftsmidler over statsbudsjettet. Avgiftene som betales for tinglysning er 3–4 ganger større enn Statens kostnader til å drifte tjenesten. Statens kostnad er beregnet til ca 400 kroner per dokument, mens avgiftene er 4–5 ganger høyere.¹

Eiendomstyper

Matrikkelloven ble vedtatt av Stortinget i 2006. Den definerer fast eiendom som kan registreres som egne enheter, og med samme nummer i Matrikkelen og i

Grunnboken:

– *Grunneiendom* er areal som er geografisk definert av eiendomsgrenser på jordoverflaten, men som strekker seg oppover i luften og nedover i grunnen så lang privat eiendomsrett rekker, og som er homogen med hensyn til eiendomsrett. En grunneiendom kan bestå av flere geografisk atskilte parseller (teiger).

– *Festegrunn* er en nærmere avgrenset del av en grunneiendom som er leid bort for mer enn 10 år til byggeformål. En variant av festegrunn er *punktfeste*. Punktfeste er leid areal uten at grensene er fastlagt. Festeretten knytter seg da til et *omtrentlig* areal rundt et stedfestet enkeltpunkt.

– *Anleggseiendom* er et definert 3-dimensjonalt volum over eller under jordoverflaten, eller en fast konstruksjon i sjø utenfor det som ellers er privat grunn

– *Jordsameie*, som er en variant av grunneiendom der eiendomsretten er varig knyttet til to eller flere grunneiendommer. Jordsameie kan ikke pantsettes fordi verdien inngår i de grunneiendommer som har andel i sameiet.

I tillegg kan leilighet eller annen del av bygning, i samsvar med Lov om eierseksjoner, opprettes som egen eiendom i Matrikkelen og i Grunnboken:

– *Eierseksjon* er en nærmere avgrenset del (seksjon) av en bygning til boligformål (boligseksjon) eller næringsformål (næringsseksjon). Eierseksjon kan omfatte uteareal. Slikt areal skal være oppmålt og registrert i matrikkelkartet.

I 2006 bestemte dessuten Stortinget at rettigheter til andelsbolig i borettslag skal tinglyses i Grunnboken etter de samme regler som for annen fast eiendom:

– *Andel* i borettslag (boret) er rett til en bolig knyttet til medlemskap i et borettslag.

Andelsboliger er bare registrert som eiendomsobjekter i Grunnboken, ikke i Matrikkelen. Men siden Matrikkelen også omfatter en fortegnelse over alle bygninger og leiligheter i Norge, finner man opplysninger om andelsboliger i Matrikkelens bygnings- og leilighetsfortegnelse (men

¹ Gebyret på 400 kroner for tinglysning i boret er satt til statens selvkost, mens det altså koster ca. 2 000 kroner for å tinglyse en rettsstiftelse i annen fast eiendom



Statens kartverk 2007

Tinglysing i fast eiendom er nå samlet i tinglysingsavdelingen på Hønefoss.

altså ikke i Matrikkelens eiendomsfortegnelse). Tidligere ble rettigheter i andelsboliger bare registrert av forretningsfører for det enkelt borettslag. Det er ca 350 000 andelsboliger i Norge, som utgjør 15 % av det totale antall eiendommer.

Registerinformasjon

Matrikkelen fastsetter den offisielle eiendomsbetegnelse, og inneholder for øvrig teknisk-økonomiske opplysninger om faste eiendommer. Matrikkelen inneholder dessuten kart over parseller og deres grenser, og opplysninger om oppmålingsforretninger. Fra 2008 innføres det et nytt datasystem som integrerer tekstlig og grafisk informasjon. Frem til 2008 var det offisielle eiendomskartet i den enkelte kommune. I tillegg til opplysninger om den enkelte eiendom er Matrikkelen også et register over bygninger, boliger og adresser i landet, det vil si også over boliger som ikke er egne eiendommer.

Matrikkelloven av 2006 etablerer en klarere funksjonsdeling mellom Grunnboken og Matrikkelen. Opplysninger om offentlige restriksjoner som har rettsvirkning uten tinglysing skal registreres i Matrikkelen og ikke i Grunnboken. Forbud mot oppdeling av en eiendom i flere parseller eller forbud mot bygging på forurenset grunn er eksempler på opplysninger som skal føres i Matrikkelen. Det vil ta mange år før dette er gjennomført, spesielt for restriksjoner og pålegg vedtatt før det nye matrikkelsystemet innføres fra 2008.

Arealplaner og tilhørende bestemmelser registreres likevel ikke i Matrikkelen, men i kommunevise planregistre. Plan- og bygningsloven pålegger den enkelte kommune å opprett *planregister* etter en standard som gjør det mulig å sammenstille planinformasjon med opplysninger fra Matrikkelen og Grunnboken. Det er imidlertid langt frem til dette er en realitet i alle deler av landet.

Opplysninger om ledninger i bakken skal registreres av den enkelte lednings-eier, og føres altså ikke i Matrikkelen. I en viss grad blir ledningsretter tinglyst, men ikke systematisk og uten at ledningsretten er angitt på kart. I takt med at det stadig legges flere ledninger i bakken, er det økende bekymring for at ledninger ikke blir systematisk registrert og kartfestet, og at informasjon om ledninger derfor er vanskelig tilgjengelig.

Det betales ikke eiendomsskatt til Staten i Norge, men den enkelte kommune kan innføre kommunal eiendomsskatt. 150 kommuner har hittil vedtatt eiendomsskatt, og antallet øker jevnt. Skatteverdier føres ikke i Matrikkelen, men kommunene bruker selvsagt Matrikkelen som en viktig kilde for den kommunale eiendomsskatten.

Grunnboken inneholder opplysninger om eiere (og festere), pengeheftelser, og servitutter. Dokumenter til tinglysing sendes inn i 2 kopier, hvorav den ene kopien arkiveres hos Statens kartverk. I tillegg til Grunnboks-databasen består

tinglysingssystemet av *panteboken*, som er dokumentarkivet. Grunnboken gir uttømmende opplysninger om eiere og pengeheftelser. Når det gjelder servitutter gir Grunnboken bare en referanse til panteboken, og man må lese dokumentet for å finne ut hva servituten går ut på. En kan dermed si at Norge har et "title registration system" for så vidt angår opplysninger om eierskap og pantobligasjoner, men et "deed registration system" når det gjelder servitutter. Partene i eiendomsmarkedet etterspør mer og mer kopier av dokumentene. Tinglysingsavdelingen ved Statens kartverk bruker stadig flere årsverk på å ta kopier av arkiverte dokumenter. Fra 2008 har en begynt å skanne alle innkomne dokumenter, og det er stort behov for å skanne hele arkivet. Det har imidlertid til nå ikke vært mulig å få finansiert skanning og indeksering av 6 "hulle"-kilometer med dokumenter.

Registreringsprosesser

Som nevnt ovenfor er det kommunene som fører Matrikkelen. Føring av eiendomsopplysninger Matrikkelen skjer på grunnlag av utført oppmålingsforretning.²

I oppmålingsforretning skal kommunens landmåler klarlegge og dokumentere grenser og rettigheter.

I 1999 la et utvalg oppnevnt av Regjeringen frem forslag til ny Matrikkelov. Der ble det foreslått å innføre private landmålere etter modell fra Danmark. Dette ble i første omgang vedtatt av Stortinget i 2006, men etter parlamentsvalget senere samme år gjenfinnførte et nytt "rødgrønt" flertall den kommunale eneretten til å utføre oppmålingsforretninger. Over halvparten av Norges 430 kommuner har mindre enn 5 000 innbyggere. Mange kommuner utfører bare 30–40 forretninger i året. Det er derfor ikke realistisk å stille bindende krav til utdanning eller praksis til kommunale landmålere. Samtidig innfører Matrikkelloven mer kompliserte sakstyper³ og krav om at rettigheter skal klarlegges. Lovutvalget av 1999 knyttet økt kompleksitet til krav om autorisasjon av landmålere. Sluttresultat ble imidlertid at kompleksiteten er beholdt mens autorisasjon ble fjernet.

Det sier seg selv at små kommuner vil ha problemer med å utføre forretninger med tilfredsstillende kvalitet og service

2 Opplysninger om bygninger, boliger og adresser føres etter andre prosesser i kommunen.

3 Blant annet for opprettelse av 3-dimensjonale eiendommer og for overføring av areal mellom naboeiendommer.

til grunneiere. Kommuner kan ha felles oppmålingsmyndighet, og de kan leie inn private konsulent. Det vil skje i økende grad. Men loven stiller heller ikke faglige krav til privat innleid "landmåler". Det gjensår å se hvordan dette vil fungere.

Kommunene skal ha én eller flere matrikkelførere, men det er ikke forbud mot at landmåler selv matrikkelfører egne saker. I mange kommuner vil landmåleren føre Matrikkelen. Lovforslaget fra 1999 forutsatte at kommunens matrikkelfører skulle utføre en uavhengig kontroll av private landmålerene, men dette er ikke fulgt opp i den endelige vedtatte loven.

En ny eiendom kan ikke tas opp i Grunnboken uten at den først er registrert i Matrikkelen, og dermed fått sin offisielle betegnelse. Etter loven skal oppmålingsforretninger fullføres innen 12 uker, viss ikke kommunen blir enig med grunneier om å brukes såkalt "ikke fullført forretning". Da skal forretning være holdt innen 2 år. Jeg tror at kommunene i økende grad vil benytte denne muligheten, spesielt når grunneier da kan få tinglyst ny eiendom umiddelbart etter at det er gitt tillatelse etter plan- og bygningsloven. Det vi i så fall utvikles en ordning i Norge mye lik det finske systemet, hvor ny eiendom kan opprettes i tinglysningsregisteret uten at den er målt opp og kartfestet. Det gjenstår å se om dette skaper problemer. Men i motsetning til Finland, har vi i Norge ingen sikkerhet for at kommunene vil ha reell kapasitet til å foreta oppmåling innen lovens frist på 2 år. Det foreligger allerede over 12 000 forretninger som ikke er fullført etter den gamle lovens frist på 3 år, og sanksjonsmulighetene overfor kommunene er i realiteten små.

Ny eiendom opprettes i Grunnboken på grunnlag av en elektronisk melding fra Matrikkelen. Tinglysning skjer ellers på grunnlag av papirdokumenter som sendes som vanlig post til Statens kartverk. Kartverket har innført en fire-dagers registreringsprosess, med unntak for vanskelige saker. I 90 % av sakene fullføres registreringen innenfor 4 dager. Dag 1 registrerer Kartverket at dokumentet er mottatt og rettstiftelsen får prioritet. Dag 2 føres opplysningene i Grunnboken. Dag 3 konfereres føringen av en erfaren funksjonær, og dag 4 returneres det tinglyste dokumentet til innsender, samtidig som en kopi legges i arkivet. Kun spesielt vanskelige saker behandles av jurist. Tinglysningsloven krever at det skal brukes bestemt formular (skjema) for pantobligasjoner og for overføring av eiendomsrett. Det forenkler føringen av Grunnboken.

I 2007 startet Statens kartverk forsøk

med elektronisk innsending av pantobligasjoner. Dokument innsendt elektronisk får prioritet samme dag, men får endelig effekt først når en papirkopi, som verifiserer underskriftene, kommer med post. For Kartverkets del består effektiviseringen i at en slipper å taste inn opplysninger manuelt. Foreløpig har ikke elektroniske dokumenter gitt vesentlig effektivisering hos Kartverket, men det er ingen tvil om at det på sikt vil gi store effekter når elektroniske signaturer tas i bruk for fullt. Elektronisk innsending vil i første omgang bli konsentrert til pantobligasjoner og sletting av obligasjoner. Det utgjør imidlertid ca 75 % av dokumentmengden. Statens kartverk planlegger at 80 % av dokumentene skal komme i elektronisk form fra 2010.

Da Statens kartverk overtok ansvaret for tinglysning fra domstolene, gikk en over fra å kreve at avgifter og skatt var betalt på *forhånd*, til å sende ut regning *etter* at registrering er fullført. Dette har i betydelig grad redusert antallet dokumenter som avvises på grunn av feil. Det har vist seg at Statens kartverk ikke har problemer med å få inn pengene.

Sentraliseringen viste at det var forskjellig praksis i føringen av Grunnboken ved de 85 domstolene. Noen brukere klager over mer byråkratisk praksis fra Kartverkets side, men det er nok et overgangsproblem inntil banker, eiendomsmeglere og kommuner har tilpasset seg en standardisert og ensartet praksis.

Fremtiden

Eiendomsmarkedet fungerer fremdeles godt i Norge, med lave transaksjonskostnader. Det er fremfor alt raskt, og i forhold til andre land, billig å selge og pantsette *eksisterende* eiendom. Det er betydelig større svakheter i systemet for opprettelse av *nye* eiendommer. Jeg kjenner til bare om ett annet land i Europa der kommunene har en så dominerende stilling uten at det stilles bindende krav til faglig kompetanse til landmåler og registerfører; Kosovo. Men også i Kosovo er det nå vedtatt lov om autorisasjon av private landmålere, slik at kommunene kan konsentrere seg om registerføring. Det er et stort spørsmål om de mange små kommuner i Norge vil ha kapasitet og kompetanse til å utføre oppmåling og matrikkelføring med tilfredsstillende kvalitet og service til grunneiere. På sikt vil spørsmålet om autorisasjon og private landmålere på nytt komme opp. EU lovgivning kan også påvirke spørsmålet om kommunal enerett versus private landmålere. Kvalitet på matrikkelføringen er også avhengig av at små kommuner samarbeider om felles føring, eller at Statens

kartverk overtar føringen for kommuner som ikke selv har kompetent personale. Det er imidlertid et stort spørsmål om, og hvor raskt slike ordninger vil komme på plass.

Norge har et langt større antall eiendomstvister enn de andre nordiske landene, spesielt i skog og utmark. Det skyldes i første rekke at det først i 1980 ble innført krav om oppmåling og kartfesting av nye grenser i hele landet. Inntil 1980 var det bare bykommuner som utførte profesjonell oppmåling av eiendommer. Resultatet er at Norge opprettholder en egen domstol for eiendomssaker. Jordskifteretten har totalt ca 300 ansatte, med dommere og landmålere fordelt på 42 kontorsteder. Den avklarer, merker og kartfester ca 3 000 kilometer med grenser hvert år, og er et effektivt redskap for å avklare rettstvister om grenser og andre rettigheter i fast eiendom.

Matrikkelkartet har svært varierende kvalitet utenfor byene. Det er imidlertid interessant å merke seg at mangelen på nøyaktige eiendomskart ikke synes å ha noen vesentlig betydning for hvordan eiendomsmarkedet fungerer. Bare ytterst sjelden blir det krevd oppmåling i forbindelse med kjøp, og jeg har aldri hørt at noen bank har krevd oppmåling før den gir lån. Det kan ikke utelukkes at en god mekanisme for tvisteløsning kan kompensere for krav om nøyaktig oppmåling. Ny måleteknikk innebærer at stedfesting av grenser ikke lenger er det mest kritiske ved opprettelse av nye eiendommer. Langt større utfordringer er knyttet til informasjon om servitutter og offentlige restriksjoner.

Tinglysningsystemet bygger på at partene kan innrette seg i tillit til at opplysningene i Grunnboken er korrekte. For å underbygge dette betaler Staten erstatning viss noen part har økonomisk tap på grunn av feil gjort av Statens kartverk. Staten betaler også erstatning viss noen har forfalsket et dokument. De samlede erstatninger som staten utbetaler har vært i størrelsesorden 5 millioner kroner per år, det meste på grunn av feil gjort av Statens kartverk. Men det har også vært noen tilfeller av forfalskning. Vårt tinglysningsystem er mer sårbart for kriminalitet enn i land som krever medvirkning av notar eller annen profesjonell agent, som kontrollerer og tar ansvar for at det er de riktige parter som opptrer. Det er lett å forfalske underskrift, og tilsynelatende enkelt å få tilgang til personers numeriske identitet. Sentralisering av registerføringen, med større avstand mellom partene og registerfører, har antakelig økt muligheten for



Peikka Lehtonen

å få registret falske dokumenter. Tyveri av identitet er økende og kan dermed også ramme tinglysingen. Vi har hittil hatt lite profesjonell kriminalitet rettet mot tinglysingen, men det er grunn til å ta dette mer alvorlig fremover.

En langt større utfordring er likevel å sikre at partene i eiendomsmarkedet får tilgang til all informasjonen de trenger for å gjøre en sikker investering. I et nytt "White paper" fra den europeiske unionen om internasjonalt marked for pantelån, understreker kommisjonen betydningen av at det ikke forekommer skjulte heftelser. Statens kartverk har som visjon at partene i eiendomsmarkedet skal finne all nødvendig informasjon for "vanlige" transaksjoner ett sted på web'en. Her er det mange mangler i det norske systemet. Det er god grunn til å spørre om eiendomsmarkedet i Norge er tilstrekkelig transparent:

- I et konkursbo har ubetalte skatter og avgifter, og skyldig lønn til ansatte, prioritert foran bankens krav med basis i en tinglyst pantobligasjon.
- Offentlige ledninger har vern uten registrering.
- Offentlige arealplaner gjelder fullt ut uten registrering.
- Enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, lov om kulturminner mv gjelder uten registrering.
- Informasjon om tinglyste servitutter

er vanskelig tilgjengelig. Parter må be om kopier av dokumentene i papirarkivet.

- Servitutter er ikke anmerket på kart.
- Verken Statens kartverk eller andre offentlige organer utarbeider relevant informasjon om eiendomspriser.

Det er ikke realistisk å samle all relevant eiendomsinformasjon i Grunnbok og Matrikkel. Men det er realistisk å etablere felles tilgang til alle offentlige registre med relevant informasjon om eiendommer og bygninger. Web-teknologi legger til rette for en felles *eiendoms-portal*. De respektive lover må samtidig slå fast at offentlige vedtak ikke er gyldige uten at det er registret på en slik måte at opplysningene er tilgjengelig på "eiendomsportalen". Norsk eiendomsinformasjon har en tjeneste, "Infoland", som et stykke på vei dekker behovet for felles tilgang til eiendomsinformasjon. Men visjonen til Statens kartverk krever langt mer. Dessuten må eiendomsportalen ha metadata om tilgjengelig og ikke tilgjengelig informasjon.

Et vel fungerende eiendomsmarked er av stor betydning for den nasjonale økonomien i alle land. Landene er tjent med å sørge for at den offentlige infrastrukturen som betjener eiendomsmarkedet har finansiell styrke til å utvikle integrerte register- og informasjonstjenester. Statens

kartverk kunne med enkle grep bli selvfinansiert – det er alene et politisk spørsmål å la gebyrene for tinglysning gå direkte til Statens kartverk. Faktisk kunne gebyrene halveres og likevel sette Kartverket i stand til å utvikle tilfredsstillende tjenester for eiendomsmarkedet.

Utvikling av nye tjenester må ta utgangspunkt i hvilke data og registertjenester partene i eiendomsmarkedet trenger for å kunne gjøre sikre investeringer raskt og uten store transaksjonskostnader. På sikt vil tilliten til det offentlige registersystemet undergraves dersom vi ikke sørger for at all relevant informasjon gjøres enkelt tilgjengelig.



Direktør Senter for eiendomsrettigheter og utvikling, Statens kartverk Eiendom.