

Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

HOLTH & WINGE

## Hensynssone om felles planlegging og virkemidler for å lette gjennomføring av reguleringsplaner



30. januar 2025

## **Dokumentinformasjon**

**Oppdragsgiver:** Kommunal- og distriktsdepartementet  
**Tittel:** Hensynssone om felles planlegging og virkemidler for å lette gjennomføring av reguleringsplaner  
**Utarbeidet av:** Holth & Winge AS v/Fredrik Holth, Ingrid Wang Larsen og Jan Gudmund Aanerud og NMBU v/Per Kåre Sky og Terje Holsen  
**Forsidebilde:** Shutterstock

# Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>0</b>
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema og formål .....	1
1.2 Oppbygning .....	4
1.3 Aktørene .....	5
1.4 Innspillsmøter som ledd i gjennomføringen av prosjektet .....	7
<b>2 EN OVERSIKT OVER PLAN- OG BYGNINGSLOVENS REGLER OM HENSYNSZONE FOR FELLES PLANLEGGING OG JORDSKIFTELOVENS VIRKEMIDLER.....</b>	<b>8</b>
2.1 Innledning .....	8
2.2 Plan- og bygningslovens regler om hensynssone for felles planlegging .....	9
2.2.1 Hensynssonens innhold og lovhistorikk .....	9
2.2.2 Nærmere om planbestemmelser til hensynssonen.....	12
2.2.3 Andre lovbestemmelser som knytter rettsvirkninger til hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse på reguleringsplannivå.....	17
2.3 Reguleringsbestemmelser om fordeling av planskapt netto verdiøkning etter jordskiftelovens regler.....	19
2.4 Ordinære rettsendende jordskiftevirkemidler som «plangjennomføringsvirkemidler» .....	22
2.4.1 Innledning .....	22
2.4.2 Oversikt over virkemidlene i jordskifteloven kap. 3 .....	24
2.4.3 Jordskiftelovens fysiske virkemidler – muligheter og begrensninger som virkemiddel i regulerte områder .....	26
2.4.4 Jordskiftelovens organisatoriske virkemidler – muligheter og begrensninger som virkemiddel i regulerte områder.....	30
2.4.5 Virkemidlene i jordskifteloven kapittel 3 illustrert med noen eksempelsaker	34
2.4.6 Oppsummerende betraktninger om virkemidlene i jordskifteloven kap. 3.....	39
<b>3 SAMMENFATNING AV INNSPILLSMØTENE .....</b>	<b>40</b>
3.1 Innledning .....	40
3.2 Kommunenes erfaringer med bruk av hensynssone for felles planlegging .....	40
3.3 Kommunenes erfaringer med planbestemmelser om fordeling av planskapt netto verdiøkning .....	42

3.4	Jordskiftedommernes erfaringer med reglene om fordeling av planskapt verdier og bruk av ordinære jordskiftevirkemidler i regulerte områder.....	43
3.4.1	Fordeling av planskapt netto verdiøkning .....	43
3.4.2	Bruk av ordinære rettsendrende virkemidler i jordskifteloven .....	43
<b>4</b>	<b>BØR REGLENE OM FORDELING AV PLANSKAPT NETTOVERDIØKNING OPPHEVES? ..</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER FOR VÅRE FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVENS REGLER OM AREALPLANLEGGING OG GJENNOMFØRINGSVIRKEMIDLER.....</b>	<b>46</b>
5.1	Skillet mellom offentligrettslig styring av arealbruk og styring av hvem som bruker arealene .....	46
5.2	Opprettholdelse av skillet mellom arealplanlegging og virkemidler for gjennomføring av reguleringsplaner.....	47
5.3	Videreutvikle eksisterende gjennomføringsvirkemidler fremfor å introdusere helt nye .....	48
5.4	Plan- og bygningsrettssporet.....	48
5.5	Jordskiftesporet.....	51
<b>6</b>	<b>FORSLAG TIL NY MODELL FOR SIKRING AV RETTIGHETER, MEDFINANSIERING, OG ORGANISERING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVSPORET .....</b>	<b>52</b>
6.1	Forslag til endringer i plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav tredje ledd bokstav e ...	52
6.1.1	Oversikt.....	52
6.1.2	Forslag til definering av hensynssoner .....	53
6.1.3	Forslag om sletting av «særlige samarbeids- eller eierformer» .....	55
6.1.4	Tidsaspektet ved bruk av hensynssoner og bestemmelser .....	58
6.1.5	Begrunnelse for hensynssoner og bestemmelser .....	61
6.2	Forslag om tilhørende endringer i plan- og bygningsloven – virkemidler.....	62
6.2.1	Reglene om innløsning – særlig om pbl. § 15-2.....	62
6.2.2	Reglene om utbyggingsavtaler – kapittel 17 .....	64
6.2.3	Reglene om ekspropriasjon – kapittel 16 .....	64
6.2.4	Reglene om refusjon – kapittel 18 .....	66
6.3	Våre forslag presentert som ulike faser i gjennomføring av fornyelsesprosjekter .....	69
6.3.1	Innledning .....	69
6.3.2	Fase 1 – planprosessen .....	69
6.3.3	Fase 2 – forhandlinger.....	70
6.3.4	Fase 3 – ekspropriasjon.....	70

6.3.5	Fase 4 – tillatelse og refusjonsvedtak.....	70
6.3.6	Fase 5 – refusjonsprosess og utbygging av infrastruktur.....	71
6.3.7	Fase 6 – jordskifte – rettendrende saker i gjennomføringen .....	71
6.3.8	Fase 7 – utbygging.....	71
<b>7</b>	<b>BEHOVET FOR BEDRE VEILEDNING OG JUSTERINGER I JORDSKIFTELOVENS VIRKEMIDLER .....</b>	<b>72</b>
7.1	Behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om jordskiftevirkemidlene.....	72
7.2	Om skillet mellom «fysiske» og «organisatoriske» virkemidler i jordskifteloven kap. 3 .....	72
7.3	Forslag til justering i jordskiftelovens organisatoriske virkemidler.....	73
7.3.1	Bruksordningsregler for ulike faser av et utviklingsprosjekt .....	73
7.3.2	Pålegg om felles tiltak .....	75
7.3.3	Etablering av lag / oppløsning av lag:.....	75
7.4	Andre endringer som kan vurderes .....	76
<b>8</b>	<b>TILTAKSJORDSKIFTE SOM VIRKEMIDDEL FOR Å LETTE GJENNOMFØRING AV AREALPLANER .....</b>	<b>77</b>
8.1	Innledning .....	77
8.2	Reglene om tiltaksjordskifte.....	77
8.2.1	Innledning .....	77
8.2.2	De rettslige rammene for bruk av tiltaksjordskifte, særlig om kravet til ekspropriasjonsvedtak .....	80
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>83</b>

## Sammendrag

I denne utredningen ser vi på reglene om krav til felles planlegging, reglene om fordeling av planskapt verdi og bestemmelsene om rettsendrende saker etter jordskifteloven. Hensikten med utredning har vært å gi en oversikt over hvordan reglene anvendes, og å fastlegge innholdet i og sammenhengen mellom en rekke bestemmelser i lovgivningen.

Utredningen viser at lovgivningen er fragmentert og at det er vanskelig for aktørene å se en rød tråd mellom planlegging og gjennomføring av arealplaner. Dette skaper en rekke utfordringer i praksis.

Intensjonen med plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e) var å skape en forbindelse mellom planlegging og gjennomføring. Denne intensjonen kommer etter vårt syn ikke tydelig til uttrykk i lovgivningen. Dette skaper i seg selv en uklarhet. Den største svakheten ved dagens lovgivning, når det kommer til fornyelses og transformasjonsområder, er likevel at lovgivningen ikke svarer ut de utfordringene som kommunene og utbyggere møter når det kommer til gjennomføring av planer.

Utredningen kommer med konkrete forslag til hvordan en kan se for seg en form for prioritering av fornyelses og transformasjonsområder, særlig når det kommer til gjennomføring av vedtatt fornyelses-/transformasjonsplan. Utredningen viser hvordan en hensynssone avsatt til fornyelse kan kobles opp mot regler om innløsning, ekspropriasjon, refusjon, utbyggingsavtaler og bestemmelser i jordskifteloven.

Utredningen baserer seg på et prinsipp om at den lovgivningen vi allerede har bør videreutvikles, før en innfører helt nye virkemidler. Utredningen knytter diskusjonene om virkemidler til tidligere utredninger og tidligere lovgivning, og viser hvor nyttig tidligere arbeid med lovgivningen kan være for utviklingen av dagens lovgivning.

Et annet prinsipp som har vært avgjørende for innholdet i utredningen og våre forslag er at forvaltningsvirksomhet og domstolvirksomhet må holdes adskilt. Utredningen anbefaler at dagens regler om fordeling av planskapt netto verdiøkning i plan- og bygningsloven og jordskifteloven bør oppheves.

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og formål

Denne utredningen er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Temaet for utredningen er tre regelsett som har som formål å lette planlegging og plangjennomføring, særlig i transformasjons- og fortettingsområder.

Formålet med utredningen er for *det første* å evaluere og eventuelt foreslå endringer i plan- og bygningsloven (pbl.) § 11-8 tredje ledd bokstav e. Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse, og til å gi planbestemmelser om felles planlegging.

Hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse er først og fremst tiltenkt transformasjonsområder. Formålet bak bestemmelsen er et ønske om helhetlig planlegging, felles løsninger og ivaretagelse av viktige hensyn på tvers av flere eiendommer, og dermed unngå såkalte «frimerkereguleringer».

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e gir også hjemmel til å fastsette planbestemmelser om bruk av «særskilte gjennomføringsvirkemidler», herunder bruk av virkemidler i jordskifteloven (jskl.). Dette bringer oss over til *det andre* hovedformålet med utredningen, som er å vurdere og eventuelt foreslå forbedringer i reglene om fordeling av planskapt verdier i jordskifteloven. Reglene er forbeholdt tilfeller hvor dette virkemidlet er fastsatt i planbestemmelser til reguleringsplaner. Reglene er lite brukt i praksis. De få sakene hvor reglene har blitt brukt, viser at det er uklart hvordan selve fordelingen av planskapt verdier skal gjennomføres, og at prosessene er langvarige og lite forutsigbare for partene. Med dette som et utgangspunkt, er spørsmålet om reglene bør videreføres, eventuelt med et annet innhold.

Det *tredje* hovedformålet med utredningen er å vurdere og komme med eventuelle forslag til endringer, som kan bidra til at jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler blir mer anvendelige og effektive for gjennomføring av privatinitierte reguleringsplaner.

Jordskifte er bare ett av flere gjennomføringsvirkemidler som kan brukes for å realisere intensjonen som ligger i en hensynssone om felles planlegging, omforming og fornyelse. Jordskifteloven må ses i sammenheng med plan- og bygningslovens egne gjennomføringsvirkemidler, som ekspropriasjon, utbyggingsavtaler og refusjon. KDD jobber for tiden også med en lovproposisjon som vil introdusere et nytt gjennomføringsvirkemiddel i plan- og bygningsloven, en modell for grunneierfinansiering av

infrastruktur. Vårt oppdrag er avgrenset mot dette lovarbeidet, og omtales derfor ikke i denne utredningen.

Utredningen tar som utgangspunkt at gjennomføringsvirkemidlene i plan- og bygningsloven og reglene i jordskifteloven må ses i sammenheng. Det tas videre utgangspunkt i at utbyggingsprosjekter i dag i stor grad både initieres og gjennomføres i privat regi. Det er likevel viktig å understreke at dette ikke nødvendigvis er noe rettslig premiss for bruken av de gjennomføringsvirkemidlene vi finner i loven, i hvert fall ikke alle virkemidlene. Et slikt skille bør trolig heller ikke være avgjørende for eventuelle forslag til endringer i regelverket, da de offentlige aktørene kan ha ulike hatter på til enhver tid.

Utredningen gir først en oversikt over virkemidlene i gjeldende lovgivning, samt sammenhengen mellom de forskjellige regelsettene. Dette danner grunnlaget for kartleggingen av behovene for lovendringer i så vel plan- og bygningsloven som jordskifteloven. Siktemålet er å komme med forslag som i større grad kan sikre effektiv gjennomføring av utbyggingsprosjekter, særlig med tanke på fortettings- og transformasjonsområder. Utredningen gir konkrete forslag til lovendringer.

En gjennomgående utfordring med temaene for utredningen, og ikke minst i arbeidet med å identifisere behovet for lovendringer, er forskjellene mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven med hensyn til myndighetsutøvelse og domstolvirksomhet. Arealplanlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven er utøvelse av forvaltningsmyndighet. Jordskifterettene er på sin side definert som særdomstoler.<sup>1</sup> Ved en eventuell oppfølging av utredningen må en være bevisst på skillet mellom forvaltningsvirksomhet og domstolvirksomhet, og ikke minst betydningen av å «skifte» mellom de to sporene i utbyggingsprosjekter.

Et premiss for tidligere utredninger og forslag har vært å se på hvordan lovgivningen kan bidra til mer effektiv gjennomføring av vedtatte arealplaner. Dette er en komplisert tematikk, både rettslig og politisk. Et virkemiddel som ekspropriasjon trenger ikke, rettslig sett, å være spesielt komplisert. Politisk sett kan tvangserverv derimot ofte være et meget betent tema. På den annen side kan for eksempel utbyggingsavtaler rettslig sett være meget kompliserte, men politisk sett lite betente.

I denne utredningen har vi særlig tre stikkord for øyet når vi vurderer eksisterende regler og kommer med forslag til endringer. For gjennomføring av arealplaner er det viktig at reglene gir

---

<sup>1</sup> Domstoloven § 2 første ledd nummer 1.



mulighet for sikring av; 1) rettigheter, 2) (med-)finansiering av felles infrastruktur og 3) organisering av utbyggingen.

Dette er, slik vi ser det, kjernen i det utbyggere og kommuner opplever som vanskelig å sikre i forbindelse med gjennomføring av arealplaner. Det beste er selvsagt en balansert lovgivning som gir aktørene virkemidler for å sikre nødvendige rettigheter til eiendommer, medfinansiering fra alle som nyter godt av utbygging av ulike fellestiltak og regler som sikrer organisering av plangjennomføringen. Vår målsetting er derfor å se på om gjeldende lovgivning er tilstrekkelig med hensyn til virkemidler, eller om det er nødvendig med lovendringer.

Vi har basert oss på en grunntanke om at der det er mulig å bruke, eventuelt videreutvikle, eksisterende lovgivning, skal det prøves ut før vi eventuelt drøfter behovet for større endringer.

Videre baserer utredningen seg på ett hovedspor som grunnlag for våre forslag til endringer. Det er plan- og bygningsrettssporet. Dette sporet bygger på en utvikling av hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e. Her foreslår vi nye og endrede gjennomføringsvirkemidler i tilknytning til sonen. Tanken er å etablere et system med utgangspunkt i sonen, og med grunnlag i virkemidler som ligger i loven i dag. I tillegg ser vi på det som kan kalles «jordskiftesporet». Her bygger vi i stor grad på eksisterende bestemmelser i jordskifteloven. Vi utforsker de rettslige rammene for ulike bestemmelser i jordskifteloven, og drøfter hvordan disse i sum kan utgjøre et system som underbygger en målsetting om effektiv og forutsigbar gjennomføring av arealplaner. Vi kommer tilbake til disse sporene, men det er viktig allerede innledningsvis å understreke at valg av det ene sporet ikke vil utelukke bruk av virkemidler fra det andre sporet. På den annen side legger vi opp til at det uavhengig av sporvalg, i minst mulig grad skal være slik at domstolens virkemidler må være betinget av handlinger fra forvaltningen før en kan gå videre i en gjennomføringsprosess. Det samme gjelder motsatt.

I drøftelsene av våre forslag til nye regler i utredningens punkt 5 flg. bruker vi begrepet *fornyelse* som betegnelse på det ønskede resultatet med planleggingen og bruken av gjennomføringsvirkemidler. Begrepet, slik vi bruker det her, rommer transformasjon, fortetting, omforming, sanering m.m. Det er vanskelig å gjøre en helt presis avgrensning av begrepet *fornyelse*. Vi mener det heller ikke er nødvendig å definere dette nærmere i våre forslag. Felles for mange av problemstillingene vi tar opp er likevel et overordnet ønske fra begynnelsen av 1990-tallet om mer

effektiv bruk av arealene innenfor allerede utbygde områder, noe som skaper behov for andre virkemidler enn den klassiske reguleringen av LNFR-områder til utbyggingsformål.<sup>2</sup>

## 1.2 Oppbygning

Utredningen består av åtte kapitler (hovedpunkter). Videre i punkt 1 gir vi blant annet en oversikt over aktørbildet og samspillet mellom offentlige og private aktører i arealplanleggingen.

I punkt 2 gir vi en oversikt over reglene i pbl. § 11-8 om hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse, samt bestemmelsene i henholdsvis plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 og i jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 om fordeling av planskapt verdier. I dette punktet gir vi også en oversikt over jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler i §§ 3-4 til 3-12.

Som et ledd i gjennomføringen av oppdraget, er det gjennomført innspillsmøter med et begrenset utvalg kommuner og jordskiftedommere. I punkt 3 gir vi en sammenfatning av innspillene fra kommunene og jordskifte(lag)dommerne som har deltatt på innspillsmøtene.

I punkt 4 drøfter vi om gjeldende reglene om fordeling av planskapt netto verdiøkning i plan- og bygningsloven og jordskifteloven bør videreføres, eventuelt med et annet innhold.

Våre forslag til endringer og nye regler i plan- og bygningsloven og i jordskifteloven behandles i punkt 5 til 8. Punkt 5 redegjør for sentrale prinsippene som ligger til grunn for våre forslag til endringer i plan- og bygningsloven for så vidt gjelder hensynssoner, planbestemmelser og gjennomføringsvirkemidler.

I punkt 6 presenterer vi våre nye modeller for sikring av rettigheter, medfinansiering og organisering i fornyelsesprosjekter, med tilhørende forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

Punkt 7 og 8 tar for seg behovet for endringer i jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler, og drøfter muligheter for å utvikle reglene om tiltaksjordskifte som virkemidlet for å lette gjennomføring av reguleringsplaner.

---

<sup>2</sup> Se eksempelvis: St.meld. nr. 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken og St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk.

### 1.3 Aktørene

Hovedandelen av utbyggingsprosjekter i transformasjonsområder skjer i dag som kommersiell eiendomsutvikling, dvs. prosjektorienterte prosesser der det investeres i eiendom med sikte på økt markedsverdien. Dette danner et viktig bakteppe og premiss for samtlige tre regelsett som drøftes i denne utredningen. I hvilken grad disse regelsettene bidrar til å lette gjennomføring av planer for transformasjon må derfor ses både fra planmyndighetene og utviklerne sine ståsteder.

Eiendomsutvikling skjer gjennom bygging, bruksendring eller endring i rettighets- og eiendomsstruktur, men som oftest kombineres alle tre typer endring.<sup>3</sup> Etter at en eiendom er utviklet, selges den eller leies ut. Den økte markedsverdien kommer til syne enten direkte gjennom salgspris eller gjennom økt løpende avkastning.

Da fortetting og transformasjon ble introdusert som nasjonal arealpolitikk tidlig på 1990-tallet,<sup>4</sup> ble også forholdet mellom offentlige og private aktører endret i arealpolitikken. Tidligere sto kommunene i stor grad selv for planlegging og gjennomføring. Nå er en i hovedsak avhengige av private aktører, både i detaljplanlegging og plangjennomføring.<sup>5</sup> I dette perspektivet utvikles ikke eiendom uten at kommersielle aktører forventer å tjene på investeringen. Plangjennomføring er m.a.o. avhengig av markedsvurderinger, og verdiøkning er dermed avhengig av både nødvendige tillatelser iht. plan- og bygningsloven og et velfungerende eiendomsmarked, med tilgang på utviklingseiendom.

Innen eiendomsutvikling må kapitalverdien til eiendommer, ses opp mot bruksverdien. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven handler i hovedsak om å styre bruksverdien, mens perspektivet i kommersiell eiendomsutvikling er å sikre kapitalverdien.<sup>6</sup> Spilleregler for håndtering av økonomiske verdier for den enkelte eiendomsutvikler møter spilleregler for forvaltning av samfunnets fellesverdier. Dette påvirker samhandlingen mellom aktørene og danner rammeverket rundt planprosessene i prosjektorientert utvikling. Det er underliggende interessemotsetninger mellom aktørene i både arealplanlegging og plangjennomføring.

---

<sup>3</sup> jf. Holsen, T. (2022a). «Jordskifte i urbane områder sett fra eiendomsutviklers ståsted», Eiendom og juss, vol. 2 Urbane områder, kap. 6, s. 138-181.

<sup>4</sup> jf. St.meld. nr. 31 (1992-93) og St.meld. nr. 29 (1996-97).

<sup>5</sup> Se Holsen, T. (2022b). «Jordskifte i urbane områder sett fra planleggers ståsted», Eiendom og juss, vol 2 Urbane områder, kap. 7 s. 182-215.

<sup>6</sup> Se nærmere om dette i Holsen (2022a), kap. 6.2.

Aktørenes ståsted er viktig for hvordan de forstår virkemidler i plan- og bygningsloven. På den ene siden skal lovgivningen sikre forutsigbarhet (jf. pbl. § 1-1 fjerde ledd).<sup>7</sup> På den andre siden er det i forarbeidene understreket at planarbeidet skal kunne «praktiseres fleksibelt» for å «tilpasse seg behov for endringer i samfunnet og politiske prioriteringer» og at systemet «gir kommuner og regioner stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for planarbeidet.»<sup>8</sup> Dette synliggjør planleggingens prosessuelle spagat.

En av hovedoppgavene til plan- og bygningsloven er etter forarbeidene å sikre «tilstrekkelig areal tilgjengelig for boligbygging, næringsutvikling og infrastrukturutbygging», noe som «stiller nye krav til fleksibilitet i arealbruken».<sup>9</sup> Samtidig skal arealplaner sikre «forutsigbarhet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier».<sup>10</sup> Dette angår planleggingens materielle forutsigbarhet og fleksibilitet.

Avveininger mellom forutsigbarhet og fleksibilitet er slik sett sentralt for både arealplanlegging og plangjennomføring. Dagens plan- og bygningslov er utviklet med tanke på at kommunene skal ha «stor grad av fleksibilitet og valgfrihet i bruken av planredskapene», slik at «planleggingen kan tilpasses utfordringene», og «ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig».<sup>11</sup> Det som planmyndigheten mener er en fornuftig prosessuell fleksibilitet, kan imidlertid være negativt for en eiendomsutvikler med behov visshet om tidsbruk. Motsatt kan eiendomsutvikleres ønsker om materiell fleksibilitet, forstås som en uakseptabel usikkerhet for planmyndigheten. Det som reduserer usikkerhet for én aktør kan øke usikkerheten for andre aktører. Virkemidler i planlovgivningen må derfor forstås og analyseres ut fra ulike aktørperspektiver.

---

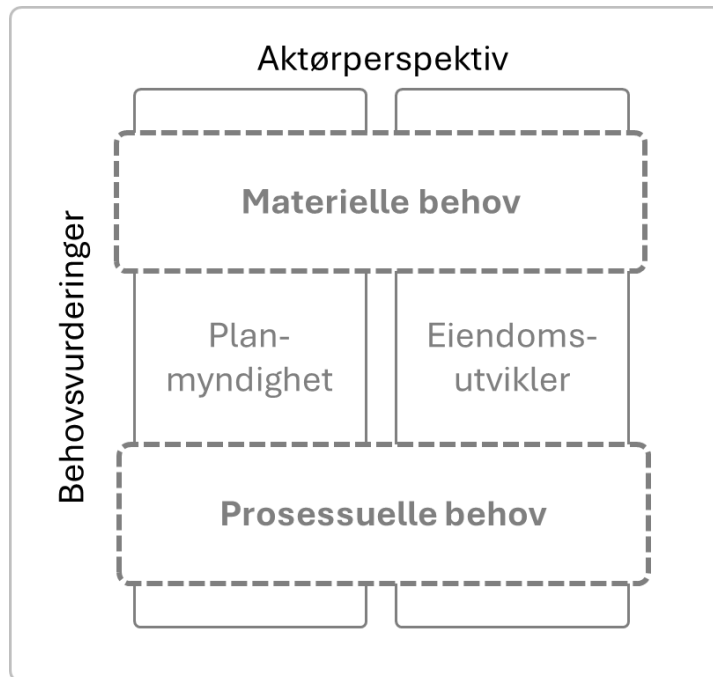
<sup>7</sup> Jf. også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 171.

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 11 og 14.

<sup>9</sup> Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 27.

<sup>10</sup> Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 106.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 7, 11 og 14.



*Figur 1: Forholdet mellom prosessuelle og materielle behov og aktørperspektiver*

Figur 1 viser at der offentlige planmyndigheter tenderer til å foretrekke prosessuell fleksibilitet og materiell forutsigbarhet, foretrekker private eiendomsutviklere prosessuell forutsigbarhet og materiell fleksibilitet.

Dette er understreket i lovforarbeidene, når det sies at «[s]amspeillet mellom offentlige og private interesser blir stadig viktigere», og at plansystemet må «skape samarbeid og felles arenaer mellom offentlig og privat sektor».<sup>12</sup> I dette perspektivet er det viktig å spørre om offentlige og private aktører har samme behov for forutsigbarhet og fleksibilitet. Virkemiddelbruken i plan- og bygningsloven må vurderes ut fra både materielle og prosessuelle egenskaper, sett både fra planmyndigheters og private utviklers ståsteder. Uten slik forståelse er det vanskeligere å oppnå tilstrekkelig legitimitet for arealplanlegging, og tilstrekkelig tillit mellom partene i en planlegging som «initieres av private utbyggere og er blitt mer forhandlingsorientert».<sup>13</sup>

#### **1.4 Innspillsmøter som ledd i gjennomføringen av prosjektet**

Hovedformålet med innspillsmøtene har for det første vært å få innsikt i aktuelle problemstillinger og eventuelle utfordringer med dagens regler om hensynssone for felles planlegging og planbestemmelser og fordeling av planskapt nettoverdiøkning, sett fra kommunenes ståsted.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 27 og NOU 2003: 14, s. 35.

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 27.

Kommuner som har bidratt med innspill er Oslo kommune, Bergen Kommune, Trondheim kommune, Ås kommune, Tønsberg kommune og Sarpsborg kommune.

Det andre hovedformålet med innspillsmøtene har vært å få innsikt i jordskifterettens erfaringer med fordeling av planskapt netto verdiøkning og bruk av jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler i regulerte områder. Det ble gjennomført ett innspillsmøte med utvalgte jordskiftedommere og jordskiftelagdommere.

Innspillsmøtene ble gjennomført digitalt i november 2024. Møtene ble gjennomført som «frie» samtaler med utgangspunkt i noen forhåndsdefinerte hovedtemaer. Informantene fikk også anledning til å ta opp andre temaer enn de som ble forelagt på forhånd.

## **2 En oversikt over plan- og bygningslovens regler om hensynssone for felles planlegging og jordskiftelovens virkemidler**

### **2.1 Innledning**

Formålet med dette punktet er å gi en oversikt over de tre regelsettene som danner utgangspunktet for utredningen.

I det følgende gir vi først en oversikt over pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e om hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse. Vi vil her kort omtale lovhistorikken og peke på tolknings spørsmål som bestemmelsen reiser.

Vi gir deretter en oversikt over hjemmelen i pbl. § 12-7 nr. 13 til å fastsette planbestemmelser med krav om fordeling av planskapt nettoverdiøkning etter jordskiftelovens regler i §§ 3-30 til 3-32.

Til slutt gir vi en oversikt over jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler i §§ 3-4 til 3-12. Hovedformålet her er å redegjøre for handlingsrom og begrensninger når det kommer til bruken av disse virkemidlene for å lette gjennomføring av reguleringsplaner.

## 2.2 Plan- og bygningslovens regler om hensynssone for felles planlegging

### 2.2.1 Hensynssonens innhold og lovhistorikk

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e åpner i første punktum for at det kan fastsettes hensynssone om to hovedtemaer:<sup>14</sup>

1. Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierform, og
2. sone med krav om omforming og fornyelse

I forarbeidene pekes det på at den overordnede lovgiverintensjonen med hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav e, er å gi en felles ramme for planlegging og for gjennomføring og virkemiddelbruk gjennom å fastsette bestemmelser til sonen.<sup>15</sup> I kart- og planforskriften vedlegg 1 bokstav B, er de to hovedkategoriene delt inn i tre undergrupper: «krav om felles planlegging», «krav om omforming» og «krav om fornyelse».<sup>16</sup>

Som det pekes på i forarbeidene er hensynssone for «omforming» et nytt planelement som omfatter områder for både fortetting og transformasjon.<sup>17</sup> Hensynssone for «fornyelse» er på sin side ment å være en videreutvikling av det tidligere reguleringsformålet «fornyelsesområder» etter plan- og bygningsloven av 1985 § 25 nr. 8.

Mens «omforming» og «fornyelse» har det til felles at begge sonene indikerer at det skal skje en endring i arealbruken, eiendomsstrukturen eller bygningsmassen, gir «felles planlegging for flere eiendommer» i seg selv bare et frempek mot avgrensningen av et fremtidig reguleringsplanområde. Hensynssone med krav om felles planlegging er med dette kun aktuelt å fastsette enten i kommuneplanens arealdel eller i en områderegulering som forutsetter at arealbruken skal avklares nærmere gjennom en detaljregulering som omfatter flere eiendommer.

Hensynssone med krav om felles planlegging sier i seg selv heller ingenting om hvilke planfaglige hensyn som begrunner behovet for felles planlegging. Felles planlegging fremstår slik sett mer som

---

<sup>14</sup> Se LOV-2014-12-19-91, hvor det ble tilføyd et komma for å klargjøre at bestemmelsen «omfatter to forskjellige tema», jf. Prop.121 L (2013–2014) s. 14.

<sup>15</sup> Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 220.

<sup>16</sup> FOR-2009-06-26-861.

<sup>17</sup> Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 220.

et middel for å sikre en hensiktsmessig planavgrensning, snarere enn som et virkemiddel for å styre arealbruken.

En svakhet ved lovproposisjonen er at det i omtalen av § 11-8 tredje ledd bokstav e, i liten grad skilles mellom hensynssone for henholdsvis «felles planlegging», «omforming» og «fornyelse». Bestemmelsen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e ble også vedtatt med et nokså annet innhold enn det som i sin tid ble foreslått av Planlovutvalget. Planlovutvalgets utredninger gir dermed også begrenset veiledning med hensyn til tolkningen av den vedtatte lovbestemmelsen.

I Planlovutvalgets utkast til ny plan- og bygningslov ble det kun foreslått ny hensynssone for «særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer».<sup>18</sup>

Omforming og fornyelse ble på sin side foreslått som nye *arealformål*.<sup>19</sup> Forslaget hadde særlig som intensjon å fange opp områder for fortetting og transformasjon, og var også ment å være en oppfølging av arbeidet til det såkalte «Fortettingsprosjektet» (også omtalt som «Virkemiddelprosjektet»)<sup>20</sup> Sistnevnte, som var et prosjektsamarbeid mellom de daværende Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet, leverte sin sluttrapport i 2001.<sup>21</sup> Hovedformålet med prosjektet var å kartlegge og foreslå nye virkemidler for bedre utnyttelse av utbygde arealer i byer og tettsteder. En av prosjektgruppens anbefalinger var å innføre «fortettingsområde» som eget arealformål, forutsatt at det til dette arealformålet også ble knyttet stimulerende virkemidler av juridisk, organisatorisk og økonomisk karakter.<sup>22</sup>

På kommuneplannivå var Planlovutvalgets tanke at forslaget til nytt arealformål for omforming og fornyelse primært skulle gi et grunnlag for å definere hvilke områder som skulle undergis felles planlegging og virkemiddelbruk på område- og detaljplannivå.<sup>23</sup> På område- og detaljplannivå skulle arealformålet åpne for å benytte særskilte gjennomføringsvirkemidler, herunder

---

<sup>18</sup> NOU 2003:14 s. 304.

<sup>19</sup> NOU 2003: 14 s. 306 og s. 318.

<sup>20</sup> Se NOU 2001:7 s. 123.

<sup>21</sup> Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet, «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder», 2001.

<sup>22</sup> Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet, Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, 2001, s. V.

<sup>23</sup> Se NOU 2003: 14, s. 301.



gjennomføringsvirkemidler som etter 1985-loven gjaldt for områder regulert til fornyelsesområde:  
Utvalget skriver:

På områdeplan- og detaljplannivå vil formålet innbefatte de rettsvirkninger som gjelder for regulering til byfornyelse med utvidet ekspropriasjonsadgang for den som skal stå for gjennomføringen, og med særskilte rettsvirkninger i forhold til rettsstiftelser i eiendommer som inngår.<sup>24</sup>

Planlovutvalgets forslag til nytt arealformål ble som sagt ikke fulgt opp av departementet, som i stedet gikk inn for en «utvidet» hensynssone hvor også omforming og fornyelse ble inkludert. I Proposisjonen er dette valget begrunnet på følgende måte:

Areal for omforming og fornyelse er flyttet til hensynssoner fordi dette ikke er et arealformål i seg selv, men en betingelse som kan gjelde flere formål.<sup>25</sup>

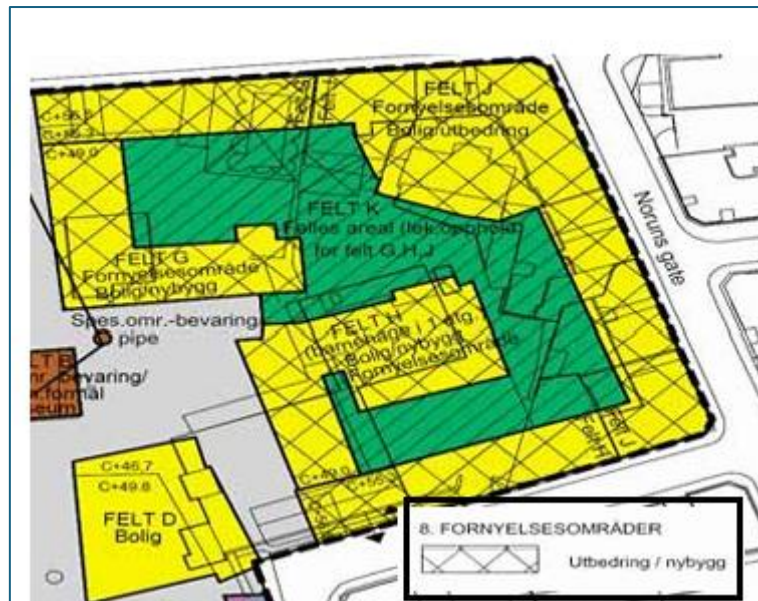
Planlovutvalgets forslag var at arealformålet omforming og fornyelse skulle kombineres med *underformål* for fremtidig arealbruk. Forslaget var som nevnt også en videreutvikling av det allerede dagjeldende reguleringsformålet fornyelsesområde i 1985-loven § 25 nr. 8.

Selv om fornyelsesområde etter 1985-loven var angitt som et arealformål, og dermed med rettsvirkninger som arealformål, hadde dette arealformålet mange likhetstrekk med dagens regler om hensynssoner. Arealformålet fornyelsesområde hadde et annet innhold enn 1985-lovens øvrige arealformål, ettersom regulering til fornyelse i seg selv ikke anga arealbruken. Som figuren nedenfor viser, ble fornyelsesområder i praksis fremstilt som skravur over arealformål for lovlig arealbruk.

---

<sup>24</sup> NOU 2003: 14, s. 301.

<sup>25</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 125.



**Figur 2:** Bildet viser planfremstilling av fornyelsesområde angitt som skravur over arealformål for arealbruk (Kilde: T -1480 Planveileder (Plan og kart etter plan- og bygningsloven av 14.6.1985) 6. utgave, feb. 2009, s. 109)

Uttalelsen i proposisjonen til någjeldende lov om at areal for «omforming og fornyelse» ikke «er et arealformål i seg selv», kan ha en sammenheng med at fornyelsesområder etter 1985-loven hadde disse likhetstrekkene med dagens hensynssoner. Proposisjonen mangler likevel mer prinsipielle drøftelser av implikasjonene ved departementets valg om å endre omforming og fornyelse fra arealformål, til en hensynssone som i seg selv ikke er rettslig bindende. Dette bringer oss over til hjemlene til å fastsette rettslig bindende planbestemmelser til hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse.

### 2.2.2 Nærmere om planbestemmelser til hensynssonen

Til hensynssonen i § 11 tredje ledd bokstav e er det i andre punktum inntatt en særskilt hjemmel til å gi rettslig bindende planbestemmelser til sonen. Denne gjelder i tillegg til de alminnelige hjemlene til å fastsette planbestemmelser i pbl. § 11-9 flg.

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e andre punktum slår fast at det til sonen kan fastsettes bestemmelser om 1) at «flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging» og 2) «at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler.» Det er nærliggende å legge til grunn at denne hjemmelen bygger på Planlovutvalgets forslag til ny hjemmel til å gi bestemmelser til arealformålet «omforming og fornyelse». Planlovutvalgets forslag til ny hjemmel for planbestemmelser til dette arealformålet hadde følgende ordlyd:

Kommunen kan videre trekke nærmere grenser for områder som skal omfattes av samlet planlegging, og knytte planleggingen sammen med bruk av virkemidler i jordskifteloven.<sup>26</sup>

Videre tar vi først for oss hjemmelen i § 11-8 tredje ledd bokstav e til å fastsette planbestemmelser om at «flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging».

Planbestemmelse med krav om at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging, kan gis til samtlige soner som inngår i § 11-8 tredje ledd bokstav e, dvs. til hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse.

Ordlyden i § 11-8 tredje ledd bokstav e reiser spørsmål om bestemmelsen kun hjemler krav om at et planforslag må *omfatte flere eiendommer*, eller om intensjonen også er å gi hjemmel for krav om *felles planforslag*. Ordlyden isolert sett trekker etter vårt syn i retning av førstnevnte. Når det kommer til virkningen av et krav om felles planlegging, uttales det imidlertid i proposisjonen:

Etter bestemmelsen kan det fastsettes som et krav i arealdelen at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Slik bestemmelse vil være et vilkår om en samlet planlegging og planløsning for å kunne ta deler av et slikt utbyggingsområde i bruk. Kommunen har også hittil hatt hjemmel for å si nei til planlegging og planforslag for deler av et samlet område med begrunnelse i at planområdet er for lite. Det nye er at det nå formuleres en eksplisitt hjemmel som kan rettes mot den enkelte forslagsstiller. Dette medfører at private innenfor et område i tilfelle må samarbeide om utarbeiding av felles forslag til reguleringsplan. En vil da få en samtidig planavklaring for et planområde som omfatter flere eiendommer.<sup>27</sup>

Denne uttalelsen i forarbeidene gir grunnlag for flere refleksjoner. Første setning i sitatet indikerer at formålet med sonen er å sikre at en unngår for små og lite helhetlige reguleringsplanavgrensninger, såkalte «frimerkereguleringer», i områder hvor det er behov for mer helhetlig planlegging og felles løsninger for flere eiendommer. Sagt med andre ord, at sonen har en planfaglig begrunnelse. Som det pekes på i proposisjonen kan kommunene, uavhengig av en slik sone, avvise et planforslag der planområdet utfra planfaglige hensyn bør utvides.

Uttalelsene videre i sitatet indikerer imidlertid at krav om felles planlegging også innebærer et krav om at rettighetshaverne (grunneierne) innenfor sonen må samarbeide om et felles planforslag, og at bestemmelsen dermed også gir klar hjemmel til å avvise et planforslag som ikke er omforent

---

<sup>26</sup> NOU 2003: 14 s. 306.

<sup>27</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 220-221.

blant rettighetshaverne innenfor området. En slik forståelse innebærer i tilfelle at kravet legger føringer for hvem som kan regne med å få behandlet et planforslag etter pbl. §§ 12-2 og 12-3. Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at en grunneier kan fremme et planforslag som også omfatter andres eiendommer.

Uttalelsen i forarbeidene gir på denne bakgrunn et signal om at sone med bestemmelse om felles planlegging ikke bare har til formål å ivareta planfaglige aspekter med hensyn til planområdets størrelse og avgrensning, men også skal sikre realisme når det kommer til senere gjennomføring av en plan. Et felles *planforslag*, som alle rettighetshaverne innenfor sonen stiller seg bak, vil trygge den senere gjennomføringen av planen.

Tilføyelsen «herunder med særlige samarbeids- eller eierformer» i benevnelsen av sonen for felles planlegging i § 11-8 tredje ledd bokstav e, støtter også opp under en utvidet forståelse med hensyn til hvilke føringer som kan ligge i en slik sone. Krav om særlige «samarbeidsformer» eller «eierformer» retter seg klart nok ikke mot planavgrensningen utfra planfaglige vurderinger, men mot hvordan rettighetshaverne innenfor sonen skal 1) samarbeide seg imellom, og 2) mot ulike former å eie fast eiendom på, slik som direkte eierskap gjennom eneeie eller sameie, eller indirekte eierskap gjennom borettslag eller boligaksjeselskap. Når det gjelder det siste gir forarbeidene grunn til å stille spørsmål ved om en med «eierformer» egentlig har ment ulike måter å eie fast eiendom på («subjektstrukturer»). Både i Planlovutvalgets utredning og i proposisjonen uttales det at sonen har som intensjon å dekke det som etter 1985-loven kunne hjemles i § 25, dvs. å avsette områder til privat veg, fellesområder, offentlig formål mv.

Krav om særlige «samarbeidsformer» eller «eierformer» er kun eksplisitt nevnt i benevnelsen av selve sonen, ikke i hjemmelen til å gi planbestemmelser til sonen i § 11-8 tredje ledd bokstav e andre punktum. Krav til «eierformer» faller klart utenfor ordlyden i den særskilte hjemmelen til å gi planbestemmelser til hensynssonen. Vi legger dermed til grunn at planbestemmelser om særlige «eierformer» eventuelt må hjemles i de generelle hjemlene til å gi planbestemmelser.<sup>28</sup>

Et krav om felles planlegging, i betydning *felles planforslag*, er i realiteten et krav til prosesssamarbeid som retter seg mot grunneierne. Når det kommer til «samarbeidsformer», nevner forarbeidene både grunneiersamarbeid om tiltak og grunneiersamarbeid om prosess. I forarbeidene uttales det at planlegging i «slike områder» gjerne krever samarbeid om

---

<sup>28</sup> Se f.eks. pbl. § 11-10 nr. 3. om arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.

«planløsning» og «gjennomføring av felles utbygging, infrastruktur, tiltak og drift for flere eiendommer sett under ett».<sup>29</sup>

KDDs reguleringsplanveileder synes å forutsette at pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e hjemler planbestemmelser med krav om felles planforslag. Departementet skriver:

Utgangspunktet for å stille krav om felles plan har vært at kommunen på oversiktsplannivået skulle kunne sikre at områder ble undergitt en form for grunneiersamarbeid gjennom felles planbehandling med hensyn til arealbruk, gjennomføring, fordeling av kostnader og gevinster mv. Behovet er begrunnet i et ønske om områdevis samordning i tid og innhold av planlegging og utbygging. Områderegulering vil i en slik sammenheng brukes som en form for oversiktsplan.<sup>30</sup>

Hvilke krav som ligger i sone med krav om felles planlegging, er blitt diskutert i juridisk litteratur. Stein Ness og Anne Siiri Øyasæter skriver blant annet følgende:

En hensynssone med krav til felles planlegging krever ikke at alle grunneiere innenfor sonen faktisk må lage og fremme et planforslag sammen. I så fall ville kravet om felles planlegging innebære en begrensning av hvem som har rett til å utarbeide og fremme et planforslag etter pbl. §§ 12-2 og 12-3, noe ordlyden i disse bestemmelsene ikke gir dekning for. Bestemmelsen må forstås slik at en utbygger eller kommunen alene kan utarbeide et reguleringsplanforslag som vil oppfylle kravet til felles planlegging så lenge planen medtar alle eiendommer omfattet av hensynssonen. Hovedformålet med krav om felles planlegging må være å unngå for små og lite helhetlige reguleringsplaner, såkalt «frimerkereguleringer», i områder hvor det er behov for mer helhetlig planlegging og felles løsninger for flere eiendommer.<sup>31</sup>

Pedersen mfl., gir uttrykk for samme rettsoppfatning når de skriver at et reguleringsforslag som arealmessig omfatter de eiendommer som i henhold til hensynssonen er undergitt krav om felles planlegging, vil oppfylle kravet.<sup>32</sup>

Som vi kommer tilbake senere i punkt 3, er denne forståelsen i tråd med hvordan enkelte kommuner praktiserer soner med krav om felles planlegging fastsatt i arealdelen til kommuneplanen.

---

<sup>29</sup> Ot.prp.nr. 32 (2007–2008) s. 219.

<sup>30</sup> KDD, Reguleringsplanveileder, 2022, s. 132.

<sup>31</sup> Stein Ness og Anne Siiri Øyasæter, *Eiendoms-utvikling. Fra plan-legging til ferdigstillelse*, 2. utgave, 2021 s. 176.

<sup>32</sup> Pedersen O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S., Os, A, (2018). *Plan- og bygningsrett, del I Planlegging og ekspropriasjon* (3. Utgave), s. 258.

Det er samtidig viktig å understreke at en planbestemmelse om felles planlegging for flere eiendommer, fastsatt i arealdelen til kommuneplanen, ikke er *rettslig bindende* for kommunens handlingsrom til å vedta reguleringsplaner. Kommunen kan velge å slippe frem, gjennomføre en høringsprosess og vedta et reguleringsplanforslag, som ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel. I slike situasjoner hvor det foreligger motstrid mellom kommuneplanens arealdel og en senere reguleringsplan, er det som ellers prinsippet i pbl. § 1-5 som løser motstridsspørsmålet.

I tillegg til planbestemmelser med krav om felles planlegging for flere eiendommer, kan det som nevnt gis bestemmelser om at det skal «brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler.» Loven i seg selv sier ingenting om hvilke særskilte gjennomføringsvirkemidler som kan knyttes til sonen. Som vi har sett ovenfor, begrenset Planlovutvalgets forslag til ny hjemmel seg til å «knytte planleggingen sammen med bruk av virkemidler i jordskifteloven». Også i proposisjonen nevnes «aktuelle ordninger i jordskifteloven». I tillegg nevnes imidlertid også de *ordinære* gjennomføringsvirkemidlene i plan- og bygningsloven, som ekspropriasjon, opparbeidelseskrav, refusjon samt reglene om utbyggingsavtaler. Begrunnelsen for å introdusere planbestemmelser som et «bindeledd» mellom plan- og bygningslovens plandel og lovens gjennomføringsvirkemidler, er ikke nærmere omtalt i proposisjonen.

Plan- og bygningsloven bygger på et system hvor vilkårene for kompetansen til å bruke lovens gjennomføringsvirkemidler fremgår direkte av loven selv. For eksempel er ekspropriasjon etter pbl. § 16-2 betinget av at det er *vedtatt* en reguleringsplan og at denne ikke er eldre enn 10 år. I ekspropriasjonssaker må forvaltningen i tillegg, uavhengig av hvilken lov vedtaket treffes i medhold av, sikre at grunnvilkårene og saksbehandlingsreglene i oreigningslova ivaretas.<sup>33</sup>

Med utgangspunkt i dagens ordlyd, mener vi det er grunn til å stille spørsmål ved om pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e gir hjemmel til å fastsette planbestemmelse til kommuneplanens arealdel om at kommunen *skal* treffe vedtak om ekspropriasjon til gjennomføring av en senere reguleringsplan. En slik planbestemmelse vil, uavhengig av hjemmelsspørsmålet, innebære en uheldig forhåndsbinding av myndighetsutøvelse, og ikke minst gi en svært lite forutsigbar situasjon for eiendommene som berøres av bestemmelsen. For fordeling av planskapt verdier etter jordskiftelovens regler i §§ 3-30 til 3-32, stiller dette seg annerledes. Her er det, som vi skal se

---

<sup>33</sup> Når det eksproprieres til gjennomføring av reguleringsplan etter pbl. § 16-2 anses grunnvilkårene i orl. § 2 normalt som ivaretatt gjennom planprosessen, med mindre det foreligger spesielle forhold som tilsier en fornyet vurdering når ekspropriasjonsvedtaket treffes, jf. Rt. 1998 s. 416.

senere, en forutsetning for bruk av disse virkemidlene at det er gitt planbestemmelser om slik bruk på reguleringsplannivå med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 13.

Som gjennomgangen ovenfor viser, reiser plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser til hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse, flere tolknings spørsmål som rettskildene ikke gir et entydig svar på. Vårt forslag til endring av § 11-8 tredje ledd bokstav e (se punkt 6 nedenfor) er blant annet ment å klargjøre forståelsen av det loven nå omtaler som krav om «felles planlegging».

### *2.2.3 Andre lovbestemmelser som knytter rettsvirkninger til hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse på reguleringsplannivå*

I forarbeidene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e, uttales det at hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse på reguleringsplannivå vil «innbefatte de rettsvirkninger som gjelder for regulering til byfornyelse.»<sup>34</sup> Gjennom denne uttalelsen gir departementet uttrykk for å videreføre 1985-lovens modell, hvor fastsettelse av hensynssonen på reguleringsplannivå i *seg selv*, gir grunnlag for bruk av andre bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Etter 1985-loven hadde regulering til byfornyelse flere «rettsvirkninger» i den forstand at enkelte andre bestemmelser og hjemler i loven kun kom til anvendelse ved regulering til nettopp dette arealformålet. Blant annet åpnet regulering til byfornyelse for at kommunen kunne gi samtykke til å gi et annet rettssubjekt som skulle «stå for fornyelsen», ekspropriasjonsrett med hjemmel i dagjeldende § 35 nr. 6. Vedtak om å gi et annet rettssubjekt ekspropriasjonsrett etter § 35 nr. 6, utløste på nærmere angitte vilkår en rett for grunneier til å kreve straksinnløsning etter lovens § 42. Bestemmelsen i 1985-loven § 35 nr. 6 ble ikke videreført ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov.

I det følgende vil vi peke på andre bestemmelser i någjeldende plan- og bygningslov som tilsynelatende knytter rettsvirkninger til at det er fastsatt hensynssone om felles planlegging, omforming og fornyelse. Bestemmelser som etter ordlyden knytter slike rettsvirkninger til elementer som i dag inngår i hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e, er § 13-1 om midlertidig forbud og §§ 15-1 og 15-2 om innløsning.

---

<sup>34</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 220.

Plan- og bygningsloven § 13-1 om midlertidig forbud, inneholder i fjerde ledd en særlig bestemmelse som er koblet til hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav e. Bestemmelsen lyder som følger:

Gjelder den påtenkte planen areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer, jf. §§ 11-8 bokstav e og 12-6, kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å forby rettslige disposisjoner som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av en påtenkt plan for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer. Bestemmelsen er etter forarbeidene ment å videreføre 1985-loven § 33 tredje ledd, som knyttet hjemmelen til arealer regulert til fornyelsesområdet etter § 25 nr. 8.<sup>35</sup> Det var også Planlovutvalgets forslag at hjemmelen skulle knyttes til arealer avsatt til arealformålene omforming og fornyelse i reguleringsplaner.<sup>36</sup>

Etter ordlyden i § 13-1 fjerde ledd fremstår kommunens kompetanse som uklar. Ordlyden «areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer», harmoniserer etter vårt syn bedre med Planlovutvalgets forslag enn med den vedtatte ordlyden i § 11-8 tredje ledd bokstav e. Ordlyden i § 13-1 fjerde ledd gir isolert sett et inntrykk av at hjemmelen knytter seg til «areal for omforming og fornyelse», hvor det er fastsatt hensynssone for «særlige samarbeids- eller eierformer». Sistnevnte formulering ligger tett opp til Planlovutvalgets forslag til ny hensynssone. Vi legger til grunn at intensjonen ikke er at hjemmelen er betinget av at det er fastsatt hensynssone om «særlige samarbeids- eller eierformer» *til hensynssone* om omforming og fornyelse, men at hjemmelen trolig er ment å knytte seg til samtlige hensynssoner som kan fastsettes med hjemmel i § 11-8 tredje ledd bokstav e.

Bestemmelsen i § 13-1 fjerde ledd illustrerer at reglene i 1985-loven som i sin tid knyttet særskilte rettsvirkninger til areaformålet fornyelsesområde, ikke ble særlig godt tilpasset de nye bestemmelsene om hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse i § 11-8 tredje ledd bokstav e ved vedtakelsen av gjeldende lov. Reglene om innløsning i §§ 15-1 og 15-2 forsterker dette inntrykket.

---

<sup>35</sup> Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 239.

<sup>36</sup> Se Planlovutvalgets forslag til ny § 19-2 tredje ledd i NOU 2003:14 s. 343.



Både § 15-1 om grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel og § 15-2 om grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan, viser til areal angitt som «fornyelsesområder». Vi stiller spørsmål ved om ordlyden i disse bestemmelsene kan forstås som en henvisning til hensynssone for «fornyelse», som er en av tre hensynssoner som kan fastsettes etter § 11-8 tredje ledd bokstav e. Vi anser det som mer sannsynlig at henvisningen til «fornyelsesområde» er et resultat av manglende tilpasning av reglene om innløsning ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov. Her ligger det imidlertid, som vi kommer tilbake til, et potensiale for regelutvikling.

## **2.3 Reguleringsbestemmelser om fordeling av planskapt netto verdiøkning etter jordskiftelovens regler**

Krav om bruk av jordskifterettene for å fordele planskapt netto verdiøkning etter reglene i jskl. §§ 3-30 til 3-32 kan i dag fastsettes gjennom planbestemmelser til reguleringsplaner. Jordskifteretten kan etter dagens lovgivning ikke behandle et krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning uten at kommunen som planmyndighet har gitt planbestemmelse om at slik fordeling skal skje innenfor hele eller deler av planområdet.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 slår fast at det kan gis bestemmelser om:

krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30.

Bestemmelsen er en videreføring av 1985-loven § 26 første ledd femte punktum. Hjemmelen til å fastsette planbestemmelser om fordeling av planskapt verdi ble tilføyd i 1985-loven ved en lovendring i 2006,<sup>37</sup> sammen med nye virkemidler for fordeling av planskapt verdi i dagjeldende jordskiftelov fra 1979. Disse reglene bygget på forslagene til flertallet i det såkalte Movik-utvalget som ble nedsatt i 2002 for å utrede forslag til nye lovregler om bruk av jordskifte i byer og tettsteder.<sup>38</sup> Movik-utvalget ble nedsatt av Landbruksdepartementet etter oppfordring fra Planlovutvalget som på dette tidspunktet utredet forslag til ny plan- og bygningslov. Behov for nye jordskiftevirkemidler i byer og tettsteder («urbant jordskifte») ble allerede lansert av det tidligere omtalte «Fortettingsprosjektet» som leverte sin rapport i 2001 (se punkt 2.2.1 over). Med hensyn til kompleksitet og omfang, fant imidlertid Planlovutvalget det mest hensiktsmessig at det ble nedsatt en egen arbeidsgruppe for å utrede forslag til nye jordskiftevirkemidler i byer og tettsteder.

---

<sup>37</sup> LOV-2006-05-12-15.

<sup>38</sup> Se Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, «Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – «urbant jordskifte»», («Movik-rapporten»), 14. april 2003.

Lovhistorikken gir grunnlag for mange diskusjoner om intensjonen bak bestemmelsen i pbl. § 12- 7 nr. 13 og bestemmelsens rekkevidde.<sup>39</sup> Det lar vi ligge her. Det sentrale poenget med denne bestemmelsen, slik den ligger i plan- og bygningsloven i dag, er at kommunen i en reguleringsplan må ha gitt en planbestemmelse om fordeling, og eksplisitt definert et område som fordelingen skal skje innenfor, for at slik fordeling kan kreves gjennomført av jordskifteretten. Denne koblingen mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven bryter på mange måter med den løsningen plan- og bygningsloven ellers legger opp til. De øvrige gjennomføringsvirkemidlene i loven som ekspropriasjon, utbyggingsavtaler og refusjon, er nært knyttet til vedtak truffet av forvaltningen. Ut fra en systembetragtning får vi, når det kommer til reglene om fordeling av planskapt netto verdiøkning, en ganske unik kobling mellom forvaltningsvirksomhet og domstolvirksomhet.

Kommunen kan kun kreve jordskifte etter en slik bestemmelse der de selv er grunneier. Jordskifteretten kan heller ikke, som de kan i rettsendrende saker etter jordskiftelovens ordinære virkemidler i §§ 3-4 –3-10, på eget initiativ endre det geografiske området om den mener det er formålstjenlig, jf. § 6-9 fjerde ledd. Det vil si å ta med gjenværende deler av de eiendommene som jordskiftet omfatter.

En planbestemmelse om fordeling av planskapt verdier er rettslig bindende på linje med andre bestemmelser i opplistingen i pbl. § 12-7 nr. 1-14. Utbygging kan ikke skje uten at det er gjennomført sak for jordskifteretten etter reglene i jskl. §§ 3-30 til 3-32, og det må foreligge en jordskifteavgjørelse. Uten en slik avgjørelse vil utbygging kreve planendring eller dispensasjon fra bestemmelsen. Dette reiser en rekke ulike spørsmål og utfordringer, som nok også skaper stor usikkerhet rundt bruken og virkningene av disse bestemmelsene. Hvordan skal f.eks. kravet om fordeling av planskapt netto verdiøkning forstås der partene gjennom avtale blir enige seg imellom om fordeling og gjennomføring av planen? Spørsmålet som da reiser seg, er om en planbestemmelse kan vise til at avtale mellom partene om fordeling av planskapt verdier og plangjennomføring setter et krav om en jordskiftesak til side? Vi går ikke nærmere inn på denne diskusjonen, men det er grunnlag for å anta at slike spørsmål skaper usikkerhet.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 er etter dagens system en nødvendig kobling mellom jordskifteloven og plan- og bygningsloven. En slik planbestemmelse skal sikre gjennomføring av en

---

<sup>39</sup> Se eksempelvis, Geir Stenseth, «De nye reglene om «urbant jordskifte». En presentasjon og vurdering». *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2007 s. 293-319, Fredrik Holth, «Jordskifte i byer og tettsteder, Fordeling av planskapt verdier i Norge og Tyskland», *Kart og plan* 3-2015 s. 207-220. Se også Catrine Liss Hoddevik, «Intensjonen med å fordele planskapt verdier», *Eiendom og Jus*, vol 1. 2021, s. 329 – 365.

reguleringsplan på tvers av eiendomsgrenser, rettigheter og eiere. Den må begrunnes på lik linje med andre planbestemmelser etter loven. Vi vil tro at det er en krevende øvelse for planmyndigheten å gå inn i de privatrettslige forholdene innenfor et planområde, og vurdere behovet for fordeling av planskapt netto verdiøkning. Fram til 2022 var det kun et mindre antall reguleringsplaner hvor det var satt som vilkår at de planskapte verdiene skulle fordeles av jordskifteretten med hjemmel i jskl. §§ 3-30 til 3-32.<sup>40</sup>

Der kommunen har vedtatt en reguleringsplan med bestemmelse om krav om fordeling av netto planskapt verdiøkning, ligger i prinsippet saken hos eierne og rettighetshavere innenfor planområdet. Inntil noen av disse krever sak, ligger utbyggingsområdet i bero.<sup>41</sup> Lovteknisk «dukker tematikken opp igjen» i jskl. § 3-30 til § 3-32. Jordskifteloven § 3-30 slår fast:

Jordskifteretten kan fordele planskapt netto verdiauke mellom eigedommar som er omfatta av ein reguleringsplan. Fordelinga kan gjerast dersom planmyndigheita med heimel i plan- og byggningsloven § 12-7 nr. 13 i reguleringsplanen har gitt føresegn om at planskapt verdiauke skal fordelast. Planmyndigheita må i reguleringsplanen ha fastsett den geografiske avgrensinga av området for fordeling.

Mens plan- og byggningsloven § 12-7 nr. 13 kobler seg på jordskifteloven, kobler jordskifteloven § 3-30 seg på plan- og byggningsloven. Bestemmelsene tjener som rene «kryssreferanser» for å sikre jordskifteretten kompetanse til å behandle en sak etter jordskifteloven § 3-31 og § 3-32. Materielt sett står dermed jordskifteloven igjen med to bestemmelser som skal løse de kompliserte spørsmålene fordeling av netto planskapt verdiøkning reiser.

Jordskifteloven § 3-31 styrer hvordan jordskifteretten skal verdsette arealene omfattet av kravet, mens jskl. § 3-32 angir hvordan jordskifteretten skal fordele de planskapte verdiene. Jordskifteretten skal verdsette alle eiendommene ut fra de egenskapene de har til utbyggingsformål uavhengig av hva som framgår av reguleringsplanen. Verdiøkningen skal fordeles slik at hver eier får igjen den delen som følger av dette. Fordelingen skjer i form av naturalia, ikke pengeoppgjør. Eiendomsgrensene i området endres, og de nye enhetene legges ut som fysiske tomter til partene.

Bestemmelsene i jskl. §§ 3-31 og 3-32 fremstår som korte og enkle. Det gjelder bare frem til bestemmelsene skal anvendes. I møtet med et faktum viser de få sakene som har vært behandlet i

---

<sup>40</sup> Hoddevik og Holsen (2025).

<sup>41</sup> I praksis har flesteparten av kommunene gitt planbestemmelser som gir eiere og rettighetshavere et valg mellom å komme til en minnelig avtale og kreve sak for jordskifteretten, jf. Hoddevik og Holsen (2025).

jordskifteretten at det raskt oppstår en rekke utfordringer og uklarheter med håndhevingen av disse bestemmelsene.<sup>42</sup> Det er frem til nå bare to saker om fordeling av planskapt verdier som er blitt behandlet av jordskifterettene: Opstadmoen for Østfold jordskifterett og Kilden Syd for Vestfold jordskifterett.<sup>43</sup>

At det siden reglene ble innført i 2006 kun er krevd sak for jordskifterettene om fordeling av planskapt verdier i to tilfeller, gir i seg selv en indikasjon på at reglene ikke har fått fotfeste verken i kommunal planlegging eller i jordskiftepraksis.

## 2.4 Ordinære rettsendende jordskiftevirkemidler som «plangjennomføringsvirkemidler»

### 2.4.1 Innledning

Utredningen har, i tillegg til å vurdere endringer i plan- og bygningsloven, som formål å vurdere endringer i jordskiftelovens ordinære rettsendende virkemidler. Et kjennetegn ved de alminnelige domstolene er at de tar stilling til hvordan rettsforholdene er. Eksempelvis hvem som er eier av en eiendom. Dette gjør også jordskifterettene. Det som derimot kjennetegner jordskifterettene som særdomstol er at de også kan *endre* på rettsforholdene. Virkemidlene for å endre i rettsforhold (rettsendende saker) finner vi i jordskifteloven kap. 3, §§ 3-4 til 3-12.

Jordskiftelovens ordinære virkemidler må ikke forveksles med reglene om fordeling av planskapt verdier som vi har omtalt ovenfor, og som er koblet til plan- og bygningsloven ved at bruken av reglene må forankres i en planbestemmelse. I dette punktet ser vi nærmere på virkemidlene som allerede ligger i jskl. §§ 3-4 til 3-12, og peker på muligheter og begrensninger når det kommer til bruk i områder omfattet av en reguleringsplan for utbygging. Jordskifteloven åpner også for at jordskifteretten kan holde såkalt «tiltaksjordskifte». Tiltaksjordskifte er en betegnelse på bruk av virkemidlene i jordskifteloven kap. 3., i kombinasjon med jskl. § 5-1 (ekspropriasjonsskjønn). Jordskiftelovens regler om tiltaksjordskifte behandler vi særskilt i kapittel 8.

Innledningsvis i punkt 1 har vi pekt på at virkemidler for gjennomføring av arealplaner må gi mulighet for sikring av; 1) rettigheter, 2) (med-)finansiering av felles infrastruktur og 3) organisering av utbyggingen. Vårt fokus i denne utredningen er først og fremst rettet mot hvordan bruken av virkemidlene i jordskifteloven kan bidra til å sikre ovennevnte i fornyelsesområder. Dette inkluderer

---

<sup>42</sup> Mange av de svakhetene ved lovgivningen som har vist seg i rettspraksis ble det advart mot av mindretallet, lagdommer Mats Stensrud, i arbeidsgruppen som ble nedsatt av Landbruks- og matdepartementet 18. januar 2002 (Movik-utvalget).

<sup>43</sup> 17-191930REN-JSAR (Opstadmoen) og JTON-2015-28 (Kilen Syd).

fortetting og transformasjon. Vi skal med andre ord se på hvilke muligheter som ligger i jordskifteloven i dag, og som tjener som et supplement eller alternativ til plan- og bygningslovens virkemidler.

Jordskifterettene har mange års erfaring med gjennomføring av jordskiftesaker i urbane områder, men kanskje i mindre grad erfaring med saker knyttet til transformasjonsområder. Formell lovhjemmel til å behandle jordskifte i urbane områder fikk jordskifterettene ved en lovendring i 2006. Denne lovendringen var en formalisering av Høyesteretts kjennelse i Rt-2000-1119 (Skrautvål). Også før denne avgjørelsen ble det gjennomført jordskifte i urbane områder. Etter jordskifteloven (1979) § 3 bokstav b kunne imidlertid ikke et krav jordskifte for eiendommer i tettbygde strøk fremmes for behandling i jordskifteretten, før bygningsrådet hadde fått anledning til å si sin mening.

Et prinsipielt skille, når det kommer til jordskiftelovens virkemidler, er skillet mellom bestemmelser som gir hjemmel for å foreta fysisk omforming av eiendomsstrukturen (heretter også kalt «fysiske virkemidler») og bestemmelser som gir hjemmel for å organisere bruken av eiendommer (heretter også kalt «organisatoriske virkemidler»).

Hvilken betydning reglene i jordskifteloven kan få for gjennomføring av en reguleringsplan, vil i stor grad være avhengig av hva slags faktum en står overfor. Som et generelt utgangspunkt kan en likevel si at reglene om *fysisk omforming* av eiendomsstrukturen trolig er enklere å anvende i områder som ikke er bygget ut, enn i fornyelsesområder hvor kompliserte spørsmål knyttet til eksisterende infrastruktur og bebyggelse ofte vil begrense bruken av disse virkemidlene. De organisatoriske virkemidlene i jordskifteloven bør imidlertid i større grad enn det dagens bruk tilsier, være mer aktuelle også i transformasjonsområder. Et forhold som i denne sammenheng er viktig å merke seg er at kunnskapen om jordskiftevirkemidlene synes å være mangelfull både hos kommunene og utbyggere. Dette ble bekreftet i innspillsmøtene (se punkt 3 nedenfor). Også nyere masteroppgaver som tar for seg temaet, har avdekket manglende kunnskap om jordskiftelovens virkemidler blant kommuner og utbyggere.<sup>44</sup>

Før vi presenterer jordskiftelovens virkemidler, vil vi først peke på noen bestemmelser som var inntatt i tidligere jordskiftelovgivning, og som illustrerer at jordskifteverket historisk har hatt andre

---

<sup>44</sup> Se for eksempel Moen, «Arealbytte etter jordskifteloven §3-4 for tilpasning av eiendomsgrenser», Masteroppgave Institutt for eiendom og juss, NMBU (2023) og Tawazooch og Mahmood, «Jordskiftevirkemidler som løsning på eiendomsrettslige utfordringer i fortetting og transformasjonsområder», Masteroppgave Institutt for eiendom og juss, NMBU (2024).

muligheter både til å initiere og delta i forvaltningsprosesser og i salgsprosesser mellom private, enn det jordskifterettene har etter gjeldende lovgivning.

Før 2005 åpnet jordskifteloven av 1979 § 41 første ledd andre punktum for at jordskifteretten kunne medvirke i planlegging og fremme utkast til plan etter bestemmelser i plan- og bygningsloven av 1985, §§ 30 og 28-2 tredje ledd. I jordskifteloven § 41 tredje ledd var det inntatt en egen bestemmelse om utjevning av utbyggingsverdier. Det kunne gjøres gjennom skifteplanen (i dag: jordskifteløsningen), ved overføring av utbyggingsretter eller i penger. Bestemmelsen i § 41 ble opphevet i etterkant av Løken-utvalgets utredning.<sup>45</sup> Begrunnelsen var å unngå en sammenblanding mellom dømmende og utøvende myndighet.

Hovedregelen ved jordskifte er at det er de samme eierne og eiendommene før og etter jordskifte, men at eiendommene og rettighetene har en annen utforming. Jordskifteloven 1979 hadde tidligere i § 32 en hjemmel for jordskifterettene til å ordne forholdet mellom eier og leier, og til å få i stand leieavtaler og avtaler om kjøp og salg. Bestemmelsen var etter forarbeidene tenkt anvendt ved leiejord i landbruket, men lovens ordlyd var generell. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i jordskifteloven 2013. Begrunnelsen var blant annet at det å få i stand avtaler og kjøp og salg ikke ble ansett for å være en oppgave for jordskifterettene. Selv om hjemmelen er fjernet er det eksempler hvor partene selv avtaler kjøp og salg i forbindelse med sak for jordskifteretten. Det kan skje i forkant eller underveis i en sak.<sup>46</sup>

Opphevelsen av ovennevnte bestemmelser viser at nyere jordskiftelovgivning bygger på mer bevisste overveielser med hensyn til hvilke oppgaver som bør ligge til en domstol. Samtidig begrenser dette jordskifterettens koordinerende rolle i utviklingsprosjekter, sammenlignet med jordskiftemyndighetenes rolle i mange andre land (hvor jordskifte ikke er organisert som en domstol).

#### *2.4.2 Oversikt over virkemidlene i jordskifteloven kap. 3*

Jordskifteloven kap. 3 skiller ikke mellom ulike arealformål, når det kommer til opplistingen av virkemidler. Som vi har sett ovenfor kan virkemidlene i jordskifteloven kapittel 3 grupperes inn i «fysiske» og «organisatoriske» virkemidler. De fysiske virkemidlene omfatter §§ 3-4 til 3-7, samt §§

---

<sup>45</sup> Se NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner*.

<sup>46</sup> Det finnes flere eksempler på det. I JTYN-2019-127424 (salg av en ideell andel i en sameieteid) og i JSKI-2015-18 (et investeringsselskap med kjøpekontrakt med to grunneiere og avtale med Statens vegvesen om makeskifte for å få areal til en næringstomt).

3-11 og 3-12, mens de organisatoriske omfatter §§ 3-8 til 3-10. Opplistingen er generell, og den gir jordskifteretten følgende virkemidler:

Jordskiftelovens selvstendige virkemidler	
<b>Fysiske virkemidler</b>	
1	Ny utforming av eiendom og alltidsvarende bruksretter, «arealbytte» (jf. § 3-4)
2	Opprettelse av realsameie (jf. § 3-5)
3	Oppløsning av sameie og sambruk mellom eiendommer (jf. § 3-6)
4	Deling av eiendom (jf. § 3-7)
<b>Organisatoriske virkemidler</b>	
5	Regler om sambruk (bruksordning) (jf. § 3-8)
6	Pålegg om felles tiltak og pålegg om felles investeringer (jf. § 3-9)
7	Etablering av lag og fastsetting av vedtekter. Driftsselskap (jf. § 3-10)

*Figur 3: Oversikt over selvstendige rettsendrende virkemidler i jordskifteloven kap. 3.*

Virkemidlene i jskl. §§ 3-11 og 3-12 (heretter kalt «betingende virkemidler») kan bare brukes dersom jordskifteretten bruker noen av virkemidlene i §§ 3-4 til 3-10, og dersom bruksretten, eventuelt den negative servitutten, er til hinder for en tjenlig jordskifteløsning, jf. jordskifteloven § 3-1 første ledd.

Jordskiftelovens virkemidler i §§ 3-4 til 3-10 må ses i sammenheng med de materielle vilkårene for jordskifte i §§ 3-2, 3-3, 3-17 og 3-18. De materielle vilkårene er absolutte prosessforutsetninger for gjennomføring av et jordskifte. Vilårene er kumulative, og innebærer at minst en eiendom eller bruksrett må være vanskelig å «bruke på tenleg måte etter tida og tilhøva» (§ 3-2), at bruk av virkemidlene i jordskifteloven §§ 3-4 til 3-10 må skape mer tjenlige eiendomsforhold i jordskifteområdet (§ 3-3) og at jordskiftet ikke fører til at noen av partene i jordskifte lider et tap (§ 3-18). I tillegg kan ikke jordskifteløsningen være i strid med bindende offentlige bestemmelser om arealbruk, herunder arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven (§ 3-17).

Det er viktig å merke seg at vurderingen av om de materielle vilkårene er oppfylt, kan reise krevende spørsmål i regulerte områder. I regulerte områder er det vanligvis flere arealformål innenfor samme planområde og arealverdiene er gjennomgående betydelig høyere og mer nyansert enn i landbruksområder (arealer avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel). Det er ofte begrensninger i hvordan arealene kan utnyttes eller utbygges. Dette må det tas hensyn til ved verdsettingen. Det må for eksempel vurderes hvilke virkninger arealbytte (§ 3-4) eller delinger (§3-7)

har på tomteverdien. Den påvirkes igjen gjerne av formålsgrenser i reguleringsplanen, byggegrenser, utnyttelsesgrad, frisiktsoner og beliggenhet i forhold til infrastruktur (veg, vann og avløp).

Ulike arealformål med store verdiforskjeller kan i noen tilfeller også være til hinder for å gjennomføre et arealbytte, jf. jskl. § 3-18 (vernet mot tap). Jordskifteretten kan etter § 3-17 heller ikke bruke virkemidler som skaper en jordskifteløsning som er i strid med arealformålet i rettslig bindende arealplaner. Jordskifteretten vil alltid gjøre en foreløpig vurdering av om de materielle vilkårene er oppfylt når det skal tas stilling til kravet om jordskifte. Dette vil alltid være en løpende vurdering, og jordskifteretten skal påse at vilkårene er oppfylt når saken avsluttes med en jordskifteavgjørelse, jf. jskl. § 6-23 fjerde ledd bokstav a.

I det følgende vil vi peke på muligheter og begrensninger når det kommer til bruk av henholdsvis de fysiske og de organisatoriske virkemidlene i regulerte områder.

#### *2.4.3 Jordskiftelovens fysiske virkemidler – muligheter og begrensninger som virkemiddel i regulerte områder*

##### **Jordskifteloven § 3-4 (arealbyttebestemmelsen)**

Arealbytte er et virkemiddel som i dag blir benyttet i regulerte områder. Den mest vanlige bruken av bestemmelsen er tilfeller hvor arealformålsgrenser ikke samsvarer med eiendomsgrenser. I slike tilfeller kan det gjennomføres arealbytte slik at det blir samsvar. Arealbyttebestemmelsen er fleksibel, jf. jskl. § 3-20 første ledd. Bestemmelsen slår fast at «Jordskifteløysinga kan gå ut på å byte grunn mot grunn, bruksrett mot bruksrett, grunn mot bruksrett og bruksrett mot grunn.»

Arealbytte kan gjennomføres mot en grunneiernes vilje, og er da en form for ekspropriasjon mot naturalerstatning. I stedet for pengeerstatning, som ved ekspropriasjon, må rekvirenten kunne tilby et areal med «tilsvarende» verdi som arealet som kreves, jf. jskl. § 3-18. Av nyere rettspraksis kan vi nevne HR-2023-1053-A som gjaldt utvidelse av en atkomstveg til et bolighus inn på naboeiendommen mot å avgi grunn fra egen eiendom ved et arealbytte etter jskl. § 3-4. I forbindelse med revisjon av jordskifteloven 1. juli 2006 ble det innført et nytt virkemiddel i jordskifteloven (1979) § 2 første ledd bokstav i. Etter denne endringen kunne jordskifteretten forme ut eiendommer og rettigheter på grunnlag av utjenlige eiendomsforhold som følge av godkjent reguleringsplan etter plan- og bygningsloven i områder som gjaldt eksisterende område for bygg og anlegg eller nytt område for bygg og anlegg. I jordskifteloven (2013) ble bestemmelsen videreført i jskl. § 3-4.



Jordskifteloven § 3-4 andre ledd andre punktum om bytte av bygninger ble endret noe ved vedtakelsen av gjeldende jordskiftelov i 2013. Ordlyden i hjemmelen til å bytte bygninger ble gjort generell. Samtidig vises det i forarbeidene til at bestemmelsen er ment å være en videreføring av jordskifteloven 1979 § 48. Der gikk det fram av lovens ordlyd at med bygninger menes «t.d. utløer» (dvs. mindre lagerbygg i utmark, brukt i landbruket til å oppbevare f.eks. høy eller redskaper).

Om endringen i lovens ordlyd var ment å innebære en utvidelse av handlingsrommet til å bytte grunn med bygninger, er ikke nærmere omtalt i forarbeidene.<sup>47</sup> Det er lite publisert rettspraksis til denne bestemmelsen. Vi legger til grunn at bestemmelsen i all hovedsak er ment å videreføre § 48 i jordskifteloven fra 1979, og hjemmelen til å bytte grunn med bygg begrenser seg til enkle bygg i utmarksområder.

Reguleringsplaner for transformasjon innebærer ofte at eksisterende bygningsmasse må rives, eller helt eller delvis bygges om. En barriere for transformasjon kan være at en eller flere av grunneierne innenfor et planområde ikke ønsker å gjennomføre planen, eller at grunneierne har ulike tidsperspektiver for gjennomføring. Dersom gjennomføringen av en reguleringsplan er avhengig av at utbygger skaffer seg eiendomsrett til areal med eksisterende nærings- eller boligbebyggelse, må arealbehovet sikres uten at man rører ved grunn med påstående bygninger. Hvis dette ikke er mulig, kan ikke arealbehovet løses ved å kreve arealbytte etter jordskifteloven. Dette illustrerer en begrensning i arealbytte som virkemidler for å sikre seg arealer i transformasjonsområder, og viser at arealbytte er et mer begrenset virkemiddel enn ekspropriasjon.

Der rekvirentens arealbehov ikke består av bebygd eiendom, kan arealbytte i noen tilfeller være et egnet virkemiddel for gjennomføring av reguleringsplaner, så lenge vernet mot tap er ivaretatt, jf. jskl. § 3-18. Det finnes en rekke eksempler på dette i rettspraksis fra jordskifterettene.<sup>48</sup> Nedenfor i punkt 2.4.5 vil vi gjennom utvalgte saker, som har blitt behandlet i jordskifterettene, illustrere bruken av arealbytte som virkemiddel for plangjennomføring.

### **Jordskifteloven § 3-5 (etablering av realsameie mellom eiendommer)**

Jordskifteretten kan etter jskl. § 3-5 kun etablere realsameier, ikke personlig sameie. Dette følger av lovens ordlyd «mellom eignedomar». Et realsameie er i motsetning til et personlig sameie, et sameie mellom eiendommer, og ikke personer. Dersom en av eiendommene skifter hjemmelshaver, vil

---

<sup>47</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 424.

<sup>48</sup> Se f.eks. Nord, E. og Sky, P.K. (2022). «Fysisk omskaping av eiendom eller bruksrett i urbane områder», *Eiendom og juss Vol. 2 Urbane områder*, s. 23-45. s. 24 flg.

fortsatt sameieandelen ligge til den respektive eiendommen. Sameieandelen kan dermed ikke omsettes fritt, i motsetning til andeler i personlige sameier.

Vilkåret for å kunne opprette realsameie er at det bøter på de utjenlige eiendomsforholdene, og gir en mer tjenlig bruk av eiendommen enn ved å gi regler om sambruk mellom eiendommer etter jskl. § 3-8. Det går fram av forarbeidene at bestemmelsen blant annet skal fange opp etableringen av «moderne realsameier»,<sup>49</sup> noe som ofte er aktuelt i urbane områder. Forarbeidene viser at bestemmelsen blant annet er tenkt brukt i tilfeller hvor det er behov for å etablere realsameier for felles infrastruktur, som veger, parkeringsplasser, vann- og kloakkledninger, el- og it-ledninger, lekeplasser og andre fellesområder jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 14.<sup>50</sup>

Det finnes illustrerende rettspraksis fra jordskifterettene, blant annet for vei, lekeplass og bryggeanlegg,<sup>51</sup> hvor jordskifteloven har blitt benyttet som eneste virkemiddel for å løse den utjenlige situasjonen eller i kombinasjon med andre virkemidler. Vi vurderer virkemidlet til å være godt egnet for bruk i urbane områder slik rettspraksis også viser. I slike saker løses også de matrikulære forholdene, ved at realsameie registreres i matrikkelen, jf. jskl. §§ 3-35 og 6-30.

### **Jordskifteloven § 3-6 (oppløsning av sameie og sambruk mellom eiendommer)**

Jordskifteloven § 3-6 er, sammen med § 3-4, et av de opprinnelige virkemidlene i jordskiftelovgivningen. Begrepet «sambruk» trenger en forklaring. Med sambruk menes at mer enn én eiendom har rett til å utnytte det samme arealet. I proposisjonen gis det eksempler på hva som menes med sambruk.<sup>52</sup> Hvis vi tenker oss en situasjon som er relevant for et urbant område, så er det sambruk når to eller flere eiendommer har rett til å bruke veg som ligger på en annen fast eiendom. I Rt-2002-238 slo Høyesterett fast at jordskifteloven ikke gir jordskifteretten kompetanse til å oppløse et sameie som bare gjelder en bygning (carport).

Rettspraksis viser at jordskifteloven § 3-6 ikke har blitt benyttet i særlig grad i urbane områder.<sup>53</sup> Vi antar derimot at bestemmelsen kan være aktuell for å løse opp i ulike sambrukssituasjoner i områder som skal transformeres.

---

<sup>49</sup> Jf. pbl. § 12-7 nr. 14.

<sup>50</sup> Prop. 101 L (2021–2013) s. 132 og s. 22.

<sup>51</sup> se Nord og Sky (2022) s. 32-33.

<sup>52</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 136.

<sup>53</sup> Se også Nord og Sky (2022) s. 34–36.

### **Jordskifteloven § 3-7 (deling av eiendom)**

Bestemmelsen i jskl. § 3-7 gir hjemmel til å dele og å forme ut en eiendom med tilhørende bruksretter etter et bestemt forholdstall. Den mest vanlige bruken av bestemmelsen er ved deling av personlig sameie. Tidligere ble den også benyttet ved fordeling tilleggsjord. Deling etter jskl. § 3-7 forutsetter som oftest delingstillatelse fra plan- og bygningsmyndighetene, jf. § 3-17.

Et unntak fra krav om at tillatelse må foreligge følger av plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd bokstav a, som slår fast at tillatelse ikke er nødvendig for tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m når tiltaket skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan. I proposisjonen er det forutsatt at tillatelse ikke er nødvendig hvor «omforming er i samsvar med den arealbruk som er vist i planen, og i de tilfellene tomtedeling er vist, ikke i strid med denne».<sup>54</sup> Her ser vi et eksempel på at bruken av et virkemiddel i jordskifteloven henger på hvor detaljert reguleringsplanen er.

Saker etter jskl. § 3-7 forutsetter at det blir gjennomført en oppmålingsforretning med tilhørende hjemmelsovergang. Slike oppmålingsforretninger holdes av jordskifteretten, jf. § 3-35 andre ledd. Bestemmelsen om deling av eiendom er etter vårt syn egnet for bruk i regulerte områder.

### **Kort om jordskiftelovens betingende virkemidler i §§ 3-11 og 3-12**

Etter jskl. § 3-11 kan jordskifteretten endre («omskipe») en tidsavgrenset bruksrett eller en alltidvarende bruksrett som ikke hører til fast eiendom, dersom bruksrettene er til hinder for en tjenlig jordskifteløsning. Hvis ikke endring fører fram kan jordskifteretten avløse bruksretten. Dette virkemidlet er aktuelt i urbane områder hvor det er behov for å få fjernet bruksretter som hindrer en utvikling eller transformasjon av et areal.

Jordskifteloven § 3-12 gir jordskifteretten hjemmel til å avløse alltidvarende bruksrett som hører til fast eiendom og negative servitutter, dersom disse er til hinder for en tjenlig jordskifteløsning. Hjemmelen for å avløse negative servitutter er ny i jordskifteloven 2013 og ble vedtatt for at virkemidlene i jordskifteloven skulle bli bedre egnet til å løse utjenlige forhold i urbane områder.<sup>55</sup>

En gjennomgang av rettspraksis fra jordskifterettene viser at hjemmelen til å avløse negative servitutter etter jskl. § 3-12 har blitt benyttet i svært liten grad. Det er verdt å merke seg at jordskifteretten også kan etablere negative servitutter med hjemmel i § 3-4.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 134. Se også Nord og Sky (2022) s. 36 flg. hvor det er vist til et eksempel.

<sup>55</sup> Se Prop. 101 L (2012–2013) s. 119.

<sup>56</sup> Dette ble blant annet gjort i JDRA-2019-27835 for en del av bebyggelsen på et tun.

## **Jordskiftelovens verdsettelsesbestemmelser ved bruk av fysiske virkemidler**

Jordskiftelovens verdsettelsesbestemmelser er inntatt i §§ 3-14 og § 3-15. Bestemmelsene må ses i sammenheng med vilkåret om at ingen i jordskifte skal lide et tap, noe som innebærer at arealer og rettigheter som inngår i jordskifte må verdsettes. Verdsettingen etter § 3-14 og § 3-15 kan være komplisert i regulerte områder.

Jordskifteloven § 3-14 handler om *hva* jordskifteretten skal verdsette og § 3-15 om *hvordan* jordskifteretten skal verdsette. Etter § 3-15 skal jordskifteretten verdsette «ut fra påreknelig bruk». Det medfører at jordskifteretten må finne fram til en form for bruksverdi. Det må tas utgangspunkt i den faktiske bruken, men det må i tillegg gjøres en vurdering av om det er påregnelig at bruken endres. For tomter vil verdien ut fra påregnelig bruk være den samme som salgsverdien for tomta. Det er viktig å merke seg at det ikke er et krav i loven at gevinsten (nytten) ved et jordskifte skal fordeles mellom partene. Det er tilstrekkelig at ingen lider tap, jf. § 3-18. Det er derimot ønskelig at nytten fordeles, og dette vurderer vi som viktig i saker hvor det er store verdier.

Gjennomførte kartlegginger av verdsettingspraksis fra jordskifterettene i saker etter jskl. §§ 3-4 og 3-7, viser at partene i stor grad har vært enige om jordskifteløsningen og verdsettingen før sak ble krevd, og at verdsettingen dermed ikke har blitt satt på spissen.<sup>57</sup>

I litteraturen er det pekt på utfordringer ved verdsetting i urbane områder der det er uenigheter blant partene om arealverdiene.<sup>58</sup> Dette ser vi også tydelig i de sakkyndiges utredninger i Kilen Syd-saken om fordeling av planskapt verdier, jf. § 3-31. I denne saken var det et meget stort sprik i de sakkyndiges vurderinger.<sup>59</sup>

### *2.4.4 Jordskiftelovens organisatoriske virkemidler – muligheter og begrensninger som virkemiddel i regulerte områder*

#### **Jordskifteloven § 3-8 (bruksordning)**

Reglene i jskl. § 3-8 om etablering av bruksordning er et organisatorisk virkemiddel. Det vil si at det ikke gjøres fysiske endringer av eiendommen, men kun gis regler for utnyttelse av areal og rettigheter mellom eiendommer. Bestemmelsen blir mye brukt i urbane områder. Dette virkemidlet

---

<sup>57</sup> Se Wæhre og Vatne (2024) og Nord og Sky (2022) s. 25 flg. For et eksempel verdsetting i et utbyggingsområde i Gol sentrum, hvor det også ble brukt sakkyndige, se JGOL-2017-49958. Her ble 10 boligtomter delt i samsvar med reguleringsplan.

<sup>58</sup> Se, Skarsbø, Anniken og Kvalevåg, Annbjørg, «Praktisk gjennomføring av jordskiftesak i urbane utviklingsområder», *Eiendom og juss Vol. 2*, s. 133-134.

<sup>59</sup> Se JTON-2015-28 for detaljer

blir i dag hovedsakelig brukt for å gi regler for bruk og vedlikehold av private veger og andre infrastrukturtiltak, for eksempel vann- og avløpsanlegg.

Bruksordningsbestemmelsen er svært fleksibel, men må ses i sammenheng med formålsbestemmelsen og virkeområdet til jordskifteloven, jf. jskl. §§ 1-1 og 1-2. Loven setter også begrensninger for bruken.

Jordskifteretten kan som den klare hovedregel bare gi eller endre regler for områder hvor det er etablert en sambruk mellom eiendommer. Jordskifteretten kan ordne forholdet mellom eier og bruksrettshavere og mellom bruksrettshavere. Jordskifteretten kan blant annet avgrense et område for utøvelse av en bruksrett (for eksempel parkering), og gi regler for bruksmåte.<sup>60</sup>

Jordskifteretten kan imidlertid også etablere sambruk og gi regler for bruken, der det ikke er sambruk fra før, dersom det foreligger «særlege grunner».<sup>61</sup> Vilkåret om særlige grunner er ment å være en unntaksregel. Departementet (LMD) skriver i forarbeidene at dette innebærer at det bør være mer enn «alminnelige grunner» til å tvinge eneeide eiendommer inn i et bruksfellesskap med andre.<sup>62</sup> Det er ikke helt åpenbart hvor terskelen er plassert med dette. Ifølge forarbeidene er det i praksis lagt til grunn at «særlige grunner» kan være at eiendomsforholdene eller rettstilstanden er slik at det hindrer andre i en tjenlig utnyttelse, eller tvinger alle til urasjonell og ikke optimal drift.<sup>63</sup>

Hvordan dette skal forstås når det kommer til gjennomføring av en reguleringsplan er ikke helt klart. En skulle gjerne sett at dette hadde vært grundigere behandlet i forarbeidene. Hvor langt en kan gå i å gi regler om bruken, som et ledd i gjennomføring av en reguleringsplan, hvor det ikke er etablert sambruk, fremstår som uklart.

Videre kan jordskifteretten ordne forholdet mellom eier og bruksrettshavere og mellom bruksrettshavere. Jordskifteretten kan blant annet avgrense et område for utøvelse av en bruksrett (for eksempel parkering), og gi regler for bruksmåte.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> se Holsen og Sky (2022) s. 48-52 for eksempler.

<sup>61</sup> Dette er f.eks. gjort i sak 0200-2013-0034 Nydalsveien, Akershus og Oslo jordskifterett.

<sup>62</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 140-141.

<sup>63</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 140.

<sup>64</sup> Se Holsen og Sky (2022) s. 48-52 for eksempler.

### **Jordskifteloven § 3-9 (pålegg om felles tiltak og felles investeringer)**

Bestemmelsen gir hjemmel for pålegg om felles tiltak og felles investeringer i forbindelse med bruk av eiendom og bruksretter. Bestemmelsen er generell, men også denne må ses i lys av jskl. §§ 1-1 og 1-2. I forarbeidene til bestemmelsen sies det:

Pålegg om tiltak eller pålegg om felles investering kan for eksempel gjelde felles infrastruktur. Tiltak eller felles investering kan mellom anna gjelde veg, vassforsyning, kloakk, teleliner, kraftforsyning, gjerde og forbygging mot naturskade. Den generelle formuleringa i lovforslaget § 3-9 første ledd er såleis meint å føre vidare dei meir spesifikke føresegnene i gjeldande jordskiftelov §§ 41 andre ledd om sams tiltak i samband med planar etter plan- og bygningslova, 43 første ledd om vegar, 44 om opne og lukka grøfter og kanalar, vassleidningar og kloakkleidningar, 52 om gjerdehald og 54 om forbyggingsarbeid eller andre tryggingstiltak mot naturskade, slik som veg, vassleidningar og så vidare.<sup>65</sup>

Vi ser her at forarbeidene viser til den relevansen bestemmelsen forutsettes å ha når det kommer til planer etter plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen i jskl. § 3-27 om at jordskifteretten kan ta hensyn til partenes økonomiske evne ved pålegg om felles investeringer etter § 3-9, vil nok i noen tilfeller utgjøre en begrensning i bruken av bestemmelsen i urbane områder. Samtidig gir bestemmelsen en mulighet for å legge til rette for at en part kan kjøpe seg inn i tiltaket ved en senere anledning eller når eiendommen skifter eier. Lovteksten likestiller de vurderingene som skal gjøres etter § 3-27, men det går fram av forarbeidene at hensynet til den framtidige utnyttelsen av eiendommen skal veie tyngst.<sup>66</sup>

Her ser en også hvordan bestemmelsen skiller seg fra plan- og bygningslovens regler om refusjon, hvor «pålegget» begrenses til den verdiøkning en eiendom tilføres gjennom det refusjonsberettigede tiltaket.

Bestemmelsen i jskl. § 3-9 er i praksis mest brukt ved bygging og vedlikehold av veg. Jordskifterettene har omfattende erfaring med bruk av bestemmelsen i kombinasjon med innhenting av anbud.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Prop. 101 (2012–2013) s. 428.

<sup>66</sup> Se Prop. 101 L (2012–2013) s. 436.

<sup>67</sup> For urbane områder, se for eksempel JBER-2011-37 (veg), JLST-2017-114894 (veg) og JGOL-2018-5516 (bru, vann og avløp).

Et særlig spørsmål, som Kilen Syd-saken aktualiserer, er om jskl. § 3-9 gir hjemmel for rivning av bygningsmasse. I denne saken påla jordskifteretten at et eksisterende bygg og del av et annet skulle rives, under henvisning til at erstatning for bygget og kostnader til rivning ble vurdert som et «sams tiltak». Saken ble behandlet etter jordskifteloven 1979, men utfra begrunnelsen fremstår det som jordskifteretten la til grunn at pålegg om rivning kunne hjemles i någjeldende regler om felles tiltak i § 3-9. Etter vår vurdering gir ikke jordskifteloven hjemmel for å pålegge rivning av bygninger.<sup>68</sup>

### **Jordskifteloven § 3-10 (etablering av lag og vedtekter og tilrettelegging for etablering av driftsselskap)**

Jordskifteretten kan med hjemmel i jskl. § 3-10 etablere lag for drift og vedlikehold av eiendom eller bruksrett. Dette kalles eierlag. Jordskifteretten kan også endre vedtektene i et eksisterende lag. I forarbeidene til jordskifteloven sies det:

Etter første ledd første punktum kan jordskifteretten skipe lag for drift eller vedlikehold når flere skal bruke ein eiegdom eller har bruksrett til han. Jordskifteretten kan etter lovforslaget § 3-19 gjere dette når det er nødvendig ut frå avgrensinga av saka etter lovforslaget § 6-9.<sup>69</sup>

I forbindelse med gjennomføring av en reguleringsplan vil det trolig være særlig aktuelt å vurdere etablering av lag for veier som skal forbli privat eid, og fellesområder som skal driftes og skjøttes.

I bestemmelsens tredje og fjerde ledd er det regler for hvordan partene selv kan etablere et driftsselskap. Driftsselskap er tenkt i situasjoner hvor det er knyttet risiko til fellestiltaket eller investeringen. Etablering av eierlag kan ikke medføre at det skapes risiko knyttet til fellestiltaket. I forarbeidene sies det om dette:

... at tiltak som kan innebære stor risiko, berre kan gjennomførast av eit driftsselskap. I slike høve vel parten sjølv om han vil vere med i selskapet. Det laget som jordskifteretten har skipa etter reglane første ledd, tek avgjerd om gjennomføring ved fleirtalsvedtak. Jordskifteretten kan ikkje bestemme skiping av driftsselskap, og laget har heller ikkje plikt til å skipe driftsselskap. Blir driftsselskap skipa har kvar av deltakarane rett til å vere med i driftsselskapet så langt det svarar til høvetalet.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> I samme retning se, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler», 11. mars 2021, s. 55.

<sup>69</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 428.

<sup>70</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 428 til s. 429.

Deltakelse i driftsselskap er frivillig og eksterne kan delta uten å ha vært part i saken for jordskifteretten. Organiseringen bygger på selskapslovgivningen. Grensen mellom eierlag og driftsselskap er behandlet i Domstoladministrasjonen veileder for bruksordninger for veg fra 2019.<sup>71</sup>

Jordskifterettene har erfaring med å tilrettelegge for driftsselskap i forbindelse med etablering av vannkraftanlegg.<sup>72</sup> Vi vurderer jskl. § 3-10, i kombinasjon med § 3-8, som godt egnet for bruk i urbane områder, kanskje særlig for private veier og fellesområder.

#### *2.4.5 Virkemidlene i jordskifteloven kapittel 3 illustrert med noen eksempelsaker*

I boken Eiendom og juss Vol. 2 blir bruken av dagens jordskiftelov i urbane områder dokumentert i flere kapitler.<sup>73</sup> Bruken varierer med hensyn på de ulike virkemidlene i jskl. § 3-4 til § 3-10. Vi kan konkludere med økt bruk av jordskiftelovens rettsendrede virkemidler i urbane områder.

I fortsettelsen vil vi vise til noen saker som illustrerer bruken av rettsendrende virkemidler i jordskifteloven for plangjennomføring. Dette bidrar til å illustrere muligheter i dagens regler, og utgjør et bakteppe for våre forslag til justeringer.

Vi vil først vise saker som illustrerer bruk av arealbytte i regulerte områder. Dette er saker som omfatter «fysisk» omskaping av eiendommer. Deretter vil vi vise eksempler på organisatorisk omskaping. I mange rettsendrende saker for jordskifteretten kombineres imidlertid «fysiske» og «organisatoriske» virkemidler i en og samme sak.

#### **Saker som illustrerer arealbytte alene eller i kombinasjon med andre virkemidler i regulerte områder**

##### Eksempelsak 1 – Tynset

Den første saken er fra sentrum av Tynset og gjaldt utbygging av et område med terrasseleiligheter.<sup>74</sup> Det utjenlige som ble påpekt av partene, var at utbygging i tråd med reguleringsplanen forutsatte at eieren av gnr. 43/42 måtte bygge på et areal tilhørende eieren av gnr. 43/72. Det var med andre ord ikke samsvar mellom eiendomsgrenser og formåls grensene i

---

<sup>71</sup> Domstoladministrasjonen (2019). Veileder for bruksordninger for veg. Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe 21. august 2019.

<sup>72</sup> Se Hauge, K. B., *Fallrettar og ekspropriasjonserstatning*, 2016, s. 277.

<sup>73</sup> Se, *Eiendom og juss Vol. 2*, Universitetsforlaget 2022.

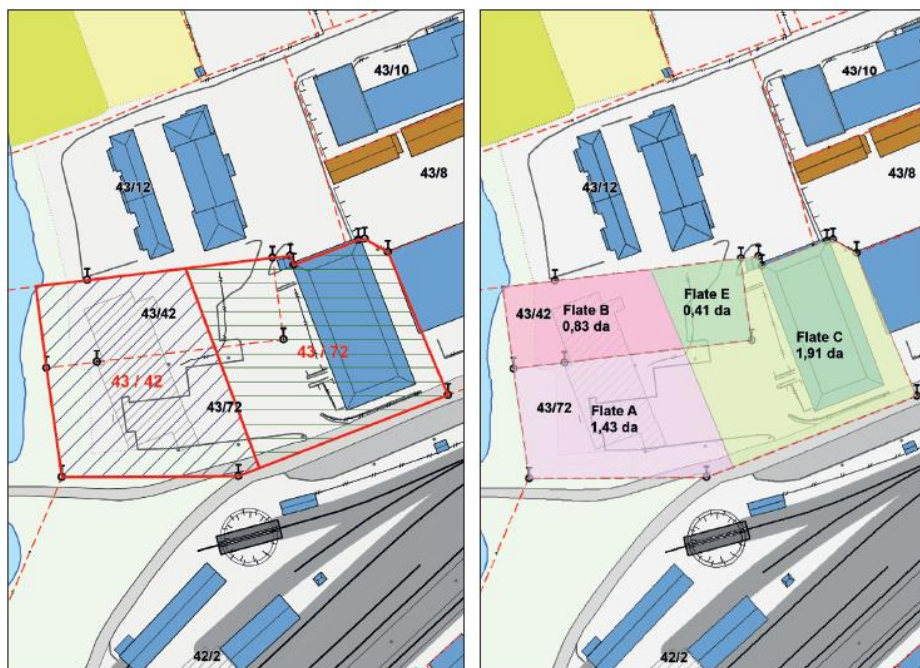
<sup>74</sup> JTYN-2020-15565.



reguleringsplanen. Som figur 4 nedenfor viser, er størrelsen på arealene som går i bytte, ulike. Dette er ikke uvanlig, og henger som oftest sammen med verdsettingen av arealene. Noen areal er mer verdt enn andre. I dette konkrete tilfellet ble den ene eieren kompensert gjennom avtalte tiltak som opparbeiding av parkeringsplasser med carport.

Verdsettingen som partene hadde gjennomført ble lagt til grunn av jordskifteretten, jf. jskl. § 3-14. Det ble gjennomført et arealbytte etter § 3-4 og regler for bruk av felles atkomst etter § 3-8. Her ser vi et eksempel på bruk av «fysiske» virkemidler for omskaping og «organisatoriske» virkemidler i en og samme sak.

Avslutningsvis i saken ble nye grenser merket og oppmålt, tinglyst og sendt til matrikkelføring, jf. jskl. § 6-29 til § 6-31. I urbane områder, og med profesjonelle parter, viser det seg ofte at de har verdsatt arealene selv på forhånd. Dette var tilfelle også i denne saken. Jordskifteretten skal alltid gjøre sin egen vurdering, og vurderingen vil inngå som en sentral del av begrunnelsen for jordskifteavgjørelsen.



**Figur 4:** Kartet til venstre viser situasjon etter jordskifte med heltrukne røde linjer, situasjonen før jordskifte med stiplede røde linjer. Kartet til høyre viser at gnr. 43/42 hadde flate B og E før jordskifte, og gnr. 43/72 hadde flate A og C. Kilde: Nord-Østerdal jordskifterett, sak: JTYN-2020-15565.

## Eksempelsak 2 – Løren

Den andre saken er fra Løren i Oslo kommune og ble behandlet av Akershus og Oslo jordskifterett i 2007.<sup>75</sup> Dette var en sak etter jordskifteloven (1979) og omfattet eiendomsdannelse ved bytransformasjon. Saken hadde det vanlige forløpet med rettsfastsetting før det deretter ble gjennomført rettsendring. Saken bestod av mange registerenheter, men med samme eier med unntak av umatrikulert veggrunn. Det ble gjennomført midlertidige delingsforretninger og fradelinger, som medførte mye matrikulært arbeid. Kravet i saken illustrerer en del av de problemene som dukker opp i urbane eiendomsutviklingsprosjekter. Det var blant annet:

- rettigheter og servitutter som hvilte på de enkelte eiendommene og som det ikke var ønskelig å overføre til de øvrige eiendommene
- tilpasse de nye eiendommene til reguleringsplanen
- etablering av garasjeanlegg som ble tildelt eget gårds- og bruksnummer som underjordisk volum før seksjonering
- fordeling av vedlikehold og kostnader for etablering av felles tiltak for et fellesområde

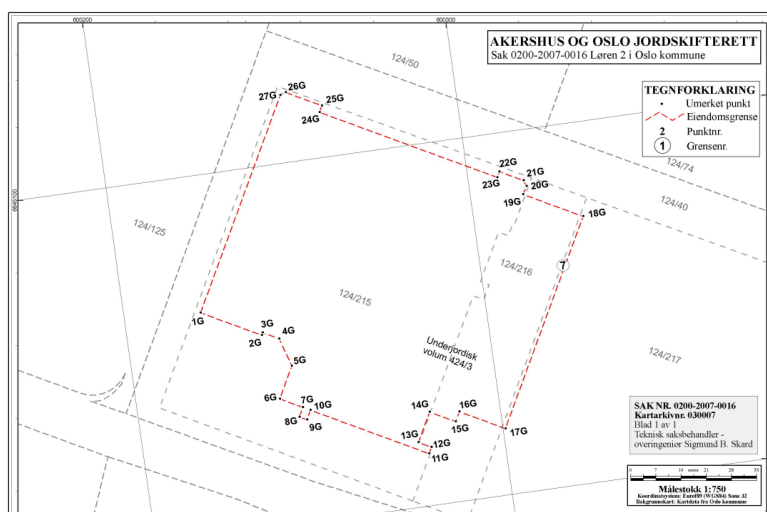
Det spesielle i denne saken var alle eiendommene var eiet av samme eiendomsselskap. Arealbytte og omforming av grunn mellom matrikkelenheter som ligger på en eiers hånd, avviker fra den normale bruken av jskl. § 3-4, der det vanlige er at grunnen verdsettes og overføres mellom matrikkelenheter tilhørende ulike eiere. Hjemmelen for å gjennomføre slike jordskifter er ikke drøftet i forarbeidene.

Det ble derimot gjort en presisering i forarbeidene til jskl. § 3-7. Der blir det lagt til grunn at en eier ikke kan reise sak for jordskifteretten mot seg selv for å dele en eiendom.<sup>76</sup> Det kan tale for jordskifteretten ikke har hjemmel til å behandle saker med en eier etter 2013-loven.

---

<sup>75</sup> Sak nr. 0200-2007-0006 Løren, Gnr. 124 og 126 i Oslo kommune og sak nr. 0200-2007-0016 Løren 2. Saken er grundig dokumentert i Ramsjord (2014).

<sup>76</sup> Prop. 101 L (2012-2013) s. 425.



**Figur 5:** Kartet viser gnr. 424/3 som er betegnet som et «underjordisk volum» som er anleggseiendom på ca. 6500 m<sup>2</sup>. Anleggseiendommen inngår også i bruksordningen etter dagens jskl. § 3-8. Kilde: Akershus og Oslo jordskifterett, sak 0200-2007-0016.

### Eksempelsak 3 – Ødegård/Dvergsnes

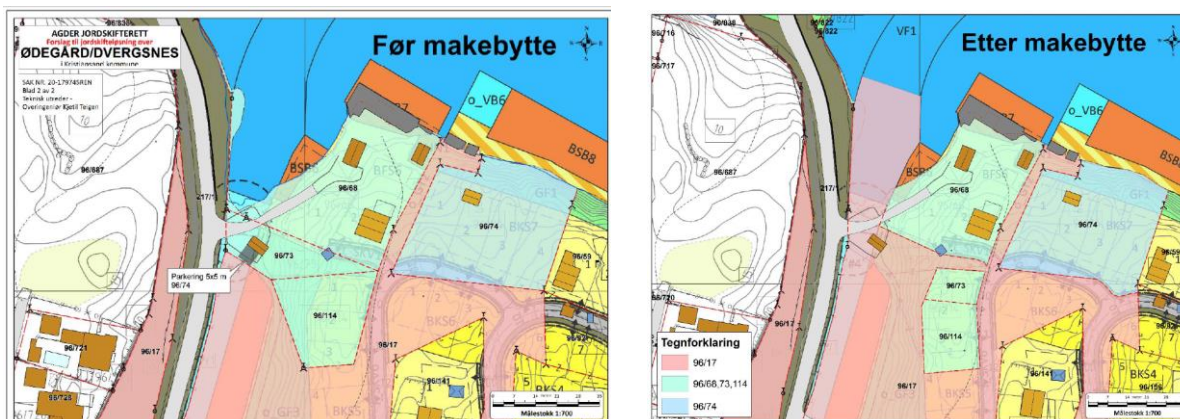
Den tredje saken er behandlet av Marnar jordskifterett og er over Ødegård/Dvergsnes.<sup>77</sup>

Utbyggingen omfatter litt over 200 boenheter og ca. 110 båtplasser, og det var i planen fastsatt rekkefølgekrav om bygging av en kanal for å få gjennomført prosjektet. Kanalen forutsetter mudring og søknad om dette ligger til behandling hos Statsforvalteren i Agder.<sup>78</sup> Det ble gjennomført et arealbytte etter jskl. § 3-4 hvor eier av de gnr. 96/68, 96/73 og 96/114 (fargelagt grønt i figur 6 nedenfor) har arealer som må omformes for å få til en utbygging. I tillegg ble det laget en bruksordning etter jf. § 3-8 andre ledd for å sikre rettigheter i utbyggingsperioden.

Saken er anket til Agder lagmannsrett og er ikke rettskraftig. Saken illustrerer en situasjon hvor det er en eiendom som ikke ønsker å delta i prosjektet, men hvor en omforming av eiendommen er nødvendig for å få gjennomført planen. Denne saken illustrerer også bruken av jordskifte for å oppfylle et rekkefølgekrav fastsatt i reguleringsplan.

<sup>77</sup> Marnar jordskifterett sak 20-179745REN-JKRI Ødegård/ Dvergsnes.

<sup>78</sup> <https://www.statsforvalteren.no/agder/horinger/2024/06/soknad-om-tiltak-i-sjo/>



**Figur 6:** Eier av de gnr. 96/68, 96/73 og 96/114 (fargelagt grønt) har arealer som må omformes for å få til en utbygging. Illustrasjonen er hentet fra sak 20-179745REN-JKRI Ødegård/ Dvergsnes ved Marnar jordskifterett (i dag Agder jordskifterett).

## Sak som illustrerer etablering av lag og legger til rette for stifting av driftsselskap i regulerte områder

### Eksempelsak 4 – Fåsetgrenda

Saken gjaldt opprettelse av grunneierlag for å legge til rette for gjennomføring av reguleringsplan blant annet til boligformål og omfatter bruken av jskl. §§ 3-8 og 3-10.<sup>79</sup> Det ble laget vedtekter for et eierlag som blant annet regulerte ansvar, formål og arbeidsområde for laget, andelsfordeling, regler for årsmøte og etablering av styre.

I tillegg ble det laget regler for planlegging av utbyggingen hvor det blant annet sies: «For detaljplanlegging/reguleringsplanlegging, utbygging og drift av anlegg og utbyggingsområder som innebærer risiko, har andelseier i laget rett til å kreve at det blir opprettet et driftsselskap for å ivareta oppgaven.». Dette prinsippet finner vi i jskl. § 3-10 tredje ledd.

1. *Driftsselskap:*  
Andelseier har rett til å delta etter sin andel i henhold til § 4. Etter at det er fattet beslutning etter pkt 1 skal styret skriftlig gi alle andelseiere tilbud om deltakelse og gi minst 3 ukers frist for å svare. Dersom andelseier ikke ønsker å benytte hele eller deler av denne retten innen fristen skal den del av andelen som ikke er benyttet fordeles på de andre andelseierne etter deres relative andel.
2. *Ekstern utbygger:*  
Dersom ingen av andelshaverne ønsker å delta i et driftsselskap for utbygging og drift, kan medeiermøtet vedta å inngå avtale med ekstern utbygger. Leder skal legge fram forslag til avtale med ekstern utbygger. Denne avtalen fastsetter rammene for utbyggingen, herunder bestemmelser om vederlag for utnyttelsesretten.

**Figur 7:** Utdrag av vedtektene i sak JTYN-2017-198611 for etablering av driftsselskap og forholdet til ekstern utbygger.

<sup>79</sup> JTYN-2017-198611.

#### 2.4.6 Oppsummerende betraktninger om virkemidlene i jordskifteloven kap. 3

Som sakene ovenfor illustrerer, kan virkemidlene i jordskifteloven brukes for å løse utjenlige forhold også i regulerte områder. At virkemidlene alene og samlet kan tjene som gjennomføringsvirkemidler, er derfor ikke tvilsomt. En utfordring er likevel at det ikke ligger en «systemtanke» bak virkemidlene som gjennomføringsvirkemiddel for arealplaner etter plan- og bygningsloven. I praksis ser vi også at en bruker de bestemmelsene en anser som hensiktsmessig for å løse konkrete problemer/tvister.

Det ligger to sentrale elementer i bruken av virkemidler etter kap. 3 i jordskifteloven. For det første må det kreves sak av en eier eller rettighetshaver, jskl. § 1-5. Denne definerer «problemet» som skal løses. For det andre er det jordskifteretten som bestemmer «løsningen/virkemiddelet». Det kan nok fremstå som ganske vågalt for en eier å kreve sak med utgangspunkt i et problem, men oppleve at jordskifteretten løser flere enn ønsket. Jordskifteretten er derimot bundet av jskl. § 3-2 andre ledd, hvor retten ikke kan gjøre andre endringer enn det som er nødvendig for å bøte på de utjenlige eiendomsforholdene som partene har tatt opp, jf. også § 3-16.

Inngangsvilkåret for bruk av virkemidlene i jordskifteloven kap. 3, jf. jskl. § 3-2 «uteneleg», vil imidlertid i seg selv ofte passe godt på en situasjon hvor en reguleringsplan ikke lar seg gjennomføre grunnet privatrettslige hindringer. I dette ligger både jordskiftelovens styrke og svakhet. Den tar med styrke fatt på mange ulike privatrettslige utfordringer knyttet til gjennomføring av en reguleringsplan. I møtet med offentligrettslige utfordringer forblir, naturlig nok, loven svak, jf. prinsippet i jskl. § 3-17 hvor det framgår at jordskifteløsningen ikke må være i strid med bindende offentlig rettslige bestemmelser om arealbruk. Etter § 3-17 andre ledd må nødvendige offentlige tillatelser foreligge før jordskifteretten tar avgjørelse om den endelige jordskifteløsningen. Hvis jordskifteløsningen vil kreve dispensasjon fra reguleringsplanen eller endring må dette søkes om, og saken kan først avsluttes når tillatelsen foreligger.

Hvis jordskifteløsningen forutsetter offentlig tillatelse kan partene søke om dette, eventuelt at jordskifteretten søker på vegne av partene. Dette skjer ganske ofte og jordskifteretten kan ikke avslutte saken før endelig tillatelse er gitt. Jordskifterettene kritiseres ofte for lang sakshandlingstid i slike tilfeller.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Se notat til styret i Domstoladministrasjonen,

<https://www.domstol.no/contentassets/143d920347e644f5bceceb260d80e493/da-sty20-sak-70-saksbehandlingstid-i-jordskifterettene.pdf>

Jordskiftelovens virkemidler i kapittel 3, slik de ligger i dag, er alene lite egnet til å sikre gjennomføring av store utbyggingsprosjekter hvor det forutsettes fornyelse av et større planområde som en samlet prosess. Bestemmelsene vil likevel, alene eller samlet, kunne løse enkelte problemstillinger som er nødvendig for gjennomføringen av en plan.

## **3 Sammenfatning av innspillsmøtene**

### **3.1 Innledning**

Som nevnt i punkt 1.3 var formålet med innspillsmøtene å få et innblikk i:

1. Erfaringer med bruk av hensynssone for felles planlegging mv. i arealplaner.
2. Bruk av planbestemmelser om fordeling av planskapt nettoverdiøkning.
3. Bruk av jordskiftelovens ordinære virkemidler i regulerte områder.

Får å belyse bruk av hensynssonen om felles planlegging ble tre storby-kommuner invitert til å gi innspill. Det ble avholdt ett innspillsmøte med Oslo kommune og ett innspillsmøte hvor Bergen kommune og Trondheim kommune deltok. For å belyse erfaringer med reguleringsbestemmelser med krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning bidro Tønsberg kommune, Ås kommune og Sarpsborg kommune med innspill. Sistnevnte kommuner bidro også med innspill om bruk av hensynssone for felles planlegging, og koblingen mot plan- og bygningslovens egne gjennomføringsvirkemidler. Det ble videre gjennomført ett innspillsmøte med fem utvalgte jordskiftedommere og jordskiftelagdommere. Formålet var å få belyst jordskifterettens erfaringer med fordeling av planskapt verdier og bruk av jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler i regulerte områder.

### **3.2 Kommunenes erfaringer med bruk av hensynssone for felles planlegging**

To av storby-kommunene som deltok hadde erfaring med bruk av hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e i arealdelen til kommuneplanen. Mens en av kommunene hadde brukt alternativet «felles planlegging», hadde den andre kommunen brukt alternativet «omforming». Også kommunene som særlig ble invitert til å gi innspill om bruk av reguleringsbestemmelser med krav om fordeling av planskapt verdier hadde erfaring med bruk av hensynssonen på kommuneplan-nivå. Inntrykket fra innspillsmøtene er at hensynssonen stort sett blir brukt i transformasjonsområder, men at det er noe varierende syn med hensyn til om kommunene mener alternativet «felles planlegging» eller «omforming» i § 11- 8 tredje ledd bokstav e, passer best.

Fra en av kommunene ble det pekt på at hensynssone om felles planlegging, i motsetning til hensynssone for omforming og fornyelse, i seg selv ikke sier noen hvilke arealdisponeringshensyn som begrunner behovet for felles planlegging, og at denne hensynssonen dermed også kan brukes i områder som ikke skal transformeres eller fornyes.

Vårt inntrykk er at hensynssone om felles planlegging mv. i første rekke tas inn for å synliggjøre at en reguleringsplan må dekke et større område som omfatter flere eiendommer, men at kommunene åpner for at slike soner kan ivaretas på flere måter, herunder gjennom en kommunal områderegulering eller et privat initiert reguleringsplanforslag som dekker sonens geografiske utstrekning. En av kommunene pekte på at hensynssonen i ett område kun var inntatt i kommuneplanens arealdel med det formål å vise hvor kommunen hadde en pågående og parallell prosess med å utarbeide en områderegulering som ville avklare arealbruken for området nærmere.

I f.eks. Oslo kommune åpner planbestemmelsene til kommuneplanens arealdel for at hensynssonen om felles planlegging også kan ivaretas gjennom veiledende plan som dekker behovet for felles planlegging (VPOR). Det ble vist til at det i planbestemmelsene til Oslo kommunes gjeldende arealplan, er inntatt følgende unntak fra kravet om felles planlegging:

Kommunen kan gjøre unntak fra krav om felles planlegging i hensynssone H-810 for større områder som nylig har vedtatt planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokument som dekker behovet for felles planlegging [VPOR].

Fra Oslo kommune ble det pekt på at kommunen har begrenset kapasitet til å igangsette områdeplanprosesser og at slike prosesser er svært tidkrevende. Det ble gitt uttrykk for at unntaket for større områder hvor det nylig er vedtatt planprogram eller VPOR, hadde som intensjon å sikre raskere prosesser.

Det ble fra en av kommunene pekt på at lovgivers intensjon med sonen virker å være at det er de *private* som skal løse kravet om felles planlegging, men at det ikke alltid fungerer i praksis. For store soner og ulike ønsker og tidsperspektiver for utvikling blant eierne, ble pekt på som forklaringer. Det ble fra noen av kommunene gitt uttrykk for at planmyndigheten ikke har kapasitet eller kompetanse til å undersøke de privatrettslige forholdene i forbindelse med fastsettelse av soner for felles planlegging i kommuneplanens arealdel, og at eierforholdene dessuten er dynamiske og kan endre seg i tiden etter at en plan er vedtatt.

Fra en av storby-kommunene ble det pekt på at kommuneplanens arealdel er et prematurt plannivå for å fastsette planbestemmelser med krav om felles planlegging. En annen kommune pekte på at



det ikke er reglene om hensynssonen om felles planlegging i seg selv som er utfordringen, men snarere kompleksiteten i de faktiske forholdene når det kommer til arealplanlegging i transformasjonsområder.

Ingen av kommunene hadde erfaringer med å gi planbestemmelser til sonen om bruk av «særskilte gjennomføringsvirkemidler».

Hovedinntrykket fra innspillsmøtene er at det sentrale formålet med kommunenes bruk av hensynssonen er å vise områder hvor det ut fra planfaglige vurderinger er behov for å se arealbruken i et større område i sammenheng. Hvordan behovet for felles planlegging ivaretas, om det ivaretas av kommunen selv gjennom f.eks. områderegulering, gjennom en veiledende plan for området eller gjennom et privat initiert planforslag, fremstår å være av noe mindre betydning.

### **3.3 Kommunenes erfaringer med planbestemmelser om fordeling av planskapt netto verdiøkning**

Både Tønsberg kommune, Ås kommune og Sarpsborg kommune har erfaring med å fastsette planbestemmelser i reguleringsplaner om fordeling av planskapt verdier etter pbl. § 12-7 nr. 13. Felles for samtlige kommuner er imidlertid at erfaringen med bruken av § 12-7 nr. 13 begrenser seg til bare én eller et fåtall reguleringsplaner. Tønsberg kommune og Sarpsborg kommune viste til reguleringsplanene som var grunnlaget for jordskifterettens behandling av henholdsvis Kilen Syd-saken i Tønsberg kommune og Opstadmoen i Sarpsborg kommune. Dette er som nevnt de to eneste sakene om fordeling av planskapt verdier som har blitt behandlet for jordskifteretten.

Vårt inntrykk er at kommunene som planmyndighet har en tanke om at bruk av virkemidlene i jskl. §§ 3-30 flg., har som intensjon å gi en mer rettferdig fordeling av verdier. Det ble fra en kommune pekt på at ordningen kanskje kan bidra til å gi mindre grunneiere insentiver til å gjennomføre en vedtatt reguleringsplan. Samtidig fremstår kommunene som usikre på hvordan virkemidlene vil virke i praksis. Det ble vist til problemstillinger som lovgivningen ikke løser, eksempelvis usikkerhet knyttet verdsetting og behandling av kommunens egne arealer innenfor planområdet. Inntrykket fra innspillsmøtene er at kommunene er mer opptatt av hvordan reglene om fordeling av planskapt verdier fungerer, i kraft av å være *grunneier*, enn i kraft av å være planmyndighet.



### **3.4 Jordskiftedommernes erfaringer med reglene om fordeling av planskapt verdier og bruk av ordinære jordskiftevirkemidler i regulerte områder**

#### *3.4.1 Fordeling av planskapt netto verdiøkning*

De fleste av våre informanter fra jordskifterettene/lagmannsrettene var skeptiske til reglene om fordeling av planskapt verdier i jordskifteloven. Det ble vist til at det er for mange usikre og komplekse spørsmål som må løses i disse sakene, og at jordskifte trolig passer bedre for å håndtere mer avgrensede elementer og problemstillinger i regulerte områder. Det ble i den forbindelse vist til at heller ikke lignende ordninger i tidligere lovgivning (som strandplanlovens regler om fordeling av verdier i strandsonen), viste seg å være vellykket.

Det ble pekt på at Kilen Syd-saken har avdekket klare svakheter i reglene og vist at slike saker i praksis kan være svært kompliserte og tidkrevende. Koblingen mot plan, rekkefølgekrav og dispensasjon, samt det å fordele økonomiske gevinster, ble pekt på som krevende. Det ble videre pekt på at Kilen Syd-saken har avdekket et behov for mer forutsigbare regler om verdsettelse, uten at informantene hadde noen klare tanker om hvordan verdsettelsesreglene burde klargjøres.

Fra en av informantene ble det gitt uttrykk for at jordskifteretten klarte å oppnå flere gode løsninger i Kilen Syd-saken, men at jordskifteretten ikke hadde virkemidler til å «komme i mål». Skal ordningen bestå, ble det fra denne informanten, etterlyst en mulighet for å avslutte saken gjennom et skjønn hvor jordskifterettene kan utmåle pengeerstatning.

#### *3.4.2 Bruk av ordinære rettsendrende virkemidler i jordskifteloven*

Når det gjelder bruken av de rettsendrende virkemidlene i regulerte områder, hadde flere av informantene erfaring med bruk av blant annet jskl. §§ 3-4, 3-8 og 3-9. Det ble fra en av informantene særlig vist til en sak som gjaldt krav om arealbytte for å oppfylle et rekkefølgekrav fastsatt i plan. Selv om det i den aktuelle saken var mulig å gjennomføre et arealbytte, ettersom arealbehovet var ubebygde grunn og rekvirenten hadde byttearealer innenfor planområdet, ble det pekt på at mulighetene for arealbytte i regulerte områder i andre tilfeller kan være begrenset.

Det ble vist til at verdsettelsesreglene i jordskifteloven gir jordskifterettene stor grad av fleksibilitet, og at dette er viktig av hensyn til mangfoldet av sakstyper som behandles i jordskifteretten. Det ble samtidig gitt uttrykk for at jordskiftelovens regler om verdsettelse kan oppleves som lite forutsigbare for partene.

I innspillmøtet ble det også tatt opp om jordskifterettene burde få utvidet kompetanse til å beslutte ordinær ekspropriasjon, etter mønster fra veglova § 53. Det ble påpekt at bestemmelsen i veglova § 53 bryter med kompetansedelingen i ekspropriasjonssaker ellers, hvor skjønnsrettens oppgave begrenser seg til å utmåle erstatning for det inngrepet som forvaltningen har truffet ekspropriasjonsvedtak om. Det ble likevel gitt uttrykk for at det kan være grunnlag for å utrede nærmere om jordskifteretten kan få utvidet kompetanse til å beslutte ekspropriasjon for også andre private *infrastrukturtiltak* enn privat vei.

## 4 Bør reglene om fordeling av planskapt nettoverdiøkning oppheves?

Som vi har pekt på i punkt 2.3, har reglene om fordeling av planskapt verdier så langt blitt lite brukt i praksis. Med den erfaringen som foreligger er det neppe grunnlag for å omtale reglene i jskl. §§ 3-30 til 3-32 som tidseffektive gjennomføringsvirkemidler i områder for transformasjon og fortetting. Innspillmøtet som ble gjennomført med utvalgte jordskiftedommere og jordskiftelagdommere, som har praktisk erfaring med reglene, bekrefter dette inntrykket.

Reglene om fordeling av planskapt netto verdiøkning ble evaluert av en bredt sammensatt arbeidsgruppe i 2021, nedsatt av KDD.<sup>81</sup> Arbeidsgruppen ble ledet av professor Geir Stenseth. Rapporten peker på en rekke årsaker til at reglene ikke har blitt brukt, blant annet 1) manglende kompetanse i kommunene, 2) at lovreglene om urbant jordskifte er sparsomme, og at de gir få føringer, særlig om verdsettingen, 3) bekymring for at bruken av virkemiddelet vil forlenge prosessene og 4) at grunneierne får en for krevende rolle.<sup>82</sup>

Det som pekes på i rapporten, gir en viss gjenklang fra dissensen i Movik-utvalget. Reglene om fordeling av planskapt verdier bygger som nevnt på flertallets forslag i Movik-utvalgets rapport fra 2003.<sup>83</sup> Ett av arbeidsgruppens medlemmer, lagdommer Mats Stensrud, var grunnleggende uenig i flertallets forslag til nye regler om fordeling av planskapt verdier. Stensrud pekte på at nye

---

<sup>81</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler», 11. mars 2021.

<sup>82</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler», 11. mars 2021, s. 49 flg. Også andre forhold trekkes frem.

<sup>83</sup> Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, Forslag til jordskiftevirkeemidler i byer, tettsteder og hytteområder – «urbant jordskifte», april 2003.

virkemidler burde være praktiske, enkle, ikke være tidkrevende og koste lite for partene, og at flertallets forslag ikke oppfylte noen av disse kriteriene.<sup>84</sup>

Kilen syd-saken, som ble avgjort av Høyesterett i HR-2019-1152-A,<sup>85</sup> illustrerer godt utfordringer med plangjennomføring når formålsgrenser i vedtatt reguleringsplan ikke stemmer overens med eiendomsgrenser, som ofte kan være en problemstilling i transformasjonsområder. Den illustrerer også noen av de utfordringene som kan møte jordskifteretten ved verdsetting og gjennomføring av saker om fordeling av planskapt verdier. En utfordring i saken var blant annet at de sakkyndige verdsatte arealene svært ulikt. En verdsettingsproblemstilling som ikke ble berørt i denne saken, men som i mange tilfeller vil kunne være aktuell i transformasjonsområder, gjelder verdsetting av utbyggingsrettigheter som etter planen først skal realiseres langt fram i tid. Dette skiller seg fra jordskiftesaker generelt der endringene ofte realiseres umiddelbart etter at jordskiftet trer i kraft. Høyesteretts avgjørelse synliggjør også utfordringene som ligger i reglene når det kommer til hvordan jordskifteretten skal behandle eksisterende bygninger hvor planen forutsetter rivning for gjennomføring. I tillegg ligger også utfordringer knyttet til fordeling av felleskostnader mellom grunneierne som kan ha svært ulik interesse i gjennomføring av den aktuelle planen.

Alt i alt mangler det et gjennomgående system for bruk av jordskifte etter reglene i jskl. §§ 3-30 til 3-32. I arbeidsgruppens rapport fra 2021 diskuteres en rekke tydeliggjøringer og justeringer som kan bidra til at reglene blir mer forutsigbare. Etter vårt syn har reglene og systemet som helhet grunnleggende svakheter som vanskelig lar seg bøte på gjennom mindre lovendringer og presiseringer. Forslagene til arbeidsgruppen er foreløpig heller ikke fulgt opp.

Som virkemiddel for foretting og transformasjon, mener vi bestemmelsene er lite egnet for en videreutvikling, men snarere kan betegnes som «en fremmed fugl» både i et plan- og bygningsrettslig landskap og i et jordskifterettslig landskap. Noen av de problemstillingene i urban transformasjon som bestemmelsene var ment å håndtere, burde så langt vi ser, kunne løses gjennom bruk av jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler, (i jskl §§ 3-4 til 3-12), eventuelt ved tilpasninger av disse bestemmelsene. Vårt forslag er på denne bakgrunn at en fremfor å utrede muligheter for videreutvikling av bestemmelsene i §§ 3-30 – 3-32, heller bør vurdere om det er mer formålstjenlig å tilpasse de ordinære rettsendrende virkemidlene i jordskifteloven.

---

<sup>84</sup> Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet, Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – «urbant jordskifte», april 2003, s. 77.

<sup>85</sup> Saken gjaldt reglene i jordskifteloven (1979) § 2 bokstav h), § 28 fjerde ledd, men illustrerer likevel godt også hva som er utfordringene med jskl. §§ 3-30 til 3-32.

Vi vil likevel understreke at bestemmelsene om fordeling av planskapt verdier i liten grad er «testet» ut på utbyggingsprosjekter på ubebygde arealer (jomfruelig områder).<sup>86</sup> Vi tar dermed forbehold om at reglene kan fungere bedre i slike områder enn i transformasjons- og foretettingsområder. Samtidig er viktig å merke seg at reglene om fordeling av planskapt verdier, først og fremst ble vedtatt som et virkemiddel for å fremskynde ønsket arealutnyttelse, særlig i områder for transformasjon og fortetting. Som virkemiddel for fortetting og transformasjon, er det ingen grunn til å hevde at reglene har vært en suksess.

I forlengelsen av dette oppstår også spørsmålet om vi har, eller om det med grunnlag i andre bestemmelser i jordskifteloven, kan utvikles regler som dekker noe av det som er intensjonen bak reglene i jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis i utredningens punkt 7 og 8, hvor vi drøfter mulige justeringer i jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler og om reglene om «tiltaksjordskifte» kan utvikles som virkemiddel for å lette gjennomføring av arealplaner.

## **5 Grunnleggende prinsipper for våre forslag til endringer i plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging og gjennomføringsvirkemidler**

### **5.1 Skillet mellom offentligrettslig styring av arealbruk og styring av hvem som bruker arealene**

Plan- og bygningsloven utgjør et rettslig rammeverk for styring av arealbruk gjennom offentlig myndighetsutøvelse. Arealplaner vedtatt av kommunene er rettslig bindende, henholdsvis som kommuneplanens arealdel (forskriftsliknende) og reguleringsplaner (regnes som enkeltvedtak). Den klare hovedregel på plan- og bygningsrettens område er at arealplaner styrer *hvordan* arealene skal brukes, ikke *hvem* som skal bruke arealene. I den grad arealplanen skal styre *hvem* som skal bruke arealene må det rettslige utgangspunktet være at dette krever klar hjemmel. Innledningsvis kan det påpekes at mange unntak fra denne hovedregelen vil uthule loven som en arealbrukslov, og skape en rekke ulike rettslige problemstillinger.

Et eksempel på et element i dagens plan- og bygningslov som åpner for at det til en viss grad kan styres *hvem* som skal brukes arealene etter gjennomføring av en arealplan, er pbl. §§ 11-10 nr. 3 og

---

<sup>86</sup> Se Ot. prp. nr.78 (2004–2005) på s. 21.

12-7 nr. 14. Disse slår fast at det kan gis planbestemmelser om hvilke arealer som skal være til offentlig formål. I forarbeidene sies det at slike bestemmelser vil være bestemmende for om;<sup>87</sup>

bebyggelse og anlegg skal være av privat art eller eid av det offentlige. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Tidligere framgikk det av det valgte planformål «offentlige bygninger» at bygninger, anlegg og arealer skulle være offentlig eid.

Denne sontringen har en side mot reglene om innløsning, erstatning og ekspropriasjon i plan- og bygningsloven. Dette kan også forklare hvorfor en her har brutt med et hovedprinsipp i loven. Vi mener en generelt skal vokte seg vel for å åpne opp for at planmyndighetene får en vid adgang til å gi bestemmelser som direkte eller indirekte bestemmer hvem som skal bruke arealene innenfor et planområde, herunder eierformer.

## 5.2 Opprettholdelse av skillet mellom arealplanlegging og virkemidler for gjennomføring av reguleringsplaner

Ovenfor i punkt 2 har vi sett at pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e åpner for at det kan fastsettes planbestemmelser om bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler til hensynssonen. Etter vårt syn bør plandelen og gjennomføringsdelen av plan- og bygningsloven holdes adskilt, i tråd med systemet i tidligere plan- og bygningslovgivning. I dette ligger det at hele menyen av gjennomføringsvirkemidler bør være tilgjengelig, på de vilkår som loven selv angir, uten mulighet for kommunene til å fastsette planbestemmelser som peker på *bestemte* virkemidler.

Planbestemmelser om bruk av «særskilte gjennomføringsvirkemidler» kan etter dagens regler også fastsettes til hensynssone til kommuneplanens arealdel. Forarbeidene til plan- og bygningsloven er tydelige med hensyn til lovens intensjon når det sies at: «kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå, og ikke ta for seg detaljer».<sup>88</sup>

Utviklingen har likevel gått i retning av at lovgivningen legger til rette for økt detaljeringsgrad på kommuneplannivå gjennom planbestemmelser. Etter vårt syn bør handlingsrommet til å gi planbestemmelser i transformasjonsområder i større grad tilpasses at kunnskapsgrunnlaget om blant annet eiendomsforhold, økonomiske forhold og hensiktsmessige gjennomføringsvirkemidler, på dette plannivået som regel er mangelfullt. Tidsaspektet i planleggingen innebærer også en betydelig risiko for at forhold som nevnt over kan endre seg i tiden mellom vedtakelsen av kommuneplanens

---

<sup>87</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223.

<sup>88</sup> Se Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 211.

arealdel og gjennomføring av en eventuell senere vedtatt reguleringsplan. Kommuneplanens arealdel bør derfor etter vårt syn være fleksibel og i større grad åpne for, og legge til rette for, situasjonstilpassede gjennomføringsløsninger på reguleringsplannivå.

Disse tankene er på ingen måte nye. Vi oppfatter at «Fortettingsprosjektet» som leverte sin rapport i 2001, var av samme oppfatning.<sup>89</sup> I rapporten uttales det:

Kommuneplanens arealdel generelt og arealorienterte kommunedelplaner spesielt, må i større grad tilpasses kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for planene - også når det gjelder økonomi og gjennomføring. Mangler det kunnskap om økonomi og gjennomføring, må planen tilpasses denne usikkerheten og gi rom for økt fleksibilitet ... Eventuelle endringer når det gjelder kommuneplanens arealdel kan være å knytte reduserte muligheter for å utarbeide detaljerte kommuneplaner. Dersom det er behov for å knytte detaljer til arealbruk, bør reguleringsplan benyttes. En vil derved bidra til at kommunedelplanen kun trekker opp nødvendige rammer som sikrer tilstrekkelig handlefrihet i gjennomføringen.<sup>90</sup>

I tråd med ovennevnte betraktninger, bygger våre forslag på at gjennomføringsvirkemidler først tilgjengeliggjøres på reguleringsplannivå.

### **5.3 Videreutvikle eksisterende gjennomføringsvirkemidler fremfor å introdusere helt nye**

Våre forslag baserer seg i stor grad på et prinsipp om videreutvikling av den lovgivningen vi har, snarere enn å utvikle helt nye prinsipper og regler for hvordan planlegging og gjennomføring kan eller skal skje. Vi opplever koblingen mellom planlegging og gjennomføring i plan- og bygningsloven som fragmentert. Det mangler et system som gir mulighet for effektiv plangjennomføring, særlig når private aktører er tenkt å stå for gjennomføringen i områder hvor kommunen ser for seg en eller annen form for fornyelse. Dette er et inntrykk som også er bekreftet i innspillmøtene vi har gjennomført.

### **5.4 Plan- og bygningsrettssporet**

Kjernen i «plan- og bygningsrettssporet», som presenteres i kap. 6 nedenfor, kan oppsummeres som en intensjon om rendyrking av arealplaner som styring av arealbruk, av gjennomføringsdelen

---

<sup>89</sup> Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og LMD, Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, 2001.

<sup>90</sup> Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og LMD, Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, 2001, s. 75 og 76.

som virkemiddelapparat og jordskifteloven som supplement til plan- og bygningsloven. Dette kan også, som vi kommer tilbake til, ses i sammenheng med ulike faser i gjennomføring av utbyggingsprosjekter.

I dette ligger også en overordnet tanke om at en gjør seg ferdig med én fase, så langt det lar seg gjøre, før en går videre inn i neste fase. Etter vårt syn er det uheldig med direkte koblinger i plan- og bygningslovgivningen eller planbestemmelser, som utgjør formelle krav til bruk av virkemidler i andre lover, eksempelvis jordskifteloven. Reglene om fordeling av netto planskapt verdiøkning, som vi har omtalt ovenfor, er etter vårt syn slik sett problematiske. De bryter med de prinsipper plan- og bygningsloven gjennom mange tiår har vært tuftet på. Vi anser måten disse reglene er forsøkt «tvunget» inn i plan- og bygningslovens systemtenkning, som en av hovedårsakene til at disse reglene er opplevd som, og er, problematiske å anvende i praksis.

Vårt forslag baserer seg derfor på å rendyrke fase én som en planleggingsfase, hvor hensynssonen *fornyelsesområde* gir et frempek om målsettingen med den nye reguleringsplanen for området, herunder innholdet i planbeskrivelsen, kravet til begrunnelse for valg av arealformål, andre hensynssoner og bestemmelser. Hensynssonen fornyelse legger seg på denne måten oppå arealformålet for området. Sammen styrer de ny og endret bruk, jf. pbl. § 12-4.

Dagens regler om utbyggingsavtaler bygger formelt sett opp under det klare skillet mellom planlegging og gjennomføring. Det følger av pbl. § 17-4 siste ledd at utbyggingsavtale om et område ikke kan inngås før arealplanen for området er vedtatt. Et enkelt og viktig prinsipp. Det kan likevel forhandles parallelt med arbeidet med en arealplan.

Reglene om utbyggingsavtale skaper en ramme rundt én eller flere utbyggers ønske om å utvikle et område. Dette gjelder først og fremst opp mot kommunen som den sentrale avtalemotparten, men en utbyggingsavtale gir også grunnlag for forhandlinger/avtaler med eiere og rettighetshavere som ikke er parter i utbyggingsavtalen med kommunen. Utbyggingsavtaler regulerer ofte spørsmål knyttet til erverv og rettigheter fra tredjeparter. Det er særlig overfor slike tredjeparter at en utbyggingsavtale vil tjene som et grunnlag for forhandlinger.

I svært mange tilfeller er plangjennomføring, med eller uten bruk av utbyggingsavtaler, helt avhengig av at det oppnås enighet med en eller flere tredjeparter som sitter på areal eller rettigheter innenfor eller utenfor planområdet. Her kommer også utfordringene knyttet til såkalte «gratispassasjerer» inn i bildet. Dette er spørsmål som ikke bør eller kan løses i arealplanen, og som heller ikke kan løses i en utbyggingsavtale.

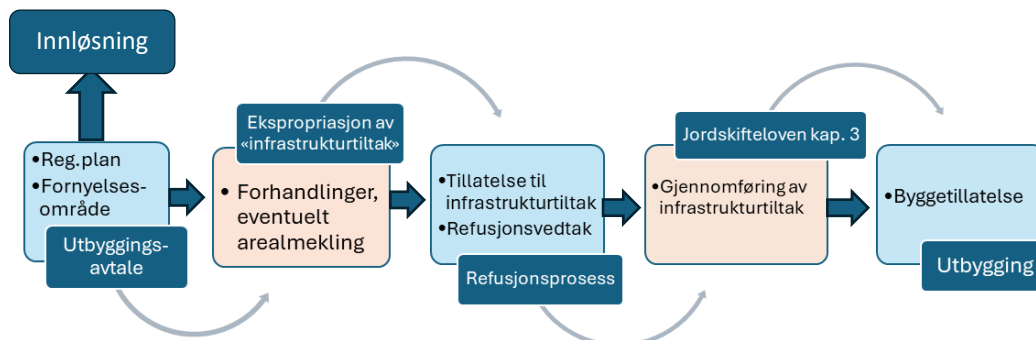
Her må en kanskje komme til den erkjennelsen at ekspropriasjon noen ganger er et nødvendig virkemiddel. Ekspropriasjon krever i de aller fleste tilfeller at forvaltningen må treffe ekspropriasjonsvedtak. På plan- og bygningsrettens område er det kommunestyret som treffer et ekspropriasjonsvedtak.

Politisk sett er det ofte liten vilje til å ekspropriere til gjennomføring av en plan, til tross for at plansaken kan ha indikert at ekspropriasjon vil være nødvendig for å få gjennomført planen. Etter mønster fra vegloven § 53 kan det derfor være interessant å koble opp hensynssone om fornyelse til en særskilt adgang for private til å kreve skjønn for domstolene til ekspropriasjon av areal og/eller rettigheter til areal for nødvendig infrastruktur som veger, vann- og avløpsanlegg og avløpsanlegg, fellesområder o.l. Her kan en se for seg en egen bestemmelse om ekspropriasjon i fornyelsesområder i pbl. kap. 16.

I forlengelsen av dette kan en også se for seg endringer i reglene om refusjon for å fange opp de særskilte «formålene» det kan eksproprieres til innenfor fornyelsessonen etter kap. 16.

I denne delen av gjennomføringen kan det også være interessant for utbyggere å koble på jordskifterettens virkemidler i jordskifteloven kap. 3. Her vil det også være en logisk sammenheng mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven. En sak for jordskifteretten i et fornyelsesområde vil typisk ta for seg spørsmål som midlertidig og permanent organisering av lag og bruk innenfor planområdet, jf. jskl. §§ 3-8, 3-10 og 3-34. Planområdets yttergrenser kan fastsettes, det samme kan de ulike utbyggingsarealene innenfor planområdet og ulike typer matrikulært arbeid. Dette kan løses ved bruk av ulike hjemler i jordskiftelovens kapittel 3. Tanken bak vårt forslag er å forenkle og utvikle eksisterende regler i plan- og bygningsloven, som en erstatning for reglene om fordeling av planskapt netto verdiøkning.





**Figur 8:** Figuren viser hvordan en kan se for seg bruken av ulike rettslige virkemidler i «plan- og bygningsrettssporet». Her er sporet presentert som en form for kronologisk gjennomføring. Dette er imidlertid ikke ment som noe annet enn et forsøk på å få frem alle elementene som inngår i sporet. I praksis vil mange problemstillinger virkemidlene kan løse, løses gjennom minnelige avtaler mellom grunneierne. Plan- og bygningsrettssporet skal sikre rettigheter, (med-)finansiering og organisering av en reguleringsplan.

## 5.5 Jordskiftesporet

Kjernen i «jordskiftesporet» er å ta utgangspunkt i reglene jordskifteloven. Det er alltid eiendommene jordskifteretten gjør endringer i som er gjenstand for jordskifte. Et jordskifte har altså eiendommen, og hensiktsmessig objektiv bruk av denne, for øye, ikke eieren og dennes subjektive ønsker. Med utgangspunkt i en objektiv vurdering av eiendommene, må jordskifteretten også alltid ta stilling til om de absolutte materielle vilkårene for å holde en sak etter jordskiftelovens kap. 3 er oppfylt. Dette er av sentral betydning for å forstå hva jordskifte er, og ikke minst for å kunne forstå hva de rettslige skrankene for jordskifteretten består i.

I punkt 7 nedenfor ser vi nærmere på muligheten for eventuelle endringer i jordskiftelovens ordinære rettsendrende virkemidler, med sikte på å effektivisere gjennomføringen av reguleringsplaner.

I punkt 8 skal vi også si noe om det rettslige handlingsrommet til å bruke reglene om *tiltaksjordskifte* for å sikre gjennomføring av reguleringsplaner. Tiltaksjordskifte innebærer som nevnt at virkemidlene i jordskifteloven kap. 3 *kombineres* med et ekspropriasjonsskjønn. Tanken har vært at virkemidlene i jordskifteloven ofte vil være utilstrekkelig i gjennomføring av større (offentlige) tiltak, om det ikke også er mulig å ekspropriere arealer mot pengevederlag, ikke bare gjennom bytte av arealer og rettigheter. Tiltaksjordskifte er historisk sett brukt ganske mye i større offentlige infrastrukturprosjekter som veg- og baneutbygging.

## 6 Forslag til ny modell for sikring av rettigheter, medfinansiering, og organisering etter plan- og bygningslovsporet

### 6.1 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav tredje ledd bokstav e

#### 6.1.1 Oversikt

Vårt forslag til ny modell i det plan- og bygningsrettslige sporet innebærer at plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e blir rendyrket med en hensynssone for *fornyelse*, heretter også kalt *fornyelsessone*. Den nye hensynssonen vil omfatte det som i dag er ment å ligge i begrepene «fornyelse» og «omforming».

Modellen medfører videre at hensynssone for «felles planlegging» blir opphevet som unødvendig. Alternativt vil vi foreslå at loven angir «felles planlegging» og «fornyelse» som to separate hovedkategorier av hensynssoner. Etter gjeldende lovgivning utgjør «felles planlegging», «omforming» og «fornyelse» tre forskjellige underkategorier av den samme hovedkategorien.<sup>91</sup> Forslaget til nye definisjoner av hensynssoner er nærmere omtalt i punkt 6.1.2 nedenfor.

Uavhengig av om en går videre med vårt primære eller alternative forslag til nye hensynssoner, anbefaler vi at loven ikke refererer til «særlige samarbeids- eller eierformer». Forslaget om sletting av passusen «særlige samarbeids- eller eierformer» er nærmere problematisert i punkt 6.1.3 nedenfor.

Planbestemmelser vil, som et utgangspunkt, oppstille krav til arealbruk og byggverk som følger gjeldende arealplan. Bestemmelser til hensynssoner for felles planlegging, fornyelse og omforming er derimot rettet mot en eventuell fremtidig arealplan. Det at slike hensynssoner og bestemmelser gjelder uten begrensning i tid, reiser visse problemstillinger. Tidsaspektet ved bruk av hensynssoner og bestemmelser er nærmere drøftet i punkt 6.1.4 nedenfor.

Det at hensynssoner og bestemmelser om felles planlegging, fornyelse og omforming ser forbi gjeldende arealplan, og fremover mot en eventuell fremtidig reguleringsplan, som dessuten kan

---

<sup>91</sup> Kart- og planforskriften vedlegg I bokstav B.

ligge langt inn i fremtiden, vil også ha en side til kravet om begrunnelse for arealplaner. Spørsmålet om begrunnelse er nærmere kommentert i punkt 6.1.5 nedenfor.

Den nye fornyelsessonen skal gi planmyndigheten en mulighet til å markere at et nærmere angitt område er prioritert med hensyn til det som i dag er ment å ligge i begrepene «fornyelse» og «omforming».

Selve fornyelsessonen vil være av opplysende karakter. Loven skal heller ikke gi hjemmelsgrunnlag for vedtakelse av rettslig bindende bestemmelser til fornyelsessonen. Gjeldene lov gir i dag en uklar og vag hjemmel til å vedta bestemmelser om bruk av «særskilte gjennomføringsvirkemidler». Slik vi ser det, er den nåværende hjemmelen egnet til å forkludre grensesnittet mellom arealplanlegging og arealangjennomføring.

Et hovedpoeng med den nye modellen er at man skal opprettholde et klart grensesnitt mellom planlegging og plangjennomføring. Den nye modellen er konstruert slik at fastsetting av fornyelsessone utgjør en betingelse for bruk av særskilte virkemidler i plan- og bygningsloven. De særskilte virkemidlene er nærmere omtalt i punkt 6.2 nedenfor. I tillegg kommer de ordinære virkemidlene som allerede følger av lovgivningen. Tanken er at lovgivningen skal tilby en mest mulig effektiv virkemiddelmeny, dersom det aktuelle arealet er prioritert som et utviklingsområde gjennom bruk av fornyelsessone. Utbyggerne og kommunen skal på sin side stå fritt til å plukke fra den samlede virkemiddelmenyen, basert på de konkrete omstendighetene i den enkelte sak.

### *6.1.2 Forslag til definering av hensynssoner*

Etter vårt syn er det flere særegenheter ved hjemmelen til å gi bestemmelser med krav om «felles planlegging for flere eiendommer».

For det første vil vi bemerke at lovhjemmelen er *selvstendig*. Et krav om felles planlegging er ikke betinget av at det aktuelle området *også* er utpekt for «omforming» eller «fornyelse». Loven oppstiller ingen vilkår med hensyn til forholdet mellom eksisterende og påtenkt arealbruk. Et krav om felles planlegging kan for eksempel gjelde jomfruelig mark, som er tenkt åpnet for bebyggelse. Basert på innspillene fra våre informanter, er det også vårt inntrykk at kommunene i stor grad bruker krav om felles planlegging på selvstendig grunnlag, det vil si uavhengig av sone for «omforming» eller «fornyelse». Vi ser videre at kommuner utvikler uformelle planverktøy, som et alternativ eller supplement til lovbestemmelsene om felles planlegging.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Se blant annet arealdelen til kommuneplanen for Oslo (2015) punkt 4.2.4 og § 17.1

For det andre kan vi karakterisere lovhjemmelen som *atypisk*. Det er uvanlig at planbestemmelser oppstiller betingelser for avgrensningen av en eventuell fremtidig reguleringsplan, som også kan ligge et godt stykke inn i fremtiden.

For det tredje er lovhjemmelen strengt tatt *unødvendig*. Som fremholdt i forarbeidene til gjeldende plan- og bygningslov, kan kommunen avskjære private planinitiativ for mindre deler av større områder, med den begrunnelse at planområdet er for lite.<sup>93</sup> Avgrensningen av planområdet utgjør en del av den konkrete planfaglige og planpolitiske vurderingen kommunen må gjøre i hver enkelt sak. Formålet med innføringen av bestemmelsen om fellesplanlegging var bare at loven skulle gi en «eksplisitt» hjemmel, som kunne bli rettet mot den enkelte forslagsstiller.<sup>94</sup>

I tillegg kommer at flere av våre informanter anså det som vanskelig å følge opp krav om felles planlegging, noe som igjen utgjorde et hinder for ønsket utvikling.

Samlet sett er det vår vurdering at lovbestemmelsene om felles planlegging bør bli opphevet.

Foruten den argumentasjonen som er angitt ovenfor, viser vi også til det som er fremholdt i punkt 6.1.4 nedenfor med hensyn til tidsaspektet ved bruk av krav om fellesplanlegging.

Dersom man ønsker at loven fortsatt skal hjemle hensynssone og bestemmelser for fellesplanlegging, vil vi foreslå at plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e blir endret til å lyde som følger:

- e. Sone for arealer som skal planlegges under ett.

Det kan gis bestemmelser med krav om at det samlede arealet innenfor sonen skal planlegges under ett.

Den gjeldende lovteksten angir sone med «krav» om felles planlegging. Kravbegrepet er etter vårt syn misvisende, ettersom selve sonen ikke vil ha rettsvirkning. Rettsvirkningen følger av de tilhørende planbestemmelsene. Vi forutsetter at selve sonemarkeringen bare skal være et virkemiddel for å stedfeste det kravet som følger av bestemmelsene.

---

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 220.

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 220.

Lovforslaget refererer til «arealer». Gjeldende lovtekst viser til «eiendommer». Vi anser det som uheldig at loven i dag bruker eiendomsbegrepet, fordi arealplanleggingen ikke skal være begrenset av de til enhver tid gjeldende eiendomsgrenser og eiendomsforhold.

Det at privatrettslige forhold ikke skal begrense arealplanleggingen, er også begrunnelsen for at vårt lovforslag ikke sier noe om «felles planlegging». Lovforslaget viser i stedet til planlegging av arealer «under ett». Poenget er at selve arealet innenfor sonen skal bli underlagt en samlet planlegging. Så lenge arealet innenfor sonen blir planlagt under ett, spiller det ingen rolle om initiativet til planarbeidet kommer fra kommunen, en enkeltstående forslagsstiller eller flere aktører i fellesskap. Det sentrale er *hva* som skal bli planlagt som en helhet, og ikke *hvem* som eventuelt må ta initiativ til planleggingen.

Lovforslaget angir at bestemmelsene skal gjelde for «det samlede arealet» innenfor sonen. Lovteksten er ment å presisere at det skal være fullt sammenfall mellom utformingen av sonen og kravet i bestemmelsene.

Gitt at loven fortsatt skal hjemle hensynssone for samlet planlegging, er det som nevnt vårt syn at fornyelsessonen bør bli skilt ut som en egen hovedkategori. Vårt forslag er at fornyelsessonen blir hjemlet i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav f. Nåværende bokstav f vil i så fall bli ny bokstav g. Vårt forslag til ny § 11-8 tredje ledd bokstav f lyder slik:

- f. Sone for angivelse av fornyelsesområder.

Som nevnt ovenfor, ligger det i vår modell at loven ikke skal hjemle planbestemmelser til hensynssone for fornyelsesområder. Poenget med modellen er at selve plan- og bygningsloven skal gjøre det mulig å bruke særskilte virkemidler for arealer som inngår i en fornyelsessone. Vi viser til punkt 6.2 for en nærmere beskrivelse av våre forslag til lovbestemte virkemidler.

### *6.1.3 Forslag om sletting av «særlige samarbeids- eller eierformer»*

#### **Problemstilling**

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e hjemler sone med krav om «felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.» Passusen om «særlige samarbeids- eller eierformer» er i seg selv problematisk. Vår anbefaling er at henvisningen til «særlige samarbeids- eller eierformer» under enhver omstendighet blir tatt ut av plan- og bygningsloven.

På den ene siden sier rettskildene lite om hva som er formålet med at loven viser til «særlige samarbeids- eller eierformer». Spørsmålet om når og hvordan krav til «særlige samarbeids- og eierformer» bør bli innlemmet i arealplanleggingen, fremstår som uklart. På den andre siden anser vi det som klart at uttrykket «særlige samarbeids- eller eierformer» er en referanse til rene privatrettslige forhold.

Med referanse til det som er fremholdt i punkt 2.2.2 ovenfor, er det vår klare konklusjon er at pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e ikke gir hjemmel til å vedta bestemmelser om «særlige samarbeids- eller eierformer». Slik vi tolker loven, vil ikke passusen om «særlige samarbeids- eller eierformer» ha noen reell funksjon med hensyn til fastsetting av soner eller vedtakelse av bestemmelser.

### **Vurdering av passusen om «særlige samarbeids- eller eierformer»**

Vår anbefaling om sletting av uttrykket «særlige samarbeids- eller eierformer» står ved lag selv om vi *forutsetter* at loven gir, eventuelt er ment å gi, hjemmel til å vedta bestemmelser om slike forhold.

Rent prinsipielt vil det være et betydelig handlingsrom for å vedta lovbestemmelser som uttrykkelig hjemler planbestemmelser om privatrettslige forhold, herunder «særlige samarbeids- eller eierformer». De rettslige rammene for slik lovgivning følger av Grunnloven og EMK.

Selv om en i prinsippet *kan* vedta lover som åpner for å gi planbestemmelser som gjelder forhold av privatrettslig karakter, er det et annet spørsmål om plan- og bygningsloven *bør* omfatte slike hjemler.

Sett fra myndighetsperspektivet, er det en rotfestet tradisjon at arealplaner ikke skal styre forhold av rent privatrettslig karakter. Avgrensningen mot privatrettslige forhold er en grunntanke en kan følge fra 1965-loven til 2008-loven via 1985-loven. Det vil føre for langt å gå dypt inn på historikken bak prinsippet om at arealplaner ikke er ment å være et styringsverktøy for privatrettslige forhold, men vi vil likevel peke på noen rettskilder:

- Plan- og bygningsloven av 1985 (LOV-1985-06-14-77)
  - Ifølge lovutredningen var det ikke meningen å utvide hjemmelsgrunnlaget for reguleringsbestemmelser til å omfatte «forhold av rent privatrettslig art.»<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> NOU 1983:15 s. 60.

- I lovproposisjonen ble det understreket at verken enkeltpersoner eller grupper kunne bli pålagt «handlingsplikt av privatrettslig karakter.»<sup>96</sup>
- Plan- og bygningsloven av 2008 (LOV-2008-06-27-71)
  - Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 og den supplerende bestemmelsen i § 3-1, viser at arealplaner er et instrument for ivaretagelse av offentlige hensyn.
  - Plan- og bygningsloven § 21-6 angir en klar hovedregel om at kommunen ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold. Selv om § 21-6 gjelder direkte for byggesaksbehandling, betrakter vi bestemmelse som et spesielt utslag av et generelt prinsipp.
  - For så vidt gjelder plan- og bygningsloven § 12-7 om bestemmelser i reguleringsplan, er det i forarbeidene uttalt følgende: «Utenfor reguleringshjemmelen faller også forhold av privatrettslig karakter. Det kan derfor ikke gis bestemmelser om (...) [for eksempel] eierforhold (...)»<sup>97</sup>
  - I reguleringsplanveilederen punkt 6.5.1.3 er det uttalt følgende: «Planen kan ikke fastsette bestemmelser knyttet til eierform eller bestemmelser som begrenser privates adgang til salg og bortfeste av eiendom. Unntak gjelder bestemmelser om hvilke arealer som skal være avsatt til offentlige formål og fellesareal, (...)»

Etter vår oppfatning bør en utvise betydelig tilbakeholdenhet med å vedta lovbestemmelser som bryter med tradisjonen om at arealplaner ikke skal bli brukt til styring av privatrettslige forhold. En nærliggende norm kan være at slike lovhjemler i tilfelle må bli ansett som strengt nødvendige. En naturlig analogi er lovbestemmelsene om privatrettslig sikring av vei, vann og avløp.<sup>98</sup> Etersom vei, vann og avløp for byggetomter er av særlig viktighet med hensyn til helse, miljø og sikkerhet, bryter loven med prinsippet om at bygningsmyndigheten ikke skal forholde seg til privatrettslige forhold.<sup>99</sup> Loven fastslår at kommunen skal ta stilling til om rett til vei, vann og avløp er privatrettslig sikret.

Sett fra utbyggerperspektivet, er det naturlige utgangspunktet at tiltakshavere (fortsatt) skal stå fritt til å organisere og strukturere sine utbyggingsprosjekter. Samtidig er det rettslige utgangspunktet at inngrep i eierrådigheten krever hjemmel i lov.<sup>100</sup> Slik vi ser det, bør et eventuelt unntak være basert på en konkret vurdering av at nytten ved å styre privatrettslige forhold gjennom arealplan, klart overstiger ulempene ved inngrepet i eierrådigheten. Den klare hovedregel

---

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 121 (Til § 26).

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233 (Til § 12-7).

<sup>98</sup> Plan- og bygningsloven §§ 27-1, 27-2 og 27-4.

<sup>99</sup> Plan- og bygningsloven § 21-6.

<sup>100</sup> Grunnloven § 113.

bør imidlertid være at denne typen vurderinger gjøres i forbindelse med den konkrete bruken av gjennomføringsvirkemidler.

I forlengelsen av det som er sagt ovenfor, mener vi at lovforarbeidene i alle tilfeller bør gi en inngående *begrunnelse* for eventuelle avvik fra prinsippet om at arealplaner ikke skal styre forhold av privatrettslig karakter.

En hjemmel til å gi bestemmelser med krav om «særlige samarbeids- eller eierformer» vil etter vårt syn representere et uheldig innhogg i plansystemet og eierrådigheten. I praksis vil slike bestemmelser trolig fungere som byggeforbud. Vi kan uansett ikke se at forarbeidene til plan- og bygningsloven gir en tilstrekkelig begrunnelse for at loven eventuelt bør hjemle bestemmelser om «særlige samarbeids- eller eierformer».

### **Oppsummering**

Passusen om «særlige samarbeids- og eierformer» fremstår som høyst uklar, herunder med hensyn til hva som var den opprinnelige lovgiverintensjonen. Uavhengig av hva som er riktig generell lovtolkning, anbefaler vi at uttrykket «særlige samarbeids- og eierformer» blir slettet fra plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e og § 13-1 siste ledd.

#### *6.1.4 Tidsaspektet ved bruk av hensynssoner og bestemmelser*

### **Problemstilling**

I lovforarbeidene er spørsmålet om varighet av hensynssoner generelt omtalt som følger:

Det er ikke gitt noen tidsbegrensning på virkningen av hensynssonene. De vil altså gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert kommuneplanens arealdel, eller blir erstattet av reguleringsplan. For båndlegging i påvente av vedtak gjelder det imidlertid tidsbegrensning, jf. merknaden til tredje ledd bokstav d.

Slik vi ser det, bør bruk av plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e bygge på en forutsetning om at området innenfor hensynssonene er tilstrekkelig reguleringsmodent. Når det gjelder reguleringsplannivået, kommer synspunktet klart til uttrykk i reguleringsplanveilederen punkt 5.6:

Hensynssonen bør bare brukes dersom slik planlegging antas å la seg gjennomføre innen rimelig tid, slik at hensynssonen ikke virker som et langvarig byggeforbud.

Etter vår oppfatning må det også på kommuneplannivået være en saklig tidsmessig sammenheng mellom fastsettingen av hensynssoner og utsiktene til regulering.



Vi bemerker at kommunen kan bruke sine uforbindende planer til å synliggjøre mulige områder for fellesplanlegging og fornyelse. Slike områder kan for eksempel bli vist i samfunnsdelen til kommuneplanen.<sup>101</sup> Poenget er at kommunen ikke trenger å bruke sine bindende planer, herunder arealdelen til kommuneplanen, for å peke ut områder som er aktuelle for fellesplanlegging og fornyelse.

En betydelig utfordring med å bruke rettslig bindende planer, er at både fellesplanleggingen og fornyelsen kan være utpreget fremtidsrettet. Hvorvidt et krav om fellesplanlegging og fornyelse overhodet vil bli oppfylt, og i tilfelle når, kan være et åpent spørsmål. Rettslig sett vil et krav om fellesplanlegging og fornyelse gjelde uten særskilt tidsbegrensning. Kravet kan også bli videreført fra den ene til den andre revisjonen av arealdelen til kommuneplanen. Rent faktisk kan oppfyllelsen av krav om fellesplanlegging og fornyelse ligge for eksempel 10, 20 eller 30 år inn i fremtiden. For så vidt gjelder tidsaspektet, fremstår lovbestemmelsene om fellesplanlegging og fornyelse som ekstraordinære. Kort og upresist kan vi si at plan- og bygningsloven normalt peker 4 år inn i fremtiden. De fremtidsrettede bestemmelsene i plandelen av plan- og bygningsloven kan skjematisk og noe upresist bli fremstilt slik:

Bestemmelse	Virkemiddel	Tidsperspektiv for planlegging
§ 6-2	Nasjonale forventninger	4 år
§ 7-1	Regional planstrategi	4 år
§ 10-1	Kommunal planstrategi	4 år
§ 11-8 (3) (e)	Båndlegging	4 år
§ 13-1	Kommunalt forbud	4 år
§ 13-4	Statlig forbud	4 år
§ 15-1	Innløsning	4 år

*Figur 9: Tidsperspektivet for fremtidsrettede virkemidler i plan- og bygningsloven*

Vi vil videre si noe om posisjonen til berørte grunneiere. I saker uten hensynssoner vil kommunen i prinsippet stå fritt til å avskjære et planinitiativ, for eksempel fordi det aktuelle området ikke er ansett som reguleringsmodent.<sup>102</sup> I saker med hensynssoner blir det derimot stilt formelle krav til planleggingen, uten at man trenger å vite om, og eventuelt når, det vil bli fremsatt et planinitiativ. Selv om planmyndigheten rettslig sett står i samme stilling både med og uten hensynssoner, kan skillet mellom bruk og ikke-bruk av hensynssone være av stor betydning for grunneierne i det aktuelle området.

<sup>101</sup> Plan- og bygningsloven § 11-2.

<sup>102</sup> Plan- og bygningsloven § 12-8 andre ledd, § 12-9 siste ledd og § 12-11 tredje og fjerde punktum

Den iboende usikkerheten som følger av tidsperspektivet for et krav om fellesplanlegging, kan i seg selv innebære en betydelig verdireduksjon for eiendommene innenfor hensynssonen. Jo mindre reguleringsmodent et område er, desto større grunn er det til å anta at kravet om fellesplanlegging bare vil fungere som sovende og verdireduserende heftelse på de berørte eiendommene. Kravet ligger på eiendommene, men det er ingen utsikter til at kravet vil bli oppfylt i overskuelig fremtid.

Slik vi ser det, bør tidselementet inngå som et vesentlig moment i vurderingen av lovbestemmelsene om fellesplanlegging og fornyelse. Det er her tale om en tosidet problemstilling. Vi skal først si noe om de konkrete vurderingene som skal ligge til grunn for et eventuelt krav om fellesplanlegging og fornyelse. Deretter skal vi se nærmere på spørsmålet om plan- og bygningsloven bør angi en tidsbegrensning for krav om fellesplanlegging og fornyelse.

### **Inngangen til krav etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e**

Det følger av systemet i plan- og bygningsloven at krav om fellesplanlegging og fornyelse skal bygge på et forsvarlig planfaglig og planpolitisk skjønn. Kommunen må i det enkelte tilfelle gjøre en konkret vurdering av om det er nødvendig å oppstille et krav om fellesplanlegging og fornyelse.

For så vidt gjelder kommuneplannivået, må kommunen se hen til om det aktuelle området fremstår som tilstrekkelig reguleringsmodnet, slik at det i overskuelig fremtid er sannsynlig med oppstart av reguleringsplanarbeid. I motsatt fall kan konklusjonen være at kommunen mangler saklig grunn til å oppstille et krav om fellesplanlegging og fornyelse. Vi viser i den forbindelse til plan- og bygningsloven § 15-1, som sier at retten til erstatning eller innløsning er betinget av at eiendommen ikke innen fire år, blir omdisponert eller regulert til et annet arealformål.

Når det gjelder reguleringsplannivået, er kravene til konkret skjønnsutøving etter vårt syn godt oppsummert i reguleringsplanveilederen punkt 5.6:

Denne bruken av kommunal planmyndighet må også oppfylle andre generelle krav. Restriktive bestemmelser må være saklig begrunnet og nødvendig i forhold til samfunnsmessige behov. Det vil derfor være behov for en konkret vurdering i det enkelte tilfelle og med utgangspunkt i en konkret plansituasjon for å vurdere holdbarheten av slike bestemmelser.

Her er det ikke behov for lovendringer, men det kan være at forarbeidene bør gi klarere føringer om utøving av konkret planskjønn i saker hvor det er aktuelt å oppstille krav om fellesplanlegging og fornyelse.

### **Utgangen på krav etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e**

Med henvisning til det som er angitt ovenfor, er det mye som taler for at plan- og bygningsloven bør angi en ytre tidsramme for bruk av krav om fellesplanlegging og fornyelse. Basert på systemet i plan- og bygningsloven, er det nærliggende med tidsramme på fire år. Til illustrasjon angir plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d at båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, som hovedregel er «tidsbegrenset til fire år».

Her er det likevel motstående argumenter. Dersom forarbeidene gir klare føringer om at krav om fellesplanlegging og fornyelse skal være forbeholdt for tilstrekkelig reguleringsmodne områder, vil det være mindre behov for at loven angir en konkret tidsbegrensning for kravet.

Etter vårt syn bør det være mye å hente på at kommunen utøver et kritisk skjønn i det enkelte tilfelle. På det nåværende tidspunkt vil vi derfor ikke foreslå en konkret lovendring om lovbestemt tidsfrist for krav om fellesplanlegging og fornyelse.

#### *6.1.5 Begrunnelse for hensynssoner og bestemmelser*

Særegenhetene ved krav om fellesplanlegging og fornyelse, samt det at vår foreslåtte modell åpner for bruk av særskilte virkemidler, tilsier at kommunen bør være underlagt et forsterket krav til begrunnelse, som må komme til uttrykk i planbeskrivelsen.<sup>103</sup> I forarbeidene til plan- og bygningsloven er kravene til planbeskrivelsen blant annet omtalt som følger:

Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på høring. Den skal være så fylldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hen synene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i uttrykket «virkninger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.<sup>104</sup>

Vi kan ikke se at det er nødvendig med lovendring for å få frem et forsterket krav til begrunnelse; det bør være tilstrekkelig at forarbeidene gir klare føringer om innholdet i planbeskrivelsen. For så vidt gjelder fellesplanlegging og fornyelse, bør planbeskrivelsen klart angi (1) grunnlaget for soner og planbestemmelser, (2) virkningene av det samme og (3) tidsperspektivet for gjennomføring.

Beskrivelsen av virkninger bør blant annet omfatte eksistensen og innholdet av de særskilte virkemidlene som loven skal stille til rådighet i områder som er omfattet av fornyelsessone.

---

<sup>103</sup> Plan- og bygningsloven § 4-2.

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 187.

Redegjørelsen for virkemidler vil blant annet gi grunneiere, naboer og andre berørte mulighet til å uttale seg om planforslag som omfatter fornyelsessone.

## 6.2 Forslag om tilhørende endringer i plan- og bygningsloven – virkemidler

### 6.2.1 Reglene om innløsning – særlig om pbl. § 15-2

Den klare hovedregel etter plan- og bygningsloven er at de rådighetsinnskrenkninger en arealplan medfører, må tåles av grunneiere og rettighetshavere som berøres. Reglene om innløsning og erstatning i plan- og bygningsloven kap. 15 er unntak fra denne hovedregelen.

Etter ordlyden i plan- og bygningsloven §§ 15-1 og 15-2 kan det kreves innløsning dersom arealplanen angir arealer som «fornyelsesområder». Innløsningsadgangen etter disse bestemmelsen gjelder bare ubebygde arealer. Som vi har pekt på tidligere i punkt 2.2.3, er begrepet «fornyelsesområder» i § 15-1 første ledd og § 15-2 første ledd trolig en etterlevning fra tidligere lovgivning, hvor det å avsette arealer til fornyelsesområder hadde et annet rettslig innhold, jf. pbl (85) § 25 nr. 8.

Fornyelsesområde (fastsatt gjennom hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav e) som grunnlag for et krav om innløsning, fremstår i dag som uklart. Forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008 gir ingen nærmere forklaring på sammenhengen mellom bruk av hensynssone etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e og innløsning etter pbl. § 15-1 og § 15-2. Avsetting av et areal til fornyelse etter 85-loven var langt mer inngripende, herunder med reglene om sanering, enn det rettslige innholdet i bruken av hensynssone etter pbl. § 11-8 e. Det at vi i dag finner fornyelse i opplistingen av formål som kan gi grunnlag for krav om innløsning, illustrerer imidlertid at tanken om en sammenheng er tenkt tidligere, og at regelutvikling kan skje med utgangspunkt i dagens regler.

Med grunnlag i den uklarheten som ligger i det rettslige innholdet i §§ 15-1 og 15-2 i dag, når det kommer til fornyelsesområder, mener vi det er grunnlag for følgende vurderinger fra lovgiversiden:

- (1) Alternativ 1: Tydeliggjøre at det er en sammenheng mellom bruken av hensynssone etter pbl. § 11-8 e og retten til å kreve innløsning etter reglene i pbl. kap. 15, og eventuelt supplere med en særskilt hjemmel for mindre grunneiere til å kreve innløsning av *bebygd* eiendom.
- (2) Alternativ 2: Fjerne henvisningen til «fornyelsesområder» i pbl. §§ 15-1 og 15-2, og istedenfor gi en særskilt bestemmelse om rett for mindre grunneiere til å kreve

innløsning av både ubebygd og bebygd eiendom, der kommunen bruker hensynssonen fornyelse.

Tanken bak den foreslåtte og utvidede adgangen til å kreve innløsning, er helt generelt at grunneiere eller festere som ikke ønsker eller kan være med videre, innenfor de rettslige rammene § 15-1 og 15-2 setter, får en utgang ut av området som sikrer full erstatning.

Dersom en skulle gå for en tanke om å rendyrke pbl. § 11-8 bokstav e som en hensynssone hvor fornyelse prioriteres, i tråd med en klar intensjon i planbeskrivelsen, og hvor særskilte virkemidler stilles til disposisjon, bør en slik særskilt adgang for noen grunneiere og festere innenfor planområdet til å kunne kreve innløsning, vurderes nærmere. Dette forslaget har klare paralleller til innløsningsadgangen som uttrykkelig fulgte av pbl. (85) § 42 sammenholdt med § 25 nr. 8 (arealformålet fornyelsesområder), men bør etter vårt syn utvides til *også* å omfatte bebygde tomter, samtidig som innløsningsretten er begrenset til å gjelde for de «mindre» grunneierne innenfor planområdet.

Tanken bak forslaget er å hensynta grunneiere med liten eierandel innenfor fornyelsessonen som ikke ønsker, eller ikke har økonomisk mulighet til, å delta i en utbygging. Disse bør ha en form for «mindretallsvern» gjennom en adgang til å komme seg ut av utbyggingsprosjektet.

Dersom lovgiver går alternativ 2 ovenfor, kan en se for seg en endring i pbl. § 15-2, hvor hensynssonen fornyelse, på visse betingelser gir grunnlag for å kreve innløsning. En kan for eksempel se for seg at grunneiere med en andel av samlet utbyggingsareal på mindre enn 5 % av hensynssonen [planområdet], gis en slik mulighet. Et forslag til nytt tredje ledd i pbl. § 15-2 kan være:

En grunneier eller fester innenfor et område som er vist med hensynssone for fornyelse, jf. [lovhenvisning], kan kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt for bebygde og ubebygde arealer innenfor sonen, forutsatt at det arealet som er omfattet av hensynssonen utgjør mindre enn 5% av hensynssonens [planområdets] samlede areal.

Tilsvarende kan pbl. § 15-1 bli supplert med en ny bestemmelse som innebærer at bruk av fornyelsessone gir rett til erstatning eller innløsning for både bebygd og ubebygd eiendom, uavhengig av eiendomsstørrelse, dersom vilkårene i loven er oppfylt.

### 6.2.2 Reglene om utbyggingsavtaler – kapittel 17

Vi kan ikke se at dagens regler om utbyggingsavtaler i seg selv kan forklare manglende gjennomføring av arealplaner. Snarere synes dagens regler å fungere godt mellom de som er parter i en utbyggingsavtale.

Utfordringen med dagens regler om utbyggingsavtaler er at de ikke løser «gratispassasjerproblematikken». Det er kan nok med rette hevdes at det heller ikke er, eller kan være, poenget med disse reglene. Dette bør løses gjennom annet regelverk. Etter vårt syn kan kombinasjonen av innløsning, frivillige avtaler, «privat» ekspropriasjon og reglene om refusjon med enkelte justeringer, som vi kommer tilbake til, bidra til å løse «gratispassasjerproblematikken».

Vi mener utbyggingsavtaler, og særlig adgangen til å forhandle parallelt med en pågående planprosess, gjør slike avtaler til et meget nyttig og effektivt virkemiddel for gjennomføring av arealplaner. Både planprosessen og forhandlingsprosessen vil bidra til å synliggjøre interessen og viljen blant grunneierne innenfor planområdet til å realisere planen, samt synliggjøre vilje til bidrag fra kommunen. Dette vil også bidra til å avklare behovet for å bruke andre virkemidler i loven.

### 6.2.3 Reglene om ekspropriasjon – kapittel 16

Innspillsmøtene viser at det er liten politisk vilje til å sikre gjennomføring av arealplaner ved bruk av ekspropriasjon. Kommunene har generelt sett en meget vid adgang til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplaner, jf. pbl. § 16-2. Det ligger til kommunestyret å treffe ekspropriasjonsvedtak etter denne bestemmelsen. Den manglende politiske viljen til å ekspropriere er noe vi gjenkjenner fra andre prosjekter og utredninger.

Samtidig ser vi at bruken av «privat ekspropriasjon» etter vegloven § 53 synes å øke. Vegloven § 53 åpner ekspropriasjon av rett til bygging av, eller rett til bruk av, privat vei. Et slikt ekspropriasjonsskjønn holdes av jordskifteretten. Dette følger direkte av bestemmelsen. Det sentrale vilkåret for ekspropriasjon er det må være «klårt at inngrepet vil vere meir til gagn enn skade».

Vi mener at det kan være rom for å innføre en tilsvarende ekspropriasjonshjemmel innenfor områder som er vist med fornyelsessone i en reguleringsplan. Som nevnt tidligere, kan kommunestyret gjennom bruk av fornyelsessone sende et tydelig signal om at området er prioritert for utvikling, og at loven dermed åpner for bruk særskilte gjennomføringsvirkemidler. En særskilt ekspropriasjonshjemmel for fornyelsesområder kan være ett av virkemidlene loven stiller til disposisjon for utbygger.

Vi tenker at en slik bestemmelse kan utvikles som en ekspropriasjonsbestemmelse for gjennomføring av «infrastrukturiltak» i vid forstand innenfor hensynssonen. Den nye ekspropriasjonshjemmelen kan være knyttet til *visse* arealformål, herunder underformål, som er nødvendige for at utbyggingsområdene innenfor fornyelsessonen skal få en helhetlig funksjon. Adgangen til å ekspropriere selve utbyggingsområdene, det vil si arealer avsatt til boligbebyggelse, næringsbebyggelse, sentrumsformål eller lignende, bør fremdeles ligge til kommunestyret gjennom pbl. § 16-2.

Dette reiser spørsmål om rekkevidden av en ny ekspropriasjonshjemmel. Igjen bygger vi vårt forslag opp rundt en tanke om å ta utgangspunkt i eksisterende lovgivning og system. En kan se for seg en ny ekspropriasjonsbestemmelse med koblinger til følgende underformål i reguleringsplan:

- Pbl. § 12-5 andre ledd nr. 1
  - «uteoppholdsarealer»
  - «andre typer anlegg»
    - «energianlegg»
    - «øvrige kommunaltekniske anlegg»
- Pbl. § 12-5 andre ledd nr. 2
  - «veg», «hovednett for sykkel», «kollektivnett», «parkeringsplasser», «trasé for nærmere angitt infrastruktur»
- Pbl. § 12-5 andre ledd nr. 3
  - «blå/grønnstruktur»
  - «friområder»
  - «parker»
  - «overvannstiltak»

Et utgangspunkt for en diskusjon kan være følgende forslag til ny § 16-12 i plan- og bygningsloven:

#### § 16-12 Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan avsatt til fornyelsesområde

Innenfor område avsatt til fornyelse i reguleringsplan kan skjønnsretten gjøre vedtak om eiendomsinngrep til bygging, utbedring og vedlikehold og drift av infrastrukturiltak, jf. pbl. § 12-5 nr. 1 «andre typer anlegg» og «uteoppholdsarealer», pbl. § 12-5 nr. 2 «parkeringsplasser» og «trasé for nærmere angitt infrastruktur», pbl. § 12-5 nr. 3 «friområde og parker», samt gjøre nødvendige tomtearrangeringer, når plassering og utforming av tiltak og tomter fremgår av bestemmelser til reguleringsplanen og som vist i plankartet. Skjønnsretten må finne at inngrepet klart er mer til gagn enn skade. Skjønnsretten kan ikke treffe slikt vedtak der reguleringsplanen er eldre enn ti år.

Skjønnretten treffer avgjørelse om hva inngrepet skal gå ut på, hvor langt det skal gå, og hvilke vilkår som i tilfelle skal oppstilles for inngrepet.

Skjønnretten kan fastsette at vederlag for bruksrett til infrastrukturtiltak etter første ledd som allerede er etablert, til en forholdsmessig part av utgiftene til anleggelse og vedlikehold av tiltaket. Sak for skjønnretten til fastsettelse av slikt vederlag kan kreves av både ekspropriert og ekspropriant.

Vedtak om ekspropriasjon av arealer avsatt til andre arealformål enn de som er nevnt i første ledd, kan kun treffes av kommunen, jf. § 16-2.

Et alternativt utkast for diskusjon av en eventuell ny § 16-12 kan være følgende:

For områder som i reguleringsplan er vist med hensynssone for fornyelse, kan skjønnretten på begjæring fra grunneier eller utbygger, treffe vedtak om ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplanen, for så vidt gjelder:

- a. [Angivelse av relevante arealformål], jf. § 12-5 andre ledd nr. 1.
- b. [Angivelse av relevante arealformål], jf. § 12-5 andre ledd nr. 2.
- c. [Angivelse av relevante arealformål], jf. § 12-5 andre ledd nr. 3.
- d. Tomtearrondring, slik at eiendomsgrenser kommer i samsvar med arealformålgrenser i reguleringsplan.

De ovennevnte lovforslagene er bare ment å være et startpunkt for utformingen av en eventuell ny ekspropriasjonshjemmel. Hvilke arealformål som i tilfelle skal gi rett til ekspropriasjon, må bli underlagt en mer inngående vurdering.

Det er helt sentralt for vårt forslag at ekspropriasjonsadgangen hjemles i plan- og bygningsloven. En vurdering som likevel må gjøres, er om det skal være jordskifteretten, slik som etter vegl. § 53 som skal holde skjønnretten, eller tingretten, slik tilfellet er etter pbl. § 16-2. Hensynet til å unngå forum shopping, når det gjelder ekspropriasjon til bygging av vei, tilsier at dette legges til jordskifteretten. Hensynet til sammenheng mellom en ny pbl. § 16-12 og pbl. § 16-2 tilsier at de alminnelige domstolene får kompetansen.

#### *6.2.4 Reglene om refusjon – kapittel 18*

Vi har hatt regler om refusjon i plan- og bygningslovgivningen helt tilbake til bygningsloven av 1924. Reglene skal sikre den som bygger ut infrastruktur som veg, vann- og avløpsledninger i et regulert område, får et rettslig grunnlag for å kreve tilbake en andel av de godkjente utgiftene i et



etteroppgjør mellom alle eiendommer som har hatt nytte av tiltakene. Reglene om refusjon er nær knyttet til reglene om opparbeidelsesplikt.

Reglene omtales ofte som et gammelt prinsipp, som bygger på at grunneiere, som får fordeler ved at noen andre bygger veier og legger ned ledninger og rør, må bidra økonomisk.

I 2008-loven ble det gjort endringer i reglene om refusjon som skulle bidra til en forenkling av bruken av reglene, herunder en tydeliggjøring av kommunes ansvar og oppgaver.

I forarbeidene til loven skriver departementet:<sup>105</sup>

Etter departementets syn er reglene om opparbeidelsesplikt sentrale for praktisk gjennomføring av arealplaner. Bestemmelsen skaper bindeledd mellom realisering av utbyggingspotensialet i arealplaner og utbygging av den tekniske infrastrukturen. Ved å kreve at tiltakshaver opparbeider nødvendig infrastruktur før eiendom kan opprettes, endres eller bebygges, sikrer man en utbyggingstakt i samsvar med behovet. I tillegg har regelen en side til refusjonsreglene. Opparbeidelsesplikten medfører ofte at tiltakshaver utfører infrastrukturtiltak som kommer andre eiendommer til gode. Utgiftene kan etter refusjonsreglene fordeles forholdsmessig mellom eiendommene, slik at tiltakshaver får dekning, med fratrukk av den del av utgiftene som kommer ham til del.

Dette er etter vårt syn sentrale og gode betraktninger. Vi mener reglene om opparbeidelsesplikt og refusjon, med noen presiseringer og tilføyelser, og sammen med en utvidet adgang til å ekspropriere til gjennomføring av infrastrukturtiltak, kan sikre en større grad av rask, balansert og effektiv gjennomføring av reguleringsplaner.

Gjennom innspillmøtene er vi blitt oppmerksomme på at begrensningene i kravene til dimensjonering etter pbl. § 18-1, oppleves som utdaterte. Vi tar ikke stilling til dette på generelt grunnlag, men vi mener at refusjon innenfor et fornyelsesområde bør være knyttet til de konkrete dimensjoneringskravene som er fastsatt i den enkelte plan, og ikke de generelle lovbestemte kravene.

En kan se for seg følgende forslag til ny pbl. § 18-3 a:

Refusjon kan kreves av den som innenfor hensynssonen «fornyelsessone» vil legge, opparbeide, fornye eller utvide tiltak som er detaljert angitt i reguleringsplan og hjemlet i pbl. §12-5 nr. 1 «andre typer anlegg» og «uteoppholdsarealer», pbl. § 12-5 nr. 2

---

<sup>105</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 265.

«parkeringsplasser» og «trasé for nærmere angitt infrastruktur», pbl. § 12-5 nr. 3  
«frioråde og parker». Som nevnt

Det sentrale med dette forslaget er at det fanger opp den nødvendige koblingen mellom opparbeidelsesplikt og refusjon, gjennom å tydeliggjøre at det for fornyelsesområder er reguleringsplanen, og ikke de kravene til dimensjonering som følger av pbl. § 18-1, som definerer «opparbeidelsesplikten» for slike områder. Dette er gjort for å svare ut de utfordringen som ligger i dagens begrensning knyttet til dimensjonering i reglene om opparbeidelsesplikt i pbl. § 18-1 og som er påpekt som en utfordring i innspillmøtene med kommunene.

En kan videre se for seg et nytt tredje ledd i pbl. § 18-4:

For tiltak som nevnt i § 18-3a er tiltakene, slik det fremgår av reguleringsplanen, en enhet.

I pbl. § 18-5 første ledd er det kun nødvendig med en mindre presisering:

Den refusjonsberettigede kan kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige for å oppfylle de krav som er fastlagt i pbl. § 18-1, 18-2 eller 18-3a.

I pbl. § 18-5 tredje ledd følges dette opp med følgende ordlyd:

For tiltak nevnt i § 18-3 andre ledd tredje punktum og 18-3a kan den refusjonsberettigede kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige.

Avslutningsvis kan en se for seg at 18-6 fjerde ledd endres slik:

Refusjon for tiltak som nevnt i 18-3 som nevnt i § 18-3 andre ledd første punktum og 18-3a belastes de areal som de etter reguleringsplanen skal tjene ...

Koblingen mellom reglene om fornyelsessone og refusjonsreglene kan bidra til å bygge opp under den intensjonen departementet tilkjennega i forarbeidene til 2008-loven, nemlig å legge til rette for at reglene om refusjon får den sentrale plassen i utbyggingssaker som reglene, også etter vårt syn, fortjener. Tydeliggjøringen av hva som er kommunens og utbyggers plikter ved lovendringene i 2008-loven, legger godt til rette for en større bruk av reglene.

## 6.3 Våre forslag presentert som ulike faser i gjennomføring av fornyelsesprosjekter

### 6.3.1 Innledning

Nedenfor beskriver vi vårt forslag til modell i ulike faser. Fasene kan forstås som en kronologisk fremstilling av en regulerings- og gjennomføringsprosess etter plan- og bygningslovsmodellen. Det er viktig å understreke at det ikke er tale om noen absolutt kronologi, i den forstand at enkelte av fasene kan komme i en annen rekkefølge enn det som følger nedenfor. Vi har likevel forsøkt å se for oss hva som vil være den typiske kronologien i de fasene vi tar for oss. Poenget med denne fremstillingen av faser er å vise hvordan en kan se for seg bruk av ulike virkemidler i forbindelse med gjennomføring av en reguleringsplan.

### 6.3.2 Fase 1 – planprosessen

Fase 1 består av den alminnelige planprosessen. Helt sentralt i denne prosessen vil være å ta stilling til om kommunen skal definere et område som et fornyelsesområde. Hensynssoner for fornyelse vil trolig være et sentralt spørsmål i arbeidet med kommuneplanens arealdel. Gjennom vurdering og fastsettelse av slike soner i kommuneplanens arealdel vil det skapes en forutberegnelighet for grunneieren med hensyn til kommunens vilje til å følge opp med å slippe frem private planinitiativ. Kommunens intensjoner bak bruken av hensynssone skal komme frem av planbeskrivelsen. Dette gjelder både for kommuneplanens arealdel og for reguleringsplaner som følger opp kommuneplanen.

I praksis vil trolig reguleringsplaner videreføre hensynssonen fra kommuneplanens arealdel, men det kan også være at et konkret planinitiativ «inviterer» til å bruke en slik hensynssone. Dette er også noe forskrift om behandling av private reguleringsplaner § 1 kan sette som et ytterligere avklaringspunkt i planinitiativet. Dette bør i så fall også være et sentralt punkt i et oppstartsmøte, herunder i referatet fra oppstartsmøtet. Den private forslagsstilleren og administrasjonen bør påse at det både i planbeskrivelsen og i saksfremlegget ved politisk behandling, klart kommer frem at reguleringsplanen aktivt bruker hensynssonen fornyelsesområde, og forklare hva dette innebærer. Dette gjelder både rettslig sett og med hensyn til eventuelle prioriteringer og økonomiske bidrag fra kommunens side, særlig der det er fremforhandlet en utbyggingsavtale for området.

Dersom kommunen i kommuneplanens arealdel har inntatt området som et fornyelsesområde, bør det i også være tydeliggjort hvilke intensjoner kommunen har med bruk av utbyggingsavtaler i fornyelsesområder, jf. pbl. § 17-2. Planprosess og forhandling av utbyggingsavtaler i fornyelsesområder bør i størst mulig grad skje parallelt, da det er grunn til å tro at realismen i en

fornyelse av et område i stor grad ligger til kommunens vilje og bruk av utbyggingsavtaler. I denne fasen er det, utover lovfestingen av den nye hensynssonen for fornyelsesområder, ikke behov for lovendringer.

### *6.3.3 Fase 2 – forhandlinger*

Etter reguleringsplanen er vedtatt og eventuelle utbyggingsavtaler er inngått, vil det være naturlig at grunneierne innenfor planområdet forsøker å finne minnelige løsninger på hvordan planen skal gjennomføres. Er partene enige om finansiering av infrastruktur og fellesområder, samt andre relevante forhold, ligger alt til rette for realisering av planen.

Ofte vil det ikke foreligge enighet mellom alle involverte grunneiere og rettighetshavere. Bakgrunnen for dette kan være økonomi, personlige forhold mm. Det sentrale fra et gjennomføringsperspektiv i denne fasen er at mindre grunneiere kan få en utgang fra en prosjektgjennomføring ved å kreve innløsning, og dermed full erstatning.

Dersom det innføres en ordning med frivillig eller tvungen arealmekling, vil det være naturlig at slik mekling skjer i denne fasen av et utbyggingsprosjekt.

### *6.3.4 Fase 3 – ekspropriasjon*

Der partene ikke seg imellom klarer å inngå avtaler som sikrer gjennomføring av planen, og der det ikke er krevd innløsning og forhandlinger har ikke ført frem, vil det naturlige være å kreve ekspropriasjon av areal eller rettigheter til gjennomføring av nødvendig infrastrukturtiltak, opparbeidelse av fellesområder m.m.

I denne fasen vil utbyggingsprosjektet i praksis versere for domstolene, som må ta stilling til om det treffes vedtak om ekspropriasjon og omfanget av ekspropriasjonen.

### *6.3.5 Fase 4 – tillatelse og refusjonsvedtak*

I denne fasen har kommunen gitt tillatelse til gjennomføring av de tiltak som omfattes av ekspropriasjonshjemmelen, der kommunens tillatelse kreves. En eventuell ekspropriasjon er gjennomført.

Helt sentralt i denne fasen, både for de som er parter i en eventuell utbyggingsavtale og de som står utenfor, er spørsmålet om grunnlaget for å kreve refusjon og at utgifter til opparbeidelse av de tiltakene som omfattes av ekspropriasjonshjemmelen i den foreslåtte pbl. § 16-12.

Gjennom denne fasen «hankes» gratispassasjerene inn. Tanken er at reglene om refusjon, gjennom noe omarbeidelse, kan fungere, og det trolig meget effektivt, for å sikre at alle som får en verdiøkning på sine arealer må bidra til å bære kostnadene ved opparbeidelsen. Premisset er her som ellers at kommunen må involveres gjennom å treffe et refusjonsvedtak, men selve regnskapet over det som skal gi grunnlaget for refusjonen (refusjonsregnskapet) på vanlig vis må utarbeides og presenteres av refusjonskreditor.

### *6.3.6 Fase 5 – refusjonsprosess og utbygging av infrastruktur*

Etter kommunen har truffet refusjonsvedtaket og refusjonsregnskapet er godkjent kan utbygging av infrastrukturen skje parallelt med refusjonsprosessen, og klargjøringen av endelig oppgjør mellom partene i refusjonsprosessen.

### *6.3.7 Fase 6 – jordskifte – rettdrengende saker i gjennomføringen*

Jordskifteretten sitter, som vi har redegjort for innledningsvis, på en rekke virkemidler som kan være av betydning i forbindelse med gjennomføring av en reguleringsplan. Dette er noe en bør være oppmerksom på. I denne fasen av et utbyggingsprosjekt kan eiere og rettighetshavere se seg tjent med å bringe inn en sak, eksempelvis krav om en midlertidig eller permanent bruksordning, for å sikre en god gjennomføring av planen. Det kan, som vi også diskuterer i utredningen her, være grunn til å se på om det bør utvikles noen egne virkemidler i jordskifteloven til hensynssoenen fornyelse. Det er imidlertid viktig å understreke at det vi ser for oss er at det er eierne/rettighetshaverne som gjennom lovgivningen gis muligheten til å bruke slike virkemidler, ikke at det er arealplanene som peker mot eller bestemmer bruk av slike virkemidler.

### *6.3.8 Fase 7 – utbygging*

Noe klart skille mellom fase 6 og fase 7 er vanskelig å trekke. Her vil det i stor grad være parallelle prosesser. Flere av de virkemidlene vi finner i jordskifteloven kap. 3 krever eksempelvis offentlig tillatelse jf. jskl. § 3-17 før jordskifteretten kan treffe avgjørelse. Fase 7 kan beskrives som selve utbyggingen, typisk av næringsbygg, boligbygg eller fritidsbygg, etter at området faktisk og rettslig er klargjort for utbyggingen som reguleringsplanen har lagt til rette for. Det er viktig å understreke at vår modell ikke tar sikte på å tvinge frem selve utbyggingen av nærings- bolig- og fritidsbebyggelse. Modellen vil imidlertid skape klare intensiver til raskt å gå i gang med utbyggingen. Om kommunen ønsker å tvinge gjennom planen står, som alltid, ekspropriasjon til rådighet, jf. pbl. § 16-2.

## **7 Behovet for bedre veiledning og justeringer i jordskiftelovens virkemidler**

### **7.1 Behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om jordskiftevirkemidlene**

Skarsbø og Kvalevåg har beskrevet gjennomføringen av urbant utviklingsprosjekt både etter en tradisjonell prosess og som sak for jordskifteretten.<sup>106</sup> De peker blant annet på manglende kunnskap hos eiendomsutviklere om mulighetene i jordskifteloven. De har også en vurdering av fordeler og ulemper med jordskifteprosessen. En ulempe som blir trukket frem av eiendomsutviklere, er at de mister kontroll over resultatet og at det er en usikkerhet i forhold til at saken kan ankes.

Det er ikke utarbeidet oppdatert veiledningsmateriell for bruken av jordskiftelovens rettsendrende virkemidler i regulerte områder. Eiendomsutviklere og ansatte i kommunene mangler kunnskap om reglene og reglenes virkeområde. Et enkelt tiltak vil være å utarbeide oppdatert veiledningsmateriell, samt at jordskifterettene sørger for å sende jordskifteavgjørelser som gjelder regulerte områder for publisering på Lovdata. Det er stort behov for illustrerende rettspraksis fra urbane områder.

### **7.2 Om skillet mellom «fysiske» og «organisatoriske» virkemidler i jordskifteloven kap. 3**

I utredningens punkt 2.4 har vi sett på de virkemidlene jordskifteretten har i jordskiftelovens kap. 3. Skillet mellom «fysiske» virkemidler (jf. jskl. §§ 3-4 til 3-7, samt §§ 3-11 og 3-12) og organisatoriske virkemidler (jf. jskl. §§ 3-8 til 3-10) er etter vårt syn helt sentralt, når det gjelder å forstå hvordan reglene kan brukes i forbindelse med gjennomføring av en reguleringsplan. Skillet er også helt sentralt når en skal diskutere behovet for lovendringer.

Vi mener jordskifteloven §§ 3-4 til 3-7 fremstår som nyttige og til dels ukompliserte regler. Plan- og bygningsloven har en egen gjennomføringsdel. Vi mener det er lite hensiktsmessig å utvikle jordskifteloven som et generelt verktøy for gjennomføring av reguleringsplaner. Det vil være komplisert å foreslå endringer i jordskifteloven kap. 3 som skal fungere som gjennomføringsvirkemidler. Innenfor rammene av det som er formålet med jordskifteloven mener vi bestemmelsene i jskl. §§ 3-4 til 3-7 i dag fungerer godt som et supplement til plan- og bygningsloven.

---

<sup>106</sup>Skarsbø og Kvalevåg (2022) s. 97 flg.

Vi ser imidlertid at §§ 3-8 til 3-10, gjennom enkelte justeringer, kan tilpasses utbyggingsprosjekter innenfor hensynssonen «fornyelse», slik at jordskifteretten kan få en styrket rolle som praktisk problemløser i slike områder. Dagens regler kan brukes slik de er utformet, men her ser vi også et potensiale i at en videreutvikler reglene, med hensynssonen «fornyelse» for øyet.

### **7.3 Forslag til justering i jordskiftelovens organisatoriske virkemidler**

Organisering av eiendommer (grunneiere, utbyggere) er i mange tilfeller en utfordring i fortettings- og transformasjonsområder, fordi områdene ofte består av mange enkelteieendommer og en rekke rettighetshavere. I tillegg skjer utbyggingen på ulike tidspunkter, og ofte over et langt tidsrom. Gode og gjennomførbare løsninger krever ofte en felles utbyggingsløsning og fordeling av kostnader knyttet til fellesinvesteringer.

Jordskifteloven har virkemidler for å kunne organisere bruk, herunder etablere lag og selskaper. Virkemidlene vil kunne ha stor betydning for gjennomføring av utbyggingsprosjekter i fornyelsesområder. Særlig gjelder dette i de siste fasene av et utbyggingsprosjekt. Vi sitter med et inntrykk av at virkemidlene i jskl. §§ 3-8 til 3-10 er ukjente for mange aktører. Dette er virkemidler som vi mener bør kunne utvikles videre. Dette krever en omfattende gjennomgang og harmonisering av lovgivningen, langt utover de rammene denne utredningen åpner for. Vi vil likevel antyde noen grep som bør vurderes.

#### *7.3.1 Bruksordningsregler for ulike faser av et utviklingsprosjekt*

Den stedlige kompetansen til bruksordningsbestemmelsen i jordskifteloven ble foreslått endret av Movik-utvalget til også å omfatte urbane områder.<sup>107</sup> I tillegg gjorde utvalget noen vurderinger om anvendelse av bruksordning i urbane områder. De gjaldt samarbeid for å få til utbygging og fordeling av utbyggingsverdier.<sup>108</sup> Vi har tidligere vist til rettspraksis om fordeling av utbyggingsverdier både etter jordskifteloven 1979 og gjeldende jordskiftelov.

Bruksordning er et virkemiddel som ofte oppleves å være mindre inngripende enn fysiske endringer av eiendom- og bruksretter, etter for eksempel jskl. §§ 3-4 og 3-7. Det er også vanlig å ta med bestemmelser i bruksordninger om at disse kan endres ved flertallsvedtak.<sup>109</sup> Dette er noe som også vil gjelde for bruksordninger i urbane områder, og som også skaper en viss grad av fleksibilitet.

---

<sup>107</sup> Landbruksdepartementet, 2003, s. 46.

<sup>108</sup> Landbruksdepartementet, 2003, s. 26.

<sup>109</sup> Se Landbruks- og matdepartementet, 2004, s. 39.

Det kan ofte være forhold i et utbyggingsprosjekt som dukker opp underveis, som partene ikke hadde kontroll på i starten, og som krever en løsning enten permanent eller midlertidig.

Et tiltak som ikke krever lovendring, er å utarbeide eksempelvedtekter for grunneiersamarbeid og eiendomsutviklingsprosjekter. Slik vi forstår bestemmelsene i dag så er disse svært fleksible, men må sees i sammenheng med jordskiftelovens formål og virkeområde, jf. jskl. §§ 1-1 og 1-2, samt de ulovfestede prinsippene om mindretallsvern.

Etter jskl. § 3-8 andre ledd kan jordskifteretten gi varige og midlertidige regler. I mange tilfeller kan det være vanskelig å fastsette detaljer i bruksordningen når saken behandles, og det kan også være behov for midlertidige regler et utviklingsprosjekt.

Jordskifteretten kan løse dette på to måter: Enten (1) ved å bestemme bruksordning der partene kan bestemme mer detaljerte regler på et senere tidspunkt ved flertallsvedtak, eller (2) ved å gi midlertidige regler etter denne bestemmelsen, som også partene kan endre på et senere tidspunkt. Jordskifteretten må i slike tilfeller bestemme hvilke regler som kan endres ved flertallsvedtak. For saksområde der særskilte lover gir anledning til flertallsvedtak (urbane eksempler her – er eierseksjonsloven) bør reglene om flertallsvedtak utformes i samsvar med disse lovene. Dette er også gjeldende praksis i dag.

Jordskifteloven § 3-8 kan anvendes i utbyggingsprosjekter i dag. Etersom bestemmelsen ikke er utviklet med urbane områder for øye, kan det være grunnlag for å se på om bestemmelsen kan utvikles slik at den «treffer» utfordringene med gjennomføring av reguleringsplaner i fornyelsesområder bedre enn det som er tilfellet i dag.

Her kan en se for seg at det utvikles egne bestemmelser i § 3-8 som retter seg spesielt mot fornyelsesområder. Alternativt at det for slike områder utformes en egen paragraf, eksempelvis § 3-8 a, som behandler de rettslige rammene for en bruksordning i utbyggingsprosjekter. En slik regulering bør særlig ta for seg bruksordninger i trinnvise utbyggingsprosjekter. Helt sentralt står midlertidige bruksordninger knyttet til infrastrukturutbygging, herunder midlertidige veier og andre nødvendige tiltak i utbyggingsperioden. En kan se for seg veier som flyttes rundt innenfor planområdet ettersom prosjektet utvikler seg, og i tråd med den bruksordningen jordskifteretten har bestemt.



En særlig interessant tanke er om nye regler om bruksordning i jordskifteloven kan harmoniseres med nye regler i plan- og bygningsloven knyttet til fornyelsesområder. Dette kunne lede til at en får en rød tråd mellom reglene i plan- og bygningsloven og reglene om bruksordning i jordskifteloven. En meget praktisk avslutning på en sak etter plan- og bygningsrettssporet, jf. figuren (illustrasjonen av «plan- og bygningsrettssporet» under pkt. 5.5), er at saken avsluttes med en organisering av selve utbyggingen, samt en organisering av fremtidig bruk av parkeringsplasser, lekearealer, veier o.l., som forutsettes brukt av alle eiendommene innenfor planområdet.

### *7.3.2 Pålegg om felles tiltak*

Sammen med en bruksordning fremstår et pålegg om felles tiltak etter § 3-9 som et kraftfullt virkemiddel innenfor et utbyggingsområde. Jordskifteloven står på egne ben, og virker som nevnt tidligere uavhengig av plan- og bygningslovens virkemidler. Det fremstår imidlertid som klart at jordskifteloven på god måte vil kunne supplere og utfylle plan- og bygningslovens bestemmelser. For det første kan ikke plan- og bygningsmyndighetene pålegge eiendommer å være med i bruksordninger, for det andre kan pålegg hjemlet i jskl. § 3-9 fange opp situasjoner og eiendommer, som ikke har vært omfattet av en ekspropriasjon, eller der pålegget først viser seg nødvendig i en slutfase av et utbyggingsprosjekt.

Endringene i plan- og bygningsloven kap. 28 knyttet til håndtering av overvann vil i tiden fremover aktualisere bruk av jordskifte til å organisere håndtering av overvann mellom naboer, herunder pålegg om felles tiltak og investeringer i overvannstiltak. Her ser en hvordan reglene i jordskifteloven kan supplere plan- og bygningslovens hjemmel til å gi individuelle pålegg om å løse overvannsutfordringer, med jordskiftelovens mulighet til å pålegg om felles tiltak, samt muligheten til å organisere drift og vedlikehold av det tiltaket som pålegges.

### *7.3.3 Etablering av lag / oppløsning av lag:*

Jordskifteloven § 3-10 første ledd er hjemmel for å etablere lag og etter jskl. § 3-10 første ledd andre punktum kan jordskifteretten endre eksisterende lag. Lovforarbeidene gir ingen forklaring på hvilke eksisterende lag jordskifteretten kan endre, men laget må være etablert i forbindelse med drift og vedlikehold av eiendom.

Et eksempel på en type sak hvor utbyggere kan være interessert i bistand fra jordskifteretten, og hvor jskl. § 3-10 sammen med jskl. §§ 3-8 og 3-9 kan fremstå som effektiv og konfliktdependende virkemidler, er etablering av et parkeringsanlegg som ligger som et rekkefølgekrav i en reguleringsplan. Profesjonelle og større utbyggere vil kunne ha stor nytte av en jordskifteavgjørelse som avklarer organisering og gjennomføring av et slikt tiltak.

Det går heller ikke uttrykkelig fram av forarbeidene at denne bestemmelsen gir hjemmel for å oppløse et lag, enten som er opprettet av jordskifteretten eller et eksisterende lag opprettet av partene.

Vi foreslår at bestemmelsen i § 3-10 utvides til også å opprette midlertidige lag og muligheten for å oppløse lag. Vi kan se for oss at det er behov for å etablere lag for ulike faser av et utbyggingsprosjekt på tilsvarende måte som ved eierlag og driftsselskap som stiftes ved bygging av småkraftverk. For den som ikke ønsker å ta risiko med å utvikle et område, kan det etableres et eierlag. Når tomter skal utvikles overtar et driftsselskap/utviklingsselskap arealet og eierlaget for en avtalt tomteverdi.

## 7.4 Andre endringer som kan vurderes

Saksbehandlingsreglene i jordskifteloven åpner for mekling på et hvert steg i saken, jf. § 6-17. I tillegg er det stor grad av partsmedvirking når forslag til jordskifteløsning skal utarbeides, jf. § 6-21. Saksgangen er i seg selv konfliktdependende, se spesielt § 6-21 andre ledd.

Bjerva utredet blant annet mekling i rettsendrende saker for Domstolkommisjonen. Ordningen blir foreslått kalt «jordskiftemekling».<sup>110</sup> Bjerva antyder at saker med store arealverdier, f.eks. for et område avsatt til utbygging, kan være egnet for slik mekling.<sup>111</sup> Etter vår vurdering bør dette utredes videre med tanke på en lovendring, og må ses i sammenheng med rettsmekling og eventuelt arealmekling.

Arealmekling ble foreslått av Movik-utvalget.<sup>112</sup> Forslaget var å få et verktøy for samarbeid på tvers av eiendomsgrenser. Slik mekling skulle være frivillig og kunne kreves enten av kommunen eller en av grunneierne, men ble primært ikke tenkt som et virkemiddel for det offentlige. Meklingen skulle gjennomføres av en uavhengig institusjon, i dette tilfellet jordskifteretten supplert med ekstern kompetanse etter behov. Dette er viktig siden meklingen kan reise spørsmål hvor jordskiftedommeren ikke har nødvendig kompetanse. Det går fram av forslaget at det var tenkt som assistanse til ikke profesjonelle aktører. Eventuell kontakt med forvaltningen må foregå under full kontradiksjon.

---

<sup>110</sup>Bjerva, Ø.J. (2019). Jordskifterettens saksbehandlingsregler – forslag til forenkling og økt fokus på effektivitet. Rapport til Domstolkommisjonen.

<sup>111</sup> Bjerva (2019), s. 30.

<sup>112</sup> Landbruksdepartementet, 2003, s. 51 flg.)

En så for seg mekling i to ulike faser; 1) før utarbeidelse av detaljplan og 2) ved gjennomføring av plan. Mekling i fase 1 skulle være ferdig før planbehandlingen. I denne fasen kan det avklares om den enkelte grunneier vil være med i planprosessen og eller utbyggingen. Mekling i fase 2 fanger blant annet opp det som i dag er fordeling av netto planskapt verdiøkning, som fordeling av arealer og verdier. Enighet nedfelles i en privatrettslig avtale. Ved en slik type mekling vil partene fortsatt ha kontroll over saken.

Vi mener at arealmekling bør utredes videre. Det er mange fordeler ved minnelige løsninger, jf. ordningen med rettsmekling som nå er et tilbud både i de alminnelige domstolene og i jordskifteretten, jskl. § 6-18. Vi tar vi høyde for at arealmekling kan utvikles som et virkemiddel innenfor rammene av det plan- og bygningsrettssporet vi foreslår å styrke i områder avsatt til fornyelse (se figur 8 under punkt 5.5 ovenfor).

## **8 Tiltaksjordskifte som virkemiddel for å lette gjennomføring av arealplaner**

### **8.1 Innledning**

Vi har i utredningens pkt. 2.4 redegjort for de virkemidlene jordskifteretten har til disposisjon etter reglene i jordskifteloven kap. 3. Et annet regelsettet i jordskifteloven vi skal se nærmere på her, er det som betegnes som tiltaksjordskifte. Formålet er *for det første* å se nærmere på i hvilken grad disse reglene supplerer plan- og bygningslovens bestemmelser, når det kommer til gjennomføring av planer. *For det andre* er formålet å se på om disse reglene eventuelt kan utvikles for å supplere plan- og bygningslovens regler.

Tiltaksjordskifte er en betegnelse på bruk av virkemidlene i jordskifteloven kap. 3., i kombinasjon med jskl. § 5-1 (ekspropriasjonsskjønn). For å kunne omtale bruken av virkemidlene i jordskifteloven kap. 3 som tiltaksjordskifte, er forutsetningen altså at dette skjer sammen med bruk av ekspropriasjon, gitt at ikke alt kan løses ved jordskifte.

### **8.2 Reglene om tiltaksjordskifte**

#### *8.2.1 Innledning*

Ordlyden i jordskifteloven og omtalen av tiltaksjordskifte i forarbeidene inviterer til en vurdering av bruk av tiltaksjordskifte for plangjennomføring. Jordskifteloven § 3-2 første ledd, som definerer når det rettslig sett kan foreligge «utenlege eigedomstilhøve», sier:

Jordskifteretten kan halde jordskifte etter §§ 3-4 til 3-10 dersom minst éin eigedom eller bruksrett i jordskifteområdet er vanskeleg å bruke på tenleg måte etter tida og tilhøva. Det same gjeld dersom

det er grunn til å rekne med at minst éin eigedom eller bruksrett vil bli vanskeleg å bruke på tenleg måte som følgje av eit offentleg eller privat tiltak. Som offentleg tiltak skal òg reknast offentleg regulering av eigarrådvelde eller vedteken reguleringsplan med tilhøyrande omsynssone.

For vårt tema er det andre og tredje punktum i bestemmelsen som er av interesse.

I forarbeidene står det at dette er en generalisering og en utvidelse av hjemmelen i forhold til jordskifteloven 1979.<sup>113</sup> Det vises blant annet til hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse. Utover dette gir ikke forarbeidene eksplisitte føringer.

I seg selv peker ikke jskl. § 3-2 første ledd andre og tredje punktum mot tiltaksjordskifte. Det er først og fremst tale om et pek mot at virkemidlene i jordskifteloven kap. 3 kan brukes for å bøte på den utjenligheten som oppstår i de situasjonene andre og tredje punktum beskriver. Gjennom å åpne opp for bruk av virkemidlene i kap. 3, åpnes det også opp for bruk av tiltaksjordskifte, altså bruk av ekspropriasjon som supplement til jordskifte.

Uttrykket «tiltak» i § 3-2 innebærer at bestemmelsen ikke er knyttet til bestemte tiltak eller aktiviteter, men må sees i sammenheng med jskl. §§ 1-1 og 1-2. Uttrykket er generelt, dvs. at det antakelig ikke er synonymt med tiltak slik dette er definert i pbl. § 1-6.

Frem til nå er tiltaksjordskifte hovedsakelig brukt i forbindelse med bygging av veg eller jernbane. Hjemmelen for offentlig tiltak kom inn i jordskifteloven av 1979, mens hjemmelen for private tiltak kom inn i jordskifteloven 2013. Tiltaksjordskifte er et alternativ til tradisjonell ekspropriasjon. Tiltakshaver vil være å anse som ekspropriant.

Jordskifterettene har lang erfaring med å behandle sakstypen tiltaksjordskifte, jf. jordskifteloven 1979 § 6. Den første perioden var tiltaksjordskifte begrenset til samferdselsformål, men etter lovrevisjonen i 1998–1999 ble denne begrensningen fjernet.<sup>114</sup>

Forenklet kan vi si at den utjenligheten jordskifteretten ikke klarer å løse ved bruken av de rettsendrende virkemidlene i jordskifteloven, løses ved skjønn i en sak om tiltaksjordskifte. I realiteten innebærer det, at innenfor rammene av de virkemidlene vi finner i jordskifteloven, kan jordskifteretten kompensere for tap gjennom pengeerstatning, og ikke utelukkende gjennom arealbytte eller annen form for kompenserende tiltak på de involverte eiendommene gjennom bruk

---

<sup>113</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 126 og 186.

<sup>114</sup> Se Ot.prp. nr. 57 (1997–1998) s. 126 og Utnes (2025).

av virkemidlene i jskl. §§ 3-4 til 3-10. Partene kan også inngå minnelige løsninger på det som gjenstår uten at det er nødvendig med ekspropriasjonsskjønn.

Tiltaksjordskifte er i jskl. § 1-3 bokstav b definert som;

jordskifte som følge av iverksetjing av offentlege og private tiltak, jf. § 3-2 første ledd andre punktum

Vi mener denne definisjonen i loven er upresis. Agder lagmannsrett har en annen, og etter vårt syn, mer presis tilnærming til dette, når den kategoriserer de ulike typetilfellene slik:

Når den som ønsker et spesielt areal har annet areal å bytte bort, kan det gjøres ved jordskifte etter § 3-22. Det andre tilfellet er når den som ønsker et spesielt areal har noe å bytte bort, men ikke nok til å erstatte både areal og eventuelle ulemper. Da kan løsningen være å kreve jordskifte og ekspropriasjonsskjønn for utmåling av resterstatningen. Det tredje tilfellet er ren ekspropriasjon. I de to sistnevnte tilfellene, vil det være nødvendig å fatte vedtak om ekspropriasjon.<sup>115</sup>

Det første typetilfellet kjennetegnes ved at det er krevet sak om arealbytte, jf. jskl. § 3-4, men at § 3-22 påberopes som et særlig grunnlag for å kreve et areal lagt til en bestemt eiendom. I forarbeidene til § 3-22 sies det:

Paragrafen seier at dersom nokon part treng grunn til særskilte formål som vegar eller anna, kan han krevje dette utlagt av sin del. Dette fører vidare gjeldande jordskiftelov § 30 første ledd. Eit «særskilt formål» som fell inn under omgrepet, kan for eksempel vere areal nokon treng for å iverksetje ein plan etter plan- og bygningslova.<sup>116</sup>

Dette er et helt ordinært arealbytte i jordskiftelovens forstand.

Det andre typetilfellet er et krav om jordskifte og ekspropriasjonsskjønn (tiltaksjordskifte). Lagmannsretten synes i sin typeinndeling å forutsette at selve jordskiftekravet viser til at jordskifte og ekspropriasjonsskjønn kreves samtidig. Dette har også klar støtte i forarbeidene hvor det sies:

Formuleringa «i samband med» dekkjer formuleringa «I samband med sak» som er brukt i gjeldande jordskiftelov § 6 fjerde ledd første punktum. Omgrepet dekkjer òg skjønn som skal haldast samtidig med jordskifte i tid. I nokre tilfelle vil jordskiftesaka og skjønnet ikkje starte samstundes.<sup>117</sup>

Et praktisk spørsmål som oppstår i forlengelsen av lagmannsrettens avgjørelse, er *når* det må være truffet et ekspropriasjonsvedtak i slike saker.

---

<sup>115</sup> LA-2018-166401.

<sup>116</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 435.

<sup>117</sup> Prop. 101 L (2012–2013) s. 444.

Det siste typetilfellet lagmannsretten tar opp, er ordinær ekspropriasjon. Det er flere eksempler på at tiltakshaver ikke har bytteareal på kravtidspunktet, og at det kreves tiltaksjordskifte. I slike tilfeller brukes jordskifteloven for å bøte på utjenlige eiendomsforhold, for eksempel ved å bytte arealer for å løse situasjoner hvor den nye veggen deler en eiendom og etablerer fellestiltak og bruksordninger for å løse manglende atkomster etter nye veg. Deretter gjennomføres det et ekspropriasjonsskjønn for det som ikke ble løst ved jordskifte.

Saksgangen i et tiltaksjordskifte inneholder følgende hovedpunkter;

- krav om tiltaksjordskifte (§ 1-5, § 3-2 første ledd andre punktum),
- kontroll av kravet, ekspropriasjonsvedtak og foreløpig vurdering av materielle vilkår (§ 6-4),
- klarlegging av rettsforholdene, verdsetting (§ 3-13 til § 3-15),
- forslag og vedtak av jordskifteløsning (§ 6-21 og § 6-23 fjerde ledd bokstav h),
- eventuelt skjønn i samband med tiltaksjordskifte eller skilt ut som egen sak, (§ 5-1 eller § 5-6)
- avsluttende teknisk og matrikulært arbeid og (§ 6-29 og § 6-30)
- tinglysning (§ 6-31).

### *8.2.2 De rettslige rammene for bruk av tiltaksjordskifte, særlig om kravet til ekspropriasjonsvedtak*

Tvunget jordskifte oppfattes nok i de fleste tilfeller som mindre inngripende enn ekspropriasjon. Der det blir nødvendig å holde et ekspropriasjonsskjønn, jf. jskl. § 5-1, i forlengelsen av en jordskiftesak kan en hevde at en først har prøvd et mindre inngripende tiltak før en tyr til det mer inngripende, nemlig «ordinær» ekspropriasjon. I de tilfellene tiltakshaver ikke har bytteareal (erstatningsareal), eller ikke har nok bytteareal til fullt ut å bøte på ulemper med bytte av arealer eller bruk av andre virkemidler i jordskifteloven kap. 3, må det utmåles en erstatning etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper.

Gjennomføring av tiltaksjordskifte forutsetter, for alle praktiske tilfeller, en vedtatt reguleringsplan. For å gjennomføre et skjønn hjemlet i jskl. § 5-1 må det foreligge et ekspropriasjonsvedtak. Jordskifteretten har kompetanse til å holde skjønn til utmåling av erstatning i tiltaksjordskiftesaker også der selve hjemmelen til å holde skjønnet, eksempelvis pbl. § 16-2, ligger til tingretten. Forutsetningen er at rett myndighet har truffet ekspropriasjonsvedtak.

Til tross for at jordskifteloven likestiller offentlig og private tiltak, og rettslig sett åpner for at det kan holdes tiltaksjordskifte for private tiltak på samme måte som for offentlige tiltak, fremstår det som klart for oss at disse situasjonen i praksis er svært forskjellige.

Det som ofte kjennetegner de «klassiske» tiltaksjordskiftene (samferdselsjordskiftene) kan forenklet oppsummeres slik:

- (1) Tiltakshaver (eksproprianten) har en ekspropriasjonshjemmel.
- (2) Tiltakshaver (eksproprianten) har ofte byttearealer som kan kompensere grunneier for arealene som skal brukes i samferdselsprosjektet. Det er ubebygde arealer som må erverves, som oftest tidligere LNFR-arealer, med muligheter for å kompensere «likt for likt» utenfor planområdet.
- (3) Planen for offentlig formål har gjort ekspropriatenes arealer «verdiløse» i markedet. Grunneierne har lite å tape på å få kompensasjon i form av arealer og bedre arrondering utenfor planområdet for samferdselsprosjektet. Valget står ofte mellom bruksverdiestatning basert på landbruksdrift eller kompensasjon i form av landbruksarealer.

Tiltaksjordskifte fremstår som mindre inngripende enn ren ekspropriasjon, og alle behandles mer eller mindre likt.

Det som vil kjennetegne tiltaksjordskifte, eksempelvis i et fornyelsesområde, er derimot ofte følgende:

- (1) Den som har hjemmel til å treffe ekspropriasjonsvedtak (kommunen) er ikke tiltakshaver.
- (2) Den som typisk vil ha interesse av å kreve tiltaksjordskifte, en eller noen få grunneiere innenfor fornyelsesområdet, sitter ikke på en ekspropriasjonshjemmel.
- (3) Planen har ikke gjort ekspropriatenes arealer verdiløse i markedet, snarere tvert imot. Planen har trolig skapt store verdier og økt markedsverdien.
- (4) Det er vanskelig å se for seg mange situasjoner hvor den private utbyggeren kan kompensere med arealer med tilsvarende verdi utfra bruk og arealformål.
- (5) Det er vanskelig å se at kommunene vil ha vilje til å ekspropriere til gjennomføring av hele eller deler av en reguleringsplan hvor grunneiernes interesser står mot hverandre i mer eller mindre alle retninger, og hvor kommunen ikke selv har noen klar interesse i at planen gjennomføres, utover en alminnelig interesse i at reguleringsplaner gjennomføres.

Utgangspunktene er klart svært forskjellige i de to situasjonene. En kan selvsagt se for seg ulike typetilfeller hvor dette bildet nyanseres. Det fremstår likevel som relativt klart for oss at tiltaksjordskifte, innenfor de rammene lovgivning setter i dag, vil være et liten forutsigbar og effektivt gjennomføringsvirkemiddel i for eksempel fornyelsesområder.

Det er likevel viktig å være oppmerksom på at vårt forslag om å åpne opp for privat ekspropriasjon av infrastrukturtiltak i plan- og bygningsloven, vil kunne åpne dørene for bruk av tiltaksjordskifte for gjennomføring av reguleringsplaner hvor fornyelsessone er brukt. Dette er noe en skal være oppmerksom på dersom en går videre med vårt forslag. Det vil etter vårt syn være behov for en tydeliggjøring i jordskifteloven med hensyn til når tiltaksjordskifte kan brukes der det offentlige ikke er tiltakshaver og hvor tiltakshaver ikke sitter på en ekspropriasjonshjemmel.



## Litteraturliste

- Austenå, T. og Øvstedal, S. (2000). *Jordskifteloven kommentarutgave. 3. utgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Austenå, T. og Øvstedal, S. (1994). *Jordskifteloven kommentarutgave. 2. utgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjerva, Ø.J. (2019). *Jordskifterettens saksbehandlingsregler – forslag til forenkling og økt fokus på effektivitet. Rapport til Domstolkommisjonen*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/367acaf16a2941bfaf5e3b1ae7bfe95f/no/sved/02.pdf>
- Bjerva, Ø.J., Holth, F., Reiten, M., Sky, P.K. og Aasen, I. (2023). *Jordskifteloven lovkommentar. 2. utgave på Juridika*, Oslo: Universitetsforlaget. A jour pr. 13. november 2023.
- Domstoladministrasjonen (2019). *Veileder for bruksordninger for veg. Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe 21. august 2019*.
- Elvestad, H.E. and Holsen, T. (2024). *Valuation practices in urban land readjustment cases in Norway. Land Use Policy, Volume 145, October 2024, 107242*.
- Hauge, K.B. (2016). *Fallrettar og ekspropriasjonsersättning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hegstad, E., Holth, F. og Sky, P.K. (red.). (2022). *Eiendom og juss Vol. 2 Urbane områder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hegstad, E., Holth, F., Larsen, I.W. og Sky, P.K. (2022). *Jordskifte i urbane områder. I: Hegstad, E., Holth, F. og Sky, P.K. (red.) Eiendom og juss Vol. 2 Urbane områder*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 13-22.
- Hoddevik, C.L. (2021). *Intensjonen med å fordele planskapt verdiar. I: Elvestad, H.E., Sky, P.K. og Taubøll, S. (red.) Eiendom og juss Vol. 1*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 329-365.
- Hoddevik, C.L. og Holsen, T. (2025). *Praktisering av plan- og bygningslova § 12-7 nr. 13 (fordeling av planskapt netto verdiauke) i planforvaltninga, Kart og Plan 1/2025 (kommer)*
- Holsen, T. (2022a). *Jordskifte i urbane områder sett fra eiendomsutviklers ståsted. I: Hegstad, E., Holth, F. & Sky, P. K. (red.) Eiendom og juss, vol 2 Urbane områder, kap. 6 s. 138-181*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holsen, T. (2022b). *Jordskifte i urbane områder sett fra planleggers ståsted. I: Hegstad, E., Holth, F. & Sky, P. K. (red.) Eiendom og juss, vol 2 Urbane områder, kap. 7 s. 182-215*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holsen, T. og Sky, P.K. (2022). *Organisatorisk omskaping av eiendom og bruksrett i urbane områder. I: Hegstad, E., Holth, F. & Sky, P. K. (red.) Eiendom og juss, vol 2 Urbane områder, kap. 3, s. 46-71*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, M.H. (2020) «Reguleringsplaner og EMK P1-1: «Kan manglende gjennomføring av reguleringsplaner utgjøre et uproporsjonalt inngrep i EMK P1-1?», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2020 s. 57–94
- Landbruksdepartementet (2003). *Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder - "urbant jordskifte"*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbrukdepartementet 21. januar 2002 (Movikutvalget).
- Landbruks- og matdepartementet (2004). [Organisering og registrering av lag stiftet ved jordskifte](#). Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet, 2. august 1999.
- Moen, K.T. (2023). [Arealbytte etter jordskifteloven §3-4 for tilpasning av eiendomsgrenser](#). Masteroppgave Institutt for eiendom og juss, NMBU.

Ness, S. og Øyasæter, A. S. (2021) Eiendoms-utvikling. Fra plan-legging til ferdigstillelse, 2. utgave, Universitetsforlaget

Nord, E. og Sky, P.K. (2022). Fysisk omskaping av eiendom eller bruksrett i urbane områder. I: Hegstad, E., Holth, F. og Sky, P.K. (red.). *Eiendom og juss Vol. 2 Urbane områder*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 23-45.

Ramsjord, E.H. (2014). [Eiendomsdannelse i bytransformasjon](#). Philosophiae doctor (ph.d.) Thesis 2014:11, Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.

Ramsjord, E.H. og Røsnes, A.E. (2011). [Eiendomsdannelse i bytransformasjon. Om jordskiftestyrt endring av eiendomsforhold](#). Kart og Plan, Vol. 71(2), s. 91–106.

Skarsbø, A. og Kvalevåg, A. (2022). Praktisk gjennomføring av jordskiftesak i urbane utviklingsområder. I: Hegstad, E., Holth, F. og Sky, P.K. (red.) *Eiendom og juss Vol. 2 Urbane områder*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 97-137.

Tawazoo, A. og Mahmood, D. (2024). Jordskiftevirkemidler som løsning på eiendomsrettslige utfordringer i fortetting og transformasjonsområder. Masteroppgave Institutt for eiendom og juss, NMBU.

Udnes, H. (2021). Hjemmelsgrunnlaget for tiltaksjordskifte – lovutviklingen, i Sky, P.K., Elvestad, H.E. og Taubøll, S. (red.). *Eiendom og juss*, vol. 1. Oslo: Universitetsforlaget

Udnes, H. (2025). Bruk av tiltaksjordskifte. *Kart og Plan*, 1/2025, Universitetsforlaget. [kommer]

Wæhre, M.S. og Vatne, O.E. (2024). [Verdsetting i urbane områder ved anvendelse av jskl. §§ 3-4 og 3-7](#). Masteroppgave Institutt for eiendom og juss, NMBU.

## Lovforarbeider

[Ot.prp. nr. 78 \(2004–2005\)](#) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v. Landbruks- og matdepartement.

[Prop. 101 L \(2012–2013\)](#) Lov om fastsetjing og endring av eideoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova).

## Rettspraksis

[HR-2023-1053-A](#) (Vegloven § 53 og jordskifteloven § 3-4)

[HR-2019-1152-A](#) (Kilen-Syd)

[HR-2000-88 \(Rt-2000-1119\)](#) (Skrautvål-kjennelsen)

[LH-2022-47639](#) (Deling av eierseksjonssameie)

[LH-2018-14696](#) (Arealbytte, parkeringsplass og hageareal)

[LA-2017-111634](#) (Kilen-Syd)

Agder lagmannsrett 19-122957AJA-ALAG (Avslutningen av Kilen-Syd)

Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett [JLHM-1969-17](#) (Fordeling av utbyggingsverdier)

Romsdal jordskifterett [JMOL-1998-5](#) (Fordeling av utbyggingsverdier)

Nedre Telemark jordskifterett [JSKI-2007-68](#) (Tilpasning av eiendomsstruktur til byggeområde)

Nord- og Midhordland jordskifterett [JBER-2009-28](#) (Fordeling av utbyggingsverdier)

Østerdal jordskifterett [JTYN-2010-12](#) (Fordeling av utbyggingsverdier)

Nord- og Midhordland jordskifterett [JBER-2011-37](#) (Bruksordning veg)

Vestfold jordskifterett [JTON-2015-28](#) (Kilen-Syd)

Øvre-Buskerud jordskifterett [JGOL-2017-49958](#) (Deling av boligtomter i samsvar med reguleringsplan)

Nord-Østerdal jordskifterett [JTYN-2017-198611](#) (Grunneierlag i boligområde)

Akershus og Oslo jordskifterett [JLST-2017-114894](#) (Bruksordning veg)

Øvre-Buskerud jordskifterett [JGOL-2018-5516](#) (Fastlegging av bestemmelser for vann- og avløpsanlegg)

Nedre Buskerud jordskifterett [JDRA-2019-27835](#) (Etablering av negativ servitutt)

Nord-Østerdal jordskifterett [JTYN-2020-15565](#) (Arealbytte i forbindelse med utbygging av boligblokk)