



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Høringsuttalelse til matrikkelforskriften.

Høgskolen på Vestlandet (HVL) avgir med dette høringsuttalelse til forslag til endring av matrikkelforskriften. Vi tillater oss også i denne forbindelse å drøfte noen sentrale spørsmål ved matrikkelen som vi ser på som uavklarte, men som er av stor viktighet å få utredet og avklart dersom matrikkelen skal få den funksjon og betydning som den er tiltenkt.

I høringsmøtet 25. oktober 2019, som ble arrangert av Tekna Samfunnsutviklerne, etterlyste departementet innspill i arbeidet. HVL gir i høringsuttalelsen en rekke konkrete innspill med anbefalinger til tiltak i det videre arbeidet med å utvikle matrikkelforskriften og matrikkelsystemet.

HVL er den eneste utdanningsinstitusjonen i Norge som tilbyr en landmålerutdannelse med fokus på det matrikulære, og den eneste utdanningsinstitusjonen som gir kompetansegivende kurs i oppmålingsforretning og eiendomslandmåling. Vi har gjennom flere tiår gjennomført denne type kurs i samarbeid med kommuner i HVL sitt nærområde, der det i undervisningen inngår et feltkurs der praktisk gjennomføring av oppmålingsforretning inngår. HVL har slik bygget opp kompetanse på og en portefølje av mellom 400 og 500 oppmålingsforretninger der kommune, undervisere/forskere og studenter i samarbeid har analysert saker, gjennomføring og lovverket som har blitt etablert.

Vi vil ta utgangspunkt i formålsparagrafen til matrikkelloven:

§ 1 «Lova skal sikre tilgang til viktige egedomsopplysningar, ved at det blir ført eit einsarta og påliteleg register (matrikkelen) over alle faste eigeidommar i landet, og at grenser og eigeidomsforhold blir klarlagde.»

Vi legger til grunn at forskriftsendringen skal bidra til at dette målet skal nås, dvs. at matrikkelen skal kunne få en form for rettslig troverdighet ved at register og oppmåling kan legges til grunn som informasjonsgrunnlag for planlegging og kontroll av arealbruk. I tillegg til at register og oppmåling kan legges til grunn når det er uenighet om «grenser og egedomsforhold».

Vi registrerer at det er et godt stykke fram til matrikkelen blir et «einsarta og påliteleg register». I denne og tidligere utredninger dokumenterer departementet selv de omfattende manglene i de «viktige egedomsopplysningane» som matrikkelen representerer.

De omfattende mangler og feil i matrikkelen skyldes etter HVL sitt syn at helt grunnleggende og sentrale spørsmål knyttet til dette systemet ikke er tilstrekkelig og tydelig utredet og klargjort, verken overfor politikerne, grunneierne i Norge og de som utøver oppgaver i forvaltningen på dette området. HVL vil derfor innledningsvis trekke opp noen slike sentrale spørsmål som må drøftes og besvares dersom man skal oppnå framskritt i arbeidet med å forbedre matrikkelinformasjonen.

Sentrale spørsmål

Et sentralt spørsmål er *Grunneiernes avtalefrihet og konsekvenser av denne*





Avtalefriheten står sterkt. Det følger av juridisk litteratur og rettspraksis, jf. vår avsluttende drøfting, at dersom det måles opp noe annet enn det som grunneierne er enige om, så gjelder fremdeles avtalen mellom partene. Oppmålingen blir dermed feil. Matrikkelloven sikrer derfor verken at det er den korrekte eiendomsgrensen som blir målt opp, eller at den grensen som er korrekt målt opp og registrert, vil forbli korrekt. Dette fordi grunneierne kan avtale nye grenser uten at det er krav om oppmåling og registrering av den nye grensen.

Det må utredes og tydeliggjøres hvilke konsekvenser dette har for matrikkel og oppmåling.

Registreringsplikt ved endring av grenser

Et annet sentralt spørsmål er om det er, og i så fall hvilke, begrensninger i avtalefriheten for grunneierne i Norge til å avtale nye grenser uten plikt til oppmåling og registrering i matrikkelen.

Landmålerens undersøkelsesplikt

Et tredje spørsmål er hvilke plikter landmåleren har med hensyn til å undersøke relevante dokumenter og grunneierens innretning i marken, samt konsekvenser av dette for grensedragningen mellom partene.

Rettspraksis, fylkesmannens og sivilombudsmannens praksis må være det sentrale grunnlaget for å drøfte og besvare spørsmålene som her er tatt opp.

HVL vil først drøfte og gi konkrete innspill til høringsnotatet, før vi avslutningsvis i høringsvaret drøfter departementets høringsnotat og gir et konkret innspill til de sentrale spørsmålene vi har tatt opp.

Kravene til å få landmålerbrev

HVL er positiv til at det nå blir foreslått utdanningskrav og autorisasjon for utførelse av eiendomslandmåling, så lenge dette medfører reell kompetanseøkning. Utdanningskrav og autorisasjon vil kunne bidra til videreutvikling av studiene, f.eks. ved at det legges til rette for videreutdanninger i form av kompetansegivende etterutdanningskurs, eventuelt også et matrikkelsemester i samarbeid med kommunene. Kravene legger også til rette for samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene både om utdanning og forskning, samt samarbeid mellom kommunen og utdanningsinstitusjonene.

I forskriften blir det listet opp en detaljert emneplan for en framtidig bachelorutdanning. Samtidig blir høringsinstansene spurt om innspill på hvordan kravene til utdanning bør reguleres. HVL er usikker på hvilke vurderinger som er lagt til grunn for den emneplanen som blir foreslått og om emneplanen treffer de reelle behovene. Ingen utdanningsinstitusjoner oppfyller disse kravene i dag, heller ikke HVL. HVL ser det heller ikke som sannsynlig at de spesifikke utdanningskravene vil bli oppfylt i noen bachelorutdanning i overskuelig framtid. HVL foreslår at i § 64b slettes siste del av andre setning som lyder: «*hvorav minst 30 studiepoeng juridiske emner, 30 studiepoeng matrikkelfag og 30 studiepoeng landmålingsfag. I tillegg må fagkretsen omfatte 2 studiepoeng etikk*». HVL anbefaler at relevante utdanningsinstitusjoner etablerer et samarbeid for å avklare hva som bør være det reelle emneinnholdet i utdanningen, og da med grunnlag i definerte krav til kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. Dette vil innebære at det må utføres et utredningsarbeid for å få på plass en forståelse av de sentrale



problemstillingene som landmålerne skal håndtere, jf. punkt 1 over. Slik kan en definere krav til utdanningen, herunder sikre at landmålerne virkelig har korrekt forståelse for å kunne håndtere de sentrale spørsmålene knyttet til oppmåling og eiendomsregistrering.

HVL gjør de samme vurderingene når det gjelder de detaljerte kravene til relevant erfaring. Vi stiller oss spørrende til relevansen i de kravene som stilles opp. HVL mener at autorisasjon og tildeling av landmålerbrev må knyttes til en reell kunnskapsprøve som dokumenterer korrekt forståelse og kompetanse og reelle ferdigheter.

Matrikkelloven § 38 stiller opp et krav om at landmålere må ha bestått en godkjent autorisasjonsprøve for å kunne bli tildelt landmålerbrev. Departementet foreslår at «at autorisasjonsprøven utarbeides, arrangeres og bedømmes av autorisasjonsmyndigheten, jf. pkt. 2.5.2.», og at «en hjemmeeksamen bør være tilstrekkelig». HVL vil fraråde hjemmeeksamen på bakgrunn av at eksamensformen nødvendigvis ikke vil være tjenlig som kunnskapstest for landmålerens virke. Vi anbefaler en ordinær eksaminasjon, enten skriftlig eller muntlig. Videre vil HVL anbefale at autorisasjonsprøven blir utviklet og gjennomført i samarbeid med, eller settes bort til, utdanningsinstitusjonene som har kompetanse på både gjennomføring av eksamener og den «teori i oppmålingsarbeid» som departementet viser til at utøverne skal testes i. HVL vil i den forbindelse gjenta det vi har påpekt innledningsvis, at våre bachelorstudenter har et semester med fokus på gjennomføring av reelle oppmålingsforretninger i samarbeid med kommuner i Bergens omland. Dette er det eneste kompetansegivende kurset i oppmålingsforretning i Norge. Kurset medfører at våre studenter og undervisere har en unik kompetanse på gjennomføring av oppmålingsforretning mot det teoretiske bakteppet på området. Dette er kompetanse som vi på det sterkeste vil anbefale departementet og Kartverket å benytte seg av.

Departementet foreslår overgangsordninger som skal gjøre det mulig for dagens utøvere å få autorisasjon «uten å måtte dokumentere samme formelle utdanning som nye utøvere. Overgangsordningen skal sikre at eksisterende kompetanse blir tatt vare på og at kommunene får rimelig tid til å tilpasse seg de nye reglene.» HVL leser dette som at departementet legger opp til at alle vil få autorisasjon. Ved å legge opp til at autorisasjonsprøven kan tas som hjemmeeksamen ser vi ikke at man reelt sett får kontrollert og dokumentert utøverens faktiske kunnskapsnivå.

Forholdet til yrkeskvalifikasjonsloven

Etter HVL sin mening bør utenlandske landmålere oppfylle de samme kvalifikasjonskrav som norske landmålere. Godkjenning av utenlandsk praksis og utdanning bør være mulig, men da etter faglige vurderinger basert på et krav om likeverdig kompetanse. Det bør ikke være automatikk i at landmålere med utdanning og yrkeserfaring fra andre europeiske land kan jobbe som landmålere i Norge.

HVL registrerer at departementet legger til grunn at yrkeskvalifikasjonsloven vil komme til anvendelse for landmåleryrket i Norge. Konsekvensen blir da at alle landmålere innenfor EØS-området og Sveits får rett til å utøve sitt yrke også i Norge. Etter HVL sin mening er det grunn til å stille spørsmål ved om dette er riktig lovtolkning. Yrkeskvalifikasjonsloven gir ikke rett til å utøve yrker innen offentlig myndighetsutøvelse, jf. yrkeskvalifikasjonslovens § 2(3). Spørsmålet





blir da hvorvidt landmåleryrket i Norge er et yrke «innen offentlig myndighetsutøvelse» i den forstand begrepet er brukt i yrkeskvalifikasjonsloven § 2(3).

Selv om en oppmålingsforretning ikke innebærer et enkeltvedtak kan arbeidet bli å anse som offentlig myndighetsutøvelse. Oppmålingsforretninger er strengt lovregulert og fremstår etter dagens lovverk som et ledd i kommunens utøvelse av offentlig myndighet, herunder utøving av myndighet etter matrikkelloven og plan- og bygningsloven. En oppmålingsforretning kan både fremstå som ledd i gjennomføring av enkeltvedtak (ved for eksempel delingstillatelser) og som forberedelse til nye enkeltvedtak (ved føring av matrikkelen). Det er ikke tvilsomt at prosessledende avgjørelser kan måtte ansees som offentlig myndighetsutøvelse, selv om de ikke i seg selv er å anse som enkeltvedtak, jf. for eksempel Rt-2011-1433.

HVL vil i denne forbindelse også minne om forarbeidene til matrikkelloven og etterfølgende endringer. Vi er spesielt oppmerksomme på at Stortinget to ganger har grepet inn for å forhindre at det innføres et skille mellom offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon på matrikkelovens område. Første gang Stortinget grep inn på denne måten førte det til et nytt lovforslag fra departementet, der forholdet til EØS-retten og begrepet myndighetsutøvelse ble utredet og omtalt eksplisitt, i Ot.prp.nr.57 (2006–2007) på side 5:

Departementet har vurdert om eigedsregistreringa fell inn under reglane i EØS-avtala om fri tenesteutøving, jf. EØS-avtala artikkel 37, når oppmålingsforretninga etter forslaget blir slått saman med matrikkelføringa. Departementet vurderer det slik at eigedsregistreringa samla sett ikkje vil vere ei teneste, men utøving av offentleg mynde. Departementet viser til EØS-avtala artikkel 32 om at verksemd som øver offentleg mynde ikkje er omfatta av reglane om fri tenesteutøving.

HVL har vanskelig for å se at hvorfor spørsmålet om forholdet til EØS-rettens prinsipp om fri tjenesteutøving skulle komme i en annen stilling i dag. Det kom riktignok et nytt forslag om å skille mellom offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon på matrikkelovens område i Prop.148 L (2016–2017), men også dette forslaget ble avvist av Stortinget, jf. Innst.165 L (2017–2018). Flertallet i komiteen uttalte i den forbindelse blant annet følgende på side 9:

Flertallet viser til at oppretting av en ny grunneiendom kan deles i fire deler: Søknad, vedtak, oppmåling og registrering i matrikkel og grunnbok. Flertallet mener det er en fordel med dagens ordning at kommunene har et helhetlig ansvar for denne prosessen. Flertallet viser til at regjeringens forslag vil ha som konsekvens at kommunens ansvarsområde stykkes opp. [...] Flertallet vil på bakgrunn av dette gå imot regjeringens forslag om å oppheve kommunen sitt ansvar for eiendomsoppmåling som et offentlig forvaltningsansvar.

I lys av dette stiller vi oss spørrende til at departementet i høringsnotatet på side 20 uten videre legger til grunn at landmåleryrket vil omfattes av yrkeskvalifikasjonsloven. Dette synes å bygge på et premiss om at det å avholde oppmålingsforretning *ikke* er offentlig myndighetsutøvelse. Slik vi leser merknadene fra flertallet i komiteen er dette det motsatte av det flertallet i Stortinget selv la til grunn – og ønsket å oppnå – i forbindelse med at endringsloven ble vedtatt. Vi merker oss spesielt at høringsnotatet kun henviser til Prop.148 L (2016–2017) i denne forbindelse. Det nevnes ikke at Stortingets behandling endte med at forslaget om at «oppmåling



ikke lenger skal være myndighetsutøvelse, men tjenesteproduksjon» ikke ble vedtatt, jf. Innst.165 L (2017–2018) side 8.

Uansett om yrkeskvalifikasjonslovens regler kommer til anvendelse eller ikke mener HVL at det må stilles betryggende kvalifikasjonskrav også til landmålere fra andre EØS-land. Det bør da stilles krav om utligningstiltak etter § 3-4 i forskrift til yrkeskvalifikasjonsloven, med egnethetsprøve etter forskriftens § 8-8, jf. yrkeskvalifikasjonsloven § 8. Som et minimum bør yrkesutøver fra et annet EØS-land ha 40 studiepoeng i juridiske fag og matrikkelfaglige emner. Dette er viktige emner som inngår i det foreslåtte kvalifikasjonskravet til norske landmålere, hvor det faglige innholdet er spesifikt knyttet til det norske matrikkelsystemet og nasjonal lovgivning. Det kan ikke antas at landmålerutdanning eller praksis fra andre land er direkte relevant i forhold til disse emnene. Når det gjelder teknisk landmåling er det derimot grunn til å tro at utenlandsk utdanning og erfaring kan likestilles.

HVL mener det er viktig at landmålere fra andre land kan dokumentere at de kan utøve yrket sitt innenfor det norske systemet. I forhold til språkkravet i yrkeskvalifikasjonsloven § 15 vil HVL bemerke at behovet for språkkunnskaper også har en matrikkelfaglig side: landmåleren må ha nødvendige språkkunnskaper for å kunne lese og forstå relevante dokumenter, herunder gamle dokumenter. Testing av dette bør også inngå i en eventuell egnethetsprøve, som bør utfordre kandidatens evne til å tolke, sammenstille og evaluere gamle kart og andre dokumenter, for eksempel gamle skylddelinger og målebrev. Dette er en viktig del av landmålerens oppgave i Norge, som også forutsetter særskilt kompetanse innenfor norsk eiendoms historie.

Overgangsordningen - forslag om midlertidig tildeling av landmålerbrev

HVL stiller videre spørsmål ved den permanente tildelingen av landmålerbrev som foreslås. HVL vil foreslå at for de som ikke oppfyller kravene etter § 64b, så tildeles en midlertidig godkjenning for 5 år. I løpet av denne perioden må den som har fått tildelt midlertidig landmålerbrev skaffe seg den nødvendige kompetanse. HVL vil fraråde alle permanente tildelinger av landmålerbrev uten at det dokumenteres oppfylte utdannings- og praksiskrav. Når det gjelder praksiskravet, vil HVL foreslå at departementet ser på ordninger for praksiskrav i andre land, som f.eks. Sverige, Danmark og Tyskland.

Rekruttering til landmåleryrket

Departementet foreslår at autorisasjonsordningen gjøres gjeldende uten unntak fra 1. januar 2023. HVL forstår dette som at man da regner med en tilstrømming til feltet av utøvere som oppfyller kravene til utdanning og praksis, dvs. relevant bachelor og 2 års praksis. HVL vurderer at det årlige behovet for nye rekrutter til feltet, kan være rundt 50 utøvere. HVL har i dag den eneste utdanningen i Norge som utdanner den type landmåler som det her er snakk om, og vi uteksaminerer rundt 35 bachelororere årlig. Det store flertallet av våre bachelororere finner av ulike grunner veien til andre områder enn kommunal oppmåling, og vi tror dessverre heller ikke at landmålerbrev og autorisasjon vil gjøre arbeidsområdet særlig mer attraktivt. Det har ikke vært en økende interesse for det matrikulære feltet de siste årene. I inneværende år (2019) var det ingen bacheloroppgaver innenfor det matrikulære feltet. Dersom man skal tiltrekke seg de unge, så vil HVL anbefale departementet og Kartverket å tenke mer i retning av å legge mer til rette for karriereutvikling og å skape et utfordrende arbeidsfelt, nøkkelord her tror vi er ansvar og varierte arbeidsoppgaver. HVL mener derfor at man ikke kan forvente noen stor tilstrømming





av unge til feltet, dersom man ikke tar grep for å øke attraktiviteten. Unntaksordningene vil da måtte videreføres for at ikke eiendomsdannelse/eiendomsregistrering skal stoppe opp. HVL vurderer på en slik bakgrunn at overgangsordningene vil måtte videreføres etter 2023, og at utdanningskravet i overskuelig framtid vil bli og forbli en formalitet og ikke en realitet.

Innspill fra HVL: at det i det videre arbeidet fokuseres i større grad på hva som er landmåleroppgaven og at det fokuseres i større grad på å skape landmålerutdannelse heller enn detaljerte emneplaner. Landmålerutdannelsene må sikre den riktige kompetanse for å utføre oppgavene. Andre del av § 64b 2. setning foreslås slettet. Det bør være fokus på eksamensformer som ellers blir brukt på utdanningsinstitusjonene som kan garantere at kandidaten har den rette kompetanse. Tildeling av landmålerbrev etter unntaksreglene i § 70 anbefaler HVL gjøres tidsbegrenset for 5 år. Departement og Kartverket må ha fokus på karriereutvikling og å definere og utforme et arbeidsfelt som sikrer at unge søker seg mot dette arbeidsfeltet.

Ny ordning med dokumentbasert kvalitetsheving for eksisterende grenser

Det blir foreslått en ny sakstype, jf. 3.4.2, for dokumentbasert kvalitetsheving (komplettering) av opplysninger om eksisterende grenser uten oppmålingsforretning, jf. matrikkelforskriftens forslag til ny § 44 a. Vi vil vise til tidligere argumentasjon fra Kartverket og departement for at endringer i matrikkelen som hovedsak er å betrakte som enkeltvedtak, og viser videre til forvaltningslovens regler for forhåndsvarsling og at man skal gis mulighet til å uttale seg innenfor en gitt frist før vedtak treffes, jf. § 16, jf. FMHO i sak 2015/1975423.2 der manglende forhåndsvarsel var saksbehandlingsfeil og vedtak om retting i matrikkelen ble opphevet. «Dokumentbasert kvalitetsheving» kan fort føre til konfliktsituasjoner, og mange klagesaker, og HVL vil anbefale å utrede dette grundigere.

Under dette punktet skriver også departementet at «Det at det foreligger dokumenter over grensen, f.eks. stiftelsesdokumenter, utelukker ikke at grensen har blitt lovlig endret på et senere tidspunkt, f.eks. etter jordskifte eller etter iverksetting av avtale fra tiden før dette krevde offentlig tillatelse.» Vi ber departementet i det videre arbeidet legge fram eksempler på hva som er «lovlig endring» og hva som er «ulovlig endring» av en grense mellom grunneiere og konkret hvilke regelverk som innfører krav om offentlig tillatelse for iverksetting av en grenseavtale inngått mellom 2 grunneiere for deres felles grense, og hva departementet forstår med begrepet «iverksetting av grenseavtale».

Innspill fra HVL: det må utredes hvilken kompetanse og saksbehandling som kreves for å utføre dokumentbasert kvalitetsheving. Videre må departementet klargjøre hva som menes med lovlig endring av grenser, og hva som er ulovlig endring av grenser, med henvisning til lov og rettspraksis.

Oversikt over landmålere med landmålerbrev

Etter ny § 64 skal Statens kartverk føre oversikt over landmålere med landmålerbrev i en oversikt som blir gjort tilgjengelig på Internett. Dersom denne oversikten skal sikre notoritet og anerkjennelse for landmåleren, slik det blir hevdet i høringsnotatet, så mener HVL at denne oversikten også må inneholde informasjon om relevant utdanning og praksis, herunder hvilken praksis som er blitt lagt til grunn for å tildele landmålerbrev med basis i realkompetanse. Dette



vil gjøre systemet transparent for grunneierne (som betaler) og samfunnet forøvrig, og legge til rette for at det kan følges opp at utviklingen på området sikrer at kompetansekravet blir reelt.

Innspill fra HVL: oversikten må inneholde hvilken utdanning og praksis tildeling av landmålerbrev bygger på, og det må legges til rette for å registrere etterutdanning.

Forslag om utvidet undersøkelsesplikt

Departementet legger opp til en såkalt utvidet undersøkelsesplikt. Departementet foreslår «å presisere at landmåler skal undersøke stiftelsesgrunnlaget for matrikkelenheten, og undersøke eventuelle rettsavgjørelser vedrørende grenser for enheten. Det innebærer at landmåler ikke bare skal konsultere grunnboken, men også undersøke tinglyste eller matrikkelførte stiftelsesdokumenter, bl.a. eventuelle skylddelingsforretninger. Landmåler vil her være avhengig av partenes veiledning.» HVL mener dette blir unødvendig uklart. Har landmåler en selvstendig undersøkelsesplikt, eller er undersøkelsesplikten avgrenset av «partenes veiledning», som departementet her skriver? Departementet må etter HVL sitt syn konkretisere hvilke arkiver landmåler skal undersøke, hvilke dokumenter undersøkelsesplikten videre omfatter, og hva undersøkelsesplikten innebærer i forhold til landmålers fortolkning av dokumentene og hva undersøkelsesplikten innebærer i forhold til veiledning av partene, og hvorvidt manglende undersøkelser av arkiver og relevante dokumenter er klagegrunn. Videre så leser HVL det som departementet skriver på side 31, «Landmålerens oppgave vil være, basert på partenes opplysninger, å finne fram dokumentene så langt disse er tilgjengelige i offentlige arkiver og påvise resultatet i terrenget så langt dette framgår av dokumentene» mv., som at den reelle undersøkelsesplikten fremdeles ligger til partene. Det å utføre undersøkelser og veilede partene i spørsmålet om grensedraining i terrenget, kan være et komplisert spørsmål som krever høy kompetanse. De foreslåtte kravene til landmålerbrev garanterer ikke at alle landmålere har denne nødvendige kompetansen. Landmålere uten den nødvendige kompetansen må etter HVL sitt syn ikke utføre slike undersøkelser, men forholde seg til den eksisterende ordning om å registrere partenes påstander. Dersom undersøkelser og veiledning blir utført av landmålere som ikke har den nødvendige kompetanse, kan landmålers «veiledning» fort ende opp konfliktsituasjoner og tvister i rettsapparatet.

HVL mener at departementet i kap. 3.3. foretar uheldige henvisninger til og sammenblandinger av tidligere utredninger med forslag om private landmålerforetak som utfører eiendomsoppmåling som en tjeneste engasjert direkte av en grunneier, og innstillinger og vedtatte proposisjoner som viderefører systemet med eiendomsoppmåling utført av en tjenesteperson utpekt av kommunen, og der kommunen er ansvarlig for oppmålingen. HVL vil anbefale departementet å foreta en helt ny og mer grundig utredning av spørsmålet om landmålers/kommunens undersøkelsesplikt, og at man, jf. drøftingen over, ikke pålegger landmålere uten den nødvendige kompetanse å utføre undersøkelser og veiledning.

Kartverket har gjort avfotograferte dokumenter i pantebøker etter 1950 tilgjengelige uten omkostninger for kommunene. Statsarkivene har gjort det tilsvarende for pantebøkene før 1950, men da tilgjengelig for alle via Digitalarkivet. Dokumenter i pantebøkene er meget viktig informasjon for grunneierne når det oppstår uklarheter om grenser og rettigheter. HVL mener at Kartverket bør gjøre pantebøkene tilgjengelige for alle, og i alle fall for den enkelte grunneier, uten omkostninger. HVL antar at dette kan gjøres via seeiendom.no, tilsvarende som Kartverket har gjort grunnboken tilgjengelig for allment innsyn gjennom denne løsningen. Dette vil være i





samsvar med prinsippene om åpne data og økt verdiskapning i samfunnet, og vil kunne bidra til å forhindre at usikkerhet utvikler seg til konflikter og tvister i rettsapparatet. HVL vil også vise til offentlighetsloven og dens prinsipper om merinnsyn. HVL mener at hensynet til allmenne interesser her må gå foran Kartverkets behov for inntekter.

Innspill fra HVL: den utvidede undersøkelsesplikten må konkretiseres. Hvilke arkiver/kart/dokumenter skal undersøkes og fortolkes må tydeliggjøres. Dersom ikke landmåleren har den nødvendige kompetanse, kan etter HVL sitt syn ikke landmåler pålegges undersøkelsesplikt. Kartverket må gjøre tilgjengelig de avfotograferte pantebøkene for grunneierne/innbyggerne, dette vil gjøre sentrale dokumenter tilgjengelig for grunneierne, og bidra til konfliktforebygging.

Omkostninger

Departementet foreslår Kartverket som autorisasjonsmyndighet og at det skal betales et gebyr for landmålerbrevet. Gebyret er basert på selvkostprinsippet og skal i utgangspunktet dekke etableringskostnader, kostnadene ved behandlingen av søknaden om landmålerbrev, tilrettelegging og retting av autorisasjonsprøven samt utstedelse av landmålerbrevet, og et ordinært gebyr for dette på kr. 15.000,-.

HVL er overrasket over et kostnadsnivå som synes meget høyt i forhold til det arbeidsomfang som dette antas å medføre. Kartverket har estimert kostnader på ca. 6,4 millioner for å få etablert et system for å avlegge autorisasjonsprøve digitalt m.m. Her bør det være mulig å finne rimeligere alternativer. Det finnes etablerte systemer for eksamensgjennomføring i bruk ved høyskoler og universiteter, og kanskje er det mulig å gjennomføre dette på mer tradisjonelt vis. HVL har god erfaring med å både utvikle og gjennomføre eksamener, og bidrar gjerne med råd rundt dette. Med hensyn til hvem som skal være autorisasjonsmyndighet viser vi til departementets tidligere vurderinger om å legge dette ansvaret til DiBK. HVL vil anbefale departementet å gå videre med denne vurderingen og å arbeide for å samle heller enn å spre autorisasjonsordninger.

HVL vil anbefale å ha fokus å redusere omkostningene for eiendomsoppmåling, heller enn å innføre ordninger som medfører omkostninger som kanskje ikke er påkrevde og som i neste omgang også vil kunne kreve høye vedlikeholdskostnader for et begrenset saksomfang. HVL mener at kronebeløpet uansett ikke bør fastsettes i forskrifts form.

Når det gjelder kommunens gebyrer for oppmåling er det nå en diskusjon innenfor annen infrastrukturbygging om innføring av statlige fastsettelse av maks gebyrnivå, og om det skal innføres likt gebyr for hele landet. Dette gjelder blant annet for nettleie for kraftselskapene. Dette mener HVL bør vurderes også innenfor det matrikulære saksområdet for å legge et grunnlag for en ensartet matrikkel

Innspill fra HVL: departementet må ha fokus på å holde omkostningene med autorisasjonsordningen på et rimelig nivå. Det bør utredes et nasjonalt enhetlig gebyrsystem for oppmålingsarbeid.



Geografiske opplysninger om stedbundne rettinger

Departementet foreslår etter det vi forstår en avgrenset ordning med frivillig registrering i matrikkelen av rettigheter som er tinglyst. Rettigheter som er tinglyst vil kunne stedefestes i matrikkelen, med referanse til det tinglyste dokumentet dersom vi forstår dette rett. Vi vil vise til matrikkellovutvalgets uttalelse i NOU1999:1: «*Utvalget har imidlertid kommet til at det ikke er realistisk å foreslå at rettigheter skal måles inn og kartfestes. En er i tvil om nytten står i et rimelig forhold til kostnadene. Under enhver omstendighet må spørsmålet utredes nærmere, herunder avklare regelverk, kartmessig fremstilling osv.*» HVL er helt på linje med matrikkellovutvalget og er i tvil om nytten av et slikt tiltak vil stå i forhold til omkostningene som dette tiltaket vil måtte medføre. HVL anbefaler at dette utsettes inntil videre og at ressursene settes inn mot å forbedre informasjonen om eiendomsgrenser m.v.

Drøfting av forslaget til forskriftsendringer sett opp mot de sentrale spørsmålene

Det sentrale i forslaget til endringer i matrikkelforskriften anser HVL som endringene knyttet til innføring av en autorisasjonsordning. Som vi påpeker over HVL er positiv til at det nå blir foreslått utdanningskrav og autorisasjon for utførelse av eiendomslandmåling. En god landmåler vil kunne hjelpe partene til å få registrert den riktige grensen. Dette setter krav til kompetanse hos landmåler og et regelverk for registrering av eiendomsgrenser som er hensiktsmessig. Innføring av reelle og tydelige kompetansekrav med sanksjonsmuligheter, vil kunne bidra til økt kvalitet i matrikkelen, og øke profesjonaliteten og nøyaktigheten i bransjen. HVL mener det imidlertid er uklart og usikkert om forslaget vil føre til reelle kompetansekrav i overskuelig framtid. Tidsperspektivet for planlegging og utforming av autorisasjonsordning er langt frem i tid og uklart, autorisasjonsordningen skal tre i kraft først i 2023, og forslaget har ingen konkrete tiltak for å styrke utdanningene, og forslaget legger etter HVL sitt syn lite til rette for å gjøre det å bli eiendomslandmåler mer attraktivt faglig sett enn det er i dag, f. eks ved å utvikle et utvidet og reelt ansvarsområde ved å gjøre landmålerne ansvarlig for undersøkelser og at korrekt grense blir målt opp og registrert. HVL forventer ikke at forslaget slik det foreligger vil bidra til en særlig økt tilstrømming av unge med en relevant bachelor til eiendomsoppmåling. Det blir ikke attraktivt nok. Dersom man ikke oppnår økt rekruttering, vil overgangsordningene måtte videreføres evt. videreutvikles og man oppnår dermed ikke gevinstene som økte utdanningskrav ville kunne bidra med i forhold til forbedringer av matrikkelen.

Skal man lykkes med å skape en god matrikkel er det også nødvendig å man nå tar tak i og skaper en omforent forståelse og informasjon ut til utøverne om de sentrale spørsmålene som er angitt innledningsvis i dette høringssvaret: grunneiernes avtalefrihet, manglende registreringsplikt ved endring av grenser og landmålerens undersøkelsesplikt. Det er etter HVL sin erfaring en utbredt oppfatning blant utøverne på området at eiendommers avgrensning blir bestemt ved kommunale vedtak etter plan og bygningsloven og den oppmålingen som blir foretatt av kommunen etter matrikkelloven. Dette er meget problematisk. Ut fra tidligere utredninger, juridisk litteratur og rettspraksis hører eiendomsgrenser imidlertid til i privatretten. HVL vil i den forbindelse vise til Ot.prp.nr. 70 (2004-2005) Om lov om egedomsregistrering, side 58:

«Til liks med utvalet legg departementet til grunn at innføring av matrikkelkart ikkje endrar gjeldande rettslege verknader av egedomsmålingar og egedomskartverk. Prinsippet her til lands er at egedomsgrenser oppstår med grunnlag i avtale mellom





partar og blir etablerte med grensemerke eller andre kjenneteikn i terrenget (f.eks. bekkeløp, koller, ferdselsvegar). Dersom målingar og kart på den eine sida ikkje stemmer med merker o.a. i terrenget, gjeld i utgangspunktet forholda i terrenget. Dersom grensemerka har kome bort og grensene heller ikkje kan påvisast av eigarar og naboar, vil måledata og kartet bli tillagt stor vekt som bevis. Departementet tek ikkje sikte på å innføre eit system der måledata og matrikkelkartet i rettsleg forstand definerer eigedomsgrenser.»

Videre henviser Miljøverndepartementet på side 55 i Ot.prp.nr. 70 (2004-2005) til Bærum kommunes høringsuttalelse:

«Et bidrag til å sikre troverdighet til matrikkelen vil være å innføre en bestemmelse om at privat avtale om grensejustering er ugyldig dersom den ikke registreres i matrikkelen gjennom en ny forretning. Både etter gjeldende rett og etter forslag til ny matrikkellov vil parter kunne gjøre private avtaler om grenseforløp uten at disse registreres i matrikkelen. Her må samfunnets behov for troverdige registre veies mot verdien av partenes avtalefrihet. Vi kan ikke se at et pålegg om å registrere grenseavtaler er et urimelig inngrep i partenes avtalefrihet.»

Går vi til juridisk litteratur (Falkanger & Falkanger 2016 Tingsrett), så siterer vi følgende fra side 93:

«Matrikkelføringen endrer ikke på det partene har avtalt, jf. § 33 første ledd om at en oppmålingsforretning går ut på klarlegging og beskrivelse av en grense «i tråd med partane sine påstander», og annet ledd om at «tvil eller tvist» som ikke ryddes av veien, skal «markerast i kravet om matrikkelføring». Og det som i sin tid på korrekt måte måtte være angitt i matrikkelen, kan senere endres - ved avtale, ved hevd osv. - uten at endring i matrikkelen er privatrettslig nødvendig.»

Videre vil sitere videre fra side 94 i Falkanger & Falkanger 2016 Tingsrett:

«Melder det seg under en oppmålingsforretning tvil om hvor grensen går, skal den som leder oppmålingsforretningen, bidra til at uklarhet avdekkes (§ 33). I den forbindelse kan det tenkes at partene blir enige, hvilket reflekteres i den grense oppmålingsforretningen angir. I så fall er det imidlertid ikke oppmålingsforretningen, men den bakenforliggende enighet som er avgjørende. Etter omstendighetene kan selvfølgelig også en oppmålingsforretning være et bevismiddel som kan kaste lys over de privatrettslige forhold.»

Videre vil vi vise til rettspraksis, RT-1968-1209 Time, RG-2000-1325 Vorma, HR-2011-2352-A Balders gate, som underbygger avtalefriheten for eiendomsgrenser og at «vi i Norge ikkje har eit system der oppmåling og måledata og matrikkelkart i rettsleg forstand definerer eigedomsgrenser.» Det rettslege grunnlaget for eigedomsgrenser er avtalen mellom partene. Se også NOU 1988:16 *Eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser* og Nordtveit, E. (1990) *Grenser for fast eigedom*.

Disse korte utdragene viser grunnleggende problemstillinger som etter HVL sitt syn ikke i tilstrekkelig grad er hensyntatt ved utviklingen av matrikkellov og ny matrikkel, og som må





utredes og avklares dersom man skal ha noen ambisjon om «*eit einsarta og påliteleg register*», jf. Matrikkeloven § 1.

At man ikke har fokus på avtalefrihetens betydning og ikke har ordninger som legger til rette for og sikrer at man fanger opp og får registrert private avtaler, og heller ikke har et fungerende system for å rette feil i matrikkelen, signaliserer systemsvikt, og fører til at utøverne ikke alltid har muligheter til å løse oppgavene på fornuftig vis.

Det er også uklart hva departementet legger i begrepene ansvar og kvalitet slik de blir brukt i høringsnotatet. Hvem er ansvarlig for hva? Hvilket ansvar påtar landmåleren seg, og hvilket ansvar påtar kommunen seg? Når det gjelder kvalitet i matrikkelen, hvilke kvalitetskriterier skal brukes? Er det nøyaktig oppmåling, at korrekt grense blir registrert, at matrikkelen er fullstendig, eller samsvar mellom faktiske grenser og grenser i matrikkelen, som er kriteriet for god kvalitet?

Et forhold som også virker inn og bidrar til problemstillingene over, er begrepet «matrikkelgrense» som er tatt i bruk uten at begrepet defineres verken i lov og forskrift. Begrepet «matrikkelgrense» mener vi bidrar til en ganske utbredt forståelse av at det er noe annet enn eiendomsgrenser som skal registreres ved en oppmålingsforretning. HVL vil minne om at matrikkelen i forarbeider og proposisjoner (se f.eks. NOU1999:1 Ot.prp.nr. 70 (2004-2005)) defineres tydelig som en parallell til grunnboken. Skal målet om parallellitet nås, så må

matrikkelen vise eiendomsgrensen. Begrepet «matrikkelgrense» må avklares og det må tydeliggjøres at det er eiendomsgrensen som skal registreres ved en oppmålingsforretning.

Departementet eller Kartverket initierer etter det HVL kjenner til ikke forskningsarbeid på Ph.d. nivå, tilsvarende som gjøres i våre naboland. Framtidig utvikling av matrikkelen bør i større grad basere på forskning, og man bør også i større grad undersøke den forskningen som eksisterer på området.

Innspill fra HVL: vi anbefaler at det iverksettes et utredningsarbeid med fokus på de sentrale spørsmålene som er drøftet over, slik at utviklingen av matrikkelen føres inn på et spor som i fremtiden føre frem til en form for rettslig troverdighet. Til dette arbeidet bør det hentes inn nasjonale og internasjonale eksperter.

Med vennlig hilsen

Arve Leiknes
Instituttleder – Institutt for byggfag
Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap
Høgskulen på Vestlandet

Henning Norheim
Administrasjonssjef
Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap
Høgskulen på Vestlandet

