



Det kongelige Landbruksdepartement
Postboks 8007 Dep

0030 OSLO

2003/2189 55
ASR/JSK

04F 420

FORSLAG TIL JORDSKIFTEVIRKEMIDLER I BYER, TETTSTEDER OG HYTTEOMRÅDER - "URBANT JORDSKIFTE" - HØRINGSUTTALELSE

0. Innledning

Vi viser til mottatt rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet og som er oversendt av samme departement i skriv datert 10.07.03. Gruppen har hatt som mandat å foreslå lovregler som åpner for bruk av jordskifte eller jordskiftelignende virkemidler i byer og tettsteder med sikte på god arealutnyttelse og fordeling av fordeler og ulemper ved tiltak på de berørte eiendommer. Et slikt regelverk skulle også vurderes i forhold til andre områder, spesielt knyttet til hyttebygging. Det skulle vurderes hvem som kan initiere slike saker, særlig i forhold til grunneiere og kommuner. Gruppen skulle også vurdere en modell for fullfinansiering av jordskifterettens kostnader med slike saker.

1. Arbeidsgruppas anbefaling

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe på 5 medlemmer. Arbeidsgruppen gir ingen enstemmig konklusjon på om jordskiftevirkemidler anbefales tatt i bruk i byer, tettsteder og hytteområder. Et flertall av medlemmene ønsker i ulik grad å kunne utvide bruken av jordskiftevirkemidler, mens et mindretall på 1 medlem er prinsipielt imot at jordskifte generelt innføres i byer og tettsteder.

2. Rapportens oppbygning

I innledningskapitlet (kap. 1) gjøres bl.a. rede for arbeidsgruppas mandat og bakgrunnen for utarbeidelsen av rapporten. Videre inneholder rapporten i kap. 2 et sammendrag av innholdet i rapporten. I kap. 3 omhandles behovet for virkemidler og i kap. 4. belyses dagens situasjon. I kap. 5 drøftes sentrale problemstillinger og flertallets forslag. Kap. 6 er mindretallet Mats Stensruds prinsipielle betraktninger og forslag. I kap. 7 omhandles de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget mens kap. 8 er forslaget til lovendringer med kommentarer.

3. Behovet for nye virkemidler

Det pekes på at mer og mer av reguleringsplanleggingen skjer i privat regi, dvs følger eiendomsgrenser, noe som vanskeliggjør en koordinert og helhetlig by- og tettstedsutvikling med de virkemidler som dagens lovverk inneholder. Etablering av samarbeidsformer og tilrettelegging av eiendomsforhold er viktig i denne sammenheng. Det savnes i dag gode verktøy for fordeling av kostnader mellom private parter og eventuelt felles utbyggingsavtale med kommunen. Det savnes også alternative virkemidler til ekspropriasjon for å løse problemer knyttet til eiendomsforhold i utbyggingssammenheng.

Fortetting som byutviklingsstrategi innebærer økt behov for virkemidler vedrørende økonomi og kostnadsfordelinger.

Også i områder hvor det ikke er ønske om videre utbygging, men hvor grunneiere trenger hjelp for å utarbeide regler for felles bruk av arealer som veier, parkeringsplasser m.v., vil det kunne være behov for former for fellestiltak event. endringer av eiendoms- og rettighetsforhold.

Dagens mer urbane former for hytteutbygging innebærer også økt behov for samordning og tilsvarende utfordringer ved plangjennomføring som ved utvikling av byggeområder generelt.

4. Det sentrale innholdet i arbeidsgruppas forslag

- a. Gruppa foreslår en prøveordning med "arealmekling" (også gruppas mindretall, Mats Stensrud, kan i det store og hele slutte seg til dette).

Meklingsordningen er et forum for informasjon og diskusjon for å finne fram til hensiktsmessige løsninger. Grunneiere, rettighetshavere med alltidvarende bruksrett og kommunen kan be om arealmekling. Arealmeklingen tar sikte på enighet om prinsipper, planarbeid og gjennomføring av vedtatt plan. Arealmekling skal baseres på frivillighet.

- b. Flertallet foreslår bruk av "jordskifte i urbane strøk". Et mindretall, Mats Stensrud, er prinsipielt imot at jordskifte generelt innføres i byer og tettsteder.

Flertallet foreslår at det presiseres at jordskifteloven skal gjelde for hele landet. Flertallet foreslår imidlertid ingen endringer i virkeområdet for de kombinerte sakene (utbyggings-jordskiftene etter jskl. §6.) I tillegg foreslår flertallet at det ikke blir endringer i virke-området for "sams tiltak", som kan innebære stor økonomisk risiko, jf. jskl. §§2e, 34a og 34b. Flertallet foreslår en ny §2h – om fordeling av arealverdier og kostnader innenfor et planområde. Videre foreslås at ny PBL gis et nytt nr. 13 i § 11-5 som åpner for at kommunen i område- og detaljplan kan gi bestemmelser om arealverdier og kostnader. Et flertall foreslår at det i byer og tettsteder settes krav til enighet om jordskiftekravet der jordskiftevirkemidler anvendes for gjennomføring av detaljplaner, bebyggelsesplaner og reguleringsplaner. Dette i motsetning til der hvor tiltak ikke er knyttet til planer. Flertallet mener at "tapsgarantien" i jskl § 3a og hensynet til § 31 der det heter at jordskifteretten ikke bør skifte grunn som kan få stor verdiøkning, vil sette begrensninger på omfanget av større ombyttingsprosesser uten gyldig plan (flertallet antar at det som da gjenstår i hovedsak er bruksordninger og mindre felles tiltak vedr. veier, parkeringsplasser og andre fellesområder samt mindre endringer av eiendoms- og rettighetsforhold). Et mindretall av de som ønsker å ta i bruk jordskiftevirkemidler i urbane områder mener at hensynet til å unngå ekspropriasjonslignende inngrep tilsier at det alltid bør kreves enighet ved bruk av jordskiftevirkemidler. På grunn av viktigheten av tidsaspektet ønsker flertallet å presisere at saker der jordskifte blir krevd for gjennomføring av planer, bør prioriteres. Flertallet foreslår ingen modell for fullfinansiering av jordskifterettens kostnader avhengig av de verdier som utløses i den enkelte sak. Det offentlige bør prinsipielt sett finansiere domstolsvirksomhet.

- c. Flertallet foreslår "rettsmekling i forkant av sak for jordskifteretten" som en prøveordning. Slik rettsmekling bør ikke bare forbeholdes jordskifte ved utbyggingssaker. Flertallet mener at slik rettsmekling vil kunne føre til raskere forberedelse og behandling av jordskiftesaker.

- d. Andre forslag

Arbeidsgruppa foreslår at det utvikles virkemidler som er egnet ved omforming av kompliserte områder i tette bysentra. Videre foreslår flertallet at jordskifteretten har behov for kompetansehevingstiltak innenfor verdsetting i urbane områder.

- e. Mindretallet, Mats Stensruds, synspunkter

Mindretallet er prinsipielt imot at jordskifte generelt innføres i byer og tettsteder. Mindretallet mener at virkemidler bør

- være praktiske
- være enkle
- koste lite
- ikke være tidkrevende
- ivareta rettssikkerheten

Mindretallet kan ikke se at en bruk av jordskiftevirkemidler ivaretar disse krav og mener at man må ha klart for seg om man ønsker virkemidler for det offentlige eller ordninger som skal

brukes mellom private parter. Jordskifterettene arbeider med det siste. Jordskifte i urbane strøk blir etter mindretallets mening en kamuflert privat ekspropriasjon.

5. Porsgrunn kommunes kommentarer til rapporten

Vi ønsker flere virkemidler for å sikre en god og helhetlig samfunnsmessig arealutnyttelse i urbane områder. Vi mener at det må være viktig å få utnyttet den kompetanse som jordskifteverket innehar, spesielt når det gjelder mekling mellom parter, også i urbane områder. Det er positivt at det er igangsatt arbeid for å få nærmere belyst og foreslå løsninger for disse utfordringer. Slik vi ser det er den presenterte rapporten en god start på en prosess for å finne slike løsninger.

Vi er imidlertid i tvil om de ulike sider ved dette sakskomplekset er tilstrekkelig godt nok belyst for å ta stilling til valg av virkemidler bare på bakgrunn av Landbruksdepartementets rapport. En svakhet med prosessen så langt er at vi savner en grundig vurdering av alternative måter for å løse de utfordringer som arealutnyttelse i urbane strøk innebærer. Vi mener at det burde ha vært en langt bredere sammensetning av ulike interesser og fagmiljøer i en arbeidsgruppe som tar for seg arealbruk i urbane strøk. Vi er derfor enig med arbeidsgruppens mindretall i at en slik viktig sak burde ha vært fremmet av et bredt sammensatt utvalg ved kongelig resolusjon.

Vi har forståelse for at det på mange måter er naturlig å se nærmere på om ikke jordskifteloven kan suppleres med nye bestemmelser for slik også å kunne benyttes i urbane områder. Det forhold at andre land, eksempelvis Sverige og Tyskland har utviklet jordskiftelovgivning til også å håndtere situasjoner i urbane områder, viser at dette kan være et mulig alternativ. Men selv om dette synes å kunne fungere bra i andre land, trenger ikke et slikt løsningsgrep å kunne være et like bra verktøy i vårt land. Når det gjelder Sveriges ordning med exploatering, synes dette å være et komplisert verktøy, og vi er skeptiske til om prosesser i urbane strøk i h.h.t en endret jordskiftelov i vårt land vil kunne virke som et enkelt og praktisk verktøy.

Den største fordelen dersom en velger å supplere jordskifteloven for å få et tjenlig redskap for å gjennomføre planer på tvers av eiendomsgrenser, er at en har tilgjengelig et fagmiljø og domstol som allerede arbeider med saker i "grenseland" til rent urbane områder. Det synes derfor på mange vis naturlig å se på om ikke ansvarsområdet kan utvides til også å omfatte rent urbane områder.

På den annen side er jordskifteinstituttet sterkt knyttet opp mot å finne løsninger på konflikter mellom private parter. Siden vi synes det sentrale utgangspunkt ved all samfunnsutvikling må være å finne løsninger basert på en samfunnsmessig helhetsvurdering, ser vi at bruk av jordskiftelovgivning ved uenighet om arealbruk i urbane områder, kan komme i strid med en slik overordnet målsetting.

Generelt sett synes vi at arbeidsgruppens mindretall, Mats Stensrud, setter fokus på sider ved en eventuell bruk av jordskiftelovgivning som tilsier at vi bør tenke oss vel om før vi velger en supplerende av jordskifteloven for å få bedre verktøy for gjennomføring av utbyggingstiltak. Vi deler mye av mindretallets betenkeligheter vedrørende rettssikkerhet og vi ser også at det vil bli behov for en vesentlig heving av jordskifteverkets kompetanse for å kunne lede vurderinger og verdsettelse av eiendommer i byer og tettsteder.

To andre negative argumenter ved å benytte jordskiftelovgivning som vi mener det bør legges vekt på er at jordskifteprosesser erfaringsmessig kan bli kompliserte og derved tidkrevende. Dersom ønsket er en forenkling av lovverk og prosesser, og kortere saksbehandling, vil bruk av jordskiftelovgivning etter vår mening ikke være riktig vei å gå. Svært sentralt ved prosesser i områder med utbyggingspress vil nettopp være tidsfaktoren. Dersom det tar for lang tid for å finne en løsning, vil kanskje hele utbyggingstiltaket ikke lenger være aktuelt å lokalisere i det omsøkte

området. Vi vil da kanskje sitte igjen med endrede eiendomsforhold som for enkelt parter vil være høyst utilfredsstillende etter at forutsetningene for ny eiendomsstruktur ikke lenger foreligger.

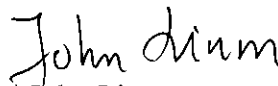
Dersom utredningene om hvordan en skal supplere lovverket med verktøy for plangjennomføring i urbane områder, på tvers av eiendomsgrenser, ender opp med at det er jordskifteloven som skal suppleres med nye bestemmelser, har vi følgende kommentarer:

1. Det er positivt å innføre en ordning med frivillig arealmekling. Her vil den spisskompetanse som jordskifteverket har vedrørende meklingsituasjoner kunne benyttes på et nytt område og gi en positiv samfunnsgevinst.
2. Bare i situasjoner hvor det foreligger et planvedtak basert på en demokratisk prosess, hvor en helhetlig samfunnsmessig vurdering ligger til grunn (dvs planer i h.h.t. PBL), må kunne gi grunnlag for å ta i bruk jordskifteloven i urbane områder.
3. En supplerings av jordskifteloven bør inneholde bestemmelser som muliggjør reversering av valgte løsninger dersom planer ikke realiseres innen en bestemt tidsperiode.

Med hilsen



Tore Kildal
virksomhetsleder



John Lium
overingeniør