

Vedlegg C – Juridisk vedlegg

Konseptvalgutredning eierskap til fast eiendom





Innhold

Innhold	2
1 Innledning	3
2 Avgrensninger	5
2.1 Innledning	5
2.2 Endring av regelverket for beskatning av formuesobjekter som knytter seg til fast eiendom	5
2.3 Regulering av registrering av ulike eierforhold/festeforhold i tilknytning til områder som er eid av offentlige aktører o.l.	5
2.4 Kraftledningsregisteret	6
3 Konsept 1 – Forbedret grunnbok	7
3.1 Beskrivelse av konseptet	7
3.2 Tiltak for å redusere forekomsten av avdøde personer som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken	7
3.3 Tiltak for å redusere forekomsten av slettede virksomheter som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken	10
3.4 Identifisering av virksomheter som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken	11
3.5 Opprydding i registreringen av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken	12
3.6 Etablering av en-til-en-forhold mellom matrikkelenheter som er registrert i matrikkelen og grunnboken	13
3.7 Registrering i grunnboken av bruksrett til boenheter tilknyttet boligaksjeselskaper	13
3.8 Tilrettelegging for at alle saker som kan tinglyses kan sendes inn elektronisk og at dette skal være hovedregelen	14
3.9 Innføring av bestemmelser om tidsbegrensning av visse urådigheter	16
4 Konsept 2 – Deling av eierskapsopplysninger	17
4.1 Beskrivelse av konseptet	17
4.2 Behovet for regelendringer i konseptet	18
5 Konsept 3 – Sentralisert eierskapsregistrering	19
5.1 Beskrivelse av konseptet	19
5.2 Behovet for regelendringer i konseptet	20
6 Gjennomgående spørsmål	22
6.1 Dokumentavgift	22
6.2 Pliktig tinglysing/registrering av eierskap til fast eiendom	25
6.3 Ervervskontroll	34
6.4 Hvitvaskingsregelverket	38
6.5 Bruk av blankoskjøter	40
7 Vurderte tiltak som i utgangspunktet ikke foreslås gjennomført	42
7.1 Krav om at pantsetteren har hjemmel til eiendommen som pantsettes	42
7.2 Innføring av en bestemmelse om at bare virksomheter kan registreres som panthavere ...	42

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet har i brev 28.11.2024 gitt Kartverket i oppdrag å utrede konsepter som legger til rette for sikker registrering, lagring og deling av opplysninger for å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom. Etter avtale med Finansdepartementet er oppdraget også sendt til Skatteetaten.

I oppdragsbrevet er det gitt følgende føringer når det gjelder regelverk:

«Utredningen skal ta utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, men skal ikke la seg avgrense av disse. Utredningen kan inkludere konsepter som forutsetter regelverksendringer, særlig hva gjelder å sikre oppfyllelse av eksisterende og antatt fremtidige EØS-rettslige forpliktelser. Dersom konseptene forutsetter slike endringer, må det fremgå tydelig hvilke regler som må endres og hvordan, jf. punkt 5.4 i rundskriv R-108/23 om Statens prosjektmodell.

Utredningen må beskrive konsekvensene dersom konseptavhengige regelverksendringer ikke blir gjennomført. Samordningsbehov knyttet til begrepsharmonisering, løsningsvalg og meldetidspunkt skal synliggjøres.»

Det heter videre om en eventuell plikt til å tinglyse eierskap:

«En eventuell plikt til å tinglyse eierskap reiser flere praktiske og prinsipielle problemstillinger. Hvem som har tinglyst hjemmel til en eiendom, er ikke avgjørende for de reelle eierforholdene, og det er bare domstolene som i siste instans kan avgjøre hvem som reelt er eier av en fast eiendom der det er tvist om dette.

Dersom det vurderes en plikt til tinglysing, skal det konkretiseres hvordan en slik plikt eventuelt skal utformes. Det må tas stilling til om plikten skal gjelde bare ved kommende overdragelser av rett til fast eiendom, eller om den skal gjelde mer generelt og da uavhengig av om man er i en overdragelsessituasjon eller ikke.»

I oppdragsbrevet fremgår det også at forholdet til dokumentavgiften skal vurderes.

I dette vedlegget pekes det på rettslige spørsmål som aktualiseres i de tre konseptene som er undersøkt nærmere. Med utgangspunkt i eksisterende regelverk og pågående regelverksprosesser, synliggjøres handlingsrommet og hvilke regelverksendringer som er nødvendige for å kunne gjennomføre konseptene.

Formålet med vedlegget er å påpeke og avdekke juridiske forhold som er vesentlige for en korrekt og god gjennomføring av prosjektet. Vurderingene er ment som grunnlag for videre arbeid i en etterfølgende forprosjektfase. Notatet er ikke ment som et høringsnotat og har heller ikke til hensikt å gi en uttømmende og endelig beskrivelse av det juridiske rammeverket.

Statens prosjektmodell legger opp til at det først er i forprosjektfasen at det beskrives hvordan prosjektet kan gjennomføres ved å planlegge nærmere hva som skal utvikles. De juridiske vurderingene har en nær sammenheng med valg av teknologi og digitalisering. Etter hvert som detaljene spesifiseres nærmere i en senere forprosjektfase, kan det være behov for endringer i vurderingene. Det kan også oppstå behov for nye juridiske vurderinger. De juridiske vurderingene av konseptene i dette notatet er ment som foreløpige vurderinger, slik konseptene nå foreligger.

Dette vedlegget tar også sikte på å kaste lys over øvrige rettslige spørsmål som aktualiseres. Digitalisering gir mange muligheter til å tilgjengeliggjøre opplysninger som allerede eksisterer, og opplysningene kan tas i bruk på nye måter ved bruk av ny teknologi. I denne prosessen må det tas hensyn til den enkeltes rettigheter, internasjonale forpliktelser etter EU/EØS-retten og personvernet til



den enkelte. Det må settes konkrete rammer for hvilke opplysninger som kan innhentes og hvordan de lagres og deles. Regelverket bør være så klart og tilgjengelig som mulig.

I det følgende redegjøres det i kapittel 2 for noen avgrensninger som er gjort. Deretter redegjøres det i kapittel 3, 4 og 5 for konseptene og de rettslige spørsmålene de ulike konseptene reiser og hvordan disse kan løses. I kapittel 6 er det redegjort for en del gjennomgående spørsmål som må vurderes opp mot alle de tre konseptene. Kapittel 7 inneholder omtale av enkelte tiltak som har vært vurdert, men som det ikke foreslås å gå videre med.



2 Avgrensninger

2.1 Innledning

Gjennom konseptvalgutredningen har det blitt tydelig at spørsmålene knyttet til registrering, lagring og deling av opplysninger om eierskap til fast eiendom berører et stort antall regelverk og reiser flere kompliserte juridiske spørsmål. Det er ikke mulig å gå inn på alle disse spørsmålene i utredningen. Enkelte juridiske temaer vil måtte undersøkes nærmere i en forprosjektfase og ved senere regelverksarbeid.

Nedenfor nevnes noen juridiske problemstillinger som det ikke er ansett som hensiktsmessig å vurdere nærmere på det nåværende tidspunkt og som det dermed er avgrenset mot i utredningen.

2.2 Endring av regelverket for beskatning av formuesobjekter som knytter seg til fast eiendom

I utgangspunktet omfatter formuesskatteplikten alle formuesobjekter, herunder både fast eiendom, løsøre, finansobjekter, immaterielle objekter og begrensede rettigheter.

Når det gjelder fast eiendom anses i utgangspunktet hver matrikkelenhet som ett formuesobjekt. I visse tilfeller vil likevel Skatteetaten dele opp en matrikkelenhet i flere formuesobjekter (kalt underenheter), eller samle flere matrikkelenheter i ett formuesobjekt. Det vil i slike tilfeller være nødvendig å klassifisere og verdsette hvert enkelt formuesobjekt for seg. Dette er nødvendig for å avklare hvilken metode som skal brukes for verdsettelsen og hvilken verdsettelsesrabatt som skal benyttes.

Endringer knyttet til hva som er gjenstand for beskatning vil kunne ha vesentlig betydning for hvilke eierskapsopplysninger til fast eiendom som det er nødvendig å registrere. Et ytterpunkt er å begrense skatteplikten til bare å omfatte lovlig opprettede matrikkelenheter og avgrense plikten mot objekter på matrikkelenheter som ikke er i samsvar med offentligrettslige regler. Dette kunne ha bidratt til å løse flere av utfordringene som foreligger i dag.

Skatteregelverket, herunder reglene om formuesbeskatning, har utviklet seg over lang tid. Omfanget av formuesskatteplikten, og innretningen av denne, er i betydelig grad et politisk spørsmål. Dagens regelverk er resultatet av mange ulike politiske avveininger.

Denne konseptvalgutredningen dreier seg i første rekke om registreringen av eierskap til fast eiendom. Det faller derfor utenfor utredningen å skulle foreta inngående vurderinger knyttet til skattlegging av fast eiendom. Dette har vært vurdert i andre utredninger, og det vil være mer naturlig at eventuelle endringer i skatteregelverket foretas som en oppfølging av disse utredningene.

2.3 Regulering av registrering av ulike eierforhold/festeforhold i tilknytning til områder som er eid av offentlige aktører o.l.

Store deler av Norges landmasse er eid av staten. Statskog SF har en sentral rolle i forvaltningen av disse områdene. I Finnmark forvaltes 95 prosent av landarealet av Finnmarkseiendommen, som er et eget rettssubjekt opprettet ved en egen lov.

På disse arealene befinner det seg et betydelig antall bygg mv. som er egne formuesobjekter, men som ikke er matrikulert. Dette kan i noen grad være med på å begrense oversikten over eierskapet til fast eiendom.

Dagens registreringer reiser en rekke kompliserte spørsmål. Dette gjelder blant annet forholdet mellom faktisk bruk og offentligrettslig regulering. I et samfunnsperspektiv kunne det trolig vært

hensiktsmessig med en bredere gjennomgang av hvordan de objektene som det her er snakk om skal være registrert.

Samlet sett har det offentlige forholdsvis god oversikt over de aktuelle objektene gjennom de registrene som finnes. Risikoen for økonomisk kriminalitet knyttet til disse objektene oppfattes også å være forholdsvis liten. Denne konseptvalgutredningen går blant annet av disse grunnene ikke nærmere inn på hvordan de aktuelle objektene skal være registrert. Det er noe som eventuelt må vurderes nærmere i senere utredninger.

2.4 Kraftledningsregisteret

Kraftledningsregisteret er et register for høyspente sterkstrømsledninger som er «anlagt for statens regning, eller av et kraftselskap med hjemmel i en konsesjon». Registeret er regulert i en egen lov fra 1927. Den enkelte kraftledning blir bare registrert dersom eieren begjærer det. Kraftledningsregisteret føres manuelt av Kartverket. Det er i sin helhet papirbasert.

Registeret er lite i bruk. Mange kraftledninger er ikke registrert, og det er ikke kjent om alle registrerte ledninger fortsatt fysisk eksisterer. Opplysningene om hjemmelshaveren til den enkelte ledning er også i mange tilfeller utdatert.

I kraftledningsregisteret registreres eierforhold, panteretter og andre rettigheter i kraftledninger. Det er således kraftledningene som sådan som er objekt i registeret. Samtidig følger det av kraftledningsregisterloven 01.07.1927 § 6 første ledd at når en ledning er registrert i kraftledningsregisteret, så skal dette også registreres i grunnboken på alle de eiendommene som ledningen går over. Dermed er det en kobling mellom de to registrene.

Det er et stort behov for fornyelse av Kraftledningsregisteret. Dette gjelder både hvordan registeret blir ført og det regelverket som regulerer registeret. Det har blitt gjort noe arbeid knyttet til dette og en mulig digitalisering av registeret, men det er foreløpig uavklart når det eventuelt vil bli laget en elektronisk løsning for registeret.

Kraftledningene som er registrert i kraftledningsregisteret representerer store verdier. Selv om opplysningene i kraftledningsregisteret er mangelfulle og i noen grad utdaterte, er det likevel sjelden noen tvil om hvem som eier den enkelte kraftledning. Dette vil fremgå av andre offentlige registre. I de fleste tilfeller er det også selskaper som er eid av staten, fylkeskommunene eller kommunene som eier kraftledningene.

Nasjonale behov knyttet til energiforsyningen er godt sikret, blant annet gjennom krav om konsesjon. Risikoen for økonomisk kriminalitet knyttet til kraftledninger fremstår som forholdsvis liten.

På bakgrunn av ovennevnte vil konseptvalgutredningen ikke gå nærmere inn på kraftledningsregisteret og registreringen av eierskapet til kraftledninger. Hva som skal gjøres med kraftledningsregisteret og regelverket knyttet til dette, må vurderes nærmere i en egen utredning.



3 Konsept 1 – Forbedret grunnbok

3.1 Beskrivelse av konseptet

I konsept 1 foreslås det en rekke ulike tiltak som har det til felles at de tar sikte på å øke kvaliteten og fullstendigheten av opplysningene som er registrert i grunnboken. Det foreslås også tiltak som tar sikte på å forenkle tinglysingsprosessen gjennom økt digitalisering.

Konseptet bygger på en erkjennelse av at hjemmelsopplysningene i grunnboken i praksis fungerer som en svært viktig kilde til opplysninger om faktisk eierskap til fast eiendom. Dersom kvaliteten på opplysningene og fullstendigheten av hva som er registrert i grunnboken økes, vil grunnboken i enda større grad kunne fungere som en viktig kilde til eierskapsopplysninger både for offentlige virksomheter og private parter.

3.2 Tiltak for å redusere forekomsten av avdøde personer som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken

3.2.1 Bakgrunn

Etter at en person er død, må det tas stilling til hva som skal skje med verdier, gjeld, rettigheter og forpliktelser som avdøde etterlot seg. Samlet kalles dette for dødsboet. Det er i hovedsak tre fremgangsmåter for å håndtere hva som skal skje med dødsboet; uskifte, privat skifte og offentlig skifte.

Uskifte innebærer at oppgjøret og fordelingen av dødsboet helt eller delvis utsettes til et senere tidspunkt. Det er ektefeller, og i visse tilfeller samboere, som har rett til å sitte i uskifte. Uskifte er nærmere regulert i arveloven 14.06.2019 nr. 21 kapittel 5 og 6. Den som overtar et bo i uskifte, blir ansvarlig for arvelaterens forpliktelser. Dette fremgår av arveloven §§ 20 og 35.

Privat skifte innebærer at arvingene selv gjør opp dødsboet og fordeler avdødes eiendeler etter at forpliktelsene er dekket. Det er et vilkår for privat skifte at minst en av de myndige arvingene påtar seg ansvaret for avdødes forpliktelser. Dersom flere arvinger påtar seg dette ansvaret, er de fullt og solidarisk ansvarlige overfor kreditorene. Dette fremgår av arveloven § 116 første ledd.

Bestemmelsene om overtakelse av gjeldsansvar ved uskifte og privat skifte innebærer at den som har overtatt gjeldsansvaret hefter for avdødes forpliktelser med hele sin formue. Ansvar er i utgangspunktet ikke begrenset til midlene i boet.

Offentlig skifte innebærer at skiftet av dødsboet blir gjennomført av tingretten. I praksis oppnevner tingretten en bostyrer, som får fullmakt til å ordne alt i forbindelse med bobehandlingen og booppgjøret. I arveloven kapittel 17 er det nærmere regler om når tingretten skal åpne offentlig skifte og når retten kan gjøre dette av eget tiltak.

Dersom ingen av arvingene overtar gjeldsansvaret, og det heller ikke fremsettes krav om offentlig skifte, vil det ikke være noen som formelt ivaretar boets anliggender. Dette omtales gjerne som «flytende bo». Hvis tingretten ikke åpner offentlig skifte, vil det ikke bli ryddet opp i slike bo og avdøde hjemmelshavere kan bli stående registrert i grunnboken, med de konsekvenser det har for kvaliteten av de registrerte opplysningene.

Ved offentlig skifte har retten eller bostyreren plikt til å sørge for at overføring av fast eiendom fra boet til en arving blir tinglyst i grunnboken. Dette fremgår av arveloven § 165. Det er ingen tilsvarende plikt ved privat skifte. I arveloven § 119 bokstav k står det at den eller de som gjennomfører det private skiftet *bør* sørge for tinglysing ved overføring av fast eiendom, men det er ingen plikt. For visse landbrukseiendommer vil det imidlertid foreligge en plikt til overføring til «ny eier med tinglyst hjemmel» innen tre år. Dette følger av arveloven § 99 a, som trådte i kraft 01.01.2022.



3.2.2 Vurdering

Det er anslått at mer enn 110 000 eiendommer i Norge er registrert i grunnboken med avdøde personer som hjemmelshavere. Årsakene til dette fremstår som sammensatte. Arvingenes manglende kjennskap til avdødes faste eiendommer er trolig en vesentlig årsak til at det ikke har blitt ryddet opp i mange hjemmelsforhold. Mulighetene til å få en slik oversikt var tidligere vesentlig dårligere enn de er i dag.

Prosjektet Oppgjør etter dødsfall (OED) vil kunne bidra til at arvingene på en enklere måte får bedre oversikt over de eiendommer og rettigheter avdøde er registrert med i grunnboken. Dette vil imidlertid bare få virkning for håndteringen av fremtidige dødsbo.

I tillegg til manglende kjennskap til avdødes eiendommer, skyldes utelatt hjemmelsoverføring trolig også at arvingene ikke har sett behovet for å endre de tinglyste hjemmelsforholdene. Dette kan for eksempel være tilfellet der det ikke er aktuelt å benytte eiendommen som kredittobjekt og det i praksis ikke er noen tvil om hvem som er eier. Uenighet mellom arvingene kan også være en årsak til at det ikke blir ryddet opp i hjemmelsforholdene.

Bestemmelsen om at minst én arving må overta gjeldsansvaret ved privat skifte, antas i noen grad også å kunne være en medvirkende faktor til at avdødes hjemmels- og rettighetsforhold ikke blir overført. Dersom arvingene ikke ønsker å overta boet til privat skifte og det heller ikke blir åpnet offentlig skifte, vil det ikke være noen som har ansvaret for å rydde opp i hjemmels- og rettighetsforholdene som er tinglyst i grunnboken.

Det er svært uheldig at et stort antall døde personer blir stående registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken i mange år etter at de døde. Dette reduserer registerkvaliteten og nytten for brukerne av opplysninger fra grunnboken. Det foreslås derfor at det gjennomføres tiltak for å rydde opp i det store antallet døde personer som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken. I tillegg foreslås det regelendringer for å sørge for at det i større grad enn i dag blir ryddet opp i registreringene i grunnboken når en person dør.

3.2.3 Opprydding i tilfeller der avdøde personer er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken

Det anbefales at det settes i gang et arbeid for å få overført hjemmels- og rettighetsforhold som i dag er registrert på avdøde personer til levende personer eller eventuelt virksomheter.

Opprydding kan både skje innenfor rammene av eksisterende regelverk og på grunnlag av et endret regelverk som forenkler prosessen med å få overført hjemmelen fra avdøde personer.

Ved opprydding *innenfor rammene av eksisterende regelverk*, vil siktemålet være at den eller de som reelt sett er eiere blir registrert som hjemmelshaver. I mange tilfeller vil dette være avdødes arvinger. Overføring kan i hovedsak skje på to måter:

- Innsending av hjemmelserklæring med nødvendig skiftedokumentasjon, jf. tinglysingsloven § 14 første ledd
- Gjennom krav om grunnbokshjemmel etter kunngjøring, jf. tinglysingsloven § 38 a.

I begge tilfeller vil det være nødvendig at den private parten selv fremsetter en anmodning til tinglysingsmyndigheten. Dette vil neppe i særlig grad skje av seg selv i de tilfellene der det ikke har skjedd tidligere. Tinglysingsmyndigheten må derfor gå aktivt ut for å initiere oppryddingen. Her kan man i hovedsak tenke seg to alternativer:

- Generelle informasjonstiltak overfor innbyggerne med oppfordring om å rydde opp i hjemmelsforholdene til avdøde personer. Informasjonstiltaket som sådan vil ikke kreve store ressurser, men det kan medføre en god del arbeid med innkomne saker i etterkant. Effekten av slike generelle informasjonstiltak vil trolig være ganske begrenset.

- Individuelle informasjonstiltak overfor personer som må antas å ha overtatt avdødes eiendommer. Dette vil i seg selv være langt mer ressurskrevende fordi man både må identifisere aktuelle matrikkelenheter og avdødes antatte rettsetterfølgere. I denne forbindelse vil det være aktuelt å benytte eieropplysninger i andre offentlige registre, for eksempel i kommunene og hos Skatteetaten.

Slike individuelle tiltak vil trolig være langt mer effektive med tanke på å få arvinger og eventuelt andre rettsetterfølgere til å sette i gang en prosess for å få ryddet opp i hjemmelsforholdene. Dermed vil også ressursbruken for tinglysingsmyndigheten bli større som følge av langt flere innkomne saker.

Oppsummeringsvis vil oppryddingstiltak innenfor rammene av eksisterende regelverk ikke kreve noen ressurser til regelverksutvikling. Det kan imidlertid kreve svært store ressurser hos tinglysingsmyndigheten fordi det kan komme inn mange saker til behandling og dagens prosesser for å behandle slike saker er arbeidskrevende.

Tiltakene innenfor rammene av eksisterende regelverk kan gjennomføres så fort nødvendig finansiering er på plass. Den praktiske gjennomføringen vil trolig ta et betydelig antall år.

Ettersom en opprydding innenfor rammene av eksisterende regelverk fremstår som svært tid- og ressurskrevende, anses det nødvendig å gjennomføre ulike regelverksendringer som forenkler prosessene for å få overført hjemmelen fra avdøde personer. Dette vil være nødvendig for å kunne gjennomføre oppryddingen på en kostnadseffektiv måte innen rimelig tid. Noen regelverksendringer som kan være aktuelle å vurdere:

- Endring av vilkårene for å få grunnbokshjemmel etter tinglysingsloven § 38 a. Aktuelle endringer kan knytte seg til kravene om sannsynliggjøring, kunngjøring og bevisbyrden ved eventuelle innsigelser.
- Innføre bestemmelse om automatisk overføring av hjemmel til identifiserte arvinger eller uskifteberettigede i gitte situasjoner.
- Endring av dokumentavgiftsregelverket slik at de aktuelle hjemmelsoverføringene ikke vil utløse dokumentavgiftsplikt i tilfeller der det i dag vil foreligge avgiftsplikt.

Dette vil kreve en god del regelverksarbeid. Tidsbruk og kompleksitet vil avhengig av hvilke forslag som skal utredes nærmere.

3.2.4 Tiltak for å sørge for at hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken for fremtiden blir overført fra avdøde personer innen rimelig tid

Det er uheldig at registrerte hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken ikke blir overført fra avdøde personer innen rimelig tid. Etter at boet etter avdøde er gjort opp, bør vedkommende ikke lenger være registrert i den aktive grunnboken.

Følgende tiltak bør vurderes nærmere med sikte på å sørge for at hjemmelen til fast eiendom blir overført innen rimelig tid ved dødsfall:

- Innføre plikt ved privat skifte til å overføre den avdødes hjemmels- og rettighetsforhold innen en fastsatt frist, jf. dagens «bør»-bestemmelse i arveloven § 119 bokstav k. Brudd på en slik plikt må i så fall sanksjoneres for å sørge for at plikten blir overholdt i praksis. Det mest aktuelle vil være en form for økonomisk sanksjon. En slik sanksjon kan utformes med økende satser etter lengden på fristbruddet, noe som vil bidra til et økende oppfylleelsespress.
- Redusere risikoen for arvingene ved å overta dødsbo til privat skifte ved å fjerne bestemmelsen i arveloven om at minst én arving må overta ansvaret for avdødes gjeld, jf. arveloven § 116 første ledd.



- Innføre ubetinget plikt for tingretten til å åpne offentlig skifte dersom ingen av arvingene overtar boet til privat skifte. Plikten kan eventuelt begrenses til de tilfellene der avdøde er registrert som hjemmels- eller rettighetshaver i grunnboken.
- Innføre en bestemmelse om at ved utstedelse av uskifteattest skal registrerte hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken som er omfattet av uskiftet automatisk overføres til den som skal sitte i uskifte.
- Forenkle og digitalisere prosessen for å overføre avdødes hjemmels- og rettighetsforhold

Det sistnevnte punktet kan trolig et stykke på vei gjennomføres innenfor eksisterende regelverk, men vil kreve noe systemutvikling. De fire øvrige tiltakene forutsetter regelverksarbeid.

3.3 Tiltak for å redusere forekomsten av slettede virksomheter som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken

3.3.1 Bakgrunn

Der virksomheter opphører av ulike årsaker, men blir stående registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken, oppstår lignende utfordringer som ved avdøde personer. Dette kan for eksempel være tilfellet ved fusjon, omdanning, konkurs eller andre former for avvikling. I slike tilfeller bør det også ryddes opp i de tinglyste hjemmelsforholdene i grunnboken. Det er ingen generell plikt til å gjøre dette i dag.

Integrasjon mot Enhetsregisteret innebærer at grunnboken blir fortløpende oppdatert med opplysninger om det navnet som er knyttet til et bestemt organisasjonsnummer. Det er imidlertid ingen automatikk i at det skjer noe med registreringene i grunnboken dersom en virksomhet blir slettet fra Enhetsregisteret. Dersom ingen gjør noe aktivt for å få overført hjemmelen eller rettigheten til en annen virksomhet eller person, vil den slettede virksomheten fortsette å stå registrert som hjemmels- eller rettighetshaver i grunnboken.

3.3.2 Vurdering

I dag er det nesten 5 000 slettede virksomheter som er registrert som hjemmelshavere i grunnboken. Dette berører hjemmelsforholdet til nesten 11 000 matrikkelenheter.

Det er uheldig at et betydelig antall slettede virksomheter blir stående registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken i mange år etter at de ble slettet. Dette reduserer registerkvaliteten og nytten for brukerne av opplysningene fra grunnboken.

Det foreslås å gjennomføre tiltak for å redusere antallet slettede virksomheter som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken. Innenfor rammene av eksisterende regelverk bør det foretas en opprydding i tilfeller der virksomheter som allerede er slettet fortsatt er registrert i grunnboken. I tillegg bør det gjøres regelendringer for å sørge for at det i større grad enn i dag blir ryddet opp i registreringene i grunnboken før en virksomhet slettes.

3.3.3 Opprydding i tilfeller der slettede virksomheter er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken

Omfanget av slike tilfeller er betydelig mindre enn for avdøde personer som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere. Det er i mange tilfeller også tilgang til opplysninger om hva som har skjedd med de aktuelle virksomhetene gjennom offentlige registre. Stikkprøver viser at det i mange tilfeller er snakk om virksomheter som er videreført i et annet selskap eller en annen organisasjonsform.

Oppryddingen kan håndteres av tinglysingsmyndigheten selv som et kvalitetshevingstiltak. Det vurderes i utgangspunktet ikke som nødvendig med regelverksendringer for å iverksette tiltaket. I første omgang vil det være aktuelt med følgende aktiviteter:

- Informasjonsinnhenting fra ulike offentlige instanser
- Initiativ overfor antatte rettsetterfølgere til slettede virksomheter for å få disse til å medvirke til opprydding

Tinglysingsmyndigheten vil ikke ha noen mulighet til å få ryddet opp i registreringene der den antatte rettsetterfølgeren motsetter seg dette. I enkelte tilfeller vil det heller ikke være mulig å fastslå på en enkel måte hvem som er rettsetterfølger. Dette vil i noen grad begrense hvilken opprydding som det er mulig å få til.

3.3.4 Tiltak for å sørge for at tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken for fremtiden blir overført før en virksomhet blir endelig slettet

Det er uheldig at slettede virksomheter blir stående registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken etter at de er slettet. Dette reduserer registerkvaliteten og nytten for brukerne.

Det bør derfor vurderes å innføre en plikt til å sørge for overføring av tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken før en virksomhet blir endelig slettet i Foretaksregisteret/Enhetsregisteret. Plikten må trolig avgrenses mot enkelte typer av virksomhetsletting.

De ulike hendelsene som kan lede til at en virksomhet blir slettet må identifiseres. Deretter må det for hvert enkelt tilfelle vurderes om det skal innføres en plikt til å rydde opp i tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold før sletting kan finne sted.

3.4 Identifisering av virksomheter som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken

3.4.1 Bakgrunn

Hjemmelshaver til en eiendom er enten en eller flere privatpersoner eller ulike former for virksomheter. Dette innbefatter en lang rekke ulike juridiske personer og organisasjoner, som kan være av svært ulik karakter. Virksomhetene kan være private, offentlige, kommersielle og ikke-kommersielle.

I tinglysingsforskriften 03.11.1995 nr. 875 § 4a første ledd andre setning heter det følgende om identifisering av hjemmelshavere i grunnboken:

«På dokumenter som overfører hjemmel som eier, skal i tillegg den nye hjemmelshavers fødselsnummer eller organisasjonsnummer opplyses og dokumenteres.»

Tilsvarende gjelder for tinglysing av andre rettigheter.

Det følger av dette at en norsk virksomhet må ha et organisasjonsnummer for å kunne bli registrert som hjemmels- eller rettighetshaver i grunnboken.

Alle utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet i Norge, har registreringsplikt i Enhetsregisteret og Foretaksregisteret. Dette følger av foretaksregisterloven 21.06.1985 nr. 78 § 2-1 andre ledd:

«Utenlandske foretak som driver næringsvirksomhet her i landet eller på norsk kontinentalsokkel skal også registreres.»

Utenlandske foretak som ikke driver virksomhet i Norge, har registreringsrett i Enhetsregisteret dersom de har behov for et norsk organisasjonsnummer.

De fleste utenlandske virksomheter som er registrert som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken er identifisert med norsk organisasjonsnummer fordi virksomheten er registrert i Foretaksregisteret eller Enhetsregisteret.

I tinglysingspraksis er det lagt til grunn at bare selvstendige rettssubjekter som faktisk kan pådra seg rettigheter og plikter kan registreres som hjemmels- eller rettighetshaver i grunnboken. Dersom en utenlandsk virksomhet skal kunne bli registrert i grunnboken, må det dokumenteres at virksomheten er et eget juridisk subjekt. Det er imidlertid ikke noe absolutt krav om at virksomheten må ha et norsk organisasjonsnummer for å bli registrert. Enkelte utenlandske virksomheter er derfor bare registrert med et løpenummer, som er automatisk tildelt av det elektroniske tinglysingssystemet. Dette nummeret gir ingen entydig identifikasjon av virksomheten. En og samme virksomhet kan være registrert med ulike løpenummer på forskjellige tinglyste hjemmels- og rettighetsforhold i grunnboken.

3.4.2 Vurdering

Det følger av oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen at konseptene skal ta høyde for å kunne registrere entydig identifikasjon av utenlandske eiere, men at det ikke skal vurderes hvordan en slik identifikasjon skal foregå. I denne forbindelse er det vist til at EUs sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18 nr. 2 (b) (i), (ii) og (iii) stiller krav om identifiserende opplysninger for eiere, herunder juridiske personer og juridiske arrangementer.

Det er av stor betydning for registerkvaliteten at alle hjemmels- og rettighetshavere er identifisert med identifikasjonsnummer som på en varig måte er knyttet til en bestemt person eller virksomhet. Det bør ikke forekomme nyregistreringer i grunnboken der hjemmels- eller rettighetshaveren er identifisert gjennom et tilfeldig generert løpenummer. Tilsvarende gjelder for øvrige registreringer knyttet til fast eiendom som ikke gjelder tinglysing.

3.4.3 Forslag til tiltak

Regelverket bør gjennomgå med sikte på å sikre at også utenlandske virksomheter blir registrert som eiere med en entydig identifikasjon. Det bør i denne forbindelse vurderes om det skal innføres krav om at utenlandske virksomheter må være registrert i Foretaksregisteret eller Enhetsregisteret for å kunne registreres som hjemmels- eller rettighetshavere i grunnboken.

3.5 Opprydding i registreringen av offentlige eiere som hjemmels- og rettighetshavere i grunnboken

3.5.1 Bakgrunn

Grunnboken gir i dag en noe ufullstendig oversikt matrikkelenheter som eies av det offentlige. Dette henger til en viss grad sammen med at mange eiendommer som er eid av det offentlige ikke er registrert i grunnboken overhodet. I tillegg er det flere ulike feil i dagens registreringer av offentlige hjemmelshavere:

- Registreringer på slettede organisasjonsnumre
- Registreringer på løpenummer
- Feilaktige registreringer på uriktige organisasjonsnumre, typisk underenheter
- Ustandardisert registrering av staten som hjemmelshaver, herunder registrering av forvaltningsansvar, jf. tinglysingsforskriften § 4a tredje ledd.

3.5.2 Vurdering

Det reduserer registerkvaliteten og nytten for brukerne at hjemmelsregistreringen for matrikkelenheter som eies av det offentlige ikke er mer oppdatert og fullstendig. En bedre registrering av offentlig eierskap er også nødvendig for å legge bedre til rette for elektronisk tinglysing på de aktuelle matrikkelenhetene.

3.5.3 Forslag til tiltak

Det bør settes i gang et oppryddingsarbeid for å rette opp i feilaktige og ufullstendige hjemmels- og rettighetsregistreringer i grunnboken. Når det gjelder eiendommer eid av staten, må dette arbeidet gjøres i samråd med berørte departementer og direktorater.

I tillegg bør det foretas en gjennomgang av regelverket for hvordan offentlige virksomheter, og spesielt staten, skal være registrert i grunnboken. Dette arbeidet må sees i sammenheng med pågående arbeid hos Brønnøysundregistrene knyttet til registrering av offentlige virksomheter i Enhetsregisteret, herunder bruken av organisasjonsformen «organisasjonsledd».

Prinsippet om at det er den enkelte juridiske person som skal være registrert som hjemmels- eller rettighetshaver i grunnboken, bør rendyrkes også for statens vedkommende. Det bør videre klargjøres hva som ligger i registreringen av forvaltningsansvar, herunder hvilke disposisjoner som kan foretas av organet som er tillagt forvaltningsansvaret. I tillegg bør det reguleres nærmere hvordan forvaltningsansvaret kan overføres mellom ulike deler av statsforvaltningen.

Regelverksarbeidet bør også omfatte spørsmål knyttet til elektronisk signering på vegne av kommunale og statlige virksomheter.

3.6 Etablering av en-til-en-forhold mellom matrikkelenheter som er registrert i matrikkelen og grunnboken

3.6.1 Bakgrunn

Alle matrikkelenheter skal i utgangspunktet være registrert i matrikkelen. I grunnboken er det derimot ikke alle matrikkelenheter som er registrert. Dette kan blant annet gjelde grunn til offentlig veg eller jernbane og enkelte jordsameier. I disse tilfellene skal tinglysing og registrering i grunnboken bare skje dersom det blir særskilt krevd, jf. matrikkelloven § 24.

3.6.2 Vurdering

Det kan ha uheldige konsekvenser at en del matrikkelenheter bare er registrert i matrikkelen. Dette innebærer at det for mange eiendommer ikke finnes noen tinglyst hjemmelshaver i grunnboken. Dermed vil man for disse eiendommenes del ikke på en like enkel måte som for andre eiendommer kunne finne frem til hvem som er legitimert til å råde over eiendommen. Dette reduserer registerkvaliteten og nytten for brukerne av opplysninger fra grunnboken.

3.6.3 Forslag til tiltak

Det bør vurderes å gjøre endringer i matrikkelloven § 24 ved at unntakene som der fremgår blir opphevet helt eller delvis. I tillegg bør det gis overgangsbestemmelser som sørger for at alle matrikkelenheter som i dag ikke er registrert i grunnboken blir registrert der og at hjemmelsforholdet til disse matrikkelenhetene blir avklart.

3.7 Registrering i grunnboken av bruksrett til boenheter tilknyttet boligaksjeselskaper

3.7.1 Bakgrunn

Ved kjøp av en bolig knyttet til et boligaksjeselskap kjøper man i realiteten en aksje i selskapet. Denne aksjen gir kjøperen bruksrett til en bestemt boenhet, typisk en leilighet, som boligaksjeselskapet eier. Kjøperen eier med andre ord ikke boenheten selv.

Det har i flere perioder vært forbudt å opprette nye boligaksjeselskaper. Dette ble sist forbudt da den någjeldende borettslagsloven trådte i kraft 15.08.2005. Det er fortsatt en god del eksisterende boligaksjeselskaper, særlig i de store byene.

I grunnboken er det boligaksjeselskapet som sådan som er registrert som hjemmelshaver til den faste eiendommen. Det er ingen registrering i grunnboken av hvem som har bruksrett til hver enkelt av boenhetene som boligaksjeselskapet eier. For disse boenhetene vil grunnboken i dag ikke gi de opplysningene mange vil forvente å finne der. Dermed reduseres også nytten for brukerne av opplysningene fra grunnboken.

Opplysninger om eierskap i boligaksjeselskaper blir rapportert årlig til skattemyndighetene. Disse opplysningene er imidlertid ikke allment tilgjengelige og gir dessuten bare et øyeblikksbilde over eiersituasjonen ved hvert enkelt årsskifte.

Det er grunn til å anta at kunnskapen om aksjeleiligheter og hva dette innebærer er begrenset hos mange. Dette gjelder ikke minst privatpersoner, men trolig i noen grad også en del mer profesjonelle aktører. Det knytter seg en del særegenheter til aksjeleiligheter, som gjør at de på en del måter ikke passer like godt inn i prosessene knyttet til eiendomsomsetning mv. som nå er mest brukt.

3.7.2 Vurdering

Det er uheldig at grunnboken ikke inneholder opplysninger om hvem som har bruksrett til boenhetene som eies av boligaksjeselskaper. Slik informasjon finnes allerede for lignende eierformer som borettslag og eierseksjonssameier. Det bør ikke være organisasjonsformen som er avgjørende for om bruksrettsforhold som dette fremkommer i grunnboken.

Grunnboken bør utvides til også å omfatte registrering av bruksrett til boenheter knyttet til boligaksjeselskaper. Dette vil gi bedre løpende oversikt over «eierskapet» knyttet til slike objekter og kan også legge grunnlaget for mer smidige prosesser knyttet til omsetning og kredittgivning mv.

3.7.3 Forslag til tiltak

Regelverket knyttet til boligaksjeselskaper bør endres, slik at opplysninger om bruksrett til den enkelte boenhet fremkommer i grunnboken.

Det er i hovedsak to aktuelle fremgangsmåter for å få opplysningene om eierskap/bruksrett til boenhetene i boligaksjeselskaper inn i grunnboken:

- Plikt for alle boligaksjeselskaper til å omdanne seg til borettslag, eller eventuelt opprette et eierseksjonssameie til erstatning for boligaksjeselskapet, innen en gitt frist. Det er i dag en frivillig omdanningsregel i borettslagsloven § 13-5. En utfordring med denne bestemmelsen er at den krever samtykke fra samtlige aksjonærer i boligaksjeselskapet, noe som ofte ikke vil være mulig å oppnå.
- Etablering av et regelverk som innfører et tilsvarende system for registrering av aksjer i boligaksjeselskaper med tilhørende bruksrett som for borettslagsandeler.

Det førstnevnte alternativet vurderes å være det klart enkleste både med tanke på regelverksutvikling og praktisk gjennomføring.

3.8 Tilrettelegging for at alle saker som kan tinglyses kan sendes inn elektronisk og at dette skal være hovedregelen

3.8.1 Bakgrunn

I dag kan dokumenter til tinglysing enten sendes inn på papir eller elektronisk, jf. tinglysingsloven § 6. Det eksisterer med andre ord et tosporet system. Alt som er gjenstand for tinglysing kan sendes inn på

papir, mens det foreløpig bare er et utvalg av rettsstiftelser som kan sendes inn elektronisk. De viktigste er hjemmelsoverdragelse, pant og sletting av heftelser.

De rettsstiftelsene som allerede kan sendes inn elektronisk, utgjør det største volumet av saker som kan sendes inn for tinglysing. Den elektroniske innsendingsprosenten er i dag ca. 75 prosent. I enkelte måneder har den elektroniske innsendingsprosenten nærmet seg 80 prosent. Det er rom for å øke andelen elektronisk innsending ytterligere innenfor rammene av det som det allerede er tilrettelagt for. I hovedsak avhenger dette av de eksterne brukerne av tinglysingen og deres prosesser.

Tinglysing av rene hjemmelsoverganger kan som hovedregel gjøres elektronisk. Dette er imidlertid ikke mulig dersom det skal tinglyses bestemmelser (servitutter) i tillegg til selve hjemmelsoverdragelsen. Privatpersoner kan heller ikke selv sende inn dokumenter elektronisk uten å benytte en profesjonell tredjepart. Dette gjelder for eksempel dokumenter om overdragelse av hjemmel eller andre rettigheter.

3.8.2 Vurdering

Tinglysingsregelverket er i utgangspunktet teknologinøytralt, men er ikke digitaliseringsvennlig. Det fremkommer ikke noen uttrykkelig hovedregel om digitalt førstevalg.

Det er grunn til å anta at en del eiendomsoverdragelser aldri blir tinglyst fordi elektronisk innsending ikke er mulig overhodet eller ikke dekker behovene. Dette reduserer registerkvaliteten og nytten for brukerne av opplysninger fra grunnboken. Det tosporede systemet skaper også mye merarbeid for tinglysingsmyndigheten.

Hvis vilkårene for tinglysing er oppfylt, og det er tilstrekkelig med en rent maskinell kontroll av saken, skjer tinglysing av elektronisk innsendte dokumenter i praksis i løpet av noen få sekunder.

Saksbehandlingen av saker innsendt på papir tar på sin side minst to dager. Hvis man legger til postgangen frem og tilbake, kan det ta en til to uker fra man sender en sak til den er mottatt i tinglyst stand. Ved papirinnsending tar det dermed lengre tid før opplysningene i grunnboken er oppdatert enn ved elektronisk tinglysing. Dette går dermed ut over registerkvaliteten, noe som er uheldig blant annet med tanke på bekjempelse av økonomisk kriminalitet og ivaretagelse av sikkerhetsmessige behov.

Papirsporet for innsending av dokumenter til tinglysing er lite robust med tanke på svindel og økonomisk kriminalitet. Det kontrolleres ikke om signaturene på dokumentene som sendes inn faktisk er gjort av hjemmels- eller rettighetshaveren. Dermed er muligheten til å avdekke forfalskede signaturer i praksis svært begrenset. Kravet om vitnepåtegning på skjøter og pantedokumenter er i noen grad ment å skulle avhjelpe dette, men vitnekravet hjelper lite dersom også disse signaturene forfalskes. Det har vært flere eksempler den siste tiden der både hjemmelshaverens og vitnenes underskrifter har vist seg å være forfalsket.

Ved elektronisk innsending er det i langt større grad mulig å kvalitetssikre dataene i det som sendes inn og sikre autentisering av de som opptrer i saken. Dermed kan man redusere mulighetene for visse typer økonomisk kriminalitet.

I oppdragsbrevet er det pekt på at tilgang til riktige og oppdaterte opplysninger om eierskap til fast eiendom er nødvendig for å sikre en trygg og effektiv myndighetsutøvelse, og for å kunne tilby gode offentlige tjenester til private virksomheter og personer. I dagens samfunn er det en forventning om at alle offentlige tjenester skal kunne utføres elektronisk. Det er mange som blir overrasket når de finner ut at elektronisk tinglysing i mange tilfeller ikke er mulig. Dersom det legges til rette for at alle saker til tinglysing kan sendes inn elektronisk, vil dette gi en mye bedre brukeropplevelse for alle brukere av tinglysingssystemet.



3.8.3 Forslag til tiltak

Tinglysingsregelverket bør gjennomgå og endres slik at dokumenter som skal tinglyses som hovedregel må sendes inn elektronisk. For de mest brukte dokumenttypene, slik som hjemmelsoverdragelse og pant, bør det vurderes å gjøre elektronisk innsending obligatorisk.

Det bør gis en snever unntaksregel for tilfeller der elektronisk innsending av en eller annen grunn er svært vanskelig. Unntaksregelen begrenses til å gjelde for privatpersoner. For profesjonelle aktører, bør det fastsettes en plikt til å benytte elektronisk tinglysing.

3.9 Innføring av bestemmelser om tidsbegrensning av visse urådigheter

3.9.1 Bakgrunn

I en del tilfeller benyttes tinglysing av urådigheter som en metode for å sørge for at en erverver langt på vei får full rettslig rådighet over en eiendom uten å tinglyse ervervet som sådan. Erververen vil i slike tilfeller typisk også ha fått en generalfullmakt fra selgeren/overdrageren, som gjør at vedkommende kan foreta alle disposisjoner over eiendommen som en hjemmelshaver ville ha kunnet gjøre. Den registrerte hjemmelshaveren er på sin side forhindret fra å tinglyse nye frivillige disposisjoner.

Motivasjonen for slike arrangementer vil ofte være å unngå plikten til å betale dokumentavgift, men det kan også være motivert av et ønske om å omgå konsesjonsregelverket og andre ervervskontroller. Dette kan også være gjort som et ledd i ulike former for økonomisk kriminalitet.

3.9.2 Vurdering

Det anses som uheldig at det gjennom å tinglyse en full urådighet langt på vei er mulig å få samme rettsvern som en hjemmelshaver, men uten å fremstå som hjemmelshaver i grunnboken. Dette reduserer registerkvaliteten og oversikten over eierskapet til fast eiendom.

3.9.3 Forslag til tiltak

Det bør vurderes hvordan adgangen til å stifte urådigheter kan begrenses uten at dette går ut over den legitime bruken av urådigheter, for eksempel i forbindelse med eiendomsomsetning. Videre må det utarbeides forslag til nødvendige regelverksendringer.

4 Konsept 2 – Deling av eierskapsopplysninger

4.1 Beskrivelse av konseptet

Konsept 2 inkluderer alle de tiltakene som er nevnt i tilknytning til konsept 1. Disse tiltakene kan således betegnes som konseptuavhengige.

Gjennomføringen av de ulike tiltakene i konsept 1 skal også i konsept 2 bidra til at det i enda større grad enn i dag blir samsvar mellom tinglyste hjemmelsforhold og reelle eierforhold. Dermed reduseres behovet også i dette konseptet for eierregistrering som avviker fra det tinglyste – i alle fall for formuesobjekter som er egne matrikkelenheter.

I konsept 2 etableres det en portal for distribusjon av eiendomsopplysninger. Gjennom portalen gis det tilgang til eiendoms- og eierskapsopplysninger som er registrert i de registrene som er knyttet opp mot portalen. I konsept 2 vil det være et sentralt register over eiendomsobjekter (matrikkelen) og desentraliserte registre over eierskap til eiendomsobjekter. Registrene som er knyttet til portalen forvaltes desentralisert av den aktuelle virksomheten som er ansvarlig for hvert enkelt register.

Portaleieren registrerer ingen eierskapsopplysninger selv i egenskap av å være portaleier. All saksbehandling og registrering av eierskapsopplysninger foregår hos eierne av de tilknyttede registrene. Portaleieren kan også ha rollen som eier av ett eller flere tilknyttede registre, for eksempel matrikkelen og grunnboken.

Portaleieren definerer hvilke objekttyper som det kan gis opplysninger om gjennom portalen. Dette gjøres i samråd med eierne av de tilknyttede registrene.

Hvert enkelt registerobjekt skal ha en unik identifikator. Dagens system for å identifisere matrikkelenheter ved bruk av gårdsnummer, bruksnummer, festenummer og eventuelt seksjonsnummer videreføres.

Matrikkelen videreutvikles slik at det i tillegg til dagens matrikkelenheter også kan registreres andre objekter. Dette omfatter blant annet de objektene som Skatteetaten i dag har registrert i sitt fagsystem til bruk for skattemessige formål. Skatteetaten avvikler sitt register over objekter i fast eiendom.

I matrikkelen vil det fortsatt være registrert opplysninger om eierskap til fast eiendom, som dels kommer fra grunnboken og dels har annet opphav. Skatteetaten beholder eierskapsregistreringen som etaten har i dag for skattemessige formål.

Grunnboken videreføres i dette konseptet uforandret som et rendyrket rettsvernsregister for tinglyste rettigheter i fast eiendom. Matrikkelenheter skal fortsatt være registrert med eget grunnboksblad. I tillegg vil borettslagsandeler være registrert med eget grunnboksblad, slik som i dag. Boenheter som i dag er knyttet til boligaksjeselskaper vil også være registrert, slik som skissert i de konseptuavhengige tiltakene.

Utgangspunktet for tilgjengeliggjøringen av opplysninger i portalen er den unike identifikatoren som er knyttet til objektene i de tilknyttede registrene. Ved søk på denne kan man få opplysninger om hvem som har ulike roller knyttet til det registrerte objektet. I tillegg skal det være mulig å gjøre oppslag i portalen for å få oversikt over alle objektene som en person eller virksomhet har tilknytning til.

Gjennom portalen kan det for eksempel gis opplysninger om følgende:

- Matrikkelenheter og opplysninger knyttet til disse
- Borettslagsandeler og opplysninger knyttet til disse
- Andeler i boligaksjeselskaper og opplysninger knyttet til disse
- Tinglyste hjemmelshavere
- Tinglyste festere
- Øvrige tinglyste rettsforhold



- Opplysninger om eierskap og kontaktperson mv. som er registrert i matrikkelen
- Registrerte eierforhold til matrikkelenheter som avviker fra det som er tinglyst
- Registrerte eierforhold til objekter som ikke er egne matrikkelenheter

Hvilke data som faktisk skal tilgjengeliggjøres, må detaljeres i et forprosjekt.

Det innføres ingen nye registreringsplikter til portaleieren for så vidt gjelder eierskap i fast eiendom utover det som følger av tiltakene som er beskrevet i konsept 1. Rapporteringsplikter til de desentraliserte registrene kan innføres for å sikre bedre løpende registrering av eierskap til fast eiendom.

Tinglyste opplysninger om hjemmels- og rettighetsforhold skal være allment tilgjengelige, slik som i dag. Øvrige innrapporterte eieropplysninger skal ikke være allment tilgjengelige. Slike opplysninger skal imidlertid være tilgjengelige for offentlige myndigheter (stat, fylkeskommune og kommune) og, etter behov, andre aktører involvert i eiendomsomsetning.

4.2 Behovet for regelendringer i konseptet

Det legges til grunn at portalen forankres i lov. I denne forbindelse må det vurderes om dette kan gjøres i en eksisterende lov eller om det må vedtas en særskilt lov. Det må også vurderes hvilke endringer som må gjøres i eksisterende regelverk.

Regelverksarbeidet kan tenkes gjennomført i to faser, der man i første fase får på plass regelverket som er nødvendig for at eksisterende opplysninger i matrikkelen, grunnboken og hos Skatteetaten kan gjøres tilgjengelig gjennom portalen. I en senere fase kan det utredes videre hva som er nødvendig av regelverksendringer for å tilgjengeliggjøre ytterligere registre gjennom portalen.

Det er snakk om et omfattende og delvis komplekst regelverksarbeid.

5 Konsept 3 – Sentralisert eierskapsregistrering

5.1 Beskrivelse av konseptet

I dette konseptet rendyrkes matrikkelen som et register over objektene for fast eiendom og opplysninger knyttet til objektene. Dagens system med matrikkelenheter videreføres. Det opprettes ingen nye matrikkelenhetstyper.

I matrikkelen legges det til rette for at det i tillegg til matrikkelenheter også kan registreres formuesobjekter som ikke i seg selv er egne matrikkelenheter. Dette kan både gjelde eksisterende objekter og rettigheter knyttet til objekter som ennå ikke eksisterer. Et aktuelt eksempel på det sistnevnte er en avtale om kjøp av boenhet i en bygning som ennå ikke er ferdigstilt (kontraktsposisjon).

Objekttypene i matrikkelen defineres på en entydig måte. Andre offentlige myndigheter må forholde seg til objekttypene slik de er definert i registeret. Det offentlige skal ikke opprette objekttyper for fast eiendom som avviker fra de som er inntatt i objektregisteret.

Hvert enkelt registerobjekt skal tildeles en unik identifikator. Dagens system for å identifisere matrikkelenheter med gårdsnummer, bruksnummer, festenummer og seksjonsnummer, videreføres.

Opplysninger om personers og virksomheters relasjon til objektene, for eksempel som hjemmelshaver eller fester, tas ut av matrikkelen som sådan.

Grunnboken videreføres som et rendyrket rettsvernsregister for tinglyste rettigheter i fast eiendom. Matrikkelenheter skal fortsatt være registrert med eget grunnboksblad. I tillegg vil borettslagsandeler være registrert med eget grunnboksblad, slik som i dag. Boenheter som i dag er knyttet til boligaksjeselskaper vil også være registrert, slik som skissert i de konseptuavhengige tiltakene.

I konsept 3 legges det opp til sentralisert registrering av eierskap og andre roller knyttet til de definerte objektene for fast eiendom. Registreringene skal vise de ulike relasjonene som foreligger mellom fysiske personer og virksomheter og de objektene som er registrert i objektregisteret (matrikkelen).

Identifikasjonen av personer og virksomheter skal være entydig og inneholde en varig identifikator. Det tas utgangspunkt i Folkeregisteret for fysiske personer bosatt i Norge og Enhetsregisteret for virksomheter som er registrert der. Registeret tilrettelegges for registrering av entydige identifikatorer fra personens eller virksomhetens hjemland.

For fremtidige registreringer av eierskap innføres det et krav om at det må gis opplysninger om statsborgerskap. Dersom en person har flere statsborgerskap, må alle oppgis.

I konsept 3 skal det minst gis opplysninger om:

- Tinglyste hjemmelshavere
- Tinglyste festere
- Registrerte eierforhold til matrikkelenheter som avviker fra det som er tinglyst
- Registrerte eierforhold til objekter som ikke er egne matrikkelenheter
- Personer eller virksomheter som kan opptre på vegne av hjemmelshaveren/eieren
- Kontaktpersoner
- Overdrager/selger og mottaker/kjøper ved overdragelse av formuesgoder i objektregisteret

Dette må detaljeres nærmere i et forprosjekt.

Det innføres en uttrykkelig presumsjonsbestemmelse om at den som er tinglyst hjemmels- eller rettighetshaver i offentligrettslig sammenheng anses å være reell eier eller rettighetshaver med mindre noe annet er uttrykkelig meddelt registermyndigheten. Dette innebærer at alle offentlige instanser i utgangspunktet kan forholde seg til tinglyst hjemmels- eller rettighetshaver i alle tilfeller der den reelle eieren er pliktsubjekt.

Det innføres en registreringsplikt for eierskap til og overdragelse av alle objekter som er registrert i objektregisteret. Registreringsplikten omfatter både transaksjoner knyttet til objektene og eierskapet som sådan. Det fastsettes klare frister for oppfyllelse av registreringspliktene.

Unntak fra registreringsplikten må fastsettes for visse typer erverv, for eksempel hevd og opparbeidelse av sameieandel i ekteskaps- og samboerforhold.

All innrapportering og registrering skal skje elektronisk hos samme myndighet, som også skal ha ansvaret for grunnboken og matrikkelen. Registreringsplikten løsrives fra og erstatter den rapporteringen som i dag skjer til skattemyndighetene når det gjelder eierskap til formuesobjekter i fast eiendom.

Registreringsplikten for eierskap til matrikkelenheter kan oppfylles ved at ervervet tinglyses. Hvis ervervet er tinglyst, er det ikke nødvendig med ytterligere registrering av eierskapet. Det må fastsettes en frist for når tinglysing eller registrering senest må være gjennomført.

Enhver profesjonell aktør som bistår ved gjennomføringen av transaksjoner knyttet til objekter som er registrert i objektregisteret skal ha plikt til å rapportere slike transaksjoner. I tilfeller der transaksjonen ikke skjer gjennom en profesjonell aktør, har både overdrageren og erververen plikt til å rapportere transaksjonen.

Registreringen baserer seg på selvdeklarerings. Registermyndigheten foretar i utgangspunktet ingen nærmere vurdering av riktigheten av opplysningene som innrapporteres. Dersom noen ønsker å registrere et annet eierskap til en matrikkelenhet enn det som er tinglyst, må imidlertid grunnlaget for eierskapet dokumenteres overfor registermyndigheten. I slike tilfeller må det også foreligge samtykke fra hjemmelshaveren til at opplysningene om eierskap blir registrert.

Brudd på registreringsplikten sanksjoneres. Aktuelle sanksjoner for profesjonelle aktører kan være advarsel, overtredelsesgebyr og tilbakekall av autorisasjon. Når det gjelder private parter, kan aktuelle sanksjoner være ulike administrative sanksjoner av økonomisk karakter. Dette må vurderes nærmere i et eventuelt forprosjekt.

Det skal ikke ha betydning for gyldigheten mellom partene at registreringsplikten ikke overholdes.

Kostnadene ved registrering må innrettes slik at alternativ registrering ikke fremstår som mer gunstig enn tinglysing for så vidt gjelder matrikkelenheter.

Tinglyste opplysninger om hjemmels- og rettighetsforhold skal være allment tilgjengelige, slik som i dag. Øvrige innrapporterte eier- og transaksjonsopplysninger skal være tilgjengelige for offentlige myndigheter (stat, fylkeskommune og kommune), men skal ikke være allment tilgjengelige. Dette er blant annet nødvendig for å ivareta hensynet til grunnbokens troverdighet. Det skal fortsatt være den tinglyste hjemmels- eller rettighetshaveren som er legitimert til å råde over eiendommen.

Brukere med behov for øvrige eieropplysninger, for eksempel i forbindelse med antihvitvaskingsarbeid eller bekjempelse av økonomisk kriminalitet, kan gis tilgang til slike opplysninger.

Gjennomføringen av de ulike konseptuavhengige tiltakene skal bidra til at det i enda større grad enn i dag blir samsvar mellom tinglyste hjemmelsforhold og reelle eierforhold. Dermed reduseres behovet for eierregistrering som avviker fra det tinglyste – i alle fall for formuesobjekter som er egne matrikkelenheter.

5.2 Behovet for regelendringer i konseptet

Det legges opp til en gjennomføring i flere faser. Første fase innebærer følgende med hensyn til regelverksarbeid:



- Utarbeiding av ny lov om registrering av eierskap i fast eiendom.
- Endringer i eksisterende lover og tilknyttet regelverk, blant annet i matrikkelloven for å rendyrke matrikkelen som et register over objektene for fast eiendom, herunder formuesobjekter som ikke er egne matrikkelenheter.

Det legges opp til at regelverksarbeidet i første fase kan gjennomføres innenfor eksisterende strukturer, selv om det kanskje ligger i grenseland for hva som bør utredes av et særskilt lovutvalg. Dette henger sammen med det lovarbeidet som foreslås gjennomført i andre fase.

Det er snakk om et omfattende og delvis komplekst regelverksarbeid. Det legges til grunn at regelverksarbeidet eventuelt kan gjennomføres parallelt med nødvendig systemutvikling.

Andre fase kan innebære følgende med hensyn til regelverksarbeid:

- Utarbeiding av en ny lov om eiendomsregistrering som skal regulere både objektene for fast eiendom, rettighetene (rettsvern) og relasjonen mellom personer/virksomheter og objektene.
- Den nye loven skal erstatte dagens tinglysingslov og matrikkellov.
- Det må vurderes om også annet regelverk skal innarbeides i den nye loven.
- Nødvendige endringer i annet regelverk må også vurderes.

Det er ikke strengt tatt nødvendig for gjennomføringen av konseptet som sådan å gjennomføre regelverksarbeidet i andre fase. Dette anbefales likevel sterkt ettersom det er et stort behov for et modernisert og gjennomarbeidet regelverk på området, som det er lett for alle aktører å forholde seg til.

Regelverksarbeidet i andre fase fremstår som svært omfattende og komplekst. Det er vanskelig å se for seg at det kan gjennomføres innenfor eksisterende strukturer (departement/direktorat).

Regelverksarbeidet bør i første omgang gjennomføres av et regjeringsoppnevnt lovutvalg, som avgir en særskilt utredning (NOU).

6 Gjennomgående spørsmål

6.1 Dokumentavgift

6.1.1 Bakgrunn

I dag påløper det dokumentavgift på 2,5 prosent av salgsverdien ved tinglysning av dokumenter som overfører hjemmel til fast eiendom. Dokumentavgiften er en statlig avgift. Plikten til å betale dokumentavgift følger av Stortingets årlige avgiftsvedtak. I avgiftsvedtaket for 2025 er plikten til å betale dokumentavgift formulert slik:

«Fra 1. januar 2025 skal det i henhold til lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift betales avgift til statskassen ved tinglysning av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom, herunder bygning på fremmed grunn og tilhørende festerett til tomta. Avgift skal betales med 2,5 pst. av avgiftsgrunnlaget, men minst kr 250.»

Det er gitt utfyllende bestemmelser om dokumentavgiften i dokumentavgiftsloven 12.12.1975 nr. 59 og forskrift om dokumentavgift 16.12.1975 nr. 1.

Dokumentavgiftsplikten inntreffer ved tinglysningen av dokumentet som overfører hjemmel til fast eiendom. Dette følger av dokumentavgiftsloven § 6 første ledd. Den som får overført hjemmel til fast eiendom er ansvarlig for å betale dokumentavgiften. Eiendomsmeglere som bistår ved eiendomshandel, og andre som begjærer et dokument tinglyst på vegne av erververen, er også ansvarlige for at dokumentavgiften blir betalt.

Avgiftsgrunnlaget er salgsverdien av det som det overføres hjemmel til ved tinglysningen. Dette følger av dokumentavgiftsloven § 7 første ledd. Det er salgsverdien på tinglysingstidspunktet som er avgjørende. Dette er lagt til grunn i langvarig forvaltningspraksis og er også slått fast i rettspraksis.

Dokumentavgiftssystemet baserer seg på et selvdeklareringsprinsipp. Den avgiftspliktige skal gi alle nødvendige opplysninger og oppgi avgiftsgrunnlaget etter beste skjønn, slik at det svarer til eiendommens salgsverdi på tinglysingstidspunktet. Salgsverdien av det som det overføres hjemmel til skal oppgis i det dokumentet som sendes inn for tinglysing.

Avgiftsgrunnlaget som er oppgitt skal legges til grunn for avgiftsberegningen «med mindre registerføreren finner at det åpenbart er for lavt». Dette følger av dokumentavgiftsloven § 7 tredje ledd.

I Stortingets dokumentavgiftsvedtak og dokumentavgiftsloven er det fastsatt en rekke unntak fra dokumentavgiftsplikten. Det er også en del endringer av hjemmelsopplysninger i grunnboken som ikke anses som en hjemmelsovergang, og dermed heller ikke utløser plikt til å betale dokumentavgift. Dette er gjerne nærmere beskrevet i rundskriv. Sentrale rundskriv i denne forbindelse er Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-06/2005 om fusjon, fisjon og omdanning og Kartverkets Rundskriv for tinglysningen kapittel 1.2.

Det er ikke dokumentavgiftsplikt ved overføring av grunnbokshjemmel til andel i borettslag. I grunnboken er det borettslaget som står som hjemmelshaver til den faste eiendommen som tilhører borettslaget. Ved overføring av en bolig i et borettslag er det en andel i borettslaget som blir overført. Dette er ikke en overføring av hjemmel til fast eiendom, og dermed skal det ikke betales dokumentavgift.

I boligaksjeselskaper er det selskapet som er registrert som hjemmelshaver i grunnboken. Det er i dag ikke tilrettelagt for tinglysing av overføring av andeler i boligaksjeselskaper. Slike overføringer registreres gjerne hos boligaksjeselskapets forretningsfører. I disse tilfellene er det en aksje som gir rett til å bruke en bestemt boenhet som overføres. Det skjer altså ingen overføring av hjemmel til fast eiendom i grunnboken og oppstår dermed heller ikke noen dokumentavgiftsplikt.

Aksjeselskaper er også i mange andre tilfeller registrert som hjemmelshaver til fast eiendom. Dersom en eiendom overføres til ny eier ved at aksjene i aksjeselskapet overdras, vil det ikke påløpe

dokumentavgift. Det skjer heller ikke i disse tilfellene noen overdragelse av hjemmel til fast eiendom i grunnboken.

Kartverket er dokumentavgiftsmyndighet i første instans. Skattedirektoratet er klageinstans. Søknader om dispensasjon fra avgiftsplikten etter dokumentavgiftsloven § 3 avgjøres av Skatteetaten i første instans. Klageinstans i dispensasjonssaker er Skattedirektoratet.

Hensikten med dokumentavgiften er å skaffe staten inntekter. Avgiften er ikke ment å dekke statens kostnader ved tinglysing av fast eiendom. Disse kostnadene dekkes av tinglysingsgebyret.

Dokumentavgiften er en betydelig inntektskilde for staten. I statsbudsjettet for 2025 er det anslått at dokumentavgiften vil gi mer enn 12 milliarder kroner i inntekter til staten.

6.1.2 Innledende bemerkninger

De fleste erverv av fast eiendom blir tinglyst selv om dette utløser plikt til å betale dokumentavgift. Dette har blant annet sammenheng med at tinglysing er nødvendig for å få rettsvern. Tinglysing vil som regel også være nødvendig for å kunne benytte eiendommen som kredittobjekt.

Når det gjelder de eiendomservervene som ikke blir tinglyst og registrert i grunnboken, er dokumentavgiftsplikten en vesentlig årsak til at tinglysing ikke skjer. Dokumentavgiften bidrar dermed indirekte til at det oppstår forskjeller mellom hvem som er registrert som hjemmelshaver i grunnboken og hvem som er reell eier.

I mange tilfeller der eiendomserverv ikke blir tinglyst, forsøker partene å sikre sine interesser på andre måter. Dette kan for eksempel skje gjennom bruk av generalfullmakter og tinglysing av urådighetserklæringer, som begrenser hjemmelshaverens adgang til å disponere rettslig over eiendommen. Videre benyttes blankoskjøter som et virkemiddel for å unngå at det må betales dokumentavgift i flere omganger, for eksempel ved utbygging av eiendom og i tilfeller der det planlegges raske videresalg. Disse virkemidlene er med på å komplisere omsetningen av fast eiendom og virker begrensende på mulighetene til å få oversikt over hvem som er eiere av fast eiendom til enhver tid.

Det fremgår av oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen at forholdet til dokumentavgiften skal vurderes.

Dokumentavgiften og innretningen av denne avgiften er i utpreget grad et politisk spørsmål. Konseptvalgutredningen inneholder blant annet av denne grunn ingen klar anbefaling om hva som bør gjøres med dokumentavgiften. Det redegjøres imidlertid for de mest aktuelle alternativene for hvordan dokumentavgiften kan håndteres og hvilke virkninger dette vil kunne få i de ulike konseptene.

Følgende fire alternativer er vurdert:

- Dokumentavgiften videreføres med dagens sats og med tinglysing av hjemmelsovergang som utløsende begivenhet for avgiftsplikten.
- Dokumentavgiften videreføres med en lavere sats og med tinglysing av hjemmelsovergang som utløsende begivenhet for avgiftsplikten.
- Dokumentavgiften avvikles, eventuelt i kombinasjon med annen økt beskatning av fast eiendom.
- Det endres hva som er den utløsende begivenheten for avgiftsplikten, slik at dette ikke er knyttet til tinglysing av en hjemmelsovergang.

6.1.3 Dokumentavgiften videreføres med dagens sats og med tinglysing av hjemmelsovergang som utløsende begivenhet for avgiftsplikten

Dersom dokumentavgiften videreføres som i dag, vil denne avgiftsplikten bestå som en medvirkende faktor til at eiendomserverv ikke blir tinglyst. For nye eiendomserverv vil situasjonen dermed bli som i dag.

Det vil i alle de tre konseptene kunne oppstå utfordringer knyttet til den oppryddingen som er foreslått for avdøde hjemmelshavere og slettede virksomheter. Dersom de aktuelle hjemmelsendringene ikke faller inn under noen av de eksisterende unntakene, vil dokumentavgiftsplikten kunne medføre at personer og virksomheter ikke ønsker å medvirke til oppryddingen i de tinglyste hjemmelsforholdene.

En mulighet kan være å gi tidsbegrensede unntaksregler, en form for amnesti, som omfatter de aktuelle overføringene i den hensikt å gjøre oppryddingstiltakene effektive. Slike regler må i så fall utformes slik at det ikke oppfattes som urimelig av de som tidligere har ordnet opp i sine hjemmelsforhold og betalt dokumentavgift i denne forbindelse. Her er det flere motstridende hensyn som må avveies mot hverandre.

I konsept 3 legges det opp til en pliktig eierskapsregistrering. Hvis ervervet av en matrikkelenhet tinglyses, vil dette være tilstrekkelig og det vil ikke være behov for ytterligere eierregistrering. Dersom ervervet ikke tinglyses, må man likevel registrere eierskapet. Det er en mulig utfordring ved denne løsningen at færre enn i dag vil tinglyse sitt erverv og i stedet benytte eierskapsregistreringen fordi dette ikke utløser dokumentavgiftsplikt. Samtidig vil erververen da ikke oppnå rettsvern, men i en del tilfeller vil erververen kunne vurdere dette som unødvendig sett i lys av kostnaden.

6.1.4 Dokumentavgiften videreføres med en lavere sats og med tinglysing av hjemmelsovergang som utløsende begivenhet for avgiftsplikten

Et mulig alternativ er å redusere dokumentavgiftssatsen, som i dag er 2,5 prosent av salgsverdien, samtidig som tinglysing av hjemmelsovergangen beholdes som utløsende begivenhet for avgiftsplikten. En slik reduksjon av avgiftssatsen vil kunne føre til endringer i aktørenes adferd fordi muligheten til å oppnå rettsvern gjennom tinglysing vil fremstå som mer attraktiv enn i dag sett i forhold til kostnaden knyttet til dokumentavgiften.

Uten nærmere undersøkelser er det vanskelig å si noe sikkert om hvor mye avgiftssatsen må reduseres for å føre til en vesentlig endring i aktørenes adferd. Det er likevel grunn til å anta at det må en vesentlig reduksjon til for at en endret avgiftssats skal føre til en betydelig økning i andelen som tinglyser sitt eiendomserverv.

De fleste erverv blir allerede tinglyst i dag med den avgiftssatsen som er nå. Inntektsbortfallet knyttet til en redusert avgiftssats vil trolig ikke kunne forsvares sett i forhold til den økningen man eventuelt vil kunne få i antall tinglyste erverv totalt sett. Dette alternativet fremstår av denne grunn som lite aktuelt.

6.1.5 Dokumentavgiften avvikles, eventuelt i kombinasjon med annen økt beskatning av fast eiendom

En fullstendig avvikling av dokumentavgiften vil være et tiltak som umiddelbart fjerner denne avgiftsplikten som en årsak til at erverv av fast eiendom ikke blir tinglyst. Øvrige kostnader knyttet til tinglysing er lave og det er grunn til å tro at andelen som velger å tinglyse sitt erverv vil øke betydelig dersom dokumentavgiften avvikles.

Problemstillingene knyttet til bruk av blankoskjøter vil i praksis forsvinne dersom dokumentavgiften fjernes, ettersom det i første rekke er dokumentavgiftsplikten som gjør det aktuelt å bruke slike skjøter.

Dagens dokumentavgiftsregelverk har blitt forholdsvis komplisert å forholde seg til, både for borgerne og dokumentavgiftsmyndighetene. Det er mange og til dels kompliserte unntaksregler.

Avgrensningene kan være vanskelige. Mange aktører bruker betydelige ressurser på å tilpasse seg

regelverket, slik at det ikke oppstår avgiftsplikt overhodet eller beløpet som må betales i dokumentavgift blir minst mulig.

En avvikling av dokumentavgiften vil forenkle tinglysingsprosessen og resultere i vesentlig reduserte kostnader både for tinglysingsmyndigheten og aktørene i eiendomsmarkedet.

Arbeidet med å avvikle dokumentavgiften vil i seg selv ikke være spesielt komplisert. Det vil imidlertid øke kompleksiteten vesentlig dersom det som en del av arbeidet også skal vurderes hvilke endringer i skatte- og avgiftslovgivningen som skal foretas for å kompensere for inntektsbortfallet forårsaket av en avvikling av dokumentavgiften. Det faller utenfor rammene av denne konseptvalgutredningen å gå nærmere inn på slike eventuelle endringer.

Virkningene av å avvikle dokumentavgiften vil trolig være ganske likeartede i alle de tre konseptene. Det vil i alle konseptene føre til en vesentlig reduksjon av andelen som unnlater å tinglyse et eiendomsserv.

I konsept 3 vil en avvikling av dokumentavgiften være spesielt fordelaktig fordi man unngår problemstillingen knyttet til at aktørene vil kunne komme til å benytte eierskapsregistreringen i stedet for tinglysingsinstituttet på grunn av dokumentavgiftsplikten.

6.1.6 Det endres hva som er den utløsende begivenheten for avgiftsplikten, slik at dette ikke er knyttet til tinglysingen av en hjemmelsovergang

Et annet alternativ, som enkelte har tatt til orde for, er å endre hvilken begivenhet som er utløsende for avgiftsplikten, slik at plikten ikke er knyttet til tinglysingen. På samme måte som ved en avvikling av dokumentavgiften, vil avgiftsplikten i så fall ikke være noe som i seg selv gjør at personer og virksomheter unnlater å tinglyse et eiendomsserv. Virkningene vil således langt på vei bli de samme for tinglysingen som en avvikling av dokumentavgiften.

Det vil variere i de ulike konseptene hvor godt det ligger til rette for en løsning der det er en annen begivenhet som er utløsende for dokumentavgiftsplikten, eller en tilsvarende avgift med et annet navn. Avgiftsplikten bør knyttes til en begivenhet som er lett konstaterbar og som det offentlige lett kan få informasjon om. En aktuell begivenhet er tidspunktet da risikoen for tingen går over fra overdrageren til erververen. Tidspunktet for risikoovergangen vil i de aller fleste tilfeller være avtalt mellom partene.

Tiltakene i konsept 1 og 2 legger i liten grad til rette for en endring av hva som skal være den utløsende begivenheten for avgiftsplikten. I konsept 3 vil det derimot kunne ligge bedre til rette for en slik endring på grunn av den pliktige registreringen som det legges opp til. Det fremstår som forholdsvis enkelt å legge opp til en plikt til registrering/rapportering som knytter seg til tidspunktet for risikoovergangen.

Dokumentavgiften er i dag tett integrert med tinglysingsprosessen og regelverket for tinglysing. En eventuell endring av hva som er utløsende begivenhet for avgiftsplikten vil derfor gjøre det nødvendig med et forholdsvis omfattende regelverksarbeid. Dette er noe som må utredes nærmere i et forprosjekt.

6.2 Pliktig tinglysing/registrering av eierskap til fast eiendom

6.2.1 Registrering av eierskapsopplysninger i dag

6.2.1.1 Tinglysing av hjemmelsforhold i grunnboken

Tinglysing er en prosess der eierskap til visse typer formuesgoder og rettigheter i slike goder blir registrert i et offentlig register. Ved å tinglyse oppnår man rettsvern, noe som betyr at eierskapet eller rettigheten blir beskyttet mot konkurrerende rettigheter i formuesgodet.

Grunnboken er rettsvernsregisteret for fast eiendom. I dag er grunnboken et sentralisert elektronisk register. Tinglysingsmyndigheten for fast eiendom er lagt til registerfører i Kartverket.

I grunnboken blir det blant annet registrert hvem som er hjemmelshaver til fast eiendom. Hjemmelshaver er den som er formelt registrert som eier og som er legitimert til å råde over eiendommen. I de fleste tilfeller vil dette også være den reelle eieren, men det behøver ikke å være det.

Det er flere lovbestemmelser som fastsetter at visse vedtak og beslutninger skal tinglyses og registreres i grunnboken. Dette er for eksempel tilfellet for en del beslutninger som fattes i medhold av vergemålsloven, konkursloven og kulturminneloven.

Utover de lovfastsatte tilfellene er tinglysing i utgangspunktet en rett, men ingen plikt. Dersom vilkårene er oppfylt, har alle rett til å få tinglyst et dokument hvis dette går ut på å «stifte, forandre, overdra, behefte, anerkjenne eller oppheve en rett som har til gjenstand en fast eiendom». Dette følger av tinglysingsloven 07.06.1935 nr. 2 § 12.

Erververen av en eiendom står i utgangspunktet fritt til å velge om han eller hun vil tinglyse ervervet og få dette registrert i grunnboken. Hvis man unnlater å tinglyse, vil man ikke få det rettsvernet som tinglysingen gir. I praksis blir de fleste erverv av fast eiendom tinglyst, blant annet fordi dette vil være en forutsetning for å benytte eiendommen som sikkerhet ved låneopptak.

Med virkning fra 01.01.2022 ble det innført en plikt til å tinglyse endring av hjemmelsforholdet for visse typer landbrukseiendommer i forbindelse med dødsfall. Det følger av arveloven 14.06.2019 nr. 21 § 99 a første ledd at landbrukseiendom som består av minst fem dekar jordbruksareal eller minst 25 dekar produktiv skog, må overføres fra dødsboet til en ny eier med tinglyst hjemmel innen tre år fra arvelaterens død. Dersom fristen oversittes, kan kommunen der eiendommen ligger la eiendommen selge etter bestemmelsene i konsesjonsloven.

Borettslagsandeler skal også være registrert i grunnboken, selv om slike andeler ikke er egne matrikkelenheter. Dette følger av borettslagsloven § 6-1 første ledd. Bestemmelsene i tinglysingsloven gjelder for slik registrering, med mindre noe annet følger av bestemmelsene i borettslagsloven kapittel 6.

6.2.1.2 Registrering av eierforhold i matrikkelen

Matrikkelen er Norges offisielle register over fast eiendom. Registeret inneholder informasjon om eiendommer, eiendomsgrenser, adresser og bygninger. Matrikkelen er en nasjonal felleskomponent, og spiller en sentral rolle for digitaliseringen av det norske samfunnet.

I matrikkelen er det fem ulike objekter som kan registreres som egne matrikkelenheter. Dette er grunneiendom, anleggseiendom, eierseksjon, jordsameie og festegrunn, jf. matrikkelloven 17.06.2005 nr. 101 § 5. I tillegg kan enheter, herunder rettigheter, som er tildelt matrikkelnummer etter tidligere regelverk fortsatt være registrert i matrikkelen.

Alle matrikkelenheter skal i utgangspunktet være registrert i matrikkelen. I grunnboken er det derimot ikke alle matrikkelenheter som er registrert. Dette kan blant annet gjelde enkelte jordsameier og grunn til offentlig veg eller jernbane. I disse tilfellene skal tinglysing og registrering i grunnboken bare skje dersom det blir særskilt krevd. Dette følger av matrikkelloven § 24.

Det følger av matrikkelforskriften 26.06.2009 nr. 864 § 3 første ledd at matrikkelen i tilknytning til opplysninger om en matrikkelenhet blant annet kan inneholde opplysninger om registrert eier, fester og kontaktperson. I matrikkelforskriften § 2 bokstav b er registrert eier og fester definert på følgende måte:

«registrert eier, den eller de som har grunnbokshjemmel som eier til matrikkelenheten. Når matrikkelenheten ikke er innført i tinglysingsregisteret (grunnboken), er registrert eier den eller

de som står oppført som eier i matrikkelen. Når matrikkelenheten er seksjonert og eierseksjonssameiet ikke er etablert på festet eiendom, er registrert eier den eller de som har grunnbokshjemmel til seksjonene;

registrert fester, den eller de som har grunnbokshjemmel som fester til matrikkelenheten. Når matrikkelenheten ikke er innført i grunnboken, er registrert fester den eller de som står oppført som fester i matrikkelen. Når matrikkelenheten er seksjonert og eierseksjonssameiet er etablert på festet eiendom, er registrert fester den eller de som har grunnbokshjemmel til seksjonene;»

Dette innebærer at for matrikkelenheter som er registrert i grunnboken, vil *registrert eier* i matrikkelen tilsvare *hjemmelshaver* til eiendomsretten i grunnboken. Det er således en kobling mellom de to registrene. Hvis matrikkelenheten ikke er registrert i grunnboken, vil registrert eier være den som er oppført som eier i matrikkelen. Tinglysingsstatusen for matrikkelenheten vil dermed ha betydning for de registrerte eierforholdene.

Det følger av matrikkelloven § 5 a at kommunene er lokal matrikkelmyndighet. Sentral matrikkelmyndighet er Kartverket.

6.2.1.3 Andre registreringer av eierskapsopplysninger

Skatteetaten har et internt fagsystem til bruk for skattlegging av formuesobjekter knyttet til fast eiendom. Dette systemet inneholder både hjemmelsopplysninger som er hentet fra grunnboken og eieropplysninger som den enkelte skattepliktige selv har rapportert inn til skattemyndighetene.

Kommunene registrerer også opplysninger om eierskap til fast eiendom i forbindelse med sine oppgaver. Dette knytter seg i første rekke til kommunale skatter og avgifter som påhviler eiere av fast eiendom.

6.2.2 Utgangspunkter for vurderingene knyttet til pliktig tinglysing/registrering

6.2.2.1 Bakgrunn

Det har fra flere hold blitt tatt til orde for at det bør innføres plikt til å tinglyse eiendomserverv som et virkemiddel for å få bedre oversikt over eierskap til fast eiendom i Norge.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021-2022), jf, Innst. 2 S (2021-2022), fattet Stortinget 02.12.2021 vedtak nr. 35 nr. 35 med følgende ordlyd:

«Stortinget ber regjeringen utrede bruken av blankoskjøter og plikt til tinglysing ved eiendomskjøp.»

I oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen er det pekt på at pliktig tinglysing reiser flere praktiske og prinsipielle problemstillinger. Hvis pliktig tinglysing vurderes å være aktuelt, skal det beskrives hvordan en slik plikt i så fall skal utformes.

Det følger av oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen at det blant annet skal tas utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak 12.06.2024 nr. 756

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom.»

Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 15 (2023-2024) *Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*, jf. Innst. 412 S (2023-2024).

I anmodningsvedtak nr. 756 ber Stortinget om at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre obligatorisk registrering av eierskap i fast eiendom. Dette anmodningsvedtaket gjelder også en form for pliktig registrering, men knytter ikke dette til tinglysingen som sådan.

Det er på bakgrunn av ovennevnte et sentralt spørsmål i konseptvalgutredningen om det skal innføres en form for pliktig registrering av eierskap til fast eiendom og hvordan en slik plikt i så fall skal utformes.

6.2.2.2 Det bør bygges videre på grunnboken som den sentrale kilden til eierskapsopplysninger

Tinglyste dokumenter ble tidligere registrert i manuelle grunnbøker ved de enkelte sorenskriverembetene og senere tingrettene. Opplysningene i de manuelle grunnbøkene ble digitalisert på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, og overført til en elektronisk grunnbok. På midten av 2000-tallet ble all tinglysing i fast eiendom sentralisert og lagt til Kartverket. Opplysningene i grunnboken er i dag tilgjengelig gratis for enhver som logger seg på Kartverkets nettløsning for innsyn i slike opplysninger. Profesjonelle aktører har i tillegg tilgang til disse opplysningene elektronisk gjennom egne løsninger.

Etableringen av en felles elektronisk grunnbok og nye innsynsløsninger har gjort at opplysningene i grunnboken har blitt mye lettere tilgjengelig enn tidligere. I fraværet av andre lett tilgjengelige opplysninger om eierforhold til fast eiendom, har grunnboken blitt den viktigste kilden til opplysninger om eierskap til fast eiendom både for offentlige virksomheter og private.

Selv om grunnboken er et rettsvernsregister, har opplysningene om tinglyste hjemmelsforhold i stor utstrekning blitt brukt som utgangspunkt også der det er opplysninger om det reelle eierskapet man har vært ute etter. Dette fremstår som naturlig ettersom det i svært stor utstrekning er sammenfall mellom det tinglyste hjemmelsforholdet og det reelle eierskapet.

Hjemmelsregistreringene i grunnboken bør også i fremtiden kunne fungere som det viktigste utgangspunktet for opplysninger om eierskap til fast eiendom – i alle fall når det gjelder matrikkelenheter.

Registerkvaliteten i grunnboken må samlet sett sies å være relativt god, men på en del områder er det behov for forbedringer. Tiltakene som er beskrevet i konsept 1, og som foreslås gjennomført i alle de tre konseptene, skal sørge for en heving av kvaliteten på hjemmelsopplysningene og gjøre registreringene i grunnboken mer fullstendige. Dermed vil grunnboken i enda større grad kunne fungere som et godt utgangspunkt for opplysninger om eierskap til fast eiendom.

Forslagene knyttet til å gjøre tinglysingsprosessen enklere og etablere elektronisk innsending som en hovedregel, må også sees på som et ledd i å styrke grunnbokens funksjon som kilde til opplysninger om eierskap til fast eiendom. Det forhold at elektronisk innsending ikke er tilgjengelig for alle dokumenttyper og brukere, kan reelt sett utgjøre et hinder for tinglysing av eiendomsserverv. Dette går utover registerkvaliteten og reduserer nytten for brukerne av opplysninger fra grunnboken.

6.2.3 Innføring av en registreringsplikt

Det er ikke realistisk at man skal kunne få en oversikt over eierskapet til fast eiendom som til enhver tid er oppdatert med opplysninger om hvem som er reell eier til alle faste eiendommer i Norge. Dette vil ikke være mulig blant annet fordi det er så mange måter eierskap kan erverves på. Oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen viser da også til at det skal legges til rette for løsninger som sikrer «tilstrekkelig» oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom.

Samlet sett har det offentlige gjennom registreringene i grunnboken, matrikkelen, Skatteetatens register og hos kommunene allerede i dag forholdsvis god oversikt over eierskapet til fast eiendom. Opplysningene er imidlertid desentralisert forvaltet, har varierende kvalitet og kan være motstridende. En del opplysninger blir også oppdatert sjelden, for eksempel i tilknytning til et årsskifte, og man får dermed ikke en tilstrekkelig løpende oversikt over eierskapet.

Gjennom en styrking og utvikling av eksisterende registreringsordninger er det mulig å oppnå en bedre oversikt over eierskapet til fast eiendom enn det som er tilfellet i dag. Måloppnåelsen vil imidlertid bli klart best dersom registreringen av opplysninger om eierskap til fast eiendom sentraliseres hos en og samme myndighet og det innføres en generell plikt til fortløpende registrering av slikt eierskap.

Det er to alternativer for pliktig eierregistrering som fremstår som mest aktuelle:

- Registreringsplikt knyttet til tinglysingsinstituttet (pliktig tinglysing)
- Registreringsplikt som ikke knytter seg til tinglysing (pliktig eierregistrering)

Det er fordeler og ulemper ved begge disse alternativene. Valg av pliktig registreringsløsning vil måtte bero på vurderinger av grad av måloppnåelse sett opp mot de negative virkningene løsningene har.

6.2.4 Pliktig tinglysing

6.2.4.1 Objektene for registrering

I grunnboken kan det i dag tinglyses formelt eierskap (hjemmel) til matrikkelenheter. I tillegg kan det registreres rett til borettslagsandeler. Skatteetatens register inneholder også opplysninger om eierskap til formuesobjekter i fast eiendom som ikke selv er egne matrikkelenheter.

Utfordringene knyttet til økonomisk kriminalitet, terrorfinansiering og nasjonal sikkerhet knytter seg ikke bare til formuesobjekter som er egne matrikkelenheter. Det er grunn til å anta at disse utfordringene er store også for formuesobjekter som ikke er egne matrikkelenheter. EUs sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18 kan oppfattes slik at det ikke bare stilles krav om informasjon om matrikkelenheter, men også enkelte formuesobjekter på en matrikkelenhet. I skattemessig sammenheng er det også nødvendig med opplysninger om formuesobjekter i fast eiendom som i dag ikke er egne matrikkelenheter.

Tinglysingssystemet slik det er i dag vil ikke kunne ivareta behovene for eierskapsopplysninger om andre objekter enn matrikkelenheter og borettslagsandeler. Dersom en pliktig registrering skal knyttes til tinglysingssystemet, vil det måtte innføres nye objekter i grunnboken med egne grunnboksblad, som det kan tinglyses formelt eierskap til.

For så vidt gjelder boret i boliger knyttet til boligaksjeselskaper, kan man tenke seg en lignende løsning som for borettslagsandeler, forutsatt at det ikke innføres en bestemmelse om pliktig omdanning av slike aksjeselskap til borettslag. Det fremstår som mer komplisert å skulle innføre objekter i grunnboken som knytter seg til deler av bestående matrikkelenheter. Slike objekter vil ikke nødvendigvis være lovlig opprettet etter offentligrettslige regler, noe som kommer på spissen dersom slike objekter skal innføres som egne objekter i grunnboken. Det kan fremstå som noe paradoksalt at man i et offentlig register over eierskap til fast eiendom skal ha objekter som ikke er lovlig opprettet i samsvar med offentligrettslige krav knyttet til blant annet deling og arealbruk.

Grunnboken og matrikkelen er i dag tett knyttet til de objektene som er matrikkelenheter. Dette er igjen tett knyttet til annet regelverk, blant annet plan- og bygningslovgivningen. Dersom det innføres objekter i grunnboken som ikke samsvarer med matrikkelenhetene som er lovlig opprettet og registrert i matrikkelen, brytes sammenhengen mellom objektene i grunnboken og matrikkelen. Dette vil kunne reise vanskelige problemstillinger, som eventuelt må utredes nærmere.

Det følger av jordloven § 12 første ledd at eiendom som brukes eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk ikke kan deles uten godkjenning fra landbruksmyndighetene. Tilsvarende gjelder forpaktning, tomtefeste og tilsvarende leie- eller bruksrett som gjelder for mer enn ti år. Det følger av tinglysingsloven § 12 a tredje ledd at dokument som stifter eller overdrar en rett som rammes av delingsforbudet i jordloven ikke kan tinglyses uten at det foreligger samtykke til delingen. En eventuell innføring av nye objekter i grunnboken reiser spørsmål om hvordan de hensynene som ligger bak jordlovens bestemmelser skal ivaretas. Forholdet til konsesjonslovens bestemmelser vil også måtte avklares nærmere.

Grunnboken er et rettsvernsregister. Hvis det innføres nye objekter i grunnboken, er det et spørsmål om man også skal få rettsvern til disse objektene på samme måte som man gjør for dagens objekter i grunnboken.

6.2.4.2 Registrering av ulike roller

I grunnboken er det i dag i første rekke følgende roller man kan få registrert:

- Rettighetshaver (hjemmelshaver) til en matrikkelenhet eller borettslagsandel
- Rettighetshaver til en rettighet som er registrert som en heftelse på en matrikkelenhet eller borettslagsandel

EUs sjette hvitvaskingsdirektiv oppstiller krav om at det skal gis opplysninger om den som hevder å opptre på vegne av en eier. Det er i utgangspunktet ingen registrering i grunnboken av slike representasjons- eller fullmaktsforhold i dag, med unntak av rollen som prosessfullmektig i utleggsforretninger og forvalteransvar for statlige eiendommer. Grunnboken kan utvides til å omfatte også andre roller, men det reiser vanskelige spørsmål knyttet til grunnbokens funksjon som rettsvernsregister og hva en registrering av andre roller vil innebære med tanke på blant annet legitimasjon.

6.2.4.3 Tidspunkt for registrering

Det er mange ledd knyttet til et eiendomserverv, fra prosessen initieres til den er avsluttet. Tinglysing vil være et av de siste leddene i prosessen og finner som regel sted etter at en eiendom faktisk er overtatt av erververen og risikoovergangen har funnet sted. I mange tilfeller vil det gå forholdsvis kort tid mellom disse to tidspunktene, men det kan også gå lang tid. Dette kan være en utfordring med tanke på hvor oppdaterte registeropplysningene i grunnboken er.

Konseptvalgutredningen handler om å sikre tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom. Når det gjelder behovene knyttet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet og ivaretagelse av nasjonal sikkerhet, vil det kunne være avgjørende å få informasjon om et erverv umiddelbart etter at ervervet er en realitet.

6.2.4.4 Kostnader ved registrering

Det må betales tinglysningsgebyr for å tinglyse et dokument. Tinglysningsgebyret skal dekke kostnadene ved tinglysningsprosessen og skal i utgangspunktet ikke overstige disse kostnadene. Gebyret er for tiden på 545 kroner og må dermed sies å utgjøre en forholdsvis liten kostnad for den enkelte.

I tillegg må det betales dokumentavgift på 2,5 prosent av salgsverdien ved tinglysing av et dokument som innebærer en hjemmelsovergang, med mindre overdragelsen er omfattet av en unntaksbestemmelse. Dokumentavgiften utgjør en vesentlig kostnad for erververe av fast eiendom. I mange tilfeller påløper det kostnader i hundretusenkronersklassen.

6.2.4.5 Tilgang til registrerte opplysninger

En av hovedhensiktene med tinglysing og registrering i grunnboken er å få publisitet om det som er tinglyst. Det følger av dette at opplysningene i grunnboken er offentlige. Innføring av pliktig tinglysing for dagens matrikkelenheter vil ikke innebære noen vesentlig endring. Dersom det også innføres pliktig tinglysing for andre objekter enn de som har egne grunnboksblad i dag, vil det imidlertid medføre full offentlighet om en rekke opplysninger om eierskap til fast eiendom som det i dag er begrenset innsyn i.

6.2.4.6 Sanksjoner ved pliktbrudd

Det er vanskelig å se for seg pliktig tinglysing uten at det også innføres bestemmelser om sanksjoner ved eventuelle brudd på tinglysningsplikten. Sanksjoner av økonomisk karakter fremstår som mest aktuelt.

Det kan stilles spørsmål om brudd på tinglysningsplikten også skal ha betydning for gyldigheten mellom avtalepartene. En slik virkning vil imidlertid være svært vidtgående og inngripende. Dette er noe som eventuelt må utredes nærmere.

6.2.5 Pliktig registrering

6.2.5.1 Objektene for registrering

En pliktig registreringsordning vil i utgangspunktet ikke måtte begrense seg til dagens matrikkelenheter. Det kan opprettes de objektene som behovene tilsier. Dersom nye objekter også gjøres til egne matrikkelenheter, vil dette kunne reise mange av de samme spørsmålene som i en ordning med pliktig tinglysning. Det vises til det som står ovenfor om dette.

6.2.5.2 Registrering av ulike roller

I en pliktig registreringsordning som ikke er knyttet til tinglysningen, vil det være enkelt å legge til rette for registrering av de rollene som behovene tilsier. Det vil også være lett å legge til nye roller dersom endrede behov gjør dette ønskelig.

6.2.5.3 Tidspunkt for registrering

En pliktig eierregistrering kan knytte tidspunktet for registrering til et tidligere tidspunkt enn tinglysningen. Når det gjelder erverv av eiendomsrett kan dette typisk være tidspunktet for overgangen av eiendomsretten (risikoovergangen). I en slik pliktig registreringsordning vil det imidlertid ligge godt til rette for å innføre registreringsplikter også knyttet til enda tidligere tidspunkter, for eksempel ved inngåelse av bindende avtale, dersom behovene skulle tilsi dette.

Det vil også være mulig å ha registreringsplikter knyttet til flere hendelser i en eiendomstransaksjon. For så vidt gjelder omsetning av eiendom med bistand fra en profesjonell aktør, vil det være snakk om informasjon som normalt uansett vil være tilgjengelig i disse aktørenes systemer. Automatisk rapportering fra disse systemene behøver dermed ikke å være spesielt ressurskrevende.

Spørsmål knyttet til tidspunktet for registrering og eventuell plikt til å rapportere flere ganger, må vurderes nærmere i et forprosjekt.

6.2.5.4 Kostnader ved registrering

Registrering i en pliktig registreringsordning som ikke er knyttet til tinglysning vil ikke medføre noen dokumentavgiftsplikt, forutsatt at det ikke gjøres endringer i hva som er utløsende begivenhet for dokumentavgiftsplikten.

Eierskapsrapporteringen som i dag skjer til Skatteetaten, utløser ingen direkte kostnader. Hvorvidt en pliktig registreringsordning skal være gebyrbelagt, slik som tinglysning, må vurderes nærmere i et forprosjekt.

6.2.5.5 Tilgang til registrerte opplysninger

Brukerne av opplysninger om eierskap til fast eiendom har svært ulike behov. Det er stor forskjell på brukere som driver med kriminalitetsbekjempelse eller ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsbehov og de behovene som privatpersoner har.

I en pliktig registreringsordning som ikke er knyttet til tinglysning, vil det ligge godt til rette for å styre tilgangen til de registrerte opplysningene etter de ulike brukergruppenes behov.

6.2.5.6 Sanksjoner ved pliktbrudd

Det må også ved en pliktig eierregistrering innføres sanksjoner ved brudd på plikten. Sanksjoner av økonomisk karakter fremstår som mest aktuelt.



6.2.6 Vurdering av pliktig tinglysing/registrering

6.2.6.1 Fordeler med pliktig tinglysing

Tinglysing er et godt kjent og etablert system som har eksistert i Norge i mange hundre år. Dersom en pliktig registreringsordning knyttes til tinglysingen vil det dermed ikke introduseres en ordning som i seg selv er ny. Det som vil være nytt vil være at en ordning som tidligere har vært frivillig å benytte vil bli pliktig i større utstrekning enn i dag.

Grunnboken har rettslig troverdighet. Det vil si at enhver som hovedregel kan legge til grunn de opplysningene som fremkommer i grunnboken, for eksempel om hvem som har hjemmel til en matrikkelenhet. I praksis legger både private og offentlige instanser i betydelig utstrekning til grunn at de registrerte hjemmelsopplysningene også gir uttrykk for de reelle eierforholdene. En innføring av tinglysingsplikt vil kunne styrke grunnbokens troverdighet ytterligere.

Det er i dag frivillig om man ønsker å oppnå rettsvern for et eiendomserverv. En tinglysingsplikt vil innebære at alle erverv i praksis også får rettsvern. Dette vil i seg selv kunne være positivt.

Pliktig tinglysing vil samle alle eieropplysninger på ett sted, dvs. i grunnboken. Dette vil gi en bedre samlet tilgjengelighet til informasjon om eierskap til fast eiendom. Videre vil det være full publisitet om de opplysningene som er registrert. Dermed unngår man vanskelige grensedragninger knyttet til hvilke opplysninger som skal være tilgjengelige for ulike brukergrupper.

Tinglysingsinstituttet vil i alle tilfelle måtte bestå som en ordning for å få rettsvern selv om det eventuelt etableres en pliktig registreringsordning utenfor grunnboken. Dersom det finnes flere registreringsordninger for eierskap til fast eiendom, vil dette kunne være forvirrende for brukerne. Dette kan gjelde både når man skal benytte de ulike registrene og hva man oppnår ved registreringene. Ved pliktig tinglysing vil man ikke få denne uklarheten fordi det bare er ett sted man kan registrere eierskap til fast eiendom og man gjennom denne registreringen både kan få registrert sitt eierskap og oppnå rettsvern for dette.

6.2.6.2 Utdringer med pliktig tinglysing

Pliktig tinglysing vil være et betydelig inngrep i den private rettssfæren. Det vil også innebære at det pålegges en plikt som vil utløse en betydelig økonomisk kostnad for erververen fordi tinglysing av en hjemmelsovergang som hovedregel utløser dokumentavgiftsplikt.

Det er videre en del erverv som ikke enkelt lar seg tinglyse, for eksempel suksessive erverv i forbindelse med ekteskap og samboerskap mv. Nyere ordninger som leie til eie kan også være utfordrende.

EUs sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18 kan oppfattes slik at det også stilles krav om tilgjengeliggjøring av informasjon om enkelte formuesobjekter på en matrikkelenhet. I skattemessig sammenheng er det også nødvendig med opplysninger om formuesobjekter i fast eiendom som ikke er egne matrikkelenheter. Dette kan være utfordrende å få til innenfor rammene av tinglysingsinstituttet. Det samme gjelder hvitvaskingsdirektivets krav om at det skal gjøres tilgjengelig opplysninger om enhver person som hevder å opptre på vegne av eieren.

Pliktig tinglysing vil trolig i første rekke føre til at de som i dag unnlater å tinglyse et erverv på grunn av dokumentavgiftsplikten likevel tinglyser ervervet. En tinglysingsplikt vil dermed kunne føre til bedre og mer komplett oversikt over en del eiendomserverv, men vil neppe i seg selv være spesielt godt egnet for å fange opp de eiendomstransaksjonene som knytter seg til økonomisk kriminalitet.

De aller fleste som erverver fast eiendom tinglyser sitt erverv frivillig for å få det rettsvernet dette gir. Tinglysingsprosessen er effektiv og fast eiendom fungerer godt som kredittobjekt. Det kan være uheldig å gjøre endringer som rokker ved dette – i alle fall dersom behovene for eierskapsopplysninger kan dekkes ved en annen form for pliktig eierregistrering.

Hensikten med tinglysing i grunnboken er å oppnå rettsvern mot konkurrerende rettigheter i formuesgodet. Grunnboken og økosystemet rundt eiendomstransaksjoner er innrettet med dette for øyet. Selv om man innfører nye objekter som det kan tinglyses hjemmel til, vil det alltid være et bakteppe at grunnboken til slutt er et rettsvernsregister. Grunnboken vil av den grunn ha begrenset fleksibilitet og det vil være utfordrende å tilpasse grunnboken til nye og endrede behov som måtte oppstå.

6.2.6.3 Fordeler med pliktig registrering

Det foreligger allerede en omfattende plikt til å melde inn opplysninger om eierskap til formuesobjekter i fast eiendom til Skatteetaten. Dette skjer imidlertid bare én gang i året og det er den skattemessige behandlingen som er hensikten med rapporteringen.

For å oppnå tilstrekkelig oversikt over og kontroll med eierskap til fast eiendom må den pliktige rapporteringen skje fortløpende, og formålet med informasjonsinnhenting må utvides. En slik endring fra årlig til fortløpende registreringsplikt vil imidlertid være et forholdsvis beskjedent inngrep overfor borgerne. Forskjellen vil i første rekke være at det må rapporteres fortløpende i stedet for én gang i året.

Hva som må rapporteres vil i utgangspunktet være uforandret, men i en slik registreringsløsning vil det ligge godt til rette for å utvide registreringspliktene både med hensyn til hva som skal rapporteres og når dette skal skje. Det ligger også godt til rette for å etablere ordninger med flere rapporteringstidspunkter i tilknytning til eiendomstransaksjoner og utvidelse av hvilke objekter i fast eiendom som det skal rapporteres eierskap til. Pliklig eierregistrering fremstår dermed som mer tilpasningsdyktig og fremtidsrettet enn pliktig tinglysing.

En pliktig eierskapsregistrering som ikke er knyttet til tinglysingen vil ikke utløse dokumentavgiftsplikt. Borgerne påføres dermed ikke noen avgiftsbyrde av registreringen som sådan.

De tinglyste opplysningene som er registrert i grunnboken er offentlige. Dersom den pliktige registreringen ikke knyttes til tinglysingen, vil det være større muligheter til å styre tilgangen til og tilgjengeliggjøringen av de registrerte opplysningene om eierskap til fast eiendom basert på behovene som de ulike brukergruppene har.

Pliktig registrering som ikke er knyttet til tinglysingen vil kanskje i noe større grad enn pliktig tinglysing kunne understøtte suksessive erverv av eiendomsrett. Dette vil også kunne gi bedre samlet tilgjengelighet til informasjon om eierskap til offentlige myndigheter.

6.2.6.4 Utfordringer med pliktig registrering

Tinglysingsinstituttet og grunnboken vil måtte bestå også dersom det innføres en pliktig registrering av opplysninger om eierskap til fast eiendom. Det vil kunne være utfordrende for brukerne å forstå forskjellen mellom de to registreringsordningene, både når det gjelder hva som skal registreres hvor, hensikten med registreringen og hva man oppnår gjennom registreringen.

Det vil også være en risiko for uklarhet både på objektnivå og når det gjelder hvem som har en relasjon til objektet. En del av de objektene som man vil kunne registrere eierskap til ved pliktig registrering, vil også kunne være registrert i grunnboken som rettigheter/heftelser uten å være objekter i grunnboken med eget grunnboksblad. Dermed vil det også for eventuelle nye objekter kunne oppstå en situasjon der det ikke er samsvar mellom hvem grunnboken utpeker som rettighetshaver til objektet og hvem som er utpekt som eier i forbindelse med pliktig eierregistrering. Ulikheter knyttet til hvordan objektene/rettighetene er definert vil også kunne skape utfordringer.

I et system med pliktig eierregistrering i offentlig regi som kommer i tillegg til registreringene i grunnboken, er det en risiko for at grunnbokens troverdighet kan bli svekket. Dette vil spesielt gjelde dersom det fremstår som mer attraktivt å benytte den pliktige registreringsordningen i stedet for

tinglysingsinstituttet. Her vil kostnadene knyttet til de to registreringsordningene kunne ha vesentlig betydning. Risikoen for svekkelse av grunnbokens troverdighet vil også avhenge av hvilke opplysninger som er allment tilgjengelige. Dersom det bare er de tinglyste hjemmelsopplysningene i grunnboken som er tilgjengelig for alle, vil hensynet til rettsvernsinstituttet og grunnbokens troverdighet i større grad kunne ivaretas.

Det er en risiko for at en pliktig registreringsordning i første rekke vil bli et registreringsalternativ for de som i dag ikke tinglyser på grunn av dokumentavgiftsplikten. Dette er ikke nødvendigvis de målgruppene som man i første rekke er ute etter med tanke på bekjempelse av økonomisk kriminalitet og ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.

6.3 Ervervskontroll

6.3.1 Innledning

Det fremgår av oppdragsbrevet at konseptvalgutredningen blant annet skal ta utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak 12.06.2024 nr. 758. I vedtaket står det følgende:

«Stortinget ber regjeringen utrede en plikt til å søke tillatelse til kjøp av visse eiendommer, herunder om det bør være begrensninger i hvem som kan kjøpe eiendom nær viktige militære installasjoner.»

Anmodningsvedtaket må sees i lys av den spente geopolitiske situasjonen og sikkerhetsutfordringene som Norge står overfor. Disse forholdene gjør at norske myndigheter har et mye større behov enn tidligere for å ha oversikt over og kontroll med hvem som eier eiendommer som kan ha sikkerhetsmessig betydning.

Språklig sett omhandler anmodningsvedtaket to ulike spørsmål, som i det følgende samlet omtales som ervervskontroll:

- Plikt til å søke om tillatelse til kjøp av visse eiendommer
- Begrensninger i adgangen til å kjøpe eiendommer i nærheten av viktige militære installasjoner

Det første punktet omhandler en tillatelsesordning for «visse eiendommer». I første omgang reiser dette spørsmål om hvordan en slik tillatelsesordning skal utformes og hvilke objekter (eiendommer) som skal være omfattet av plikten til å søke tillatelse.

Det andre punktet omhandler innføringen av bestemmelser som begrenser adgangen til å kjøpe (erhverve) visse eiendommer. Dette reiser i første rekke spørsmål om hvordan gruppen som ikke skal kunne erverve de aktuelle eiendommene skal fastsettes og hvordan et slikt forbud skal håndheves.

Det faller utenfor denne konseptvalgutredningen å skissere alle forhold knyttet til utformingen av en ervervskontroll av sikkerhetsmessige hensyn. Dette er noe som det må arbeides videre med og som må koordineres med oppfølging av andre rapporter og utredninger. I denne konseptvalgutredningen vil det i første rekke bli pekt på hvordan de ulike konseptene legger til rette for ulike former for ervervskontroll. I tillegg vil det bli skissert hvordan en enkel form for ervervskontroll kan tenkes utformet.

Ervervskontroll kan i prinsippet innføres både i nullalternativet og i de tre konseptene som er undersøkt nærmere. Det vil imidlertid variere i de ulike konseptene hvordan det vil ligge til rette for ervervskontroll og hvordan dette vil fungere i praksis.



6.3.2 Eksisterende ordninger for ervervskontroll

6.3.2.1 Innledning

Det finnes allerede flere ulike regelsett som på ulike måter innebærer en form for ervervskontroll med fast eiendom. I første rekke er det snakk om reglene i konsesjonsloven, jordloven og sikkerhetsloven.

6.3.2.2 Konsesjonsloven

Fast eiendom kan som hovedregel ikke erverves uten konsesjon. Dette følger av konsesjonsloven 28.11.2003 nr. 98 § 2. Kartverket har plikt til å kontrollere at den eller de som skal få hjemmelen til en eiendom overført til seg har sitt konsesjonsforhold i orden. Dette står i konsesjonsloven § 15.

Når skjøter eller andre hjemmelsdokumenter sendes til tinglysing må konsesjonsforholdet være avklart; enten gjennom konsesjonsvedtak, egenerklæring om konsesjonsfrihet som er bekreftet av kommunen eller ved at det godtgjøres at det verken er nødvendig med konsesjon eller egenerklæring. Informasjon om konsesjon og egenerklæring om konsesjonsfrihet skal være lagt inn i matrikkelen av kommunen.

Formålet med konsesjonsregelverket er å ha kontroll med omsetningen av fast eiendom for å sikre at eiendomsoverdragelser skjer på en måte som er mest fordelaktig for samfunnet som helhet. Sentrale hensyn er vern om landbrukets produksjonsarealer, fremtidige generasjoners behov, miljøhensyn og opprettholdelse av bosettingen i distriktene.

6.3.2.3 Jordloven

Kartverket skal også sørge for at det ikke blir tinglyst dokumenter i strid med delingsforbudet i jordloven 12.05.1995 nr. 23. Dette følger av tinglysingsloven § 12 a tredje ledd:

«Dokument som går ut på å stifte eller overdra noen rett som rammes av delingsforbudet i jordlova kan ikke tinglyses uten at departementet har samtykket i delingen.»

I jordloven § 12 første ledd står det følgende:

«Deling av eidegom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk må godkjennast av departementet. Det same gjeld forpaking, tomtefeste og liknande leige eller bruksrett til del av eidegom når retten er stifta for lengre tid enn 10 år eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren). Med eidegom meiner ein òg rettar som ligg til eigedommen og partar i sameige.»

Formålet med delingsforbudet i jordloven § 12 er å sikre at landbrukseiendommer forblir store nok til å være økonomisk levedyktige og å forhindre oppsplitting som kan svekke driftsgrunnlaget.

6.3.2.4 Sikkerhetsloven

Det følger av sikkerhetsloven 01.06.2018 nr. 24 § 2-5 første ledd at Kongen i statsråd kan fatte nødvendige vedtak for å hindre sikkerhetstruende virksomhet eller annen planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet. I § 2-5 fjerde ledd er det gitt hjemmel til å fastsette forskrift om hvilke vedtak som kan fattes etter første ledd. Denne forskriftshjemmelen er ikke benyttet.

Sikkerhetsloven § 2-5 har bare blitt benyttet i noen få tilfeller. En slik sak gjaldt et mulig salg av Bergen Engines AS, som ble stanset i 2021. Denne saken viser at også hensynet til å sikre kontroll med eierskapet til fast eiendom kan spille inn i saker som vurderes etter denne bestemmelsen. I saksfremlegget til den kongelige resolusjonen heter det blant annet følgende om dette:

«I tillegg vil et salg av Bergen Engines inkludere en stor eiendom med betydelig bygningsmasse. Eiendommen ligger strategisk plassert mot den nordlige innseilingen til Bergen og forsvarsinstallasjoner av sikkerhetsmessig betydning for Norge og allierte nasjoner. Russisk etterretningsaktivitet mot norske mål og interesser kan medføre at eiendommen

fremstår som en interessant plattform for russiske tjenester. Den strategiske plasseringen til Bergen Engines, blant annet i nærheten av forsvarsinstallasjoner, utgjør etter departementets vurdering en økt risiko for at lokasjonen kan utnyttes til etterretningsformål og sabotasje.»

Når det gjelder forholdet til relevante registeransvarlige, herunder Kartverket for så vidt gjelder fast eiendom, er det grunn til å fremheve punkt 2 i vedtaket:

«Justis- og beredskapsministeren gis fullmakt til å instruere relevante registeransvarlige om at en eventuell overføring i strid med punkt 1 skal nektes registrert.»

6.3.3 Generelt om ervervskontroll av sikkerhetsmessige hensyn

En pliktig søknadsordning knyttet til visse eiendommer av sikkerhetsmessige grunner reiser en rekke spørsmål.

Dagens omsetningssystem for fast eiendom er velfungerende, effektivt og smidig. Det er viktig at det ikke innføres en ny ervervskontroll av sikkerhetsmessige hensyn som i vesentlig grad rokker ved dette.

En eventuell ny ervervskontrollordning må utformes slik at den i minst mulig grad utgjør et hinder for eiendomsomsetningen, samtidig som den er treffsikker med hensyn til å fange opp de ervervene som man i første rekke er ute etter.

Dagens konsesjonskontrollsystem skal i første rekke ivareta landbruksmessige hensyn. Utgangspunktet er at alle erverv av fast eiendom krever konsesjon (tillatelse). Det er imidlertid fastsatt en rekke unntak. Videre er det etablert et system der det i stor utstrekning må sendes egenerklæringer til kommunen i egenskap av lokal konsesjonsmyndighet også i tilfeller der ervervet er fritatt for konsesjonsplikt. Kompleksiteten i regelverket er stor.

Samlet sett blir både borgerne, kommunene og tinglysingsmyndigheten påført et betydelig arbeid knyttet til behandling av konsesjonsregelverket for eiendommer som åpenbart ikke har noen verdi som landbruksjord. En ervervskontrollordning av sikkerhetsmessige hensyn bør utformes slik at den er tilstrekkelig treffsikker for å oppnå formålene, samtidig som den ikke påfører borgerne og forvaltningen unødvendige byrder.

Det vil antakelig ikke by på store praktiske utfordringer for sikkerhetsmyndighetene å definere hvilke eiendommer som skal være omfattet av en søknadsplikt av sikkerhetsmessige hensyn. Dette vil i første rekke bero på vurderinger av sikkerhetsmessig karakter. Det er imidlertid viktig at man ikke går lenger enn det som er nødvendig ved fastsettingen av slike områder fordi dette vil kunne ha store negative konsekvenser for effektiviteten i eiendomsmarkedet, spesielt i sentrale strøk. I denne forbindelse er det også grunn til å peke på at man ikke må ha overdrevne forhåpninger til hva som kan oppnås med en slik godkjenningsordning. Det vil også måtte benyttes andre virkemidler for å følge med på hva som skjer i områder av sikkerhetsmessig betydning.

Det er en utfordring at en liste over eiendommer som skal være underlagt ervervskontroll trolig ikke i seg selv vil kunne være offentlig tilgjengelig. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har et nasjonalt kart over sensorforbudsområder, men det er uklart om det kan lages et tilsvarende kart over eiendommer underlagt ervervskontroll. Dersom et kart over området for ervervskontroll ikke kan være offentlig tilgjengelig, vil det være liten forutberegnelighet for brukerne fordi man ikke vil kunne vite på forhånd om en eiendom er omfattet av søknadsplikten eller ikke.

Det er også stilt spørsmål om det bør innføres en begrensning i adgangen for visse grupper til å erverve eiendom i tilknytning til viktige «militære installasjoner». Om en slik ordning skal begrenses til militære installasjoner må vurderes nærmere. I mange tilfeller vil det trolig være ønskelig å begrense adgangen til å eie visse eiendommer også i tilknytning til andre objekter enn de som kan betegnes som militære.

Ved fastleggingen av hvilke grupper som skal være omfattet av en ervervsbegrensning, vil det være aktuelt å se hen til hvilke land Norge har sikkerhetspolitisk samarbeid med. En enkel, og trolig praktisk avgrensning, kan være å knytte ervervsbegrensningen til tilfeller der erververen er en virksomhet hjemmehørende i eller en fysisk person med statsborgerskap i et land utenfor EØS-området. En ervervsbegrensning knyttet til erverver vil være forutsigbar for aktørene i markedet. En søknad om ervervstillatelse vil måtte inneholde informasjon om eiendommen som ønskes ervervet. Dette vil gi myndigheten som skal behandle søknaden mulighet til også å vurdere om eiendommen har sikkerhetsmessig betydning.

En eventuell ervervskontrollordning må forankres i lov. I første omgang vurderes det som mest hensiktsmessig å forankre ordningen i en særskilt lov. Det kan på lengre sikt vurderes å innarbeide nødvendige bestemmelser i en ny felles lov om eiendomsregistrering.

6.3.4 Ervervskontroll i konsept 1

Tiltakene som er beskrevet i konsept 1 skal i første rekke heve kvaliteten på opplysningene i grunnboken. Det innføres ingen nye registreringsplikter og myndighetene vil fortsatt få informasjon om eiendomserverv på et sent stadium i prosessen. De ervervene som ikke tinglyses vil man ikke få noen oversikt over på annen måte enn gjennom den årlige rapporteringen til skattemyndighetene.

Ettersom det ikke innføres nye registreringsplikter, vil det i praksis være begrensede muligheter til å følge opp en eventuell ervervskontroll knyttet til eiendommer i et bestemt område. En slik kontroll vil i hovedsak måtte skje i ettertid og det vil være en forutsetning at ervervet faktisk blir tinglyst for at dette skal bli fanget opp.

På samme måte som i nullalternativet, kan man også i konsept 1 se for seg en ordning som begrenser adgangen til å erverve visse eiendommer for nærmere definerte grupper, for eksempel virksomheter hjemmehørende i eller fysiske personer med statsborgerskap i et land utenfor EØS-området.

Dersom det ikke er mulig å ha en offentlig liste over hvilke eiendommer en slik ordning skal knyttes til, må plikten til å søke tillatelse gjøres generell for hele gruppen som er omfattet av ervervsbegrensningen. Dette vil i så fall kunne ha negative konsekvenser knyttet til smidighet og effektivitet i eiendomsprosessen for eiendomstransaksjoner som involverer personer eller virksomheter fra den aktuelle gruppen. For å motvirke dette bør det i regelverket for en slik ervervskontroll oppstilles korte frister for saksbehandlingen i det organet som skal behandle søknadene.

En slik ervervskontrollordning som skissert ovenfor vil regelteknisk kunne utformes etter mønster fra konsesjonsordningen. Det kan også legges inn en tilsvarende kontrollmekanisme i tilknytning til tinglysingen, slik at ingen fra den aktuelle gruppen kan bli registrert som hjemmelshavere i grunnboken uten at det foreligger en avklaring av at ervervet er godkjent av vedkommende myndighet. En forutsetning for at en slik kontrollmekanisme skal kunne fungere er at det innføres en generell plikt til å opplyse om hvor en erverver av grunnbokshjemmel er hjemmehørende eller statsborger.

Ettersom det i konsept 1 ikke innføres nye objekter som det kan tinglyses hjemmel til, vil ervervskontrollordningen være begrenset til dagens matrikkelenheter. Ordningen vil dermed ikke kunne fange opp objekter som ikke er egne matrikkelenheter.

Det må vurderes nærmere hva som skal være konsekvensene av ikke å overholde søknadsplikten. En mulighet kan være at manglende godkjenning innebærer at avtalen er ugyldig mellom partene.

6.3.5 Ervervskontroll i konsept 2

Det innføres heller ikke i konsept 2 noen nye registreringsplikter overfor Kartverket. I dette konseptet vil det imidlertid være aktuelt med mer løpende registreringsplikter overfor skattemyndighetene. I så fall kan det foreligge noe større muligheter til oppfølging av en ervervskontroll knyttet til bestemte

områder – i alle fall for så vidt gjelder de transaksjonene som vil være omfattet av registreringsplikten til skattemyndighetene.

Når det gjelder ervervskontroll knyttet til bestemte grupper av subjekter, vil mulighetene til å innføre dette være noenlunde de samme som i konsept 1.

6.3.6 Ervervskontroll i konsept 3

Tiltakene i konsept 3 er de mest omfattende med tanke på sentralisering og innføring av pliktig registrering.

I konsept 3 legges det opp til sentralisert registrering av eierskap og andre roller knyttet til de definerte objektene for fast eiendom. Registreringen skal vise de ulike relasjonene som foreligger mellom fysiske personer og virksomheter og de objektene som er registrert i objektregisteret (matrikkelen). Det innføres også en generell plikt til å registrere eierskap fortløpende. Denneplikten kan utvides til å gjelde andre registreringstidspunkter i en eiendomsprosess.

Selv om ervervskontroll også kan innføres i konsept 1 og 2, er det i konsept 3 at det ligger best til rette for slike ordninger. Dette har blant annet sammenheng med at myndighetene i dette konseptet vil ha en mye mer fullstendig oversikt over eierskapet knyttet til fast eiendom. Opplysningene vil også kunne være tilgjengelig for myndighetene på et tidligere tidspunkt enn i konsept 1 og 2.

Når det gjelder effektiv ervervskontroll knyttet til bestemte geografiske områder, er det i praksis bare i konsept 3 man kan se for seg en slik ordning. Ervervskontroll knyttet til bestemte grupper av personer vil også ha best forutsetninger med de tiltakene som er inkludert i konsept 3.

6.4 Hvitvaskingsregelverket

EUs femte hvitvaskingsdirektiv (2018/843) ble vedtatt for å styrke tiltakene mot hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme. Direktivet gjorde en rekke endringer i EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.

Det femte hvitvaskingsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning 30.04.2020. Stortinget samtykket 12.06.2024 i EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av direktivet.

Artikkel 32b i EUs femte hvitvaskingsdirektiv stiller krav om tilgang til opplysninger om eierskap i fast eiendom for visse offentlige myndigheter:

«1. Medlemsstatene skal gi enheter for finansiell etterretning og vedkommende myndigheter tilgang til opplysninger som gjør det mulig raskt å fastslå identiteten til alle fysiske og juridiske personer som eier fast eiendom, herunder via registre eller elektroniske systemer for datagjenfinning dersom slike registre eller systemer er tilgjengelige.»

Det er antatt at grunnboken og informasjonen som er tilgjengelig gjennom den, oppfyller kravene som artikkel 32b oppstiller.

EU vedtok i 2024 en ny antihvitvaskingspakke. Det sjette hvitvaskingsdirektivet (2024/1640) er en del av denne pakken. Direktivet vil erstatte EUs fjerde og femte hvitvaskingsdirektiv.

EUs sjette hvitvaskingsdirektiv innfører nye bestemmelser som har til hensikt å styrke landenes tilsynsmyndigheter og finansielle etterretning. Direktivet regulerer både hvordan de nasjonale institusjonene skal organiseres og hvordan de skal bidra til bedre samhandling og samarbeid med myndighetene i andre medlemsland.

Artikkel 18 i EUs sjette hvitvaskingsdirektiv oppstiller mer vidtgående krav enn tidligere direktiver om tilgang til opplysninger om eierskap og andre rettigheter i fast eiendom. Første ledd i bestemmelsen lyder slik i dansk versjon:

«1. Medlemsstatene sikrer, at kompetente myndigheter har umiddelbar, direkte og vederlagsfri adgang til opplysninger, som muliggjør rettidig identifikasjon av alle formuegoder i form av fast eiendom og av de fysiske personer eller juridiske enheder eller juridiske arrangementer, der eier de pågældende formuegoder, samt opplysninger, der gjør det muligt at identifisere og analysere transaksjoner vedrørende fast eiendom. Denne adgang gives via et fælles adgangspunkt, der skal opprettes i hver medlemsstat, og som giver de kompetente myndigheter mulighed for ved hjelp af elektroniske midler at få adgang til opplysninger i digitalt format, som, hvor det er muligt, skal være maskinlæsbart.

Der gives også adgang til de fælles adgangspunkter omhandlet i første afsnit til AMLA, med henblik på fælles analyser i henhold til artikel 32 i dette direktiv og artikel 40 i forordning (EU) 2024/1620.»

I artikkel 18 punkt 2 er det opplistet hvilke opplysninger om fast eiendom, eierforhold og heftelser som skal gjøres tilgjengelig via ett felles tilgangspunkt:

- a) opplysninger om den faste eiendom:
 - i. matrikulær parcel og matrikelreference
 - ii. geografisk beliggenhet, herunder formuegodets adresse
 - iii. formuegodets areal/størrelse
 - iv. formuegodets art, herunder om det er tale om et bebygget eller ikkebebygget formuegode, og anvendelsesformål
- b) opplysninger om eierforhold:
 - i. navnet på eieren og enhver person, der foregirer at handle på eierens vegne
 - ii. hvis eieren er en juridisk enhet, den juridiske enheds navn og juridiske form samt virksomhedens individuelle identifikasjonsnummer og skatteregistreringsnummeret
 - iii. hvis eieren er et juridisk arrangement, det juridiske arrangements navn og skatteregistreringsnummeret
 - iv. den pris, som formuegodet er erhvervet til
 - v. alle rettigheter eller begrensninger, hvis det er relevant
- c) opplysninger om behæftelser for så vidt angår:
 - i. realkreditlån
 - ii. retlige begrensninger
 - iii. eiendomsrettigheter
 - iv. eventuelle andre garantier»

Det fremgår av artikkel 18 punkt 2 bokstav d at det også skal gis historiske opplysninger om formuegodets eierforhold, pris og tilknyttede heftelser. Disse opplysningene skal som et minimum omfatte perioden fra 08.07.2019. I bokstav e er det presisert at det også skal gis opplysninger om «relevante dokumenter».

EUs sjette hvitvaskingsdirektiv er ennå ikke besluttet innlemmet i EØS-avtalen. Det er imidlertid lagt til grunn at direktivet er EØS-relevant.

Det fremgår av oppdragsbrevet for konseptvalgutredningen at det skal tas utgangspunkt i både EUs femte hvitvaskingsdirektiv artikkel 32b og EUs sjette hvitvaskingsdirektiv artikkel 18. Ettersom det er den sistnevnte direktivbestemmelsen som stiller de strengeste kravene, er det i praksis kravene i denne bestemmelsen som har vært styrende for arbeidet.

I konseptvalgutredningen er det lagt til grunn som en rammebetingelse at konseptene skal bidra til etterlevelse av EUs sjette hvitvaskingsdirektiv. Dette innebærer at eventuelle konsepter som ikke har tatt høyde for kravene i artikkel 18 i EUs sjette hvitvaskingsdirektiv, i praksis ikke vil kunne velges uten at de må suppleres med ytterligere, særskilte løsninger for å oppfylle kravene i direktivet.

Rent teknisk innebærer kravene i artikkel 18 at det må etableres et felles tilgangspunkt for eiendomsopplysninger, som kan benyttes av alle de offentlige myndighetene som skal ha tilgang til opplysningene. Det må foretas nødvendige regelverksendringer, slik at de aktuelle myndighetsorganene har hjemmelsgrunnlag til å få opplysningene. Videre må det etableres rettslig grunnlag for en løsning for registrering av fullmakter/fullmektiger, som de aktuelle myndighetsorganene skal ha tilgang til.

Hvordan regelverksendringene skal gjennomføres, vil kunne variere noe mellom de ulike konseptene. I konsept 2, og ikke minst i konsept 3, vil det uansett måtte gjennomføres et større regelverksarbeid. Det kan være naturlig at de regelverksendringene som er nødvendige for å oppfylle artikkel 18 blir behandlet sammen med de øvrige regelverksendringene. I konsept 1 og i nullalternativet kan det være mer aktuelt å behandle regelverksendringene knyttet til EUs sjette hvitvaskingsdirektiv som et eget spørsmål. Dette er noe som må undersøkes nærmere i et forprosjekt.

Artikkel 18 stiller også krav om at de opplysningene som gis gjennom det omhandlede felles tilgangspunktet for eiendomsopplysninger, er korrekte og oppdaterte. Det må etableres mekanismer og regelverk som sørger for dette.

6.5 Bruk av blankoskjøter

Det fremgår av oppdragsbrevet at konseptvalgutredningen blant annet skal ta utgangspunkt i Stortingets anmodningsvedtak 12.06.2024 nr. 757. I vedtaket står det følgende:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å innføre et forbud mot blankoskjøter, hvor det vurderes et unntak for utbyggingsprosjekt.»

Det er også tidligere anmodet om en utredning av bruken av blankoskjøter i Stortingets anmodningsvedtak 02.12.2021 nr. 35 nr. 35.

Et blankoskjøte er et skjøte underskrevet av overdrageren/selgeren der feltet for erverver/kjøper ikke er fylt ut, dvs. at feltet er blankt. Dette innebærer at den som har blankoskjøtet i hende selv kan fylle ut feltet for erverver/kjøper og sende dette inn for tinglysing. Det er dermed ihendehaveren av skjøtet som kontrollerer hvem som blir tinglyst som hjemmelshaver. De nærmere forholdene rundt dette vil normalt være regulert i avtalen mellom selgeren og den opprinnelige kjøperen. I en slik avtale kan det være inntatt bestemmelser som regulerer eiendomsmeglers rolle.

Ved tinglysing av en hjemmelsoverføring vil det påløpe dokumentavgift på 2,5 prosent av salgsverdien. Bruken av blankoskjøte vil i mange tilfeller være motivert av et ønske om å unngå å betale denne avgiften. Det er ofte snakk om eiendommer som skal videreselges, typisk etter videreutvikling, og det er ønskelig å kunne overføre hjemmelen direkte til endelig kjøper/erverver for å unngå å betale dokumentavgift i flere omganger. Det er med andre ord snakk om en form for tilpasning til avgiftsreglene og hva som utløser plikten til å betale dokumentavgift.

I tillegg til å ha et legitimt formål, kan blankoskjøter også brukes for å hvitvaske penger, annen økonomisk kriminalitet og ved finansiering av terror. Ved bruk av blankoskjøter er det også mulig å skjule gevinster i forbindelse med videresalg og dermed unndra slike gevinster fra beskatning. Ifølge Økokrim har det vært en økning i antall rapporterte mistenkelige transaksjoner der forhold vedrørende bruk av blankoskjøter er nevnt.

På det tidspunktet et skjøte mottas til tinglysing, vil det være fylt ut med navnet på virksomheten eller personen som skal få hjemmelen overdratt til seg. Tinglysingsmyndigheten har i praksis ingen mulighet til å ta stilling til om navnet på erververen ble påført skjøtet da det ble utstedt eller på et senere tidspunkt.



Den oppgitte datoen for hjemmelshaverens (overdragerens) signatur kan være en viss indikasjon på at skjøtet opprinnelig kan ha vært et blankoskjøte. Det er imidlertid ikke uvanlig at det kan ta en god del tid før skjøter sendes inn til tinglysing og man kan dermed ikke fastslå med noen grad av sikkerhet at det er tale om et skjøte som har vært et blankoskjøte. I dagens tinglysingsregelverk er det ingen bestemmelser som innebærer at dokumenter «foreldes» for tinglysing. Et skjøte som er underskrevet for fem år siden kan tinglyses på lik linje med et skjøte som er underskrevet samme dag, så lenge vilkårene for tinglysing er oppfylt.

Det knytter seg mange utfordringer til å skulle forby blankoskjøter. Oppgaven med å sørge for at et slikt forbud blir overholdt vil neppe kunne legges til tinglysingsmyndigheten. En mulighet i første omgang kan være å innføre en bestemmelse i regelverket for eiendomsmeglere mv., som innebærer at det ikke vil være tillatt å bistå i eiendomstransaksjoner der det utstedes skjøter uten at feltet for erverver er fylt ut.

I tilknytning til det konseptuavhengige tiltaket om tilrettelegging for at alle saker til tinglysing kan sendes inn elektronisk, er det nevnt at det bør vurderes å innføre en plikt til elektronisk innsending av blant annet hjemmelsoverganger, herunder skjøter. I så fall vil det i praksis bli uaktuelt med bruk av blankoskjøter.

Den legitime bruken av blankoskjøter er i betydelig grad knyttet til utbyggingsprosjekter. Bruken av blankoskjøter i slike prosjekter er blant annet motivert av ønsker om å unngå dokumentavgift, praktiske hensyn knyttet til gjennomføring og behov for fleksibilitet.

Det er stilt spørsmål om det i tilknytning til et eventuelt forbud mot bruk av blankoskjøter skal gjøres unntak for bruk av blankoskjøter i tilknytning til utbyggingsprosjekter. Stortinget har blant annet i anmodningsvedtak nr. 757 bedt om at et slik unntak vurderes.

Det er, som nevnt, vanskelig å se for seg at det vil være noe rom for blankoskjøter dersom det innføres en bestemmelse om at alle hjemmelsoverdragelser som skal tinglyses må sendes inn elektronisk. Hvis skjøter på papir avskaffes, vil det i praksis ikke være noe dokument som overdrageren kan fylle ut der feltet for erverver er blankt. En forutsetning for at spørsmålet om unntak for utbyggingsprosjekter skal være aktuelt, vil derfor være at ordningen med papirskjøter videreføres, noe som fremstår som lite fremtidsrettet.

Det knytter seg mange utfordringer knyttet til et forbud mot blankoskjøter med et unntak for utbyggingsprosjekter. Hva som skal anses som et «utbyggingsprosjekt» vil blant annet kunne være vanskelig å definere på en entydig måte og det vil trolig oppstå vanskelige avgrensningsspørsmål. Det vil også knytte seg vesentlige utfordringer i praksis knyttet til kontrollen med en slik forbudsbestemmelse og tilhørende unntak.

Selv om det er flere hensyn som ligger bak bruken av blankoskjøter, fremstår ønsket om å unngå dokumentavgiftsplikt som den viktigste årsaken. Dette gjelder både i utbyggingsprosjekter og ellers. Det kan derfor synes mer hensiktsmessig å gjøre endringer i dokumentavgiften hvis man for eksempel ønsker å skjerme utbyggingsprosjekter fra avgiftsplikt.

En avskaffelse av dokumentavgiften eller endring av hva som utløser avgiftsplikten vil trolig i praksis gjøre bruken av blankoskjøter svært lite aktuell. En reduksjon av dokumentavgiftssatsen kan muligens også føre til redusert bruk av blankoskjøter, men det fremstår som usikkert hvor mye avgiftssatsen må reduseres for å få en slik effekt og hvor stor effekten i så fall vil bli.

7 Vurderte tiltak som i utgangspunktet ikke foreslås gjennomført

7.1 Krav om at pantsetteren har hjemmel til eiendommen som pantsettes

De fleste pantsettelsener av fast eiendom gjelder tilfeller der hjemmelshaveren stiller sikkerhet for en gjeldsforpliktelse han selv har påtatt seg. Dette er imidlertid ikke alltid tilfellet. I en del tilfeller skjer pantsettelsen til fordel for en annen person eller virksomhet, med samtykke fra hjemmelshaveren. Pantsetteren kan for eksempel være den reelle eieren av eiendommen.

Det er i dag ikke noe krav om at den som pantsetter en eiendom også er hjemmelshaver til den eiendommen som blir pantsatt. Dette er med på å legge forholdene til rette for kreditttyting uten av den reelle eieren behøver å tinglyse sitt eierskap i grunnboken.

For å øke tinglysingsgraden kan man se for seg at det innføres et vilkår om at lovlig pant i fast eiendom bare kan etableres dersom pantsetteren har hjemmel til eiendommen som skal pantsettes. Dette ville trolig ha bidratt noe til å øke andelen som velger å tinglyse sitt eierskap. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor økning i tinglysingsandelen dette ville ha gitt.

Tiltaket fremstår som forholdsvis inngripende med tanke på generelle prinsipper om avtalefrihet og dagens kredittgivningspraksis. Ettersom effekten er usikker, foreslås tiltaket ikke gjennomført.

7.2 Innføring av en bestemmelse om at bare virksomheter kan registreres som panthavere

I dag kan både virksomheter og privatpersoner registreres som panthavere i grunnboken. Volummessig er det flest tilfeller der panthaver er finansforetak med konsesjon fra Finanstilsynet, men også privatpersoner og andre typer virksomheter kan være registrert som panthavere.

En del tilfeller med private panthavere knytter seg til ulike økonomiske oppgjør i familiære forhold, der man ønsker å sikre utestående krav med pant i fast eiendom. I noen tilfeller kan det være snakk om ulike former for privat kredittgivning, der risikoen for blant annet økonomisk kriminalitet kan være en aktuell problemstilling.

Et forbud mot at privatpersoner kan registreres som panthavere til fast eiendom vil trolig i noen grad kunne være med på å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet og hvitvasking. Ved at pantsetting forbeholdes tilfeller med virksomheter som panthavere, kanaliserer man kredittgivningen inn i strukturer som til en viss grad er mer oversiktlige og kontrollert gjennom ulike former for offentlige tilsyns- og kontrollmekanismer. Samtidig skal ikke betydningen overdrives ettersom det er forholdsvis lett å stifte virksomheter med sikte på å begå økonomisk kriminalitet. For å få full effekt kan det være nødvendig å begrense adgangen ytterligere ved at bare virksomheter med konsesjon som finansforetak kan være panthavere.

Tiltaket fremstår som inngripende med tanke på generelle prinsipper om avtalefrihet og dagens kredittgivningspraksis. Ettersom effekten også fremstår som noe usikker, foreslås tiltaket ikke gjennomført i denne omgang.