

Avdeling for regional planlegging.

Viser til Miljøverndepartementets skriv : ref. 200701180 dato: 26. nov. 2008

"Forslag til endring i lov nr. 71 plan og bygningsloven (plandelen) av 27. juni 2008 - forholdet mellom negative servitutter og reguleringsplan."

Bakgrunn :

I brev av 6. mai 2008 ber Stortingets Energi- og miljøkomite om at lovgiver skal foreta en opprydding av lovverket som i dag hindrer bebyggelse av servituttbelagte områder.

Komiteen ber om at kommunestyrene gis anledning til å fjerne disse servitutter ved vedtagelse av en reguleringsplan for bebyggelse.

Bakgrunnen er kommunenes ønske om friest mulig reguleringsmyndighet og å unngå krevende, dyre og usikre ekspropriasjonsprosesser.

Kommunene ønsker også fritak for erstatningsansvar for konsekvensen av sine reguleringsvedtak.

Det er ikke kjent hva slag behandling Stortingets Energi- og miljøkomite har utført i forkant av denne forespørselen til Miljøverndepartementet.

Tillater meg en presisering :

Negative servitutter er negative for dem som blir hindret - utbygger og kommuner.

Servitutter er derimot positive for dem som skal beskyttes.

Nedenfor bruker jeg begrepet "servitutteiere" for dem som skal beskyttes av servituttene.

I dette tilfelle dreier det seg om strøkservitutter som har sitt formål å beskytte eiendommer mot uheldig utbygging i forhold til naturmessig og sosialt miljø. I tillegg ivaretar servituttene generell menneskelig trivsel og forutsigbarhet mot uheldige offentlige inngrep.

Vi har mange eksempler på at kommunene aksepterer utbygging i strid med gjeldene lovverk og nasjonale føringer, med resultat av betydelige miljøødeleggelser. Det er derfor viktig at en del eiendommer har beskyttelsesservitutter som kan hindre uheldige offentlige inngrep.

Kunnskap om servitutter :

Argumentet om at servituttene stor sett er ukjent for "servitutteierne" fordi disse ikke påberoper seg servituttbeskyttelsen før en tiltaksprosess er satt i gang er slett ikke korrekt. Realiteten er at så lenge det ikke er iverksatt noen ødeleggende plan eller tiltak, eller at "servitutteiere" ikke er blitt kjent med plan/tiltak, er det ikke nødvendig å påberope seg servituttbeskyttelsen.

Argumentet om at servituttene også er ukjent for kommunene, utbyggere og eiendomsutviklere faller på sin egen urimelighet.

Disse institusjonene er profesjonelle hva gjelder alle forhold vedrørende eiendomsoverdragelser, offentlige reguleringsforhold, utbyggingsreguleringer og byggesaker.

At disse institusjoner ikke skal kunne finne frem i grunnboken til eiendommer er vanskelig å forstå.

Andre "servitutter" - fremtidige tolkningsmuligheter :

Ved å tolke enhver utbyggingsrestriksjon, kan kommunene tolke sin rett til å sette til side begrensninger som følge av sin egen arealdelplan og andre nasjonale føringer ved å henvise til at disse representerer en "negativ servitutt".

Kommunene kan muligens også tolke sin rett til å tilsidesette en grunneiers rett til å nekte utbygging på sin eiendom fordi dette også kan betraktes som en "negativ servitutt".

Eiendomsrett og reguleringsforhold :

Denne lovendringen vil vanskeliggjøre salg av privat eiendom til kjøpere når selger ønsker begrensninger i bruksforhold (negative servitutter) dersom en kommunal omregulering vil fjerne beskyttelsesservituttene fra selgeren ("servitutteieren").

Dette gir en betydelig reduksjon i en eiers råderett over sin eiendom.

Dersom særlig forhold eller samfunnsutvikling nødvendiggjør omregulering av eiendommer, da må kommunen komme til enighet med "servitutteierne" eller gjennomføre en ekspropriasjonsprosess.

Ved en ekspropriasjon skal det ytes full erstatning.

Avtaleforhold :

En servitutt er resultat av en avtale mellom flere parter der alle er enige om både fordeler og ulemper.

Den part som har akseptert servituttbegrensningene har som regel fått kompensasjon ved et rimelig tomtekjøp.

Motsvarende har den som får servituttbeskyttelsen akseptert en dårligere salgavtale.

Dette lovforslaget fjerner beskyttelsen til "servitutteiere" og gir utbyggere og eiendomsutviklere nesten gratis frikjøp fra deres servituttbegrensninger og tilhørende ansvarsforhold.

Det er verdt å merke seg at utbyggere og eiendomsutviklere utelukkende har private forretningsmessig interesse av byggeprosjektene.

Formål for lovendringen:

Denne lovendringen gjør det mulig for kommunene å vedta reguleringsplaner i strid med servituttene uten å måtte ekspropriere. Kommunene er således fritatt for økonomisk ansvar, og for en arbeidskrevende ekspropriasjonsbehandling.

Slik lovendringen er foreslått vil den også få tilbakevirkende kraft idet den vil slette lovlig inngåtte servituttavtaler.

Lovendringen gir også kommunene rett til å fjerne negative servitutter uten å måtte verken vurdere eller begrunne forholdet til "servitutteiere".

Kommunene ønsker å bestemme hvorledes grunnarealene skal benyttes, og at dette skal bestemmes av kommunestyrene. Den enkelte "servitutteier" blir på denne måten fratatt både verdier og disposisjonsrett tilknyttet sin egen eiendom.

Kommunene kan allerede nå bestemme hvorledes en eiendom, som ikke har "negativ servitutt", skal kunne bebygges, gjennom å godkjenne en reguleringsplan. Forutsetningen er da at eiendommens eier ønsker å bebygge.

Dersom eiendommens eier ikke ønsker å bebygge kan kommunene, under forutsetning av at gode begrunnelser foreligger, iverksette ekspropriasjonstiltak.

Formål for "servitutteierne" :

Det er viktig å beholde den beskyttelse servitutten gir. Det er også viktig at offentlige institusjoner ikke kan fjerne denne beskyttelse på en så lettvinnt måte som lovforslaget indikerer.

Oftest ser man at kommunene vedtar reguleringsplaner som utelukkende har forretningshensikt og som ikke tar hensyn til verken miljø eller trivsel. "Servitutteieren" hensikt med en servituttavtale er nettopp å forhindre uheldig miljø- og trivselsbelastning på en eiendom.

Det er faktisk viktig at offentlige institusjoner blir forpliktet til å ekspropriere dersom man ønsker å frata borgerne rettigheter og verdier. Ekspropriasjon er en omstendelig prosess som krever sterke begrunnelser, og for på den måte å bevare borgernes rettsikkerhet.

Henvi sning til tidligere rettsavgjørelser :

Høyesterett har ved flere anledninger fastslått at negative servitutter har forrang i forhold til offentlige reguleringsplaner.

Dette innebærer at en offentlig institusjon ikke kostnads- og ansvarsfritt kan fjerne lovlig inngåtte privatrettslige avtaler.

Et eventuelt tillegg til Plan- og bygningsloven bør inneholde en tekst som klart sier at en servittutt som påhviler en eiendom er entydig gyldig som følge av tidligere lovlig inngåtte avtaler.

Den danske planlov :

Danmarks areal er på 43.000 km², tilsvarende 13% av Norges areal - litt mer enn Telemark, Aust Agder og Vest Agder til sammen.

Danmarks befolkning er på ca 5 ½ mill. mot Norges ca 4 ½ mill. innbyggere.

Danmarks befolkningstetthet og beskjedne areal kan være årsak til at man i dette samfunn har sett nødvendighet av en offentlig regulering av arealbruken.

Miljøverndepartementet ser ikke ut til å ha vurdert bakgrunnen for denne danske lov.

Det burde være nokså innlysende at forholdene i Norge er fullstendig annerledes enn i Danmark, derfor bør det være særlig gode begrunnelser for at man i Norge skal ha behov for tilsvarende planlov som i Danmark.

Økonomisk konsekvens :

I samarbeid med utbygger (både privat og offentlig) vil kommunene oppnå betydelig økonomiske gevinster både som følge av økt eiendomsskatt og generell økning av økonomisk aktivitet i kommunene.

Utbyggere og eiendomsutviklere har alltid private økonomiske interesser av å bli fritatt for mest mulig ansvar.

Dette betyr at så vel kommunene som utbyggerne har felles økonomisk interesse av utbygging.

Det er da viktig å ha et lovverk som ikke gir offentlige institusjoner anledning til å iverksette handlinger som er til skade for "servitutteierne". Det er ikke "servitutteiernes" plikt å bistå til at utbyggere og kommunene får størst mulig gevinst på "servitutteiernes" bekostning.

Dette lovforslaget vil gi utbyggere og eiendomsutviklere en betydelig økonomisk fordel ved at heftelsene på eiendommene fjernes uten at reelt erstatningsansvar oppstår.

Fremgangsmåte ved reguleringsbehandlinger :

Det er som regel utbygger / eiendomsutvikler som overfor kommunene tar initiativ til og som utformer reguleringsplanene.

På et tidlig stadium tar utbygger kontakt med kommunene for å påvirke til og for å få akseptert en fremtidig reguleringsplan for et gitt område.

Deretter sendes en melding om "oppstart av planarbeid" under kunngjøringer i avisene.

Deretter fullføres reguleringsplanen av utbyggeren.

Deretter godkjennes reguleringsplanen, som utbygger har utformet, av kommunenes formannskap, og resultatet kunngjøres i avisene.

Til slutt godkjennes reguleringsplanen i kommunestyret, og resultatet kunngjøres i avisene.

I denne prosessen er det utbygger og/eller eiendomsutvikler som utfører alt det praktiske planarbeid og har tett kontakt med kommunenes administrasjon og politiske ledelse. Det vil si at reguleringsplanen uformelt blir forhåndsgodkjent av både formannskap og kommunestyret.

Dersom denne lovendringen trer i kraft kan det være fristende for utbygger / eiendomsutvikler å bruke uformelle henvendelser til kommunenes administrative og politiske ledelse, slik at kommunen kan ønske å vedta reguleringsplaner tilpasset deres forretningsinteresser.

Dersom utbygger og kommuner kjenner til at den regulerte eiendom har "negative servitutter" kan det være fristende å gi kunngjøringene et mest mulig anonymt preg, og blir utformet slik at folk flest ikke leser disse med interesse.

På denne måten kan reguleringsplaner bli godkjent av kommunene. Dersom "servitutteierne" i ettertid varsler om sine beskyttelsesrettigheter, vil utbygger / eiendomsutvikler kunne hevde at det er kommunene som har fjernet utbyggingsbegrensningene hvilket ikke er deres ansvar. Kommunene vil på sin side hevde at deres vedtak er gyldig på grunn av saksbehandling og kunngjøringer - og, ikke minst, denne lovendring.

Endring av servituttavtaler :

Dersom utbygger og/eller kommunene ønsker å endre servituttene til sin fordel bør dette gjøres etter avtale med "servitutteierne". Her er det da snakk om hvilken kompensasjon "servitutteierne" kan akseptere for å miste sin servituttbeskyttelse.

Dersom kommunene ønsker en omregulering til ugunst for "servitutteierne", har man anledning til å gjennomføre en ekspropriasjonsprosess.

Ansvarsforhold :

Gjennom dette forslaget overfører kommunene sitt økonomiske ansvar til utbygger.

Utbygger vil imidlertid, etter at servituten er fjernet, ikke ha noen forpliktelse vis a vis "servitutteierne" - nettopp fordi "servitutteierne" ikke lenger eier noen servitutt, og følgelig ikke lenger har noen rettighet.

Eventuelt erstatningskrav vil måtte fremmes overfor utbygger for sivil rett med uforutsigbart resultat - særlig fordi utbygger vil hevde han ikke har brutt noen avtale, det er det i så fall kommunene som har gjort.

Erstatning :

Fjerning av servituttene vil gi en betydelig gevinst for så vel kommunene, og i særdeleshet for utbyggere / eiendomsutviklere.

En erstatning bør derfor både stå i forhold til disse gevinster, og i tillegg erstatning for øket miljøbelastning for "servitutteierne".

En erstatning må i alle fall kunne gi "servitutteieren" anledning til å kjøpe en ny eiendom med de samme miljømessige kvaliteter som den han hadde før beskyttelsesservituttene ble fjernet.

I sammenheng med dette lovforslag må det fastsettes prosedyrer og beregningsmodeller som sikrer "servitutteierne" erstatninger i forhold til verdiøkningen som følger utbyggingen.

Erstatnings skjønn må kun ta utgangspunkt i "servitutteiers" øket miljøbelastning, og i hovedsak må "servitutteiers" synspunkter telle mest.

Det må også sikres at erstatning utbetales korrekt gjennom offentlig garanti.

Informasjon om lovendringen :

Dette lovforslag er sendt til 75 offentlige og private høringsinstanser datert 26. nov 2008 med en svarfrist innen 2. mars 2009.

Hensikten med denne korte tidsfristen er at lovforslaget skal tre i kraft allerede fra 1. juli 2009.

Dersom Miljøverndepartementet har til hensikt å imøtekomme protester mot lovforslaget, må forslaget omarbeides og sendes ut på nytt med ny høringsfrist. Det vil da ikke være mulig å få denne lovendringen til å tre i kraft innen 1. juli.

Lovforslaget er med hensikt ikke publisert i media, og dermed ukjent for folk flest som til nå har vært beskyttet av servituttene.

Bakgrunnen for lovforslaget er brev av 6. mai 08 fra Energi- og miljøkomiteen til Miljøverndepartementet, og departementets svar av 8. mai.

Disse brev inneholder betydningsfull informasjon som er utelatt i høringsforslaget.

Miljøverndepartementet har i nesten 7 måneder arbeidet med dette forslaget uten at dette arbeidet er offentlig kjent.

Behandling av lovforslaget i Miljøverndepartementet :

Det ser imidlertid ikke ut til at det har vært noen arbeidsmessig behandling av dette lovforslaget i løpet av de 7 månedene det har ligget i departementet.

Forslaget er kun en delvis avskrift av brevet av 6. mai fra Energi- og miljøkomiteen.

Det virker som om forslagsstiller til lovendringen forutsetter godkjenning av lovendringen uansett resultat av høringene.

Vennlig hilsen

Oslo 16. januar - 2009



Per Oscar Andersen

Enoks vei 27 - 1181 Oslo

911 78 847

oscander@online.no