

Rapport
– fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet

Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – «urbant jordskifte»



April 2003

Til Landbruksdepartementet

Arbeidsgruppa som ble nedsatt av Landbruksdepartementet 21. januar 2002 for å lage forslag til lovregler om bruk av jordskifte eller jordskifteliknende virkemidler i byer og tettsteder, legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 10. april 2003

Trond Magne Movik
leder

Mats Stensrud
Inger-Lise Saglie

Ragnhild Johansen
Dag Juvkam

Erik Nord

Innhold

1	Innledning	7	4.1.4	Avskipping og omskipping etter servituttløven av 29. november 1968	22
1.1	Arbeidsgruppa og dens mandat ...	7	4.1.5	Oppløsning av sameie etter sameieloven av 18. juni 1965 nr. 6 ..	23
1.2	Bakgrunnen for nedsettelsen	7	4.1.6	Markedsbaserte løsninger	23
1.3	Noen kommentarer til mandatet ...	8	4.1.7	Kommunalt engasjement – oppkjøp av strategiske eiendommer	23
1.4	Gruppas arbeid	8			
1.5	Rapportens oppbygning	8	4.2	Oversikt over dagens jordskiftevirkemidler	23
2	Sammendrag	9	4.2.1	Innledning	23
2.1	Nedsetting av gruppa og mandat ..	9	4.2.2	Noen sentrale begreper	23
2.2	Behovet for virkemidler	9	4.2.3	Jordskifteretten som domstol	25
2.2.1	Utbygging i byer og tettsteder	9	4.2.4	Virkemidlene i jordskifteloven	25
2.2.2	Utbygging av fritidsboliger	9	4.2.5	Jordskifte anvendt ved hyttebygging	28
2.3	Prinsipielle drøftinger	10	4.2.6	Rettsmidler ved jordskifte	31
2.4	Forslag og konsekvenser	11	4.3	Fremmed rett og lignende og tidligere systemer	32
2.4.1	Innledning	11	4.3.1	Noen utenlandske systemer	32
2.4.2	Arealmekling	11	4.3.2	Den tidligere strand- og fjellplanloven av 10. des. 1971 nr. 103	34
2.4.3	Jordskifte i urbane strøk	12	4.3.3	Tidligere lov om fornyelse av tettbygde strøk av 28. april 1967 nr. 1	35
2.4.4	Rettsmekling i forkant av sak for jordskifteretten	13	4.4	Mekling	36
2.4.5	Andre forslag	13	4.4.1	Rettsmekling	36
2.4.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	13	4.4.2	Mekling i jordskifterettene	37
3	Behovet for nye virkemidler	14	5	Drøfting av sentrale problemstillinger og flertallets forslag ...	39
3.1	Innledning	14	5.1	Innledning	39
3.2	Bakgrunn	14	5.1.1	Utgangspunkt for gruppas forslag .	39
3.2.1	Kommunens rolle	14	5.2	Kort oppsummering av hovedtrekkene i flertallets forslag .	39
3.2.2	Byggepress i byene	16	5.2.1	Arealmekling	39
3.2.3	Utbygging av fritidsboliger	16	5.2.2	Rettsmekling ved jordskifteretten ..	40
3.3	Oppsummering	16	5.2.3	Jordskiftesak for gjennomføring av vedtatt detaljplan	40
3.4	Eksempler på områder som viser behov for virkemidler	18	5.2.4	Geografisk virkeområde	40
3.4.1	Kvartal i Skien kommune	18	5.2.5	Andre forslag	41
3.4.2	Område for reiselivsutvikling i Sør-Norge	18	5.3	Hvilke virkemidler bør utvikles og hvem bør administrere disse ...	42
3.4.3	Venstøp – Skien kommune	18	5.3.1	Jordskifte eller jordskifteliknende virkemidler	42
3.4.4	Omforming av eldre industri/kontorområde i en middel stor norsk by	19	5.3.2	Noen begrensninger ved å legge virkemidler i urbane områder til jordskifterettene	43
3.4.5	Bekkestua – Bærum kommune	20	5.3.3	Bør virkemidlene være til bruk for private, eller være offentligrettslige	43
3.4.6	Stiklestadområdet – Oslo kommune	20	5.4	Tvangsaspektet. Forholdet til Grunnloven § 105	44
3.4.7	Ensjø – Oslo kommune	21	5.4.1	Innledning	44
4	Dagens situasjon	22	5.4.2	Jordskifte kontra ekspropriasjon ...	44
4.1	Mekanismer for endring av eiendomsforhold mht. bedre arealutnyttelse	22			
4.1.1	Innledning	22			
4.1.2	Ekspropriasjon	22			
4.1.3	Delingsforretning og grensejustering etter delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70	22			

5.4.3	Bruk av jordskifte i urbane områder og knyttet til utbygging	47	5.12.3	Mekling	71
5.4.4	Tvangsaspektet i flertallets forslag ..	49	5.13	Tidsaspektet	72
5.5	Arealmekling	51	5.13.1	Innledning	72
5.5.1	Behovet	51	5.13.2	Konjunktursvigninger	72
5.5.2	Forslaget	51	5.13.3	Forslag om tidsbegrenset gyldighet for detaljplaner	72
5.5.3	Fase I (før utarbeiding av detaljplan)	52	5.13.4	Konsekvenser for flertallets forslag til løsning	72
5.5.4	Fase II	52	5.14	Rettsmidler	73
5.5.5	Fase I og II	52	5.14.1	Aktuelle rettsmidler ved ulike avgjørelsesformer	73
5.5.6	Krav om arealmekling	52	5.14.2	Tidsbruk	74
5.5.7	Mekleren	53	5.15	Kostnader – fordeling ved ulike sakstyper	74
5.5.8	Resultatet av arealmeklingen	53	5.15.1	Kort om dagens regler	74
5.5.9	Avgjørelse av tvister	53	5.15.2	Drøfting av finansieringsordning for de foreslåtte tiltakene	74
5.5.10	Omfang av teknisk arbeid	53	5.15.3	Partenes kostnader ved de foreslåtte sakstypene	75
5.5.11	Kostnader	54	5.16	Behovet for andre virkemidler	75
5.5.12	Arealmekling som forsøksordning ..	54			
5.5.13	Punktvis oppsummering av forslaget til en ordning med arealmekling ...	54	6	Mindretallet Mats Stensruds prinsipielle betraktninger og forslag	77
5.6	Rettsmekling i forkant av jordskiftesak	55	6.1	Noen utgangspunkter	77
5.6.1	Innledning	55	6.2	Jordskifterettens begrensninger ..	77
5.6.2	Forslaget	56	6.3	Jordskiftelovens begrensninger	78
5.6.3	Lovhjemmel for forsøksordning ...	58	6.4	Jordskifte og ekspropriasjon	78
5.7	Tilrettelegging av eiendomsforhold for gjennomføring av plan	58	6.5	Virkemidler bør være generelle	80
5.7.1	Behov	58	6.6	Arealmekling	80
5.7.2	Jordskiftesak for gjennomføring av plan	58	7	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	81
5.7.3	Krav til enighet	58	7.1	Innledning	81
5.7.4	Fordeling av arealverdier (ny § 2 bokstav h)	59	7.2	Økonomiske konsekvenser	81
5.8	Harmonisering mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven og jordskifteloven ..	60	7.2.1	Administrative konsekvenser	81
5.8.1	Forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen	60	7.2.2	Likestillingsmessige konsekvenser .	81
5.8.2	Noen bestemmelser i ny plan- og bygningslov	61	8	Forslag til lovendringer med kommentarer	82
5.9	Jordskiftelovens geografiske virkeområde	64	8.1	Jordskifteloven	82
5.9.1	Gjeldende avgrensning	64	8.2	Ny plan- og bygningslov	84
5.9.2	Lovendringen i 1998	65			
5.9.3	Endring og presisering av lovens virkeområde	65	Litteraturliste	86	
5.9.4	Anvendeligheten av de enkelte virkemidlene	67	Vedlegg		
5.10	Kravskompetanse/hjemmel til å kreve jordskifte	69	1	Jordskifteretten – saksgang og arbeidsmåte	88
5.11	Jordskifterettens sammensetning ..	70	2	Oversikt over fremmed rett	95
5.11.1	Hovedtrekkene i dagens ordning ..	70	3	Forskrift om forsøksordning med rettsmekling	101
5.11.2	Behovet for endringer i jordskifterettens sammensetning ..	71	4	Utkast til forskrift om forsøksordning med arealmekling	103
5.12	Kompetanseheving	71	5	Liste over jordskifteretter og jordskifteoverretter	105
5.12.1	Innledning	71			
5.12.2	Verdsetting	71			

Kapittel 1

Innledning

1.1 Arbeidsgruppa og dens mandat

Arbeidsgruppa som ble nedsatt den 18. januar 2002 for å lage forslag til lovregler om jordskifte eller jordskifteliknende virkemidler i byer og tettsteder, har hatt følgende sammensetning:

Leder:

Jordskiftedommer Trond Magne Movik, Skien

Medlemmer:

Lagdommer Mats Stensrud, Trondheim

Forsker (senere avd.dir., Oslo kommune)

Inger-Lise Saglie, Oslo

Avd. leder (senere seksjonssjef, Statsbygg)

Ragnhild Johansen, Bærum,

Jordskifteoverdommer Dag Juvkam, Gjøvik

Utredningsleder Erik Nord har vært gruppas sekretær.

Gruppa har hatt følgende mandat:

«Det skal lages forslag til lovregler som åpner for bruk av jordskifte eller jordskifteliggende virkemidler i byer og tettsteder (urbant jordskifte) med sikte på god arealutnyttelse og fordeling av fordeler og ulemper ved tiltaket på de berørte eiendommer. Gruppa skal også se på et slikt regelverk med hensyn til bedre arealbruk i andre områder. I denne sammenheng står problemstillinger knyttet til hyttebygging sentralt. Gruppa skal vurdere hvem som skal kunne initiere slike saker. Gruppa skal særlig vurdere grunneiere og kommuner i denne sammenheng.

Lovreglene skal fortrinnsvis vurderes innført i jordskifteloven, men andre alternativer kan være aktuelle. Det skal utformes henvisningsregler som bør tas inn i plan- og bygningsloven (PBL) og annet aktuelt lovverk.

Arbeidet skal bygge på behandlingen av spørsmålet i rapporten «Virkemidler for bedre arealbruk i byer og tettsteder» (vedlagt) og i NOU 2001: 7 og høringsuttalelsene til denne. Gruppa skal ikke foreta en egen vurdering av behovet for slike ordninger.

Lovreglene må samordnes med Planlovutvalgets forslag til endringer i PBL i den utstrekning det er naturlig. Gruppas forslag skal likevel være et selvstendig og uavhengig arbeid.

Gruppa skal se særskilt på kostnadssida og kostnadsfordeling ved slike saker, inkludert en modell for fullfinansiering av jordskifterettens kostnader med saker som utløser verdier som klart overstiger disse kostnadene. For øvrig skal gruppa omtale økonomiske og administrative følger av sine forslag på vanlig måte.

Gruppa skal være ferdig med sitt arbeid senest 31.12.2002.»

1.2 Bakgrunnen for nedsettelsen

Arbeidet med å se nærmere på bruk av jordskifte i byer og tettsteder ble for alvor satt på dagsorden med prosjektet «Samarbeid om virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder»¹. (I det videre kalt Virkemiddelprosjektet.) Konklusjonene fra dette arbeidet mht. bruk av jordskifte i urbane områder, var positive. På side V i sluttrapportens sammenfatning står det:²

«Urbant jordskifte framstår som et interessant supplerende virkemiddel i fortettingen. Prosjektet anbefaler at jordskiftelovens virkemidler tilpasses og gjøres fullt ut tilgjengelig i byer og tettsteder gjennom nødvendige endringer i jordskifteloven. Dette bør følges av samtidige justeringer i plan- og bygningsloven. Aktuelle tema er synliggjøring av jordskifte som virkemiddel, krav om privat reguleringsplan for flere eiendommer koblet til mulig bistand fra jordskifteverket, samt krav til utjevning av utbyggingsverdier mellom eiendommer.»

Planlovutvalget ble oppnevnt 23. oktober 1998. I sin første delutredning, NOU 2001: 7 «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven», skriver utvalget at det vil se nærmere på en utvidet bruk av jordskiftevirkemidlene.

På bakgrunn av dette henvendte Miljøverndepartementet seg til Landbruksdepartementet,

1. Samarbeidsprosjekt mellom Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Husbanken og Jordskifteverket, samt kommunene Bergen, Bærum, Kristiansand, Oslo, Skien og Sykkylven.
2. Miljøverndepartementet mfl. 2001.

hvoretter arbeidsgruppa ble nedsatt og fikk sitt mandat.

1.3 Noen kommentarer til mandatet

Gruppa fikk frist til 31. desember 2002, og dens forslag til lovregler skulle samordnes med Planlovutvalgets arbeid. Både utvalget og gruppa fikk senere utsatt frist til april 2003.

Gruppa har tatt utgangspunkt i behovet for virkemidler, dagens jordskiftelov og Planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov. Både gruppas sammensetning og den knappe tiden gruppa har hatt til disposisjon, har gjort det naturlig å vurdere endringer i jordskifteloven.

Et utvalg som ble oppnevnt for å utrede jordskifterettens stilling og funksjoner (Løkenutvalget), har behandlet flere tema som har vært av interesse for gruppa, jf. NOU 2002: 9. Selv om Stortinget enda ikke har behandlet utredningen, legger gruppa utvalgets konklusjoner til grunn for sitt arbeid.

De aller fleste høringsuttalelsene til Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001: 7) er positive til at det vurderes en utvikling av jordskifte eller jordskiftelignende virkemidler i byer og tettsteder. De få innvendingene som har framkommet, har knyttet seg til om jordskifteverket har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Gruppa har benyttet begrepet «urbant jordskifte» i en del sammenhenger. Med dette menes bruk av virkemidlene i jordskifteloven i byer og tettsteder (urbane områder).

1.4 Gruppas arbeid

Gruppa har til sammen hatt 16 møter. De aller fleste er holdt i Oslo over én eller to dager.

I mars 2002 hadde gruppa møte med Akershus og Oslo jordskifterett på Lillestrøm. Gruppa fikk her en nærmere presentasjon av organisering, oppgaver og drift ved en jordskifterett.

Til én av møtedagene i april 2002 inviterte gruppa professor Thomas Kalbro, Kungliga Tekniska Högskolan, og lantmätare Eije Sjödin, Lantmäteriverket. Kalbro og Sjödin redegjorde for Lantmäteriet, herunder organisering, arbeidsopp-

gaver, kompetanse m.m., hvordan det svenske plansystemet fungerer, og bakgrunn, prosess og erfaringer med exploateringssamverkan. Gruppa fikk på denne måten et nyttig innblikk i hvordan man i Sverige har utarbeidet systemer for å håndtere noen av de problemstillingene som er aktuelle for arbeidsgruppa, samt de erfaringer man har med disse.

I tillegg har gruppa i andre møter fått innspill fra en representant fra Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, en representant fra avdeling for byutvikling i Skien kommune og Erik Plathe fra Asplan Viak i Kongsberg.

Planlovutvalget har ikke hatt anledning til å realitetsbehandle alle forslagene om harmonisering mellom ny plan- og bygningslov og jordskifteloven. Det foreslås derfor enkelte endringer i bestemmelsene som Planlovutvalget foreslår.

Gruppa har i vesentlige deler av rapporten delt seg i et *flertall* på fire og et *mindretall* på ett medlem. Innenfor *flertallet* er det i tillegg ulike syn på enkelte spørsmål. Disse framgår av særskilte merknader.

1.5 Rapportens oppbygging

Etter sammendraget i kap. 2, er det i kap. 3 gitt en generell beskrivelse av utviklingstendenser og behovet for nye virkemidler. Kapitlet inneholder til slutt en oppsummering, der det er gjort rede for hvilke behov for virkemidler som er relevante å trekke fram i forhold til mandatet. I kap. 4 gjøres det først en kort framstilling av ulike mekanismer for endringer av eiendomsforhold mht. en bedre arealutnyttelse. Deretter følger en oversikt over virkemidlene i gjeldende jordskiftelov samt noen andre lover og systemer som er interessante ut fra det behovet som er beskrevet i kap. 3. Kap. 5 og 6 er de mest sentrale kapitlene i rapporten. I kap. 5 gjøres det først kort rede for hovedtrekkene i *flertallets* forslag, og deretter følger gruppas drøftinger av sentrale problemstillinger. Kap. 6 inneholder *mindretallets* prinsipielle betraktninger og forslag. I kap. 7 er økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget omtalt, mens kap. 8 inneholder forslag til lovendringer med kommentarer. Til slutt følger fem vedlegg som er ment å utfylle rapporten på visse områder.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Nedsetting av gruppa og mandat

Gruppa ble nedsatt av Landbruksdepartementet 18. januar 2002, etter henvendelse fra Miljøverndepartementet.

Gruppa har hatt som mandat å foreslå lovregler som åpner for bruk av jordskifte eller jordskiftelikkende virkemidler i byer og tettsteder med sikte på god arealutnyttelse og fordeling av fordeler og ulemper ved tiltak på de berørte eiendommene. 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. Gruppa skulle i følge mandatet ikke foreta en egen vurdering av behovet for ordningene. En modell for fullfinansiering av jordskifterettens kostnader med saker som utløser verdier som klart overstiger disse kostnadene, skulle også vurderes.

2.2 Behovet for virkemidler

2.2.1 Utbygging i byer og tettsteder

De siste 10–15 årene har det vært fremmet et økende antall private planforslag. Tendensen er sterkest i de store kommunene. De private planene følger i stor grad grunneiers eiendom, mens det i byer og tettsteder ofte er behov for å planlegge og eventuelt bygge ut flere eiendommer under ett. Den kommunale planmyndigheten har inntatt en mer kontrollerende rolle i forhold til private reguleringsforslag, framfor deltakelse i selve planutarbeidelsen.

Utviklingen har ført til behov for koordinering av privat planlegging og gjennomføring. Det er i dag ikke tilstrekkelige virkemidler knyttet til felles privat planlegging og gjennomføring av detaljplaner. Etablering av samarbeidsformer og tilrettelegging av eiendomsforhold er viktig i denne sammenhengen.

Økonomien kan være en kritisk faktor ved gjennomføringen av private planer. Det offentlige viser i dag større tilbakeholdenhet i forhold til å dekke infrastrukturkostnader. Det er behov for fordeling

av slike kostnader mellom private parter og eventuell felles utbyggingsavtale med kommunen.

I gjeldende plan- og bygningslov er ekspropriasjon forutsatt som et viktig virkemiddel mht. å løse problemer knyttet til eiendomsforhold i utbyggingssammenheng. Ekspropriasjon er til tider både konfliktfylt, tungvint og lite fleksibelt. Kommunene ønsker at det i størst mulig grad skal oppnås frivillige ordninger. En konsekvens er at det blir vanskeligere for kommunene å styre utbyggingen. Resultatet blir ofte en utbygging uten gode helhetlige løsninger, noe som er uheldig både ut fra et privatøkonomisk og et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Behovet for nye virkemidler for å bedre arealutnyttelsen i utbyggingsområder, skyldes likevel ikke bare endringen i kommunenes engasjement i utbyggingspolitikken. Nasjonal arealpolitikk har i de siste 10 årene vektlagt fortetting som byutviklingsstrategi.

Mange byer og tettsteder har et potensiale for ytterligere utbygging innenfor eksisterende byggesoner. Det er imidlertid knyttet store utfordringer til fortetting, fornying og omforming. Større områder, ofte med flere eiere, må ses i sammenheng. Det er behov for planlegging på tvers av eiendomsgrenser og for virkemidler hvor private utbyggere kan pålegges å håndtere de utfordringer dette medfører mht. eiendomsmessige forhold, krav til kvalitet og til infrastruktur, samt spørsmål om økonomi og kostnadsfordelinger.

Det er også behov for virkemidler i byer og tettsteder der det ikke er et ønske om videre utbygging. Grunneiere kan trenge hjelp til å utarbeide regler for felles bruk av arealer som veier, parkeringsplasser o.l. I tillegg vil det kunne være behov for mindre fellestiltak, samt mindre endringer av eiendoms- og rettighetsforhold.

2.2.2 Utbygging av fritidsboliger

Interessen for bygging av fritidsboliger har vært økende den siste tiden. De naturområder som er aktuelle å bygge ut, enten man er ved kysten eller på fjellet, vil ofte være sårbare for inngrep. Følgelig er det et ønske å skåne miljøet i størst mulig grad.

Fritidshusene som bygges i dag, har jevnt over en bedre standard enn tidligere. I tillegg bygges det i mange tilfeller alpinanlegg eller andre attraksjoner i nærheten. Hyttefeltene får en urban karakter, fører til mye trafikk og negative miljømessige konsekvenser. Det må derfor forventes flere arealkonflikter mellom landbruk, naturvern og friluftsliv i framtiden.

I tillegg til grunneieres engasjement, er de eiendomsmessige forhold ofte bestemmende for hvor en utbygging finner sted. Ut fra miljømessige hensyn er det ønskelig å begrense størrelsen på de arealer som bygges ned, ved å samordne hyttebyggingen. I mange tilfeller er fortetting og standardheving av eksisterende hytteområder den mest aktuelle utbyggingsformen. Det er behov for virkemidler hvor private utbyggere kan samordne utbyggingen, slik at det kan tas større hensyn til miljø og naturvern. I tillegg til de miljømessige hensyn, tilsier også et ønske om en høyere standard, en konsentrering av hyttebygging og infrastrukturtiltak.

2.3 Prinsipielle drøftinger

Gruppen har på bakgrunn av mandatet, sammensetningen og tiden som har vært stilt til disposisjon, tatt utgangspunkt i behovet for virkemidler som er beskrevet i Virkemiddelprosjektet og NOU 2001: 7. Jordskifteloven inneholder virkemidler som er interessante å benytte i byer og tettsteder. Gruppen har også sett på de positive erfaringer man har med rettsmekling i de ordinære domstolene. Ut fra dette har gruppen vurdert om det er mulig å tilpasse eller utvide virkemidlene i jordskifteloven.

Gruppen har delt seg i et *flertall på fire* (Trond Magne Movik, Inger-Lise Saglie, Ragnhild Johansen og Dag Juvkam) og et *mindretall på ett medlem* (Mats Stensrud). Innenfor *flertallet* er det i tillegg ulike syn på enkelte spørsmål. Disse framgår av særskilte merknader.

Et sentralt spørsmål har vært om virkemidler bør være et verktøy til bruk for private eller offentlige myndigheter. Utviklingen i kommunens rolle har ført til at det er behov for virkemidler mellom private aktører. *Flertallet* mener at ulike forhold likevel taler for at det kan være hensiktsmessig å eksempelvis gi kommunen mulighet til å sette i gang prosesser der grunneiere pålegges samarbeid, samt endring av eiendomsmessige forhold, når det er behov for dette ut fra samfunnsmessige hensyn.

Jordskifteretten er en særdomstol. Hovedregelen er at disposisjonsprinsippet gjelder under hele

jordskifteprosessen, jf. jskl. § 97 a og tvml. §§ 85 og 86. Det er kun de som blir parter i saken som vil kunne sette fram krav om at ett eller flere av virkemidlene i loven blir anvendt. Noen regler fraviker dette prinsippet. Løkenutvalget er kritiske til dette og foreslår i NOU 2002: 9 at disse bestemmelsene vurderes nærmere. Gruppen foreslår at offentlige myndigheter ikke skal få utvidet sin adgang til å kreve jordskifte.

Gruppen har ikke de samme prinsipielle betenkeligheter ved å gi offentlige organer mulighet til å initiere en meklingsordning uten selv å være part.

Et sentralt spørsmål er om virkemidlene bør bygge på frivillighet eller tvang. Tvangne ordninger kan være mer effektive enn frivillige. De negative sidene ved tvangen for enkeltindividene tilsier likevel forsiktighet med slike ordninger.

Jordskifteloven gir muligheter for å benytte virkemidler mot enkeltparters vilje. Det er nok at én grunneier eller rettighetshaver med alltidvarende bruksrett krever jordskifte. Andre som det er nødvendig å trekke inn i saken, må finne seg i dette. Hensynet til den enkelte part er likevel ivarettatt ved at virkemidlene bare kan anvendes i de tilfeller utnyttelse av eiendom er utjenlig, jf. jskl. § 1, forholdene kan gjøres bedre totalt sett ved å anvende jordskifte, og ingen av de involverte eiendommer lider tap, jf. jskl. § 3 bokstav a.

Et hovedspørsmål er om jordskifte i byer og tettsteder innebærer ekspropriasjon. *Medlemmene Trond Magne Movik og Dag Juvkam* mener en slik bruk av jordskifte ikke medfører ekspropriasjon, og at tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a, vil sette rammer for bruken av jordskifte i urbane strøk. Herunder ligger bl.a. at jordskifteretten skal være forsiktig med å skifte grunn som kan få stor verdiøkning, jf. jskl. § 31.

Medlemmene Inger-Lise Saglie og Ragnhild Johansen mener at tvangsvirkemidlene i jordskifteloven lett kan føre til ekspropriasjonslignende inngrep overfor enkeltgrunneiere når disse brukes i byer og tettsteder – særlig knyttet til utbygging i områder med store økonomiske interesser. *Disse medlemmene* mener derfor jordskiftevirkemidlene må være et frivillig tilbud ved utbygging i byer og tettsteder.

Jordskifteprosessen skal ivareta hver enkelt grunneiers rettsikkerhet via tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a, ved at partene skal ha mulighet til å legge fram sine synspunkter for retten, at dommerne er uhildet og at rettens avgjørelse kan overprøves. Dersom virkemidlene skal anvendes ved utbygging i byer og tettsteder, vil tidsaspektet være viktig for grunneiere og rettighetshavere. Rettsmidler gjør prosessene mer tidkrevende.

Flertallet har vurdert om de virkemidler det gjøres forslag om, kunne vært utført av andre enn jordskifterettene. Å opprette et nytt organ vil være både tid- og ressurskrevende. Fordelen er at man da står friere mht. organisering. *Flertallet* er kommet til at det vil være fordelaktig å bygge videre på en ordning som allerede er etablert. De som skal utføre oppgavene bør ha erfaring med jordskifteprosesser. I tillegg er det hensiktsmessig at teknisk fagpersonell som utfører teknisk arbeid ved jordskifte i dag, benyttes.

Å bygge videre på jordskifteretten vil kreve kompetansehevingstiltak, særlig innenfor verdsettingsfaget, jf. kap. 5.12. *Flertallet* ser i denne sammenhengen fordelene med at jordskifteretten vil kunne oppnevne sakkyndige.

Gruppen har drøftet en meklingsordning for å gi grunneiere bistand til samarbeid om planlegging og eventuelt utbygging. Gruppen har vurdert om en slik ordning bør legges til jordskifteretten eller andre, f.eks. kommuner eller private firmaer. Kravet til *uavhengighet* er viktig, og jordskifterettene har strenge krav til dette. Det samme gjelder de ordinære domstolene. Gruppen mener jordskifterettene bør administrere ordningen, da de har erfaring knyttet til arealer og problemløsning.

Gruppen har drøftet hvordan organet for gjennomføring av jordskiftevirkemidler i urbane områder må forholde seg til offentlige forvaltningsorganer, særlig kommunen som planmyndighet. I utgangspunktet kan det synes fordelaktig med nær kontakt, for å utveksle informasjon og for å drøfte områdets utbyggingsmuligheter. Å bygge videre på jordskifteretten setter, pga. kravet til *uavhengighet*, begrensninger på hvordan denne kontakten kan finne sted. Det hele må skje under full kontraksjon, dvs. enten skriftlig eller i rettsmøter. *Flertallet* mener dette vil kunne være en ulempe, da prosessen kan bli lite smidig. Fordelen er at strenge krav til *uavhengighet* vil være med å skape tillit blant partene i prosessen.

Mindretallet, Mats Stensrud, er prinsipielt imot at jordskifte generelt innføres i byer og tettsteder. Jordskifte har tradisjonelt vært et knippe virkemidler for å gjøre jord- og skogbrukseiendommer mer driftsøkonomiske. Ekspropriasjon av areal og rettigheter er som hovedregel forbeholdt det offentlige for å tilfredstille samfunnsmessige behov. Å bruke jordskifte mellom private i byer og tettsteder vil medføre ufrivillige avståelser/bytter av areal og rettigheter ut fra rent privatøkonomiske hensyn. I realiteten utvider man ekspropriasjon fra å ivareta offentlige behov til private behov. Ufrivillige jordskifter kan lett oppleves som konfiskasjon, enten vederlaget er penger eller annet areal. Jordskifte i

urbane strøk blir en kamuflert privat ekspropriasjon. I dette ligger en fare for rettssikkerheten.

2.4 Forslag og konsekvenser

2.4.1 Innledning

I det følgende omtales de virkemidler det gjøres forslag om samt konsekvenser av disse. Det er *flertall* for:

- Arealmekling
- Bruk av jordskifte i urbane strøk
- Rettsmekling i forkant av sak for jordskifteretten.

2.4.2 Arealmekling

Gruppen foreslår en prøveordning med en ny type utenomrettslig mekling, kalt *arealmekling*. Arealmekling foreslås først og fremst som et verktøy for private, men kommunen kan initiere arealmekling også om den ikke er grunneier. Bortsett fra møteplikt er arealmekling basert på frivillighet. 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 med sikte på utarbeidelse av felles detaljplan (fase I) og for gjennomføring av vedtatt detaljplan (fase II). Under meklingen kan det f.eks. avklares forhold rundt

- organisering av partene og videre arbeid
- prinsipper for planen
- fordeling av kostnader og inntekter mellom partene
- avklaring og tilrettelegging av eiendomsforhold.

Arealmeklingen tar sikte på enighet om prinsipper, planarbeid og gjennomføring av vedtatt plan.

Administrering av meklingen foreslås lagt til jordskifterettene, men med adgang til å utpeke andre enn jordskiftedommere til å opptre som meklere.

Arealmekling foreslås som et generelt tilbud der planlegging ønskes på tvers av eiendomsgrenser. Meklingsordningen kan være særlig anvendelig ved planlagte utbyggingstiltak. Ordningen vil sannsynligvis ha en begrenset virkning i områder med komplisert eierstruktur og store verdier.

At kommunen får en hjemmel til å begjære arealmekling vil føre til at den i større grad vil kunne forutsette at grunneiere finner fram til samarbeidsløsninger. Hjemmelen er hensiktsmessig der Planlovutvalget foreslår at kommunen skal kunne

kreve felles planlegging for flere eiendommer i bestemte soner, jf. forslag til § 9–8 tredje ledd nr. 4 i ny plan- og bygningslov. Kommunen vil ikke ha krav på å få være til stede under meklingen, med mindre den selv er grunneier.

For å få en viss forutsigbarhet i kostnadene, foreslås en øvre grense for meklingen på eksempelvis 25 timer i henholdsvis fase I og II. Gruppen mener det bør vurderes å la arealmekling være gebyrfrritt i prøveperioden. Egen bistand må den enkelte dekke selv.

Det bør utarbeides et opplæringsprogram for alle som skal mekle. Det anbefales at det settes ned en gruppe for å arbeide med dette.

2.4.3 Jordskifte i urbane strøk

På bakgrunn av behovet for nye virkemidler i urbane områder, foreslår *flertallet* at det geografiske virkeområdet for jordskifteloven presiseres ved å ta inn en bestemmelse om at loven gjelder for hele landet. *Flertallet* foreslår ingen endringer i virkeområdet for de kombinerte sakene (utbyggingsjordskifter) etter jskl. § 6. Gruppen har vært opptatt av at de virkemidlene som foreslås ikke skal føre til ytterligere overlappende myndighet mellom jordskifteretten og de ordinære domstolene. I tillegg foreslår ikke *flertallet* endringer i virkeområdet for «sams tiltak» som kan innebære stor økonomisk risiko, jf. jskl. §§ 2 bokstav e, 34a og 34b.

Flertallet foreslår at det i jordskifteloven innføres en ny § 2 bokstav h – om fordeling av arealverdier og kostnader innenfor et planområde. Forslaget har bakgrunn i at Planlovutvalget foreslår at kommunen skal kunne kreve felles planlegging for flere eiendommer i bestemte soner. *Flertallet* foreslår i denne forbindelse også et nytt nr. 13 i § 11–5 i ny plan og bygningslov, som åpner for at kommunen i område- og detaljplan kan gi bestemmelser om fordeling av arealverdier og kostnader.

Medlemmene Trond Magne Movik, Ragnhild Johansen og Dag Juvkam foreslår at det i byer og tettsteder skilles mellom der jordskiftevirkemidlene anvendes for gjennomføring av detaljplaner, reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner, og der denne typen virkemidler ikke benyttes på denne måten. *Disse medlemmene* foreslår at det i saker av den første typen, må være enighet om jordskiftekravet.

Movik, Johansen og Juvkam mener tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a og hensynet til § 31, der det heter at jordskifteretten ikke bør skifte grunn som kan få stor verdiøkning, vil sette de nødvendige begrensninger på større ombyttingsprosesser uten

gyldig detaljplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. *Disse medlemmene* mener derfor at der jordskifte ikke blir krevd for gjennomføring av slik plan, vil det i hovedsak være bruksordninger og mindre felles tiltak i forbindelse med veier, parkeringsplasser og andre fellesområder, samt mindre endringer i eiendoms- og rettighetsforholdene som vil kunne gjennomføres.

Medlemmet Inger-Lise Saglie mener at hensynet til å unngå ekspropriasjonslignende inngrep tilsier at det alltid bør kreves enighet ved bruk av alle typer jordskiftevirkemidler i byer og tettsteder.

Et vilkår om enighet for å kreve jordskiftesak innebærer at alle involverte må samtykke i at virkemidlene i jordskifteloven skal kunne anvendes. Partene vil ikke kunne trekke seg fra jordskiftet etter at jordskifteretten har fremmet saken. Den enkelte vil imidlertid kunne gjøre bruk av rettsmidler, noe som vil forlenge tiden fram til en rettskraftig avgjørelse. Kravet til enighet vil begrense bruken av jordskifte.

Virkemidlene i jordskifteloven anvendt ved utbygging, vil være egnet å benytte i hytteområder, ved feltutbygging og i enklere fortettingssituasjoner. I kompliserte utbyggingssituasjoner i tette bysentra, f.eks. i omformingsområder, vil det være behov for mer omfattende virkemidler. Dette gjelder særlig der utbyggingsområder må bygges ut samlet.

Tidsaspektet er vesentlig for saker i byer og tettsteder. *Flertallet* ønsker å presisere at saker der jordskifte blir krevd for gjennomføring av planer, bør prioriteres.

De virkemidlene jordskifteretten vil kunne administrere i byer og tettsteder er det ikke andre organer som tar seg av i dag, med unntak av¹:

- Oppløsning av personlig sameie kan skje etter saml. § 15. Avgjørelsen tas da ved skjønn. Eventuell oppmåling kan gjøres av kommunenes oppmålingsmyndigheter.
- Rettigheter kan avløses etter servl. § 7. Vederlaget skal da fastsettes ved skjønn etter lovens § 19.

Flertallet har ikke funnet det riktig å foreslå en modell for fullfinansiering av jordskifterettens kostnader avhengig av verdiene som utløses i de enkelte sakene. Gruppen mener domstolsvirksomhet prinsipielt sett bør finansieres av det offentlige.

1. Vi ser her bort fra grensegang og rettsutgreiing etter jskl. §§ 88 og 88a, da det ikke har vært oppfattet som uklart om disse virkemidlene kan anvendes i byer og tettsteder.

2.4.4 Rettsmekling i forkant av sak for jordskifteretten

Flertallet foreslår som en prøveordning, å åpne for rettsmekling² i jordskifteretten. Forslaget tar utgangspunkt i forsøksordningen ved de ordinære domstolene. Det skal kunne kalles inn til mekling i forkant av at en sak behandles for jordskifteretten. Forslaget omfatter både rettsfastsettende og rettsendrende saker.

Rettsmekling bør ikke forbeholdes jordskifte ved utbygging. *Flertallet* mener rettsmekling også vil være hensiktsmessig i andre saker.

Flertallet mener rettsmekling vil kunne føre til raskere forberedelse og behandling av jordskiftesaker, og bidra til bedre kommunikasjon mellom partene. Dette vil være ressursbesparende både når det gjelder tidsbruk og kostnader. Resultater gjennom mekling vil i tillegg kunne legge til rette for et bedre framtidig samarbeid mellom partene enn en ordinær sak. I de tilfellene det ikke kommer til enighet, vil meklingen kunne ha opplyst saken og forenklet spørsmål, og på den måten fungert som god saksforberedelse.

2.4.5 Andre forslag

Jordskifteloven inneholder begrensninger som gjør virkemidlene mindre egnet ved omforming av kompliserte områder i tette bysentra. Gruppa foreslår at det settes i gang et arbeid for å utvikle virkemidler som er bedre egnet i slike områder. Det bør vurderes om virkemidlene i større grad bør være offentligrettslige.

Jordskifteretten har i dag ikke tilstrekkelig kompetanse i byer og tettsteder. Det vil særlig være behov for kompetansehevingstiltak innenfor

2. Mens arealmekling vil kunne anvendes ved samarbeid om planlegging og eventuelt utbygging, er rettsmekling en ordning som kan anvendes i forkant av behandlingen av en sak for jordskifteretten.

verdsettingsfaget. *Flertallet* foreslår at det arbeides videre med verdsetting knyttet til jordskifte i urbane områder.

2.4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arealmekling foreslås innført i en prøveperiode og det antas at omfanget i denne perioden ikke bli så stort at det er behov for kapasitetsøkninger ved jordskifterettene. Ordningen foreslås gebyrfri i prøveperioden, og ved bruk av jordskifterettens ansatte, vil kostnadene til mekling pr. time beløpe seg til det samme som andre saker for jordskifteretten, minus gebyrinntekter. Ved bruk av eksterne meklere, vil kostnadene bli noe høyere. Det er vanskelig å tallfeste disse kostnadene, da de vil være avhengig av prøveområdets størrelse, antallet begjæringer og i hvor stor utstrekning det gjøres bruk av meklere utenfor jordskifteretten. Et anslag er at kostnadene vil beløpe seg til om lag ½ million kr pr. år.

En endring og presisering av jordskiftelovens virkeområde vil føre til flere saker i byer og tettsteder. Kostnadene med denne typen saker antas i snitt å være noe større enn saker i mer rurale områder.

Rettsmekling vil føre til at flere saker løses ved at det oppnås enighet i meklingen, og følgelig raskere saksavvikling og lavere kostnader pr. sak.

Gruppa foreslår kompetansehevende tiltak. En oppgradering av kompetansen anslås å beløpe seg til om lag kr 2,5 millioner. Senere vedlikehold av kompetansen bør kunne dekkes innenfor de ordinære kompetansebudsjettene.

Et mer omfattende arbeid for å utvikle virkemidler spesielt tilpasset tette by-/omformingsområder antas å beløpe seg til om lag kr 3 millioner.

Forslagene vil ikke få administrative konsekvenser av betydning.

Kapittel 3

Behovet for nye virkemidler

3.1 Innledning

I følge mandatet skal ikke arbeidsgruppa foreta en vurdering av behovet for jordskifte eller jordskiftelignede virkemidler, men bygge på behandlingen av spørsmålet i rapporten «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» og NOU 2001: 7 «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven».

I ovennevnte utredninger pekes det på at bestående eiendomsforhold ofte er en utfordring i relasjon til å kunne foreta helhetlige og rasjonelle utbygginger. Særlig gjelder dette i tettbygde strøk. Ofte må eiendomsgrenser og rettigheter endres for å oppnå helhetlige løsninger. Det kan videre være behov for et system som fordeler rettigheter, forpliktelser og verdier mellom grunneiere for å få vedtatt hensiktsmessige planer som også anses rimelige sett fra berørte grunneieres side.

3.2 Bakgrunn

De siste 10–15 årene har det vært fremmet et økende antall private planforslag. En undersøkelse for Planlovutvalget viser at et flertall av reguleringsplanene nå fremmes som private forslag. Blant 182 kommuner er i gjennomsnitt 54 % av de vedtatte planene fremmet som private forslag etter pbl. § 30. Etter kommunestørrelse varierer andelen fra 50 % i kommuner med inntil 2000 innbyggere til 65 % i kommuner med 30 000 – 50 000 innbyggere (NOU 2001: 7 vedlegg 3).

De private planene følger i stor grad grunneiers eiendom, mens det ofte er behov for å se flere eiendommer under ett. Særlig gjelder dette i byer og tettsteder. Det er derfor hensiktsmessig at tiltakshavere selv koordinerer og samordner sine prosjekter. Det er med andre ord behov for koordinering av private parter i forhold til en utnyttelse av sine eiendommer.

Det er i dag ikke tilstrekkelige virkemidler som kan gi private utbyggere mulighet for felles planlegging, deriblant organisere eiere og legge til rette eiendomsforhold¹. Også økonomi kan være en kritisk faktor ved gjennomføringen av private

planer. Det offentlige viser i dag større tilbakeholdenhet i forhold til å dekke ulike infrastrukturkostnader.

Når det gjelder gjennomføringen av infrastrukturtiltak, vil det kunne være behov for fordeling av kostnader mellom private parter og eventuell felles utbyggingsavtale med kommunen.

3.2.1 Kommunens rolle

Kommunene er ikke like aktive i dag som tidligere, når det gjelder å utarbeide egne reguleringsplaner for utbygging. Private planforslag som fremmes etter § 30 i plan- og bygningsloven, blir offentlige planer ved at de vedtas av offentlige myndigheter. Tiltakets karakter er avgjørende for samhandlingen mellom kommune og tiltakshaver. De planmessige utfordringene for kommunene er likevel å sikre:

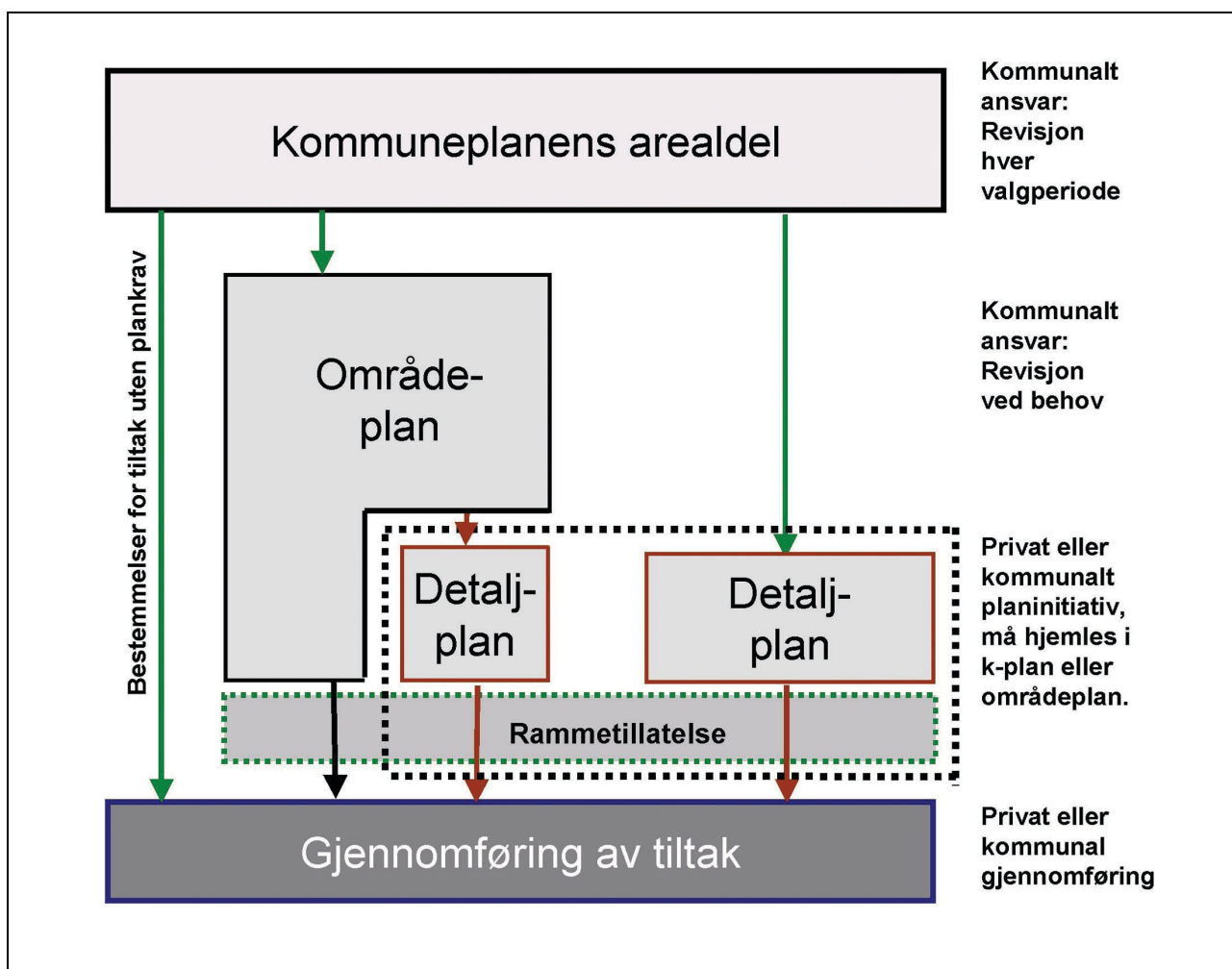
- helhetlige løsninger
- tilstrekkelig kvalitet i planforslaget
- enighet om rekkefølgebestemmelser²
- hva utbygger skal bære av kostnader knyttet til infrastruktur.

Prosjekter på ubebygde arealer i tråd med kommuneplan (feltutbygging), er i utgangspunktet lettere å håndtere enn mindre prosjekter i allerede bebygde områder. Det siste er ofte tiltak som er anmeldt som byggesak, men hvor sakens kompleksitet gjør det nødvendig med planmessige avklaringer som plassering på tomt, forhold til naboeiendommer, forhold til infrastruktur, annen type bolig enn det som er vanlig i området, osv.

En tredje type saker, de mest komplekse, er omforming i bysentre. Her trenger kommunen planer som kombinerer geografisk avgrensning, ofte i forhold til flere eiendommer, med sektorvise vurderinger, for at kommunen skal kunne være mer

1. Problemstillingen vil kunne være at en plan over flere eiendommer ikke tar hensyn til eiendomsgrensene i området. Det vil da kunne være behov for å endre eiendomsforholdene, der disse kan tilpasses planen.

2. Bestemmelser til reguleringsplan som pålegger bestemt rekkefølge i gjennomføringen av tiltak etter planen, jf pbl. § 26.



Figur 3.1 Skisse over Planlovutvalgets forslag til plansystem.

pro-aktiv overfor utbygger. Det trengs avklaringer av hva kommunen ønsker og hva den kan tillate i bestemte områder. Tidsforbruket i slike planprosesser avhenger ikke bare av kommunens interne disponering, men er i like stor grad avhengig av at kommunikasjonen mellom kommune og utbygger flyter godt, og at alle gjør en tilfredsstillende jobb. I slike komplekse saker er planfaglig forståelse vesentlig, og det er her et behov for å kunne organisere planarbeidet mellom flere.

Utviklingen har gått fra offentlig til privat utbygging. På detaljnivå har den kommunale planmyndigheten inntatt en mer kontrollerende rolle i forhold til private reguleringsforslag, framfor deltakelse i selve planarbeidelsen. Dette krever at de private i større grad selv kan organisere et planarbeid samlet for flere parter, med tilsvarende tilrettelegging for gjennomføring.

Planlovutvalget foreslår i sin andre delutredning at detaljplan kan fremmes av private. Det ligger ingen begrensninger på innhold eller tidspunkt

for innsendelse av et privat detaljplanforslag. I tråd med dagens praksis, fører dette til behov for nye privatrettslige virkemidler for koordinering og samordning av privat planlegging og gjennomføring.

I gjeldende plan- og bygningslov er ekspropriasjon forutsatt som et viktig virkemiddel mht. å løse problemer knyttet til eiendomsforhold i utbyggingssammenheng. Men ekspropriasjon og refusjon er til tider både konfliktfylt, tungvint og ikke tilstrekkelig fleksibelt. Kommunene ønsker i liten grad å benytte ekspropriasjon når det gjelder å legge til rette for privat utbygging. Man søker i større grad å oppnå frivillige ordninger. En konsekvens er at det blir vanskeligere for kommunene å styre utbyggingen. Resultatet blir ofte utbygging uten gode helhetlige løsninger, noe som er uheldig både fra et privatøkonomisk og et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Behovet for nye virkemidler som kan anvendes for å bedre arealutnyttelsen i utbyggingsområder,

skyldes likevel ikke bare endringen i kommunenes engasjement i utbyggingspolitikken. Nasjonal arealpolitikk har i de siste 10 årene vektlagt fortetting som byutviklingsstrategi. Et ønske om ytterligere utbygging innenfor eksisterende byggegrense i byer og tettsteder, samt en økning i standard og antall utbygde fritidsboliger er noen sentrale elementer i så måte.

3.2.2 Byggepress i byene

Når det gjelder utviklingen i bosettingsmønsteret, går fremdeles flyttestrømmen til sentrale strøk. Oslo-regionen har størst tilflytting. Det ser ut til at denne sentraliseringen vil fortsette i første halvdel av det 21. århundre. Det er særlig yngre mennesker som velger å etablere seg i eller i nærheten av de større byene og tettstedene.³ Mange tiltrekkes av de valgmuligheter og det pulserende livet som de mer urbane områdene kan tilby. Byene gir større kulturelle tilbud, gode utdanningsmuligheter for alle aldersgrupper og et større og mer variert arbeidsmarked og karrieremuligheter. I tillegg kan disse områdene tilby varierte former for boliger. Presset på områdene er sterkt økende og fører til arealknapphet i sentrale strøk.

Fram til 1990-tallet førte mye av utbyggingen i byene til en ekspansjon i byenes randsoner. Spredt boligbygging i randsonen og byspredning gir dårlig markedsgrunnlag for kollektivtransport, fører til økt transportbehov, behov for økt kapasitet på innfartsårene til byene og dermed større miljøbelastning. Byspredning bidrar til redusert artsmangfold, beslaglegging av produktive landbruksområder og en trussel overfor verdifulle natur- og kulturmiljøområder, jf. St.meld. nr. 23 (2001–2002) «Bedre miljø i byer og tettsteder».

Nasjonal arealpolitikk tilsier at arealpotensialet i eksisterende byggesoner i byer og tettsteder utnyttes bedre. Det er imidlertid knyttet store utfordringer til fortetting. Det gjelder eiendomsforhold, interessekonflikter og infrastrukturkostnader. Grønne områder blir utsatt for utbyggingspress, nærliggende områder får økt trafikkbelastning, støy og forurensning m.m. Det er med andre ord særlig behov for at man tenker kvalitet og helhet i planleggingen ved utbygging innenfor eksisterende byggesone, samt at man har hensiktsmessige virkemidler tilpasset en privat planlegging.

3. Omtrent halve befolkningen bor i våre 10 største byregioner. 77 % av innbyggerne bor i våre 900 byer og tettsteder. På 1990-tallet fikk de største byregionene 80 % av veksten i sysselsettingen (St.meld. nr. 23 (2001–2002)).

3.2.3 Utbygging av fritidsboliger

Interessen for bygging av fritidsboliger har vært økende den siste tiden. Det finnes ingen samlet oversikt over omfanget av planlagte hytter, men det vi vet er at antallet ferdigstilte hytter pr. år er gradvis økende, fra 2500 i 1995 til over 4000 hytter i 2000. Gjennomsnittsstørrelsen har økt fra 65 m² til 75 m² i den samme perioden. Totalt sett finnes det i dag nærmere 360 000 fritidsboliger i Norge.⁴

De naturområder som er aktuelle å bygge ut i denne sammenhengen, enten man er ved kysten eller på fjellet, vil ofte være sårbare for inngrep, og følgelig er det et ønske om å skåne miljøet i størst mulig grad. De fritidshus som bygges i dag, har vanligvis en bedre standard enn tidligere. Utbyggingene krever ofte opparbeidelse av bilvei helt fram til hyttene, innlagt vann og avløp, strøm, o.l. I tillegg bygges det i mange tilfeller alpinanlegg eller andre attraksjoner i nærheten av hyttene. Hyttefeltene får en mer urban karakter, fører til mye trafikk og negative miljømessige konsekvenser. Det må derfor forventes flere arealkonflikter mellom landbruk, naturvern og friluftsliv i framtiden.

Før var stillhet, materiell nøkternhet, naturopplevelse og stedsforankring de viktige elementer. Fortsatt er dette verdier som mange verdsetter, men stadig flere har ønsker om komfort og service-tilbud, slik at dagens hytteområder enkelte steder har stor likhet med villaområder eller små tettsteder. Oppsummert kan vi si at den norske hyttekulturen har blitt mer mangfoldig.

Ofte står grunneieres engasjement og eiendomsmessige forhold sentralt mht. hvor en utbygging finner sted. Ut fra miljømessige hensyn er det ønskelig å begrense størrelsen på de arealer som bygges ned, ved å samordne hyttebyggingen.

Reguleringsplaner setter rammer for arealbruken. Ikke sjelden blir det utlagt områder der det forutsettes felles bruk uten at det gis regler for hvordan arealet skal nyttes og vedlikeholdes (fellesområder etter pbl. § 25 pkt. 7). Pr. i dag må grunneierne ordne slike spørsmål på egenhånd, men ganske ofte er det knyttet vansker til å få i stand tilfredstillende løsninger.

3.3 Oppsummering

De problemstillingene som er beskrevet i dette kapitlet, er i første rekke knyttet til områder der det er et ønske om utbygging. Dette vil både kunne

4. Miljøverndepartementet 2002, s 6.

være helt ubebygde områder og områder som tidligere er utbygd, men der man nå ønsker en ytterligere utvikling, ny arealbruk, som i omformingsområder.

Både i byer og tettsteder og ved hyttebygging i rurale områder, er det behov for virkemidler som gir private utbyggere bedre muligheter til å

- legge eiendomsforholdene til rette for utbygging
- løse interessekonflikter
- øke kvalitetene i utbyggingsområdet
- fordele kostnader og gevinster
- etablere løsninger for felles bruk.

Bakgrunnen for behovet er likevel noe ulik:

- I byer og tettsteder er det, blant annet ut fra «Rikspolitiske retningslinjer om samordnet areal og transportplanlegging» større grad av fortetting, fornying og omforming innenfor eksisterende byggesone. Denne typen utbygginger er ofte krevende og kompliserte. Større områder, ofte med flere eiere, må ses i sammenheng. Det er behov for planlegging på tvers av eiendomsgrenser og for virkemidler hvor private utbyggere kan pålegges å håndtere de utfordringer dette medfører mht. eiendomsmessige forhold, krav til kvalitet og til infrastruktur,

samt spørsmål om økonomi og kostnadsfordelinger.

- I rurale områder har hyttebyggingen vært økende de siste årene. Det er behov for virkemidler hvor private utbyggere kan samordne utbyggingen, slik at det kan tas større hensyn til miljø og naturvern. I tillegg til de miljømessige hensynene, tilsier ønsket om en høyere standard en konsentrering av hyttebygging og infrastrukturtiltak.

Aktørene i utbyggingsområder vil kunne være svært ulike, alt fra grunneiere enkeltvis til profesjonelle utbyggingsforetak. Dette stiller ekstra store krav til prosess ved innføring av nye virkemidler. Rettssikkerheten står sentralt i avveinger mellom den enkeltes og samfunnets interesser.

Det er også behov for virkemidler i områder hvor det ikke planlegges ny utbygging. Grunneiere har behov for å utarbeide regler for felles bruk av arealer til veier, lekearealer, parkeringsplasser o.l. I tillegg kan det være behov for mindre felles tiltak, samt mindre endringer av eiendoms- og rettighetsforhold. Både samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk er det fordelaktig at det ordnes opp i slike forhold innenfor byer og tettsteder.



Figur 3.2 Et eksempel på muligheter ved samarbeid knyttet til utbygging.

3.4 Eksempler på områder som viser behov for virkemidler

3.4.1 Kvartal i Skien kommune

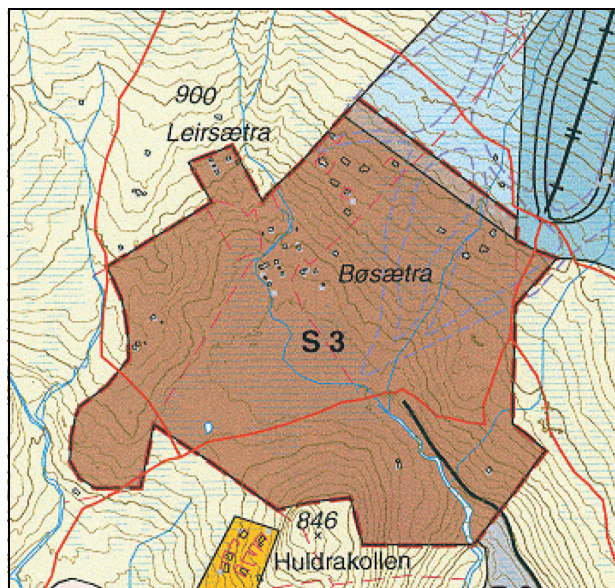
I reguleringsplanen for et kvartal i Skien sentrum er et område regulert til felles atkomst og parkering. Arealet består av deler av tre eiendommer. Det er knyttet problemer til bruken av området grunnet uklare bruksregler og avtaleforhold. En av grunneierne har satt opp et gjerde som gjør bruken av området vanskelig. Man har ikke kommet fram til minnelige ordninger. Sommeren 1998 ble det krevd jordskiftesak for Grenland jordskifterett. Saken ble avvist da retten mente arealet lå utenfor jordskiftelovens geografiske virkeområde.



Figur 3.3 Området for felles adkomst og parkering.

3.4.2 Område for reiselivsutvikling i Sør-Norge

I utmarksområder er områdeløsninger knyttet til hyttebygging og reiselivsutvikling av stor betydning for å ivareta miljø- og ressurs hensyn, men også for å gi gode utbyggingskonsept med nødvendig utbyggingsøkonomi. Mange kommuner legger vekt på å legge ut større sammenhengende områder som byggeområder i kommuneplanens arealdel (som regel gjennom kommunedelplan) med



Figur 3.4 Område med flere eiendommer der det åpnes for reiselivsutbygging.

plankrav for hele området. I tillegg legges det gjennom bestemmelser og retningslinjer, inn funksjonskrav knyttet til landskap, kulturmiljø, løyper m.m.

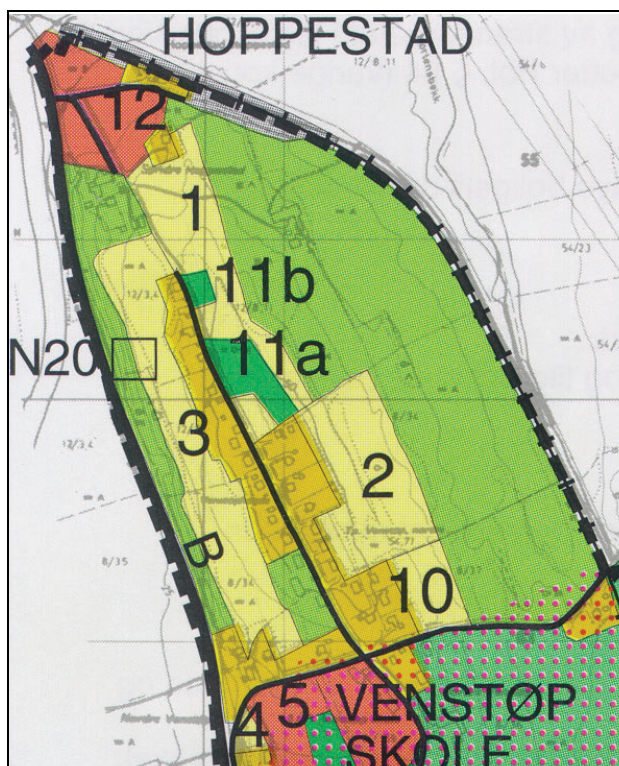
Eksempel på en slik plansituasjon er vist i figur 3.4. Dette er et område med flere eiendommer og som ønskes åpnet for reiselivsutvikling.

I denne situasjonen forutsettes det at grunneierne selv kan komme fram til frivillige avtaler om felles regulering og hvordan utbyggingsverdier, kostnader og øvrige rettsforhold skal håndteres. Resultatet for miljø, utbyggingskonsept og utbyggingsøkonomi vil være avhengig av dette.

3.4.3 Venstøp – Skien kommune

Venstøp ligger 6–7 km nord for Skien sentrum. I 1994 ble arealer som tilgrenset eksisterende boligområde lagt ut til byggeområde i kommunedelplanen. Totalt areal er om lag 140 daa, med et potensiale på rundt 90 nye boliger.

En helhetlig løsning forutsatte et samarbeid mellom grunneierne i området, noe kommunen uttrykte ønske om. En av grunneierne ønsket ikke utbygging. Forholdene lå imidlertid til rette for at fire av de som hadde eiendom lengst nord i området, samarbeidet om planutarbeidelse og opparbeidning av bl.a. vann, avløp, veier og lekeplass. Utbyggingen av området i nord (om lag halvparten av det totale arealet) er våren 2003 langt på vei gjennomført.



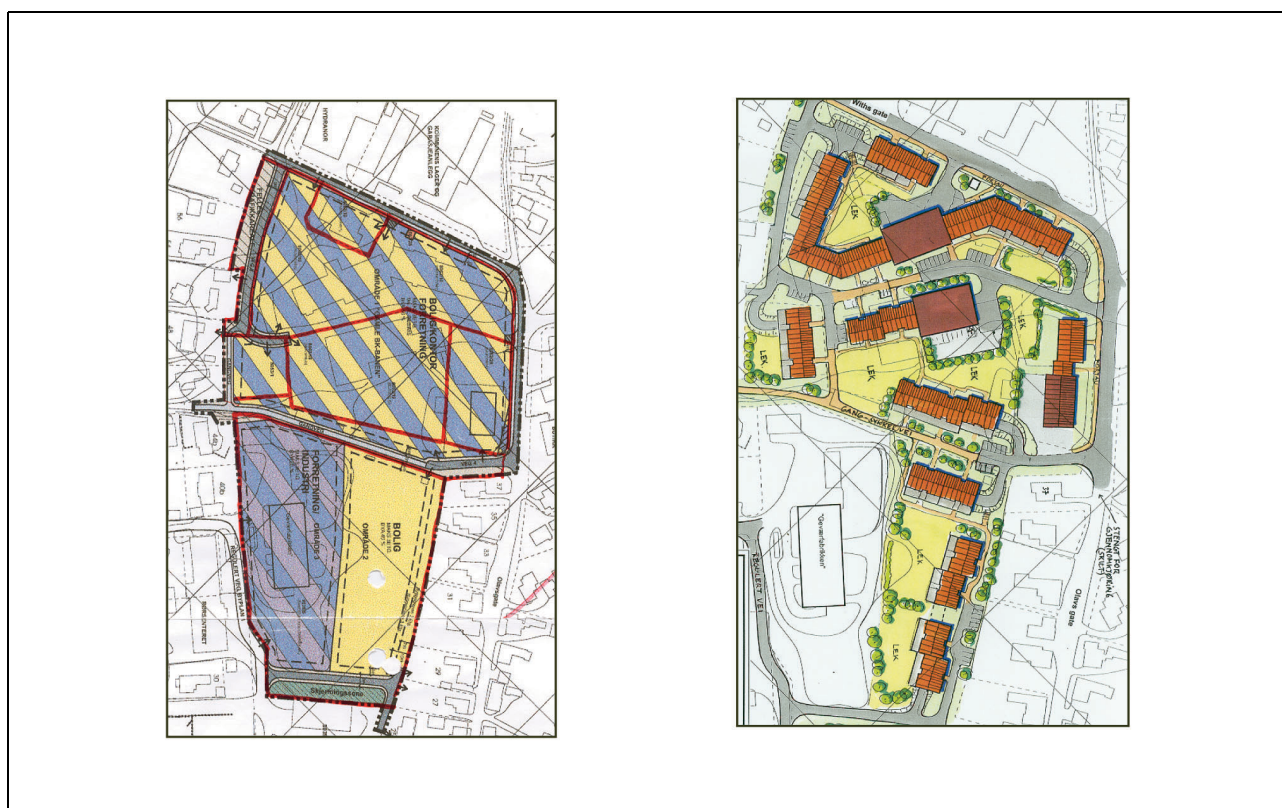
Figur 3.5 Kommunedelplan over Venstøp.

3.4.4 Omforming av eldre industri/kontorområde i en middel stor norsk by

Et eksempel på et omformingsområde i mindre skala, er utbygging av et eldre industri/kontorområde til boliger og kontorer/lettere industri i en middels stor norsk by. Området omfatter 8 eiere der én av eierne tar initiativ til utvikling av sin eiendom. Kommunen vil ha en helhetlig plan for utviklingen av arealet. Alle grunneierne går til slutt med på dette.

Det viste seg vanskelig å komme fram til en felles plan. Flere finner det riktig å trekke seg ut av samarbeidet. Det blir til slutt enighet med kommunen om at en fragmentert løsning for én eier fremmes til behandling under forutsetning om at det kjøpes areal til lekeplass, jf. figur 3.7.

Dersom det ikke hadde vært mulig å få tilgang til areal for lekeplass, ville sannsynligvis ikke planen blitt godkjent. Likevel er det bare en liten del av fortettpotensialet som er løst ut som følge av manglende fellesløsning, og dette er ikke i samsvar med kommunens mål om økt fortetting. Kostnadene for de enkelte boenhetene blir også større fordi det er få enheter som må bære infrastrukturkostnader, bidrag til gangvei, m.m.



Figur 3.6 Reguleringsforslag (og eiendomsstruktur) og illustrasjonsplan.



Figur 3.7 Fragmentert løsning behandles.

3.4.5 Bekkestua – Bærum kommune

Bekkestua er hovedsenter i østre Bærum, og er knutepunkt for buss, t-bane og trikk. Omlandet rundt Bekkestua består i hovedsak av villaområder, samt noen småblokkområder utbygd på 50- og 60-tallet. Bekkestua har vært utpekt som et senter som skal styrkes som kollektivknutepunkt og er nå fortettet med en høy andel boliger. Ved omlegging av trafikken kunne kommunen gi det gamle gate-nettet og senterområdet en ny utforming, samtidig som det var stor interesse for privat utbygging av flere næringstomter. Samlet reguleringsplan for flere private eiendommer ga et nytt helhetsgrep for en samordnet senterutvikling. Statlige og kommunale interesser fastla kjøre- og parkeringsmønster, samlet kollektivterminal og parkeringshus, sykkelveisystem og fotgjengerprioriterte områder.

Mange aktører har bidratt både i planfasene og i gjennomføringen. Det har vært en felles innsats og et felles løft mellom kommunale, statlige og private utbyggere. Det ble lagt ressurser i å komme fram til gode finansieringsløsninger i form av spleiselag. Kommunen forhandlet med de enkelte grunneiere og utbyggere om deltakelse i finansieringen av blant annet strøgsgate, gatevarme og torg.



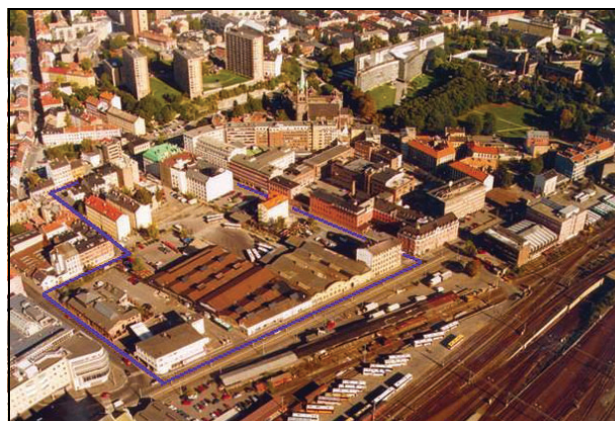
Figur 3.8 Bekkestua under utbygging.

3.4.6 Stiklestadområdet – Oslo kommune

Stiklestadområdet ligger i Oslo avgrenset av Grønlandsleiret – Platous gate – Schweigaards gate – Tøyenbekken/Mandalls gate. Området er om lag 30 daa og fordelt på 34 eiendommer. Store deler av området ligger brakk, med stort utbyggingspotensiale. Oslo kommune har kjøpt eiendommer i området i flere år med sikte på utvikling og fornyelse, og eier om lag halvparten av området.

Området har i lengre tid vært preget av skiftende interesser og planer som det ikke har blitt noe av. Grunneierne må samarbeide for å kunne oppnå best mulig utnyttelse og omforente, realiserbare planer og løsninger for videre gjennomføring.

Oslo kommune og den nest største grunneieren i området, Schweigaards gate 26 AS v/Pecunia AS, har inngått en samarbeidsavtale og utarbeidet et reguleringsforslaget for kvartalet. Dette er nå (våren 2003) ute til offentlig ettersyn. Intensjonen er å få fram gode løsninger på tvers av eiendomsgrensene, samt å legge til rette for videre utbygging.



Figur 3.9 Stiklestadområdet.

3.4.7 Ensjø – Oslo kommune

Ensjø er i kommunedelplanen for indre Oslo definert som et fortettingsområde. Området grenser mot Jordal i syd, Kampen i vest, Lille Tøyen i nord-vest, Hovin og Valle i nord og Etterstad i øst. De fleste forbinder Ensjø med salg av biler. Bebyggelsen og bruk av åpne arealer og gater bærer preg av denne virksomheten. Spredt i området ligger større ubebygde arealer med eldre industribygg, større lagerhaller og næringsbygg med varierende karakter og standard. Avhengig av hvilke deler av området som vurderes for ny boligbygging har man kommet fram til et teoretisk potensiale på mellom 3000 og 7000 nye boliger.

Det er utarbeidet et planleggingsprogram for området. For å oppnå målene som er satt i programmet, er det nødvendig med et godt samarbeid mellom private og kommunen. Det er behov for privat organisering. Nesten all eiendom er privat eid og initiativet fra disse vil være hoveddrivkraften bak en utvikling. Utviklingen av Ensjø vil med andre ord være grunneierstyrt og gå over lang tid, sannsynligvis 15–20 år.



Figur 3.10 Ensjøområdet.

Kapittel 4

Dagens situasjon

4.1 Mekanismer for endring av eiendomsforhold mht. bedre arealutnyttelse

4.1.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen av de mekanismer¹ som i dag kan benyttes for å gjennomføre endringer i eiendomsmessige forhold. Gjennomgangen er kort og ikke uttømmende. Bruk av virkemidlene i jordskifteloven omtales i kap. 4.2.

4.1.2 Ekspropriasjon

Hjemmel for ekspropriasjon finnes i en rekke lover. Oreigningsloven av 23. oktober 1959 nr. 3 er den generelle loven. Hjemmelen som er mest brukt, finner vi i plan- og bygningsloven kap. VIII, hvorefter gjennomføring av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, kan skje ved bruk av ekspropriasjon innen 10 år etter at planen er vedtatt, jf. §§ 31 nr. 2 første ledd og 35 nr. 1.²

Det er få kommuner som benytter ekspropriasjon for å få gjennomført utbygginger. I den grad dette gjøres, er det vanligvis til offentlig formål som f.eks. skoler, veier, jernbaner, flyplasser og liknende.

Ved et ekspropriasjonsinngrep kan bruksrett eller eiendomsrett til hele eller deler av en eiendom bli ervervet ved tvang. Det er ikke mulig på annen måte å endre eiendommenes fysiske utforming. Det finnes med andre ord ikke muligheter for løsningsorientert endring av eiendomsforhold ved kun å gjøre bruk av ekspropriasjon.

Det er mulig å kombinere ekspropriasjon og jordskifte. Hjemmelen gjelder i hovedsak LNF-områder, jf. kap. 4.2.4 nedenfor.

Ekspropriasjon er et virkemiddel for det offentlige, og er mindre egnet for å oppnå hensiktsmessige eiendomsforhold mellom private parter.

4.1.3 Delingsforretning og grensejustering etter delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70

I Norge ligger kart- og delingsmyndigheten til kommunene. Hovedregelen er at det er kommunen selv som utfører arbeidet, men loven åpner for at kommunen kan overlate dette til andre på sine vegne som bestyrer, jf. dell. § 1–2. Når forretnin- gene er gjennomført, sørger kommunen for tilde- ling av offisielle registerbetegnelser og nødvendig tinglysning.

I utgangspunktet innebærer en kart- og delingsforretning at nye og eksisterende grenser merkes, måles og kartfestes. Det finnes likevel visse muligheter for å justere eksisterende gren- ser, men bare med mindre arealoverføringer, jf. dell. § 2–3. Større ombytingsprosesser vil ikke kunne gjennomføres etter delingsloven. Dersom det oppstår en tvist under en kartforretning, vil bestyreren kunne opptre som voldgiftsdommer når det er enighet om dette, jf. dell. § 2–2. Dersom ikke enighet oppnås, vises det til at grensefastset- telsen kan bringes inn for jordskifteretten, jf. dell. § 2–2 tredje ledd.

4.1.4 Avskipping og omskiping etter servituttløven av 29. november 1968

I medhold av servl. § 5 og 6 kan servitutthaveren eller eieren av den tjenende eiendom kreve en end- ring av servituttb Bruken (omskipping). Den første bestemmelsen tar sikte på endringer som ikke medfører ulempe for motparten, mens den siste til- later endring i videre utstrekning mot mellomag fastsatt ved skjønn.

Dersom det ikke er mulig å få til en tilfredsstil- lende ordning ved omskiping, kan eieren av den tjenende eiendom framsette krav om avskipping etter servl. § 7. Forutsetningen for avskipping er at servitutten er «meir til skade enn til gagn». Erstat- ningen fastsettes i jord, rettigheter eller penger ved et skjønn. Skjønn etter denne loven gjennomf- ores som lensmannsskjønn i lensmannsdistrikt og som rettslig skjønn i andre områder. I LNF-omr- åder kan jordskifteretten holde skjønnet dersom

1. Med mekanismer mener vi her både prosesser som har sitt utspring i bestemmelser i ulike lover samt prosesser som har bakgrunn i mer uformelle forhold.

2. Det er en forutsetning at vilkåret i oreigningsloven § 2 andre ledd er tilfredsstillt.

rekvirenten setter fram krav om skjønn for jordskifteretten. Når partene er enige om det, utfører jordskifteretten nødvendig oppmålingsarbeid som en del av saken, jf. servl. § 19 andre ledd.

4.1.5 Oppløsning av sameie etter sameieloven av 18. juni 1965 nr. 6

Oppløsning av personlige sameier vil kunne gjennomføres etter saml. § 15. Enhver sameier vil til enhver tid kunne kreve oppløsning av sameiet, uten hensyn til hva dette er verdt, og uten hensyn til hvor stor part den har som krever oppløsning. Det er heller ikke stilt noe krav til at vedkommende må dokumentere eller sannsynliggjøre noen rimelig grunn for kravet.

Oppløsning kan enten skje ved at tingen deles eller ved at den selges gjennom namsmyndighetene etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven (tvangsl.) av 26. juni 1992 nr. 86. Hovedregelen er at det skal gjennomføres en deling. Det er ikke alltid deling lar seg gjøre, og dersom det må gjennomføres et salg, kan medeierne legge inn bud. Under like vilkår har disse fortrinnsrett til å få sitt bud god tatt.

4.1.6 Markedsbaserte løsninger

Kjøp og salg av eiendommer er vanlig i utbyggingsområder. Forutsatt at nødvendige delingstillatelser gis, vil også deler av eiendommer kunne omsettes, og på denne måten føre til at man får en mer hensiktsmessig utforming av eiendommer ut fra ønsket bruk av arealene. Investorer og eiendomsutviklere spiller en betydelig rolle i utformingen av eiendommer.

4.1.7 Kommunalt engasjement – oppkjøp av strategiske eiendommer

Eiendomsserverv kan innebære både en økt finansiell binding og risiko for kommunene. På bakgrunn av dette er det derfor usikkert i hvor stor grad de enkelte kommuner selv betrakter eiendoms- og grunnnerverv som en naturlig kommunal virksomhet.

I konklusjonene fra Virkemiddelprosjektet framheves det at kommunal eiendom styrker kommunens stilling når det gjelder gjennomføringen av ulike utbyggingsområder. Det pekes på at erfaringer fra ulike utbyggingsprosjekter i privat regi, kan tyde på at de prosjekter som sett fra kommunens side har vært mest vellykket mht. gjennomføringsprosess og måloppnåelse, er der kommunen selv har vært i besittelse av eiendom. Bakgrunnen for

dette er at en posisjon som grunneier gir kommunen langt bedre forhandlingskort overfor andre aktører i området. (Miljøverndepartementet mfl. 2001)

I Virkemiddelprosjektet er det særlig trukket fram at kommunale eiendommer gir kommunen en styrket forhandlingsposisjon i forhold til inngåelse av utbyggingsavtaler og når det skal forhandles om kostnadsfordeling med øvrige eiendomsbesittere. En annen fordel som ikke er direkte nevnt i sluttrapporten til Virkemiddelprosjektet, er at dersom kommunen eier eiendom i et utbyggingsområde vil det også kunne være lettere å få til minnelige ordninger angående forandring av eiendommessige forhold. Det kan være mindre grensejusteringer, makebytter, endring av rettigheter, osv. En viktig forutsetning for at man skal få til denne typen prosesser, er at kommunen ikke kun tenker privatøkonomisk optimalisering i forhold til utnyttningen av sine eiendommer.³ Dersom så er tilfelle, blir kommunen fort en aktør på linje med andre i utbyggingsområdet, og forutsetningene for å få til hensiktsmessig løsninger vil da ikke være særlig større enn de er i områder der kommunen ikke er grunneier.

4.2 Oversikt over dagens jordskiftevirkemidler

4.2.1 Innledning

I dette kapitlet forklares først noen sentrale begreper. Deretter gjøres en beskrivelse av jordskifteretten som domstol samt de oppgaver som jordskifteretten vil kunne løse etter gjeldende jordskiftelov. Til slutt ses det på hvordan jordskifte har vært brukt ved tilrettelegging for utbygging av hyttefelt.

Mye av innholdet i kapitlet er hentet fra NOU 2002: 9 s 22–31.

4.2.2 Noen sentrale begreper

Sak for jordskifteretten

En sak for jordskifteretten starter ved at én eller flere berørte parter leverer inn et krav⁴ om å få løst problemer knyttet til utnyttningen av vedkommen-

3. Viktig at kommunen også ser på hvilke positive samfunnsøkonomiske konsekvenser som følger av at det enkelte område får en hensiktsmessig utbyggingsløsning.

4. Selv om det i jordskiftesammenheng heter å «kreve» jordskifte, er det ikke sikkert et slikt «krav» blir tatt til følge. Både prosessuelle og materielle prosessforutsetninger må være til stede for at jordskifteretten kan anvende virkemidlene i loven.

des eiendom, ved hjelp av ett eller flere av virkemidlene i jordskifteloven. I jordskiftesammenheng er det snakk om ulike typer saker avhengig av hvilke virkemidler som anvendes. Virkemidlene som kan danne grunnlag for krav om sak, finner vi i jskl. §§ 2, 6, 88 og 88a. Avgjørelser jordskifteretten tar i en jordskiftesak har rettskraft og er tvangsgrunnlag, jf. jskl. § 91 første ledd og tvangsl. § 4–1 andre ledd bokstav a.

Jordskifte

Innholdet i, og gjennomføringen av et jordskifte kan variere mye, avhengig av hvilket problem som skal løses. Begrepets innhold har dessuten endret seg siden det ble introdusert med lov om jordskifte o.a. av 15. desember 1950 nr. 10.

Ut fra gjeldende jordskiftelov har Løkenutvalget gjort følgende beskrivelse av begrepet (NOU 2002: 9 s 22):

«Betegnelsen jordskifte er en fellesbetegnelse på flere hovedvirkemidler, også kalt sakstyper. Alle har det til felles at de er et redskap for å endre enten selve eiendommene eller bruken av eiendommene og tilhørende rettigheter. Utgangspunktet for å sette i gang et jordskifte er at eksisterende eiendommer er blitt utjenlige, og at jordskifteretten kan benytte minst ett av hovedvirkemidlene i jskl. § 2 for å løse problemet.»

Skiftegevinst

Jskl. § 1 første ledd lyder⁵:

«Eigedomar som det er vanskeleg å nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve, kan leggjast under jordskifte etter denne loven.»

Paragrafens første ledd setter vilkår om at det skal skapes en tjenlighetsforbedring samlet sett for de eiendommer som omfattes av jordskifte. Denne vurdering skal gjøres ut fra de aktuelle eiendomsforhold, slik de framstår på det tidspunkt fremme av jordskiftet vurderes.

En annen måte å beskrive dette på er at det gjennom en bruk av virkemidlene i jordskifteloven må skapes en skiftegevinst for at prosessen skal kunne gjennomføres. Det er opp til jordskifteretten

å vurdere om dette kravet er tilfredsstilt. I vurderingen må retten dra inn de virkemidlene loven gir mulighet til å benytte, og de kostnadene og ulempe dette fører med seg i forhold til det man kan oppnå.

Det er ikke et vilkår at det skal skapes en netto skiftegevinst for hver enkelt eiendom som omfattes av et jordskifte. Vilkåret om netto skiftegevinst er oppfylt når eiendommene som omfattes av et jordskifte samlet sett får slik gevinst.⁶

Tapsgaranti

For å fremme et jordskifte er det i tillegg til vilkåret om at det skal skapes en skiftegevinst, også et vilkår at ingen av de involverte eiendommer skal lide tap, jf. jskl. § 3 bokstav a, som lyder:

«Jordskifte kan ikkje fremmast: dersom kostnadene og ulempene blir større enn nytten for kvar einskild eigedom.»

Garantien mot tap er individuell, og knyttes direkte opp mot den enkelte eiendom som omfattes av jordskifte.

Hovedregelen er at det ikke er adgang til å pålegge partene å bruke penger for å tilfredsstille vilkåret i § 3 bokstav a i spørsmålet om fremming. Gjeldende rett skiller imidlertid klart mellom det som kan gjøres ved fremming av en sak, og det som kan gjøres i en lovlig fremmet sak. For å få til et tjenlig jordskifte kan jordskifterettene i særlige tilfeller pålegge partene å bruke penger, jf. blant annet §§ 30 siste ledd og 42 siste ledd.

Jordskifterettene skal vurdere om vilkårene i §§ 1 og 3 bokstav a er oppfylt helt fram til sakens avslutning, jf. jskl. § 14 andre ledd. Vilkårene gjelder imidlertid *bare* for rene jordskiftesaker og for *jordskiftedelen* i saker hvor jordskifte kombineres med et samtidig skjønn.

Fordeling av utbyggingsverdier

I jskl. § 41 tredje ledd heter det:

«Jordskifteretten utfører nødvendig utjamning av utbyggingsverdiene. Dette kan gjerast i sjølve skifteplanen, ved overføring av utbyggingsrettar eller i pengar.»

Innholdet i denne bestemmelsen må ses i sammenheng med at jordskifteretten skal ta hensyn til plan etter plan- og bygningsloven, og at retten kan med-

5. Paragrafens andre ledd setter tilsvarende vilkår som i første ledd, men denne vurderingen skal gjøres ut fra situasjonen slik den vil bli etter at det planlagte tiltak er gjennomført. Etter andre ledd er det derfor de potensielle eiendomsforhold, slik de vil bli når tiltaket er gjennomført, som skal legges til grunn. Denne bestemmelsen er mest aktuell i såkalte kombinerte saker, hvor jordskifte kombineres med ekspropriasjonsskjønn etter jskl. § 6.

6. Selv om det ikke er et vilkår at alle berørte eiendommer skal en andel i skiftegevinsten, forsøker likevel jordskifteretten å fordele gevinsten slik at alle eiendommer får del i denne.

virke i planleggingen og fremme utkast til plan etter pbl. § 30 og § 28–2 tredje ledd, jf. jskl. § 41 første ledd.

Virkeområdet for § 41 er omtalt slik i Austenå/Øvstedal (2000) s 219:

«Det vil seie at det er verkeområdet for § 2 bokstav c og e slik dette er utforma i § 34 a og § 35 bokstav h som også gjeld for tiltak omhandla i § 41 andre ledd.»

Etter dette gjelder § 41 turistformål innenfor LNF-områder.

Det finnes lite litteratur som definerer hva som ligger i begrepet utbyggingsverdier i denne sammenhengen. Et forsøk på å forklare begrepet er å definere det som den økningen i *arealverdier* som finner sted som følge av at det i et område vedtas planer for utbygging.

Når det gjelder slike «planskapte» verdier, vil ikke jordskifteretten uten videre kunne fordele disse på en annen måte enn det som følger av vedkommende plan. Det er i utgangspunktet planen som fordeler arealverdiene, og denne fordelingen må jordskifteretten legge til grunn i sitt arbeide. I § 41 finnes likevel en hjemmel til å kunne fordele utbyggingsverdier noe friere innenfor det nevnte virkeområdet.

Der det er forutsatt en fordeling av utbyggingsverdier vil jordskifteretten gjøre en vurdering av situasjonen slik den er *før* den aktuelle planen ble vedtatt. Før-situasjonen vil være avgjørende for hvor stor andel av arealverdiene den enkelte grunneier blir tildelt ut fra hvordan situasjonen er *etter* vedtaket av planen. Planens utforming vil med andre ord ikke ha betydning for hvor stor andel av arealverdiene i området grunneierne har krav på. Det planen har innvirkning på, er hvilke verdier arealene har nå og i tiden framover, og således på hvor mye og hvilke arealer hver enkelt grunneier vil kunne tildeles.

Jordskifteretten gjennomfører fordelingen ved å endre på eiendomsforholdene i området gjennom ombyttingsprosesser og eventuelt ved at noen får utbyggingsretter på grunn andre eier. Der er også mulig med noe pengeoverføring⁷.

I dag er det bare jordskifteloven som inneholder hjemmel for en slik fordeling av utbyggingsverdier.⁸

I forhold til situasjonen i byer og tettsteder synes begrepet «*arealverdier*» mer dekkende enn utbyggingsverdier. Videre i rapporten er dette begrepet anvendt.

4.2.3 Jordskifteretten som domstol

Jordskifteretten er en særdomstol, jf. dstl. § 2. Den arbeider med eiendomsrettslige oppgaver. Sakene kan være svært ulike, og omfanget av sakene varierer fra noen dagsverk til flere årsverk. Det er jordskifteloven som danner rammene for arbeidet. Retten kan med andre ord ikke ta på seg oppgaver som det ikke finnes hjemmel for i jordskifteloven. Deler av tvistemålsloven og domstolloven er gjort gjeldende for jordskiftesaker.

Jordskifteloven er et verktøy for å oppnå mer hensiktsmessige eiendomsforhold og å legge til rette for samarbeid mellom grunneiere/rettighetshavere. Formålet er å gjøre eiendommene lettere å utnytte. Loven er handlingsrettet og mange oppgaver kan løses samtidig i en jordskiftesak.

Jordskifteretten behandler forholdene mellom grunneiere/rettighetshavere. Retten avgjør med andre ord ikke spørsmål mellom offentlige myndigheter og grunneiere/rettighetshavere. Det betyr at de endringer jordskifteretten gjør, kunne partene i hovedsak foretatt selv, dersom de hadde vært enige om dette.

I jordskifterettens forhold til forvaltningen framheves to elementer. For det første må den arealbruk retten legger til rette for, være lovlig og innenfor de reguleringer som måtte finnes. For det andre er jordskifterettene i en del tilfeller pålagt å «samrå seg med offentlige styresmakter» som det heter i § 20 a, jf. også §§ 3 bokstav b og 41. For nærmere omtale av forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen vises det til kap. 5.8.1.

4.2.4 Virkemidlene i jordskifteloven

Innledning

Jordskifterettens oppgaver vil kunne inndeles på følgende måte:

- jordskifte
- jordskifte og samtidig skjønn
- rettsfastsettende saker – grensegang og rettsutgreiing
- avtaleskjønn og skjønn etter særlov
- jordskifte og makeskifte ved voldgift.

Kap. 5.9 omhandler jordskiftelovens geografiske virkeområde.

7. Jskl. § 30 setter begrensninger på i hvor stor grad penger vil kunne anvendes, jf. også jskl. § 3 bokstav a

8. Den tidligere strand- og fjellplanloven av 10. des. 1971 nr. 103 inneholdt også regler om en fordelingsordning, jf. kap. 4.3.2.

Jordskifte

Jskl. § 2 regulerer uttømmende sakstypene som omfattes av begrepet jordskifte.

Paragrafen lyder:

«Jordskifte kan gå ut på å:

- a) løyse opp sameigetilstanden når grunn eller rettar ligg i sameige mellom bruk.
 - b) forme ut eigedomar på nytt ved ombyting av grunn og rettar.
 - c)
 1. gi reglar om bruken i område der det er sambruk mellom eigedomar.
 2. gi reglar om bruken i område der det ikkje er sambruk mellom eigedomar, når jordskifteretten finn at det ligg føre særlege grunnar.
 3. gi reglar om bruken i område der det går føre seg reindrift etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift § 2. Retten kan ikkje regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift.
 4. gi reglar om bruken i personleg sameige i skogeigedom og i fjellstrøk som for storparten ligg over barskoggrensa når det ligg føre særlege grunnar.
 - d) avløyse bruksrettar som er nemnde i § 36.
 - e) skipe slike sams tiltak som er nemnde i § 34 a og tørrleggingstiltak etter § 30 i vannressursloven og lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene § 31.
 - f) forme ut og dele eigedomane når grunn og rettar skal avhendast i samsvar med formålet i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord.
 - g) dele ein eigedom med tilhøyrande rettar etter eit bestemt verdiforhold.
- Ei jordskiftesak kan omfatte eitt eller fleire av desse tiltaka.»

Deling av sameie (§ 2 bokstav a)

Der grunn og rettigheter ligger i sameie mellom flere eiendommer (realsameie), kan jordskifteretten løse opp sameiet og dele arealene slik at hver sameier blir eneeier til et areal tilsvarende eiendommens andel i sameiet. Ofte utgjør store utmarksområder slike sameier. Jordskifteretten kan også dele personlige sameier, men da heter sakstypen eiendomsdeling, se nedenfor.

Ny utforming av eiendommer (§ 2 bokstav b)

Ofte består eiendommer av flere deler som ligger i teigblanding, eller de har på annen måte en uhenksmessig form. Dersom en annen utforming av eiendommen hadde vært mer tjenlig, kan det fore-

tas omforming ved at eiendommene bytter areal. Antallet teiger kan da reduseres, og en kan oppnå en mer hensiktsmessig form og plassering.

Bruksordning (§ 2 bokstav c)

I områder hvor det er en felles arealutnyttelse, eller hvor forholdene er slik at en felles utnyttelse klart vil være mest tjenlig, kan jordskifterettene gjennom en bruksordning gi regler for hvordan rettighetshaverne skal utøve sin rett. Bruksordning er vanlig for å organisere bruken av felles veier med nødvendige styrings- og vedlikeholdsregler. En bruksordning forandrer ikke selve eiendoms- og rettighetsforholdene, men gir regler om hvordan bruken skal utøves.

En bruksordning kan også løse problemer der det er nødvendig at flere grunneiere samarbeider for å få til utbygging av for eksempel et hyttefelt. Om nødvendig kan jordskifterettene bistå med å få utarbeidet reguleringsplan og fordelt utbyggingsverdiene mellom grunneierne.

Avløsning av bruksretter (§ 2 bokstav d)

Varige bruksretter som rett til vei, brønn, vannledning, bryggeplass m.m. kan gjøre bruken av eiendommene som retten hviler på, vanskelig. En rekke rettigheter, oppregnet i jskl. § 36, kan avløses ved at rettighetshaveren får et vederlag fra den eiendommen som får frigjort området som bruksretten hviler på. Vederlaget kan være et areal med tilsvarende verdi som bruksretten, alternativt kan det gis regler om bruken, eller bruksretten kan avløses ved et pengeoppgjør.

Felles tiltak (§ 2 bokstav e)

Det kan være nødvendig å foreta felles investeringer for å utnytte eiendommene på en optimal måte. Ofte er eiendommene slik plassert i forhold til hverandre at de må samarbeide. Andre ganger vil en fellesløsning bli vesentlig rimeligere. Et typisk eksempel er veier, hvor naboer er avhengige av å samarbeide for å få til en tilfredstillende adkomst. Ofte vil en slik investering være til nytte for flere eiendommer, og etter denne sakstypen kan det besluttes at tiltaket skal gjennomføres. Det kan gis nærmere regler for gjennomføringen, og det besluttes samtidig hvor stor andel den enkelte eier skal delta med både i investering og i framtidig vedlikehold.

Eiendomsdeling (§ 2 bokstav f og g)

Ved fradeling av eiendommer, vil partene normalt måtte henvende seg til kommunen som besørger slik fradeling etter delingslovens regler. Det er likevel to sakstyper etter jordskifteloven hvor jordskifteretten er gitt hjemmel til å dele eiendom, jf. jskl. § 2 bokstav f og g. Ved salg av tilleggsjord kan jordskifterettene både foreta rene eiendomsdelinger, eller kombinere dette med andre virkemidler som arealbytte, felles tiltak m.m.

Jordskifteretten kan også dele eiendom som egen sak, når det er nødvendig å verdsette eiendommen for å få til en riktig eiendomsdeling. Et typisk eksempel er når et personlig sameie skal oppløses, og hver av partene skal ha sin andel av eiendommen.

Utvidet hjemmel for å gjennomføre et jordskifte

Jskl. § 2 viser de hovedvirkemidler jordskifteretten kan benytte for å reparere utjenlige eiendomsforhold. Dersom vilkårene for å fremme jordskiftet er oppfylt, får jordskifteretten også tilgang til å bruke andre virkemidler enn de som er nevnt i jskl. § 2.

Slik utvidet hjemmel gjelder også for ulike ekspropriasjonsskjønn. Jordskifteretten kan holde skjønn etter særlover for å erverve rettigheter til vei, grøfter m.v. når dette er nødvendig for å gjennomføre et jordskifte fremmet på annet grunnlag.⁹

Jordskifte og samtidig skjønn (kombinerte saker)

Jordskifteretten kan fremme et jordskifte etter jskl. § 2 og holde skjønn for de samme eiendommer som en integrert del av samme sak etter jskl. § 6. Dette benevnes ofte som kombinert sak. Gjennom virkemidlene i jskl. § 2 skal jordskifteretten avbøte skader og ulemper som utbyggings- eller vernetiltaket påfører eiendommene. Deretter holder jordskifteretten et skjønn, basert på alminnelige ekspropriasjonsrettslige regler, for å fastsette erstatning for det økonomiske tap som ikke ble erstattet fullt ut gjennom jordskiftedelen av saken.

Det er et ufravikelig krav at det skapes en skiftegevinst (tjenlighetsforbedring) i skiftefeltet. Skiftegevinsten er differansen mellom å gjennomføre tiltaket med jordskifte og uten jordskifte. Eiendommene skal totalt sett bli bedre utformet etter at for eksempel veien er bygd og jordskiftet er gjennomført, enn de ville blitt dersom veien ble bygd uten at det ble holdt jordskifte.

Vilkåret for å holde skjønn etter de første tre ledd i § 6 er at jordskifte blir holdt samtidig og i forbindelse med skjønnet. Jordskifteloven gir hjemmel til å holde slike skjønn i kombinasjon med jordskifte, i tre ulike situasjoner:

- *Utbyggingsjordskifte*, ved ekspropriasjon for gjennomføring av tiltak, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av anlegg og tiltak, jf. jskl. § 6 første ledd. Med unntak for tiltak i vassdrag, jf. § 6 siste ledd, er jordskifterettens kompetanse uavhengig av tiltakets art. Den omfatter således tiltak som jernbane, offentlig vei, flyplasser, boliger, industri, osv. Den er videre uavhengig av hvem som skal eie tiltaket etter at ekspropriasjonen er gjennomført.
- *Vernejordskifte*, ved rådighetsinnskrenkninger. Typisk ved vern av områder etter naturvernlov o.l., jf. jskl. § 6 andre ledd. Kompetansen gjelder uavhengig av rådighetsinnskrenkningens art. Jordskifterettens kompetanse gjelder kun erstatningsutmålingen. Den omfatter ikke spørsmålet om vedkommende rådighetsinnskrenkning er erstatningsbetingende eller ikke. Dersom partene er uenige om tiltaket utløser erstatning, må dette avgjøres av de alminnelige domstoler.
- *Avtaleskjønn*, når partene frivillig avstår grunn eller rådighet
 - innenfor skiftefeltet hvor det avtales at jordskifteretten skal holde skjønn som en del av jordskiftesaken, jf. jskl. § 6 tredje ledd
 - utenfor skiftefeltet, hvor forutsetningen er å benytte arealene til erstatningsareal uten at de omfattes av jordskiftet, jf. jskl. § 6 fjerde ledd første punktum.

Hjemmel til å holde skjønn i slik kombinert sak er geografisk avgrenset til LNF-områder eller til områder hvor de interesser som blir berørt, er landbruk, naturvern eller friluftsliv, jf. jskl. § 6 femte ledd.

Et hovedelement i de fleste kombinerte saker er tilgangen på erstatningsarealer. Det er tiltakshaver som må framskaffe erstatningsarealer. Tilgang på erstatningsarealer er likevel ikke et vilkår for å kunne fremme en kombinert sak. I enkelte tilfelle vil det heller ikke være en faktisk forutsetning for et vellykket jordskifte.

Rettsfastsettende saker – grensegang og rettsutgreiing

De rettsfastsettende saker deles systematisk i grensegang og rettsutgreiing.

9. Jf. jskl. §§ 43 andre og tredje ledd, § 44 tredje ledd, § 52 andre ledd.

Grensegangssak

Eier eller innehaver av alltidvarende bruksrett kan kreve at jordskifteretten i egen sak klarlegger, merker av og beskriver grenser for fast eiendom og alltidvarende bruksrett, jf. jskl. § 88. Grensegang omfatter også grenser i vassdrag, grenser for reinbeite, grenser for rådighetsinnskrenkninger og i enkelte tilfeller grenser for festeareal når festetid er over 10 år.

Det er ikke et vilkår at det er tvist om grensen, for at det skal kunne kreves grensegang. Dersom tvist oppstår, kan jordskifteretten avgjøre tvisten ved dom. Kompetansen til å behandle slike spørsmål er lik for jordskifterettene og de alminnelige domstoler.

Jordskifteretten avmerker grensene i marka og koordinatfester grensemerkene. Jordskifteretten utarbeider kart og lager beskrivelse av grensene.

Lovens bestemmelser om grensegang gjelder for hele landet og for alle typer eiendommer.

Rettsutgreiing

Bestemmelsen om rettsutgreiing finner vi i jskl. § 88 a.

Det typiske for rettsutgreiingssaker er klarlegging og fastsetting av hvem som har eiendomsrett, eller som er innehaver av bruksrett, innenfor et større eller mindre avgrenset geografisk område. Tvister avgjøres eventuelt ved dom etter § 17. Innenfor dette området kan også grenser for eiendoms- og bruksretter klarlegges og fastsettes i en og samme sak. Dette er blant annet begrunnet i betydelige prosessøkonomiske fordeler. Med god prosessøkonomi menes at prosessen kan gjennomføres rimelig og raskt, ved at en kan prøve alle forhold ved saken i én instans.

To vilkår må være oppfylt for å fremme en rettsutgreiingssak. Det må være sameie eller sambruk mellom eiendommer. Med «sambruk» mellom eiendommer forstår en rettslig betinget sambruk, typisk et servitutforhold med en eller flere herskende og tjenende eiendommer. Det vises til RG 1996 s 563. Videre må det være nødvendig å klarlegge og/eller fastsette rettighetsforholdene av hensyn til en rasjonell bruk av området.

Rettsutgreiing er altså bare aktuelt ved realsameier og i områder med rettslig betinget sambruk.

Avtaleskjønn og skjønn etter særlov

Kompetansen til å holde rene skjønn, uten et samtidig jordskifte omfatter:

- avtaleskjønn ved ekspropriasjon eller rådighetsinnskrenkninger, jskl. § 6 fjerde ledd annet punktum
- servituttskjønn, servl. § 19 andre ledd
- grannegjerdeskjønn, ggl. § 16 andre ledd første punktum
- veiskjønn (private veier), vegl. § 60 andre ledd første punktum
- skjønn etter jordloven, jl. § 17 andre ledd
- reindriftsskjønn, jskl. § 6a.

Jordskifterettene holder delingsforretning, jf. jskl. § 86 andre ledd og forestår nødvendig grenseavmerking, innmåling, utarbeiding av kart og grensebeskrivelse, jf. servl. § 19 andre ledd, ggl. § 16 andre ledd og vegl. § 60 andre ledd.

Ekspropriasjonsskjønn, avtaleskjønn, servituttskjønn, grannegjerdeskjønn, og private veiskjønn, er begrenset til areal lagt ut som LNF-områder eller regulert til tilsvarende bruk. I andre områder ligger kompetansen til de ordinære domstolene.

Jordskifte og makeskifte ved voldgift

Jordskifte kan gjennomføres med hjemmel i voldgiftsavtale. Det er en forutsetning i jskl. § 85 at et slikt jordskifte gjennomføres av en jordskiftedommer for at et voldgiftsjordskifte skal få de samme rettsvirkninger som et offentlig jordskifte. En voldgiftsavtale bygger på at partene er enige om at spørsmålet skal løses ved voldgift. Jskl. §§ 1 og 3 bokstav a gjelder også ved voldgift.

4.2.5 Jordskifte anvendt ved hyttebygging

Jskl. § 41lyder¹⁰:

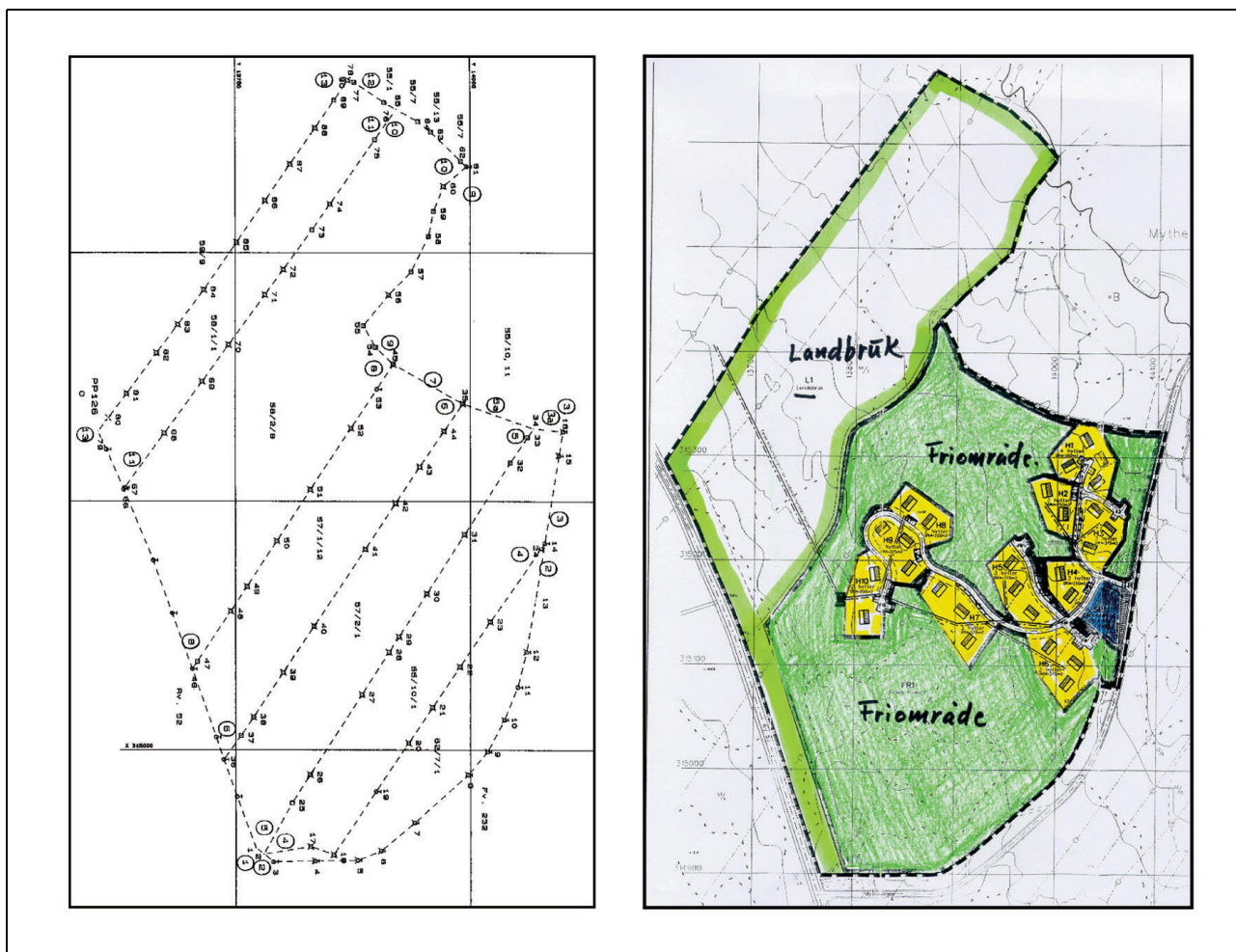
«Jordskifteretten skal ta omsyn til plan etter plan- og bygningslova. Retten kan medverke i planlegginga og fremme utkast til plan etter føresegnene i plan- og bygningslova § 30 og § 28–2 tredje ledd.

Jordskifteretten kan skipe dei sams tiltaka som trengs i samband med planar.

Jordskifteretten utfører nødvendig utjamning av utbyggingsverdiane. Dette kan gjerast i sjølve skifteplanen, ved overføring av utbyggingsrettar eller i pengar.»

Paragrafen gir ikke hjemmel til et selvstendig krav om jordskifte. Dette må gjøres etter et av alternativene i § 2.

10. Det gjøres oppmerksom på at Løkenutvalget har hatt innvendinger mot formuleringene av denne paragrafen, jf. NOU 2002: 9 s 78–81.



Figur 4.1 Kartet til venstre viser eiendomsforholdene i området. Til høyre vises reguleringsplanen for hyttefeltet.

Bestemmelsen ble vedtatt i 1979, og utgangspunktet var den gang rekreasjons- og turistformål. Første ledd første setning hadde da følgende ordlyd: «Jordskifteretten skal ta omsyn til godkjente planar for rekreasjons- og turistformål i skiftefeltet.» Også andre ledd hadde denne avgrensingen. I forbindelse med forslag til endringer i bl.a. plan- og bygningsloven i 1988 fremmet Miljøverndepartementet også forslag til endring av jskl. § 41 første ledd, jf. (Ot.prp. nr. 51 (1987–88). Etter lovendringen ble bestemmelsen mer generelt utformet.

Det er særlig i forbindelse med bygging av hytter at jordskifterettene har benyttet reglene i § 41. I det følgende vil vi se nærmere på to saker som er gjennomført ved ulike jordskifteretter. Sakene viser noen av de muligheter som ligger i å anvende jordskifteloven ved denne typen arealbruk.

Den første saken ble gjennomført ved Øvre Buskerud jordskifterett (sak 13/1995). Bakgrunnen for at det her ble krevd jordskifte etter jskl. § 2 bokstav c nr. 2 var at en av grunneierne i området

først søkte kommunen om tillatelse til å bygge utleiehytter på sin egen eiendom. Vedkommende fikk imidlertid avslag, men det ble gitt signal om at dersom flere grunneiere i dette området gikk sammen om et felles utbyggingsprosjekt for denne typen hytter, ville kommunen se positivt på dette som et ledd i å styrke næringsgrunnlaget for eiendommene.

Det ble krevd jordskiftesak for å kunne gjennomføre utbyggingen. Seks parter var med i fellesprosjektet. Under forutsetning av et samarbeid, ga kommunen tillatelse til bygging av 27 hytter innenfor et område på ca. 225 daa.

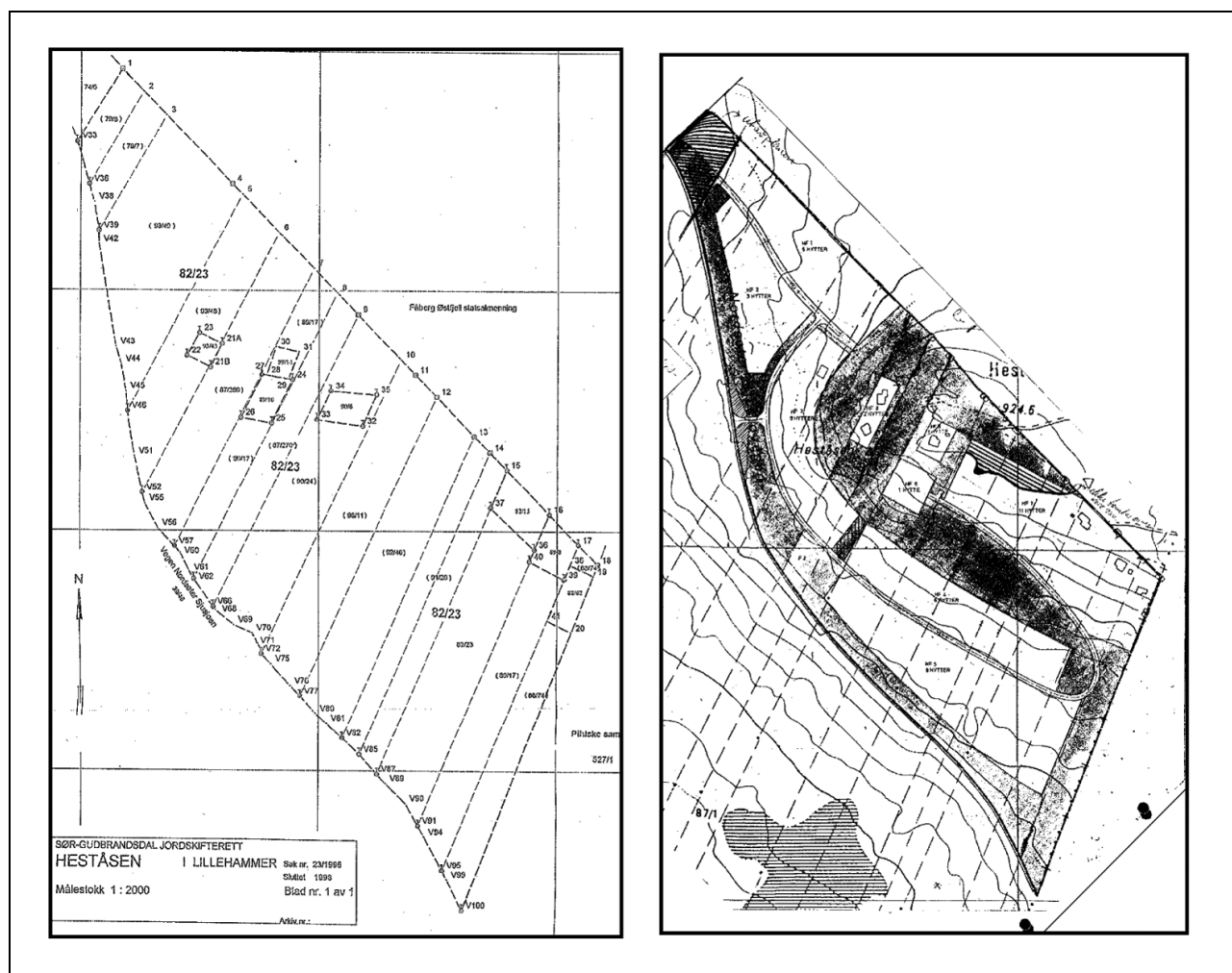
Grunneierne stiftet så et utbyggingsselskap som skulle stå for opparbeidelse og drift av hyttene. Det ble utarbeidet en reguleringsplan, og her ble hyttene kun plassert på fire av de involvertes eiendommer. Resterende areal ble lagt ut til friområde og landbruk. Planen ble godkjent i kommunen og jordskifteretten kunne da fastlegge endelig utjevning av utbyggingsverdiene. Fordelingen ble

utarbeidet i nært samarbeid med partene. Det ble så skrevet en leieavtale mellom grunneierne og utbyggingsselskapet.

Prinsippet som her ble brukt knyttet til utjevninngen av utbyggingsverdiene var som følger: Grunneierne i området eier sine arealer om lag som det de gjorde før jordskifte. Utbyggingsselskapet leier hele arealet av grunneierne. Selve bygge- og friområdet ble vurdert til 2/3 av den totale utbyggingsverdien og landbruksområdet til 1/3. Partene ble så enige om hva som syntes rimelig å betale i leie pr. tomt. Dette ble multiplisert med antall hytter, og man kom da fram til samlet utbyggingsverdi/leieverdi pr. år. Utbyggingsselskapet betaler dette beløpet inn til grunneierne, og dette fordeles etter hvor mye areal hver enkelt har innenfor arealkategoriene bygge-/friområde og landbruksområde.

Jordskifteretten utførte til slutt nødvendig oppmåling av grenser i området. Avtaler og forlik ble tatt inn i rettsboken og deretter tinglyst.

Den andre saken vi her skal se på, ble gjennomført av Sør-Gudbrandsdal jordskifterett (sak 23/1996). Bakgrunnen for at det ble krevd sak etter jskl. § 2 bokstav c nr. 2, bruksordning, var at eiendomsforholdene i området gjorde en hensiktsmessig utbygging av hytter svært vanskelig. Området var på ca. 125 daa, og flere av teigene grunneierne satt med hadde en lang og smal form. Dessuten var det allerede fradelt noen hyttetomter i området. I en reguleringsplan for utbygging av hytter, var det derfor mer eller mindre nødvendig å legge ut tomtene uavhengig av eiendomsgrensene. Det var også behov for felles vei, vann, kloakk o.l. Før jordskifteretten gjorde vedtak om å fremme saken inngikk partene i fellesskap en avtale med et firma som skulle stå for utbyggingen av hele området. Avtalen inneholdt en del forutsetninger det måtte tas hensyn til i jordskiftesaken, bl.a. skulle grunneierne stå som eiere av området fram til de enkelte hytter ble solgt.



Figur 4.2 Kartet til venstre viser eiendomsforholdene i området. Til høyre vises en skisse til reguleringsplan.

Jordskifteretten skilte fra det arealet hver enkelt grunneier hadde innenfor utbyggingsområdet, ga arealene nye bruksnummer og sammenføyde disse til en enhet. Grunneierne ble organisert i et lag som eide utbyggingsområdet. Hver enkelt grunneier fikk andeler etter det areal de hadde bidratt med. Jordskifteretten utarbeidet vedtekter for laget, der det bl.a. står at grunneierne ikke har anledning til å melde seg ut av fellesskapet, og at hver av dem hefter for den andel de er blitt tildelt.

Sakens kjerne var å få organisert grunneierne slik at de i fellesskap kunne utnytte området. Når hyttefeltet er ferdig utbygd og hyttene er solgt, har ikke grunneierlaget noen hensikt lenger, og det vil bli oppløst.

Noen erfaringer

Sakene viser at det etter gjeldende jordskiftelov finnes virkemidler som kan anvendes for hyttebygging. Det er likevel gjennomført relativt få saker. Dette har trolig flere årsaker, men én grunn kan være at det ikke er en harmonisering av bestemmelsene i plan- og bygningsloven og jordskifteloven, ved f.eks. at kommunen har hjemmel til å kunne stille krav om felles plan for flere eiendommer. Saken for Øvre Buskerud jordskifterett illustrerer dette. Hadde ikke kommunen gitt signaler om at de stilte seg positive til et samarbeid om utbygging, ville det ikke vært noe grunnlag for å kreve jordskiftesak. En annen sak som også viser dette er beskrevet i sluttrapporten til en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet i 1993 (Landbruksdepartementet 1995, s 72). For en nærmere drøfting av en harmonisering av bestemmelsene i de to lover vises det til kap. 5.8.

Som tidligere nevnt, ble § 41 gjort mer generell med lovendringen i 1989. Man kunne tenke seg at dette førte til at jordskifte fra nå av også ble benyttet i tilknytning til annen utbygging, som f.eks. boligbygging. Dette har imidlertid ikke vært tilfelle.¹¹ Lovens geografiske virkeområde er uklart, og jordskifterettene har ikke tradisjon for å arbeide i tettbygde strøk. Dersom loven skal bli et verktøy også for grunneierne i urbane områder, er det behov for en sterkere synliggjøring av virkemidlene.

I de sakene som er gjennomført, har det i stor grad vært enighet, og følgelig har man liten erfaring med tvungen tilretteleggelse. For en nærmere inngående drøfting av dette vises det til kap. 5.4.

4.2.6 Rettsmidler ved jordskifte

Ordinære rettsmidler for saker etter jordskifteloven

Ordinære rettsmidler over avgjørelser i sak krevd etter jordskifteloven, er anke og kjæremål. Dette omfatter jordskifte, kombinert jordskifte, skjønn og de rettsfastsettende sakene.

Kjæremålsadgangen er begrenset til de temaer som er nevnt i jskl. § 61 tredje ledd bokstavene a til h. Kjæremål behandles av lagmannsrettene. Særlig viktig er adgangen til å kunne påkjære fremmingsavgjørelsen, så langt dette ikke gjelder de materielle grunner. Andre avgjørelser som kan påkjæres, er for eksempel størrelsen på gebyrer, godtgjørelse til sakkyndige og vitner m.v. Jordskifterettene kan også stille andre avgjørelser om saksbehandling og rettsbruk til påkjæring¹² i spesielle tilfeller.

Ankeordningen er todelt, slik at noen avgjørelser kan påankes til lagmannsrett, mens andre avgjørelser kan påankes til jordskifteoverrett. Ankefristen løper parallelt for lagmannsrett og jordskifteoverrett. De avgjørelser som kan ankes til lagmannsrett, er:

- Dom i tvist om grenser, eiendomsrett, bruksrett eller annet.
- Rettsfastsettende vedtak, som fastslår eiendomsrett, bruksrett og grenser.
- Rettsforlik.
- Kombinerte saker, jordskifte og samtidig skjønn etter jskl. § 6.
- Avtaleskjønn og skjønn etter særlov med unntak av skjønn etter jordloven og reindriftsloven.

Alle andre avgjørelser kan ankes til jordskifteoverrett.

Lagmannsrettens avgjørelser kan overprøves ved anke eller kjæremål til Høyesterett. For avgjørelser tatt av jordskifteoverretten er mulighetene noe mer begrenset. De skjønnsmessige avgjørelser er endelige, men kan angripes mht. feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen. Avgjørelser som ikke er skjønnsmessige, kan ankes til lagmannsrett og videre til Høyesterett.

Rettsmiddel ved skjønn

Avtaleskjønn og skjønn etter særlov som holdes av jordskifteretten følger reglene for rettslig skjønn i skjønnsprosessloven. Rettsmidlet i disse sakene er overskjønn ved lagmannsretten, jf jskl. § 32. Unntak er likevel reindriftsskjønn og skjønn etter jord-

11. Det finnes riktignok enkelte tilfeller, men det er svært få.

12. Åpne for å bringe avgjørelsen inn for overprøving, i dette tilfellet ved lagmannsrett

loven der rettsmidlet er anke til jordskifteoverrett. For avtaleskjønn etter jskl. § 6 tredje ledd gjelder reglene for anke av kombinerte saker.

For de kombinerte sakene som både inneholder jordskifte og skjønn, er rettsmidlet anke til lagmannsrett. Her kan bare rettsbruk, saksbehandling og erstatningsutmåling ankes.

Gjennomsyn

I tillegg til de alminnelige bestemmelser i jskl. § 61 har jordskifteloven en spesialbestemmelse om anke, i betydning gjennomsyn, i § 72. Ankegrunnlaget vil i slike saker knytte seg til påståtte tekniske feil med hensyn til kart, beregninger og målearbeid. Ankeadgangen gjelder for jordskifteavgjørelser rent generelt, ikke bare for grenser som er fastsatt i en jordskiftesak. Jordskifteoverretten er ankeinstans.

Rettsmidler mot jordskifteoverrettens avgjørelser

Jordskifteoverrettens saksbehandling og rettsbruk kan prøves ved anke til lagmannsrett, jf jskl. § 71.

Gjenopptakelse

De alminnelige reglene i tvistemålsloven kap. 27 gjelder også for avgjørelser truffet av jordskifteretten, jf. jskl. § 73 første ledd. Rettsmidlet er gjenopptakelse for samme rettsinstans, men med andre dommere. Blir et krav om gjenopptakelse forkastet ved kjennelse, kan denne påkjæres til lagmannsrett, jf. § 61, tredje ledd bokstav f. I tillegg har jskl. § 73 andre og tredje ledd spesialbestemmelser om gjenopptakelse. § 73 andre og tredje ledd lyder:

«Vidare kan eit jordskifte takast opp att dersom føresetnader som er lagde til grunn for skiftet, blir endra på ein slik måte at avgjerande tiltak i skifteplanen ikkje kan gjennomførast og det er tvillaust at vilkåret i § 3 bokstav a ikkje er oppfylt for minst ein part. Det kan likevel ikkje krevjast oppattaking etter dette leddet når fristen etter § 59 for gjennomføring av tiltaket er ute.

Jordskifteretten utfører dei endringar som oppattaking etter første og andre ledd fører med seg. Det skal ikkje gjerast større endringar enn det som trengst for å rette opp mishøvet. Gjeld det endringar av grenser o.l. der kostnadene ikkje vil stå i rimeleg høve til det ein oppnår, kan endringar gjerast opp heilt eller delvis i pengar, skog eller andre verdiar.»

Regelen om gjenopptakelse når forvaltningsmessige forutsetninger for skifteplanen blir endret, ble

tatt inn i jordskifteloven ved revisjonen i 1998. Gjenopptakelse må ikke blandes sammen med den alminnelige adgang en har til å kreve nytt jordskifte etter 10 år¹³, jf. jskl. § 4.

Endringer i ankeordningen?

Løkenutvalget peker i NOU 2002: 9 på uheldige sider ved den tosporede ankeordningen for jordskifteretten. Som beskrevet ovenfor kan en del avgjørelser ankes til jordskifteoverrett, mens andre kan ankes til lagmannsrett. Dette er ressurskrevende, og det kan i enkelte tilfelle være vanskelig å avgjøre hvilken instans anken skal sendes til. Løkenutvalget peker på som et mulig alternativ å la alle anker fra jordskifteretten gå til en forsterket lagmannsrett, som for eksempel kan settes med en juridisk dommer, en jordskiftedommer og 3 lekdommere (NOU 2002: 9 s 104).

4.3 Fremmed rett og lignende og tidligere systemer

4.3.1 Noen utenlandske systemer

Innledning

Det finnes flere land både i og utenfor Europa som har systemer for urbane jordskifteprosesser. I det følgende beskrives kort systemene i Tyskland, Sverige og Frankrike.

Felles for de landene man valgt å se på, er at prosessene legger opp til større grad av tvang enn det gruppa har gått inn for, jf. kap. 5.4.

For en mer omfattende framstilling vises det til vedlegg 2.

Tyskland

Tyskland er å regne som et foregangsland med hensyn på bruk av jordskifteprosesser i urbane område. Allerede på slutten av 1800-tallet ble den første lovgivningen som regulerte slike prosesser, vedtatt.

«Umlegung», som prosessen heter, er utviklet som et kommunalt verktøy for gjennomføring av detaljplaner. Det er kommunen som bestemmer når Umlegung skal anvendes og hvor stort område som skal tas med i prosessen.¹⁴

Umlegungsprosessen utføres av en Umlegungskomité som er uavhengig i forhold til kommu-

13. Hovedregelen er at det kan holdes nytt jordskifte etter § 2 bokstav a – f 10 år etter at forrige skifte ble avsluttet, jf. § 4 første ledd. Reglene i §§ 1 og 3 bokstav a gjelder på samme måten som der jordskifte gjennomføres for første gang.



Figur 4.3 Kartene viser før og etter en Umlegungsprosess (Dieterich 1996).

nen og består vanligvis av fem personer med bl.a. kompetanse innen juss, oppmåling, byggløselse og eiendomstaksering.

Formålet med Umlegung er å tilpasse eiendommer og rettigheter slik at eiendommenes beliggenhet, form og størrelse blir formålstjenlig for bebyggelse eller annen anvendelse. Deltakelsen er obligatorisk for alle grunneiere innenfor området. Deres som noen av grunneierne ønsker å selge seg ut av området har kommunen forkjøpsrett.

Når det gjelder arealer til offentlige formål (trafikkområder, grøntområder og arealer som på annen måte er nødvendig for utviklingen av området), må hver enkelt grunneier bidra med arealer til dette etter en viss prosent av den andel vedkommende innehar i utbyggingsområdet. Selve byggingen av veier, vann og avløp, grøntområder osv., er det vanligvis kommunen som står for, og følgelig faller disse arbeider utenfor Umlegungsprosessen.

14. Det er bare i helt spesielle tilfeller at grunneierne vil kunne kreve Umlegung utført av det offentlige. «Frivillig» Umlegung er det imidlertid gode muligheter for å gjennomføre. Man kan si at lovverket i sin konstruksjon oppfordrer til dette.

Når det er gjort et «forhåndsfratrekk» til offentlig formål er den videre prosess å lage en Umlegungsplan som både inneholder nye eiendomsgrænser i området, samt en liste over de ulike eiendommer og heftelser som hviler på disse. Dessuten utarbeides det en oversikt over kostnader og vederlag knyttet til hver enkelt grunneier.

Etter at omreguleringen er endelig vedtatt, får grunneierne full disposisjonsrett over de «nye» eiendommene og kan bebygge disse så fort kommunen har gjennomført infrastrukturarbeidet. Selve utbyggingen av området er med andre ord ikke en del av umlegungsprosessen.

Arealene grunneierne sitter med får som en følge av Umlegungsprosessen, en verdiøkning ut fra en vurdering som byggegrunn. Verdiøkningen tilhører i utgangspunktet kommunen, da det er kommunen som finansierer gjennomføringen av prosessen. Hvordan grunneierne gjør opp for seg er mye avhengig av hva den enkelte og kommunen ønsker. Det anvendes både penge- og arealoverføringer.

I følge Viitanen (2000 s 203), virker systemet effektivt, og prosessen er allment akseptert blant grunneiere.

Frankrike

I 1967 ble jordskifteloven i Frankrike utvidet til også å gjelde ved reguleringsprosesser for utbygging. Det var et behov for utvikling av urbane områder, og med denne lovendringen forsøkte man i større grad å involvere grunneierne i utviklingen enn det som tidligere var vanlig. Regelverket har siden blitt revidert og tatt inn som Articles L 322-1-10 i «Code de l'Urbanisme». Prosessen som utføres etter disse regler kalles «Associations Foncières Urbains» (AFU).

Det er i hovedsak én enkelt grunneier eller flere grunneiere i fellesskap som kan ta initiativ til å sette i gang en AFU-prosess. Vanligvis kommer ikke initiativene helt spontant fra de private. Ofte er det en «sakkyndig», som regel en landmåler/geodet, som presenterer et forslag. Det er også mulig for kommunen å kunne ta initiativ til å få i gang en slik prosess. Dette gjøres først og fremst der tiltak synes nødvendig ut fra samfunnsmessige hensyn.

Etter at kommunen har gitt en formell godkjenning, er det opp til prefekten¹⁵ å avgjøre om en autorisert AFU-forening kan gjennomføres. Når det gjelder selve gjennomføringen av prosessen gjøres dette vanligvis av private geodetiske firmaer.

15. Prefecten er noe i nærheten av fylkesmannen i Norge.

Dersom alle grunneierne i området ønsker et slikt tiltak vil de kunne organisere seg på egenhånd, uten at offentlige myndigheter involverer seg. Der det ikke er en slik enighet, setter lovverket som krav at minimum 2/3 av de grunneierne som eier minst 2/3 av det aktuelle arealet, må være positive til tiltaket, før dette vil kunne tvangsgjennomføres. Skulle det være noen som absolutt ikke ønsker å være med, vil de kunne begjære at foreningen innløser vedkommendes eiendom.

Grunneierne stifter så en forening som har beslutningsmyndighet på vegne av den enkelte. Når det gjelder kostnadene med prosessen, fordeles disse etter grunneiernes andelstall.

Det geodetiske firmaet tegner en skisse for hvordan utviklingen av området vil kunne være der veier og andre anlegg er angitt. Også eiendomsstrukturen blir skissert. Det hele blir oversendt prefekten som tar den endelige beslutningen om arbeidet skal igangsettes etter den foreslåtte planen.

Den vedtatte planen angir grunneiernes nye eiendommer og hvordan man skal håndtere de hefelser som fra før finnes på de enkelte teiger i området. I tillegg må det på dette stadiet i prosessen være vedtatt en plan for utbyggingen av området.

Etter at prefekten har gjort sitt endelige vedtak begynner arbeidet med å bygge ut området. Dette er grunneierforeningens ansvar. Tiltak som er spesielt til nytte for området som bygges ut, må bekostes av foreningen. Andre typer tiltak som mer har en overordnet funksjon, dekkes av kommunen.

AUF-prosessen er relativt komplisert, og uten god kunnskap om prosessen vil metoden vanskelig kunne fungere i praksis. Dette krever som regel at kommunen er delaktig allerede i startfasen. I følge Viitanen (2000 s 204) anvendes prosessen noe mindre enn Umlegung i Tyskland.

Sverige

Først med loven om exploateringssamverkan (ESL) av 1987 fikk man i Sverige bestemmelser som regulerte jordskifteprosesser knyttet til utbygging. Diskusjonen omkring et slikt regelverk hadde imidlertid pågått svært lenge.

En ESL kan bare gjennomføres i områder der kommunen gjennom planbestemmelser har tillatt en slik prosess. I tillegg må det sendes en søknad til lantmåterimyndigheten¹⁶ (LM). Både kommunen og grunneierne kan søke. LM avgjør så om en

exploatering kan gjennomføres. Det er LM som har ansvaret for selve gjennomføringen.

Det er ikke mulig å tvinge med uvillige parter i prosessen. Imidlertid kan det under visse forutsetninger brukes en innløsningsrett for «samverkan».

Når LM har gjort vedtak om at det skal gjennomføres en exploatering, inngår «samverkan» en avtale med kommunen om å overføre arealer til veier og andre offentlige områder, og en fordeling av kostnadene med ulike tiltak. Det finnes ikke regler angående slike avtaler, men man har skapt et visst erfaringsgrunnlag der man har å gjøre med større grunneiere i et utbyggingsområde. Grunneierne avgir arealer til offentlige formål og bærer mesteparten av kostnadene med de lokale veiene i området, mens kommunen har ansvaret for den generelle infrastrukturen.

«Samverkan» kan ta opp lån med sikkerhet i grunneiernes eiendommer for å dekke kostnadene med exploateringen. Til slutt gjøres det en endelig fordeling av kostnader på hver enkelt grunneier. Dette blir gjort av LM ut fra en nyttevurdering.

Exploateringen tar for seg prosessen helt fram til ferdig opparbeidete tomter. Som ved Umlegung, er ikke selve byggeprosessen en del av exploateringen. Det er opp til den enkelte grunneier å selge eller bygge ut de omregulerte arealene.

ESL-prosessen er bare anvendt i noen ganske få tilfeller. Det er forskjellige grunner til dette, men at systemet er komplisert, er pekt på som én forklarende faktor (jf. SOU 1996: 168). Det synes være lite vilje i de ulike kommuner til å gjøre bruk av virkemidlet. Det virker som om de viktigste målene kan nås mer effektivt ved bruk av andre gjennomføringsmetoder. I Sverige har man andre systemer som langt på vei håndterer de problemer som ESL var tenkt å skulle løse.¹⁷

4.3.2 Den tidligere strand- og fjellplanloven av 10. des. 1971 nr. 103

Strand- og fjellplanloven skulle fremme en samordnet grunnutnytting i strand- og fjellområdene. Målet var å bevare naturverdiene og mulighetene for allmenn ferdsel, samt å sikre at utbygging for rekreasjon og turisme skulle skje ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne.

16. Lantmåterimyndigheten er en statlig virksomhet med tre ansvarsområder: eiendomsdanning, eiendomsregistrering og tekniske arbeider.

17. Det er bl.a. muligheter for å utarbeide «fastighetsplan», der eiendomsgrenser er forandret slik at disse stemmer overens med planen for utbygging. Dessuten vil kostnader med felles tiltak i et utbyggingsområde kunne fordeles mellom private grunneiere gjennom bruk av anleggslagen (1973: 1149).

Loven la til grunn et plankrav for utbygging av områder til rekreasjons- og turistformål. Det var lagt opp til at strand- og fjellplanleggingen burde samordnes med oversiktsplanleggingen. Fylkesmannen fikk oppgaven å avgrense planområdet og å trekke opp retningslinjene for planleggingen. Det var forutsatt at en plan skulle kunne omfatte flere eiendommer i én eller flere kommuner.

Loven forutsatte prinsipielt at grunneierne i samarbeid skulle utarbeide detaljplanene, og stå for gjennomføringen av disse. Dersom grunneierne ikke kom til enighet om en fordelingsordning, kunne de henvende seg til en fordelingsnemnd som tok seg av oppgaven. Om grunneierne ikke utarbeidet, eller om det ikke ble flertall for å fremme en plan, kunne isteden kommunen lage eller fremme plan. I begge tilfeller måtte fylkesmannen godkjenne planen før den ble bindende og ga grunnlag for utbygging.

Strand- og fjellplanloven ble i sin helhet opphevet da plan- og bygningsloven ble vedtatt 14. juni 1985. Det særlige planbehov og vernet av 100 meters beltet langs sjøen som strandplanloven tok sikte på å dekke, er videreført i plan- og bygningsloven. Loven ivaretar også de samme formål som strandplanloven, og omfatter fritidshus m.v. i hele landet, ikke bare i strandsonen og der strandplanloven ellers var gjort gjeldende.

Reglene om fordeling av utbyggingsverdier er ikke overført til plan- og bygningsloven. Ordningen med en fordelingsnemnd er tatt helt bort. Av forarbeidene til loven framgår det at man ikke har hatt til hensikt å fjerne muligheten til å sette krav om en fordelingsordning ved utbygging av hytter, jf. NOU 1983: 15 s 64. (Se nærmere om dette under kap. 5.8.2.)

Det ble utarbeidet relativt få strand- og fjellplaner i tiden strandplanloven var gjeldende. Bakgrunnen var trolig at hele planleggingsprosessen ble for tungrodd og omstendelig i forhold til det hver grunneier så man kunne oppnå. Prosessreglene fra kommune og opp til fylkesmannen var for kompliserte. Strandplanloven virket av den grunn mer som en passiv forbudslov enn som en planleggingslov som skulle fremme en samordning av både friluftsinnteresser og hyttebygging. Mesteparten av hyttebyggingen har av den grunn foregått med hjemmel i dispensasjoner fra lovens bestemmelser. Bare i noen ganske få tilfeller ble det med en rimelig grad av suksess utarbeidet strand- eller fjellplaner med en fordelingsordning.

4.3.3 Tidligere lov om fornyelse av tettbygde strøk av 28. april 1967 nr. 1

Lov om fornyelse av tettbygde strøk (byfornyelsesloven) trådte i kraft i 1976 og erstattet den tidligere saneringsloven¹⁸. Formålet med loven var å «legge forholdene til rette for fornyelse av tettbygde strøk med sikte på at bebyggelsen og utnyttelsen ellers kan fylle tidens og fremtiden krav», jf. § 1. Bakgrunnen for loven var uakseptable boligforhold i deler av de store byene.

Byfornyelsesloven inneholdt to nye virkemidler:

1. Byfornyelsesvedtak
2. Utbedringsprogram

Bygningsrådet kunne utarbeide forslag til *fornyelsesvedtak* for tettbygde strøk i kommunen. Forslaget skulle legges fram for formannskapet og vedtas av kommunestyret. Vedtaket skulle også inneholde finansieringsplan for erverv av eiendommer og rettigheter i området. Kommunaldepartementet avgjorde om kommunestyrets vedtak skulle stadfestes. Forslag kunne også fremmes av grunneiere eller festere, som representerte minst en halvdel av strøkets areal.

Et byfornyelsesvedtak ga kommunen rett og plikt til å erverve alle eiendommer innenfor området, enten de skulle rives eller utbedres. Ervervsplikten falt bort dersom det ble inngått avtale mellom kommunen og eier av fast eiendom om gjennomføring av utbedringsprogram for eiendommen. Loven ga også adgang for kommunen til å overlate fornyelsen til «annet rettssubjekt».

For én eller flere eiendommer i tettbygde strøk kunne kommunen vedta program for *utbedringstiltak*. I følge § 14 kunne et utbedringsprogram kunne omfatte:

- Ombygging, forbedring eller istandsetting.
- Leilighetssammensetning, oppvarming, strømforsyning, sanitæranlegg m.v.
- Bygningstekniske og brannmessige forhold.
- Utlegging av fellesareal og innretning av fellesanlegg for bebyggelsen og framtidig vedlikehold og drift av fellesarealer og fellesanlegg.

Eiere skulle gis anledning til å medvirke ved utarbeidelsen og skulle få mulighet til å gjennomføre utbedringsprogrammet innen en fastsatt frist. Ble fristen ikke overholdt, kunne kommunen, med samtykke fra departementet, foreta ekspropriasjon for å gjennomføre utbedringsprogrammet.

18. Byfornyelsesloven bygde videre på saneringsloven. Innholdet ble endret ved lov av 2. april 1976 nr. 15.

Det nye i byfornyelsesloven var at kommunen kunne tvangsserverve eiendommer med sikte på at bebyggelsen skulle bli stående. Saneringsloven ga bare anledning til ekspropriasjon dersom bebyggelsen skulle totalsaneres, og fungerte dermed som en rivningslov. Byfornyelsesloven ga kommunene et verktøy som kunne anvendes for å øke boligstandarden i leiegårdsbebyggelsen. Loven ga også kommunen adgang til å endre eierstrukturen i den eldre bebyggelsen, fra gårdeiere til borettsshavere eller selveiere.

Parallelt med utarbeidelsen av loven, etablerte Kommunal- og arbeidsdepartementet gjennom Husbanken, en låneordning for utbedringssaker som omfattet byfornyelsesområder.

Bestemmelsene om fornyelsesvedtak ble i 1985 opphevet og erstattet av hjemmel i plan- og

byggningsloven til å utarbeide reguleringsplaner for fornyelsesområder. Dette førte til at en rekke av lovens særbestemmelser ble opphevet. Kommunens hjemmel til å vedta utbedringsprogram ble flyttet til plan- og byggningsloven kap. XV. Byfornyelsesloven inneholdt også regler om at kommunaldepartementet, etter anbefaling fra kommunestyret, kunne samtykke i at annet rettssubjekt som skal stå for fornyelsen, får rett til ekspropriasjon. Denne bestemmelsen er flyttet til pbl. § 35 nr. 6.

4.4 Mekling

4.4.1 Rettsmekling

Siden 1997 har det foregått et forsøk med utvidet mekling, såkalt rettsmekling, i de ordinære domstolene. Forskriften om rettsmekling trådte i kraft 1. januar 1997, og er gitt med hjemmel i tvml. § 99 a som ble tilføyd loven i 1996. Ordningen omfattet fra 1. januar 1997 fem førsteinstansdomstoler, samt Agder lagmannsrett, og var ment å skulle vare ut 2002. Siden er ordningen utvidet, og fra 1. januar 2003 omfatter prøveordningen 20 domstoler, og er forlenget til å vare ut 2005. Tvistemålsutvalget drøfter ordningen med rettsmekling i NOU 2001: 32 «Rett på sak», og foreslår lovfesting av ordningen. Utvalget har også gjennomført en evaluering av ordningen som finnes som vedlegg til NOUen. Det vises til dette materialet.

Sivile saker som bringes inn for de ordinære domstolene må først gjennom mekling i forliksrådet. Oppnås det ikke enighet her, føres saken over til tingrettene, og det er i dette leddet forsøksordningen nå er innført. Også i den normale prosessen kan retten mekle og forsøke å oppnå enighet underveis (jf. tvml. § 99, 1. ledd: «Retten kan paa

ethvert trin av saken forsøke mægling mellem parterne»).

Rettsmekling er en utvidet form for mekling som foretas før selve rettsaken starter. Formålet med ordningen er å oppnå en løsning før saken går til hovedforhandling og dom. Det er opp til forberedende dommer å avgjøre om saken er egnet for mekling. Finner hun/han at den er egnet, kalles partene inn til mekling. Selve meklingen foregår utenfor rettsmøte, og meklere står ganske fritt i hvordan meklingen skal gjennomføres. For eksempel er det full anledning til å ta opp spørsmål med partene enkeltvis. Selv om selve meklingen foregår utenfor rettsmøte, kan rettsforlik inngås. Det må da settes rettsmøte ledet av en dommer. Både dommere, men også andre utenfor retten, kan opptre som meklere¹⁹. Domstolens leder kan videre utarbeide lister over personer utenfor domstolen som kan være aktuelle som rettsmeklere.²⁰ Dersom meklingen ikke fører til forlik, kan dommeren som har foretatt meklingen bare delta som dommer i rettsaken dersom retten finner det ubetenkelig og partene ikke ønsker at det skal skje et skifte av dommer.

Da prøveordningen med rettsmekling ble innført, var det for å oppnå (jf. Ot.prp. nr. 41 (1995–96)):

- Raskere behandling og mindre ressursbruk.
- Økt mulighet for å oppnå forlik.
- Effektivisering av saksforberedelsen, også om forlik ikke ble oppnådd.
- Legge til rette for bedre kommunikasjon mellom partene.
- Få fram partenes underliggende interesser og behov (som i mange tilfelle er den *egentlige* årsaken til tvisten).
- Legge til rette for et bedre framtidig samarbeid mellom partene.

I ettertid har tvistemålsutvalget gjennomført en evaluering av ordningen, jf. vedlegg til NOU 2001: 32. Evalueringen konkluderer med at rettsmekling har fungert godt i prøveperioden, og at det trygt kan innføres som en generell ordning.

For partene er det særlig raskere avklaring og lavere kostnader som er motivasjonen for å gå inn på mekling. Prosessfullmektigene vurderer det også i forhold til prosessrisikoen (faren for å tape saken). Partene gir videre uttrykk for at det har vært en god tone under meklingen, og at de setter

19. I følge NOU 2001: 32, del II, kap. 7.6.1.1 er dette forsøkt «bare i meget få tilfeller i et par av domstolene». I de tilfellene det har vært forsøkt, har meklerne vært advokater. Erfaringene har vært gode.

20. Jf. forskrift om forsøksordningen med rettsmekling § 3.

pris på å kunne legge fram sine synspunkter i sær- møter med meklere, uten at motparten er til stede. Vanligvis oppfattes det også som positivt at meklere påpeker svakheter i partenes påstander og argumentasjon. Om meklere bør klargjøre hva som er sannsynlig utfall ved en eventuell dom er derimot langt mer tvilsomt.

Forskriften §§ 8 og 9 har regler om godtgjørelse til rettsmeklere, sakkyndige og vitner under rettsmeklingen. Rettsmeklere som ikke er dommere, skal ha godtgjørelse. Rettsmekleren, retten og partene kan inngå avtale om godtgjørelse. Om slik avtale ikke er inngått, fastsettes godtgjørelsen etter satsene for fri saksførsel. Hovedregelen er at hver av partene dekker like deler av kostnadene til rettsmeklingen, men det er også adgang til å avtale annen fordeling, eller at retten skal foreta en fordeling etter utfallet av meklingen. Hvis saken ikke blir avsluttet med rettsmeklingen, fastsettes kostnadsfordelingen sammen med sakens samlede omkostninger.

Det foretas rettsmekling i om lag 42 % av de sivile sakene ved prøvedomstolene. Drøyt 80 % av disse ender med forlik. Det er sannsynlig at det har vært en viss økning i samlet forliksprosent som følge av rettsmeklingsforsøket.

Evalueringen konkluderer med at kreative løsninger der partenes interesser forenes f.eks. gjennom å bringe inn forhold som ligger utenfor partenes påstander forekommer sjelden. Derimot oppfattes resultatet av meklingen vanligvis som et rimelig utfall.

Rettsmeklingen regnes å ha hatt positiv virkning på produktiviteten ved domstolene som har forsøkt ordningen. Gjennomsnittsvarigheten for et meklingsmøte er 3,2 timer, mens anslag for hvor lang tid hovedforhandlingen ville tatt er 15,2 timer. Der det ikke oppnås forlik, kan den totale saksbehandlingstiden øke noe.

Om en sak er egnet for mekling, har både å gjøre med partenes innstilling og sakstypen. Av sakstyper som er godt egnet for rettsmekling nevnes blant annet saker om fast eiendom/avhending og nabo tvister.

For å være en god mekler, er de personlige egenskapene viktige. Forhold som kontaktevne, empati, autoritet, troverdighet og pågåenhet regnes som viktige egenskaper. Videre er kompetanse i forhold rundt mekling og forhandling viktig.

Alt tyder på at rettsmekling blir en varig ordning i de ordinære domstolene. I NOU 2001: 32 foreslår tvistemålsutvalget reglene for rettsmekling inntatt i en ny tvistelov §§ 7–3 og framover. Det er enkelte endringer i forhold til forsøksordningen, blant annet foreslår utvalget under tvil at det ikke

skal være anledning for meklende dommer å dømme i saken dersom meklingen ikke fører fram (se NOU 2001: 32 del II, kap. 7.7.6).

4.4.2 Mekling i jordskifterettene

Meklingsaktiviteten i jordskifterettene omfatter både tvistesaker (rettsfastsettende) og mekling for å få fram gode skifteplanløsninger. I det sistnevnte tilfellet, dreier det seg om å komme fram til hensiktsmessige løsninger for framtidige eiendoms- og rettighetsforhold (rettsendrende saker). Mekling som gjennomføres i denne sammenhengen er på mange måter forskjellig fra mekling som gjennomføres som ledd i tvisteløsning.

Saker som skal behandles av jordskifteretten går ikke veien om noe forliksråd. Derimot er det lagt opp til mekling og forhandlinger underveis i saken. Dette går også fram av jordskifteloven der for eksempel § 17 gir jordskifteretten anledning til å avgjøre tvister ved dom. I paragrafens siste ledd heter det at «Retten bør først prøve mekling i saka ...». I jskl. § 20, 1. ledd heter det at «Når alt førebudende arbeid er gjort, skal jordskifteretten lage utkast til skifteplan som skal leggjast fram til drøfting med partene i rettsmøte.» Et særtrekk ved jordskiftedommerne er at de har god kompetanse innenfor fagfeltet meklingen dreier seg om.

Fra 1996 til 1998 ble det gjennomført et forskningsprosjekt kalt «Megling i jordskifteretten» der ulike aspekter ved meklingsaktiviteten ble belyst. Prosjektet baserer sine konklusjoner på gjennomgang av sakene avsluttet i 1996, samt intervju med et bredt utvalg jordskiftedommere. Her fant man at mekling «er svært utbredt i jordskifterettene»²¹. Man fant også at mekling er en integrert del av jordskiftedommerens arbeid i jordskiftesakene. Dommerne er generelt opptatt av å skape et godt klima for forhandlinger. De er nøye med å velge hensiktsmessige lokaler, og legger vekt på forhold som gjør at partene føler seg trygge nok til å komme fram med sine meninger og synspunkter. Dommerne er opptatt av å finne løsninger på de problemene partene har, og flere dommere trekker inn utenforliggende forhold i de framforhandlede løsningene²². Hovedårsaken til at jordskiftedommerne ønsker minnelige løsninger er at det gir bedre resultat, det letter gjennomføringen av det som blir bestemt, og det legger et bedre grunnlag for relasjonene mellom partene.

I undersøkelsen var en eller flere parter representert ved advokat i 24 % av sakene for jordskifte-

21. Rognes og Sky 1998a.

22. Rognes og Sky 1999, s 75.

retten. For jordskifteoverretten var det tilsvarende tallet 69 %.

Det er stor forskjell i dommernes aktivitet i tvistemekling og i skifteplanforhandling. Under skifteplanforhandlinger er metodene mer rettet mot planprosess, mer aktive, analyserende, mindre formelle og i større grad fokusert på objektive kriterier enn ved tvistemekling.

Undersøkelsen konkluderer med at det brukes mest tid på mekling i store og komplekse saker²³.

23. Rognes og Sky 1998b.

Drøftinger og utarbeiding av nye løsningsforslag reduserer konfliktnivået. Selv om det brukes mest tid på store og komplekse saker, er det likevel i mindre saker med begrenset konfliktnivå at man i størst grad lykkes i å få fram et omforent resultat. Dette indikerer at jordskiftedommerne ser betydelig verdi i virkningene av meklingen, selv om den ikke fører til enighet.

Det er stor forskjell på jordskiftedommernes meklingsadferd og i hvilken grad de oppnår resultater av meklingen. Erfaring ser ut til å være av vesentlig betydning.

Kapittel 5

Drøfting av sentrale problemstillinger og flertallets forslag

5.1 Innledning

Virkemiddelprosjektet har pekt på at jordskifte kan være et interessant virkemiddel, og Planlovutvalget har anbefalt at bruk av urbant jordskifte bør utredes nærmere, jf. kap. 1.2. Gjennom disse arbeidene er det trukket fram problemstillinger som gruppa har arbeidet videre med.

Det er mange problemstillinger som knytter seg til bruk av jordskifte i urbane områder. Gruppa har særlig vært opptatt av:

- Hvilke virkemidler bør utvikles og hvem bør administrere disse.
- Bør virkemidlene være verktøy til bruk for private, eller være offentligrettslige.
- Tvangsaspektet:
 - Forholdet til Grunnloven § 105.
 - Rettssikkerhet.
 - Om systemer skal bygge på frivillighet eller ulike grader av tvang.
- Forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen.
- Hvem bør kunne initiere virkemidlene.
- Kompetanse og kompetanseutvikling.
- Tidsaspektet.

I dette kapitlet drøftes ovennevnte problemstillinger, og løsningene arbeidsgruppa har kommet fram til beskrives.

Mindretallet, Mats Stensrud, er på vesentlige punkter uenig med *flertallet* og har samlet sine prinsipielle betraktninger i kap. 6.

5.1.1 Utgangspunktet for gruppas forslag

Behovet for virkemidler knyttet til utbygging og dagens jordskiftelov har dannet utgangspunktet for gruppas arbeid. Både gruppas sammensetning og tiden som har vært stilt til disposisjon, har begrenset mulighetene til å se på andre organisatoriske og lovtekniske løsninger. Dette utgangspunktet har også vært naturlig ut fra Virkemiddelprosjektets og Planlovutvalgets arbeid.

Det foreslås endringer i jordskifteloven som gir virkemidler for å løse en del utfordringer. Virkemidlene vil ha begrenset anvendelighet i tette

byområder. Her er det behov for mer omfattende verktøy.

Endringene som foreslås i jordskifteloven, vil ikke forandre på lovens oppbygning, som tar sikte på å løse problemer i rurale strøk. Løkenutvalget (NOU 2002: 9) foreslår en bred gjennomgang av jordskifteloven. Ved en slik gjennomgang bør bestemmelsene om jordskifte i byer og tettsteder på nytt vurderes i sammenheng med resten av loven.

5.2 Kort oppsummering av hovedtrekkene i flertallets forslag

I dette kapitlet gis en kort oversikt over hovedelementene i forslagene i kapittel 5.

5.2.1 Arealmekling

Det foreslås innført en ny § 2A i jordskifteloven om «arealmekling» for å legge til rette for samarbeid om planlegging og gjennomføring. Grunneiere, rettighetshavere med alltidvarende bruksrett og kommunen skal kunne begjære arealmekling for jordskifteretten for å få på plass en del forutsetninger som f.eks.:

- Organisering. For å gjennomføre planprosess og et videre samarbeid, kan det være aktuelt at grunneierne organiserer seg. Det kan også legges til rette for å etablere selskaper med tanke på utbygging og drift.
- Avklaring av prinsipper for planleggingen.
- Avklaring og tilrettelegging av eiendomsforhold.
- Avklaring av kostnads- og inntektsfordeling.

Meklingen skal tilstrebe enighet om prinsipper for hva som skal skje videre. I den grad det er aktuelt å endre eiendomsforhold, vil dette skje som en oppfølging av meklingen.

Dersom partene ikke blir enige under arealmeklingen, kan det resultere i at

- planlegging og utbygging ikke blir realisert

- enkeltgrunneiere overtar initiativet og fører arbeidet videre
- eiendommer overdras til andre interessenter
- andre virkemidler trekkes inn, f.eks. ekspropriasjon.

Arealmekling kan benyttes i to omganger; fram til politisk behandling av detaljplan (fase I), og for gjennomføring av vedtatt detaljplan (fase II). De to fasene er skissert i figurene 5.1 og 5.2.

Arealmekling foreslås innført som en forsøksordning i utvalgte kommuner.

Forslaget om arealmekling er utdypet i kap. 5.5.

5.2.2 Rettsmekling ved jordskifteretten

Rettsmekling foreslås innført som prøveordning for jordskifteretten etter mønster fra forsøksordningen med rettsmekling i de ordinære domstolene, jf. kap. 4.4.1. Før det kan kalles inn til rettsmekling, må en grunneier (eller andre som er i posisjon til det) ha krevd sak for jordskifteretten. Forberedende jordskiftedommer vurderer mulighetene for å få til minnelig løsning i saken ved å mekle, og kaller eventuelt partene inn til rettsmekling før behandlingen starter i jordskifteretten. Om det er hensiktsmessig å kalle inn til rettsmekling må vurderes konkret i den enkelte sak. Mekling i jordskifteretten foreslås å omfatte både rettsfastsettende og rettsendrende saker. Det kan være jordskiftedommeren eller en annen person med kompetanse i mekling og/eller det saken gjelder, som mekler. Det kan også oppnevnes personer med særlig faglig kompetanse til å bistå mekleren. Resultatet av meklingen kan være

- forlik, som vil ha samme virkning som en privatrettslig avtale
- rettsforlik, forutsatt at retten settes, og ledes av en jordskiftedommer
- at partene blir enige om å overlate spørsmålet, eller deler av det, til avgjørelse ved voldgift
- at det ikke blir enighet, saken tas da til behandling av jordskifteretten.

Ved behandling av tvister blir likheten med rettsmekling slik dette prøves ut ved de ordinære domstolene, stor. I rettsendrende saker vil ordningen være mest hensiktsmessig i relativt oversiktlige saker.

Rettsmekling forutsettes å være ressursbesparende, mindre belastende for partene, og å øke mulighetene for forlik. I de tilfellene det oppnås enighet, vil det legge grunnlaget for bedre relasjoner mellom partene. I de tilfellene det ikke kom-

mer til enighet, vil meklingen kunne ha opplyst saken og forenklet spørsmålene og slik sett ha fungert som god saksforberedelse. Når det ikke kommer til enighet, og det er en jordskiftedommer som har meklet, bør retten normalt settes med en annen jordskiftedommer for behandling av saken.

Forslaget om rettsmekling er utdypet i kap. 5.6.

5.2.3 Jordskiftesak for gjennomføring av vedtatt detaljplan

Etter at detaljplan er vedtatt, kan det kreves jordskifte for å legge eiendomsforholdene til rette for gjennomføring av planen. Det kan kreves sak etter jskl. § 2 bokstav a – g. I tillegg foreslås en ny bokstav h som åpner for fordeling av arealverdier der dette er satt som et vilkår i plan etter plan- og bygningsloven, eller der partene er enige om det. Med de virkemidlene som stilles til disposisjon kan partene blant annet få hjelp til å

- legge eiendomsforholdene til rette for gjennomføring av gjeldende plan
- fordele kostnader og arealverdier
- etablere driftsordninger.

Fordeling av arealverdier kan skje der det er satt som vilkår i bestemmelsene til en detaljplan at verdiene skal fordeles på en annen måte enn det som følger av planen. Innbyrdes arealverdier før planen utarbeides, vil da være avgjørende for hvor store arealverdier den enkelte grunneier blir tildelt. Fordeling av arealverdier kan skje ved

- å endre på eiendomsforholdene i området ved ombygging av arealer
- at noen tildeles utbyggingsrettigheter på grunn andre eier
- pengeoverføring.

Etter noe tvil, foreslår *flertallet* at det i byer og tettsteder kreves enighet blant partene for å kreve jordskiftesak for direkte oppfølging av en detaljplan. Avgrensningen foreslås ut fra arealkategorier i kommuneplanens arealdel.

Det vises til kap. 5.7.

5.2.4 Geografisk virkeområde

Det råder i dag usikkerhet med hensyn til jordskiftelovens geografiske virkeområde. Virkemidlene er noe benyttet i byer og tettsteder, men med en viss usikkerhet. *Flertallet* foreslår å fjerne usikkerheten og slå fast at jordskifteloven gjelder over hele landet, med de begrensninger som går fram av kap. 1 i loven. I tillegg foreslås det å fjerne begrensningene mht. geografisk virkeområde når

det gjelder bruksordning og sams tiltak (hhv. §§ 35 bokstav h og 34a). Når det gjelder skjønn og kombinerte saker, jf. § 6, foreslås det ikke endringer.

Det vises til kap. 5.9.

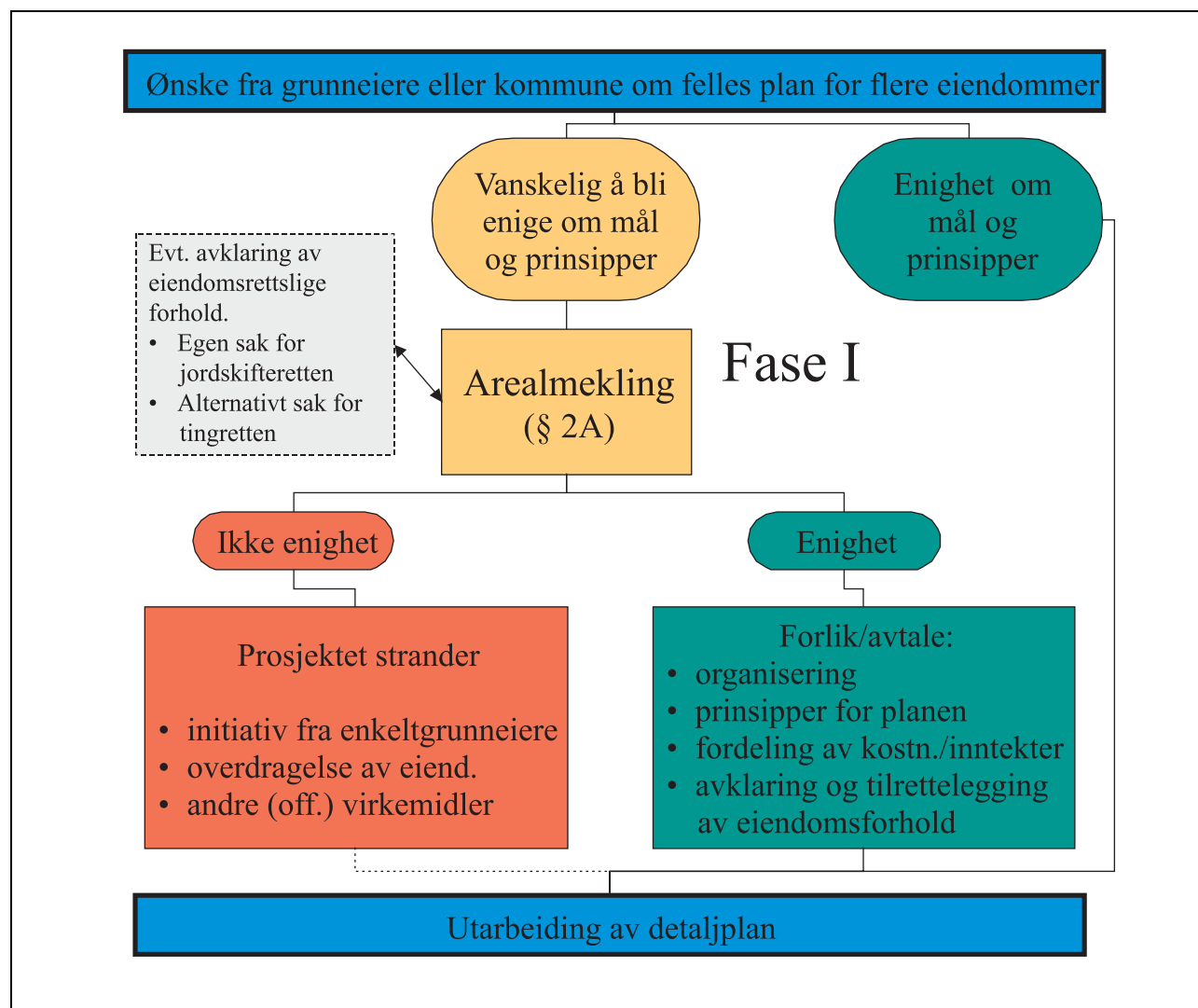
5.2.5 Andre forslag

I tillegg til forslagene over, fremmes følgende forslag:

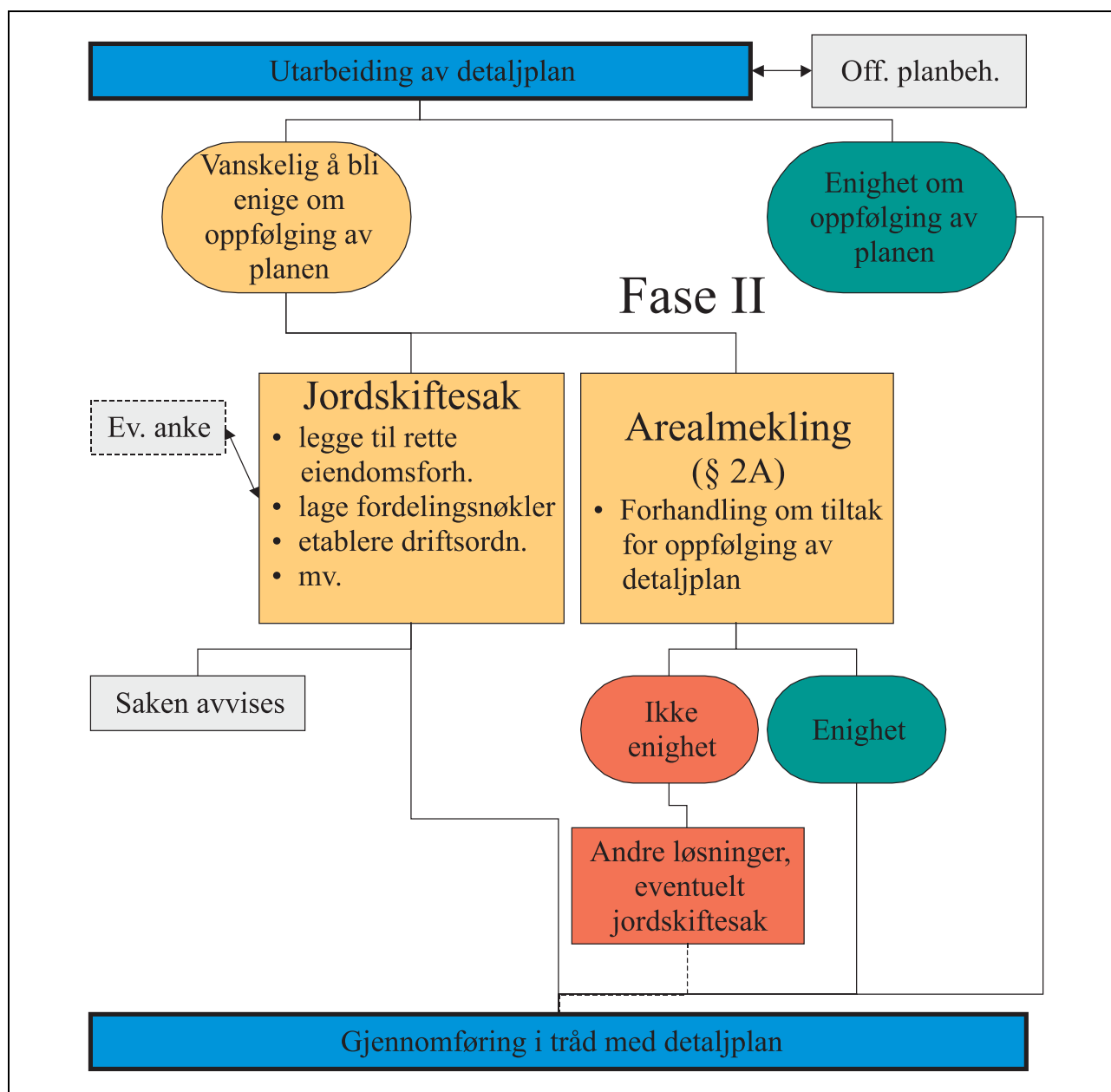
- Det tas inn et nytt nr. 13 i § 11–5 i ny plan og bygningslov, som åpner for at kommunen i område- og detaljplan kan gi bestemmelser om fordeling av arealverdier og kostnader, jf. kap. 5.8.2.
- Endring i Planlovutvalgets forslag til § 12–4 andre ledd i ny plan- og bygningslov. Endringen gjelder planområdets avgrensning og informasjon om arealmekling og andre virkemidler i jordskifteloven, jf. kap. 5.8.2.

- I byer og tettsteder kan jordskiftemeddommere hentes også fra skjønnsmannsutvalgene, jf. kap. 5.11.
- Ved en bred gjennomgang av loven, bør det vurderes å slå sammen utvalget av jordskiftemeddommere og skjønnsmannsutvalget, jf. kap. 5.11.
- Det arbeides videre med utvikling av kompetanse i verdsetting i urbane områder, og med mekling, jf. kap. 5.12.
- Ikke innføring av en ordning for fullfinansiering av de foreslåtte tiltakene. jf. kap. 5.15.
- Det settes i gang et arbeid for utvikling av mer omfattende virkemidler for håndtering av utfordringer i tette bysentra, jf. kap. 5.16.

Mindretallet, Mats Stensrud, støtter forslaget om arealmekling men går imot de øvrige forslagene.



Figur 5.1 Arealmekling i fase I.



Figur 5.2 Ulike muligheter for saksgang i fase II.

5.3 Hvilke virkemidler bør utvikles og hvem bør administrere disse

5.3.1 Jordskifte eller jordskiftelignende virkemidler

I følge mandatet skal gruppa utarbeide «forslag til lovregler som åpner for bruk av jordskifte eller jordskiftelignende virkemidler i byer og tettsteder». De ordninger gruppa skal vurdere må med andre ord være av «jordskiftemessig» karakter. Det vises til beskrivelsen av begrepet jordskifte i kap. 4.2.2.

På bakgrunn av dette mener gruppa de virkemidlene som vurderes, må regulere forholdene mellom grunneiere og eventuelt rettighetshavere, og at det er de eiendomsmessige forhold virkemidlene skal relatere seg til. Selv om mandatet åpner for å se på andre muligheter enn å bygge videre på eksisterende jordskifteinstitutt, tolker gruppa mandatet slik at oppgaven i første rekke har vært å se nærmere på en utvidet bruk av virkemidlene i jordskifteloven.

Gruppa har konsentrert arbeidet sitt rundt det behovet for virkemidler som er beskrevet i Virkemiddelprosjektet og NOU 2001: 7, og ut fra dette

vurdert om det er mulig å tilpasse eller utvide virkemidlene i jordskifteloven.

Flertallet har gjort en vurdering av om de virkemidlene det gjøres forslag om, med fordel kunne vært utført av andre enn jordskifterettene. Når det gjelder å utøve de virkemidlene man finner i gjeldende jordskiftelov også i andre områder, mener *flertallet* at det i dag synes mest hensiktsmessig at dette gjøres av jordskifterettene. Bakgrunnen for dette er at *flertallet* mener det vil være fordelaktig å bygge videre på en ordning som allerede er etablert. Å opprette et nytt organ vil både være tid- og ressurskrevende. I jordskifteretten er det ansatt personell med kompetanse og erfaring innenfor jus, skifteplanlegging, verdsetting, forhandling, mekling, landmåling, GIS, m.m. Det vil også være nødvendig med slik kompetanse ved en utvidet bruk av jordskifte. *Flertallet* mener det er viktig å presisere at det likevel er behov for kompetansehevingstiltak, dersom jordskifterettene i større grad skal kunne behandle saker i urbane områder. Særlig gjelder dette innenfor verdsettingsfaget, jf. kap. 5.12.

Gruppen har drøftet om den foreslåtte ordningen med arealmekling nødvendigvis må legges til jordskifteretten. Gruppen mener kravet til uavhengighet er viktig, slik at brukerne av ordningen får tillit til de som utfører meklingen. Både kommuner og private firmaer vil kunne bli oppfattet å ha interesser i et utbyggingsområde. Kommunen kan ønske en bestemt utbyggingsløsning, og private firmaer kan bli identifisert med vedkommende som har engasjert dem.

Jordskifterettene har strenge krav til uavhengighet. Dette følger av organiseringen som en domstol, og gjelder både mht. å ha for tette relasjoner til partene som blir involvert i saken, samt i forhold til å ha interesser i hvilken løsning partene kommer fram til i utbyggingsområdet. Dette gjelder på samme måten for de ordinære domstolene. Bakgrunnen for at gruppen likevel har valgt å legge denne formen for mekling til jordskifterettene, er erfaringen disse har knyttet til rettsendrende og problemløsende virksomhet i arealspørsmål. Dette gjelder både i forhold til endring av eiendomsforhold samt å legge til rette for framtidige samarbeidsløsninger. Erfaringer av denne typen vil være fordelaktig mht. i hvilke situasjoner arealmekling er tenkt anvendt.

Når det gjelder spørsmålet om kompetanse, vil ulike faggrupper kunne være kvalifiserte til å utføre arealmekling. Gruppen mener derfor andre enn jordskiftedommerne også bør kunne mekle. På denne måten vil man kunne trekke inn nødvendig kompetanse i den enkelte sak.

5.3.2 Noen begrensninger ved å legge virkemidler i urbane områder til jordskifterettene

På bakgrunn av jordskifterettens organisering, gjeldende arbeidsområde m.m., er det noen forhold man bør være klar over når man legger virkemidler i urbane områder til jordskifterettene. Dette er:

- *Jordskifterettene har i dag mangelfull kompetanse i by.* Verdsetting av arealer og rettigheter i urbane områder har jordskifterettene liten erfaring med, og det er en nødvendig forutsetning at det satses på kompetansehevingstiltak.
- *Jordskiftesaker kan ta lang tid.* Dette kan avhjelpes noe ved å legge til rette for utstrakt mekling, og ved å prioritere bestemte sakstyper. På avgjørelser som tas av jordskifteretten er det, på bakgrunn av rettsikkerhetshensyn, likevel mulig å bruke rettsmidler, noe som vil kunne føre til at sakene drar ut i tid.
- *Jordskifteretten er lite kjent i byer og tettsteder.* Av den grunn vil det være viktig at det blir gjort et arbeid i forhold til å informere om muligheter og begrensninger som ligger i jordskiftesystemet.

5.3.3 Bør virkemidlene være til bruk for private, eller være offentligrettslige

Jordskifteretten er en særdomstol og saksbehandlingen må derfor følge visse hovedprinsipper¹. Mye av bakgrunnen for prinsippene ligger i rettsikkerhetsmessige hensyn.

Tvml. § 54 om krav til «rettslig interesse» er ikke gjort direkte gjeldende i jordskiftesaker. Hovedregelen er likevel at bare de med slik interesse vil kunne rekvirere en jordskiftesak.

Domstolsorganiseringen og typen virkemidler jordskifteloven inneholder, gjør jordskifteinstituttet til et verktøy for grunneiere og rettighetshavere, og det er opp til disse å avgjøre når de ønsker å benytte dette.

I en del andre land er urbane jordskifteprosesser utformet både til bruk for private og som et offentligrettslig virkemiddel. Dette synliggjøres bl.a. ved at de har regler som åpner for at både grunneiere og det offentlige kan ta et initiativ for igangsettelse (Sky 2000). Det finnes likevel mange ulike modeller. Sammenligner vi de landene som

1. Prinsippene er utformet med utgangspunkt i saker for de ordinære domstolene. Jordskiftesakene kan være ganske forskjellige fra dette, og prinsippene gjelder av den grunn ikke alltid fullt ut.

er omtalt i kap. 4.3.1, ser vi at systemet i Tyskland er et langt mer offentligrettslig virkemiddel enn det vi finner i Frankrike.

Prinsipielt sett er det problematisk å gjøre virkemidlene i jordskifteloven til et verktøy for det offentlige. En bruk av virkemidlene i urbane områder forandrer ikke dette. Samfunnet vil likevel ha en indirekte nytte av virkemidlene gjennom den aktivitet som tiltakene utløser. For nærmere om offentlige myndigheters muligheter til å kreve jordskifte, vises det til kap. 5.10.

5.4 Tvangsaspektet. Forholdet til Grunnloven § 105

5.4.1 Innledning

Gruppa har vært opptatt av i hvor stor grad man skal legge til rette for tvangsmessige ordninger. Problemstillingen har vært viktig i forhold til hvilke virkemidler gruppa har valgt å foreslå, og temaet er derfor viet særlig oppmerksomhet i rapporten.

Mht. ekspropriasjon, jordskifte og mekling som virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder kan man tenke seg ulike grader av tvang, med bruk av ekspropriasjon som et ytterpunkt. Et eksempel på en gradering av tvang – frivillighet er:

1. Ekspropriasjon.
2. Jordskifte der det er nok at én krever sak.
3. Jordskifte der et flertall kan kreve sak.
4. Jordskifte der alle må stille seg bak kravet om sak.
5. Mekling der det er nok at én krever en slik prosess.
6. Mekling der alle må ønske en slik prosess.

Dersom vi ser nærmere på en del utenlandske jordskiftesystemer i både rurale og urbane områder, er tvangen i systemene både knyttet til hvordan jordskifte kan igangsettes og til regler som har å gjøre med selve gjennomføringen av prosessen.² Når det gjelder regler for igangsettelsen, finner vi mange ulike modeller. De fleste land har regler som åpner for at både grunneiere og det offentlige kan ta et initiativ. Et prinsipp som ser ut til å gå igjen i en del land, er at et bestemt minimum av parter må akseptere at prosessen igangsettes (Sky 2000).

Den tidligere lov om byfornyelse og strandplanloven inneholdt elementer av tvang. Innenfor et

område som var avsatt til fornyelse, kunne kommunen erverve alle eiendommer. Den kunne fatte vedtak om utbedringsprogram for én eller flere eiendommer innenfor visse frister, og fatte vedtak om ekspropriasjon dersom ikke eierne fulgte dette opp. Etter strandplanloven kunne et flertall binde et mindretall mht. utarbeidelse av strand-/fjellplan og fordeling av utbyggingsrettigheter og fellesutgifter.

Siden mye av gruppas arbeid har bestått i å vurdere om det er mulig å tilpasse eller utvide virkemidlene i jordskifteloven mht. å finne egnede virkemidler ut fra det behovet som foreligger, har problemstillingen rundt bruk av tvang ført til at gruppa har vært spesielt opptatt av grensedragningen mellom jordskifte og ekspropriasjon. Medlemmene i gruppa har ulikt syn på denne problemstillingen.

I dette kapitlet gjør *flertallet* først en sammenlikning av jordskifte og ekspropriasjon samt vurderinger knyttet til en bruk av jordskifte i byer og tettsteder. Til slutt omtales de forhold som har vært avgjørende for *flertallets* forslag.

5.4.2 Jordskifte kontra ekspropriasjon

Både jordskifte og ekspropriasjon er virkemidler som griper inn i den enkelte grunneiers eiendomsrett. Det er likevel grunnleggende forskjeller på utgangspunkt og virkning av disse virkemidlene, noe det er viktig å være klar over når man vurderer en utvidet bruk av jordskifteinstituttet. Det foreligger lite juridisk litteratur som sammenligner virkemidlene.

Tematisk knytter det seg to hovedproblemstillinger til denne sammenligningen:

1. Tvangsinngrepet/Proessen
2. Erstatningsspørsmålet

1. Tvangsinngrepet/Proessen

Et ekspropriasjonsinngrep er legaldefinert i orl. § 1. Etter denne loven har begrepet betydning i to retninger:

- a) Det trekker opp grensene for hvilke ekspropriasjonsinngrep som kan besluttes etter lovens § 2.
- b) Tvangsinngrep som er hjemlet i spesiallovgivningen, må falle inn under definisjonen.

Ekspropriasjon omfatter mest typisk at det offentlige har behov for å erverve et bestemt areal eller bestemte rettigheter på bekostning av dagens eier. I følge Grl. § 105 skal de som må avstå sin eiendom ha «full Erstatning». Dette skjer i praksis ved pengeve-

2. Av de systemene som gruppa har omtalt i kap. 4 finner vi bl.a. at både Sverige og Frankrike har regler om innløsning av eiendom dersom grunneierne ikke ønsker å delta i prosessen.

derlag etter ekspropriasjonserstatningsloven. Ekspropriasjon foretas i det alt vesentlige for å ivareta det offentliges «tarv», bare unntaksvis private interesser. For å gjennomføre overordnet samfunnstiltak, blir ekspropriatenes eiendommer som regel påført arealtap, skader og ulemper som skal erstattes i samsvar med Grl. § 105. Bestemmelsen lyder:

«Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen.»

Orl. § 2 siste ledd regulerer de materielle vilkårene for ekspropriasjon. Det må være sannsynlighetsovervekt for at inngrepet «tvillaust er til meir gagn enn skade». Begrepet «tvillaust» betyr ikke kvalifisert interesseovervekt, men skjerper kravet til bevis.³ Med dette menes at bevisene må være så sterke at man med stor grad av sikkerhet kan slå fast at det foreligger en overvekt av fordeler ved inngrepet.

«Statens tarv» og «offentlig brug» i Grl. § 105, er tolket ved langvarig og omfattende rettspraksis. Her er det et ufravikelig krav at hensynet til samfunnet tilsier ekspropriasjon. Det konkrete ekspropriasjonstilfelle kan bare skje ved at interesseavveiningens fordeler grunnes ut fra en objektiv og alminnelig betraktning. Ekspropriasjon med bakgrunn i samfunnsinteresser krever et forvaltningsvedtak som vilkår for å begjære skjønn.

Når det gjelder en tolkning av Grl. § 105 i relasjon til erstatning for rådhetsinnskrenkninger, samt hva som ligger i «fuld Erstatning» ved ekspropriasjon, vises det bl.a. til plenumsdommene i Rt. 1970 s 67 (Strandlovdommen) og Rt. 1976 s 1 (Kløfta-dommen).

Ekspropriasjon kan også i enkelte tilfeller skje til privat bruk, uten at det behøver å være et offentlig behov som begrunner ekspropriasjonen.⁴ Grunn til privat vei, som er det mest vanlige, kan kreves etter ulike lover. Etter vegloven er eiendomsinngrep til privat vei hjemlet i § 53. Skjønnnet tar stilling til om ekspropriasjon skal finne sted, og inngrepet kan omfatte både grunn, rettigheter og nødvendige innretninger. Slike skjønn kan i dag kreves som rettslig skjønn eller i LNF-områder som skjønn etter jordskifteloven, jf. vegl. § 60. Ved jordskifte holdes slike skjønn etter jskl. § 43 andre ledd.

Til forskjell fra ekspropriasjon er *jordskifte* en prosess *uten* det offentlige som aktør, hvor problemet og løsningene er å finne mellom partene.

Målet med jordskifte er å oppnå *tjenlige eiendommer* innenfor et bestemt område. Det offentliges nytte av et jordskifte vil ikke kunne ses direkte, slik som ved ekspropriasjon. Nyttens nytte viser seg mer indirekte via den enkelte parts nytte, og den aktivitet dette utløser.

For å kunne fremme et jordskifte, må minst én eiendom være vanskelig å nytte på tjenlig vis. Omformingen av eiendommene skal være hensiktsmessig etter «tida og tilhøva». Jordskifte er med andre ord et positivt inngrep i eiendomsstrukturen for å gjøre denne bedre i forhold til framtidig bruk, det vil si å oppnå en skiftegevinst for eiendommene samlet sett. Det er ikke noe krav om at alle berørte eiendommer skal ha forholdsmessig andel i gevinsten ved jordskifte. Det er heller ikke noe klart krav at alle eiendommer skal ha gevinst av inngrepet. Et minimumsvilkår er at ingen eiendom skal lide tap, jf. jskl. § 3 bokstav a. Dette er et lovbestemt krav som i seinere års teori og rettspraksis er kalt «tapsgarantien», jf. kap. 4.2.2. Denne skal forstås som et vilkår for å fremme jordskifte for den aktuelle eiendom. «Tapsgarantien» kan ikke kompenseres ved pengevederlag slik som ved ekspropriasjon.

Videre kan man ved et jordskifte ikke pålegge partene å investere i tiltak som kan innebære stor økonomiske risiko, jf. jskl. § 34 b. Alle jordskiftesaker har i større eller mindre grad risiko i seg. I forhold til § 3 bokstav a må retten gjøre seg opp en mening om hva som vil være påregnelig. Det handler om vurdering av framtidige inntekter og kostnader som gjelder både nåtid og framtid. Hva investeringen skal brukes til, hvor stor investeringen er, hva som er investeringsobjektet, samt tidshorisonten⁵ for vedkommende investering er viktige faktorer i en risikovurdering. Retten må gjøre en vurdering av om disse elementene samlet sett fører til at risikoen er merkbart større enn det som gjelder ved de fleste investerings tiltak ved jordskifte. Det avgjørende er med andre ord om vurderingen av § 3 bokstav a framstår som mer usikker enn det som er vanlig i jordskiftesaker (Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 105). Lønnsomheten i tiltak som f.eks. turistanlegg, råstoffutvinning, hytte- og boligbygging m.v. er konjunkturavhengige, og investeringer knyttet til denne typen tiltak, vil ofte komme inn under begrepet «stor risiko». I slike tilfeller vil det være opp til partene selv om de vil være med å iverksette tiltakene.

3. Jf. Austenå 1974.

4. Jf. pbl. § 38, vegloven § 53 (se Arnulf og Gauer 1998, s 258–260) og jskl. § 43 andre ledd.

5. Med økende tid blir vurderinger av inntekter og kostnader mer usikre.

2. Erstatningsspørsmålet

Reglene om ekspropriasjonserstatning skal sikre at de som blir rammet av ekspropriasjon, blir stilt som om inngrepet ikke hadde skjedd. Dette følger av Grl. § 105 om «full Erstatning». Erstatningen skal fastsettes ved rettslig skjønn hvis ikke annet er avtalt, jf. orl. § 2 og kap. III. Likeledes skal tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a sikre at ingen som blir trukket med i en jordskiftesak skal bli dårligere stilt etter at saken er gjennomført. På denne måten synes det være en likhet mellom reglene om erstatning ved ekspropriasjon og tapsgarantien ved jordskifte.

Ser vi nærmere på innholdet i disse reglene finner vi likevel en viktig forskjell. Ved ekspropriasjon er utgangspunktet at *eieren* skal holdes skadesløs verdimessig. Vanligvis gis det en kompensasjon i form av en pengeerstatning. Et oppgjør i penger er ikke påkrevd, men dette er det normale.⁶ Ved jordskifte er det derimot *eiendommen* som ikke skal bli dårligere stilt. Det er med andre ord eiendommen som står i fokus. Som en følge av jskl. § 3 bokstav a, er det ikke mulig å gi kompensasjon i penger for å oppveie kostnader og ulemper med et jordskifte, da eiendommen på denne måten vil lide tap.

I denne sammenhengen vises det til RG 1988 s 488 (Eidsivating) der bl.a. følgende er uttalt:

«Det følger imidlertid ikke direkte av ordlyden i § 3a at det skal være adgang til å kompensere forskjellen mellom summen av omkostninger/ulemper og nytten av veien i form av pengevederlag. Det er riktig at vederlag i penger ikke er et fremmed virkemiddel i jordskiftesammenheng, jf. således §§ 30 tredje ledd, 41 siste ledd og 51. Dette er imidlertid spesialbestemmelser i jordskifteretten i forbindelse med gjennomføring av et lovlig fremmet jordskifte, mens § 3 fastsetter vilkårene for å få et jordskifte i gang. Det synes da å være særlig grunn til å kreve en klar hjemmel for å bruke pengeerstatning for å oppfylle vilkårene etter § 3 a.

Lagmannsretten er enig med [...] i at bestemmelsen i § 3 a ville miste sin betydning hvis det var adgang til å yte pengeerstatning som vederlag for ulemper. Det ville da ikke være mulig å hindre jordskifte selv i de tilfelle hvor nytten av jordskiftet var meget liten, mens omkostninger og ulemper til sammen var betydelige. Det vil alltid være mulig å gi vederlag i penger. Man er i så fall kommet over i en situasjon som ligger meget nær opp til ekspropriasjon og som det må kreves en uttrykkelig hjemmel for. Det er ikke noe i loven forarbeider som

gir foranledning til en så utvidende fortolkning.»

Selv om vi her har definert det å yte erstatning i penger som ekspropriasjon, og jordskifte som arealbytte innenfor tapsgarantien i jordskifteloven, gjelder ikke dette helt uten videre. Årsaken er at selv om jordskifteretten utmåler en erstatning i areal uten bruk av pengeerstatning, vil man kunne være over i ekspropriasjonstilfeller.

Et eksempel på dette vil kunne være at det offentlige krever jordskifte etter jskl. § 2 for å erverve et bestemt areal, f.eks. til skole, motorvei eller skytefelt. Dette er sannsynligvis ekspropriasjon, selv om situasjonen skulle være slik at det offentlige hadde rikelig med arealer, og at grunneierne kunne holdes skadesløse innenfor rammene av jskl. § 3 bokstav a.

Løkenutvalget har vurdert denne typen situasjoner, og i NOU 2002: 9 kap. 7.3.2.3 står det følgende:

«Etter utvalgets mening vil dette ikke være noe ordinært jordskifte. Areal som det offentlige overtar, kan for eksempel vanskelig tenkes å bli trukket inn i et nytt, senere jordskifte. Som allerede nevnt, vil det regelmessig være tale om areal som i plansammenheng er avsatt til bestemte formål.

Når jordskifteretten skal basere oppgjøret på en forutsetning om at bestemte areal skal tilfalle stat eller kommune for visse, offentlige formål, er det etter utvalgets mening uansett tale om ekspropriasjon. Dette kommer til syne allerede ved at det er nødvendig å begjære ekspropriasjonsskjønn dersom et jordskifte nektes fremmet på grunn av bestemmelsene i §§ 1 og 3 a. Slik utvalget ser det, kan det heller ikke være avgjørende for om det foreligger et ekspropriasjonsinngrep eller ikke, om det offentlige har eller ikke har tilstrekkelig areal til at hele erstatningen kan utmåles i naturalia.»

Det Løkenutvalget her skriver presiserer enda klarere hvilke forskjeller det er mellom ekspropriasjon og bruk av jordskifte.

På tross av at det ved ekspropriasjon og jordskifte er henholdsvis *eieren* og *eiendommen* som står i fokus, synes de begge å ha det til felles at de skal hindre at det oppstår et økonomisk tap.⁷ Ser vi bl.a. på forarbeidene til jskl. § 1 første ledd, heter det her at formålet med en omforming ved jordskifte er at «eiendommene skal bli bedre skikka for økonomisk utnytting».⁸ Selv om reglene i hovedsak tar sikte på økonomiske verdier, er det antatt at

6. Jf. Andenæs 1998.

7. Aasmundtveit 2002, s 26.

8. NOU 1976: 50 s 89.

vurderingene i § 3 bokstav a ikke kan begrenses til bare å se hen til de økonomiske følgene. Det er også åpnet for at andre virkninger kan være relevante. Austenå og Øvstedal (2000, s 46) peker på at konsekvenser av «juridisk, sosial, økologisk estetisk og etisk karakter» også kan være relevante.

Når det skal gjøres en vurdering av økonomiske konsekvenser av ett eller flere ulike tiltak, vil et sentralt spørsmål være hvilken type utnytting av eiendommene man skal legge til grunn. Ved utmåling av erstatning ved ekspropriasjon, skal det tas utgangspunkt i en avkastning av eiendommen ut fra en «påreknelig utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden», jf. ekspropriasjonserstatningsloven § 6 første ledd. Spørsmålet blir så om retten skal bygge på en subjektiv eller objektiv vurdering⁹. Rettspraksis har lagt til grunn at dette må vurderes objektivt, og det vises her til Rt. 1986 s 1354 (Svenkerud), Rt. 1992 s 217 (Ulvåkjølen) og Rt. 1999 s 138 (Østmarka naturreservat).

Tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a sier ikke noe om hvilken utnytting som skal legges til grunn for vurderingen. Det følger likevel av sammenhengen i lovverket at når § 3 bokstav a taler om nytte og ulemper, viser dette til utnyttingen av eiendommene slik den er beskrevet i jskl. § 1. Det at jordskifteretten etter § 1 skal vurdere utnyttingen av eiendommene «etter tid og tilhøve» indikerer at det ikke nødvendigvis må være aktuell bruk som skal legges til grunn, men at man også må se på hva som på tidspunktet for saken framstår som den mest hensiktsmessige utnyttingen av eiendommene i framtiden. Eiendomsutformingen skal baseres på et langsiktig perspektiv, jf. jskl. §§ 29 og 29 a¹⁰. I § 42 andre ledd om investeringer i forbindelse med jordskifte, heter det at jordskifteretten skal «legge vekt på den framtidige utnyttinga av eignedomane» under vurderingen av om investeringene skal gjøres.

Ved jordskifte skal det legges til grunn en objektiv vurdering, jf. bl.a. Rt. 1990 s 148 og Rt. 1995 s 1474. I forhold til en vurdering av nytte, vil jordskifteretten med andre ord måtte se hen til hvordan en alminnelig eier ville innrettet seg med tanke på en framtidig utnytting av den aktuelle eiendommen. I denne vurderingen vil sentrale faktorer bl.a. være overordnede politiske målsettinger, forholdene lokalt og regionalt, offentlig planstatus og konkrete forhold på eiendommen. Selv

om det i utgangspunktet er en objektiv og normert nytte som skal legges til grunn, kan det også til en viss grad tas subjektive hensyn der dette synes nødvendig. Når det gjelder den konkrete eiers eller bruksrettshavers gjeldssituasjon og betalingsevne, skal dette alltid vurderes i forhold til jskl. § 3 bokstav a, jf. Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 135. Det følger av tapsgarantien at en part ikke kan «tvinges med på tiltak som påfører han økonomisk sammenbrudd og konkurs», jf. Landbruksdepartementet 1996, s 23.

Ut fra dette mener *flertallet* det er en likhet mellom tapsgarantien i jordskifteloven og reglene om ekspropriasjonserstatning. Med bakgrunn i hensynet til sammenhengen i lovverket antar *flertallet* at prinsippet om *påregnelig utnytting* ved utmåling av ekspropriasjonserstatning etter bruksverdi også kommer til anvendelse ved tapsgarantien ved jordskifte. Aasmundtveit (2002, s 50) hevder også dette.

5.4.3 Bruk av jordskifte i urbane områder og knyttet til utbygging

Et sentralt spørsmål har vært om bruk av jordskifte i urbane områder ligger innenfor jordskiftelovens hovedprinsipper¹¹, eller om dette er så forskjellig fra å gjøre bruk av virkemidlet i rurale områder, at man i tvangstilfellene beveger seg over i ekspropriasjon, jf. orl. § 1.

Som tidligere nevnt i dette kapitlet, omfatter ekspropriasjon mest typisk den situasjon at det offentlige har behov for å erverve et bestemt areal eller en rettighet. Spørsmålet vil da være om formålet med en bruk av urbant jordskifte, er at det offentlige ønsker et slikt erverv. Dersom dette er tilfelle, vil det være ekspropriasjon uansett om erstatningen gjøres opp i areal, og man kaller prosessen for jordskifte.

Det *flertallet* særlig har vært opptatt av når det gjelder grensen mot ekspropriasjon, er ombytingsprosesser der den enkelte grunneier innenfor et utbyggingsområde får utlagt sine arealer slik at de vil kunne bebygges i henhold til en utarbeidet detaljplan¹². Se illustrasjon i figur 5.3.

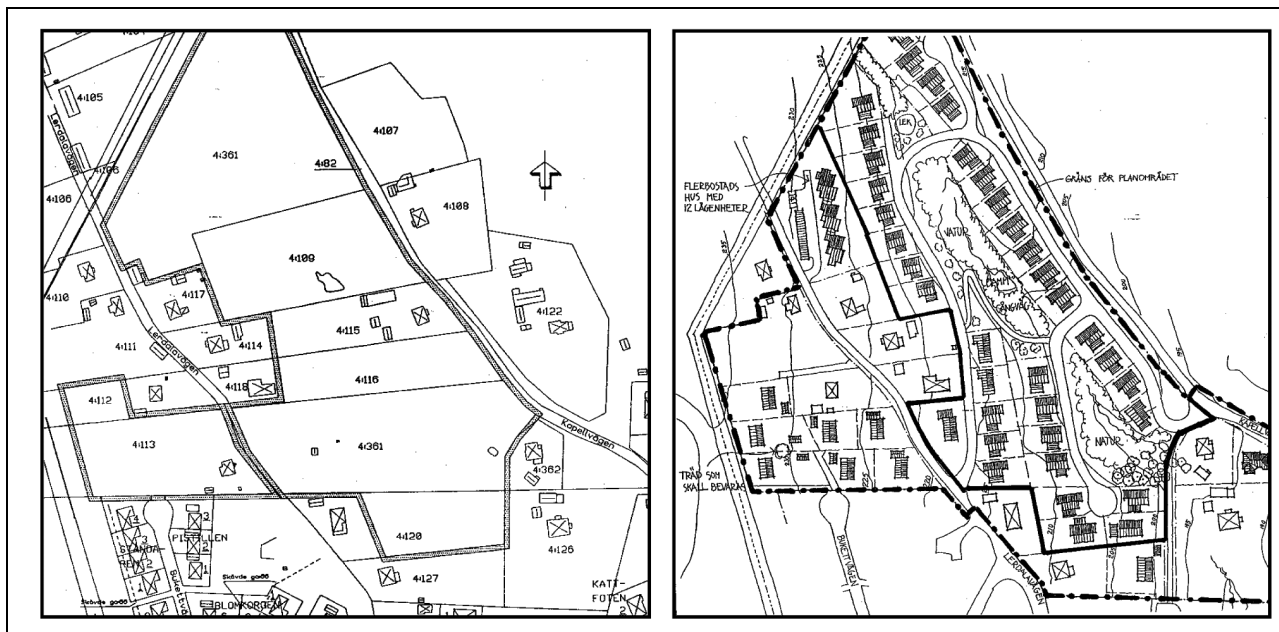
Et spørsmål ved bruk av jordskifte i denne typen tilfeller, vil være om forholdene i området kan sies å være *utjenlig*, slik det er ment i jskl. § 1 første ledd. I denne sammenhengen vil jordskifteretten, på samme måten som tingretten ved utmåling av ekspropriasjonserstatning, måtte ta stilling

9. Med en subjektiv vurdering menes her at man ser på forholdene ut fra situasjonen til aktuell eier, mens man ved en objektiv vurdering bygger på en normalisert eier.

10. Se også Austenå og Øvstedal 2000, note 2, s 181.

11. Det siktes her i første rekke til §§ 1 og 3 bokstav a.

12. Eller eldre regulerings- eller bebyggelsesplan.



Figur 5.3 Illustrasjon som viser behov for endring av eiendommens fysiske utforming etter utarbeidelse av detaljplan (Larsson G. 1994).

til hvilken arealutnyttelse som vil være *påregnelig* i det enkelte tilfellet.

Et *mindretall*, medlemmene Trond Magne Movik og Dag Juvkam, mener at dersom det forligger en ny plansituasjon i området, må jordskifteretten ta hensyn til dette. Selv om jordskifteretten også skal ta hensyn til andre forhold, vil ofte planens innhold være avgjørende for hva som må anses som påregnelig utnyttning av eiendommene i tiden framover. Dersom det på bakgrunn av denne vurderingen er behov for å endre på eiendomsstrukturen i området, mener *dette mindretallet* at situasjonen vil være utenkelig slik det er ment i jskl. § 1 første ledd. Ved omforming eller reguleringer, partene imellom, vil retten kunne gjøre eiendommene mer tjenlige, slik at de kan utnyttes bedre etter dagens forhold. Så lenge formålet med prosessen *ikke* er at det offentlige skal erverve et bestemt areal, er *ikke* dette ekspropriasjon.

Mindretallet, Movik og Juvkam, mener at det likevel går en grense mellom de spesielle ekspropriasjonstilfellene, der det f.eks. vedtas ekspropriasjon til fordel for andre private, og jordskifte. Dette skillet kan være noe vanskeligere å holde klart i urbane områder med stor grad av detaljregulering, enn i de områdene der jordskifteretten tradisjonelt arbeider.

I de tilfellene jordskifteretten kommer til at påregnelig utnyttning vil være utbygging, vil en anvendelse av jordskifte kunne ha som konsekvens at grunneierne får endret eiendommens

fysiske utstrekning (form og plassering). Dette vil resultere i at mange grunneiere sitter igjen med et annet areal enn det de hadde før jordskifte, og det er ikke sikkert at dette arealet er så godt egnet i forhold til den bruken vedkommende hevder å ville utøve.

Det at enkelte grunneiere ikke ønsker å anvende eiendommen slik jordskifteretten forutsetter i sitt arbeid, er ikke en ny problemstilling ved jordskifte. Som tidligere nevnt, skal jordskifteretten i hovedsak gjøre sine vurderinger ut fra objektive kriterier. På denne måten vil urbant jordskifte, på samme måten som jordskifte i tradisjonell forstand, kunne være tvangsmessig. Det må i denne sammenhengen nevnes at slike tvangsmessige hjemler finnes i en rekke lover, *uten* at man ser på forholdet som ekspropriasjon. Et eksempel er tvangsopløsning av sameier etter saml. § 15. Ved slik oppløsning mister vedkommende sin andel av eiendomsretten mot en tilsvarende andel av kjøpesummen.

Bruken av jordskifte har til nå i hovedsak vært gjennomført for å bedre utnyttningen av eiendommer i rurale områder, oftest knyttet til landbruksnæringen. Det har vært reist spørsmål i gruppa om det å legge til rette for at eiendommer skal bli bedre egnet i forhold til å fungere som byggegrunn, er noe nytt, da dette ofte vil innebære at det forutsettes en arealbruksendring fra en type næring til en annen. *Mindretallet*, Movik og Juvkam, mener det gjennom årene er gjennomført

mange utbygginger av hyttefelt som direkte resultat av en jordskiftesak. Selv om dette har skjedd i landbruksområder, har hele nøkkelen mht. å skape nettoinntekter og nytte, vært arealbruksendring. *Dette mindretallet* ser derfor ikke på dette som en ny tankegang. Det nye er at man nå vurderer dette i urbane områder, og at det i den forbindelse vil være forskjeller mht. nivået på arealverdiene og det handlingsrommet man har ved bruken av virkemidlene.

Mindretallet, Movik og Juvkam, mener det å anvende jordskiftevirkemidlene på denne måten ikke bryter med de hovedprinsipper jordskifteinstituttet bygger på. *Dette mindretallet* ønsker i denne sammenhengen å presisere at tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a og forslaget til ny bokstav c og § 31¹³, vil sette rammer for bruken av jordskifte i urbane områder.

Et annet mindretall, medlemmene Ragnhild Johansen og Inger-Lise Saglie, mener at tvunget jordskifte i urbane strøk lett vil føre til et sterkt press på enkeltgrunneiere. Eiendommene har stor økonomisk verdi og et slikt press kan true rettssikkerheten til enkeltgrunneiere. *Dette mindretallet* deler mange av vurderingene om grensen mellom ekspropriasjon og tvunget jordskifte i by som *mindretallet Stensrud* redegjør for i kap. 6. Dette tilsier at man bør være forsiktig med å innføre denne typen privatrettslig tvang generelt i byer og tettsteder. *Johansen og Saglie* mener imidlertid at en ved å stille krav til *frivillighet* ved å gå inn i en jordskifteprosess, vil unngå å komme for nær ekspropriasjonslignende situasjoner.

Johansen og Saglie vil understreke at det er et stort behov for virkemidler som gjør eiendommer mer tilpasset for utbygging i mange bystrøk, og vil derfor gå inn for at det vinnes erfaringer med denne type privatrettslige virkemidler. Denne vektleggingen av frivillighet kan på den ene siden stimulere til at prosesser kan gjennomføres på en smidig måte, samtidig er det klart at i en del områder vil det være behov for mer tvangsmessige virkemidler, og da spesielt i omformings- og fornyelsesområder. Slike virkemidler vil bli ekspropriasjonslignende og de bør derfor utvikles som en type offentligrettslig virkemidler.

Jordskifte knyttet til utbygging i urbane områder, er nytt.¹⁴ Lovgiver har neppe hatt dette for øye ved lovens utarbeidelse. Loven har imidlertid en

dynamisk oppbygning, jf. begrepet «tid og tilhøve» i § 1, og anvendelsesområdet har forandret seg med samfunnsutviklingen. Dette har resultert i at ikke all bruk av virkemidlene som var interessant for noen tiår siden, er like aktuell i dag. Fram til nå har likevel anvendelsen av jordskifte i hovedsak vært knyttet til eiendommer i rurale strøk. Utviklingen i lovverket har rett nok svekket kravet til at det skal være landbruksinteresser involvert i saken, men fremdeles synes lovverket i hovedsak å framstå som et virkemiddel for eierne av denne typen eiendommer. Slik sett synes en endret bruk av virkemidlene som det vi her ser på, som noe forskjellig fra tidligere utvikling.

Ser vi på forholdene i en del andre land,¹⁵ finner vi flere steder en utvikling som er parallell med den vi nå ser her i landet. Kort oppsummert kan vi si at det har oppstått et behov for jordskifteprosesser knyttet til utbyggingstiltak, og at lovgiver har valgt å utvikle jordskiftesystemer. Hvor stor sammenheng det er mellom systemene for rurale og urbane jordskifter er løst noe forskjellig.

I ekspropriasjonsretten sondres det mellom ekspropriasjon og rådighetsbegrensning. På bakgrunn av bl.a. plenumsdommene Rt. 1918 s 403 og Rt. 1970 s 67, er hovedreglen i norsk rett er at det offentlige langt på vei kan regulere arealbruken uten at dette medfører erstatningsplikt. For rådighetsinnskrenkninger er med andre ord hovedreglen omvendt av hva den er ved erverv av eiendomsrett eller rett i eller over fast eiendom, der det skal gis erstatning uansett hvor lite inngrepet måtte være. Det finnes imidlertid unntak. Disse er dels fastsatt i lov og dels formulert gjennom rettspraksis.

I forhold til reglene om rådighetsinnskrenkninger må det nevnes at jordskifteretten ikke vil kunne pålegge noen en bestemt bruk av arealer. Retten vil bare kunne forutsette en bruk ut fra en påregnelighetvurdering, og legge til grunn at vedkommende grunneier innretter seg på denne måten.

5.4.4 Tvangsaspektet i flertallets forslag

Flertallet har, etter en drøfting av ulike alternativer, konkludert med å innføre mekling som prosessform, jf. forslag til ny § 2A. I tillegg mener *flertallet* at det bør være enighet om at en sak¹⁶ kreves for jordskifteretten, når kravet gjelder å legge eiendomsforholdene til rette for utbygging i tråd med

13. Se kommentar til denne paragrafen nedenfor.

14. Noen av de sakene som er gjennomført i forbindelse med hyttebygging, ligger likevel nært opptil denne måten å anvende virkemidlene på. Det finnes også eksempler på andre saker der formålet har vært å legge eiendomsforholdene til rette for utbygging i urbane områder.

15. Det vises til kap. 4.3.1 for omtale av noen utenlandske systemer.

16. Se forklaring av sak for jordskifteretten i kap. 4.2.2.

gyldig detaljplan¹⁷ i byer og tettsteder.¹⁸ Det forutsettes at partene får god informasjon om hva en jordskifteprosess innebærer, før de skriver under på jordskiftekravet.

Flertallet mener forslaget inneholder relativt liten grad av tvang, og at dette vil kunne begrense effekten av virkemidlene. Frivillige ordninger vil imidlertid kunne oppfattes mer positivt av brukerne. Ordningene vil derfor kunne være hensiktsmessige og effektive i en del situasjoner. Noen av de viktigste argumentene for at *flertallet* har valgt en slik løsning er:

- Generelt sett kan det være vanskeligere å gjøre vurderinger knyttet til tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a i byer og tettsteder enn i rurale områder.
- De samme arronderingsgevinster er ikke like aktuelle i byer og tettsteder som i LNF-områder. Omarrondering i byer og tettsteder vil være basert på arealbruken i forhold til plan etter plan- og bygningsloven, noe helt annet enn arronderingsforhold på landbruksarealer.
- Tidsaspektet er sentralt ved utbygging, og bruk av rettsmidler i en jordskiftesak vil kunne føre til relativt lang tidsbruk.
- *Flertallet* ønsker ikke å legge til rette for bruk av jordskifte ved fortetting av boligområder (vilahagefortetting), uten at alle grunneierne ønsker en slik prosess.

Bruk av jordskifte i byer og tettsteder vil også kunne være aktuelt der formålet *ikke* er å legge eiendomsforholdene til rette for utbygging. Eksempelvis vil det kunne være behov for regler knyttet til bruk og vedlikehold av en felles privat vei, at det er behov for mindre arealbytter for å ordne en bedre avkjørsel, et bedre parkeringsområde eller en mer hensiktsmessig utforming på et lekeområde, osv.

Et flertall, medlemmene Trond Magne Movik, Ragnhild Johansen og Dag Juvkam, foreslår at jordskifteloven skal kunne anvendes i slike områder, og har ikke de samme betenkeligheter med å ikke stille som vilkår at det her skal være enighet om et jordskiftekrav. *Dette flertallet* mener eksisterende regel i jskl. § 5, om at det er nok at én grunneier eller rettighetshaver med alltidvarende bruksrett krever jordskifte, bør kunne anvendes.

En konsekvens av dette er at jordskifteretten vil kunne få inn krav om jordskifte i områder der én

eller flere grunneiere har et ønske om utbygging, men der det ikke foreligger en vedtatt detaljplan¹⁹. *Etter flertallet Movik, Johansen og Juvkam* sitt forslag, er det i et slikt tilfelle ikke et vilkår at grunneierne må være enige om at det kreves sak for jordskifteretten. *Dette flertallet* ønsker å presisere at det ikke vil være mulig å gjennomføre større ombyttingsprosesser i slike tilfeller. Bakgrunnen for dette er bl.a. hensynet til jskl. §§ 3 og 31.

Flertallet, Movik, Johansen og Juvkam mener det er viktig å trekke fram denne begrensningen, da man vil kunne tenke seg situasjoner der en grunneier ønsker å få lagt ut sine arealer på en mer hensiktsmessig måte før det foreligger plan for utbygging. *Dette flertallet* mener at tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a og forslaget til ny bokstav c vil hindre en gjennomføring av denne typen saker. Dessuten vil jskl. § 31 begrense mulighetene for å gjennomføre ombyttingsprosesser der plansituasjonen ikke er avklart. Bestemmelsen lyder:

«Meiner jordskifteretten at grunn og rettar i skiftefeltet kan få utnytting som gir stor verdiauke, bør slikt ikkje skifte eigar utan at det er nødvendig for eit tenleg skifte. I alle høve skal retten leggje vekt på at mogleg framtidig verdiauke av eigedomane blir så lik som råd før og etter skiftet.»

Regelen må ses på som en presisering av at retten skal være varsom med jordskifte der det råder usikkerhet mht. påregnelig utnytting, da det i slike tilfeller vil være større muligheter for at noen vil kunne lide tap.

Et mindretall, medlemmet Inger-Lise Saglie, mener prinsipielt at begrunnelsen for frivillighet i bruk av jordskiftelignende virkemidler må gjelde alle typer virkemidler og formål. Dette gjelder også formål utenom å legge til rette for utbygging. De høye tomteverdiene i byer og tettsteder kan føre til at presset på enkeltgrunneiere kan bli svært stort. Ved frivillighet i bruk av jordskiftelignende virkemidler vil man unngå situasjoner med privatrettslig tvang som kan bli ekspropriasjonslignende.

I urbane områder vil det for enkelte utbyggingsområder være en forutsetning at det skjer en samlet utvikling. Det vil ikke være mulig for hver enkelt eier å velge når vedkommende vil bebygge sine arealer. *Flertallet* har vurdert om man i byer og tettsteder skal kunne pålegge grunneierne å delta i et lag som stiller eiendommene til disposisjon for utbygging, og at en selskapsdannelse betaler en årlig leie til laget.

17. Også eldre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner

18. Det er ikke noe krav om at partene må være enige i resultatet av jordskiftesaken. Oppnås det ikke enighet her, er det jordskifteretten som tar en avgjørelse. Partene vil kunne bruke rettsmidler.

19. Eller eldre reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Etter dagens jordskiftelov kan jordskifteretten organisere grunneiere og rettighetshavere i et lag dersom dette er nødvendig for å ordne bruk og sambruk innenfor jordskiftefeltet, jf. jskl. § 34 b første ledd. Tiltak som kan innebære stor risiko vil ikke kunne gjennomføres av et lag av denne typen, og det vil da være behov for å opprette et driftsselskap, jf. jskl. § 34 b andre ledd. På denne måten vil tiltak som f.eks. turistanlegg, hyttebygging, m.v. kunne gjennomføres (Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 104). Etter hovedregelen i jskl. § 34a er jordskifterettens muligheter til å gjennomføre slike saker begrenset til områder som er lagt ut etter § 20–4 nr. 2, 3 og 5 i plan- og bygningsloven. *Flertallet* foreslår ikke å utvide ordningen til også å gjelde for andre områder enn de som er nevnt i denne paragrafen²⁰. Bakgrunnen for dette er at *flertallet* ikke ønsker å innføre en slik tvangsmessig ordning basert på gjeldende jordskifteprinsipper knyttet til utbygging i byer og tettsteder. Men er det enighet mellom grunneierne om at utnyttningen av eiendommene bør organiseres på en slik måte, mener *flertallet* at det bør være mulig for jordskifteretten å hjelpe dem gjennom arealmekling, jf. kap. 5.5.

Jordskiftelovens regler om skiftegevinst (jf. § 29) og tapsgaranti (§ 3 bokstav a) regulerer fordelingen av nytten ved et jordskifte. *Flertallet* har sett nærmere på disse reglene. Det stilles ikke noe krav i loven til at hver enkelt eiendom skal ha nytte av jordskiftet, selv om praksis er at jordskifteretten forsøker å få til en optimal fordeling av skiftegevinsten for de berørte eiendommene. Beskyttelsen mot å bli dratt inn i et uønsket jordskifte, ligger i at jordskiftet totalt sett må medføre gevinst, og at ingen av de eiendommene som omfattes av skiftet, blir påført tap. Det vises her bl.a. til Rt. 2000 s 1119.

Etter en samlet vurdering foreslår *flertallet* å innføre et strengere krav til nyttefordeling ved jordskifte i byer og tettsteder enn ved jordskifte ellers, og det foreslås en ny § 3 bokstav c. Regelen vil være et nytt nektingsvilkår og forstås slik at jordskifte ikke kan gjennomføres i byer og tettsteder dersom nytten blir ujevnt fordelt i forhold til skiftegrunnlaget.

Årsaken til at *flertallet* gjør forslag om denne bestemmelsen er bl.a. at arealverdiene i byer og tettsteder generelt sett er større enn i rurale områder, og at sikkerheten overfor partene vil øke ved innføringen av en slik bestemmelse. I tillegg vil urbant jordskifte på denne måten bli et virkemiddel

som fører til gevinst for *alle* som blir involvert i en slik prosess. Dette kan gjøre virkemidlet mer attraktivt for partene der det må være enighet om jordskiftekravet, jf. forslaget til nytt andre ledd i § 5.

Flertallet har likevel vært i tvil om å innføre et krav som er så absolutt. Et alternativt forslag kunne vært å synliggjøre dagens praksis ved f.eks. å ta inn en bestemmelse i § 29 om at jordskifteretten skal etterstrebe likelig fordeling av skiftegevinsten. Bakgrunnen er at spekteret av skifteplanløsninger vil være mer begrenset i by og tettsteder enn i rurale områder. Årsaken til dette er at arealverdiene og arealenes utforming i større grad vil være avhengig av plansituasjonen i området. Følgelig vil det med en slik regel bli et større behov for å gjøre bruk av penger. I denne sammenhengen må det presiseres at det ikke vil være mulig å gjøre bruk av penger for å tilfredsstille kravet i § 3 bokstav a.

Mindretallet, *Mats Stensrud*, har samlet sine prinsipielle betraktninger i kap. 6.

5.5 Arealmekling

5.5.1 Behovet

For å få til god arealutnyttelse, er det ønskelig med verktøy som kan gjøre det enklere for grunneiere å samarbeide på tvers av eiendomsgrenser. Slike verktøy bør være enkle og raske i bruk. Med tanke på videre samarbeid er det gunstig om løsningene kommer i stand gjennom frivillige ordninger.

5.5.2 Forslaget

Det foreslås at grunneiere skal kunne begjære mekling for å oppnå samarbeid om planlegging og eventuelt utbygging uavhengig av eiendomsgrenser. Slik mekling er i det følgende kalt «arealmekling», og skal kunne begjæres uavhengig av annen sak for jordskifteretten. Dette er tenkt som en hjelp i forkant av at det utarbeides detaljplan (fase I) og for å legge til rette for gjennomføring av en vedtatt detaljplan (fase II). De to fasene er illustrert i figurene 5.1 og 5.2.

Ordningen foreslås basert på frivillighet, det dreier seg om utenomrettslig mekling som kan gjennomføres raskt og med liten bruk av ressurser. Ved arealmekling tilbys et forum der drøfting av hensiktsmessige samarbeidsløsninger kan foregå ledet av en objektiv instans, og hvor resultatet av drøftingene kan bli formalisert for videre oppfølging. Slik mekling forutsetter begjæring fra en eller flere grunneiere, eller fra kommunen. Det vil bli avklart om det er grunn til å gå videre med plan-

20. *Flertallet* foreslår likevel å ta ut begrensningen i § 34a, og på den måten åpne for «sams tiltak» i byer og tettsteder. Siden *flertallet* ikke ønsker at dette skal gjelde for tiltak som kan innebære stor risiko, foreslås det å ta inn en avgrensning i § 34b.

legging, og det vil eventuelt bli lagt et grunnlag for det videre arbeidet i løpet av meklingen.

Partene bør ha plikt til å møte til arealmekling. Ut over dette er meklingen basert på frivillighet.

Poenget er at det samarbeides på tvers av eiendomsgrenser. Dette er også i samfunnets interesse, og det bør vurderes å knytte incitament til virkemidlet, for eksempel at Husbankens ordninger knyttes opp mot samarbeidsprosjekter som gir mer helhetlige løsninger.

5.5.3 Fase I (før utarbeiding av detaljplan)

Grunneiere med ønske om felles detaljplan vil ofte ha behov for assistanse i en tidlig fase, for å få avklart interesser. Arealmekling skal være en katalysator. Noen eksempler på forhold det vil være naturlig å avklare er:

- *Organisering.* For å legge til rette for planprosessen og samarbeidet videre, vil det kunne være hensiktsmessig at grunneierne organiserer seg. Det kan etableres et rent eierlag med et styre som representerer grunneierne i ulike sammenhenger. Det kan også legges til rette for å etablere selskaper med tanke på utbygging og drift. Selve opprettelsen av slike selskaper bør grunneierne søke assistanse til hos advokat eller konsulent med kompetanse på området.
- *Avklaring av prinsipper for reguleringen, og for fordeling av kostnader og inntekter.* Hva det skal reguleres til, omfang og liknende forhold bør avklares. Fordeling av kostnader og inntekter kan også være tema.
- *Avklaring og tilrettelegging av eiendomsforhold.* I en del tilfeller kan det være hensiktsmessig å legge eiendomsforholdene til rette allerede tidlig i prosessen, og før detaljplanarbeidet er ferdig. Det kan være uklare eller utjenlige eiendomsforhold, for eksempel rettigheter på enkelte eiendommer som bør avløses. Ved etablering av selskaper for utbygging og drift, kan det klargjøres om enkelte grunneiere ikke ønsker å delta.

Meklingen i fase I bør holdes atskilt fra selve planleggingen. Planleggingen kan påbegynnes parallelt, men meklingen bør være avsluttet senest når den politiske behandlingen av planen begynner, altså ved 1. gangs behandling. På dette tidspunktet bør organisering og andre nødvendige forutsetninger være på plass, og partene eller deres representant(er) bør selv ta kontakt med kommunen under planbehandlingen.

Under meklingen kan det komme fram at enkelte grunneiere ikke ønsker å være med i en planprosess eller et utbyggingsprosjekt. I slike tilfeller kan det avklares om disse ønsker å bytte eller å selge areal, slik at planlegging og utbygging lar seg gjennomføre for de øvrige.

5.5.4 Fase II

Arealmekling kan etter forslaget også begjæres etter at detaljplan er utarbeidet, for å legge til rette for et samarbeid om gjennomføringen av planen. Mekling i denne fasen er uavhengig av om det er meklet i fase I. Om det er gjennomført arealmekling i fase I, vil mye allerede kunne være avklart. Noen eksempler på tema som kan være aktuelle i fase II er:

- Etablere ordninger for etablering og drift av fellesanlegg og fellesarealer.
- Fordeling av arealer og verdier.
- Ombytting, kjøp og salg av arealer, slik at eiendomsforholdene blir mer hensiktsmessige i forhold til vedtatt detaljplan.
- Avtale samarbeid om andre felles oppgaver, framdrift og framgangsmåter.

5.5.5 Fase I og II

Temaet for meklingen vil være forholdene mellom partene i egenskap av grunneiere. Andre forhold kan trekkes inn i den grad det er hensiktsmessig. Målet for meklingen er å løse forhold som gjelder partenes relasjoner som eiere av grunnen i et område hvor det er aktuelt å sette i gang tiltak. Det må være en forutsetning at eventuelle utbyggingsprosjekter er i tråd med overordnede planer. Her stiller samfunnet et verktøy til disposisjon. Da må tilgjengelig ikke verktøyet benyttes til å fremme prosjekter som er direkte samfunnsmessig uønskede. Hvis prosjekter klart strider mot overordnede planer, må det være adgang til å avvise mekling. For øvrig presiseres det at meklerin skal ivareta partenes ønsker og interesser. Arealmekling er ikke primært tenkt som et virkemiddel for det offentlige.

5.5.6 Krav om arealmekling

Så lenge arealmekling er basert på frivillighet, og siktemålet er å få en hensiktsmessig utnyttning av eiendommene, synes det riktig å åpne for at også enkeltgrunneiere skal kunne kreve mekling. Finner meklerin at det ikke er grunnlag for å oppnå resultater, er ikke partene påført større ulempe enn at de må stille opp på ett eller noen få møter.

Siden ordningen bygger på frivillighet, åpnes det også for at kommunen kan begjære arealmekling, uten selv å være grunneier. Dette spørsmålet er drøftet nærmere i kap. 5.10.

5.5.7 Mekleren

Når begjæringen om arealmekling kommer inn, peker jordskifteretten ut en mekler. Dette kan være en jordskiftedommer, eller annen person med egnet kompetanse. Det kan også pekes ut 1–2 personer med relevant bakgrunn til å assistere mekleren. Jordskifterettslederen kan opprette lister over personer som kan være aktuelle meklere.

Løkenutvalget peker på at kontakten jordskifteretten har med forvaltningen bør foregå enten skriftlig eller ved at representanter fra forvaltningen deltar i møte, altså under full kontradiksjon. Spørsmålet blir om dette bør praktiseres like strengt under mekling.

Begrunnelsen for å sikre partene fullt innsyn er hensynet til jordskifterettens habilitet og troverdighet. Partene må kunne føle seg trygge på at jordskifteretten ikke tar utenforliggende hensyn. Under mekling er det partene selv som er ansvarlige for resultatene, og kravet til habilitet og troverdighet er derfor ikke det samme. Spørsmålet blir da om jordskiftedommere som har kontakt med forvaltningen i meklingssaker, vil kunne få svekket sin generelle troverdighet som dommere. Behovet for kontakt med forvaltningen vil være begrenset, og kan i mange tilfeller overlates til partene. Hensynet er likevel så viktig at når jordskiftedommere mekler, bør kontakten med forvaltningen foregå skriftlig eller ved at en representant fra det offentlige deltar i forhandlingsmøtene. Dette er et moment som også må tas med i vurderingen av hvem som skal mekle i den enkelte sak.

Hvordan meklerne ser på sin egen rolle i forhold til å garantere en rimelig løsning for partene, er drøftet i evalueringen av forsøksordningen med rettsmekling og i forskningsprosjektet «megling i jordskifteretten»²¹. Tendensen er i begge tilfellene at meklerne ønsker å få til rettferdige løsninger for partene. Ut fra materialet som foreligger, kan det se ut som om denne tendensen er noe sterkere blant jordskiftedommerne enn blant meklerne i prøvedomstolene. Dette kan blant annet henge sammen med at partene oftere opptrer uten prosessfullmektig i jordskifterettene.

Mekleren bør ha som oppgave å veilede partene og å gjøre dem oppmerksomme på forhold som er av betydning for å oppnå gode løsninger.

Partene vil likevel selv være fullt ut ansvarlige for resultatet.

Kompetanse

Evnen til å være en god mekler er i betydelig grad avhengig av personlige egenskaper. Likevel er det viktig at meklerne også har god innsikt i forhandling og mekling. Både dommere ved jordskifterettene og andre som skal opptre som meklere bør gjennomgå obligatorisk opplæring (se kap. 5.12).

5.5.8 Resultatet av arealmeklingen

Målet med meklingen er å komme fram til enighet om videre samarbeid. Normalt vil dette nedfelle seg i en protokoll fra meklingen. Enigheten vil få virkning som en privatrettslig avtale. Partene kan også voldgi tvistespørsmål til mekleren eller andre.

Under meklingen kan det avtales at nye tiltak og prosesser settes i gang, parallelt eller etterpå. Som eksempler kan nevnes:

- forhold rundt utarbeidelsen av detaljplan
- endring av grenser eller andre eiendomsforhold
- avløsning av rettigheter
- etablering av selskap og prosess for dette
- overdragelse av eiendom.

Dette kan igjen innebære at det f.eks. skal

- rekvireres kart- og/eller delingsforretninger
- kreves sak for jordskifteretten for enten å få endret eiendomsforhold, avløst rettigheter, etablert samarbeidsordninger eller klarlagt grenser/andre eiendomsrettslige forhold.

Om det ikke blir løsninger i løpet av meklingen, kan det resultere i at utbyggingsprosjekter ikke blir realisert, at enkeltpersoner eller -utbyggere tar over initiativet, eller at eiendommene overdras til andre.

5.5.9 Avgjørelser av tvister

Arealmeklingen står på egne ben. Er det behov for rettskraftige avgjørelser av tvister, kan det kreves sak enten for jordskifteretten eller for de ordinære domstolene. En slik sak kan avgjøres ved dom, eller partene kan velge å inngå rettsforlik.

5.5.10 Omfanget av teknisk arbeid

Arealmeklingen bør gjennomføres på kort tid, det vil igjen si at det ikke bør utføres oppgaver som krever teknisk arbeid av noe omfang, under mek-

21. Se Rognes og Sky 1998a.

lingen. Mindre tekniske oppgaver må jordskifteretten kunne tilby å utføre for å skaffe fram informasjon som kan være nyttig i meklingen.

5.5.11 Kostnader

Vi må kunne legge til grunn at det vil ligge en samfunnsmessig nytte i å få til samarbeid mellom flere eiendommer om utbyggingsprosjekter. Det vil både gi enklere saksbehandling i offentlige instanser, og det vil ventelig gi bedre planløsninger. For å holde visse rammer for bruken av ordningen, og for å få en viss forutsigbarhet i kostnadene, foreslås å sette en øvre grense for hvor mye mekling som kan tilbys i den enkelte sak. En slik grense kan f.eks. settes til 25 t i fase I og tilsvarende i fase II. Om partene ønsker fortsatt arealmekling, stilles apparatet til disposisjon mot at de betaler kostnadene til meklerne for det som overstiger denne grensen.

Oppnås det enighet under meklingen, står partene fritt til å fordele kostnadene. Om det ikke oppnås resultater, bør de partene som ikke hadde noe ønske om meklingen holdes skadesløse ved at de ikke påføres andre kostnader enn å møte til meklingen. Det vil si at det er den eller de som begjærer mekling som også bør bære risikoen og dekke kostnadene dersom det ikke oppnås enighet om annen fordeling.

Om kommunen krever arealmekling, må den dekke kostnadene ved meklingen.

Arealmekling bør være gebyrfritt i prøveperioden. Individuell bistand bør den enkelte dekke selv.

Det er også et spørsmål om partene eller det offentlige skal dekke kostnadene til eksterne meklere. Når det gjelder rettsmekling, sier Tvistemålsutvalget følgende (NOU 2001: 32 del II, kap. 7.7.7):

«Det er også grunn til å peke på at om partene skal betale for en utenforstående rettsmekler, vil det legge et press på retten til utelukkende å benytte en av domstolens dommere som rettsmekler. I så fall vil den praksis som nå er etablert ved prøvedomstolene, at utenforstående sjelden eller nærmest aldri brukes som rettsmeklere, bli sementert.»

Mye tilsier at det offentlige bør dekke kostnadene til meklere, uansett om denne er en dommer ansatt ved domstolen eller ikke.

5.5.12 Arealmekling som forsøksordning

Ordningen med rettsmekling er forsøkt i de ordinære domstolene siden 1997. Det foreligger en positiv evaluering (se vedlegg 3 til NOU 2001: 32), og tvistemålsutvalget foreslår lovfesting av rettsmeklingsordningen. Det er videre gjennomført et forskningsprosjekt rundt mekling i jordskifterettene i sin alminnelighet (se kap. 4.4.2).

Forslaget om arealmekling inneholder likevel mye nytt, og det vil være viktig å vurdere i hvilken grad virkemidlet er et relevant verktøy i byer, tettsteder og hytteområder. En forsøksordning vil gjøre arbeidet med å bygge opp nødvendig kompetanse og å informere aktuelle brukere om ordningen, lettere. Ut fra dette foreslås det en ny § 2A i jordskifteloven som gir hjemmel for forskrifter om en slik forsøksordning.

5.5.13 Punktvis oppsummering av forslaget til en ordning med arealmekling

1. Arealmekling er en utenomrettslig mekling, i form mye likt rettsmekling. Arealmekling foreslås i første omgang innført som en prøveordning
2. Arealmekling er et tilbud til
 - grunneiere med areal der det er pålegg om felles detaljplan
 - grunneiere som er enige om å se sine eiendommer i sammenheng ved utarbeiding av detaljplan
 - grunneiere med eiendommer hvor det ligger til rette for samarbeid om bruken av eiendommene, men hvor det er uenighet
 - kommunen, for å få i gang prosesser mellom grunneiere.
3. Ordningen skal være et hjelpemiddel når det er gitt pålegg om felles plan, men skal også stimulere til samarbeid ellers.
4. Etter å ha mottatt begjæring om mekling, peker jordskifteretten ut mekler i saken. Det kan i tillegg pekes ut 1–2 personer med relevant bakgrunn til å assistere ved meklingen. Det kan opprettes egne lister med meklere med relevant faglig bakgrunn som kan benyttes (jordskifte kandidater, jurister, økonomer, ingeniører, arkitekter, eiendomsutviklere, eiendomsmeklere etc.).
5. Mekleren/teamet har som oppgave å
 - gi informasjon om muligheter og prosesser, herunder den enkeltes rettigheter og plikter
 - klarlegge ønsker og undersøke om de er forenlige

- etter beste evne sveise grunneierne sammen
 - være katalysator og om mulig få grunneierne til å enes om det videre arbeidet.
6. Jordskifteretten stiller lokaler til disposisjon. Staten dekker honorar til utenforstående meklere med tapt arbeidsfortjeneste inntil rettshjelpssats p.t. kr 755 pr. time.
 7. Hvis grunneierne – én, noen eller alle – ønsker fortsatt arealmekling, står apparatet til disposisjon mot at de betaler meklerne honorar for det som overstiger f.eks. 25 t.
 8. Mekleren/teamet trekker seg ut:
 - på et tidlig stadium hvis arealmeklingen åpenbart mislykkes
 - etter f.eks. 25 t.
 - på et senere stadium når én/noen/alle grunneierne finansierer fortsatt mekling.
 9. Meklerne skal være løsningsorienterte og ivareta grunneiernes interesser.
 10. Det føres protokoll fra meklingen som viser utfallet.
 11. Det kan også mekles i fase II:
 - Det kan være økonomisk og hensiktsmessig at tidligere mekler(e) i saken også mekler i fase II.
 - Tidspunktet for meklingen er når endelig detaljplan er vedtatt og det kommer inn begjæring om mekling fra en, noen eller alle grunneierne i et område som skal eller bør ses i sammenheng.
 - Meklingen kan omfatte fordeling av areal og verdier, andeler i felles tiltak, kostnadsfordeling mht. vei, vann, avløp osv.
 - Meklerne bør avklare om det er grunneiere som vil trekke seg ut/selge, og om det lig-

ger an for bytter av jord/tomter, med eller uten mellomlegg i penger.

- Meklerne må ellers få fram ønsker og hjelpe grunneierne til avtaler om felles oppgaver, framdrift og framgangsmåter.
- Om mulig kan man også arbeide for at grunneierne samler seg om felles konsulent eller advokat for å etablere selskap, lage avtaler etc.
- Også meklingen i fase II tilbys i inntil grensen på f.eks. 25 t.

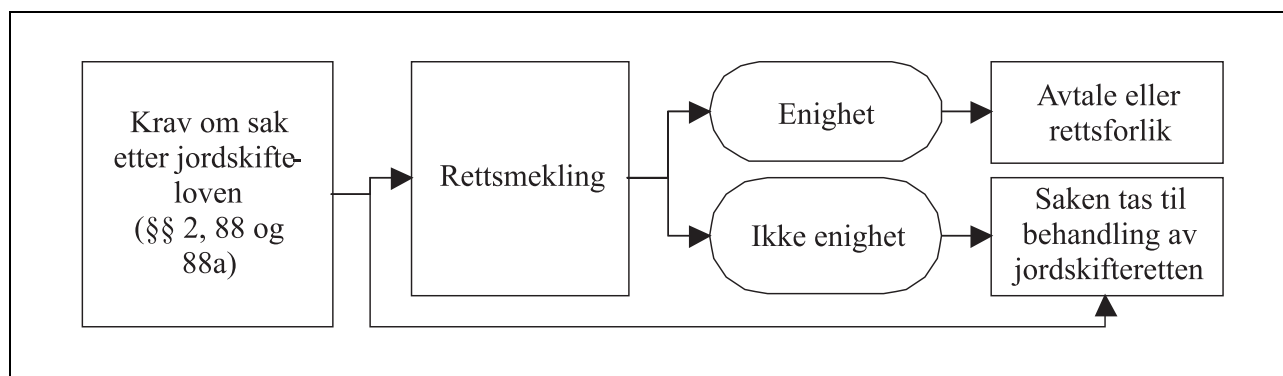
12. Bortsett fra møteplikt, baseres systemet helt på frivillighet.

5.6 Rettsmekling i forkant av jordskiftesak

5.6.1 Innledning

Når spørsmål om klarlegging eller endring av eendomsforhold bringes inn for jordskifteretten, er det ønskelig med en rask, fleksibel og minnelig løsning. Nedenfor beskriver *flertallet* et forslag til rettsmekling i jordskifterettene med utgangspunkt i prøveordningen med rettsmekling i de ordinære domstolene, jf. kap. 4.4.1.

Prøveordningen har vist at rettsmekling innebærer betydelige fordeler (NOU 2001: 32 vedlegg 3). Det er ressursbesparende både når det gjelder tidsbruk og kostnader. Det er mindre belastende for partene, det øker mulighetene for å oppnå forlik, og det gir bedre relasjoner mellom partene. Det siste er viktig i saker om fast eiendom, siden partene også i framtiden normalt vil ha mye med hverandre å gjøre. I de tilfellene det ikke oppnås forlik, bidrar likevel forhandlingene ofte til en klargjøring av saken, og til en forenkling av tvistespørsmålene.



Figur 5.4 Rettsmekling i jordskifteretten.

5.6.2 Forslaget

Twisteløsning ved mekling er i internasjonal framvekst. Det finnes mange modeller, og USA anses som et foregangsland. I Norge har rettsmekling vært en prøveordning siden 1997.

Skal det etableres en generell ordning med mekling i tilknytning til jordskifterettene, er det naturlig å ta utgangspunkt i ordningen med rettsmekling som prøves ut i de ordinære domstolene. En tilsvarende ordning i jordskifterettene vil ikke skille seg mye fra denne. Den største forskjellen blir at rettsmekling i jordskifteretten også vil kunne omfatte rettsendrende saker.

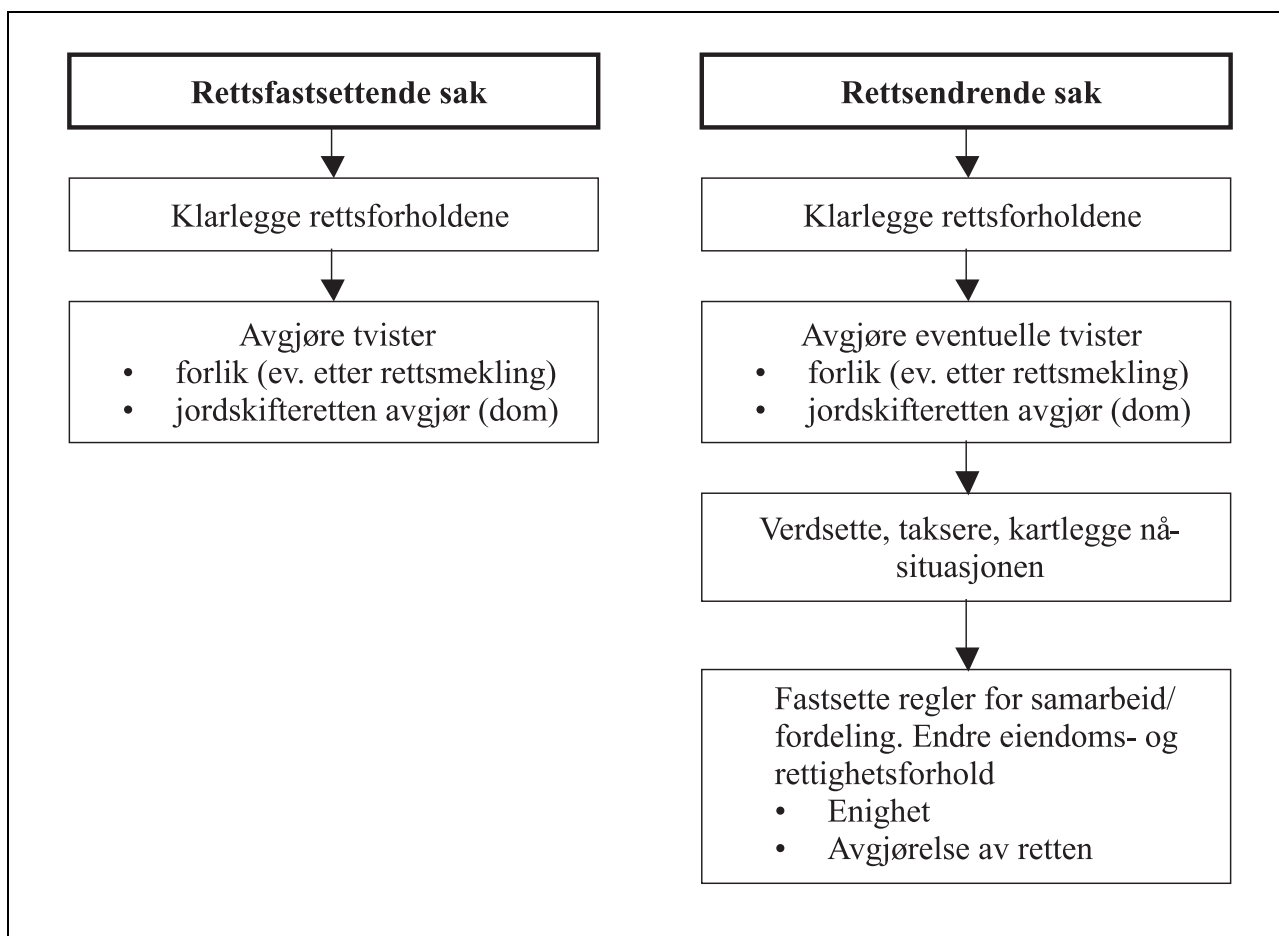
Enkelte saker for jordskifteretten er *rettsfastsettende*, og går ut på å fastsette grenser eller andre rettsforhold. Partene er ofte uenige, og løsning av tvister blir en vesentlig del av saken. Andre saker er *rettsendrende*. Disse går ut på å endre eiendoms- og rettighetsforhold for å få mer tjenlige eiendommer. I mange tilfeller inneholder sakene begge elementene. Saker av rettsendrende karakter begynner ofte med å klarlegge eiendoms- og rettighetsforhold, og å løse eventuelle tvister. Mekling arter

seg ganske forskjellig avhengig av om det er tvister som skal løses eller eiendomsrettslige forhold som skal endres, jf. kap. 4.4.2.

Rettsfastsettende saker. Jordskifteretten kan i en del tilfeller behandle tvister om eiendomsrettslige forhold. Denne tvistebehandlingen foregår stort sett etter de samme reglene som for de ordinære domstolene. Det er derfor lite som skulle tilsi at ikke rettsmekling bør kunne brukes med hell også ved tvistebehandling i jordskifterettene.

Rettsendrende saker. Hensikten i disse sakene er å endre eiendomsrettslige forhold for å komme fram til hensiktsmessige løsninger. I disse sakene, eller i de delene av sakene som dreier seg om å finne løsninger, har jordskifteretten normalt ikke med tvister å gjøre.

Det er et spørsmål hvor egnet rettsmekling er i rettsendrende saker. I disse sakene foretas det ofte registreringer og kartlegging for å danne et grunnlag for å gjøre endringer. Enkelte saker er store, og angår mange parter. Underveis i behandlingen holdes det møter hvor partene forhandler om løsninger med jordskifteretten som mekler. I en del av disse omfattende sakene vil rettsmekling neppe



Figur 5.5 Innholdet i rettsfastsettende og rettsendrende saker.

være et egnet verktøy. I enklere saker vil derimot slik mekling kunne forenkle saksbehandlingen og bidra til hensiktsmessige løsninger.

Når skal det mekles?

I rettsmekling ved de ordinære domstolene er det forberedende dommer som avgjør om det skal kalles inn til rettsmekling. Slik bør det også være for mekling i jordskifterettene. Tvister kan vurderes på omtrent samme måte som i de ordinære domstolene. Når det gjelder saker av rettsendrende karakter, må forberedende jordskiftedommer foreta en konkret vurdering av om rettsmekling kan være hensiktsmessig.

Hvor skal det mekles?

Gruppas mandat tar utgangspunkt i byer og tettsteder, men skal også vurdere andre områder, herunder områder for hyttebygging.

Rettsmekling vil være et hensiktsmessig verktøy også utenfor de områdene som nevnes spesielt i mandatet. Det foreslås derfor at ordningen med rettsmekling gjøres gjeldende for hele jordskiftelovens geografiske virkeområde, likevel slik at en forsøksordning begrenses til bestemte kommuner.

Resultatet

Om meklingen fører fram, vil forliket eller avtalen det er enighet om føres inn i protokollen fra møtet. Rettsvirkningen blir som for en privatrettslig avtale. Partene kan inngå rettsforlik om tvistespørsmål. Dette får i så fall tvangskraft som en rettskraftig dom. Det må eventuelt settes rettsmøte ledet av en jordskiftedommer. Partene kan også bli enige om å voldgi avgjørelser til meklere eller andre²².

Teknisk arbeid

I ordinære saker utfører teknisk personell ved jordskifterettene ofte et betydelig arbeid. Når partene er kalt inn til rettsmekling, bør de få utført det samme tekniske arbeidet som ved en ordinær sak for jordskifteretten. I vanlige jordskiftesaker tinglyses et utdrag av rettsboka som skal inneholde alt som er av varig verdi, jf. jskl. § 24. Om retten settes og det inngås rettsforlik, vil denne bestemmelsen komme til anvendelse. Om meklingen avsluttes med et utenomrettslig forlik, må partene selv tinglyse dette. Det kan vurderes å ta inn en bestem-

melse om at også utenomrettslige forlik inngått under rettsmekling i regi av jordskifteretten skal tinglyses på tilsvarende måte som jordskiftesaker.

Mekleren

I prøveordningen med rettsmekling ved de ordinære domstolene er det i tillegg til de ordinære dommerne, åpnet for at andre med relevant kompetanse kan mekle, enten alene eller sammen med dommeren. I forsøksordningen er det gjort få erfaringer med andre enn dommerne som meklere.

I forsøksordningen med rettsmekling er hovedregelen at meklere må overlate saken til en annen dommer dersom det ikke oppnås forlik. Dersom retten finner det ubetenkelig og partene ikke ønsker at det skal skje et skifte av dommer, kan likevel dommeren fortsette og pådømme saken (jf. forskrift om forsøksordning med rettsmekling 13.12.1996, § 7). I NOU 2001: 32 foreslår tvistemålsutvalget under tvil, at det ikke skal være anledning for meklende dommer å dømme i saken dersom meklingen ikke fører fram.

De fleste jordskiftesakene kreves for enten å klarlegge gjeldende rettsforhold, eller for å finne tjenlige løsninger på forhold som i dag ikke fungerer godt. Når det gjelder de rettsfastsettende sakene, peker Løkenutvalget på at «Krav om grensegang og rettsutgreiing kan framsettes selv om det ikke foreligger en tvist. Begge ordningene åpner for å kunne fastlegge rettstilstanden i bestemte områder mer generelt, ...» (NOU 2002: 9 s 102). Sakenes karakter er oftest en annen enn for saker ved de ordinære domstolene der tvistene er det sentrale. Også i jordskifteretten må hovedregelen være at dersom mekling ikke fører fram, er det en annen jordskiftedommer som overtar behandlingen av saken. Likevel bør det åpnes for at meklere kan fortsette der retten finner det ubetenkelig og partene ikke ber om skifte av dommer.

Meklerens rolle er også omtalt under kapitlet om arealmekling.

Fordeling av kostnader

Etter forskriften om forsøksordning med rettsmekling skal retten fastsette godtgjørelse til rettsmeklere som ikke er dommere ved domstolen. Om ikke retten, rettsmekleren og partene blir enige om annet, fastsettes godtgjørelsen etter satsene for fri sakførsel²³. I § 9 står det at «hver av partene dekker halvparten av eventuelle utgifter til rettsmeklin-

22. Tvistemålsloven kap. 32 har nærmere regler om voldgift.

23. Jf. forskrift 26. oktober 1992 om salær fra det offentlige til advokater m.v.

gen». Vi må kunne forutsette at når det er flere parter, vil det si at kostnadene deles likt. Kommer partene til enighet, kan de avtale annen fordeling. Partene kan også avtale at f.eks. meklere skal fastsette fordelingen ved voldgift. Disse bestemmelsene bør gjelde tilsvarende for rettsmekling ved jordskifterettene. Dersom meklingen ikke fører fram, og saken tas til behandling av jordskifteretten, avgjør retten fordelingen ut fra bestemmelsene i jskl. kap. 8, jf. tvml. kap. 13.

På samme måten som for arealmekling, bør det offentlige dekke kostnadene til eksterne meklere.

For samfunnet er rettsmekling en rask og kostnadseffektiv måte å løse sakene på. Gebyrbelastningen bør derfor være lavere i saker som lar seg løse ved mekling enn i saker med ordinær prosess.

5.6.3 Lovhjemmel for forsøksordning

På samme måten som for arealmekling, foreslås rettsmekling innført som en prøveordning. Hjemmel for forskrifter om forsøksordning foreslås i en ny § 12a.

5.7 Tilrettelegging av eiendomsforhold for gjennomføring av plan

5.7.1 Behov

Etter at detaljplan er vedtatt, vil det kunne være behov for å legge forholdene mellom grunneierne til rette for gjennomføring av planen²⁴. Det kan dreie seg om å:

- legge til rette eiendomsforhold
- fordele kostnader og arealverdier²⁵
- etablere driftsordninger.

For å få hjelp til dette kan partene begjære arealmekling eller kreve jordskiftesak.

Arealmekling kan gi en rask prosess. Tidsfaktoren er viktig, både av hensyn til kostnader som løper, og for at ikke planen skal bli uaktuell i forhold til markedet. Ulempen er at forutsigbarheten er begrenset ved mekling.

5.7.2 Jordskiftesak for gjennomføring av plan

Forutsigbarheten er større ved en jordskiftesak. Den vil kunne gjennomføres selv om enkelte parter skulle endre oppfatning underveis. Dette vil blant annet hindre at enkeltpersoner kan trekke seg og utnytte sin posisjon på bekostning av fellesskapet.

Noen eksempler på tiltak i denne fasen er:

- endring av eiendomsforhold
- merking, måling og kartfesting av grenser
- overdragelse av grunn
- fordele verdier og kostnader
- verdsetting
- selskapsdannelser.

Selv om det kreves jordskifte, vil muligheten for mekling fortsatt være til stede ved at det kalles inn til rettsmekling. Om partene ønsker hurtige avgjørelser uten mulighet til å anvende rettsmidler, kan de avtale at avgjørelsene voldgis.

Bytte av dommer dersom det har vært meklet i saken tidligere?

I forsøksordningen med rettsmekling ved de ordinære domstoler, er hovedregelen at en dommer som mekler bør overlate saken til en annen dommer, dersom meklingen ikke fører fram og saken går til hovedforhandling. *Flertallet* går inn for tilsvarende bestemmelse ved rettsmekling for jordskifterettene.

Et tilsvarende spørsmål reiser seg når det kreves sak for oppfølging av plan (fase II), og det tidligere har vært foretatt arealmekling i saken. Dersom det kalles inn til rettsmekling i en slik sak, er det i utgangspunktet ikke betenkelig at den samme meklere fortsetter. Om saken derimot fremmes som ordinær jordskiftesak, bør hovedregelen være at den settes med ny jordskiftedommer. Det bør likevel åpnes for at samme jordskiftedommer kan fortsette, dersom retten finner det utbetenkelig og partene ikke ønsker en annen dommer. Konstruktivt samarbeid bør videreføres.

5.7.3 Krav til enighet

Ved å stille krav om enighet for å kreve jordskiftesak, øker muligheten for god framdrift. Dette vil øke sannsynligheten for å komme til et omforent resultat, enten gjennom rettsmekling, eller i selve saken. Det vil også redusere sannsynligheten for bruk av rettsmidler som kan forsinke prosessen.

24. I kap. 5.2 er dette kalt fase II.

25. I denne sammenhengen verdiene på grunnen som utløses ved at planen vedtas. «Arealverdier» er ellers brukt i samme betydning som «utbyggingsverdier» i jskl. § 41. Begrepene er nærmere omtalt i kap. 4.2.2.

Om det skal stilles krav til enighet, må det være for å gi en ekstra sikkerhet for partene mot å bli pålagt endret utforming av eiendommene som den aktuelle eier ikke ønsker. I områder hvor det ikke foreligger detaljplan²⁶ vil tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a sammen med bestemmelsen om at grunn som kan få stor verdiøkning ikke bør bytte eier, jf. jskl. § 31, begrense muligheten for endringer av betydning ved jordskifte. Det er først når det foreligger en gyldig plan som viser en annen arealbruk enn den nåværende, at det blir aktuelt med denne typen endringer.

Et krav til enighet kan medføre vanskelige avgrensinger. Det er lett å tenke seg tiltak som er uavhengige av planlagt utbygging, men som ligger i områder som omfattes av gyldig plan, og som er i samsvar med denne. Eksempler kan være etablering av veier, avløsning av rettigheter, eller bruksordning i felles områder. Hvorvidt det ved krav om sak for løsning av slike spørsmål skal kreves enighet eller ikke, må bli en konkret vurdering jordskifteretten foretar i det enkelte tilfelle, i forhold til motivene for å kreve enighet.

Også geografisk må det gjøres avgrensninger. I rurale områder brukes jordskifteloven allerede en del ved utbygging. Bygging av hytter i disse områdene anses i mange tilfeller som lokal næringsutvikling. Om det skal settes krav til enighet om å kreve jordskifte, bør dette begrenses til byer og tettsteder. For å få avgrensningen mer presis, bør dette knyttes opp mot formål i kommuneplanen. I forhold til gjeldende plan- og bygningslov, vil et krav til enighet i områder som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområder²⁷, bortsett fra områder for fritidsbebyggelse, dekke de ønskede områdene. I Planlovutvalgets forslag er arealkategoriene endret. Forslaget til § 9–7 i ny plan- og bygningslov omhandler arealformål i arealdelen. Paragrafens andre ledd nr. 1 og 2 lyder:

- «1. Areal for bebyggelse og anlegg, herunder arealer for sentrumsformål, kjøpesenter, detaljhandel, offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, annen næringsvirksomhet, boligformål, fritidsboligformål, samferdsel, teknisk infrastruktur, forsvaret, anleggsvirksomhet, grav- og urnelunder og grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal.
2. Areal for omforming og fornyelse, herunder med underformål som nevnt i pkt 1.»

Et krav til enighet kan avgrensnes til disse to punktene, bortsett fra areal for fritids- og turistformål, fritidsboliger og råstoffutvinning²⁸.

Et krav til enighet vil sikre de grunneierne som ikke ønsker å legge til rette for planlagt arealbruk, mot å bli trukket inn i en jordskiftesak. På den andre siden kan det være grunneiere eller grupper av grunneiere som er fornøyde med en detaljplan, men som i forhold til de andre har avvikende syn på hvordan deler av gjennomføringen skal løses. Disse vil kunne utsettes for press fra de øvrige grunneierne, men er avskåret fra å få prøvd vurderingene ved jordskifteretten.

I tilfelle der partene samarbeider om tilrettelegging for utbygging, vil de kunne være enige om å kreve jordskiftesak etter at detaljplanen er vedtatt. Parter vil kunne endre mening underveis. Ved et krav til enighet vil enkeltparter kunne stoppe et krav om jordskifte. Dette reduserer forutsigbarheten i plangjennomføringen og vanskeliggjør en utvikling av området. Spørsmålet er om de bør ha denne friheten. Det kan ha store konsekvenser for de øvrige grunneierne. For at utbyggingen ikke skal stoppe opp på et slikt grunnlag, kan det legges inn en mulighet til å binde opp et krav om jordskifte etter § 2 på et tidligere stadium.

Etter en samlet vurdering tilrår *flertallet* at det stilles krav om enighet blant dem saken angår når jordskiftesak kreves for å legge til rette for gjennomføring av plan i byer og tettsteder. Enighet kan også avtales med bindende virkning på et tidligere tidspunkt.

5.7.4 Fordeling av arealverdier (ny § 2 bokstav h)

Av gruppas mandat går det fram at det skal lages forslag til lovregler med sikte på «fordeling av fordeler og ulemper ved tiltaket på de berørte eiendommer». Mulighetene for å kreve fordeling etter dagens bestemmelser og en omtale av *flertallets* forslag er drøftet i kap. 5.8.2. *Flertallet* foreslår at det skal kunne settes som vilkår for utbygging at det foreligger en fordelingsordning. En bestemmelse i jordskifteloven som åpner for å etablere fordelingsordninger i en jordskiftesak, vil kunne bidra til å gjøre bestemmelsen mer anvendelig.

Planlegging innebærer også en indirekte fordeling av verdier. De som får utbyggingsmuligheter på sin eiendom får verdiøkning, mens nærliggende

26. Alternativt eldre regulerings- eller bebyggelsesplan.

27. Jf. pbl. § 20–4 nr. 1.

28. Råstoffutvinning er i dagens plan- og bygningslov egen arealkategori hvor jordskifteloven gjelder og blir en del benyttet. Det er ikke noen grunn i denne sammenheng til å innføre krav om enighet i disse områdene.

eiendommer kanskje blir sittende med ulemper som følge av planen. En annen måte å fordele verdiene på innenfor et avgrenset område, er å vurdere de ulike eiendommenes verdi i relasjon til utbygging før plan, og fordele verdiene etter samme fordelingsnøkkel/forholdstall etter at plan er vedtatt. En slik fordeling vil ofte oppfattes som mer rettferdig.

Under § 2 om hva jordskifte kan gå ut på, foreslår *flertallet* å ta inn en ny bokstav h som åpner for å fordele arealverdier der det er fastsatt i detaljplan eller områdeplan etter ny plan- og bygningslov, eller der partene har avtalt slik fordeling.

Bestemmelsen vil være aktuell ved utbygging av hytteområder, villabebyggelse, men kan også tenkes brukt i byer og omformingsområder.

Et typisk tilfelle knyttet til hyttebygging, er at en detaljplan lages for flere eiendommer, men hyttene plasseres relativt tett ut fra planfaglige og miljømessige hensyn. Med krav om fordelingsordning kan man tenke seg at grunneierne fordeler hyttetomtene seg i mellom i forhold til arealene de bidrar med innenfor planområdet.

I slike saker må eiendommene verdsettes med tanke på utbygging slik potensialet er før planen utarbeides. Det kan være vanskelig å finne nøyaktige verdier for dette, og erfaringene fra Sverige tilsier at dette ikke bør gjøres for komplisert.

Et av de alternative vilkårene for å fremme denne typen sak, er at det er fastsatt i plan etter plan- og bygningsloven at det skal skje en fordeling av arealverdier. Det blir da et spørsmål om man kan risikere at det settes krav om en fordelingsordning i en plan, men at en sak i neste omgang ikke fremmes for jordskifteretten. Det er i første rekke tapsgarantien i jskl. § 3 bokstav a som vil kunne hindre fremme av en jordskiftesak. Når krav om fordeling stilles som vilkår for utbygging, vil det si at grunneierne ikke får bygge uten at det foreligger en fordelingsordning. I utgangspunktet er det da vanskelig å tenke seg at noen skal tape på en sak som fører til at de får mulighet til å bygge på sin eiendom. Det kan likevel tenkes tilfeller der det ikke er mulig å finne noen akseptabel løsning.

5.8 Harmonisering mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven og jordskifteloven

5.8.1 Forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen

I den senere tid har det vært fokusert på forholdet mellom jordskifteretten og forvaltningen. Løkenut-

valget har behandlet dette temaet i kap. 5 i NOU 2002: 9.

Jordskifterettene er pålagt å ha en viss kontakt med kommunene og andre forvaltningsorganer. Bakgrunnen for dette er at det er nødvendig å framskaffe informasjon om hvilke planer og andre forutsetninger som gjelder i områdene sakene ligger. I tillegg må det innhentes tillatelser til ulike tiltak som skifteplanen bygger på. Etter hvert som arealbruken i samfunnet er blitt mer og mer regulert, har behovet for slik kontakt med forvaltningen økt. Et system som i større grad åpner for å gjøre bruk av jordskiftevirkemidlene i tilknytning til en arealbruk som utbygging, vil forsterke dette behovet. Det er viktig at jordskifterettene forholder seg til de samme domstolsprinsipper som tidligere. Jordskifterettene må med andre ord være bevisste på hvordan de skal forholde seg til forvaltningen, dersom bruken av virkemidlene utvides slik *flertallet* foreslår. Løkenutvalgets arbeid gir en del føringer i denne sammenhengen.

I forkant av Løkenutvalgets arbeid, var det flere kritiske røster til jordskifterettens kontakt med forvaltningen. Konklusjonene i Løkenutvalgets arbeid angående dette temaet, er imidlertid at dette er nødvendig²⁹, og at det sentrale ikke er om en slik kontakt finner sted, men i hvilke former dette gjøres. Det som er viktig, er at kontakten skjer under full kontradiksjon, dvs. enten skriftlig eller i rettsmøter. I denne sammenhengen peker utvalget på at gjeldende lovgivning inneholder noen uheldige formuleringer. Det er særlig §§ 20a og 41 utvalget her peker på.

I § 20a heter det at jordskifteretten skal «samrå» seg med offentlige styresmakter, og etter § 41 første ledd kan jordskifterettene «medverke» under privat utarbeidelse av regulerings- og bebyggelsesplaner. Selv om praktiseringen av disse paragrafene formelt sett synes å være i orden, mener utvalget at innholdet bør endres. I NOU 2002: 9 s 81 har utvalget uttalt følgende:

«Utvalget har allerede påpekt at regelverket etter utvalgets mening bør samordnes bedre. Det bør dessuten bygges ut, slik at det kommer klart fram at blant annet det kontradiktoriske prinsipp skal følges. Det er enklere for så vel jordskifterettene som forvaltningen å forholde seg til reglene dersom de prosessuelle prinsippene kommer klarere til uttrykk, samtidig som det er viktig at domstolens uavhengige stilling synliggjøres.»

29. Hovedsakelig for å framskaffe nødvendig informasjon.

Et annet spørsmål er hvilken framgangsmåte som skal velges når det søkes om nødvendige tillatelser i en jordskiftesak. Det har ikke vært uvanlig at retten selv har fremmet slike søknader. Dette mener utvalget er betenkelig. Retten bør så langt som mulig overlate til partene selv å fremme slike søknader. Utvalget peker på at retten uansett bør fremme eventuell søknad på vegne av partene, slik at det er disse som blir stående som parter i forvaltningssaken (NOU 2002: 9 s 80).

Flertallet har vært opptatt av spørsmålet om hvordan jordskifterettene skal forholde seg til forvaltningen ved en utvidet bruk av virkemidlene i jordskifteloven. Generelt sett vil behovet for en kontakt med forvaltningen være større i byer og tettsteder enn i rurale områder. Det vil være behov for å få en oversikt over planer, vedtak, eventuelle restriksjoner o.l. Det vil være viktig at jordskifteretten er sin rolle bevisst, og at informasjonen som utveksles gjøres skriftlig eller i rettsmøter – under full kontradiksjon. Dersom man skal i gang med tiltak som krever tillatelser, må det søkes om dette slik Løkenutvalget har presisert.

I områder der det er behov for samarbeidsordninger for å legge til rette for planlegging og eventuelt utbygging, har gruppa foreslått at det skal være mulig å begjære arealmekling. Full kontradiksjon i jordskifteretten er med å sikre partene fullt innsyn i prosessen og at jordskifteretten er habil og troverdig. Dette hensynet er så viktig at når jordskiftedommere mekler, bør kontakten med forvaltningen foregå skriftlig eller ved at en representant fra det offentlige deltar i forhandlingsmøtene. Dette er et moment som må tas med i vurderingen av hvem som skal mekle i den enkelte sak, jf. kap. 5.5.7.

5.8.2 Noen bestemmelser i ny plan- og bygningslov

I områder der jordskiftevirkemidlene skal anvendes for å skape samarbeidsordninger og legge eiendomsforholdene til rette for utbygging, må det skje en harmonisering mellom enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven og jordskifteloven. Det er to forhold som står sentralt i denne sammenhengen. For det første at det er mulig å gjøre vedtak/gi bestemmelser som er nødvendige for å kunne gjøre bruk av virkemidlene i jordskifteloven, og for det andre at virkemidlene synliggjøres for de som kan ha nytte av dem.

I det følgende vil vi se nærmere på noen av bestemmelsene i Planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov. I tillegg fremmer *flertallet*

forslag om enkelte endringer i bestemmelsene som utvalget foreslår³⁰.

Krav om planlegging for flere eiendommer

Planlovutvalget fremmer forslag om å innføre en hjemmel som gjør det mulig å kunne kreve planlegging for flere eiendommer. Det er åpnet for at et slikt krav både skal kunne settes på kommuneplannivå og i forbindelse med utarbeidelse av områdeplaner.

På kommuneplannivået foreslås ulike «hensynssoner» i § 9–8 tredje ledd:

«Følgende former for soner kan inngå i arealdelen:

1. Sikrings-, støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning m.v., støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v.
2. Sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger.
3. Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsone, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.
4. Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.»

På områdeplannivået er det også mulig å opprette denne typen hensynssoner, jf. forslag til § 11–4.

En hjemmel til å kunne sette et slikt krav, vil gi mulighet for helhetlige løsninger på detaljplannivå. Det vil sikre en bedre overordnet samordning av arealutvikling, infrastruktur m.m. innenfor et større sammenhengende område. I slike områder legges det til rette for sammenheng mellom plan-systemet og virkemidlene i jordskifteloven.

Planlovutvalget har ikke sett det som tilstrekkelig å kun gi kommunene hjemmel til å sette et krav om felles planlegging i kommuneplan og områdeplan. Det kan ofte være vanskelig å ha en god nok oversikt på dette stadiet i planleggingen til å kunne gjøre denne typen vurderinger. Kravet retter seg

30. Årsaken til dette er at planlovutvalget ikke fikk anledning til å vurdere flertallets forslag.

mot private aktører som i stor grad står for planleggings- og gjennomføringsprosesser på detaljnivå. Store deler av utbyggingen i kommunene styres av private aktører som tar initiativ til en utvikling av områder.

Planlovutvalget foreslår at kommunen skal kunne sette som vilkår for planbehandlingen at en utarbeidet detaljplan utvides til å omfatte et større areal når dette er nødvendig for en hensiktsmessig planløsning, jf. § 12–1 fjerde ledd:

«Når det er nødvendig for en god og helhetlig planløsning, kan kommunen sette som vilkår for planbehandling at planen utvides til å omfatte et større areal.»

Innføringen av en hjemmel til å kunne stille krav til størrelsen på et planområde ble også vurdert i Virkemiddelprosjektet, jf. sluttrapporten side 79:

«Begrunnelsen for et slikt forslag er at man ønsker å unngå «bit for bit» reguleringer der det er åpenbart at planområdet bør sees i sammenheng med tiliggende arealer og/eller infrastruktur. Spesielt i fortettingsprosjekter vil gjennomføring av et slikt forslag kunne medføre at det blir lettere å synliggjøre og samordne behovet for ny infrastruktur, fokus på tilstrekkelige friområder, kostnads- og inntektsfordeling med mer.»

Deltakerne i prosjektet var likevel noe skeptiske til å innføre en slik hjemmel for kommunene, da det ble påpekt at krav av denne typen fort kan få karakter av et byggeforbud, dersom det ikke i tillegg blir etablert ordninger som kan hjelpe grunneierne med et samarbeid. Ved å etablere en kopling til bruk av jordskifte, mente deltakerne dette kunne ses i et annet lys, jf. Miljøverndepartementet mfl. 2001 s 80.

Grappa er lagt på vei enige med Virkemiddelprosjektet og foreslår arealmekling som en ny type sak for jordskifteretten, jf. kap. 5.5. Grappa vil i den forbindelse presisere hvor viktig det er at kommunen ikke gir unntak fra dette plankravet, i form av fradelingstillatelser o.l., som vil skape vansker for samarbeidsløsninger mellom aktørene i området.

I tillegg til arealmekling mener grappa det bør vurderes å knytte økonomiske støtteordninger, f.eks. gjennom Husbanken, opp mot områder der kommunen krever felles planlegging for flere eendommer. Det er i samfunnets interesse at man får helhetlige løsninger, og dessuten vil dette kunne være et viktig incitament for samarbeid.

«Oppstartsmøte»

I § 30 første ledd i gjeldende plan- og bygningslov heter det at private som ønsker å utarbeide reguleringsplan, *bør* før planlegging settes i gang, forelegge reguleringsspørsmålet for det faste utvalget for plansaker. Planlovutvalget har sett nærmere på bestemmelsen og fremmer forslag om at det nå *skal* tas slik kontakt med planmyndigheten og andre berørte myndigheter når arbeidet med en detaljplan begynner.

Under et slikt møte kan myndighetene formidle rammer og premisser for planarbeidet. *Flertallet* foreslår at det her spesielt nevnes at planområdets avgrensning bør vurderes. Bakgrunnen for dette er at dersom myndighetene mener planområdet bør omfatte et større areal enn det forslagsstiller ser for seg, bør vedkommende underrettes om dette på et så tidlig stadium som mulig. Dette vil øke forutsigbarheten i planprosessen. *Flertallet* mener man da i større grad vil unngå at kommunen må gjøre bruk av § 12–1 fjerde ledd.

Ellers foreslår *flertallet* at myndighetene i et slikt møte også skal underrette om mulighetene for å gjøre bruk av arealmekling samt andre virkemidler i jordskifteloven. Jordskifteloven med de endringer som grappa foreslår, vil inneholde interessante virkemidler knyttet til utarbeiding av private detaljplaner. Det er viktig at aktørene i et utbyggingsområde gjøres oppmerksom på hvilke muligheter som ligger i dette systemet så tidlig som mulig i en planprosess.

Ny § 12–4 andre ledd vil da lyde:

«Når arbeidet med detaljplan begynner, skal forslagsstiller, når denne er en annen enn planmyndigheten selv, legge planspørsmålet fram for planmyndigheten og andre berørte myndigheter i møte. Myndighetene kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, *herunder vurdere planområdets avgrensning*, og kan bistå i planarbeidet. *Myndighetene skal underrette om mulighetene for arealmekling og andre virkemidler i jordskifteloven.*»

Krav om fordelingsordning

Flertallet mener det er viktig at kommunen kan gi bestemmelser til en områdeplan eller detaljplan om fordeling av verdier og kostnader innenfor planområdet, og gjør forslag om et nytt nr. 13 i § 11–5:

«*Krav om fordeling av arealverdier og kostnader med ulike felles tiltak innenfor planområdet.*»

Bakgrunnen for at *flertallet* mener det er behov for en slik bestemmelse må i første rekke ses i sammenheng med at Planlovutvalget foreslår at kommunen skal kunne stille krav om felles planlegging for flere eiendommer. Ved slik planlegging vil det ofte være behov for at arealverdier og kostnader med felles tiltak fordeles mellom de involverte parter. *Flertallet* mener det vil være uheldig dersom kommunen vedtar planer over flere eiendommer uten å kunne gi bestemmelser om at det må gjøres en slik fordeling ved gjennomføring av planen.

Det vil ikke alltid være nødvendig å gi denne typen bestemmelser selv om en plan omfatter mer enn én eiendom. Det avgjørende, når det gjelder en fordeling av arealverdier, er om det synes rimelig at det gjøres en annen fordeling enn det som følger planen. Et eksempel kan være der utbyggingsområdet samles på én eiendom, mens de andre grunneierne får lagt ut sine arealer til friluftsområder. Et annet eksempel er der en plan utformes slik at noen må ta en vesenlig større andel av veier, grøntområder, lekeplasser o.l. på sine eiendommer, framfor de andre i området.

Som nevnt i kap. 4.3.2, inneholdt strandplanloven av 10. des. 1971 nr. 103 bestemmelser om fordeling av verdier. Det ble antatt at gjennomføringen av en plan etter denne loven ville bli vanskelig, hvis den ikke også omfattet løsning av de økonomiske spørsmål som en gjennomføring reiser. Loven stilte derfor krav til at en bindende fordelingsordning mellom grunneierne skulle følge med en strand-/fjellplan. Det ble sett på som naturlig og rimelig at utbyggingsverdiene i et felles planleggingsområde ble fordelt etter den verdi hver enkelt eiendom har i forhold til verdien av hele planområdet.

På denne tiden gjaldt bygningsloven av 1965. På 1970-tallet begynte man å arbeide med en ny lov. I NOU 1977: 1 ble det foreslått å oppheve hele strandplanloven, herunder også kravet til en bindende fordelingsordning. Ser vi derimot nærmere på Ot.prp. nr. 22 (1980–81) «Lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven)» som ble skrevet i etterkant, har man valgt å beholde denne ordningen. Miljøverndepartementet skriver følgende om dette på side 83:

«Departementet er derimot ikke enig med utredningen i at man uten videre bør oppheve fordelingsordningen for utbyggingsrettigheter. Hittil har det ikke vært aktuelt å gi pålegg om en fordeling gjennom fordelingsnemnda. Men praksis har enkelte steder vist at man ved å henvise til lovens system kan få i stand frivillige ordninger. Et slikt system må også ha noe tid til å innarbeides og festne seg. Der er derfor åpnet

adgang til å forutsette en frivillig fordeling i forbindelse med regulering av hytteområder, se nærmere § 35 nr. 14 [skal være 13] og merkningene til denne bestemmelsen.»

Som vi her ser var departementet av den oppfatning at ordningen burde være frivillig, og § 35 nr. 13 fikk av den grunn følgende ordlyd:

«Ved reguleringsplan gis i nødvendig utstrekning bestemmelse om at det treffes avtale om fordeling av hytteutbyggingsrettigheter i områder for fritidsbebyggelse og om parkering, vann, kloakk og renovasjon, om båthavn, brygge og båthus og båttopplag i disse områdene og ved annen utbygging hvor det måtte være behov for det,»

I etterkant av at denne loven ble vedtatt fikk vi regjeringsskifte, noe som resulterte i at loven aldri trådte i kraft. Nye utredninger ble gjennomført, og i 1983 forelå NOU 1983: 15. Denne dannet grunnlaget for Ot.prp. nr. 56 (1984–85) som resulterte i plan- og bygningsloven av 1985.

Strandplanloven ble i sin helhet opphevet med plan- og bygningsloven. Visse elementer i loven ble videreført, men ordningen med fordeling av utbyggingsverdier og fellesutgifter er ikke lenger direkte angitt i noen av bestemmelsene. Bakgrunnen for dette var at man så det lite hensiktsmessig med en så omfattende oppregning av reguleringsbestemmelser som det man hadde i planleggingsloven. Man ville heller utforme en rammebestemmelse. Det var imidlertid ikke meningen å innskrenke adgangen til å gi reguleringsbestemmelser så lenge disse er utformet for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det er i denne forbindelse spesielt angitt at § 35 nr. 13 i planleggingsloven skal være dekket opp av den nye bestemmelsen (jf. NOU 1983: 15 s 64).

Vi ser av innholdet i forarbeidene til plan- og bygningsloven at man ikke har hatt til hensikt å fjerne muligheten om avtale om en fordelingsordning. På bakgrunn av dette skal det etter gjeldende plan- og bygningslov være mulig for planmyndighetene å fastsette som et vilkår i reguleringsbestemmelsene at de ulike grunneiere innenfor et utbyggingsområde for hytter, må komme til enighet om en slik ordning. Grunneierne må imidlertid selv bli enige om fordelingen, og det finnes ikke muligheter for tvungen gjennomføring, slik man hadde i strandplanloven. Skulle det ikke være mulig for grunneierne å komme til enighet, må planmyndighetene vurdere om det likevel er grunnlag for at planen kan gjennomføres.

Vi ser av dette at plan- og bygningsloven allerede inneholder bestemmelser som gjør det mulig

for kommunen å sette som vilkår at utbyggingsverdier skal fordeles. Bestemmelsen synes imidlertid å være begrenset til å gjelde i tilknytning til hyttebygging når det gjelder fordeling av utbyggingsrettigheter. Prinsippet om å stille krav om en fordelingsordning ligger med andre ord alt inne i loven. Det som er nytt i bestemmelsen som *flertallet* fremmer forslag om, er at ordningen nå skal gjelde for utbygginger generelt.

Et annet vesentlig moment i forhold til en bruk av denne typen bestemmelser, er at gjeldende lov ikke direkte angir den mulighet kommunen har for å gi slike bestemmelser. Muligheten er med andre ord mer eller mindre «bortgjemt» i loven. Trolig er det dette, samt det at ordningen bygger på at grunneierne selv må komme til en enighet uten at det er etablert et apparat som eventuelt kan hjelpe dem med dette, som har gjort at det ikke har festet seg noen praksis for denne typen avtaler.³¹ Slik *flertallet* ser det, er dette ikke uvesentlig i forhold til en praktisk bruk av denne typen regler. Sett fra kommunens side vil det pga. den usikkerhet det er om en slik ordning kommer i stand, kunne være vanskelig å sette denne typen krav i forbindelse med vedtak av en detaljplan.

På bakgrunn av dette, mener *flertallet* det er viktig at jordskiftesystemet stilles til disposisjon for grunneierne ved krav om en fordeling, slik at disse kan få hjelp til å komme fram til en ordning, dersom dette er nødvendig. Når det gjelder bygging av hytter, gjennomføres det allerede fordelingsordninger etter gjeldende jordskiftelov. Dette gjøres bare i enkelte tilfeller, og årsaken kan være at det i gjeldende regelverk ikke finnes en harmonisering mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven og jordskifteloven. Det vises til en beskrivelse av to gjennomførte saker i kap. 4.2.5.

I strandplanloven ble det stilt krav til at det sammen med en strand- eller fjellplan skulle følge en bindende ordning mellom grunneierne om fordeling av utbyggingsrettigheter og fellesutgifter. Når det gjelder bestemmelsen *flertallet* har fremmet forslag om, vil denne ikke stille som krav at en slik ordning skal foreligge før planen vedtas. Det er heller lagt opp til at kommunene skal kunne sette dette som et vilkår for en utbygging av området på lik linje med de andre bestemmelsene i forslaget til § 11–5 i ny plan- og bygningslov.

31. Strandplanloven inneholdt regler som gjorde det mulig å opprette en fordelingsnemnd når det var behov for dette, jf. § 11.

Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler inngås mellom kommuner og private. Planlovutvalget foreslår regler om utbyggingsavtaler som omfatter avtale om finansiering av nødvendig infrastruktur for gjennomføring av utbyggingstiltak. I forbindelse med bruk av jordskiftevirkemidler i byer og tettsteder kan det være aktuelt at disse kostnadene skal fordeles mellom flere private parter. Jordskifteretten vil kunne ordne med en slik fordeling i en jordskiftesak.

I forhold til en bruk av virkemidlene i jordskifteloven og utbyggingsavtaler, er det viktig at man har klart for seg at:

- En utbyggingsavtale regulerer forholdet mellom private parter og det offentlige.
- Jordskiftevirkemidlene regulerer forholdet mellom de private parter.

5.9 Jordskiftelovens geografiske virkeområde

5.9.1 Gjeldende avgrensning

Det er § 3 bokstav b som regulerer jordskiftelovens geografiske virkeområde. I henhold til denne bestemmelsen vil ikke jordskifte kunne fremmes for eiendommer som ligger i tettbygde strøk, før kommunen har fått anledning til å uttale seg. Begrepet tettbygde strøk er imidlertid ikke helt presist, og i tvilstilfeller er det fylkesmannen som avgjør dette. Bestemmelsen ble innført i 1979, jf. Ot.prp. nr. 56 (1978–79) s 76.

Forståelsen av § 3 bokstav b har vært oppe til behandling i Høyesteretts kjæremålsutvalg i den såkalte «Skrautvål-saken», jf. Rt. 2000 s 1119. Kjæremålsutvalg uttalte følgende:

«Det framgår av jordskifteloven § 3 bokstav b at det ikke kan fremmes jordskiftesak for eiendommer som ligger i tettbygd strøk, før kommunen har fått adgang til å uttale seg. Men bortsett fra denne begrensningen gjelder jordskifteloven for alle slags eiendommer uten hensyn til beliggenhet, se NOU 1976: 50. Revisjon av jordskifteloven side 55, jf. Ot.prp.nr. 56 (1978–1979), side 46. Dette gjelder også bestemmelsen i § 2 første ledd bokstav d [skal være b] om at jordskifte kan gjennomføres ved at eiendommer blir utformet på nytt ved ombytting av grunn, se Ot.prp.nr. 57 (1997–1998), side 118. Etter dette må det legges til grunn at bestemmelsen i § 2 første ledd bokstav b ikke er begrenset til å gjelde landbrukseiendommer.»

Kjæremålsutvalget mener jordskifteloven gjelder alle typer eiendommer uavhengig av beliggenhet. Det bør nevnes at dette er en annen forståelse enn det Austenå og Øvstedal (2000) har gitt uttrykk for. Kommentartutgaven er rett nok skrevet før kjennelsen ble avsagt, men Austenå har også i ettertid stått for et annet syn enn kjæremålsutvalget, jf. Kart og Plan nr. 4/2000 s 252–257.

Austenå og Øvstedal mener det geografiske virkeområde generelt må avgrenses slik vi bl.a. finner det direkte angitt for saker etter § 2 bokstav e «sams tiltak». Paragrafen har en henvisning til § 34 a, der avgrensingen etter hovedreglen er gjort til område som er lagt ut etter § 20–4 nr. 2, 3 og 5 i plan- og bygningsloven eller som er regulert til slik bruk eller vern eller i uregulert område.

5.9.2 Lovendringen i 1998

Det geografiske virkeområdet til gjeldende jordskiftelov er altså omdiskutert. En arbeidsgruppe som ble nedsatt av Landbruksdepartementet i 1993, foreslo å gjøre jordskifteloven til en generell eiendomslov for hele landet (Landbruksdepartementet 1995). I høringsuttalelsene til rapporten kom Justisdepartementet med noen prinsipielle merknader. Dette gjaldt spørsmålet om arbeidsfordelingen mellom de ordinære domstolene og en særdomstol, og forholdet mellom en særdomstol og forvaltningen. Justisdepartementet uttalte, jf. Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 20:

«En vurdering av om jordskifteverket bør tilføres nye oppgaver, tilsier en sammenligning mellom jordskifteverket og andre instanser – herunder domstolene – som i dag har oppgavene, eller som kunne tenkes å få dem i stedet for jordskifteverket. Rapporten synes mangelfull i dette perspektivet, særlig når det gjelder forholdet til domstolene. En bred utredning av jordskifteverkets framtid bør også drøfte om jordskifteretten bør opprettholdes som dømmende organ og redegjøre for det alternativ å fordele jordskifteverkets oppgaver på de alminnelige domstoler og ulike forvaltningsorganer.»

Når det gjelder den første merknaden fra departementet, vises det til kap. 5.3, der gruppa har konkludert med å tilrå at man bygger videre på den kompetansen man finner i jordskifterettene. I tillegg vises det til NOU 2002: 9 s 98, der et samlet utvalg mener det ikke er mulig å inkorporere jordskifteoppgavene i de alminnelige domstolers virksomhet på grunn av de særlige krav til fagkompetanse som kreves.

I forhold til den andre merknaden fra departementet, legger *flertallet* til grunn innholdet i NOU 2002: 9. Hovedkonklusjonen i dette arbeidet er at et samlet utvalg mener det ikke er i strid med uavhengighetsprinsippet eller andre sentrale domstolsprinsipper å videreføre jordskifteretten i sin nåværende form.³² Videre mener utvalgets flertall det ikke er forenlig med konstitusjonelle prinsipper å legge jordskifteoppgavene til et forvaltningsorgan som er direkte underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet utøvende myndighet.

Når det gjelder Landbruksdepartementets vurderinger og begrunnelse for ikke å ta opp forslaget om å gjøre jordskifteloven til en generell eiendomslov for hele landet, er denne relativt kort, og det er ikke gjort en vurdering av hvilke muligheter og konsekvenser et slikt forslag ville kunne ha. Departementet har kun vist til hvilke områder jordskifterettene tradisjonelt arbeider i, og konkludert med at det er i disse områdene spisskompetansen mht. verdsetting knytter seg, jf. Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 37. Det er med andre ord ikke foretatt en vurdering av hvilke muligheter en utvidet bruk av jordskiftevirkemidlene vil kunne gi, sammen med kompetanseheving av personellet ved jordskifterettene.

5.9.3 Endring og presisering av lovens virkeområde

§ 1

Flertallet foreslår en utvidet bruk av virkemidlene i jordskifteloven. Det er i denne sammenhengen viktig at jordskiftelovens geografiske virkeområde klargjøres.

Flertallet foreslår et nytt tredje ledd i § 1 som generelt skal regulere lovens virkeområde. Det vises til at både plan- og bygningsloven, delingsloven og flere andre lover har lignende bestemmelser.

§ 3 bokstav b

Da § 3 bokstav b ble innført i 1979, skulle den ut fra rådende forhold være mer funksjonell enn tidligere bestemmelser. Bakgrunnen for at regelen ble innført, var at arrondering av eiendommene i disse områdene er knyttet så sterkt sammen med regulering og utbygging, at man fant det nødvendig å

32. Utvalget er likevel delt i spørsmålet om valg av organisasjonsmodell. Et flertall på ti anbefaler en videreføring av gjeldende organisasjonsmodell, mens et mindretall på ett medlem anbefaler et frittstående forvaltningsorgan.

sikre at jordskifteretten tar kontakt med kommunen på et tidlig stadium av saken.

Bestemmelsen i § 3 bokstav b volder i utgangspunktet ikke problemer for en bruk av jordskifte i urbane områder. Det er imidlertid et spørsmål om behovet for en slik regel. I § 20a er det en generell «samrådingsregel» som skal sikre at jordskifteretten tar kontakt med offentlige myndigheter, når det er behov for dette i forhold til ulike skifteplanløsninger. Et annet moment er at arealbruken i dag også vil kunne være sterkt regulert utenfor «tettbygde strøk». Det er derfor lite hensiktsmessig å ha en regel som kun gjelder innenfor disse områdene.

Et argument for å ikke gjøre noe med innholdet i § 3 bokstav b nå er at bestemmelsen ikke fører til nevneverdige problemer i praksis. *Flertallet* mener likevel det vil være hensiktsmessig å endre regelen på sikt, da den ikke synes hensiktsmessig i sin nåværende form.

§ 3 bokstav b sikrer likevel ett hensyn som vi ikke finner igjen i § 20a, nemlig at jordskifteretten skal ta kontakt med kommunen på et tidlig stadium i saken. *Flertallet* mener prinsippet er viktig og bør videreføres i en mer generell regel.

Flertallet mener på bakgrunn av dette at bestemmelsene i §§ 3 bokstav b og 20a bør samordnes. I denne sammenhengen bør det også ses nærmere på hvilke merknader Løkenutvalget hadde til utformingen av § 20a, jf. NOU 2002: 9 kap. 7.6.2. Flertallet mener en slik lovendring bør gjøres ved en samlet lovrevisjon.

§ 6

Paragrafen inneholder bestemmelser om de såkalte utbyggings- og vernejordskiftene. Med lovendringen i 1998 ble jordskifterettens skjønnskompetanse utvidet, og § 6 ble i denne forbindelse endret. Bl.a. er regelen i femte ledd som regulerer lovens geografiske virkeområde for denne typen saker, ny. I begrunnelsen for at virkeområdet etter hovedregelen ble avgrenset til LNF-områder i kommuneplanen heter det (Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 37):

«Framlegget er ei vesentleg avgrensing i høve til framlegget i oppgaverapporten, som gjekk ut på at jordskifteretten skulle ha kompetanse i heile landet. Etter departementet si meining er det først og fremst LNF-områda jordskifteretten har røynsle frå gjennom samferselsjordskifte, det er slike område spisskompetansen i verdsetting knyter seg til, og det er i slike område tilhøva i dag ligg best til rette for arealbyte, tilleggsjord og store skiftegevinstar.»

Når *flertallet* legger til rette for bruk av jordskifte i urbane områder, er det et spørsmål om ikke jordskifteretten også bør få hjemmel til å gjennomføre saker etter § 6 innenfor byggeområder i kommuneplanen. En innvending er at dette vil føre til ytterligere overlappende myndighet mellom jordskifteretten og de ordinære domstoler, når det gjelder kompetanse til å holde skjønn. Løkenutvalget stiller spørsmålet om en slik overlapping er uheldig og mener at temaet er noe som må utredes særskilt av et eget lovutvalg, jf. NOU 2002: 9 s 105.

Grappa har vurdert hvorvidt det vil være mulig at de ordinære domstoler holder skjønnen ved de kombinerte sakene i byer og tettsteder. Ut fra hensynet til prosessøkonomi og tidsaspektet, mener grappa dette ikke er en tilfresstillende løsning. Grappa synes heller ikke behovet for verne- og utbyggingsjordskifter i urbane områder er utredet godt nok, og er derfor noe usikker på hvor egnet virkemidlet er mht. å løse aktuelle problemer.

På bakgrunn av dette har grappa kommet til at det ikke bør gjøres endringer i virkeområdet for saker etter § 6, før spørsmålet om overlappende myndighet er utredet nærmere.

§ 34a

§ 34a regulerer jordskifterettens muligheter til å «skipe sams tiltak». Paragrafen kom inn med jordloven av 12. mai 1995 nr. 23. Bakgrunnen for dette var at jskl. § 2 bokstav e tidligere hadde en henvisning til kap. X i jordloven (sams tiltak i jordbruk og skogbruk). Disse bestemmelsene ble imidlertid tatt ut da den nye jordloven ble vedtatt i 1995. Man så det som unødvendig å ha denne typen regler i loven, da undersøkelser viste at jordskiftelovens bestemmelser i de langt viktigste tilfellene dekket spesialreglene i jordloven. Dessuten var det en oppfatning at framgangsmåten ved jordskifte var enklere enn etter jordloven, noe som førte til at det f.eks. i 1992 ble behandlet 193 saker om sams tiltak ved jordskifterettene, mens landbruksmyndighetene ikke hadde behandlet slike saker etter jordloven på flere år. Forskjellen lå blant annet i rettskraftsvirkningene (Ot.prp. nr. 72 (1993–94) s 64).

Som en følge av dette ble jordskifteloven tilført § 34a, som den gang inneholdt en avgrensing til «eigedom som er eller kan nyttast til jord- og skogbruk». I forbindelse med endringen av jordskifteloven i 1998, ble det satt søkelys på lovens geografiske virkeområde, og man kom til at dette ikke lenger var noen fullgod avgrensing, da begrepene landbruksnæring, landbrukseiendom og jord- og skogbruk skapte tokningsproblemer. Etter en nærmere vurdering valgte Landbruksdepartementet

en avgrensning til «utnytting og bruk av eigedomar i område som er lagt ut etter § 20–4 nr. 2, 3 og 5 i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 eller som er regulert til slik bruk eller vern eller i uregulerte område.» (Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s. 108–109).

Arbeidene som i de senere årene er gjort i forhold til en utvidet bruk av jordskifte, har vist at det er behov for dette virkemidlet i forbindelse med bruken av arealer i tettbygde strøk. Særlig aktuelt er tiltak som veier og annen infrastruktur. *Flertallet* ønsker likevel ikke at det skal være mulig å organisere grunneierne slik at tiltak som kan innebære stor risiko, jf. jskl. § 34b, vil kunne gjennomføres i byer og tettsteder, uten at grunneierne er enige om dette, jf. kap. 5.4.4. På bakgrunn av dette foreslår *flertallet* at avgrensingen i § 34a, tas bort, og at det tas inn en likelydende avgrensning i § 34b fjerde ledd.

§ 35

Denne paragrafen gir en oppregning av enkelte former for bruksordning. Som det går fram av paragrafens ordlyd, er oppregningen ikke uttømmende når det gjelder de tiltak som kan ordnes. Paragrafen har ikke noen generell avgrensning mht. geografisk virkeområde, men bokstav h inneholder den samme avgrensingen som vi finner i § 34a. Dette gjelder i forbindelse med fastsetting av «reglar for sams bruk av sand- og grustak, vassrettar, og sams bruk i samband med rekreasjons- og turistformål».

De tiltak som jordskifteretten kan fastsette regler for i § 35 bokstav h, vil i de aller fleste tilfeller ligge i de områdene som denne bestemmelsen i dag er begrenset til. *Flertallet* er likevel kommet til at når det nå gjøres forslag om at jordskifteloven skal kunne anvendes mer generelt, er det uheldig at denne bestemmelsen inneholder en slik avgrensning.

Et annet moment er at innholdet i § 35 bokstav h kan tolkes som den generelle geografiske avgrensingen for alle typer bruksordninger. Bakgrunnen for dette er at de andre tiltakene som er nevnt i § 35, er av en karakter som gjør at de bare vil kunne gjennomføres i de områder som bokstav h er avgrenset til. Ser vi på kommentarutgaven til loven (Austenå og Øvstedal 2000 s 34–36) finner vi at de har tolket virkeområdet for bruksordninger ut fra avgrensingen i bokstav h.

Flertallet foreslår å benytte jordskifteloven i byer og tettsteder og foreslår på bakgrunn av dette at avgrensingen i § 35 bokstav h tas bort.

Flertallet mener det også er behov for å synliggjøre en anvendelse av bruksordninger der det er behov for regler angående drift og vedlikehold av

veier, parkeringsområde, lekeplasser, grøntområde o.l. På bakgrunn av dette foreslår flertallet en ny bokstav j.

5.9.4 Anvendeligheten av de enkelte virkemidlene

Nedenfor vurderes de enkelte virkemidlene i jskl. § 2 i forhold til

- hvor aktuelle de er for bruk i byer og tettsteder og i forbindelse med utbygging, og
- i hvilken grad tilsvarende oppgaver i dag utføres av andre.

§ 2 bokstav a

Etter § 2 bokstav a kan jordskifte gå ut på å «løyse opp sameigetilstanden når grunn eller rettar ligg i sameige mellom bruk.»

Sakstypen gjelder der eiendommer eller rettigheter ligger i sameie *mellom bruk*, og er lite aktuell i byer og tettsteder, men kan være praktisk ved hytteutbygging. Det er ikke uvanlig at hei- og fjellstrekninger i utmark ligger i fellesskap mellom flere eiendommer.

Det er ikke andre som foretar oppløsning av sameie mellom bruk. Men grunneierne kan naturligvis inngå avtaler om dette, søke om fradeling og rekvirere delingsforretning hos den kommunale oppmålingsmyndigheten.

Etter saml. § 14 kan bruksdeling av sameiegjenstander avgjøres ved skjønn. Bestemmelsen er ikke gjort gjeldende for grunn og rettigheter som ligger i sameie mellom bruk, jf. § 14 tredje ledd.

§ 2 bokstav b

Denne sakstypen går ut på å «forme ut eigedomar på nytt ved ombyting av grunn og rettar.»

I områder der det ikke er et ønske om ytterligere utbygging eller endret arealbruk, vil denne sakstypen være aktuell i tilfeller hvor mindre bytte av grunn er hensiktsmessig for å oppnå en bedre bruk av eiendommene. I utbyggingsområder vil det være aktuelt å benytte dette virkemidlet for å utforme eiendommer slik at de kan utnyttes i samsvar med gjeldende plan. Det kan da legges til rette for videre utvikling av de enkelte eiendommene, eller den enkelte eiendom kan få en utforming som passer i forhold til f.eks. tomteinndelingen i en detaljplan.

Sakstypen vil særlig være egnet ved feltutbygging av hytter og boliger. Den kan også brukes i tettere strøk, men det forutsetter at det er rom for

å foreta endringer som gir hensiktsmessige løsninger.

Det er ikke andre som foretar ombytting av grunn på tilsvarende måte. I en jordskiftesak beholder eiendommene tilsvarende innbyrdes verdiforhold. Det er med andre ord kun utformingen av eiendommene som endres. Følgelig er det ikke nødvendig med delingstillatelse. Ved bytter utenom jordskiftesak, må partene bli enige, søke fradeling, kreve delingsforretning, skjøte over teigene, og så få disse sammenføyd. Oppgaven blir langt mer oppdelt.

§ 2 bokstav c

Bokstav c gjelder bruksordning og består av nr 1–4:

1. gi reglar om bruken i område der det er sambruk mellom eigedomar.
2. gi reglar om bruken i område der det ikkje er sambruk mellom eigedomar, når jordskifteretten finn at det ligg føre særlege grunnar.
3. gi reglar om bruken i område der det går føre seg reindrift etter lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift § 2. Retten kan ikkje regulere tilhøva mellom dei som utøver slik reindrift.
4. gi reglar om bruken i personleg sameige i skogeigedom og i fjellstrøk som for storparten ligg over barskoggrensa når det ligg føre særlege grunnar.

Det er særlig nr. 1 og 2 som er aktuelle i byer og tettsteder. Nr. 1 gjelder områder hvor det er en rettslig begrunnet sambruk mellom eiendommer. Et eksempel er vei som er felles for flere eiendommer. Nr. 2 gjelder områder der det ikke er et rettslig grunnet sambruk, men hvor det er vanskelig å få brukt eiendommene uten at det samarbeides med naboeiendommene.

Bruksordning er aktuelt både i områder der det er vansker knyttet til eksisterende bruk av eiendommer, og i områder der det er et ønske om en utvikling i form av utbygging.

Det har i mange år vært vanlig å legge ut fellesareal i reguleringsplanene. Mest vanlig er felles trafikkareal (veier og parkeringsplasser) og felles friområder, herunder lekeplasser. I en del tilfeller medfører vedlikeholdet av disse arealene problemer.

I Virkemiddelprosjektet var Huken i Skien et eksempel på at bruksordning kan være et tjenlig virkemiddel også i bebygde byområder. Et gårdsrom bestod av flere enkelteieendommer som var vanskelige å utnytte hver for seg. I sluttrapporten står det at «Forholdene på Huken illustrerer et

stort behov for et organ som kan hjelpe grunneiere med å få til en bedre arealutnyttelse i slike områder» (Miljøverndepartementet mfl. 2000, s 56).

I forbindelse med utbygging, vil framtidig fordeling av bruk og vedlikehold av felles arealer kunne ordnes. Det legges vanligvis opp til at ordningene kan endres ved flertallsvedtak.

Partene kan lage egne ordninger som de eventuelt søker hjelp til å utarbeide. Det er det ikke andre som tilbyr tjenester som tilsvarer bruksordning for jordskifteretten.

§ 2 bokstav d

Sakstypen kan gå ut på å «avløse bruksrettar som er nemnde i § 36». Rettighetene i § 36 er de som kan være grunnlag for selvstendig sak. I tillegg kan andre bruksrettigheter avløses dersom de er til hinder for en tjenlig løsning, jf. § 39. Av rettighetene som nevnes i § 36 er det helst avløsning av rett til vei som kan være praktisk i urbane strøk. I forbindelse med hyttebygging kan det også være aktuelt å avløse andre rettigheter, for eksempel rett til beite og til skog.

Rettigheter kan også avløses etter servl. § 7. Vederlaget skal da fastsettes ved skjønn etter lovens § 19. I lensmannsdistrikt holdes skjønn som lensmannsskjønn. Hvis rekvirenten krever skjønn for jordskifteretten, kan jordskifteretten holde dette, forutsatt at området er lagt ut som «landbruks- natur- og friluftsområder i medhald av pbl. § 20 – 4 nr. 2 eller er regulert til slik bruk eller vern og i uregulert område», jf. servl. § 19.

§ 2 bokstav e

Jordskifteretten kan «skipe slike sams tiltak som er nemnde i § 34 a og tørrleggingstiltak etter § 30 i vannressursloven.» Tørrleggingstiltak antas å være lite praktisk i byer og tettsteder.

Bestemmelsen om felles tiltak omfatter nye, samt omfang og utforming av eksisterende tiltak. I Rt. 1987 s 595 slår Høyesterett fast at det er nok å endre antallet som er med på tiltaket. I dette tilfellet var det noen grunneiere som ønsket rett til å benytte en eksisterende vei.

Etablering av felles tiltak består ikke bare i å etablere tiltaket, men også å lage regler for bruk, vedlikehold, kostnadsfordeling mv. Selv om *flertallet* foreslår å fjerne den geografiske begrensningen i § 34a, ønsker ikke *flertallet* å legge til rette for at det i byer og tettsteder skal være mulig å gjennomføre felles tiltak med stor risiko, slik jordskifteloven inneholder regler om i § 34b. Dette betyr at utbyggingsprosjekter i byer og tettsteder som for-

utsetter samlet utbygging over flere eiendommer, ikke kan gjennomføres etter denne bestemmelsen, såfremt partene ikke er enige om dette. Av den grunn vil virkemidlet være mest egnet for å få på plass tiltak som er nødvendige for utbygging og drift av eiendommene, for eksempel veier, vann- og avløpsanlegg.

Ellers vil sakstypen også være anvendelig i områder hvor det ikke foreligger planer om utbygging eller annen endring av arealbruken, for å etablere nye tiltak i samarbeid mellom flere eiendommer.

Det er ikke andre enn jordskifterettene som utfører oppgaver som tilsvarer sakstypen «sams tiltak».

§ 2 bokstav f

Saker etter denne bestemmelsen kan gå ut på å «forme ut og dele eignedomane når grunn og rettar skal avhendast i samsvar med formålet i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord.» Bestemmelsen vil ha liten aktualitet i byer og tettsteder.

§ 2 bokstav g

Etter denne bokstaven kan jordskifte gå ut på å «dele ein eignedom med tilhøyrande rettar etter eit bestemt verdiforhold.» Forutsetningen er at de nye eiendommene skal stå i et bestemt verdiforhold til hverandre, altså at det er inne et verdsettingselement. Ellers foretar kommunens oppmålingsmyndighet eiendomsdeling. Delingstillatelse er nødvendig.

På eiendommer som ligger under jordskifte må andre ha tillatelse fra jordskifteretten for å foreta deling. Delingsforretninger som en jordskiftesak fører med seg skal jordskifteretten alltid holde, jf. jskl. § 86. Saker etter denne bestemmelsen krever delingstillatelse.

Sakstypen er aktuell i byer og tettsteder. I de tilfellene en sak ender med nye tomter, kan disse fradeles som en del av den samme saken. Sakstypen kan også benyttes ved deling av personlige sameier.

Sakstypen forutsetter at det skal foretas en verdsetting. Siden kommunenes oppmålingskontor normalt ikke har slik kompetanse, er det ikke andre som løser denne typen saker.

Oppløsning av personlig sameie kan også skje ved skjønn etter saml. § 15. Det er eksempler på at oppløsning av sameie er gjort ved jordskifte også i byer og tettsteder. Deling etter jskl. § 2 bokstav g og skjønn etter sameieloven, kan være alternative måter å løse opp personlige sameier på.

Ny § 2 bokstav h

Flertallet foreslår innført en ny bokstav h under § 2 om fordeling av arealverdier ved utbygging. Sakstypen forutsetter at fordeling er satt som et vilkår i områdeplan eller detaljplanen, eller at partene er enige om det. Tilsvarende saker utføres ikke av andre.

§§ 88 og 88a

Dette er de rettsfastsettende sakstypene i jordskifteloven; grensegang og rettsutgreiing. For disse sakstypene er det ikke geografiske avgrensninger i virkeområdet.

5.10 Kravkompetanse/hjemmel til å kreve jordskifte

I mandatet blir gruppa bedt om å vurdere «hvem som skal kunne initiere slike saker. Gruppa skal særlig vurdere grunneiere og kommuner i denne sammenheng.»

I utgangspunktet har de som er tillagt kravskompetanse for jordskifteretten en klar partsstatus. I hovedsak er dette grunneiere og innehavere av alltidvarende rettigheter, jf. jskl. §§ 5 første ledd, 88 første ledd og 88a første ledd. Men i tillegg har flere offentlige organer kravskompetanse uten å ha partsinteresser, og uten å få partstatus i saken, jf. § 5 andre, tredje og fjerde ledd. Sakene gjelder i hovedsak private rettsforhold, der partene også har ansvaret for å opplyse saken. Løkenutvalget peker på det betenkelige i dette, og uttaler at «Etter utvalgets mening bør det foretas en nærmere gjennomgang av de reglene som gir offentlige organer kompetanse til å kreve jordskifte, grensegang eller rettsutgreiing uten å ha partsinteresser, og uten å bli parter i selve prosessen» (NOU 2002: 9 s 73).

I saker etter jordskifteloven er det forholdet mellom partene som er det sentrale. Samfunnsnyten som følger av hensiktsmessige eiendoms- og driftsforhold er en indirekte effekt. Om det offentlige skal kunne kreve sak for jordskifteretten, bør det være offentlige interesser som ligger til grunn. De kombinerte sakene i jskl. § 6 (utbyggings- og vernejordskifter) er eksempler på slike saker i dag. Her krever det offentlige sak for å få gjennomført bestemte tiltak. Samtidig endres eiendomsforholdene slik at ulempene ved gjennomføring av det offentlige interesser blir mindre. Eventuelle restullemper for grunneierne utmåles ved skjønn.

Når det offentlige sitter med grunn, er de naturligvis i samme posisjon til å kreve sak for jordskifte.

teretten som andre grunneiere. Grappa ønsker derimot ikke at offentlige myndigheter skal få ytterligere kravskompetanse i saker der de ikke selv blir parter i saken. Årsaken er bl.a. at grappa ikke ønsker å innføre flere regler som fraviker disposisjonsprinsippet³³, før det eventuelt blir foretatt en nærmere gjennomgang av de reglene som gir offentlige organer kompetanse til å kreve jordskifte (se tilråding fra Løkenutvalget ovenfor).

Arealmekling bygger på frivillighet. Partene kan ikke pålegges annet enn å delta på ett eller noen få møter. Ved å gi kommunen anledning til å begjære arealmekling, vil den ha mulighet til å kunne påvirke igangsettingen av samarbeidsprosesser mellom grunneiere i de områder der det er et sterkt ønske om utbygging.

Grappa foreslår at kommunen skal kunne begjære arealmekling i forbindelse med prøveordningen, jf. forslag til endring av jskl. § 5. Spørsmålet bør vurderes på nytt ved en bred gjennomgang av loven og i sammenheng med at man ser på offentlige myndigheters kravskompetanse generelt.

I en del andre land, deriblant Frankrike (se kap. 4.3.1), er det åpnet for at et flertall av partene (for eksempel 2/3 av partene regnet i antall og areal) kan vedta en samlet løsning for arealbruken. De som ikke måtte ønske å være med, kan få innløst sine eiendommer.

Dersom grunneiere skal kunne pålegges en annen arealbruk, bør det være ut fra samfunnets interesser, ikke fordi en andel av de øvrige grunneierne i området ønsker en annen bruk av eiendommene. Dersom det forutsettes offentlige vedtak som legitimerer slik bruk av tvang, samtidig som den enkeltes rettsikkerhet ivaretas tilfredsstillende, vil dette kunne stille seg annerledes. Ved eventuell utvikling av mer omfattende virkemidler enn det som presenteres i denne rapporten, bør slike ordninger vurderes.

Avslutningsvis vises det til Virkemiddelprosjektet der strategiske kjøp av eiendommer framheves om et viktig verktøy i arealpolitikken. Som grunneier kan det offentlige også sette i gang jordskifteprosesser om ønskelig.

33. Et sivilprosessuelt grunnprinsipp som bl.a. innebærer at det er partene som avgjør hvilke spørsmål de vil bringe inn for retten.

5.11 Jordskifterettens sammensetning

5.11.1 Hovedtrekkene i dagens ordning

Sammensetning

Jordskifteretten settes med en jordskiftedommer som rettsformann og vanligvis to jordskiftedommere, jskl. § 9. Dersom en part foreslår det, kan jordskifteretten settes uten meddommere. Vilkåret er at jordskiftedommeren finner det ubetenkelig og at ingen andre parter protesterer. Jordskifteoverretten settes normalt med 4 meddommere. I saker som har gått uten meddommere i første instans, settes jordskifteoverretten med 2 meddommere.

Så langt det er mulig, skal det oppnevnes jordskiftedommere med god kunnskap i det saken gjelder, jf. jskl. § 9 femte ledd. Jordskiftedommerne oppnevnes fra et utvalg valgt av kommunestyret, og skal være «kunnige i saker jordskifteretten til vanleg har i kommunen», jf. jskl. § 8. Retten kan gå utenfor utvalget dersom «det er nødvendig for å få uhildede meddommere eller fordi det trengs særlig kyndighet», jf. dstl. § 88 og jskl. § 9 fjerde ledd.

I kombinerte saker etter jskl. § 6 første, andre og tredje ledd, skal retten settes med meddommere fra både skjønnsmannsutvalget og fra utvalget av jordskiftedommere. I skjønnsaker følger saken reglene i skjønnsprosessloven, og retten settes med skjønnsmenn fra utvalg oppnevnt etter denne.

Skjønnsmannsutvalgene oppnevnes av fylkestinget etter forslag fra tingrettene og fra kommunestyrene, jf. skj. § 14 første ledd. Ved oppnevningen skal det «tas sikte på at utvalget får en allsidig sammensetning, og at de som oppnevnes har kyndighet på et eller flere områder som vanligvis berøres ved skjønn», jf. skj. § 14 andre ledd. Ved oversendelse av oppgave over skjønnsmenn til tingrettene, jordskifterettene og vedkommende lagmannsrett, skal det i tillegg til en del personalia opplyses «hva vedkommende er særlig kyndig i», jf. skj. § 14 tredje ledd.

Jordskiftedommere skal ha eksamen fra Norges Landbrukshøgskole med fagkrets fastsatt av departementet. Denne fagkretsen kalles «jordskifte- og eiendomsfag»³⁴.

34. Jordskiftedommerens kompetanse og bakgrunn omtales nærmere i kap. 5.12.

Bruk av sakkyndige

På samme måte som de ordinære domstolene, kan jordskifteretten oppnevne sakkyndige, jf. jskl. § 97 og tvml. kap. 18. De sakkyndige uttaler seg vanligvis skriftlig, men kan også kalles inn for å gi muntlig utredning i retten.

5.11.2 Behovet for endringer i jordskifterettens sammensetning

Grappa begrenser seg til å vurdere rettens sammensetningen ut fra de foreslåtte endringene i jordskifteloven.

I dag finner vi noe ulik kompetanse i jordskiftemeddommerutvalget og i skjønnsmannsutvalget. I begge utvalgene finnes personer med variert yrkesbakgrunn, en del av medlemmene er også de samme. Det er likevel noen forskjeller. Mens det i jordskiftemeddommerutvalgene er mange med landbruksfaglig bakgrunn, består skjønnsmannsutvalget av personer med mer variert bakgrunn, der mange har erfaring med verdsetting.

Grappa har vurdert om det bør åpnes for bruk av meddommere fra skjønnsmannsutvalget i jordskiftesaker i byer og tettsteder. Ved å åpne for bruk av skjønnsmannsutvalget, vil meddommerne kunne velges blant personer med et bredere spekter av kompetanse. *Flertallet* mener dette vil være hensiktsmessig og foreslår en bestemmelse om dette i jskl. § 9. Etter *flertallets* vurdering, bør det ikke låses hvilke utvalg meddommerne skal hentes fra. Det vil begrense valgmulighetene, og gi unødvendige avgrensingsproblemer.

En sammenslåing av jordskiftemeddommerutvalget og skjønnsmannsutvalget bør vurderes ved en bred gjennomgang av jordskifteloven. Det bør også vurderes om ikke jordskifterettene skal kunne oppnevne meddommere fra særskilt utvalg, jf. dstl. § 72.

5.12 Kompetanseheving

5.12.1 Innledning

Det er bare jordskifte kandidater med spesiell fagkrets fra Norges Landbrukshøgskole som kan bli jordskiftedommere, jf. jskl. § 7 femte ledd. Utdannelsen er femårig, og over en tredjedel av studiet er viet juridiske fag; herunder bl.a. jordskifterett, tingsrett, ekspropriasjonsrett og prosess. Undervisningsformen er forelesninger og praktiske oppgaver – ofte gjennomført som gruppearbeid. Det undervises også i andre kurs som f.eks. eiendoms-

historie, ekspropriasjon, arealplanlegging (plan- og bygningsloven og miljøfag), og eiendomsteknikk med delingsloven (matrikkelære). I øvingsarbeidene inngår anvendelse av juridisk stoff, det gjelder bl.a. skifteplanarbeid, verdsetting og forhandling (NOU 2002: 9 s 38–39).

Selv om bare en del av de som gjennomgår utdanningen, vil arbeide ved jordskifterettene, er studiet i stor grad tilpasset de arbeidsoppgaver som dagens jordskiftelov inneholder. Å utvide arbeidsområdet til jordskifterettene vil kreve kompetansehevingstiltak både i selve utdanningen og som etterutdanning. Dette gjelder særlig innenfor fagområdene verdsetting og mekling.

5.12.2 Verdsetting

En vesentlig del av arbeidet ved jordskifterettene består av verdsetting, og kompetansen innen rurale områder er god. Verdsetting av arealer og rettigheter i urbane områder har jordskifterettene mindre erfaring med, og det er en nødvendig forutsetning at det satses på kompetansehevingstiltak dersom jordskifteloven i større grad skal anvendes i byer og tettsteder. Med den generelle verdsettingskompetansen vi finner i jordskifterettene, bør forutsetningene være gode for å kunne tilegne seg ytterligere kompetanse innenfor dette fagområdet.

Flertallet mener det bør arbeides videre med verdsetting av arealer og rettigheter i forbindelse med jordskifte i byer og tettsteder. Noen tema som *flertallet* mener det bør ses nærmere på er bl.a.:

- I hvor stor grad man skal gjøre bruk av normalisert eier framfor å ta subjektive hensyn i byer og tettsteder.
- Hvordan bygninger der det i vedtatt plan er forutsatt ombygging eller riving, skal verdsettes.
- Hvilke faktorer skal vektlegges ved vurderinger av arealverdier innenfor et utbyggingsområde.

Flertallet mener verdsettingsmetodene som utvikles ikke må bli for kompliserte, jf. erfaringer med loven om exploateringssamverkan i Sverige, jf. kap. 4.3.1. *Flertallet* mener det i noen utbyggingsområder vil kunne være tilstrekkelig å legge til grunn størrelsen på arealene, slik det er mulighet for ved Umlegung i Tyskland, men at hovedregelen må være at man tar utgangspunkt i arealenes verdi som byggegrunn.

5.12.3 Mekling

Flertallet foreslår arealmekling og rettsmekling i jordskifteretten, jf. kap. 5.5 og 5.6. Dette er nytt

men jordskiftedommerne har erfaring fra mekling i både tvistesaker og mht. å komme fram til skifteplanløsninger. Denne formen for mekling vil likevel være noe forskjellig fra arealmekling og rettsmekling. Bl.a. vil mekleren kunne opptre mer aktivt enn det som er tilfelle ved mekling under et rettsmøte.

Det bør utarbeides et opplæringsprogram for mekling, og *flertallet* anbefaler at det settes ned en gruppe for å arbeide med dette. Man kan trolig dra nytte av opplæringen dommere ved de ordinære domstoler har gjennomgått i forbindelse med at rettsmekling ble innført som en prøveordning. I evalueringen av denne ordningen er det pekt på behov for en grundig innføring i meklingsteori og meklerrolle, forhandlingsteknikk, kommunikasjon og kontaktetablering, og bevisst og ubevisst påvirkning.

Selv om det er forskjell på i hvor stor grad den enkelte jordskiftedommer i dag gjør bruk av mekling under saker, mener *flertallet* den erfaringen dommerne har opparbeidet seg, bør danne et godt utgangspunkt for å kunne tilegne seg ytterligere kunnskap, og med en slik bakgrunn kunne håndtere arealmekling og rettsmekling.

5.13 Tidsaspektet

5.13.1 Innledning

Tidsbruken er en sentral faktor når man vurderer ulike virkemidler i tilknytning til utbygging. Det er særlig to årsaker til at gruppa har vært opptatt av dette. For det første har man konjunktursvigninger, og for det andre har Planlovutvalget foreslått at detaljplaner skal ha tidsbegrenset gyldighet.

5.13.2 Konjunktursvingninger

Etterspørselen etter arealer for utbygging er i stor grad avhengig av hvordan den økonomiske situasjonen er ellers i landet. Usikkerheten mht. hvilke inntekter man kan forvente seg i et utbyggingsområde, vil være større jo lengre tid det går før inntektene kan realiseres. Risikoen er avhengig av størrelsen på investeringene, og hvorvidt man må selge umiddelbart etter at området er klart til utbygging. I tillegg til at de forventede inntekter ofte vil være avhengig av den generelle økonomien i landet, vil også tilbudet på utbyggingsområder lokalt ha en innvirkning. Selv om dette ofte vil kunne være noe mer forutsigbart enn konjunktursvigninger i samfunnsøkonomien, vil tidsaspektet også her være av betydning.

5.13.3 Forslag om tidsbegrenset gyldighet for detaljplaner

Etter gjeldende plan- og bygningslov har reguleringsplaner virkning etter sitt innhold helt til de blir endret, opphevet, erstattet av en ny plan eller settes til side av en nyere arealdel av kommuneplanen, jf. pbl. § 20–6 tredje ledd og § 28–1 nr. 1. Planlovutvalget ønsker å endre på dette, bl.a. fordi utvalget ønsker å unngå problemer med planer som er uaktuelle. I sin andre delutredning har utvalget foreslått en tidsbegrensning for gyldigheten av detaljplaner i ny § 12–2 andre ledd:

«Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke satt i gang senest 5 år etter vedtak av planen, faller planvedtaket bort forsåvidt gjelder disse tiltakene. Kommunestyret kan likevel fatte vedtak om forlengelse av planen i forbindelse med vedtak av planstrategi etter § 8–3. Etter søknad fra tiltakshaver kan planvedtaket forlenges med inntil 2 år av gangen.»

5.13.4 Konsekvenser for flertallets forslag til løsning

I utgangspunktet er bruk av jordskifte en effektiv prosess, der partene er sikret en løsning som de skal være tjent med ut fra en objektiv normert vurdering. Større jordskiftesaker med omfattende endringer i eiendomsstrukturen, vil likevel kunne ta relativt lang tid sett i utbyggingssammenheng, pga. mengden arbeid som må utføres i disse sakene. I tillegg vil det, pga. rettssikkerhetshensyn, være mulig for partene å benytte seg av rettsmidler som ytterligere vil kunne forlenge saksbehandlingstiden. Ser vi på urbane jordskifteprosesser i andre land, finner vi at også disse prosessene kan være tidkrevende.

Hensynet til tidsaspektet har vært en medvirkende faktor til at *flertallet* har valgt å legge til rette for en ordning med stor grad av frivillighet, når det gjelder bruk av jordskifte knyttet til utbygging i byer og tettsteder.

Flertallet mener større ombytingsprosesser ved jordskifte, ikke framstår som en utpreget tids effektiv løsning. Dette må likevel ses opp mot hvilke alternativer man har å forholde seg til. Er det ekspropriasjon, vil dette også kunne være tidkrevende. Dessuten må tidsaspektet vurderes opp mot de gevinster som oppnås ved jordskifte sammenlignet med andre prosesser. *Flertallet* vil særlig trekke fram at jordskifte gir muligheter for flere ulike virkemidler i én og samme prosess. Dette vil kunne være ombytingsprosesser av arealer og rettigheter, tilrettelegging for felles tiltak, flytting

eller avløsning av bruksretter, utarbeiding av regler for bruk og vedlikehold av fellesarealer m.m., samt teknisk arbeid i form av merking, innmåling og utarbeiding av kart og grensebeskrivelse.

Tidsbruken må også vurderes opp mot rettsikkerhetshensyn. Arealverdiene er større i byer og tettsteder. *Flertallet* ønsker ikke å redusere partenes muligheter for rettsmidler i disse områdene, og foreslår ingen endringer i ankeordningen for jordskifte i byer og tettsteder.

Det er et hovedprinsipp at domstolene skal ta sakene opp til behandling i den rekkefølgen de kommer inn. Siden sakene som blir behandlet ved jordskifterettene, er så forskjellige i type og omfang, vil dette bare være et utgangspunkt. Austenå og Øvstedal (2000) skriver på side 95–96:

«Rettsformannen skal avgjøre om det er på sin plass å fråvike hovudregelen. Når han tar slike avgjerder skal han særleg ta omsyn til om saka gjeld store verdier for private og samfunnet. I praksis betyr dette at omfattande jordskiftesaker der det er store rasjonaliseringsgevinstar å hente, må takast før saker som gjeld mindre verdier.»

På bakgrunn av tidsaspektet er det viktig at jordskiftedommerne prioriterer arealmeklingssaker og saker som gjelder tilrettelegging for utbygging. *Flertallet* har vurdert om det bør innføres en prioritetsregel. Landbruksdepartementet vurderte slik regel i 1998 (Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 38) i forbindelse med de kombinerte sakene, men kom da til at lokale forhold med hensyn til geografi, topografi, vær, befaring, andre saker m.v. ikke talte for dette. *Flertallet* er enig i at de ovenfor nevnte hensyn er viktige. *Flertallet* mener likevel at det bør vurderes å innføre en bestemmelse som synliggjør de muligheter som ligger i systemet mht. å prioritere saker, ved en samlet lovrevisjon.

Ellers er det viktig at jordskifteretten får tilført tilstrekkelige ressurser, slik at saksbehandlingstiden kan holdes på et akseptabelt nivå. Det vises i denne forbindelse til jskl. § 14 siste ledd første punktum som pålegger jordskifteretten å fremme en sak så langt råd er uten avbrudd. *Flertallet* mener det er viktig at de sentrale jordskiftemyndigheter følger opp dette.

5.14 Rettsmidler

5.14.1 Aktuelle rettsmidler ved ulike avgjørelsesformer

En gjennomgang av dagens rettsmidler finnes i kap. 4.2.6. *Flertallets* forslag bygger i stor grad på mekling og frivillighet, noe som reduserer sannsynligheten for bruk av rettsmidler. *Flertallet* foreslår ikke endringer i rettsmiddelordningen, men går nedenfor kort gjennom hvilke muligheter for omgjørelse som er de mest aktuelle i forhold til de foreslåtte virkemidlene.

Avtale

Under mekling kan partene inngå privatrettslige avtaler. Oppstår det uenighet om oppfølgingen av disse, kan tvisten reises for domstolene. Blir saken ikke løst i forliksrådet, går den til tingretten, og kan derfra ankes videre til lagmannsrett og til Høyesterett.

Rettsforlik

Straks et rettsforlik er underskrevet har det virkning som rettskraftig dom. Mulighetene for bruk av rettsmidler er svært begrenset, jf. tvml. § 286.

Vedtak

Vedtak er en vanlig avgjørelsesform i jordskifterettene. Det skilles mellom regulerende og rettsfastsettende vedtak³⁵. Regulerende vedtak benyttes der det tas avgjørelser om rettsendrende tiltak som verdsetting, flytting/regulering av grenser, fastsettelse av bruksregler m.v. Rettsfastsettende vedtak klargjør hva som er gjeldende rett mellom partene når de er usikre og ikke har lagt ned klare påstander slik at det er blitt en tvist.

Rettsendrende vedtak kan ankes til jordskifteoverrett. Saksbehandling og rettsbruk i jordskifteoverrettens avgjørelse kan ankes til lagmannsrett og videre til Høyesterett.

Rettsfastsettende vedtak kan ankes fra jordskifteretten til lagmannsretten. Lagmannsrettens avgjørelse kan ankes videre til Høyesterett.

Dom

Dom brukes som avgjørelsesform der det foreligger tvist mellom partene. I likhet med rettsfastset-

35. Jf. jskl. §§ 17a og 17b.

tende vedtak, kan dom ankes til lagmannsrett og eventuelt videre til Høyesterett.

Voldgift

Voldgift er en form for privat rettergang der partene blir enige om sin egen domstol for å løse tvisten mellom dem. En voldgiftsavgjørelse får virkning som en rettskraftig dom, og mulighetene for bruk av rettsmidler er svært begrensede³⁶.

Andre avgjørelser

Jordskifteloven nevner en del avgjørelser i § 61 bokstav a-h som kan påkjæres til lagmannsretten. For andre avgjørelser er rettsmidlet anke til jordskifteoverrett.

5.14.2 Tidsbruk

Rettsmidlenes oppgave er å sikre riktige og gode avgjørelser, og å ivareta partenes rettsikkerhet. De viktigste ulempene er at det tar tid, og at det medfører kostnader for partene. Ut fra erfaring tar anke til jordskifteoverrett 0,5–1 år, og anke til lagmannsrett omtrent tilsvarende. Det er ikke så ofte at det ankes videre, men i de tilfellene det skjer, vil prosessene fort dra ut i tid.

5.15 Kostnader – fordeling ved ulike sakstyper

I kapitlet vurderes finansiering av jordskifterettens kostnader ved de foreslåtte tiltakene, herunder gebyrer.

5.15.1 Kort om dagens regler

Når det kreves sak for jordskifteretten, belastes partene gebyrer fastsatt i antall «R» (rettsgebyr) som reguleres i rettsgebyrloven § 1. Fra 1. januar 2003 er R kr 700. For sak ved jordskifteretten beregnes:

- Registreringsgebyr: 5 R (3500). Betales når saken kreves.
- Pr. part i saken: 1,5 R (1050).
- Grenselengde: 2 R (1400) pr. påbegynt 0,5 km. merket grense.

I tillegg dekker partene de kostnadene som ikke er nevnt i jskl. § 74 niende ledd. Det vil i hovedsak si

utgifter til jordskiftemeddommere, eventuell målehjelp og til grensemerker. Det er egne bestemmelser for skjønn, anke, m.m. som ikke tas opp i denne sammenhengen.

Når det gjelder fordeling av kostnader, skilles det i jordskifteloven mellom jordskiftekostnader og utgifter til sakkyndig bistand. Jordskiftekostnadene fordeles etter bestemmelsene i jskl. kap. 8, mens partenes utgifter til sakkyndig bistand i tvister, fordeles etter reglene i tvml. kap. 13 (jf. jskl. § 81). Jordskiftekostnadene skal som hovedregel³⁷ fordeles etter nytte (jskl. § 76). Tvistemålslovens regler kommer bare til anvendelse ved behandling av tvister i jordskifteretten. I disse sakene kan den som taper saken fullstendig, pålegges å betale motpartens utgifter til sakkyndig hjelp. I rettsendrende saker må partene betale sine egne saksomkostninger.

5.15.2 Drøfting av finansieringsordning for de foreslåtte tiltakene

I mandatet heter det at «Gruppa skal se særskilt på kostnadssida ved slike saker, inkludert en modell for fullfinansiering av jordskifterettens kostnader med saker som utløser verdier som klart overstiger disse kostnadene. For øvrig skal gruppa omtale økonomiske og administrative følger av sine forslag på vanlig måte.»

Gruppa kommer nærmere tilbake til hva forslagene koster under kap. 7 om økonomiske og administrative konsekvenser.

I utenlandske systemer, er det ikke uvanlig at det offentlige henter inn deler av gevinsten ved urbane jordskifter. Sky (2002) skiver om det tyske systemet side 16:

«I urbane jordskifter i Tyskland verdsettes eiendommen etter markedsverdi. Verdsettingen før jordskifte bygger på at arealet ikke har nødvendig infrastruktur og ikke er tilrettelagt for utbygging. Etter jordskifte bygger verdsettingen på at arealet er klar for utbygging med tilhørende infrastruktur. Det offentlige kan ta ut inntil 30 prosent av markedsverdien til offentlige formål. Dette kan for eksempel være areal til veg eller til grønne formål.»

Kostnadene til gjennomføringen av prosessen dekkes gjennom gevinsten ved omformingen.

I forhold til virkemidlene som foreslås i denne rapporten, er de tyske urbane jordskiftene vanligvis langt mer omfattende prosesser hvor det utløses store verdier. Prosessene settes i gang av det

36. Partene kan avtale mulighet for å anke inn for en ny voldgiftsrett, jf. tvml. § 464.

37. Unntakene er omtalt i Ot. prp. nr. 57 (1997–98), kap. 12.2.

offentlige nettopp i områder hvor det ligger til rette for betydelige privatøkonomiske gevinster.

De viktigste tiltakene som foreslås i denne rapporten er:

- Arealmekling
- Rettsmekling
- En avklaring og utvidelse av jordskiftelovens geografiske virkeområde.

De to første punktene gjelder to former for utenomrettslig mekling hvor hensikten er å legge til rette for at partene kan komme fram til minnelige løsninger. Det siste punktet innebærer at de samme typer saker som løses etter jordskifteloven i dag, vil kunne benyttes i noe større omfang i byer og tettsteder.

Hvor store verdier som blir utløst, vil variere fra saker som i hovedsak løser praktiske problemer uten særlig økonomisk verdi, til saker hvor det utløses betydelige verdier. Prosessene settes i gang av private parter, ut fra hvor disse ser problemer og/eller muligheter. Indirekte gir dette også samfunnsnytte, ved at det oppnås tjenlige løsninger for partene. Gruppen kan vanskelig se at det ligger til rette for modeller som fullfinansierer jordskifterettens kostnader i disse sakene. Her må samfunnet stille apparatet til disposisjon, og hente inn nytten i form av tjenlige løsninger som også innebærer samfunnsnytte.

Dette har også en prinsipiell side. Jordskiftedomstolens oppgave er overfor grunneiere/rettighetshavere å ordne mellomrettslige forhold og å drive rettsendrende virksomhet. Gruppen stiller spørsmål ved om det er riktig at en domstol, etter å ha ordnet privatrettslige forhold mellom parter, skal kunne kreve andel i gevinsten ordningen fører til for partene.

5.15.3 Partenes kostnader ved de foreslåtte sakstypene

Gruppen har tatt utgangspunkt i de gjeldende bestemmelsene om gebyrer ved saker for jordskifteretten, og vurdert tilpasninger av disse i forhold til de foreslåtte endringene.

Arealmekling

Arealmekling er et nytt tilbud til grunneiere som ønsker å samarbeide om en utvikling av eiendommene. For samfunnet vil verktøyet ventelig føre til bedre utbyggingsløsninger. Kostnadene ved å benytte arealmekling bør derfor være på et nivå som gjør det attraktivt å forsøke dette.

I forslaget er meklingen foreslått begrenset til et visst antall timer. På den ene siden, kan det føre til at det offentliges kostnader blir mer avhengig av antallet saker, og mindre av hvor mange parter det er i den enkelte sak. På den andre siden, kan det virke urimelig om det skal være like stort gebyr uavhengig av antallet parter. Det vil i så fall gi betydelig høyere gebyrbelastning på den enkelte part i små saker i forhold til saker med mange parter.

Egen bistand må den enkelte dekke selv.

Gruppen foreslår at arealmekling er gebyrfritt i prøveperioden.

Rettsmekling

Mekling er en rasjonell og kostnadseffektiv måte å løse saker på. Kostnadene bør settes slik at de er et incitament til å finne løsninger ved mekling. En måte å gjøre dette på, er å frita parter for partsgebyret i saker som løses gjennom rettsmekling. I den grad resultatet av meklingen fører til at jordskifteretten merker og måler grenser, bør det betales gebyr på vanlig måte for dette.

Fordelingen av kostnader mellom partene er drøftet nærmere under kapitlet om rettsmekling i jordskifteretten, jf. kap. 5.6.

For både rettsmekling og arealmekling, bør gebyrene vurderes på nytt etter en forsøksperiode.

Geografisk virkeområde

Flertallet foreslår å ta inn en bestemmelse i jskl. § 1 som presiserer at loven skal gjelde for hele landet med de begrensningene for sakstypene som går fram av kap. 1. Begrensningene mht. geografisk virkeområde i § 34a (felles tiltak) og § 35 bokstav h (bruksordning) tas bort. Dette åpner for at det kan kreves flere jordskiftesaker i byer og tettsteder.

Om det geografiske virkeområdet endres, vil sakstypene i hovedsak være de samme. *Flertallet* finner derfor ikke grunn til å endre bestemmelsene om størrelsen på gebyrene eller fordelingen av jordskiftekostnadene.

5.16 Behovet for andre virkemidler

Jordskifteloven inneholder begrensninger som gjør virkemidlene mindre egnet ved omforming av kompliserte områder i tette bysentra, særlig i omformingsområder. Det gjelder særlig der hele utbyggingsområder må bygges ut samlet, uten at alle grunneierne ønsker dette.

I en del områder vil det både være store privat- og samfunnsinteresser knyttet til det å få gjennomført en utvikling. *Flertallet* mener det i slike områder bør vurderes virkemidler som innehar større elementer av tvang enn det de foreslår. Det er to prinsipper *flertallet* vil framheve:

- Det bør være en forutsetning at det foreligger viktige samfunnsinteresser som kan legitimere bruk av tvang. Private interesser alene bør ikke kunne initiere prosessene.

- Det offentlige bør initiere eller godkjenne prosessene. Dette er parallelt med det vi ser i flere jordskiftesystemer i andre land.

I tillegg mener *flertallet* det bør vurderes om økonomiske virkemidler bør knyttes til et slikt system.

Flertallet foreslår at det settes i gang et arbeid for utvikling av mer omfattende virkemidler for håndtering av utfordringer i tette bysentra.

Kapittel 6

Mindretallet Mats Stensruds prinsipielle betraktninger og forslag

6.1 Noen utgangspunkter

Etter mandatet skal arbeidsgruppa foreslå virkemidler med sikte på god arealutnyttelse og fordeling av fordeler og ulemper ved tiltak på eiendommer i byer og tettsteder.

Dette er en vanskelig oppgave. Det finnes neppe universalmidler som løser alt. Etter mange og lange diskusjoner i gruppa, har *mindretallet* innført en ydmyk innstilling til oppgaven.

Virkemidler bør

- være praktiske. Myndighetene vil nødig ekspropriere. Videre er det et tankekors at strandplanlovens system for fordeling av utbyggingsverdier ble lite brukt og loven opphevet. Sveriges ordning med exploatering har heller ikke vært noen suksess.
- være enkle. Det råder et alminnelig ønske om forenkling i forvaltning og domstoler. Det er også en målsetning i Planlovutvalgets arbeid. Jordskifteprosessen er komplisert.
- koste lite. Sett fra det offentliges side er selvfinansierende virkemidler det ideelle. For grunneierne kan store verdier stå på spill hvis de involveres i urbant jordskifte. Da blir det nødvendig å engasjere advokater. Myndighetene bør ikke påføre grunneiere kostnader ved jordskifter ut fra planer som kanskje ikke blir gjennomført.
- ikke være tidkrevende. Jordskifte har tradisjonelt vært en langsom prosess.
- ivareta rettssikkerheten. Grunnloven § 105 og grensen mot ekspropriasjon må respekteres. For øvrig bør kompetente organer treffe raske, riktige og rimelige (billige) avgjørelser. Gjennom adgang til klage og rettsmidler kan man kvalitetssikre avgjørelser og oppnå større tillit hos publikum. Men som det heter i ordtaket: kua dør, mens gresset gror.

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.

Mindretallet er grunnleggende uenig med flertallet og foreslår bare en forsøksordning med arealmekling.

6.2 Jordskifterettens begrensninger

1. Jordskifterettens framtid er usikker. I Løkenutvalgets innstilling er det dissens. Flertallet går inn for at de skal fortsette som særdomstoler. Et mindretall, med senere støtte fra Den norske Dommerforening, har reist prinsipielle innvendinger mot jordskifterettene som domstoler og tilrår at de omdannes til forvaltningsorganer. Man bør ikke gi jordskifterettene nye, store oppgaver før Stortinget har behandlet NOU-en og tatt stilling til prinsippsspørsmålet.

2. Løkenutvalget uttaler på side 90:

«Når jordskifterettene etter §§ 20a og 41 er pålagt å klarlegge grunnlaget for jordskiftet, innebærer det at det er nødvendig å rette henvendelser og forespørsler til organer underlagt den utøvende myndighet. Den mest sentrale av innvendingene som er rettet mot jordskifterettene som uavhengige domstoler, gjelder også formene for slike kontakter og spørsmålet om det kan oppstå for tette bindinger.»

Løkenutvalget anbefaler endring av de «tvilsomme formuleringer» i §§ 20a og 41, og at man sikrer kontradiksjon ved at jordskifterettene skaffer seg informasjon fra forvaltningen

- enten ved skriftlige henvendelser
- eller ved at tjenestemennene møter i åpen rett og forklarer seg.

Dette gjør selvsagt kommunikasjonen med for eksempel plan- og bygningsmyndigheten tungvint, men skal jordskifterettene fortsette som domstoler, må man verne om uavhengighet og tillit i alle sammenhenger. Samrøre mellom domstoler og forvaltning kan like lite tåles ved mekling i planarbeid, som ved tvisteløsning. Og det gjelder enten man benytter interne eller eksterne meklere.

3. Jordskiftedommerne er eksperter i

- å tilrettelegge for rasjonelle driftsenheter innenfor jord- og skogbruk
- å bytte jord, skape bruksordninger, sams tiltak etc. mellom personlig eide virksomheter av denne art
- å verdsette arealer som inngår i jordbruk, skogbruk og utmarksnæring.

Deres arbeid har tradisjonelt vært knyttet til LNF-områder. Dommerne har minimal befatning med byer og tettsteder. – I urbane strøk er det store variasjoner i eierforholdene: personlige eiere, sameier, aksjeselskaper, ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, stiftelser, stat og statsforetak, kommuner og interkommunale foretak, boer osv.

Jordbruk og skogbruk har vært relativt statisk i Norge. Jordskifter gjelder normalt igangværende driftsenheter. – På den annen side har man urbane strøk med spekteret av eiendommer – små og store; fra ubebygde, via delvis bebygde til helt utbygde. Omdisponering er stadig aktuelt. Og det gjelder arealer til private formål, næringsformål, offentlige formål eller kombinasjoner. Bare fantasien setter grenser for anvendelse, i nåtid og framtid. Det er områder med dynamikk, hvor verdier kan avhenge vel så mye av eierform og skattemessige forhold, muligheter til utbygging og ombygging, konjunkturer og byggekostnader, som aktuelt bruk.

Jordskifterettene mangler nødvendig juridisk, økonomisk og teknisk kompetanse til å lede vurderinger og verdsettelse av eiendommer i byer og tettsteder.

Kort sagt er de lokalisert, bemannet og skolert for landbruket. Videre er deres arbeid primært knyttet til ubebygde arealer (todimensjonale saker), ikke til bebygde (tredimensjonale saker).

Selv om urbant jordskifte gjøres frivillig, er det fundamentalt for rettens renommé og partene at det ytes skikkelig arbeid. Manglende kompetanse og dårlige avgjørelser vil medføre anker og klager, og det vil skade det gode omdømmet som jordskiftedommerne har opparbeidet seg i landdistriktene.

4. Man må begrunne og avgrense, hvis domsmyndighet skal overføres fra de alminnelige domstolene til jordskifterettene, enten det gjelder tvisteløsning eller skjønn.

6.3 Jordskiftelovens begrensninger

Som nevnt er det betydelige forskjeller mellom statisk jordbruk, skogbruk og utmarksnæring på den ene side og dynamisk eiendomsutvikling i urbane strøk. Jordskiftelovens spesielle bestemmelser

passer ikke for byer og tettsteder. Der er ikke jorddyrking og skogproduksjon det interessante, men som Virkemiddelprosjektet oppsummerer:

- villahagefortetting, innfylling og komplettering
- omforming og gjenbruk
- nybygging.

Løkenutvalget konkluderer med at jordskifteloven er blitt et vanskelig tilgjengelig lappverk etter mange endringer. Det er behov for en gjennomgang med sikte på en bedre systematikk og klarere lovbestemmelser. *Mindretallet* slutter seg til dette. Hensynet til en snarlig og helhetlig revisjon av loven tilsier at man under enhver omstendighet avstår fra foreløpig flikking med noe så viktig som urbant jordskifte.

En slik utvidelse av virkeområdet reiser juridiske, organisatoriske og økonomiske spørsmål. Flertallets forslag nødvendiggjør en grenseopp- gang mellom arbeidsområdene for de alminnelige domstoler og jordskifterettene.

En eventuell reform krever utredning i større målestokk. Da bør man oppnevne et bredt sammensatt utvalg ved kongelig resolusjon. Flere interesser og faggrupper må være representert enn de man har i arbeidsgruppa.

Flertallet har dessuten et radikalt syn på eiendomsretten. Grensen mot ekspropriasjon er trukket ganske annerledes enn i rettspraksis gjennom de siste 200 år. Det er ikke naturlig at kontroversielle spørsmål om omfordeling av eiendommer og eiendomsverdier i byer og tettsteder, utredes og fremmes gjennom en arbeidsgruppe og Landbruksdepartementet.

Urbant jordskifte har også en side til Den europeiske menneskerettskonvensjon, herunder tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 om at ingen skal bli «frattatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse». Samfunnshensyn må til; privatøkonomiske forde- ler er ikke nok.

Mindretallet mener at tiden ikke er moden for, og at arbeidsgruppa ikke har forutsetninger for, å tilrå at jordskifterettens virkeområde utvides til urbane strøk.

6.4 Jordskifte og ekspropriasjon

Mindretallet deler ikke flertallets syn på forholdet mellom jordskifte og ekspropriasjon.

Jordskifte er vokst fram pga. uhensiktsmessige sameier og teigblandinger i jord- og skogbruk. I NOU 2002: 9 gis en historikk fra landsloven av 1274 og til vår tid. Formålet med jordskifte er å skape gode driftsenheter når eiendommer på landet (i

LNF-områder) er blitt vanskelige å «nytte ut på tenleg måte etter tid og tilhøve», jf jskl. § 1. Selvberging og et lønnsomt landbruk har fra gammelt av vært tungtveiende samfunnsbehov i Norge.

Jordskifteloven inneholder virkemidler til bruk mellom private parter. Poenget er ikke å frata noen fast eiendom. Jord skal byttes mot jord, ikke penger.

Ekspropriasjon derimot, medfører som hovedregel avståelse av areal mot pengeoppgjør. Dette er et virkemiddel for det offentlige, jf Grunnloven § 105 om avståelse når statens «tarv» fordrer det.

Det er riktignok slik at en eiers rådighet over fast eiendom ikke går lenger enn det rettsordenen til enhver tid tillater. Vi opplever stadig sterkere regulering av eierrådighet, bl.a. for å fremme planmessig bebyggelse og fornuftig ressursutnyttelse, og for å verne miljø og fritidsmuligheter. Verdien av en eiendom blir i høy grad bestemt av det offentliges planlegging og reguleringsvirksomhet.

Spørsmålet er hvor langt lovgiver kan gå i å begrense eierrådigheten, påtvinge bruksordninger og justere eiendomsgrenser før det blir et ekspropriasjonsartet inngrep som utløser erstatningsplikt etter Grunnloven § 105.

Ekspropriasjon er ikke hjemlet i § 105, men må ha hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet. Oreigningsloven lister opp de enkelte formål i §§ 2 og 30. Som også flertallet påpeker, må ekspropriasjon av arealer eller rettigheter tilfredsstille § 2 andre ledd. Inngrepet må være: «tvillaust meir til gagn enn skade.»

Det er samfunnshensyn og det offentliges behov som berettiger ekspropriasjon. Den som rammes har krav på

- et forvaltningsvedtak med begrunnelse som oppfyller kravet i § 2 andre ledd
- full erstatning, jf. Grunnloven § 105 og ekspropriasjonserstatningsloven
- overprøving av vedtaket og utmåling av erstatning ved domstol, fortrinnsvis ved de alminnelige domstoler.

Ekspropriasjon skal ikke misbrukes. Avståelse forutsetter gjennomføring av vedkommende tiltak, ikke bare løse planer. Det motsatte kan bli ansett som ulovlig konfiskasjon.

Grunnloven § 105 taler om avståelse «til offentlig Brug». Det er også det vanlige. Visse bestemmelser gir private ekspropriasjonsrett. Men det gjelder til slikt som vannrett, adkomst, kloakk. En form for ekspropriasjon regnes det også når innehaver av veirett eller vannrett under visse vilkår må finne seg i at retten blir flyttet til et annet sted som er høvelig for eieren. Man kan forsvare inngrepene

ved at det er i samfunnets interesse at borgere oppnår disse nødvendighetene.

Påbudet om full erstatning i Grunnloven § 105 gjelder all ekspropriasjon, enten den er til fordel for staten eller private, og enten det gjelder eiendomsrett eller rettigheter av annen art. Det avgjørende er ikke navnet, heller ikke om ytelsen er penger eller annet. Det avgjørende er realiteten i inngrepet. Omgåelser tillates ikke, jf. ovenfor om konfiskasjon.

Jordskifte er en slags ekspropriasjonsartet naturalerstatning, jf. Andenæs 1998, s 390.

Å innføre jordskifte i byer og tettsteder i Norge vil være en dramatisk lovendring. Da er ikke lenger problemstillingen å gjøre urasjonelle jord- eller skogeiendommer i LNF-områder driftsøkonomiske. Den typiske problemstillingen blir å bytte tomter/deler av tomter mellom private for å skape mer lønnsomme («tenlige») bolig- og næringseiendommer. Hvilket tidsperspektiv skal man så ha på lønnsomheten/det tenlige?

Jordskifterettene må eventuelt foreta sammensatte og hypotetiske vurderinger. Når først «tapsgarantien» i jskl. § 3 anses oppfylt, fanger bordet. Involverte parter kan ikke trekke seg ut av jordskiftet. De ender kanskje opp med helt andre eiendommer med annerledes beliggenhet, og etter en enklere saksbehandling med nyttefordeling. Mens det offentlige fortsatt må gå veien om ekspropriasjon for å skaffe arealer til sine formål.

Jordskifte på denne måten vil være en omgåelse av ekspropriasjon med de tilhørende rettssikkerhetsgarantiene som er innebygget i materielle og prosessuelle lovbestemmelser.

Slikt jordskifte får lett preg av konfiskasjon og kan bli den sterkes rett mot den svake.

Tvungent arealbytte mellom private grunneiere i byer og tettsteder blir noe helt nytt.

Hvis man ikke har hjemmel for offentlig ekspropriasjon, kan man ikke i dag tvinge en eier til å avgi sin tomt på solsiden, mot å få et større areal på skyggesiden. Det hjelper ikke om det utløser millionverdier for naboen. Heller ikke om den økonomiske verdien av en større tomt på skyggesiden ekvivalerer med den mindre tomten på solsiden, for den som må bytte.

Fordeling av total gevinst eller nytte ved slike makeskifter reiser kompliserte spørsmål i forhold til norsk ekspropriasjonsrett. En variant av dette er flertallets forslag om at jordskifterettene etter vedtatt detaljplan skal omfordele areal og utbyggingsverdier ut fra rimelighetsvurderinger. Flertallet legger tilsynelatende opp til et tosporet system:

- på den ene side tradisjonell ekspropriasjon til fordel for det offentlige med nøyaktig utmåling

av full erstatning, fortrinnsvis via rettslig skjønn ved alminnelig domstol,

- på den annen side urbant jordskifte for private, med en enklere saksgang, hvor jordskifterettene ut fra rimelighet og nytte omfordeler areal, rettigheter og gevinster.

Ikke bare arealbytter, men også bruksordninger i urbane strøk kan dreie seg om store beløp. Et typisk eksempel er disponering av parkeringsplasser i bysentrum.

For øvrig er det slik at det offentlige betaler sakskostnadene ved ekspropriasjon. Ved jordskifte fordeles de mellom partene.

Mindretallet ser det to-sporete systemet som en fare for rettssikkerheten. Jordskifterettene gis stor makt. I realiteten overlates de den politiske virksomhet som myndighetene utøver ved vedtak om ekspropriasjon.

Avslutningsvis vil *mindretallet* framheve en problemstilling: Flertallets forslag er knyttet til planer. Men hva gjør man når et urbant jordskifte er gjennomført og planer legges på is eller skrinlegges? Skal man reversere eiendomsforholdene? Eller må de misfornøyde reise ny sak? Etter loven kan man begjære ny jordskiftesak når ti år er gått. Det er en dårlig trøst.

6.5 Virkemidler bør være generelle

Hvis man innfører nye virkemidler, herunder varianter av urbant jordskifte, bør man i hvert fall tilstrebe generelle ordninger. For brukerne er det utilfredsstillende med bestemmelser som bare kan anvendes i visse situasjoner. Er ikke ordningene generelle, oppstår det også grense- og tolkningsproblemer. Virkemidlene skaper usikkerhet.

Følgelig er det en svakhet ved flertallets forslag når det hovedsakelig er tenkt å gjelde hyttebyggingsområder og ved feltutbygging av boliger. Virkemiddelprosjektet framhever andre vanlige fenomener i vår tid: villafortetting og omformingsområder. Skal jordskifterettene inn i byer og tettsteder, bør de ta ansvar ved alle typer arealer og ikke skyve saker fra seg, eksempelvis med «tapsgarantien» som påskudd.

Å vurdere «tapsgarantien» i den enkelte sak kan bli vanskelig i seg selv, og fordre engasjement av så vel advokater som sakkyndige. Flertallets forslag krever vurderinger av påregnelighet, eksisterende og fremtidig bruk av bebygde og ubebygde arealer, konsekvenser av vedtatte planer og planer

under utarbeidelse – offentlige og private. Man må foreta en harmonisering og avgrensning mot de prosessuelle og materielle bestemmelsene om ekspropriasjon. «Tapsgarantien» gir i seg selv ingen fasit for rettssikkerhet.

Flere av de lovendringene som flertallet foreslår, er vage. Det gjelder spesielt § 2 bokstav h om «fordeling av arealverdier og kostnader», § 3 bokstav c om «nytte»-begrepet, § 5 andre ledd med kriteriet arealer som «i det vesentlige er ubebygde» og § 34b fjerde ledd, jf. tredje ledd om tiltak som kan innebære «stor risiko». Bestemmelsene vil skape tolkningstvil og problemer for så vel jordskifterettene som partene. *Mindretallet* mener at legalitetsprinsippet og forholdet til ekspropriasjon krever klare lovbestemmelser som ikke kan avbøtes med senere retningslinjer fra departementet.

6.6 Arealmekling

Mindretallet kan i det store og hele slutte seg til flertallets forslag om en prøveordning med arealmekling. Bortsett fra møteplikt, bør slik mekling baseres på frivillighet. Bordet må ikke fange, slik som i ordinært jordskifte hvor man vikles inn i prosesser med vedtak og dommer.

Hittil er ingen blitt pålagt å utarbeide og bekoste detaljplaner. Dersom grunneiere har laget slike planer, har man heller ikke tvunget dem til gjennomføring – for eksempel til utbygging. *Mindretallet* mener at man bør satse på positive, stimulerende virkemidler, framfor tvang.

Arealmekling kan betraktes som et tilbud og motstykke til at det offentlige forutsetter planlegging for flere eiendommer. Når dette er foranledningen, taler gode grunner for at grunneierne ikke påføres kostnader ved meklingen. Det gjelder i hvert fall dem som ikke selv har begjært den. Og i særlig grad gjelder det når kommunen/det offentlige har initiert meklingen uten å være grunneier.

Mange tvister løses i dag ved rettsmekling. Man har ikke det samme presset på seg ved arealmekling: en tvist som alternativt ender med dom. Skal arealmekling ble et virkemiddel for god arealutnyttelse og fordeling av fordeler og ulemper mellom grunneiere, må det investeres i dyktige meklere. Det må ikke bli et venstrehåndsarbeid for utøverne; snarere en ny profesjon. Meklere med forskjellig utdanning og yrkeserfaring bør skoles og videreutvikles gjennom regelmessige og landsomfattende kurs.

Kapittel 7

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

7.1 Innledning

Gruppen bes i mandatet vurdere de administrative og økonomiske konsekvensene.

7.2 Økonomiske konsekvenser

Flertallet foreslår i hovedsak følgende endringer i jordskifteloven:

- Arealmekling
- Rettsmekling
- Avklaring og utvidelse av jordskiftelovens geografiske virkeområde.

I tillegg foreslår *flertallet* at det settes i gang et arbeid med sikte på å utvikle mer omfattende virkemidler tilpasset typiske byområder, for eksempel omformingsområder.

Flertallet foreslår kompetansehevende tiltak.

Arealmekling foreslås som en prøveordning. Omfanget i forsøksperioden forutsettes å ikke bli så stort at det er behov for kapasitetsøkninger. Ved bruk av eksterne meklere, vil det påløpe en kostnad på inntil satsen for fri rettshjelp, for tiden kr 755 pr. time. Arealmekling foreslås gebyrfritt i prøveperioden. Kostnadene ved ordningen vil avhenge av hvor mye den blir brukt, og i hvor stor del av sakene det benyttes eksterne meklere. Kostnaden i prøveperioden anslås til ca. ½ million kroner pr. år.

Rettsmekling forutsettes å føre til at flere saker løses ved at det oppnås enighet i meklingen, og følgelig raskere saksavvikling og lavere kostnader pr.

sak. I de tilfellene det benyttes eksterne meklere, vil det påløpe en kostnad som for arealmekling.

Endringen i geografisk virkeområde vil kunne føre til flere saker i disse områdene.

Oppbygging av kompetanse vil i hovedsak bestå av

- arbeid med prinsipper for verdsetting i urbane områder
- heving av kompetansen blant jordskifterettens ansatte med vekt på verdsetting i urbane strøk
- opplæring av interne og eksterne meklere i forbindelse med forsøksordningene med arealmekling og rettsmekling.

Et opplegg med kompetanseheving som skissert, anslås å beløpe seg til ca. kr 2,5 millioner. Senere vedlikehold av kompetanse bør kunne dekkes innenfor de ordinære kompetansebudsjettene.

Et arbeid for å utvikle mer omfattende virkemidler spesielt tilpasset byområder som omformingsområder, antas å beløpe seg til om lag kr 3 millioner.

7.2.1 Administrative konsekvenser

Forslagene vil ikke få administrative konsekvenser av betydning.

7.2.2 Likestillingsmessige konsekvenser

Forslagene vil ikke få likestillingsmessige konsekvenser.

Kapittel 8

Forslag til lovendringer med kommentarer

8.1 Jordskifteloven

§ 1 nytt tredje ledd skal lyde:

Lova gjeld for heile landet, med slik avgrensing for sakstypene som går fram av kap. 1.

Bestemmelsen regulerer jordskiftelovens geografiske virkeområde. Etter gjeldende lov er det kun § 3 bokstav b som sier noe generelt om dette. Ellers inneholder loven begrensninger for enkelte sakstyper, jf. §§ 6 femte ledd (verne- og utbyggingsjordskifter), 34a (sams tiltak) og 35 bokstav h (bruksordning).

Lovens geografiske virkeområde har vært omdiskutert, jf. kap. 5.9.1, og lovendringen tar sikte på en klargjøring av virkeområdet.

§ 2 ny bokstav h skal lyde:

fordeling av arealverdier og kostnader der dette er fastsett i detaljplan eller områdeplan etter plan- og bygningslov (...), eller der partene har avtala slik fordeling.¹

Bestemmelsen er tenkt anvendt i de områder der kommunen i bestemmelser til områdeplan eller detaljplan har satt krav om fordeling av arealverdier og kostnader innenfor planområdet, jf. flertallets forslag til § 11–5 nr. 13 i ny plan- og bygningslov. Jordskifteretten vil ellers ikke kunne gjennomføre en fordeling av planskapte arealverdier, med unntak av der grunneierne i området har avtalt slik fordeling.

Det er ment at jordskifteretten etter denne bestemmelsen skal kunne fordele arealverdier på samme måten som beskrevet i jskl. § 41 tredje ledd – dvs. i skifteplanen, ved overføring av utbyggingsretter eller i penger. Se omtale av begrepet utbyggingsverdier/arealverdier i kap. 4.2.2.

Flertallet forutsetter at det utarbeides retningslinjer for fordeling av arealverdier i byer og tettsteder, jf. jskl. § 19 tredje ledd. Se omtale av behovet for kompetanseheving i kap. 5.12.2.

Med kostnader etter denne bestemmelsen menes de som påløper som en følge av opparbeidelse av infrastruktur og andre felles tiltak som er nødvendige for utbygging av et område. Jordskifteretten fastsetter en fordelingsnøkkel for kostnadene.

Det forutsettes at jskl. § 4 første ledd blir endret i samsvar med forslaget til ny bokstav h.

Det vises for øvrig til kap. 5.7.4.

Ny § 2A skal lyde:

Arealmekling.

Kongen kan gje nærare føresegner om arealmekling som forsøksordning i utvalde kommunar.

Paragrafen gir hjemmel til å begjære arealmekling. Prosessen er tenkt innført som en prøveordning med utarbeidelse av forskrifter. Bestemmelsen er ment å kunne anvendes for å legge til rette for samarbeid om planlegging og gjennomføring innenfor et utbyggingsområde. Både grunneiere og kommunen vil kunne begjære arealmekling, jf. forslag til § 5 første ledd. Det vises til kap. 5.5 for nærmere omtale av en slik ordning.

§ 3 ny bokstav c skal lyde:

Jordskifte kan ikkje fremmast:

utan at kvar eigedom får sin del av nytten i område som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til

- «areal for bebyggelse og anlegg» eller «areal for omforming og fornyelse» etter § 9–7 nr. 1 og 2 i plan- og bygningslov (...)
- «byggeområde» etter § 20–4 nr. 1 i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77.

I område med underformål fritidsbustader, fritids- og turistformål eller råstoffutvinning der desse areala i det vesentlege er ubygde, kan jordskifte fremmast jamvel om ikkje kvar eigedom får sin del av nytten.

Bestemmelsen vil være et nytt nektingsvilkår og er gjort gjeldende innenfor områder som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til «areal for bebyggelse og anlegg» eller «areal for omforming og fornyelse» i Planlovutvalgets forslag til § 9–7 nr. 1 og 2 i

1. Bestemmelsen refererer til Planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov, og det er derfor satt inn en parentes.

ny plan- og bygningslov. Det vil ta tid før alle kommuneplaner vil være endret i forhold til en innføring av et nytt plansystem slik Planlovutvalget foreslår. Av den grunn er det også innført en avgrensing til «byggeområde» etter § 20–4 nr. 1 i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77. Det er gjort unntak for områder lagt ut til fritidsboliger, fritids- og turistformål eller råstoffutvinning, der disse i stor grad framstår som ubebygde. Den geografiske avgrensingen er en lovteknisk tilnærming til avgrensingen som vi finner i gjeldende jordskifte- lov §§ 34a og 35 bokstav h ut fra Planlovutvalgets forslag til bestemmelser i ny plan- og bygningslov.

Når det gjelder hva som ligger i nyttebegrepet, vises det til Austenå og Øvstedal 2000, s 46. Det vises i tillegg til omtalen av skiftegevinst i kap. 4.2.2.

Det vil kunne oppstå tilfeller der en jordskiftesak omfatter både områder som ligger innenfor og utenfor avgrensingen som er gjort i denne paragrafen. I disse tilfellene vil det kun være § 3 bokstav a som er gjeldende i områder som ligger utenfor denne avgrensingen, mens det for områder som ligger innenfor vil være et skjerpet fremmingskrav gjennom kravet i § 3 ny bokstav c.

Spekteret av skifteplanløsninger er mer begrenset i byer og tettsteder enn i rurale områder. At det i tillegg innføres et krav til fordeling av nytten ved et jordskifte, vil føre til et større behov for å gjøre bruk av penger. Kompensasjon i form av penger vil likevel bare være mulig i forhold til nyttefordelingen og ikke for å tilfredsstille kravet i § 3 bokstav a.

Det vises ellers til kap. 5.4.4.

§ 5 første ledd skal lyde:

Eigar av særskilt registrert grunneigedom og nokon som har alltidvarande bruksrett kan krevje jordskifte og be om arealmekling etter § 2A. Kommunen kan be om arealmekling.

Endringene som er gjort i denne bestemmelsen, gjelder hvem som kan begjære arealmekling etter § 2A. Både grunneiere, de med alltidvarende bruksrett og kommunen er gitt hjemmel til dette. Det vises til kap. 5.10 for nærmere omtale.

§ 5 nytt andre ledd skal lyde:

Der sak etter § 2 vert kravd for å leggje til rette for gjennomføring av detaljplan etter plan- og bygningslov (...), eller regulerings- eller bebyggelsesplan etter lov av 14. juni 1985 nr. 77, må dei saka vedkjem vere samde om kravet. Føreseigna gjeld berre i område som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til

- *«areal for bebyggelse og anlegg» eller «areal for omforming og fornyelse» etter § 9–7 nr. 1 og 2 i plan- og bygningslov (...)*
- *«byggeområde» etter § 20–4 i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77.*

I område med underformål fritidsbustader, fritids- og turistformål eller råstoffutvinning der desse areala i det vesentlege er ubygde, kan jordskifte fremmast jamvel om partane ikkje er samde om kravet. Partane kan før planvedtak med bindande verknad avtale at dei skal krevje sak etter jordskiftelova.

Bestemmelsen er et unntak fra hovedregelen i første ledd, og gjelder krav til enighet om jordskiftesak i de tilfeller der sak etter § 2 blir krevd for å legge til rette for gjennomføring av detaljplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Bestemmelsen er geografisk avgrenset på samme måte som § 3 ny bokstav c.

Enighet om sak må foreligge på kravtidspunktet ved at alle som blir berørt av jordskiftet undertegner skjema for krav om sak. Alternativt at det foreligger en avtale mellom de involverte partene om å kreve jordskifte.

Det vil kunne oppstå tilfeller der det blir krevd jordskifte for å gjennomføre tiltak som er uavhengige av planlagt utbygging, men som ligger i områder som omfattes av gyldig plan, og som er i samsvar med denne. Hvorvidt det i den enkelte sak skal kreves enighet eller ikke, må bli en konkret vurdering jordskifteretten må foreta i det enkelte tilfelle, i forhold til motivene for å kreve enighet. For nærmere om motivene for enighet vises det til kap. 5.7.3.

Gjeldende andre til sjuende ledd blir nytt tredje til åttende ledd.

§ 9 fjerde ledd skal lyde:

Rettsformannen nemner opp jordskiftemeddommarane frå dei utvala som er nemnde i § 8, ubunden av kommunegrensene. *I tettbygde strøk kan meddommarane nemnast opp frå utvalet av skjønnsmenn i lov om skjønn og ekspropriasjonssaker 1. juni 1917 nr. 1 § 14.* Domstoll-ova § 88 gjeld tilsvarande for jordskiftesaker. Det skal nemnast opp varamedlemmer for jordskiftemeddommarane.

Det som er nytt i bestemmelsen er at det ved jordskifte i byer og tettsteder kan oppnevnes meddommere fra skjønnsmannsutvalget. I slike områder vil jordskifteretten kunne settes med meddommere fra både utvalg for jordskiftesaker, jf. jskl. § 8, og skjønnsmannsutvalget.

På samme måten som i § 3 bokstav b er det gjort bruk av det noe upresise begrepet «tettbygde

strøk». Det synes være vanskelig å finne et bedre begrep ved en avgrensning, og man har kommet til at begrepet er tilstrekkelig presist i denne sammenhengen. Det vil være opp til den enkelte jordskiftedommer å vurdere om det vil kunne oppnevnes meddommere fra skjønnsmannsutvalget. Det vises til kap. 5.11.

Ny § 12a skal lyde:

Kongen kan gie føresegn om forsøksordning med utvida mekling i jordskifterettane.

Paragrafen gir hjemmel til å gi forskrifter om forsøksordning med rettsmekling, dvs. utvidet mekling, i jordskifteretten. Forskriftene bør bygge på ordningen med rettsmekling i de ordinære domstolene.

§ 34a første ledd skal lyde:

Jordskifteretten kan skipe sams tiltak i samband med utnytting og bruk av eigedomar.

Bestemmelsen regulerer jordskifterettens muligheter til å «skipe sams tiltak», jf. § 2 bokstav e. Etter gjeldende § 34a første ledd, er det geografiske virkeområdet etter hovedregelen avgrenset til område som er lagt ut etter § 20–4 nr. 2, 3 og 5 i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 eller som er regulert til slik bruk eller vern eller i uregulert område. Avgrensingen tas bort, med unntak av tiltak som kan innebære «stor risiko», jf. § 34b nytt fjerde ledd. Det vises til kap. 5.9.3.

§ 34b nytt fjerde ledd skal lyde:

Jordskifteretten kan ikkje skipe sams tiltak som nemnd i tredje ledd, i område som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til

- «areal for bebyggelse og anlegg» eller «areal for omforming og fornyelse» etter § 9–7 nr. 1 og 2 i plan- og bygningslov (...),
- «byggeområde» etter § 20–4 nr. 1 i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77.

I område med underformål fritidsbustader, fritids- og turistformål eller råstoffutvinning der desse areala i det vesentlege er ubygde, kan jordskifteretten likevel skipe slike sams tiltak.

Bestemmelsen vil regulere det geografiske virkeområdet for å «skipe sams tiltak» med «stor risiko» i § 34b tredje ledd. Bestemmelsen er en konsekvens av endringen i § 34a første ledd, og den fører ikke til en realitetsendring i forhold til gjeldende rett. Avgrensingen er den samme som i forslagene til § 3 ny bokstav c og § 5 nytt andre ledd. Det vises til kap. 5.9.3.

Gjeldende fjerde og femte ledd blir nytt femte og sjette ledd.

§ 35 bokstav h skal lyde:

fastsette reglar for sams bruk av sand- og grustak, vassrettar, og sams bruk i samband med rekreasjons- og turistformål.

Endringen i denne bestemmelsen gjelder det geografiske virkeområde. Avgrensingen i bestemmelsen har av enkelte blitt tolket som den generelle geografiske avgrensingen for bruksordninger. Selv om forandringen vil ha mindre innvirkning på mulighetene for å gjennomføre bruksordninger etter bokstav h, vil virkeområdet for bruksordninger generelt bli mer avklart. Det vises til kap. 5.9.3.

§ 35 ny bokstav j skal lyde:

fastsette reglar for sams bruk i samband med drifting og vedlikehald av vegar, parkeringsområde, leikeplassar, grøntområde o.l.

Bestemmelsen er innført for å synliggjøre bruksordninger knyttet til veier, parkeringsområder, lekeplasser, grøntområder o.l. Siden opplistingen i § 35 ikke er uttømmende, ville ordninger knyttet til denne typen områder også kunne vært utført etter gjeldende rett forutsatt at disse lå innenfor lovens geografiske virkeområde.

8.2 Ny plan- og bygningslov

§ 12–4 andre ledd skal lyde:

Når arbeidet med detaljplan begynner, skal forslagsstiller, når denne er en annen enn planmyndigheten selv, legge planspørsmålet fram for planmyndigheten og andre berørte myndigheter i møte. Myndighetene kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, *herunder vurdere planområdets avgrensning*, og kan bistå i planarbeidet. *Myndighetene skal underrette om mulighetene for arealmekling og andre virkemidler i jordskifteloven.*

Planlovutvalget fremmer forslag om at forslagsstiller skal ta kontakt med planmyndigheten og andre berørte myndigheter når arbeidet med en detaljplan begynner. Under et slikt møte kan myndighetene formidle rammer og premisser for planarbeidet. I tillegg foreslår *flertallet* at planområdets avgrensning bør vurderes for å skape større forutsigbarhet for forslagsstiller.

Ellers foreslår *flertallet* at myndighetene i et slikt møte også skal underrette om mulighetene for å gjøre bruk av arealmekling samt andre virke-

midler i jordskifteloven. Årsaken er at aktørene i et utbyggingsområde bør få informasjon om hvilke muligheter som ligger i dette systemet så tidlig som mulig i en planprosess. Dette er viktig for bruken av virkemidlene. Det vises til kap. 5.8.2.

§ 11–5 nytt nr. 13 skal lyde:

Krav om fordeling av arealverdier og kostnader med ulike felles tiltak innenfor planområdet.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med at Planlovutvalget foreslår at kommunen skal kunne stille krav om felles planlegging for flere eiendommer.

Ved slik planlegging vil det ofte være behov for at arealverdier og kostnader med felles tiltak fordeles mellom de involverte parter. Et eksempel kan være der utbyggingsområdet samles på én eiendom, mens de andre grunneierne får lagt ut sine arealer til friluftsområder. Et annet eksempel er der en plan utformes slik at noen må ta en vesenlig større andel av veier, grøntområder, lekeplasser o.l. på sine eiendommer, framfor de andre i området.

Det vises til kap. 5.8.2 for nærmere omtale av dette forslaget.

Litteraturliste m.m.

Litteraturhenvisninger

- Aasmundtveit, J.E. (2002). *Tapsgarantien ved jordskifte. Jordskifteloven § 3 bokstav a*. Institutt for landskapsplanlegging, Ås-Norges Landbruks-høgskole.
- Andenæs, J. (1998). *Statsforfatningen i Norge*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Arnulf, O. og Gauer, E. (1998). *Vegloven: med kommentarer*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Austenå, T. (1974). «Avskiping av servitutt etter servituttløven § 7.» *Lov og Rett* 1974, s 130–140.
- Austenå, T. (2000). «Jordskifterettens virkeområde – en interessant kjennelse.» *Kart og Plan* nr. 4/2000, s 252–257, Universitetsforlaget, Oslo.
- Austenå, T. og Øvstedal, S. (2000). *Jordskifteloven med kommentarer*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dieterich, H. (1996). *Baulandumlegung*. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München.
- Landbruksdepartementet (1995). *Jordskifteverkets framtidige arbeidsoppgaver*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet. M-0653 B.
- Landbruksdepartementet (1996). *Bruksordninger etter jordskifteloven*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdepartementet. M-0667.
- Larsson G. (1994). *Erfarenheter från exploaterings-samverkan*. Byggforskningsrådet. R21:1994.
- Miljøverndepartementet mfl. (2001). *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Slutt-rapport. Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepar-temenet. T-1355.
- Miljøverndepartementet (2002). «Ny rapport om hyttebygging i fjellet.» *Plan nytt* nr. 1/2002, s 6–10 (T-1401).
- Rognes, J. og Sky, P.K. (1998a). *Twistemegling og skifteplanforhandling i jordskifteretten – sam-mendrag av en intervjuundersøkelse*. Institutt for Landskapsplanlegging, Ås-Norges Landbruks-høgskole.
- Rognes, J. og Sky, P.K. (1998b). *Mediation in the Norwegian Land Consolidation Courts*. Working Paper no. 14. North America Series, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madi-son.
- Rognes, J. og Sky, P.K. (1999). «Meglingsaktivitet og -teknikk i jordskifteretten.» *Kart og Plan* nr. 1/1999, s 76–84, Universitetsforlaget, Oslo.
- Sky, P.K. (2000). *Forhandling, forhandlingsplanleg-ging og jordskifte i urbane områder*. Notat, Pro-sjekt: Samarbeid om bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sky, P.K. (2002). *Effekter av jordskifte – Et litteraturstudium*. Institutt for landskapsplan-legging, Ås-Norges Landbrukshøgskole.
- Viitanen, K. (2000). *Finsk reglering av byggnads-mark i ett internasjonelt perspektiv*. Avd.: Fas-tighetsvitenskap, Stockholm-Kungliga Tek-niska Högskolan.

Henvisning til offentlige dokumenter

- NOU 1977: 1 *Ny planleggingslov*
- NOU 1983: 15 *Planlov*
- NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planleg-ging etter plan- og bygningsloven*
- NOU 2001: 32 *Rett på sak*
- NOU 2002: 9. *Jordskifterettens stilling og funksjoner*
- Ot.prp. nr. 56 (1978–79) *Om lov om jordskifte o.a.*
- Ot.prp. nr. 22 (1980–81) *Lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven)*
- Ot.prp. nr. 56 (1984–85) *Plan- og bygningslov*
- Ot.prp. nr. 51 (1987–88) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering*
- Ot.prp. nr. 72 (1993–94) *Om lov om jord (jordlova) m.m.*
- Ot.prp. nr. 41 (1995–96) *Om lov om endringer i tvis-temålsloven (rettsmekling)*
- Ot.prp. nr. 57 (1997–98) *Om endringer i lov av 21. desember 1979 om jordskifte o.a.*
- SOU 1996: 168 *Översyn av PBL och va-lagen*
- St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*

Lovhenvisninger

- Byfornyelsesloven. Lov om fornyelse av tettbygde strøk av 28. april 1967 nr. 1 (opphevet)
- Delingsloven (dell.). Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom av 23. juni 1978 nr. 70
- Domstolloven (dstl.). Lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5
- Ekspropriasjonserstatningsloven. Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom av 6. april 1984 nr. 17

Grannegjerdeloven (ggl.). Lov om grannegjerde av 5. mai 1961

Grunnloven (Grl.). Kongeriket Norges Grundlov av 17. mai 1814

Jordloven (jl.). Lov om jord av 12. mai 1995 nr. 23

Jordskifteloven (jskl.). Lov om jordskifte o.a. av 21. desember 1979 nr. 77

Naturvernloven. Lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63

Oreigningsloven (orl.). Lov om oreigning av fast eigedom av 23. oktober 1959 nr. 3

Plan- og bygningsloven (pbl.). Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

Planleggingsloven. Planleggingsloven av 5. juni 1981 nr. 49 (opphevet)

Reindriftsloven. Lov om reindrift av 9. juni 1978 nr. 49

Rettsgebyrloven. Lov om rettsgebyr av 17. desember 1982 nr. 86

Sameieloven (saml.). Lov om sameige av 18. juni 1965 nr. 6

Saneringsloven. Lov om sanering av tettbygde strøk av 28. april 1967 nr. 1 (opphevet og trådte aldri i kraft)

Servituttløven (servl.). Lov om særlege råderettar over framand eigedom av 29. november 1968

Skjønnsprosessloven (skjl.). Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 nr. 1

Strand- og fjellplanloven. Lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 10. des. 1971 nr. 103 (opphevet)

Tvangsfullbyrdsloven (tvangsl.). Lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring av 26. juni 1992 nr. 86

Twistemålsloven (tvml.). Lov om rettergangsmåten for tvistemål av 13. august 1915 nr. 6

Vannressursloven. Lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82

Vederlagsloven. Lov om vederlag ved oreigning av fast eigedom av 6. april 1984 nr. 17

Vegloven (vegl.). Veglov av 21. juni 1963 nr. 23

Vedlegg 1

Jordskifteretten – saksgang og arbeidsmåte

av utredningsleder Erik Nord

Kort om jordskifteretten

Jordskifte er navnet på prosessen som tidligere ble kalt utskifting. Den første utskiftningsloven i Norge kom 17. august 1821. Den inneholdt hjemmel til å kreve utskiftning av fellesskap og omordning av teigblanding. Det var sorenskriveren som skulle administrere disse sakene, men i praksis var det sjelden han gjorde mer enn å holde noen møter. Det var skjønnsmenn som for det meste utførte markarbeidet, siden sorenskriveren hadde små kunnskaper på dette fagområdet. Loven fra 1821 ble avløst av utskiftningsloven av 12. oktober 1857, og det er denne som danner grunnlaget for jordskifteretten slik den er organisert i dag. Ansvaret for jordskiftearbeidet skulle nå legges til utskiftningsmenn som ble beskikket av Kongen eller fylkesmannen. Det ble ikke stilt krav til utdanning, men vedkommende måtte være fagkyndig i eiendomsutforming, ha kjennskap til reglene om jordskifte og kunne utføre oppmåling og karttegning. Den organisasjonsformen som ble lagt til grunn i 1857 ble lite endret fram til lov om jordskifte kom 22. desember 1950. Organisasjonen ble nå fastere organisert og utskiftningsformennene ble jordskiftedommere.

I dag er det lov av 21. desember 1979 som gjelder. Det er foretatt flere endringer siden loven ble vedtatt. Jordskifteretten er organisert under Landbruksdepartementet og har ca. 270 ansatte. Det finnes i dag 34 jordskifteretter og fem jordskifteoverretter. Årlig behandler disse ca. 1200 jordskiftesaker.

Jordskifteretten er en særdomstol, jf. domstoloven § 2, som arbeider med eiendomsrettslige oppgaver. Sakene kan være svært ulike alt etter hvilke problemer som skal løses, og omfanget av sakene varierer fra noen få dagsverk til flere årsverk. Det er jordskifteloven (jskl.) som danner rammene for det arbeidet jordskifteretten kan utføre. I tillegg gjelder deler av tvistemålsloven og domstoloven ved behandlingen av jordskiftesaker.

Jordskifteloven er utarbeidet for omforming av uhensiktsmessige eiendomsforhold, og for tilrette-

legging av hensiktsmessige driftsenheter, i første rekke for landbruket. Formålet er å gjøre eiendommene lettere å utnytte, dvs. privatøkonomisk optimalisering av eiendomsforholdene. Loven er handlingsrettet og har mulighet til å virke direkte og effektivt som problemløser. Et fortrinn er at mange oppgaver kan løses samtidig i en jordskiftesak, da jordskifteretten har hjemmel til å utføre disse oppgavene i en og samme prosess.

De endringene som jordskifteretten gjør, kunne partene i hovedsak gjort selv dersom de hadde vært enige om dette. Ofte klarer ikke partene å komme til enighet, og det offentlige har derfor sett det som hensiktsmessig å engasjere seg for å samordne og koordinere interessene.

Dessuten er prosessen vanligvis enklere og mindre kostbar ved bruk av jordskifte, da de oppgaver som utføres som regel må håndteres av flere ulike organer for å komme fram til samme resultat.

Gangen i en jordskiftesak

Hvordan få i gang prosessen

Jordskifteretten kan ikke av eget tiltak sette i gang en jordskifteprosess. Retten er avhengig av at det kommer inn et krav. Hjemmel til å kreve jordskifte finner vi i jskl. § 5. Grunneiere og de som har alltidvarende bruksretter kan kreve jordskifte. I tillegg har offentlige styresmakter også hjemmel i visse tilfeller.

Privatpersoner må altså være eiere av en eiendom eller inneha en bruksrett for å kunne sette fram krav om jordskifte. Det er imidlertid nok at én eier gjør dette. De andre grunneierne som kravet måtte omfatte, vil i en del tilfeller ikke være villige til å gå inn i en slik prosess. Dette er likevel ikke til hinder for at de blir tatt med i saken. Det er opp til jordskifteretten å avgjøre om disse partene skal tas med mot sin vilje. Spørsmålet retten må ta stilling til, er om dette er formålstjenlig. Jordskifteretten kan både utvide og avgrense kravet fra rekvirenten, dvs. den som har krevd saken, dersom den finner dette hensiktsmessig, jf. jskl. § 25.

Det er likevel en vesentlig begrensning i jordskifterettens myndighet på dette området. Paragraf 3 bokstav a setter nemlig et absolutt krav om at ingen av partene skal lide tap. Dvs. at kostnadene og ulempene ikke må være større enn nytten for hver enkelt eiendom i jordskiftefeltet. Det er ikke tilstrekkelig at det samlet sett oppnås en positiv skiftegevinst. Retten må foreta en konkret vurdering av alle eiendommene som er lagt under jordskifte, og påse at ingen kommer dårligere ut enn tilfellet var før skiftet.

Jordskiftekravet skal så langt det er mulig nevne; de eiendommer dette gjelder, eiere, bruksretthavere, naboer og andre som skiftet vil få betydning for. Dessuten skal rekvirenten oppgi de problemene vedkommende ønsker å få løst.

Når kravet har kommet inn til jordskifteretten, må retten så fort som mulig gjøre dette kjent for de partene som blir berørt, med en frist for å komme med skriftlig uttalelse. Uttalelsene skal sendes parten(e) som har krevd saken, så snart de har kommet retten i hende. Dette følger av det kontradiktoriske prinsipp som innebærer at det argument som kan bli brukt mot en part, skal parten få anledning til å imøtegå. Dette prinsippet er gjort gjeldene under hele prosessen. Det er også mulig å kalle partene inn til muntlig saksforberedelse dersom dette synes mest hensiktsmessig, jf. jskl. § 12 tredje ledd.

Rettsens formann fastsetter tid og sted for første rettsmøte. Han oppnevner også to meddommere. Dette er lekfolk som står på en kommunal liste over jordskiftemeddommere. Innkallingen til rettsmøtet sendes alle partene i saken enten rekommandert eller med mottakskvittering, med minst 3 ukers varsel, jf. jskl. § 13.

Fremmingsspørsmålet

Jordskiftesakene kan ha svært ulik karakter både i form og omfang. Noen saker kan omfatte flere hundre parter der det både er ombygging av grunn, avløsning av rettigheter, etablering av felles tiltak osv., mens andre igjen bare inneholder to parter med et svært avgrenset omfang. Likevel har jordskifteretten som domstol klare regler å forholde seg til, og av den grunn vil alltid en del av prosessen være den samme.

Under det første rettsmøtet får hver enkelt part anledning til å sette fram og grunngi sine krav, føre de bevis de måtte ønske og ellers komme med de opplysningene som blir krevd, jf. jskl. § 15. Retten skal på denne måten få en best mulig oversikt over saken, slik at den i første rekke kan ta stilling til om det her er grunnlag for å sette i gang et jordskifte.

Dessuten er det ofte først etter de innledende partsforklaringene at partene og retten blir klar over hva rekvirenten av saken egentlig ønsker å få klarlagt, og hva saken i hovedsak vil omfatte. Av den grunn er det viktig at alle sider av saken blir belyst på en slik måte at man unngår misforståelser, at man forsøker å få en felles forståelse av konfliktens innhold, og at partene får kunnskap om hverandres ønsker.

Under vurderingen av om saken skal fremmes, må retten se om den har hjemmel til å sette i gang tiltak som kan være ønskelig. Betingelsene i jskl. § 1 om at eiendommene må være eller komme til å bli vanskelig å nytte etter «tid og tilhøve», må jordskifteretten ta stilling til om er oppfylt. Dessuten skal det også vurderes om noen av partene kommer til å lide tap, jf. jskl. § 3 bokstav a, og at det av den grunn ikke er mulig å fremme saken med disse som parter. Dette forutsetter at man på fremmingstidspunktet har rimelig klart for seg hva resultatet kommer til å bli. Til tider kan dette være vanskelig, og det hender man må utsette dette spørsmålet til senere i saken, når forholdene er mer avklart.

I noen tilfeller blir ikke resultatet jordskifteretten kommer fram til, slik rekvirenten hadde forestilt seg. Det kan til og med hende han ikke ville satt fram krav om jordskifte, dersom han hadde kjent til utfallet av saken. I denne sammenhengen danner fremmingstidspunktet et viktig skille, da muligheten til å trekke kravet opphører når dette vedtaket er gjort, jf. jskl. § 12 fjerde ledd. Det vil med andre ord si at er det krevd jordskifte og retten har fattet vedtak om fremming av saken, er det ingen vei tilbake for partene. Partene kan heller ikke stille noen betingelser om at jordskiftet skal ha en bestemt løsning. Dette er det opp til retten å avgjøre ut fra partenes problemer og de virkemidlene som jordskifteloven hjemler.

Skulle retten under sakens gang komme fram til at vilkårene for fremme av saken (§§ 1 og 3 bokstav a) ikke lenger er oppfylt, er det mulig å gjøre om dette vedtaket dersom alle rettsens medlemmer er enig i denne vurderingen, jf. jskl. § 14 andre ledd. Denne regelen må imidlertid ses på som en sikkerhetsventil, og ikke en «sovepute» som fører til at retten ikke gjør vurderingen av fremmingsvedtaket grundig.

Det jordskifte kan gå ut på

Jordskifte har etter hvert fått en videre betydning enn det som først lå i begrepet. Prosessen kan omfatte mye mer enn bare skifte arealer. Jskl. § 2 gir en oppregning av hva som kan være grunnlag for krav om jordskifte. I den forbindelse er paragra-

fen uttømmende. Men innholdet i paragrafen kan også ses på som en oppregning av de virkemidlene som kan brukes for å gjøre eiendommene bedre egnet for utnytting. Oppregningen i denne sammenhengen er ikke uttømmende, da den må suppleres med reglene i kap. 6. Sagt på en annen måte, må et jordskifte kreves med hjemmel i en av bokstavene i § 2. Dersom kravet blir vedtatt fremmet, har retten hjemmel til å utføre flere andre tiltak utover det som framgår av denne paragrafen.

I tillegg til jordskiftesakene etter jskl. § 2, kan retten holde «grensegangssak» etter jskl. § 88 og «rettsutgreiing» etter jskl. § 88a. Grensegang er en sakstype der man klarlegger, merker og beskriver eiendomsgrenser og grenser for varige bruksretter. Rettsutgreiing er å fastsette eiendoms- og bruksrettsforholdene i et område der det er sameie/sambruk.

Virkemidlene i jordskifteloven gir jordskifteretten vide muligheter mht. utforming av mer hensiktsmessige eiendommer og tilrettelegging for sambruk mellom eiendommer.

Eiendomsutforming

Eiendomsutforming bygger på arealbytteprosesser, og dette har jordskifteretten hjemmel til å gjennomføre i jskl. § 2 bokstav b. Uheldig utforming ut fra påregnelig bruk av vedkommende areal blir avbøtt gjennom arealbytte. Arealene i skiftefeltet blir verdsatt før skiftet. Verdien eiendommen får under verdsettingen, skal den ha igjen etter at skiftet er gjennomført. Verdien før og etter skiftet skal med andre ord være lik for hver enkelt eiendom. Under skifteprosessen vil det bli skapt en skiftegevinst. Denne skiftegevinsten vil fordele seg ulikt på partene alt etter hvordan skifteplanen blir. Retten vil vurdere hvilken plan de mener er den beste, og vedta denne. Dette trenger nødvendigvis ikke være det alternativet som samlet sett er best. Kravet til at ingen av partene skal lide tap, gjør at retten i enkelte tilfeller må bestemme seg for et alternativ som er noe dårligere.

Eiendomsutforming kan jordskifteretten også gjøre etter jskl. § 2 bokstav a, men dette gjelder bare når grunn og retter ligger i sameie mellom eiendommer. Retten kan løse opp en sameietilstand når en slik rettighetsstruktur synes utjenlig. I utgangspunktet skal en bruksordning prioriteres, framfor en deling. Likevel er det ikke sjelden at sameier med fordel kan gjøres om til eneeide områder. Viktige kriterier er størrelsen på sameiet og den bruken som skal utøves i området. Det er ikke uvanlig at oppløsning av sameie kombineres

med ombytting av grunn på de eiendommene som inngår som eiere av sameiet (jf. jskl. § 2 bokstav b).

Bruksordning

Hjemmelen til å kunne foreta bruksordning gir jordskifteretten mulighet til å gi regler om at alt, eller en del av det som ligger til en eiendom, skal brukes sammen med eller i samspill med andre eiendommer på nærmere fastsatte måter og vilkår.

Jordskifteretten kan gjennomføre bruksordning i områder der det er rettslig betinget sambruk mellom eiendommer, jf. jskl. § 2 bokstav c nr. 1. Med dette menes at to eller flere har en bruksutøvelse i ett og samme område og hvor bruken er tuffet på et rettslig grunnlag, f.eks. avtale, tidligere jordskifte, ekspropriasjon o.l.

Etter jskl. § 2 bokstav c nr. 2 er det også mulig å foreta bruksordning der det ikke er rettslig grunn for sambruk. Vilkåret er da at det foreligger «særlege grunnar». I vurderinga om dette vilkåret er oppfylt i et gjeldende tilfelle, må man gjøre en differansevurdering mellom virkningene av totalløsninger kontra enkeltløsninger. Med andre ord må det være en klar overvekt av fordeler for flere eiendommer dersom det blir foretatt en fellesskapsløsning i et området, framfor løsninger som ikke får virkning for mer enn de enkelte eierne hver for seg. Det er opp til retten å vurdere om forholdene på stedet er slik at det er mulig å foreta en bruksordning etter denne regelen¹.

Det jordskifteretten gjør under en bruksordning er å gi regler for én eller flere typer bruk i et område. Dette være seg regler for vedlikehold og bruk av en vei, regler for hvordan jakt skal utøves, regler for parkering i et område, osv. Disse reglene kan være varierende i omfang alt etter hva behovet er i det enkelte tilfellet. Noen ganger er det nødvendig med svært detaljerte regler, mens det andre ganger bare er behov for noen overordnede prinsipper. Eksempler på dette kan være veier på mange kilometer med flere titalls parter, der det blir utarbeidet vedtekter som omhandler alt fra veistyrets plikter og myndighet til hvordan veien skal vedlikeholdes. Eller ordning av en hytteeiers gangveirett over en eiendom. Her er det klart at omfanget av regler som må utarbeides er svært ulikt.

I jskl. § 35 finner vi en opplisting og presisering av hva en bruksordning kan gå ut på. Regelen binder likevel ikke retten på noe vis. Man må mer se på denne opplistingen som eksempler, da innholdet i paragrafen ikke er uttømmende.

1. Ot.prp. nr. 57 (1997–98) s 126.

Felles tiltak

Jordskifteretten har etter jskl. § 2 bokstav e hjemmel til å «skipe sams tiltak». «Skipe» er i denne sammenhengen ment å omfatte både det å få i stand nye tiltak, og det å endre på omfanget og utformingen av eksisterende tiltak.

Hjemmelen til å danne felles tiltak blir som oftest brukt i forbindelse med bygging av veier. Men andre tiltak som gjerdehold, opparbeidelse av parkeringsplasser o.l. blir også i en viss utstrekning gjennomført. En jordskiftesak som inneholder et slikt tiltak, omfatter ikke bare det å få anlegget gjennomført, men også utarbeidelse av regler om bruk, vedlikehold og kostnadsfordeling m.m.

Det spesielle med lag som er organisert av jordskifteretten i forbindelse med felles tiltak, er at medlemskapet ikke er personlig, men er bundet til en eiendom og kan ikke skilles fra denne. I tillegg er det jordskifteretten som vedtar hvem som skal være medlemmer i laget og hvor stor andel hver enkelt skal delta med. Medlemmene har delt ansvar, og de har ikke anledning til å melde seg ut av laget.

Avløsning av bruksretter

Jskl. § 2 bokstav d gir jordskifteretten hjemmel til å avløse bruksretter. De alltidvarende bruksrettene som er nevnt i jskl. § 36, kan gi selvstendig grunnlag for krav om avløsning i form av en jordskiftesak. Når det gjelder andre bruksretter kan disse avløses i forbindelse med en sak som er krevd på et annet grunnlag, jf. jskl. § 39.

I utgangspunktet skal avløsningen foregå ved at den som har bruksretten får lagt ut en eiendomspart som tilsvarende verdien og fyller det samme behovet som bruksretten. Dette betyr at rett til skogvirke skal avløses med skoggrunn, beiterett med fôrproduserende grunn, osv. Skulle det ikke være mulig å legge ut en slik eiendomspart og heller ikke en omordning av retten fører fram, kan jordskifteretten avløse bruksretten i andre verdier, som penger, dersom partene ikke lider noen skade av dette, jf. jskl. § 38.

Deling av en eiendom

Jordskifteretten kan også holde en type jordskiftesak som går ut på å dele en eiendom. Vilåret er at de nye eiendommene som blir dannet gjennom delingen, skal stå i et bestemt verdiforhold til hverandre. For at jordskifteretten kan utføre en deling etter et verdiforhold, må eiendommen verdsettes. Deretter blir eiendommen delt, grenser blir avmer-

ket, innmålte og tegnet inn på kart. Det blir ordnet med hjemmelsoverganger og eventuelle sammenføyninger av bruksnummer blir gjort. Fordelen ved slike delinger er at jordskifteretten kan ordne alt som har med delingen å gjøre i rettsboka. Når saken er ferdig, blir alt som er av varig verdi tinglyst.

Personlige sameier kan deles etter denne regelen. En av sameierne kan da kreve jordskifte.

Jordskifteretten trenger imidlertid delingstillatelse for å gjennomføre slike saker. Eller sagt på en mer korrekt måte er det partene som trenger tillatelsen, mens jordskifteretten er avhengig av at en slik tillatelse blir gitt for at de kan gjennomføre delingsforretningen.

Skjønn

Jordskifteretten kan holde skjønn etter vegloven § 53, angående private veier, som del av en jordskiftesak. Vilåret er at det er «nødvendig av omsyn til jordskiftet», jf. jskl. § 43 andre ledd. Et eksempel i denne sammenhengen er der skifteplanen gjør det nødvendig med en veitrasé over en grunneier som ikke er med i jordskiftesaken. Det er da mulig å ekspropriere dette arealet, og i den forbindelse har jordskifteretten hjemmel til å holde skjønn. Retten oppgave blir å fastsette erstatningen for det økonomiske tapet grunneieren lider av eiendomsinnngrepet.

Jordskifteretten har også hjemmel til å holde gjerdeskjønn. Etter jskl. § 52 vil retten som en del av en jordskiftesak kunne gi regler om gjerdeplikt og deling av gjerdeholdet innen skiftefeltet og mot naboeiendommen. Dersom partene ønsker dette gjennomført som egen sak, må dette kreves som «sams tiltak» etter jskl. § 2 bokstav e. Ellers vil jordskifteretten kunne holde skjønn etter gjerdeloven § 16 andre ledd når rekvirenten krever dette.

Med lovrevisjonen i 1998 ble det innført en alminnelig adgang for offentlige myndigheter til å kreve jordskifte i tilknytning til utbygging og vern. Vilårene er at vedkommende myndighet har ekspropriasjonshjemmel for tiltaket eller er kompetent til å treffe regulerende vedtak som avgrenser eierrådigheten. Dersom en jordskiftesak blir holdt samtidig eller i forbindelse med en slik ekspropriasjon, er det jordskifteretten som holder skjønn, jf. jskl. § 6 første ledd. Partene kan også avtale at jordskifteretten holder skjønn ved ekspropriasjon og regulering av «eigarrådvelde» – såkalt avtaleskjønn – jf. jskl. § 6 fjerde ledd.

Jordskifterettens hjemmel til å holde skjønn er i hovedsak avgrenset til områder som i kommune-

planen er lagt ut til LNF-områder etter § 20–4 nr. 2 i plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77.

Rettsfastsettelse

Når jordskifteretten har gjort vedtak om å fremme en sak, er neste skritt å klarlegge og fastsette eksisterende eiendoms- og bruksrettsforhold så langt det er nødvendig av hensyn til saken. Dette gjøres gjennom:

- Utenrettslige avtaler
- Rettsfastsettende vedtak
- Rettsforlik
- Dom.

I en del tilfeller er forholdene i området svært uavklarte, og det er ikke uvanlig at det er lite skriftlig bevisgrunnlag. Likevel kommer partene ofte til enighet om det meste, pga. den bruk som er gjort i området. Det er imidlertid ikke sjelden at det oppstår tvist mellom partene under denne prosessen. Jordskifteretten kan avgjøre tvisten ved dom etter jskl. § 17 første ledd. Dersom retten mener det er mulig å komme fram til et rettsforlik, vil den i første omgang prøve å mekle mellom partene, jf. § 17 andre ledd. Mange tvister blir løst på denne måten.

Disposisjonsprinsippet er et grunnleggende prinsipp som rettergangsreglene bygger på. Med dette menes at domstolene er nøytrale, og at det er opp til partene selv å finne fram de bevis som er relevante. Partene legger fram dokumenter som skjøter, avtaler o.l., samt foretar påvisninger i marka. Disposisjonsprinsippet er likevel ikke gjort gjeldende fullt ut for jordskifteretten i alle saker. Retten skal av eget tiltak klargjøre en del forhold, jf. jskl. §§ 16 og 25.

Hvor lang tid denne rettsfastsettende delen tar, varierer etter størrelsen på skiftefeltet og hvor uklare forholdene er. Det er viktig at retten gjør dette arbeidet grundig, slik at det videre prosess ikke blir forsinket pga. forhold som skulle vært avklart i denne fasen. Det vil også føre til merarbeid dersom det underveis dukker opp forhold som man ikke har vært klar over tidligere. Likevel er det ikke alltid har man full oversikt over hvilke konsekvenser og omfang en sak vil få, og det hender derfor at retten må avklare forhold som kommer fram underveis.

Når det gjelder de såkalte «rettsutgreiingssakene» jf. jskl. § 88 a, stanser man ved den rettsfastsettende delen. Sakens kjerne er med andre ord å konstatere hva som er gjeldende rettsforhold i området. Dette kan for øvrig kun gjøres der det er sameie/sambruk mellom eiendommer.

Problemløsning

Etter at jordskifteretten har avklart forholdene i området og deretter foretatt de verdsettinger som er nødvendig i skiftefeltet, må retten ta for seg de problemene som har kommet fram under behandlingen av saken. Arbeidet framover nå blir å samordne interessene i området og søke alternative løsninger som eiendommene er tjent med.

I denne delen av saken er samarbeidet med partene svært viktig. De beste løsningene finner man som regel i samarbeid med dem, og det viser seg at forhandlinger mellom partene øker felles aksept og forståelse av et tiltak. Partene får delta i å finne løsninger og har derfor en reell påvirkningsmulighet, noe som vanligvis gjør det lettere å gjennomføre tiltaket².

Noe av bakgrunnen for de positive erfaringene med forhandlinger i jordskifteretten ligger trolig i rettens sammensetning og de reglene den har å forholde seg til. Noen av disse er:

- Det er strenge krav til habilitet, jf. domstoloven §§ 106–108.
- Domstolen opptre med autoritet og har mulighet til å tvangsgjennomføre tiltak.
- Retten har en veiledningsplikt som gjør at partene sikres den informasjonen de trenger.
- Prinsippet om likebehandling og utjevning av forskjeller mellom partene står sentralt i en jordskiftesak.
- Prosessen er forutsigbar med hensyn på hvordan saksgangen og rettsmøtene er «oppbygd».

Jordskifterettens rolle i en forhandlingssituasjon er noe forskjellig alt ettersom det er tvistemekling eller skifteplanforhandling. Retten tar vanligvis mer aktivt del i en skifteplanforhandlingen, enn i en tvistesak. Det er også en oppfatning blant jordskiftedommere at graden av hvor formell man bør være i disse to prosessene er forskjellig. Retten kan i lagt større grad opptre som en mekler under utarbeidelsen av en skifteplan².

Som jordskifterett er det to måter å tenke og handle på. Den ene er som planlegger og den andre som dommer. Disse rollene er nokså integrerte og krever ofte større dyktighet og oppmerksomhet enn om en bare hadde den ene rollen å forholde seg til. Som dommer skal en være regel- og subsumsjonsbunden, og som planlegger må man være plan- og konsekvensorientert. Dommerrollen stiller krav til en uhildet avgjørelse av de juridiske

2. Rognes, J. og Sky, P.K. (1998). Tvistemegling og skifteplanforhandling i jordskifteretten – sammendrag av en intervjuundersøkelse. Ås-NLH.

spørsmålene i saken etter de rettsreglene som er gjeldende, ved å følge de reglene som gjelder for domstolsprosedyren. Planleggingen krever at en søker etter oppfyllelse av mål i framtiden. Det frie og skapende ved konsekvensorienterte løsninger gjør beslutningsprosedyren forskjellig fra regelbunden dømming. Det er særlig i måten å forholde seg til partene på man merker dette avgjørende skillet³.

I planleggingsrollen er det viktig å komme partene nær og søke løsninger sammen med dem. Dette vil ofte påvirke hvordan partene ser på sin egen nytte av de ulike løsningene som blir skissert, og det vil øke forståelsen av hvorfor de ulike alternativene har blitt som de er. Selv om retten kan utarbeide ulike forslag til alternative løsninger i planleggingsfasen, kommer man til et punkt der det er nødvendig å velge ett av dem. Om ikke partene blir enige, må retten ta en avgjørelse. Denne delen av prosessen blir av den grunn mer domstolspreget.

Maktfordelingsprinsippet utgjør en av grunnpillarene i vår statsforfatning. En følge av dette er at Stortinget har valgt å legge den fysisk-økonomiske planleggingen til politisk folkevalgte organ både på riks-, fylkes- og kommunalt nivå. Jordskifteretten er en domstol og må holde et klart skille til forvaltningen. Dette gjør at retten må forholde seg til de arealplaner som gjelder i området. Disse planer er faktum mht. arealutnyttelsen i jordskiftesakene. Den samrådingen som jskl. § 20 tredje ledd krever, er nettopp å klarlegge dette faktum.

Det er viktig at retten er klar over hva slag kategori området ligger under i kommuneplanen, og hvilke andre arealplaner og retningslinjer som foreligger. Er det utbyggingsområde for hytter, boliger, industri, eller er det LNF-område. Finnes det reguleringsplaner, er området vernet, osv. Dette er forhold som må være avklart på et tidlig stadium i jordskifteprosessen, og som retten må se på som realiteter man må forholde seg til.

I en del tilfeller gjør jordskifteretten vedtak om tiltak som krever offentlig godkjenning før gjennomføring. Retten må påse at slike tillatelser er gitt før saken avsluttes. Det være seg byggetillatelser, avkjørselstillatelser o.l. Dersom dette ikke blir gjort på forhånd, risikerer man at jordskiftesaken blir avsluttet med en løsning som er umulig å gjennomføre i praksis, noe verken partene eller retten er tjent med.

Løkenutvalget (NOU 2002: 9) har utredet jordskifterettens organisering og forholdet til forvaltningen. Utvalget peker på at ordlyden i enkelte bestemmelser i jordskifteloven er uheldig og at reglene bør omformuleres.

Avslutning av saken

Når retten har bestemt seg for en skifteplanløsning, begynner arbeidet med å utarbeide endelige regler for bruken i området, grensemerking, pengeoppgjør o.l., der dette er nødvendig. Når arbeidet er utført, kan saken avsluttes. Den forkynnes for partene som får utskrift av rettsbok og eventuelle kart. I denne sammenhengen skal partene gjøres oppmerksom på mulighetene de har til å få overprøvd jordskifterettens beslutninger. Dersom ikke partene anker eller påkjærer noen deler av jordskiftet, skal det som er av varig verdi sendes til tinglysning på de enkelte bruksnummer som er berørt av skiftet. Gjør partene bruk av rettsmidler, blir tinglysningen gjort etter at saken er ferdigbehandlet i de høyere instanser.

For en del av de avgjørelsene jordskifteretten tar, kan det bli nødvendig å bruke tvang for å få avgjørelsene satt ut i livet. For at en avgjørelse kan tvangsfullføres, er det nødvendig å ha tvangsgrunnlag. Avgjørelser tatt ved offentlig jordskifte, rettsutgreiing og grensegangssaker danner tvangsgrunnlag, jf. jskl. § 91 første ledd og tvangsfullbyrdsloven § 4–1 andre ledd bokstav a.

Ankebehandling

Ankebehandlingen i jordskifteprosessen er et todelt system, jf. jskl. § 61. Dersom det ankes over rettsforlik, rettsfastsettende vedtak eller dommer, skal anken behandles av lagmannsretten. I tillegg er det lagmannsretten som er ankeinstans i de kombinerte sakene, dvs. der jordskifte blir holdt samtidig med ekspropriasjon eller regulering av «eigarrådvelde», jf. jskl. § 6 første til tredje ledd. Dessuten skal avgjørelser som kan påkjæres også til lagmannsretten, jf. jskl. § 61 tredje ledd bokstav a-g. I alle andre tilfeller er rettsmidlet anke til jordskifteoverretten. Ordningen kan i en del tilfeller synes vanskelig for partene, da det ikke alltid er like opplagt hvor anken skal behandles. Skulle en part være i tvil om hva som er rette ankeinstans, kan han søke hjelp hos jordskiftedommeren.

Når det gjelder den videre mulighet partene har til å overprøve lagmannsrettens avgjørelser, er dette anke eller kjæremål til Høyesterett. For avgjørelser tatt av jordskifteoverretten er mulighetene noe mer begrenset. De skjønnsmessige avgjø-

3. Øvstedal, S. (1979). Jordskifteretten velger skifteplan. Melding nr. 28. Institutt for jordskifte og eiendomsutforming. Ås-NLH.

relsene som overretten har foretatt, er endelige. Det vil si at verdsettingen av jorda, utformingen av skifteplanen som er bygd på skjønnsmessige forutsetninger o.l. er endelige. Skal noe av dette angripes må parten(e) mene at det er feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen som gjør at avgjørelsen ikke kan bli stående. Avgjørelser som ikke er skjønnsmessige, kan ankes til lagmannsretten.

Når det gjelder mulighetene for å få endret på et rettskraftig jordskifte, er dette i utgangspunktet regulert i jskl. § 4. Etter hovedreglen kan det som har vært under jordskifte ikke tas opp til ny behandling før etter 10 år. Det finnes imidlertid noen unntak dersom forholdene i området har endret seg. Med lovrevisjonen i 1998 er det også åpnet for å kunne gjøre om et jordskifte dersom

forutsetningene som er lagt til grunn for skiftet, blir endret på en slik måte at avgjørende tiltak ikke kan iverksettes uten at noen av partene lider tap i forhold til en vurdering etter jskl. § 3 bokstav a. Dette kan f.eks. være praktisk/nødvendig i de tilfellene jordskifteretten bygger på vedtak gjort av offentlig forvaltning. I enkelte tilfeller vil disse vedtakene kunne bli omgjort rett etter at jordskiftesaken er rettskraftig, og resultatet av skiftet kan bli et ganske annet enn det jordskifteretten hadde sett for seg. I verste fall vil noen av partene lide tap som følge av en slik endring. På bakgrunn av dette er det nå innført en «sikkerhetsventil» i jskl. § 73 andre ledd⁴.

4. Jf. Ot.prp. nr. 57 (1997–98).

Vedlegg 2

Oversikt over fremmed rett

av utredningsleder Erik Nord

Noen utenlandske systemer

Jordskiftesystemer finner vi i en rekke land. I engelskspråklig faglitteratur skiller man ofte mellom «land consolidation» og «land readjustment», hvor det første uttrykket blir brukt om jordskifteprosesser i rurale områder, mens det andre blir brukt om tilsvarende prosesser i urbane områder.¹

I det følgende vil jeg seg nærmere på urbane jordskifteprosesser i Tyskland, Sverige og Frankrike. Formålet er først og fremst å vise hvordan prosessene gjennomføres, og hvilke resultater som vil kunne oppnås. Framstillingen av de ulike systemer er på ingen måte fullstendig, men det er forsøkt å belyse noen sentrale elementer. Systemene er interessante mht. en utvidet bruk av jordskifte her i landet.

Tyskland

Tyskland regnes som et foregangsland med hensyn på bruk av jordskifteprosesser i urbane område. Allerede på slutten av 1800-tallet ble den første lovgivningen som regulerte slike prosesser, vedtatt.

«Umlegung», som prosessen heter, er utviklet som et kommunalt verktøy til anvendelse for gjennomføring av detaljplaner. I de tilfeller der det synes åpenbart at det er behov for en forandring av eiendomsgrenser ved utbygging etter en utarbeidet plan, vedtar kommunen at Umlegung skal anvendes og hvor stort område som skal tas med i prosessen (Umlegungsbeschuß), jf. BauGB² § 47.

1. Den engelske betegnelsen for jordskifte varierer, og ofte har de ikke helt den samme betydningen. De mest brukte begrepene er; «land pooling», «land consolidation», «land readjustment», «land replotting» og «land redistribution». Sky, P.K. (2000). Forhandling, forhandlingsplanlegging og jordskifte i urbane områder. Notat, Prosjekt: Samarbeid om bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.
2. Forkortelse for Baugesetzbuch som er bygningsloven av 1993.

I forhold til selve utførelsen av Umlegungsprosessen, er ikke kommunen direkte involvert, da dette utføres av en Umlegungskomité. Sammensetningen av komiteen er det opp til hver delstat å avgjøre gjennom egen lovgivning. Det mest vanlige er at denne består av fem personer. Disse er spesialister som er fortrolige med de forvaltnings tiltak som er nødvendige i en Umlegungsprosess (ofte jurister samt fagfolk innenfor oppmåling, byggledelse og eiendomstaksering). Desstuen er det vanlig at medlemmer i kommunestyret sitter i komiteen for å få en riktig balanse mellom ulike interesser. Det at komiteen står uavhengig i forhold til kommunen er sentralt, og kommunen har derfor ingen instruksjonsmyndighet i forhold til det arbeidet komiteen utfører.

Det er bare i helt spesielle tilfeller at grunneierne vil kunne kreve Umlegung utført av det offentlige. «Frivillig» Umlegung er det imidlertid gode muligheter for å gjennomføre. Man kan si at lovverket i sin konstruksjon oppfordrer til dette bl.a. ved at det er fritak for visse avgifter når slike prosesser kommer i stand, jf. BauGB § 79.

Selv om det er Umlegungskomiteen som utfører selve arbeidet, forsøker man i stor grad å involvere partene i saken. Gjennom forhandlinger arbeider komiteen med å samordne de berørte parter slik at det blir størst mulig oppslutning om den endelige skifteplanen.

Formålet med Umlegung er å tilpasse eiendommer og rettigheter slik at eiendommenes beliggenhet, form og størrelse blir formålstjenlig for bebyggelse eller annen anvendelse. Målsetningen er med andre ord å omforme eiendommer slik at de blir funksjonelle i forhold til planlagt arealbruk. Prosessen anvendes både i nybyggingsområder, fortetningsområder og rehabiliteringsområder. Deltakelsen er obligatorisk for alle grunneiere innenfor området. Dersom noen av grunneierne ønsker å selge seg ut av området har kommunen forkjøpsrett.

Selv om Umlegung må ses på å være et inngrep i den private eiendomsretten, foregår det i hovedsak bare ombyttingsprosesser av areal. Sammenlignet med ekspropriasjon regnes dette å være et mildere inngrep. Av den grunn er det i henhold til BauGB § 87 ikke mulig å gjøre bruk av ekspropriasjon dersom man kan oppnå de samme mål med bruk av Umlegung.

Før kommunen gjør vedtak om at det skal gjennomføres Umlegung gjøres det en «konsekvensutredning», samt at det tas kontakt med Umlegungskomiteen for å få dem til å uttale seg om prosessen bør gjennomføres. Det kommunale vedtaket inneholder en beskrivelse av områdeavgrensingen, samt de eiendommer som vil bli involvert. Det er ikke nødvendig at det foreligger en ferdig utbyggingsplan (Bebauungsplan) på dette tidspunktet, men de planmessige rammene fra kommunens side må i stor grad være fastlagt. Umlegungskomiteen har å forholde seg til disse rammene. Det er likevel mulig å gjøre visse justeringer på den områdevis avgrensingen, dersom dette synes hensiktsmessig. Ved behov kan man dessuten trekke inn såkalt «erstatningsareal». Dette kan være arealer som ligger utenfor Umlegungsområdet og som blir brukt som byttearealer under prosessen.

Arbeidet videre går ut på å produsere et tilstandskart og en eiendomsfortegnelse som viser eierne i henhold til grunnboka, katastermessig benevnelse og adresse, samt heftelser og panteretigheter. Både tilstandskartet og eiendomsfortegnelsen legges ut til offentlig ettersyn i én måned. Dersom noen mener det er feil i det framlagte materialet, kan vedkommende fremme en «søknad om oppretting». Skulle søknaden ikke bli innvilget, vil dette vedtaket kunne påklages. Etter at materialet har vært ute til offentlig ettersyn, og man har utført eventuelle justeringer, har komiteen de nødvendige data for å kunne gå videre med prosessen.

Det neste steget er at man verdsetter arealene og gir grunneierne andeler etter den verdi de bidrar med. Deretter blir arealer til offentlig formål avsatt (trafikkområder, grøntområder og arealer som på annen måte er nødvendig for utviklingen av området). Regelverket er bygd opp slik at hver enkelt grunneier må bidra med arealer til dette formålet etter en viss prosent av den andel vedkommende har. Når det gjelder selve byggingen av veier, vann og avløp, grøntområder osv., er det kommunen som vanligvis står for dette, og arbeidet faller utenfor Umlegungsprosessen.

Når det er gjort et «forhåndsfratrekk» (Vorwegabzug) til offentlig formål, sitter man igjen med det arealet (Verteilungsmasse) som skal fordeles på grunneierne etter de andeler hver enkelt inne-

har. Prosessen videre går ut på å lage en Umlegungsplan som både inneholder nye eiendomsgrenser i området, samt en liste over de ulike eiendommer og heftelser som hviler på disse. Dessuten utarbeides det en oversikt over kostnader og vederlag knyttet til hver enkelt grunneier. Materialet blir diskutert med de ulike grunneierne, og endelig forslag blir lagt ut til offentlig høring med en frist for å komme med merknader.

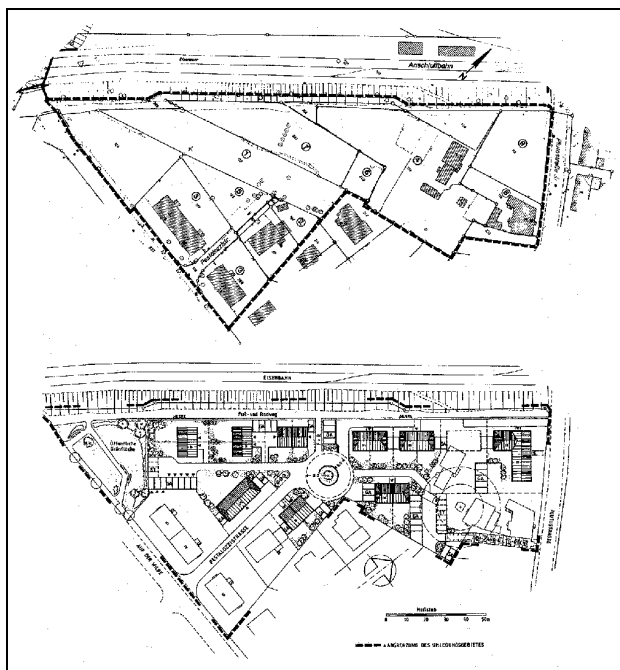
Etter at Umlegungsplanen har vært ute på høring og nødvendige justeringer er utført, vedtas planen. Dette vil ikke kunne gjøres før man har vedtatt en utbyggingsplan. I noen tilfeller er dette allerede gjort før Umlegungsprosessen tar til, men der det ikke foreligger en slik plan, er det vanlig at man samkjører de to prosesser.

Omreguleringsprosesser vil alltid føre med seg ulike typer kostnader. Generelt sett vil kostnadene være større i Sverige og Frankrike sammenlignet med Tyskland, da infrastrukturarbeidene her ikke gjennomføres som en del av prosessen. Når det gjelder fordelingen av kostnadene mellom grunneierne og kommunen, vil den kunne være noe forskjellig fra gang til gang, da dette kan avtales særskilt.

Arealene får som en følge av Umlegungsprosessen, en verdiøkning ut fra en vurdering som byggegrunn. Verdiøkningen tilhører i utgangspunktet kommunen, da det er kommunen som finansierer gjennomføringen av prosessen. Grunneierne er likevel bare forpliktet til å betale for «Umlegungsfordelen» (Umlegungsvorteil). Dvs. at verdiøkningen som f.eks. kommer av at en reguleringsplan omdanner landbruksarealer til områder som kan bebygges, vil grunneierne få beholde. Hvordan grunneierne gjør opp for seg er mye avhengig av hva den enkelte og kommunen ønsker. Det anvendes både penge- og arealoverføringer. Ved pengeoverføringer kan det dreie seg om relativt store beløp, og av den grunn er det vanlig at grunneierne får god tid til å betale for seg.

Grunneierne vil kunne påklage de vedtak som gjøres. Normalt er klagefristen én måned. Etter at omformingen er endelig vedtatt, får grunneieren full disposisjonsrett over de «nye» eiendommene og kan be bygge disse så fort kommunen har gjennomført infrastrukturarbeidet. Selve utbyggingen av området er med andre ord ikke en del av Umlegungsprosessen.

Når det gjelder tidsforbruket ved gjennomføringen av Umlegung, er den normalt to til tre år – noe avhengig av plansituasjonen. Utbyggingen i ettertid gjøres vanligvis innen fire til fem år etter at omreguleringen er gjennomført. Generelt sett



Figur 2.1 Kartene viser før og etter en Umlegungsprosess. Dietrich, H. (1996). Baulandumlegung. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München.

synes systemet å virke effektivt, og prosessen er også en allment akseptert blant grunneiere.³

Frankrike

I Frankrike går de eldste jordskiftene tilbake til 1600-tallet. Den første lovgivningen som berører dette temaet finner vi fra 1865 (Loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales), og i 1919 kom den første «rene» jordskifteloven.

I 1967 ble loven utvidet til også å gjelde i forhold til reguleringsprosesser ved utbygging. Bakgrunnen for at regelverket ble utviklet, var et behov for å få i stand nye metoder for bedre utvikling av urbane områder. Rett etter andre verdenskrig ble ekspropriasjon mye brukt for å skaffe arealer til det offentlige, bl.a. for å få kontroll over den urbane utviklingen. Da eiendomsretten i Frankrike alltid har stått sterkt, førte dette naturlig nok til mye motstand, med det resultat at gjennomføringen ble vanskelig. Med lovendringen i 1967 forsøkte man derfor i større grad å involvere grunneierne i utviklingen av de ulike områder. Dette regelverket har siden blitt revidert og tatt inn som Articles L 322–1–10 i «Code de l'Urbanisme». Proses-

sen som utføres etter disse regler kalles «Associations Foncières Urbains» (AFU).

AFU vil kunne gjennomføres med følgende formål:

1. Ombytting av grunn og rettigheter, samt bygging av nødvendige anlegg.
2. Sammenslåing av flere eiendommers parseller til én teig for en best mulig utnyttelse enten i fellesskap eller for tredjemann.
3. Bygging av offentlige tiltak.
4. Bevarings- og restaureringstiltak.

Til nå har AFU hovedsakelig blitt benyttet i tilknytning til punkt nr. 1, og det er prosessen i forhold til denne typen tiltak jeg i hovedsak vil se nærmere på i det følgende.

Når det gjelder hvem som kan ta initiativ til å sette i gang en AFU-prosess, gjøres dette i hovedsak av én enkelt grunneier eller flere grunneiere i fellesskap. Det er ikke vanlig at disse initiativene kommer helt spontant fra de private. Ofte er det en «saksyndig», som regel en landmåler/geodet, som presenterer et slikt forslag, samtidig som han da har et håp om å kunne få lede prosjektet. Det er også mulig for kommunen å kunne ta initiativ til å få i gang en slik prosess. Dette gjøres først og fremst der denne typen tiltak synes nødvendig ut fra samfunnsmessige hensyn.

Etter at det er gjort en del forstudier omkring hvilke konsekvenser og muligheter som følger med en AFU, og kommunen har gitt en formell godkjenning, er det opp til prefekten⁴ å avgjøre om en autorisert AFU-forening kan gjennomføres. Når det gjelder selve gjennomføringen av prosessen gjøres dette vanligvis av private geodetiske firmaer⁵.

Det neste steget i prosessen er litt avhengig av om alle grunneierne i området ønsker denne typen tiltak. Dersom dette er tilfelle, organiserer de seg på egenhånd uten at offentlige myndigheter involverer seg. Når det er mange involverte parter, vil dette ofte ikke være den reelle situasjonen. Hvorvidt det i et slikt tilfelle vil kunne gjennomføres en AFU er avhengig av en viss støtte fra grunneiersiden. Regelverket setter som krav at minimum 2/3 av de grunneierne som eier minst 2/3 av det aktuelle arealet, må være positive til tiltaket, før dette vil kunne tvangsgjennomføres.⁶ Vanligvis begrenser

3. Viitanen, K. (2000). Finsk reglering av byggnadsmark i ett internasjonelt perspektiv. Avd.: Fastighetsvitenskap, Stockholm-Kungliga Tekniska Högskolan.

4. Prefecten er noe i nærheten av fylkesmannen i Norge.

5. Det er en geodet som leder firmaet. Med unntak av den juridiske behandlingen som domstolene tar seg av, behersker geodeten de fleste norske jordskiftefagkretsene. Det er opp til grunneierne å velge hvilket firma de vil anvende.

6. Før en lovendring i 1985 var kravet ¾ av henholdsvis grunneiere og areal.

initiativtakerne utbyggingsområdet slik at man får med grunneiere som er interessert i en utbygging. For at det skal være mulig å ha en formening om dette spørsmålet, kreves det en del forarbeider, som bl.a. forslag til avgrensing av området, en plan som synliggjør fordelene med AFU og et anslag over de totale kostnadene med prosessen knyttet opp til mulige løsninger.

Etter at forarbeidet er utført, blir dette publisert, og de involverte har 20 dager på seg for å komme med ulike synspunkter. Dersom det er nok interesserte grunneiere, og kommunen er positive til tiltaket, kan prefekten bestemme at en AFU skal gjennomføres.

De berørte grunneierne stifter deretter et lag som er organisert på følgende måte:

- En del av grunneierne får en definert beslutningsmyndighet og veiledende funksjon (l'assemblée générale).
- En komité valgt av den utvalgte delen av grunneierne (le conseil des syndics).
- En formann valgt av komiteen (président).

For alle grunneierne i området der det skal gjennomføres en AFU-prosess, er det obligatorisk deltagelse. Skulle det være noen som ikke ønsker å være med, vil de innen én måned etter at vedtaket om gjennomføringen er gjort, kunne begjære at foreningen innløser vedkommendes eiendom. Det er også mulig å selge eiendommen til andre.

Det er ikke noe krav at det foreligger en detaljert plan for utbygging før AFU tar til. Likevel er ofte plangrunnlaget allerede utarbeidet. I de tilfeller der dette ikke er gjort, blir planarbeidet en integrert del av den videre prosess.

Det geodetiske firmaet tegner så en skisse for hvordan utviklingen av området vil kunne være der veier og andre anlegg er angitt. Også eiendomsstrukturen blir skissert på dette stadiet. Utkastet blir så diskutert på et felles møte for alle involverte. Etter eventuelle justeringer, blir forslaget presentert for prefekten. Forslaget bli deretter offentliggjort, og det er nå mulig å komme med argumenter både for og imot prosessen. Utkastet blir, sammen med de ulike synspunkter som er framkommet, sendt over til komiteen som grunneierne har valgt. Hvis ikke komiteen kan godkjenne forslaget i forhold til de protester som er gjort gjeldende, blir det tatt kontakt med en rådgivende kommisjon⁷. Kommisjonen gir anbefalinger til komiteen som så gir en tilråding. Det hele blir deretter oversendt pre-

fekten som tar den endelige beslutningen på om arbeidet skal igangsettes etter planen.

Planen angir grunneierens nye eiendommer og hvordan man skal håndtere de heftelser som fra før finnes på de enkelte teiger i området. I tillegg må det på dette stadiet i prosessen være vedtatt en plan for utbyggingen av området.

Etter at prefekten har gjort sitt endelige vedtak begynner arbeidet med å bygge ut området. Dette er grunneierlaget sitt ansvar. Når det gjelder tiltak som gjøres spesielt til nytte for området som bygges ut, må dette bekostes av laget. Andre typer tiltak som mer har en overordnet funksjon, dekkes av kommunen. Dette er hovedregelen, men det er mulig å avtale en annen fordeling.

For å kunne dekke kostnadene som påløper, vil grunneierforeningen måtte ta inn penger fra grunneierne, noe som ofte fører til at flere har behov for å selge deler av de arealer vedkommende eier. Når prosessen har kommet så langt at grunneierforeningen er stiftet, vil det imidlertid også være muligheter for å ta opp lån med sikkerhet i eiendommene som er involvert. Kostnadene med prosessen fordeles etter andelstall.

I tillegg til kostnader med selve konstruksjonsarbeidet, må foreningen skaffe til veie penger eller andre «betalingsmidler» for bl.a. å kunne innløse de arealer som er nødvendig, erverve bygninger som må rives, gi kompensasjon til leieboere, osv. Foreningen er også økonomisk ansvarlig for de undersøkelser som gjøres samt fordelingen av kostnader mellom grunneierne. Ikke før de ulike konstruksjonsarbeider er fullført, og oppgjøret for inntekter og kostnader er gjort opp, vil foreningen bli oppløst.

Når det gjelder mulighetene for å angripe de beslutninger som gjøres underveis, følge dette de vanlige reglene for påklaging av forvaltningsvedtak. Verdsettingsspørsmål og erstatninger ved omreguleringen vil de involverte få prøvd i henhold til reglene om ekspropriasjon.

Som tidligere nevnt, vil det også kunne stiftes et grunneierlag med det formål å gjennomføre en sammenslåing av parseller fra ulike eiendommer til én stor teig. Hver enkelt grunneier vil da få tildeelt en andel av fellesskapet etter verdien av det areal vedkommende bidrar med. Hovedformålet med dette er å kunne utvikle et større areal samlet. Det er ulike muligheter for hvordan et slikt område kan utvikles. Enten kan grunneierne inngå en avtale med en utbygger som utvikler området. En annen mulighet er at grunneierne stifter et selskap og selv står for en slik utvikling. Det vil dessuten være mulig for de av deltakerne som ønsker det, å selge sine andeler til en utbygger.

7. I startfasen av en sak opprettes en rådgivende kommisjon (Commission consultative). Organet er sammensatt av eksperter innenfor rettslære, ingeniørarbeid og landmåling.

AFU-prosessen er relativt komplisert, og uten god kunnskap om prosessen vil metoden vanskelig kunne fungere i praksis. Dessuten forutsettes det gjennomført omfattende utredninger som i sin tur krever at man har tilstrekkelig fagkunnskap, samt at det medfører en økonomisk risiko. Med bakgrunn i dette, har en oppstart av prosessen ofte krevd at kommunen er delaktig allerede i utredningsfasen. Der kommunen har kunnskap, ressurser og vilje til å fremme en igangsetting og gjennomføring av en AFU, synes det som om prosessen fungerer relativt bra. Generelt sett anvendes prosessen noe mindre enn Umlegung i Tyskland, og sammenlignet med andre gjennomføringsmetoder anvendes ikke AFU så ofte. Prosessen synes imidlertid å være allment godkjent, og man har etter hvert lært seg hvordan denne typen saker bør håndteres.⁸

Sverige

Av de landene jeg har valgt å se nærmere på, er det Sverige som har det systemet som senest er blitt innført. Lagen om exploateringssamverkan (ESL) trådte i kraft samtidig med den nye plan- og bygglagen (PBL) i 1987. Diskusjonen omkring et regelverk av denne typen har pågått lenge. Allerede på 1920-tallet ble det foreslått en ny byplanlov med bestemmelser i henhold til det tyske systemet. Det tok likevel over 60 år før det ble enighet om et lovverk.

I likhet med systemet i Tyskland, har ikke grunneierne en direkte initiativrett til å få i stand en beslutning om exploatering. I Sverige vil private grunneiere likevel kunne søke om et slikt tiltak. Dette er kun mulig først etter at kommunen gjennom planbestemmelser har tillatt prosessen i gjeldende område.

På tross av at det foreligger bestemmelser i en plan om at det kan gjennomføres en exploatering, er ikke dette ensbetydende med at en slik prosess vil bli gjennomført. Det er en forutsetning at det kommer inn en søknad om dette til lantmåterimyndigheten⁹ (LM). LM avgjør så om en exploatering kan finne sted. Det er dessuten LM som har ansvaret for selve gjennomføringen av prosessen.

I tillegg til at grunneierne vil kunne søke LM om at det gjennomføres en exploatering, har kommunen også hjemmel til dette. Det foreligger imidlertid en tidsbegrensning, som høyst kan settes til

fem år, for når man må ha innlevert en slik søknad (PBL § 6:2). Skulle det ikke komme inn et ønske om exploatering innen den angitte frist, opphører planen eller områdebestemmelsene (PBL § 6:2).

Før kommunen bestemmer seg for at reglene om ESL kan anvendes, vil det måtte gjøres visse undersøkelser. Disse undersøkelsene knytter seg i hovedsak til om

- hensikten med å stifte en «samverkan» ikke kan oppnås på annen måte
- ulempene fra et offentlig eller privat synspunkt ikke er større en fordelene med tiltaket
- grunneierne i området ikke har stor motstand mot å danne en «samverkan» og at en eventuell motstand ikke bygger på gode grunner.¹⁰

Kommunen trenger ikke ta stilling til om disse vilkårene helt og fullt er oppfylt, da det er LM som avgjør om det skal gjennomføres en exploatering. Likevel er det behov for at kommunen undersøker forholdene så langt det lar seg gjøre på dette stadiet.

Det er ikke mulig å tvinge med uvillige parter i prosessen. I denne sammenhengen er det innført en innløsningsrett for «samverkan». Betingelsene for å ta i bruk denne er at

- eiendommen er lokalisert i området og inngår i en detaljert utviklingsplan vedtatt etter at det er bestemt å gjennomføre en felles utvikling, og det er klart at utviklingen må gjennomføres med ESL,
- det er behov for eiendommen slik at en utvikling vil kunne skje i overensstemmelse med planen som er utarbeidet.

Når LM har fått tilstrekkelig med opplysninger om forholdene i området, kan det utarbeides regler for hvordan utviklingen skal foregå. Reglene inneholder en beskrivelse av formålet med utviklingen, områdets omfang og de tiltakene som skal gjøres i fellesskap. I tillegg må LM enten på dette stadiet eller noe senere indikere

- de ulike eiendommers andelstall
- maksimumsstørrelsen på det lån som kan tas opp av «samverkan» med det samlede areal som sikkerhet
- regler for hvordan utviklingen skal foregå
- tiden for når utviklingen skal ha funnet sted.

Når LM har gjort vedtak om at det skal gjennomføres en exploatering, er det ikke uvanlig at «samver-

8. Viitanen, K. (2000).

9. Lantmåterimyndigheten er en statlig virksomhet med tre ansvarsområder; eiendomsdanning, eiendomsregistrering og tekniske arbeider.

10. I praksis er dette punktet oppfylt dersom ikke mer enn halvparten av grunneierne er imot en exploatering og at disse ikke har gode grunner for å inneha et slikt syn.

kan» inngår en avtale med kommunen om å overføre arealer til veier og andre offentlige områder, og en fordeling av kostnadene med ulike tiltak. Det finnes ikke regler angående slike avtaler, men man har skapt et visst erfaringsgrunnlag der man har å gjøre med større grunneiere i et utbyggingsområde. Vanligvis avgir grunneierne arealer til offentlige formål og bærer mesteparten av kostnadene med de lokale veiene i området, mens kommunen har ansvaret for den generelle infrastrukturen.

Dersom det ikke allerede fins en plan for utbygging av området, bør arbeidet med å utarbeide denne gå parallelt med de undersøkelser og avtaleinngåelser som er beskrevet ovenfor. Dette arbeidet er i utgangspunktet kommunens ansvar, men kan i praksis helt eller delvis gjøres av grunneierne eller en konsulent som samrår seg med kommunen. Planen må imidlertid ikke vedtas av kommunen før reglene omkring selve gjennomføringen av planen er endelige. Bakgrunnen for dette er at planen da ikke vil sette rammer for hvilke verdier de ulike arealene har i området, og følgelig vil dette ikke påvirke fordelingen av kostnader og inntekter i området.

Det er vanlig at «samverkan» tar opp lån med sikkerhet i grunneiernes eiendommer for å dekke kostnadene med exploateringen. Som nevnt før, er det LM som avgjør hvor mye det er mulig å låne på hver eiendom. Regelen er at dette beløpet ikke må overstige den verdiøkningen som man antar vil komme på hver enkelt eiendom (ESL § 12). Til slutt gjøres det en endelig fordeling av kostnader på hver enkelt grunneier. Dette blir gjort av LM ut i fra en nyttevurdering.¹¹

Exploateringen tar for seg prosessen helt fram til ferdig opparbeidede tomter. Som ved Umlegung, er ikke selve byggeprosessen en del av exploateringen. Med andre ord er det opp til den

enkelte private grunneier å selge eller bygge ut de omregulerte arealene. Det er likevel ingenting i veien for at grunneierne vil kunne inngå et uformelt samarbeid om dette, dersom man finner en slik ordning hensiktsmessig.

I prinsippet er det muligheter for å klage på alle de beslutninger som gjøres under prosessen. Klagen leveres til LM, og i samsvar med reglene i forvaltningsloven kan de selv omgjøre sine tidligere vedtak dersom de finner dette riktig. Vil ikke LM endre vedtaket, oversendes klagen til «fastighetsdomstolen» (SOU 1993: 99 s 230). Det finnes en slik domstol i hvert län, og den består normalt av to juridiske dommere, en teknisk utdannet dommer og to domsmenn. Avgjørelsen kan påankes til hovrätten og eventuelt videre til Högsta domstolen.

I Sverige er situasjonen mht. gjennomførte prosjekter, annerledes enn i Tyskland og Frankrike. ESL-prosessen er bare anvendt i noen ganske få tilfeller. Det er trolig forskjellige grunner til dette, men at systemet er komplisert, er pekt på som en forklarende faktor (jf. SOU 1996: 168). Dessuten synes det være lite vilje i kommunene til å gjøre bruk av dette virkemidlet, og følgelig kan det virke som om de viktigste målsettingene vil kunne oppnås mer effektivt ved bruk av andre gjennomføringsmetoder. I denne sammenhengen må det nevnes at man i Sverige har andre systemer som lagt på vei håndterer en del av de problemer som ESL var tenkt å skulle løse.¹² Det må legges til at det foreligger et forslag om totalfornyelse av ESL (SOU 1996: 168). Høringsuttalelsene til denne utredningen har vært positive, men det er ennå (april 2003) ikke gjort noe med loven.

11. Vanligvis anvendes andelstallene.

12. Bl.a. er det muligheter for å utarbeide fastighetsplan («eiendomsplan») der det er behov for å endre på eiendomsgrensene, og i tillegg er det regler i Anlægningslagen (1973: 1149) om fordeling av kostnader ved ulike felles tiltak.

Vedlegg 3**Forskrift om forsøksordning med rettsmekling**

Fastsatt ved kgl.res. 13. desember 1996 med hjemmel i lov av 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 99a. Fremmet av Justis- og politidepartementet. Endret 20 nov 1998 nr. 1067, 12 nov 1999 nr. 1169, 2 nov 2001 nr. 1238. Endres fra 1 jan 2003, jf forskrift 11 okt 2002 nr. 1096.

§ 1. Virkeområde

Forsøksordningen om rettsmekling i medhold av tvistemålsloven § 99a omfatter følgende domstoler:

Agder lagmannsrett, Asker og Bærum herredsrett, Eiker, Modum og Sigdal sorenskriverembete, Indre Follo herredsrett, Nedre Romerike herredsrett, Nordmøre herredsrett, Oslo byrett, Oslo skifterett og byskriverembete, Salten sorenskriverembete, Skien og Porsgrunn byrett, Stavanger byrett, Trondenes sorenskriverembete, Trondheim byrett og Tønsberg byrett. For de utpekte domstoler omfatter forsøksordningen saker innkommet etter 1. januar 1997 med unntak av Oslo byrett og Trondenes sorenskriverembete hvor den omfatter saker innkommet etter 1. januar 1999, Trondheim byrett og Indre Follo herredsrett hvor den omfatter saker innkommet etter 1. januar 2000 og Eiker, Modum og Sigdal sorenskriverembete, Nedre Romerike herredsrett, Skien og Porsgrunn byrett og Stavanger byrett hvor den omfatter saker innkommet etter 1. januar 2002.

For de utpekte domstolene omfatter forsøksordningen alle saker som er brakt inn for domstolen hvor partene helt eller delvis kan inngå rettsforlik om tvistegjenstanden og som faller inn under virkeområdet til tvistemålsloven § 99a.

0 Endret ved forskrifter 20 nov 1998 nr. 1067 (i kraft 1 jan 1999), 12 nov 1999 nr. 1169 (i kraft 1 jan 2000), 2 nov 2001 nr. 1238 (i kraft 1 jan 2002).

§ 2. Beslutning om rettsmekling

Senest når tilsvar er inngitt i søksmål eller ankesaken er kommet inn til ankedomstolen og ellers snarest, skal den dommer som forbereder saken, vurdere om det skal foretas rettsmekling.

Før rettsmekling besluttet, skal partene gis adgang til å uttale seg. Når dommeren finner det hensiktsmessig, kan det likevel innkalles til rettsmekling uten at partene har uttalt seg om spørsmålet.

Ved avgjørelsen av om det skal foretas rettsmekling i saken, skal det bl.a. legges vekt på om partene samtykker i rettsmekling, hvilken utsikt det er for at rettsmeklingen kan føre til forlik, i hvilken utstrekning rettsmeklingen kan føre til en forenkling av saken selv om den ikke fører til forlik og om styrkeforholdet mellom partene eller kostnadene gjør rettsmekling betenkelig.

Rettsens beslutning om at det skal foretas rettsmekling eller ikke, kan ikke påkjæres.

§ 3. Rettsmekler

Rettsmeklingen skal foretas av forberedende dommer, en av de øvrige dommerne ved domstolen eller av en annen person med innsikt i rettsmekling og/ eller de tvistepunkter saken reiser. Bare unntaksvis bør det oppnevnes en rettsmekler som ikke begge parter godtar. Rettsens beslutninger etter denne bestemmelse kan ikke påkjæres.

Domstolens leder kan utarbeide lister over personer utenfor domstolen som kan være aktuelle som rettsmeklere.

§ 4. Gjennomføring av rettsmekling

Rettsmeklingen foregår utenfor rettsmøter. Rettsmekleren bestemmer selv fremgangsmåten for rettsmeklingen, f.eks. om det skal holdes meklingsmøter med partene hver for seg eller samlet.

Rettsmekleren fører en protokoll for meklingsmøtene som skal angi retten, tiden og stedet for meklingsmøtet, sakens nummer, meklers, partenes og prosessfullmektigenes navn, om partene møter personlig og eventuelt hvem som møter for dem. Dersom det er avhørt vitner eller sakkyndige, skal også dette nedtegnes. Protokollen oppbevares i sakens dokumenter.

Rettsmekleren bestemmer om og i tilfelle i hvilken omfang bevisførsel skal skje under rettsmeklingen. Bevisførsel finner ikke sted uten samtykke av

partene og den som i tilfelle må fremlegge bevis eller gi forklaring.

Rettsmekleren, partene og prosessfullmektigene har taushetsplikt tilsvarende *tvistemålsloven* § 284.

§ 5. *Rettsmeklerens oppgaver*

Rettsmekler skal gjennom meklingen forsøke å forlike partene. Rettsmekleren kan komme med forslag til løsning av tvisten eller deler av denne. Rettsmekleren skal underrette retten om utfallet av meklingen.

§ 6. *Rettsforlik*

Hvis partene kommer til enighet, kan forliket inngås som rettsforlik. Det må settes rettsmøte ledet av en dommer til inngåelse av rettsforlik.

§ 7. *Behandling dersom enighet ikke oppnås*

Dersom saken ikke avsluttes under rettsmeklingen, kan den dommeren som har vært mekler bare delta i den videre behandling av saken dersom retten finner det ubetenkelig og partene ikke ønsker at det skal skje et skifte av dommer.

§ 8. *Godtgjørelse til rettsmekler, sakkyndige, vitner mv*

En rettsmekler som ikke er dommer ved domstolen, skal ha en godtgjørelse som fastsettes av retten. Med mindre retten, rettsmekleren og partene er blitt enige om annen godtgjørelse, fastsettes godtgjørelsen etter satsene for fri sakførsel, jf forskrift 26. oktober 1992 nr. 969 om salær fra det offentlige til advokater m.v.

Godtgjørelsen til eventuelle sakkyndige fastsettes etter satsene for fri sakførsel, jf forskrift

26. oktober 1992 nr. 969 om salær fra det offentlige til advokater m.v., og for vitner m.v. etter lov 21. juli 1916 nr. 2 om vitnegodtgjørelse.

§ 9. *Forskudd på og fordeling av utgifter ved rettsmekling*

Hver av partene dekker halvparten av eventuelle utgifter til rettsmeklingen. Hvis partene kommer til enighet under rettsmeklingen, kan en annen fordeling avtales. Partene kan avtale at retten skal fastsette utgiftsfordelingen ut fra utfallet av meklingen. En slik fastsettelse kan ikke påkjæres.

Hvis partene kommer til enighet, bærer hver av partene sine egne saksomkostninger dersom annet ikke er avtalt. Partene kan avtale at retten fastsetter fordelingen, jf *tvistemålsloven* § 175 fjerde ledd.

Dersom saken ikke avsluttes under rettsmeklingen, fastsettes saksomkostningene sammen med sakens samlede kostnader, jf *tvistemålsloven* §§ 169 flg.

Når rettsmekling er besluttet skal saksøkeren eventuelt innbetale et forskudd for utgifter til rettsmekling. Betales ikke forskuddet innen en frist som retten har satt, skal søksmålet avvises, jf *tvistemålsloven* § 170.

§ 10. *Rapportering*

Justisdepartementet fastsetter hvordan de domstolene som er utpekt til å delta i forsøksordningen, skal rapportere til departementet.

§ 11. *Ikrafttredelse m.m.*

Forskriften trer i kraft 1. januar 1997.

Vedlegg 4**Utkast til forskrift om forsøksordning med arealmekling****§ 1 VIRKEOMRÅDE**

Forsøksordningen om arealmekling i medhold av jordskifteloven § 2 A omfatter følgende kommuner: ...

Arealmekling administreres av den jordskifterett som kommunen sokner til.

§ 2 BEGJÆRING OM AREALMEKLING

Begjæring om arealmekling framsettes av minst en grunneier med areal som inngår i

- a) område der det er offentlig pålegg eller offentlig henstilling om å utarbeide felles områdeplan/detaljplan, eller
- b) område der grunneierne er enige om å innlede arbeid med felles områdeplan/detaljplan eller
- c) område som er egnet for felles områdeplan/detaljplan, men hvor det råder uenighet mellom grunneierne.

Vedkommende kommune kan også begjære arealmekling, men deltar bare i meklingen dersom den er grunneier.

Begjæringer fremsettes skriftlig til jordskifteretten, og skal inneholde: ...

§ 3 BESLUTNING OM AREALMEKLING

Jordskifteretten prøver om vilkårene er oppfylt og beslutter eventuelt arealmekling.

En grunneier kan ikke selv søke og oppnå gjen tatt arealmekling for konkret areal oftere en hvert 10 år.

§ 4 AREALMEKLERE

Jordskifteretten bestemmer hvem som skal arealmekle i det enkelte tilfellet:

- a) en jordskiftedommer alene, eller
- b) en jordskiftedommer og inntil to eksterne meklere i fellesskap, eller
- c) en ekstern mekler, eller
- d) to eller tre eksterne meklere i fellesskap.

Jordskifteretten utpeker eventuelt leder for arealmeklingen.

Arealmekler/arealmeklere skal ha egnet utdannelse og praksis og nødvendig innsikt i arealmekling.

Jordskifterettens leder kan utarbeide lister over personer utenfor domstolen som kan være aktuelle arealmeklere, for eksempel arkitekter, ingeniører, økonomer, jurister, eiendomsめklere.

§ 5 FORMÅLET MED AREALMEKLING

Arealmekling skal stimulere til samarbeid mellom grunneiere:

- a) om å legge til rette for utarbeiding av felles områdeplan/detaljplan (fase I)
- b) om å gjennomføre slik plan, helt eller delvis (fase II).

§ 6 OMFANGET AV AREALMEKLING

Jordskifteretten tilstår grunneiere i et avgrenset område arealmekling for å fremme formålet i § 5 med

- a) inntil 25 timer i fase 1, og
- b) inntil 25 timer i fase 2, totalt inntil 50 timer.

Arealmekling avsluttes

- a) når tildelt meklingstid er benyttet, eller
- b) eventuelt tidligere hvis arealmeklingen lykkes, eller åpenbart mislykkes, eller
- c) på et senere stadium når en/noen/alle grunneierne ber om det og finansierer arealmekling ut over det som er tilstått etter første ledd.

§ 7 KOSTNADER

Når arealmekling er tilstått etter § 6 første ledd, dekker det offentlige:

- kostnader til møterom
- behandlingsgebyr
- honorar, reiser og oppholdsutgifter for arealmekler/arealmeklere etter jordskifterettens nærmere fastsettelse.

§ 8 GJENNOMFØRING AV AREALMEKLING

Arealmekler /arealmeklerne skal i nødvendig utstrekning:

- a) gi informasjon om planprosesser, herunder den enkeltes rettigheter og plikter og eventuelt framgangsmåter ved ekspropriasjon.
- b) klarlegge grunneieres individuelle og felles ønsker, og undersøke om de er forenlige.

- c) etter beste evne hjelpe grunneierne til enighet om andre spørsmål ved planlegging, herunder framgangsmåte og utgiftsdeling.

Arealmekler/arealmeklerne bestemmer for øvrig selv hvorledes det skal mekles, for eksempel om det skal holdes møter med partene hver for seg eller samlet.

§ 9 *INNKALLING, MØTEPLIKT*

Grunneiere som eier areal i aktuelt område innkalles til meklingsmøter som er finansiert av det offentlige, jf § 7 og § 6 første ledd, og de har møteplikt som vitner i sivile søksmål. Dog kan en grunneier møte ved fullmektig med skriftlig fullmakt

§ 10 *PROTOKOLL*

Det skal føres protokoll for arealmekling. Der angis tid, sted og varighet for meklingsmøter, navnene på meklere, grunneiere, deres fullmektiger og andre medhjelpere

Protokollen skal kort opplyse om utfallet av meklingen. Eventuelle avtaler som inngås, kan inn tas eller vedlegges protokollen.

§ 11 *DIVERSE*

Arealmekling er basert på frivillighet, dog slik at det er møteplikt etter § 9. Det fattes ikke vedtak og avsies ikke dommer eller kjennelser.

Vedlegg 5**Liste over jordskifteretter og jordskifteoverretter**

Østfold jordskifterett	Sarpsborg
Akershus og Oslo jordskifterett	Lillestrøm
Hedmark og Sør-Østerdal jordskifterett	Hamar
Glåmdal jordskifterett	Kongsvinger
Nord-Østerdal jordskifterett	Tynset
Sør-Gudbrandsdal jordskifterett	Lillehammer
Valdres jordskifterett	Fagernes
Nord-Gudbrandsdal jordskifterett	Vågåmo
Nedre Buskerud jordskifterett	Drammen
Øvre Buskerud jordskifterett	Gol
Vestfold jordskifterett	Tønsberg
Nedre Telemark jordskifterett	Skien
Øvre Telemark jordskifterett	Kviteseid
Aust-Agder jordskifterett	Arendal
Marnar jordskifterett	Kristiansand
Lista jordskifterett	Flekkefjord
Sør-Rogaland jordskifterett	Stavanger
Nord- og Midthordland jordskifterett	Bergen
Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett	Stord
Indre Hordaland jordskifterett	Voss
Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett	Førde
Indre Sogn jordskifterett	Leikanger
Nordfjord jordskifterett	Nordfjordeid
Romsdal jordskifterett	Molde
Sunnmøre jordskifterett	Ørsta
Nordmøre jordskifterett	Surnadal
Sør-Trønderlag jordskifterett	Trondheim
Nord-Trønderlag jordskifterett	Steinkjer
Salten jordskifterett	Bodø
Helgeland jordskifterett	Mosjøen
Lofoten og Vesterålen jordskifterett	Sortland
Nord-Troms jordskifterett	Tromsø
Sør-Troms jordskifterett	Harstad
Finnmark jordskifterett	Vadsø
Eidsivating jordskifteoverrett	Gjøvik
Agder jordskifteoverrett	Skien
Gulating jordskifteoverrett	Bergen
Frostating jordskifteoverrett	Molde
Hålogaland jordskifteoverrett	Molde