

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Ambita AS
Henrik Ibsens gate 100
Postboks 2923 Solli
0230 Oslo

+47 24 13 35 00
info@ambita.com
ambita.com

Oslo, 2015-09-18

NO 945811714 MVA

Høringsuttalelse vedrørende endringer i tinglysningsforskriften

Innledning

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsbrev av 2015-06-22 vedrørende forslag til endringer i tinglysningsforskriften for å legge til rette for permanent elektronisk innsending av dokumenter til tinglysning.

Ambita har som kjent utviklet det tinglysningssystemet som i dag brukes ved tinglysning i fast eiendom og borettsandeler. Dette omfatter også den prøveordningen som er hjemlet i tinglysningsloven § 4a fra 2003, og som sørger for at 34 % av alle dokumentene til tinglysning ved Statens kartverk i dag sendes inn elektronisk. Brukerne omfatter så langt 108 banker og 11 av landets største eiendomsmegler-kjeder. Ambita driver systemet iht. avtale med Statens kartverk.

Ambita setter stor pris på at det nå fremmes et forslag om permanente løsninger for innsending av elektroniske dokumenter til tinglysning. Dette åpner for å ta ut store uforløste effektiviseringsgevinster i relasjonen mellom innbygger og staten.

For å lykkes med dette er man avhengig av innovativ bistand fra private tjenesteutviklere. Dette understreker viktigheten av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved utforming av regelverket er bevisst de private tjenesteutviklernes viktige rolle på denne arenaen, og ikke åpner for at tinglysningsmyndighetene selv kan velge å ekskludere privat næringsliv fra verdiskapningen på dette området.

Overordnede krav til fremtidens tinglysning i fast eiendom og borettsandeler

Grunnboken er landets viktigste realregister og en sentral del av landets finansielle og juridiske infrastruktur. I Norge har Grunnboken i alle år hatt meget høy troverdighet. Dette har bidratt til vekst i økonomien fordi denne troverdigheten legger til rette for en god kreditt-tilgang mot sikkerhet i fast eiendom.

Et overordnet krav til et endret tinglysningsregelverk er derfor at endringene sikrer en videreføring av Grunnbokens høye troverdighet. I tillegg mener vi at følgende momenter bør hensyntas:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør, så langt det er mulig, selv utforme tinglysningsregelverket, og ikke overlate dette til Statens kartverk. Departementet må i forskriften fastsette de overordnede rammer, både hva gjelder materielt innhold i regelverket, og hvilken rolle Statens kartverk skal ha i verdikjeden.

- Tinglysningsforskriften må utformes med en underliggende premiss som sikrer at privat næringsliv gis anledning til å bidra med løsninger og tjenester i interaksjonen mellom rekvisitt og tinglysningsmyndighet.
- Forslaget til forskriftsendringer gir så vide fullmakter til tinglysningsmyndigheten at Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør tydeliggjøre at tinglysningsmyndigheten skal være et myndighetsorgan, og at utvikling av IKT-tjenester for brukerne av tinglysingen skal overlates til det private næringsliv.
- Tinglysningsforskriften må ikke utformes slik at den legger til rette for en statlig monopolisering av funksjoner som i dag er hjemmehørende i privat sektor, ref. forskriftsforslaget om at et fullmaktsregister må være eiet av en offentlig instans.

I det følgende har vi utdypet dette nærmere.

Regelverket bør utformes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Det fremgår av høringsbrevet at forslaget til endringer i tinglysningsforskriften er utformet av en arbeidsgruppe der Statens kartverk har hatt tre av de fem medlemmene. Samtidig er det et faktum at forslaget går langt i å overlata til Statens kartverk å fastsette det materielle innholdet i de enkelte bestemmelsene hva gjelder tinglysing i Grunnboken.

Tinglysningsloven § 6 gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet hjemmel til å forskriftsregulere fremgangsmåten ved elektronisk tinglysing¹. Bestemmelsen har denne ordlyden (utdrag, våre understrekninger):

Dokumentet kan sendes elektronisk i den form og med den fremgangsmåte som er bestemt av departementet.

Departementet fastsetter ved forskrift hvilke krav som gjelder for elektronisk kommunikasjon ved tinglysing, herunder regler om signering, vitnepåtegning, autentisering, integritet, bruk av elektronisk sertifikat og konfidensialitet og regler som stiller krav til produkter, tjenester og standarder som er nødvendige for slik kommunikasjon, og regler om erstatningsansvar for sertifikatutsteder.

I forslaget til forskriftsregulering overlater imidlertid Kommunal- og moderniseringsdepartementet langt på vei til tinglysningsmyndighetene å utforme og beslutte det materielle innholdet i regelverket. Dette kommer til uttrykk bl.a. i disse bestemmelsene:

- § 2, 1. ledd: *Ved elektronisk tinglysing av dokumenter benyttes den form og fremgangsmåte som er anvist av tinglysningsmyndigheten.*
- § 3, 1. ledd: *Tinglysningsmyndighetene fastsetter hva som er en betryggende metode for å autentisere innsenderen av et dokument og sikre meldingens integritet.*
- § 4, 1. ledd: *Ved elektronisk tinglysing av dokumenter benyttes den form og fremgangsmåte som er anvist av tinglysningsmyndigheten, jf. § 2.*

¹ Bestemmelsen ble vedtatt i 2014, og er forventet å tre i kraft når nytt tinglysningsystem skal implementeres.

Forskriftsforslaget gir dermed liten kunnskap om hvilken form eller fremgangsmåte som skal benyttes ved elektronisk innsending av dokumenter til tinglysing. Ei heller gir det nevneverdig kunnskap om hvilke regler som vil gjelde for autentisering, sikring av integritet, mv.

Dette innebærer at sentrale premisser for en årlig innsending av mer enn 2 millioner dokumenter til tinglysing i Grunnboken og Løsøreregisteret ikke blir nedfelt i forskrifts form, slik Stortinget har gitt føringer om, men i stedet vokser frem av de løsningene tinglysingsmyndighetene til enhver tid anser hensiktsmessige.

Vi har stor forståelse for at hensynet til fleksibilitet og teknologisk utvikling tilsier at man ikke bør detaljregulere alle forhold i forskrifts form. Likevel mener vi at kravene til forutsigbarhet mv. på denne arenaen er såpass store at de overordnede prinsippene i større grad både bør og kan nedfelles av departementet i forskrifts form.

Behov for å tydeliggjøre private aktørers adgang til å levere verdiøkende tjenester

Ved tinglysing i Grunnboken har feilprosenten på innkomne dokumenter gått kraftig ned i takt med at stadig flere dokumenter sendes inn elektronisk via de løsningene Ambita har laget. Innebygde kontroller i disse løsningene gir en reduksjon i feilprosenten, og dermed også en langt raskere tinglysingsprosess. Dette er ressursbesparende for både hjemmelshaveren (typisk en låntaker), rekvirenten (typisk en bank) og ikke minst tinglysingsmyndigheten selv, og kommer dermed alle parter til gode. Både eiendomsmeglerkjedene og de 108 bankene som har valgt å ta i bruk Ambitas løsninger for elektronisk innsending er godt fornøyd med disse.

Private aktører har i dag en dominerende rolle som leverandør av den infrastruktur som både rekvirenter og tinglysingsmyndighet bruker hver dag ifm. tinglysing av dokumenter i Grunnboken – samtidig er private aktører knapt nok nevnt i høringsnotatet. Dette skaper en stor og helt unødvendig usikkerhet om hvorvidt de private aktørene i det hele tatt er tiltenkt en rolle som fremtidige tjenesteleverandører. Vi savner og ber om en tydeliggjøring av hvilken rolle de private er tiltenkt.

Et stort fortrinn ved dagens løsninger for elektronisk samhandling med tinglysingsmyndigheten (v/ Statens kartverk) er at løsningene er tilpasset brukernes nåværende behov. Den akselererende teknologiske utviklingen vil imidlertid skape et nesten permanent behov for nye tjenester for at de store brukergruppene, uhindret av endring i teknologi, enkelt skal kunne benytte seg av fremtidens tinglysingstjenester på en tidsriktig og effektiv måte.

Denne tjenesteutviklingen er et næringsgrunnlag som i dag ligger i privat sektor, og som fortsatt bør gjøre det, ettersom private aktører har en fleksibilitet som gjør det lettere for dem å fremskaffe nye løsninger enn det tinglysingsmyndighetene selv kan gjøre. Dagens løsninger er vokst frem gjennom den løpende dialogen som de private systemintegratørene har med brukergruppene, og hvor fokus er rettet mot å lage best mulige løsninger basert på en kontinuerlig behovskartlegging.

Det er derfor viktig at fremtidige løsninger åpner for at private tjenesteutviklere fortsatt kan knytte seg til tinglysingssystemet og bidra med sine verdiøkende tjenester. De private tjenesteutviklerne er en stor ressurs som bidrar med mye innovasjon og gode, integrerte tjenester i samspillet mellom rekvirenten og tinglysingsmyndighet.

Vi synes høringsnotatet i for liten grad gjenspeiler et slikt behov – både i notatets omtale av elektronisk tinglysing og i forslaget til ny ordlyd i de enkelte bestemmelsene.

Tinglysingsmyndigheten skal være myndighetsorgan – ikke tjenesteutvikler

Tinglysingsmyndighetens primære oppgave er å være (nettopp) myndighetsorgan på tinglysingens område. Denne rollen må avgrenses mot rollen som utvikler og leverandør av de tjenester som er påkrevet for at rekvirentene skal tilpasse seg og gjøre bruk av tinglysingsmyndighetens systemer. Det er ikke gitt at staten er den beste utvikleren av slike tjenester. Vi mener derfor at departementet i tinglysingsforskriften bør fastsette rammer som innebærer at tinglysingsmyndighetene ikke selv kan velge å innlemme i eget hus det næringsgrunnlaget som ligger i denne tjenesteutviklingen.

Uten en slik tydeliggjøring av tinglysingsmyndighetenes rolle, og med de omfattende fullmakter som forskriftsforslaget gir til tinglysingsmyndighetene, åpner Kommunal- og moderniseringsdepartementet for at tinglysingsmyndigheten selv kan beslutte en statlig monopolisering av et virksomhetsområde som i dag ligger i privat sektor. Dette er i så fall en monopolisering som vi ikke kan skjønne er forankret hos den politiske ledelsen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi viser i den forbindelse til at politisk ledelse i møte med Ambita 2013-11-15 selv påpekte viktigheten av at offentlig virksomhet avgrenses mot den virksomhet som skal utføres av aktører i det private næringsliv.

Høringsnotatet sier i sin omtale av § 3:

Oversendinger av meldinger til tinglysingsmyndigheten skal sikres med «en betryggende metode» som autentiserer den som har sendt meldingen (slik at tinglysingsmyndigheten vet hvem meldingen kommer fra) og som ivaretar dokumentenes integritet (slik at både avsender og tinglysingsmyndigheten er sikre på at meldingens innhold ikke blir endret etter at meldingen ble sendt og frem til meldingen blir mottatt hos tinglysingsmyndigheten). Bestemmelsen gir altså tinglysingsmyndigheten hjemmel til å regulere dette nærmere.

Høringsnotatet unnlater å beskrive at dette i dag er en oppgave som utføres av private aktører hva gjelder tinglysing i Grunnboken. Dermed etterlater høringsnotatet et inntrykk av at dette i fremtiden er en oppgave som skal utføres av Statens kartverk. Vi anbefaler derfor at det ved endelig utforming av de enkelte bestemmelsene i tinglysingsforskriften settes som premiss at dette er en oppgave som kan skje ved hjelp av eksterne systemintegratører, slik det gjøres i dag.

Nedenfor har vi gitt tre eksempler som illustrerer viktigheten av å være bevisst en avgrensning av hva tinglysingsmyndighetene skal befatte seg med. Eksempelene er knyttet til tinglysing i Grunnboken og beskriver situasjoner der vi mener private aktører er nærmest til å levere de tjenestene markedet vil etterspørre:

- Når nytt tinglysingssystem er på plass må private aktører fortsatt kunne knytte seg til systemet og bidra med verdiøkende tjenester i samspillet mellom rekvirent og tinglysingsmyndighet. Dette omfatter typisk innsendingsklienter.
- Hvis det er slik at Statens kartverk skal lage valideringsløsninger mv, må dette begrenses til det som er nødvendig for å gjennomføre den aktuelle tinglysingen. Det er fullt mulig å lage valideringsløsninger som i realiteten overtar store deler av markedet for bruk av eiendomsinformasjon. Dette er et marked som i dag betjenes av private tjenesteutviklere som betaler kr. 2.000.000,- pr. år til Statens kartverk for tilgang til grunnboksdata - nettopp med den intensjon at det er disse – og ikke Statens kartverk som skal utvikle produkter og tjenester som kan betjene aktører lenger ut i verdikjeden.
- Hvis nytt tinglysingssystem inneholder en publikumsportal, må denne ha en funksjonalitet som er rettet mot publikum som sådan, og ikke også mot det profesjonelle markedet (banker,

eiendomsmeglere, andre). Hvis publikumsportalen har lekkasje mot det profesjonelle markedet vil de private tjenesteutviklerne bli utkonkurrert, og innovasjonen vil bli tilsvarende begrenset.

Ingen grunn til at et fullmaktsregister skal være forvaltet av en offentlig instans

I høringsnotatets forslag til nytt tredje ledd i § 7 legges det til grunn at et elektronisk fullmaktsregister kan etableres og driftes av *tinglysingsmyndigheten* eller en *annen offentlig instans*.

De aktører som i dag bruker virksomhetsattestifikater benytter seg av Ambitas fullmaktsregister ved elektronisk innsending av dokumenter til tinglysing i Grunnboken. Løsningene har innebygde kontroller og gir Statens kartverk sikkerhet for at rette vedkommende har signert dokumentene.

Slike løsninger kunne imidlertid også vært levert av andre private aktører til bruk i relasjonen mellom offentlige myndigheter og omverden. Slik bruk av private løsninger anses helt selvfølgelig på en rekke tilsvarende arenaer; f.eks. bruken av Bank ID, Buypass og Commfides for tilgang til offentlige tjenester, eller bruken av Digipost og e-Boks for mottak av digital post fra offentlige virksomheter.

Ved å forskriftsfeste at det kun er tinglysingsmyndigheten eller en annen offentlig instans som kan etablere og drifte et fullmaktsregister fastslår man samtidig at privat næringsliv ikke er ønsket på denne arenaen. Vi mener dette er uheldig, da man på denne måten forhindrer at både tinglysingsmyndighetene og de store brukergruppene blir avskåret fra å nyttiggjøre seg fullgode løsninger som er utviklet av miljøer utenfor offentlig sektor.

Vi kan heller ikke se at det er noen naturlig oppgave for tinglysingsmyndigheten å etablere eller drifte et fullmaktsregister. Både hensynet til forenkling og til en forsvarlig bruk av skattepengene tilsier at man bør unngå å bruke fellesskapets midler på å etablere offentlige løsninger der det allerede finnes fullgode, implementerte løsninger i privat regi.

Vi stiller oss derfor uforstående til at departementet foreslår å forskriftsfeste at private aktører skal være utelukket fra å tilby sine tjenester knyttet til fullmaktsdokumentasjon. Det er heller ikke begrunnet i høringsnotatet hvorfor departementet foreslår å monopolisere dette virksomhetsområdet.

Andre forhold

Høringsnotatet legger opp til en gradvis overgang til elektronisk innsending av dokumenter, der man starter med de mest vanlige dokumenttypene. Vi mener dette er en riktig tilnærming for å redusere risikoen for feil. Samtidig harmonerer en slik tilnærming godt med en bevisst holdning til at Grunnbokens troverdighet ikke må bli svekket.

Videre legges det opp til klokkeslettprioritet. Selv om det vil ta noe tid før effekten kan tas ut (ref. at også papirdokumenter kan sendes inn i overskuelig fremtid) er dette et skritt i retning av en mer tidsriktig rettsvernsakt – i tråd med de forventninger rekvirentene har til et moderne tinglysingssystem.

Vi har i tillegg noen kommentarer av mer triviell karakter:

- Vi oppfatter Grunnboken som et egennavn, og mener at navnet følgelig bør skrives med stor forbokstav, slik det gjøres for de ulike registrene i Brønnøysund.
- I forslag til ny ordlyd i § 17 står det at innsender vil «*få tilgang til en bekreftet utskrift fra grunnboken over registerenheten som er endret.*»

Selve registerenheten endres ikke ved tinglysing. Vi foreslår at det i stedet sies at innsender vil «få tilgang til en bekreftet utskrift fra Grunnboken for den aktuelle registerenheten.»

- I forslag til ny ordlyd i § 24 er «grunnbokdatabasen» foreslått endret til «grunnboken». Hvis man foretar denne endringen, bør det også gjøres i § 23 som bruker begrepet «grunnbokdatabasene».

Med vennlig hilsen

Ambita AS



Tom Slungaard
Juridisk direktør