



De nye reglene om «urbant jordskifte». En presentasjon og vurdering

Forfatter	Stenseth, Geir
Dato	2007
Publisert	Tidsskrift for Eiendomsrett 2007 s 293-319 – (TFEI-2007-293)
Utgiver	Gyldendal Akademisk

Innholdsfortegnelse

De nye reglene om «urbant jordskifte». En presentasjon og vurdering.....	1
Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning	3
1.1 Nye lovbestemmelser om «urbant jordskifte».....	3
1.2 Bakgrunnen for lovbestemmelsene.....	3
1.3 Fremstillingen videre	4
2 Nærmere om innholdet i lovbestemmelsene.....	4
2.1 De nye hjemlene i jordskifteloven § 2 og plan- og bygningsloven § 26	4
2.1.1 Jordskifteloven § 2 ny bokstav (h)	4
2.1.2 Jordskifteloven § 2 ny bokstav (i).....	5
2.1.3 Nedslagsfeltet – nærmere om reguleringsformålet «byggeområde».....	5
2.2 Jordskifteloven § 3 bokstav (b) – syntese av prinsippene om tapsgaranti og netto nytteeffekt	6
2.3 Verdifastsettelsesprinsipper og utbyggingsrettigheter	6
2.3.1 Verdifastsettelsesprinsippene tilknyttet jordskifteloven § 2 bokstav (h), jfr. § 28 tredje og fjerde ledd.....	6
2.3.2 Utbyggingsrettigheter tilknyttet jordskifteloven § 2 bokstav (h), jfr. § 29a.....	7
2.3.3 Verdifastleggelsesprinsippene tilknyttet jordskifteloven § 2 bokstav (i), jfr. § 28 tredje og fjerde ledd.....	8
2.4 Kravskompetansen.....	8
2.4.1 Kravskompetanse for jordskifteloven § 2 bokstav (h), jfr. § 5 nytt andre ledd.....	8
2.4.2 Kravskompetanse for jordskifteloven § 2 bokstav (i), jfr. § 5 nytt tredje og fjerde ledd	9
3 Nærmere om reglenes formål og virkninger.....	10
3.1 Reglenes formål	10
3.2 Eksempler på reglenes virkninger	10
3.2.1 Mulig bruk av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav (h) – eksempel 1.....	10
3.2.1 Mulig bruk av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav (h) – eksempel 2.....	12
3.2.3 Eksempel på mulig bruk av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav (i)	13
4 Prinsipielle problemstillinger tilknyttet urbant jordskifte – noen rettspolitiske vurderinger	14
4.1 Forarbeidenes begrunnelse for å anbefale nye inngrepshjemler i privat eiendom.....	14
4.2 Betenkeligheter ved forarbeidenes begrunnelse.....	15
4.2.1 Om relevansen av forarbeidenes drøftelser av ekspropriasjonsbegrepet	15
4.2.2 Er forarbeidenes begrepsmessige skille mellom ekspropriasjon og jordskifte egnet til å danne grunnlag for avledninger om hvordan retten bør være?	15
4.3 Noen ytterligere betenkeligheter ved de nye lovbestemmelsene	16
Noter	17

Geir Stenseth

1 Innledning

1.1 Nye lovbestemmelser om «urbant jordskifte»

I jordskifteloven er det nå innført et nytt regelsett om såkalt urbant jordskifte. Lovendringene ble vedtatt ved lov av 12. mai

Side 294

2006 nr. 15,² og bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2007.³ I denne artikkelen vil det bli gitt en presentasjon av reglene og en rettspolitisk vurdering av dem.⁴

Innledningsvis er det hensiktsmessig å ta et overblikk over det nye regelsettet:

I *jordskifteloven § 2 første ledd* er det gjennom en rekke bokstavpunkter listet opp hvilke tiltak et jordskifte kan gå ut på. Ved lovendringen er det tilføyd to nye punkter: *bokstavene (h) og (i)*. Bokstav (h) hjemler en fordeling av de verdier og kostnader som blir skapt når utbygging av et regulert byggeområde blir realisert. Dette bokstavpunktet gir hjemmel for en total omlegging av eiendomsforholdene innenfor et slikt byggeområde. Hjemmelen i bokstav (i) er mindre inngripende. Den hjemler justeringer i den eksisterende eiendomsstrukturen ved utbygging av et regulert byggeområde.

Jordskifteloven § 3 fastsetter generelle begrensninger for når en jordskiftesak kan fremmes. Paragrafens *bokstav (b)* er endret slik at de nye hjemlene i § 2 bare kan brukes når samtlige av de eiendommer som inngår i jordskiftesaken, blir sikret en verdistigning som følge av tiltakene.

Jordskifteloven § 5 regulerer hvem som har kompetanse til å kreve jordskiftesak igangsatt. I *nytt andre til femte ledd* er det innført spesialregulering av hvem som har kompetanse til å initiere sak etter de nye hjemlene i § 2.

Jordskifteloven § 28 har bestemmelser om skiftegrunnlaget i jordskiftesaker. I et *nytt tredje ledd* blir det presisert at jordskifte etter de nye reglene skal gi hver eiendom en forholdsmessig andel av verdiøkningen, mens *nytt fjerde ledd* gir nærmere bestemmelser om hvordan fordelingen mellom eiendommene skal skje.

Jordskifteloven § 29 er prinsippbestemmelsen om eiendomsutforming etter jordskifteloven – eiendommene skal gis en utforming som er «tenleg etter tida og tilhøva». Gjennom endring av

Side 295

jordskifteloven § 29a innføres det en særregel for de jordskiftesakene som hjemles i ny § 2 første ledd bokstav (h). Regelen benytter seg av et særegent jordskifterettslig begrep om «utbyggingsrettar». Hovedregelen er at de verdier som realiseres ved utbygging av et regulert byggeområde, skal tilfalle den enkelte grunneier i form av fysiske eiendomsenheter.

I tilknytning til det nye regelsettet om urbant jordskifte, er det også gjort endringer i *plan- og bygningsloven*. Etter *26 første ledd nytt femte punktum* kan reguleringsmyndighetene nå kreve at utbygging av et byggeområde skal gjennomføres i samsvar med de nye jordskiftebestemmelsene.⁵

Når ikke annet fremgår, bruker jeg i denne artikkelen uttrykket «urbant jordskifte»⁶ som betegnelse for et jordskifte som bygger på det sett av lovregler som nå er gjennomgått.⁷

1.2 Bakgrunnen for lovbestemmelsene

I tillegg til den formelle lovprosess i regjering og Storting (nevnt ovenfor), ligger det et særskilt utredningsarbeid til grunn for reglene om urbant jordskifte. Senere i artikkelen vil det bli henvist til dette utredningsarbeidet, og det er hensiktsmessig å gi en samlet oversikt over det allerede innledningsvis.

I 2001 ble det avgitt sluttrapport fra et samarbeidsprosjekt om virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Det var en rekke deltakere i prosjektet, deriblant flere departementer og Jordskifteverket (heretter kalt «Virkemiddelutvalget»). I sluttrapporten ble det under stikkordet «urbant jordskifte» anbefalt at jordskifteloven burde synliggjøres bedre som virkemiddel i byer og tettsteder, gjerne i forbindelse med planprosesser.⁸

Samme år avga Planlovutvalget sin første delutredning.⁹ Også Planlovutvalget drøftet spørsmålet om utvidet bruk av jordskiftelignende

Side 296

virkemidler. Det Planlovutvalget hovedsakelig så for seg, var et system for å etablere hensiktsmessige eiendoms- og rettighetsforhold, før utarbeidelsen av regulerings- og bebyggelsesplaner. Men Planlovutvalget var heller ikke fremmed for at jordskifte kunne brukes i forbindelse med selve plangjennomføringen.¹⁰ Under arbeidet med sin annen delutredning¹¹ henvendte Planlovutvalget seg til Miljøverndepartementet for å få opprettet en særskilt arbeidsgruppe for disse problemstillingene. Miljøverndepartementet vendte seg i sin tur til Landbruksdepartementet, som nedsatte en arbeidsgruppe med fem medlemmer der bl.a. jordskifterettene og de alminnelige domstoler var representert (heretter kalt «Arbeidsgruppen»). I april 2003 la Arbeidsgruppen frem sin rapport, med tittelen «Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – 'urbant jordskifte'». ¹² Denne rapporten dannet hovedgrunnlaget for Landbruks- og matdepartementets forslag til regler om urbant jordskifte.¹³

For helhetens skyld nevnes at det parallelt også foregikk et særskilt utrednings- og lovarbeid om jordskifterettens stilling og funksjoner. Et hovedspørsmål der, var hvordan problemene med at jordskifterettene både hadde forvaltningsmessige og domstolsmessige funksjoner kunne løses. Resultatet ble at jordskifterettene ble videreført som særdomstoler, samtidig som de fra 1. januar 2006 administrativt ble underlagt Domstolsadministrasjonen.¹⁴

1.3 Fremstillingen videre

I kapittel 2 vil jeg gå nærmere inn på innholdet i de enkelte bestemmelsene. Deretter vil jeg i kapittel 3 gå inn på bestemmelsenes formål og mulige virkninger i praksis. I kapittel 4 vil jeg så se på

Side 297

noen prinsipielle problemstillinger knyttet til at de nye bestemmelsene hjemler tvangsmessige inngrep i privates eiendomsrett.

2 Nærmere om innholdet i lovbestemmelsene

2.1 De nye hjemlene i jordskifteloven § 2 og plan- og bygningsloven § 26

2.1.1 Jordskifteloven § 2 ny bokstav (h)

Etter ny bokstav (h) skal jordskifte nå kunne gå ut på å «fordele arealverdier», samt å «fordele kostnader» ved ulike fellestiltak, innenfor det som i arealdelen av kommuneplan eller i reguleringsplan er avsatt som byggeområder.

Bestemmelsen tar utgangspunkt i at det både skapes verdier, forskyves verdier og utløses kostnader når en reguleringsplan eller bebyggelsesplan gjennomføres. Gjennom planen kan noen grunneiere få utlagt boligtomter eller næringsarealer på sine eiendommer og dermed få utløst betydelige verdiøkninger. Andre grunneiere kan derimot få tildelt f.eks. veier, friluftsområder, friarealer, fareområder osv., og dermed få redusert sine eiendomsverdier som følge av planen. Verdiøkningen på de eiendommer som får utbyggingsgevinstene, vil ofte være en funksjon av at andre eiendommer skal betjene dem med ulik infrastruktur osv. Den nye bokstav (h) innebærer at alle grunneiere innenfor det regulerte byggeområdet vil få andel i de utbyggingsgevinstene som realiseres som følge av plangjennomføringen.

Bestemmelsen i ny bokstav (h) har en nær indre sammenheng med den nye bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 26 første ledd femte punktum. Denne bestemmelsen gir planmyndighetene kompetanse til å stille *krav* om at arealverdier og kostnader skal fordeles i samsvar med den nye bokstav (h) når planen blir realisert. Kravet vedtas som del av reguleringsbestemmelsene til en reguleringsplan eller bebyggelsesplan. I praksis vil det ligge til kommunestyrene å vedta slike bestemmelser.

Dersom kommunen har fastsatt bestemmelser om fordeling i en plan, vil det i første omgang være opp til de berørte grunneiere å gjennomføre fordelingen på frivillig basis. Blir de ikke enige, vil som hovedregel jordskifterettsbehandling etter reglene om urbant jordskifte være veien å gå for å få gjennomført planvedtaket.

2.1.2 Jordskifteloven § 2 ny bokstav (i)

Etter ny bokstav (i) skal jordskifte også kunne gå ut på å «omforme» eiendommer og rettigheter i byggeområder etter regulerings- eller bebyggelsesplan, dersom eiendomsforholdene som følge av slike planvedtak er blitt «utenlege». Det man for eksempel har tenkt på, er situasjoner hvor tomtegrensene etter planen krysser eksisterende eiendomsgrenser, eller der innregulerte veier deler en eksisterende eiendomsenhet. Ved hjelp av den nye jordskiftehemmelen

Side 298

i bokstav (i), vil eiendomsgrenser kunne flyttes og bli sammenfallende med de innregulerte tomtegrensene, og det vil kunne skapes sammenhengende eiendomsenheter som ikke er oppdelt av veier eller lignende. Forarbeidene forutsetter at hjemmelen i bokstav (i) skal utløse bruk av de øvrige bokstavpunktene a-g i jordskifteloven § 2 under det urbane jordskiftet. – «Avbøting av ulemper ved ulike private felles tiltak, som f.eks, boligveier, lekeplasser, parkeringsplasser, som utløses ved realisering av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, skjer ved bruk av virkemidlene i § 2», heter det i proposisjonen.¹⁵

Avslutningsvis i bokstav (i) skiller det mellom to kategorier byggeområder: «eksisterende byggeområde», jfr. bestemmelsens punkt 1, og «nytt byggeområde», jfr. bestemmelsens punkt 2. – Betydningen av skillet mellom disse kategoriene kommer jeg tilbake til nedenfor under avsnitt 2.4.2.

2.1.3 Nedslagsfeltet – nærmere om reguleringsformålet «byggeområde»

Etter sin ordlyd er nedslagsfeltet til begge de nye bestemmelsene i jordskifteloven § 2 begrenset til reguleringsformålet byggeområder, slik dette er angitt i plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 1 og § 25 nr. 1. At henvisningen til plan- og bygningslovens reguleringsformål byggeområder skal forstås bokstavelig og uttømmende, fremgår uttrykkelig av odelstingsproposisjonen.¹⁶ Den strikte henvisningen til et bestemt reguleringsformål, vil i praksis medføre at anvendelsesområdet for reglene om urbant jordskifte vil være avhengig av hvordan reguleringsmyndighetene i sine planer velger å fordele arealene på de ulike reguleringsformål. Etter plan- og bygningsloven § 25 om reguleringsformål, kan arealer til fellesområder avsettes som et særskilt reguleringsformål, atskilt fra reguleringsformålet byggeområder, jfr. bestemmelsens nr. 7. Reguleringsformålet fellesområder er der angitt som «[f]elles avkjørsel og felles områder for parkering, felles lekeareal for barn, gårdsplass og annet fellesareal for flere eiendommer». Områder regulert til reguleringsformålet fellesområder vil altså representere en arealbruk som typisk ligger innenfor formålet for urbant jordskifte, men uten at de nye reglene kan gis anvendelse. – Nå er det mulig å innregulere arealer til fellesformål av denne type også direkte under reguleringsformålet byggeområder, og det er en slik reguleringsteknikk som må brukes for å gi reglene om urbant jordskifte anvendelse på arealer til fellesformål.

Spesielt i forbindelse med utbygging av hyttefelt, skal det nevnes et annet aspekt ved begrensningen «byggeområde». De verdier som realiseres ved tomtsalg til hytter, vil som regel til dels avspeile det forhold at tomtkjøperne også vil kunne benytte seg

Side 299

av utmarksarealer som ligger rundt selve feltet. Det kan her dreie seg om tur- og skigåing, bærplukking og annet friluftsliv som følger av allemannsretten, eller mer tilrettelagte aktiviteter, typisk opparbeidelse av skiløyper. Slik utenforliggende utmark kan gjerne være eid av andre enn dem som i utgangspunktet har rettigheter i det aktuelle byggeområdet. Under Odelstingets behandling av reglene om urbant jordskifte tok et par av representantene opp forholdet til omkringliggende utmarksarealer. I et spørsmål til statsråden synes disse

representantene å forutsette at reglene om urbant jordskifte i prinsippet vil kunne anvendes til å fordele feltutbyggingsverdiene også på dem som eier arealer rundt det innregulerte byggeområdet.¹⁷ Statsrådets svar innebar intet presist standpunkt til denne forutsetningen.¹⁸

Både lovens ordlyd og odelstingsproposisjonen knytter reglene om urbant jordskifte presist og ubetinget til arealer som er regulert til reguleringsformålet byggeområder i plan- og bygningsloven § 20-4 nr. 1 og § 25 nr. 1. Mot denne bakgrunn er det klart at reglene om urbant jordskifte ikke kan anvendes til å fordele utbyggingsverdier på eiere av utmarksarealer utenfor det innregulerte byggeområdet. Odelstingsdebattens forløp var ikke av en slik karakter at den vil skape rettslig tvil om forholdet.

2.2 Jordskifteloven § 3 bokstav (b) – syntese av prinsippene om tapsgaranti og netto nytteeffekt

De nye bokstavpunktene (h) og (i) i jordskifteloven § 2 innebærer altså hjemmel for å overføre arealer av fast eiendom fra ett privat rettssubjekt til et annet. Dersom slike eiendomsinngrep ikke skjer med samtykke fra eieren, innebærer de nye hjemlene en form for ekspropriasjonsinngrep.

Side 300

Sett fra jordskifterettens side, er det i og for seg lite oppsiktsvekkende ved dette. Systemet med jordskifte kan i sin grunnleggende natur beskrives som en slags ekspropriasjon mot naturalerstatning.¹⁹ Jordskifteloven bygger da også på det grunnleggende prinsipp at jordskiftesak bare kan fremmes, dersom nytteverdien for hver enkelt eiendom i skiftetfeltet er lik eller større enn kostnadene og ulempene som det aktuelle jordskiftekravet fører med seg. Ingen skal altså lide tap ved at det gjennomføres jordskifte. Dette velkjente, fundamentale, prinsipp fremgår av jordskifteloven § 3 bokstav (a), og er kalt *tapsgarantien* i jordskifterettslig terminologi.

Jordskifteloven bygger også på et annet velkjent grunnleggende prinsipp: at en jordskiftesak bare kan fremmes, dersom den vil gi en *netto nytteeffekt* for det aktuelle skiftetfeltet som helhet. Dette prinsippet kan utledes av jordskifteloven § 1, om at det er de eiendommer som ikke lenger kan utnyttes på tjenlig måte, som kan legges under jordskifte. Det generelle siktemål med jordskifteinstituttet er altså å gjøre utjenlige eiendomsforhold tjenlige, eller mer tjenlige.

Det legislative grunnlaget for disse to elementære jordskifteprinsippene har en særskilt betydning for de nye hjemlene i jordskifteloven § 2. De verdiene som skapes og fordeles ved urbane jordskifter kan ofte bli svært store, og lovgiver har derfor funnet grunn til å utvide de alminnelige kravene om tapsgaranti og netto nytteeffekt for disse sakene, jfr. § 3 bokstav (b) slik den nå lyder.²⁰ «For å kunne fremme sak om urbant jordskifte, er det et vilkår at hver enkelt av de eiendommer som omfattes av skiftetfeltet, skal sitte igjen med en positiv nytteeffekt når jordskiftesaken er gjennomført. Det er altså ikke nok at ingen lider tap og at det ellers skjer en verdiskaping i skiftetfeltet som sådan. Som departementet uttrykkelig har fremhevet i proposisjonen, skal samtlige involverte parter ved dette sikres sin forholdsmessige andel av den verdiskaping som skjer ved urbant jordskifte.²¹ Dette prinsippet er også uttrykkelig lovfestet i reglene om verdsettelsesprinsippene, jfr. avsnitt 2.3 nedenfor.

Side 301

2.3 Verdifastsettelsesprinsipper og utbyggingsrettigheter

2.3.1 Verdifastsettelsesprinsippene tilknyttet jordskifteloven § 2 bokstav (h), jfr. § 28 tredje og fjerde ledd

I jordskifteloven § 28 nytt tredje og fjerde ledd er verdifastsettelsesprinsippene innenfor skiftetfeltet nærmere presisert. For det første slås det i nytt tredje ledd uttrykkelig fast at det ubetinget skal skiftes slik at hver eiendom får sin forholdsmessige andel av verdiøkningen innen skiftetfeltet. Denne regelen avviker fra jordskiftelovens hovedregel, hvor prinsippet er at skiftegevinsten blir å fordele etter jordskifterettens skjønn, i

den forstand at ingen har noe egentlig rettskrav på å få noen bestemt andel av gevinsten, jfr. jordskifteloven § 1 og § 41.

Men når det kommer til den konkrete vurderingen, må jordskifteretten selvfølgelig skjønne over de forskjellige utmålingsmomentene. Når det spesielt gjelder saker etter § 2 bokstav (h), heter det i § 28 nytt fjerde ledd første punktum at «skiftegrunlaget fastsetjast på grunnlag av dei eigenskapane eiendommen har til utbyggingsføremål». I proposisjonen er denne formuleringen utdypet til at den «forholdsmessige andel for den enkelte part beregnes ved at eiendommene verdsettes som utbyggingsgrunn uavhengig av planen».²² For å finne frem til skiftegrunlaget, må jordskifteretten altså foreta en form for bonitering av skitefeltet. Grunlaget for vurderingen er eiendommens egnethet til utbygging, men da på et abstrahert nivå, slik at den konkrete reguleringsplanen som saken bygger på, tenkes vekk. Proposisjonen angir at det ved verdsettingen bl.a. bør tas hensyn til beliggenhet, tilgjengelighet og utsikt.²³ Hvilke forutsetninger som ellers skal legges til grunn for verdsettingen, er det sagt lite om. Dermed vil det i praksis bli atskillig prosedyre om dette for jordskifterettene. Et hovedspørsmål vil bli: I hvilken grad skal man avveie en økonomisk optimalisert utbygging av den enkelte eiendom i feltet, mot en optimalisert utbygging av feltet som helhet? Selv om den reguleringsplanen som er vedtatt ikke skal legges til grunn, kan det vanskelig tenkes en verdsettingsmetode som ikke til en viss grad legger en helhetsvurdering av feltet til grunn, for eksempel med tanke på infrastruktur og utbyggingsgrader.

For å ta ett av de momentene som er nevnt i proposisjonen: utsiktsforholdene. Vi kan forestille oss et slakt skrånende terreng ned mot et vann. Her vil i utgangspunktet samtlige tomter ha flotte utsiktsforhold, og tomtene vil isolert sett kunne bli verdsatt om lag like høyt. Hvis man derimot forutsetter en feltutbygging, vil utsiktsforholdene for den enkelte tomt straks endres – og disse

Side 302

endringene vil variere, alt etter den form og størrelse som forutsettes på bebyggelsen.

Tilsvarende vil gjelde for momentet beliggenhet generelt: En tomtebeliggenhet kan være utmerket dersom tomten tenkes utbygd uten nabobebyggelse. Men i den grad det tas hensyn til at tomten faktisk har naboeiendommer som er egnet for utbygging, vil beliggenhetens attraktivitet variere med hvilke utbyggingsforutsetninger jordskifteretten velger å legge til grunn ved boniteringen til utbyggingsformål av enkelte eiendommene innen skitefeltet.

Etter at jordskifteretten har bestemt seg for skiftegrunnlagsprinsippene, skal den, iht. proposisjonen, utlede både «bruttonytten» til den enkelte eiendom og «bruttonytten» i hele skitefeltet. Fra disse størrelsene skal jordskifteretten så trekke kostnadene ved plangjennomføringen og jordskiftesaken.²⁴ Kostnader som gjelder fellestiltak, skal etter proposisjonen fordeles etter nytte i samsvar med jordskifteloven § 42. En boligvei er brukt som eksempel: «Nytteberegningen for en privat boligvei vil ta utgangspunkt i eiendommens andel av total veilengde og bruk, for eksempel antall boligenheter.»²⁵ Jordskifte kostnadene beregnes på vanlig måte etter jordskifteloven kapittel 8, jfr. også her nytteprinsippet i § 76.

Når det er skjønnet og beregnet over de positive og negative verdimomenter, vil den enkeltes andel av de samlede tomteverdiene innenfor feltet kunne bestemmes. I proposisjonen er dette presisert slik at den prosentvise andel den enkelte skal ha, vil framkomme «ved å beregne netto nytten som eiendommen til den enkelte part bidrar med sett i forhold til samlet netto nytteverdi i skitefeltet».²⁶

Den nærmere presisering av de verdiberegningsprinsipper som er skissert ovenfor, må skje gjennom domstolspraksis, noe også lovgiver har forutsatt. I proposisjonen slås det fast at det ikke vil bli aktuelt å gi forskrifter, eller noen nærmere retningslinjer, om hvordan verdsettingen i praksis skal foregå.²⁷

2.3.2 Utbyggingsrettigheter tilknyttet jordskifteloven § 2 bokstav (h), jfr. § 29a

Ved bruk av prinsippene i jordskifteloven § 28 vil jordskiftedommeren finne frem til den teoretiske fordeling av verdiene i feltet,

Side 303

jfr. ovenfor. Etter § 29a, slik den lyder etter lovendringen, skal det så foretas en konkret verdifordeling i marken. I bestemmelsen er dette formulert slik at «netto verdauke så langt råd er, leggest ut som heile utbyggingsrettar på eller inntil eigen eiendom». Det som her omtales som utbyggingsrettigheter, vil i praksis si innregulerte tomter. Et vilkår for å få tildelt utbyggingsrett på egen eiendom, er at vedkommende

reguleringsplan eller bebyggelsesplan bestemmer slik arealutnyttelse på eiendommen. Dersom dette vilkåret ikke er oppfylt, vil vedkommende få tildelt sin(e) tomt(er) på andres eiendom. Tomten(e) skal da, «så langt råd er», legges inntil hans egen eiendom. Jordskifteretten skal altså foreta et fornuftig skjønn om på hvilken fremmed eiendom utbyggingsretten(e) skal legges.

I praksis vil det ofte oppstå den situasjon at en eller flere eiere ikke får tilstrekkelig nettoandel i feltet til å bli tildelt en hel tomt etter reguleringsplanen. I § 29a annet ledd er dette løst ved at det kan tildeles ideelle andeler i enkelttomter. Det vil dermed ofte kunne bli stiftet personlige sameier i forbindelse med urbant jordskifte.²⁸ Dersom saken blir avsluttet med ett eller flere slike personlige sameier, er det regelen om oppløsning etter sameieloven § 15 som står til rådighet, dersom sameierne senere skulle ønske oppløsning. Hver sameier kan iht. denne bestemmelsen kreve sameiet oppløst. Normalt skal det ved oppløsning skje en naturaldeling av sameiet, men i dette tilfellet vil det, så langt reguleringsplanen står uendret på oppløsningstidspunktet, foreligge en rettslig hindring for naturaldeling. Resultatet blir da at tomten legges ut for salg i markedet gjennom namsmyndighetene, men med forkjøpsrett for hver av sameierne. Vil flere sameiere tre inn i høyeste bud, og ingen av dem byr høyere, får den tomten, som inngå budet først, jfr. sameieloven § 15 annet ledd.

Etter § 29a tredje ledd er det imidlertid mulig å gjennomføre sameieoppløsning som del av jordskiftesaken, dersom partene allerede da er enige om at oppløsning er det beste. Jordskifteretten vil i så fall overføre hele tomten til den ene av sameierne, mot et pengevederlag til den andre. Den nærmere fremgangsmåten synes ikke ordlyden helt å avklare. Dersom partene er enige om oppløsning, og de også er enige om hvem som skal få tomten til eneeie, er saken klar. Men det kan tenkes at partene bare er enige om at oppløsning er det beste, men er uenige om hvem som skal få naturalutlegget – hvordan skal naturalutleggsspørsmålet da løses? Tredje ledd har en henvisning til annet ledd, der den største deleieren – i tilfeller der sameiet ikke oppløses under saken – har førsteretten til å få tomten utlagt på eller inntil egen eiendom. Henvisningen i tredje ledd løser ikke direkte prioritetsspørsmålet ved oppløsning, men en analogibetraktning kan tilsi at naturalutlegget normalt skal gå til den største deleier.

Side 304

2.3.3 Verdifastleggingsprinsippene tilknyttet jordskifteloven § 2 bokstav (i), jfr. § 28 tredje og fjerde ledd

De reglene om skiftegrunnlaget som nå er gjennomgått, knytter seg til ny bokstav (h) i § 2. Når det spesielt gjelder ny bokstav (i), er det ingen prinsipielle nydannelser for fastsettelsen av skiftegrunnlaget. Det er likevel inntatt en ny spesialregel i § 28 fjerde ledd annet punktum, for – som det heter i proposisjonen – å få nødvendig klarhet i regelverket.²⁹ I spesialregelen heter det at skiftegrunnlaget skal baseres på den del av den samlede netto verdiøkning, som bruken av virkemidlene i § 2 første ledd bokstavene (a)-(g) vil gi i feltet. Meningen er altså at beregningen av nytteverdien i jordskiftefeltet skal skje i samsvar med gjeldende rett (utenfor realsameie), samsvarende med jordskifteloven § 1 første ledd.³⁰ I praksis vil det vel ofte bli bokstav (b) – om omforming av eiendommer ved ombygging av grunn og retter – som kommer til å bli anvendt i saker etter bokstav (i).

§ 28 nytt tredje ledd gjelder også for saker etter ny bokstav (i), og dette representerer en nydannelse. Hver eiendom som blir berørt, vil etter denne bestemmelsen altså ha et rettskrav på at det skal skiftes slik at hver får sin forholdsmessige andel av den verdiøkning som jordskiftesaken representerer for feltet.

2.4 Kravskompetansen

2.4.1 Kravskompetanse for jordskifteloven § 2 bokstav (h), jfr. § 5 nytt andre ledd

I jordskifteloven § 5 er det bestemmelser om hvem som er kompetent til å kreve jordskiftesak iverksatt. Hovedregelen er at enhver eier av en særskilt registrert grunneiendom kan kreve jordskifte. Nå er det slik at et krav om jordskifte som regel også vil angå andres eiendommer. Som hovedregel er det imidlertid i prinsippet betydningsløst hvilken innstilling eierne av disse måtte ha til at jordskiftesak blir fremmet. Dersom eieren av

naboeiendommen betakker seg for å bli trukket inn i en jordskiftesak, må han lete etter prosessuelt vern på annet grunnlag enn at han ikke ønsker delta i jordskiftesaken (vern kan for eksempel være å finne i regelen om tapsgaranti).

For de nye jordskifteformålene om urbant jordskifte, har departementet ikke ansett den utvidede tapsgarantien i § 3 bokstav (b) som et tilstrekkelig vern mot å bli trukket inn i jordskiftesak. Det er derfor innført spesialregler om at saken må begjæres av et kvalifisert flertall av dem som blir parter i saken, eventuelt av alle. Disse spesialreglene, som nå skal omtales noe nærmere, fremgår av nytt andre til og med femte ledd i jordskifteloven § 5.

Den nye sakstypen i § 2 bokstav (h) gjelder fordeling av arealverdier, samt kostnader ved utbygging, i regulerte byggeområder. Som

Side 305

nevnt er regelen nært knyttet til den nye regelen i plan- og bygningsloven om at det kan stilles krav om at slik fordeling skal skje. Der det er inntatt et slikt krav i reguleringsbestemmelsene til en vedtatt plan, vil jordskiftesak til gjennomføring av planen kunne fremmes, dersom minst 2/3 av de involverte parter krever det. Nærmere bestemt må eierne av minst 2/3 av eiendommene stå bak kravet, og disse må i tillegg representere minst 2/3 av det arealet som omfattes av byggeområdet, jfr. jordskifteloven § 5 nytt andre ledd.

For at tallet på eiere ikke så lett skal kunne omgås ved selskapsrettslige tilpasninger, er det i § 5 nytt femte ledd bestemt at foretak som helt eller delvis er under bestemmende innflytelse av andre eiere i feltet, ikke skal regnes med. Servitutthavere og tomtefestere faller etter proposisjonen utenfor eierbegrepet i loven. De blir parter på vanlig måte i jordskiftesaken, men regnes ikke som eiere i forhold til vilkårene i § 5 andre ledd.³¹

Jordskiftesak etter bokstav (h) kan også kreves på bakgrunn av reguleringsplaner som ikke inneholder reguleringsbestemmelser om fordeling av arealer og kostnader. I slike tilfeller må det imidlertid være enighet blant samtlige eiere i feltet, før jordskiftesak kan fremmes.

2.4.2 Kravskompetanse for jordskifteloven § 2 bokstav (i), jfr. § 5 nytt tredje og fjerde ledd

Den nye sakstypen i § 2 bokstav (i) hjemler omforming av eiendommer og rettigheter, i tilfeller der den eksisterende eiendoms- og rettighetsstrukturen er blitt utjenlig som følge av regulerings- eller bebyggelsesplan. Bestemmelsen skiller mellom «nytt byggeområde», jfr. dens punkt 2, og det som kalles «eksisterende byggeområde», jfr. dens punkt 1. Etter jordskifteloven § 5 nytt tredje og fjerde ledd er kravskompetansen ulik for de to kategoriene.

I saker som gjelder «nytt byggeområde» holder det at 2/3 av de involverte er enige, for at jordskiftesak skal kunne fremmes. Som for § 2 bokstav (h), refererer kvalifiseringskravet seg både til antall eiendommer involvert og til arealstørrelsen, og det gjelder tilsvarende regler om eierbegrepet og identifikasjon mellom nærstående.

I saker hvor planverk skal realiseres i «eksisterende byggeområde», må det derimot være konsensus om kravet blant de involverte eiendomsbesittere, før saken kan fremmes.

Den ulike reguleringen av de to kategoriene er i proposisjonen begrunnet med at grunneierne i eksisterende byggeområder vil ha en stor nærhet og tilknytning til sin egen eiendom. Nye byggeområder vil derimot ikke berøre eget nærmiljø på tilsvarende måte, heter det.³²

Reglene betyr at det i den enkelte sak kan bli helt avgjørende for grunneieren om han befinner seg i et «nytt» eller

Side 306

«eksisterende» byggeområde. Om det begrepsmessige skillet heter det i proposisjonen: «Med nytt byggeområde menes her: Område som godkjent plan etter plan- og bygningsloven kap. VI eller VII er vedtatt brukt som byggeområde, men uten at utbygging etter planen er påbegynt.» Dette er vel og bra, men så tilføyes det: «Dette utelukker ikke at det kan ligge enkelte bygninger fra før i det nye byggeområdet.»³³ Altså vil det kunne ligge eksisterende villaer i et område som faller innenfor lovens definisjon av begrepet nytt byggeområde. Det er grunn til å tro at eierne av slike eiendommer vil ha den samme nærhet og tilknytning til egen eiendom, som villaeiere i områder som faller innenfor lovens definisjon av begrepet eksisterende byggeområder. Likevel vil

villaeiere som blir liggende innenfor et «nytt byggeområde» kunne tvinges med i et urbant jordskifte mot sin vilje. Dette forholdet skal jeg komme litt nærmere tilbake til nedenfor under 3.2.

3 Nærmere om reglernes formål og virkninger

3.1 Reglernes formål

I proposisjonen fremhevet Landbruks- og matdepartementet at de nye reglene om urbant jordskifte vil innebære en mer effektiv gjennomføringslovgivning for offentlig planverk, noe som bl.a. vil spare det offentlige for store investeringer i ny infrastruktur, som veier, vann og kloakk. De nye jordskiftevirkemidlene er ment å gjøre det lettere for plan- og bygningsmyndighetene å planlegge og å få utbygd flere eiendommer under ett. Det er i proposisjonen fremhevet at reglene om urbant jordskifte skal bidra til å hindre at eksisterende eiendomsgrenser, kombinert med enkelte uvillige grunneiere, blir styrende for planlegging og plangjennomføring i byggeområder. Det heter at innføring av jordskifte som virkemiddel vil medføre at planløsningene, ikke eiendomsgrensene, vil stå i fokus for reguleringsarbeidet.³⁴

Nå hadde det ikke vært *nødvendig* å bringe jordskifterettene inn for å kunne planlegge for flere eiendommer under ett, og å gjennomføre planverket uavhengig av eiendomsgrenser. Plan- og bygningsloven har lenge inneholdt en hjemmel myntet på slike forhold. Etter lovens § 35 nr. 1 kan både kommunene og staten foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan i byggeområder. Tilsvarende bestemmelser er foreslått videreført av Planlovutvalget.³⁵

Tradisjonell ekspropriasjon har imidlertid etter noens mening ikke vist seg effektiv nok som virkemiddel for gjennomføring av reguleringsplaner. Under høringsrunden fremhevet for eksempel

Side 307

Kommunal- og regionaldepartementet at ekspropriasjon fremstår som et så vidt inngrepene virkemiddel at mange kommuner «kvier seg for å ta den i bruk».³⁶ Også Arbeidsgruppen tenkte seg jordskifte som et alternativ til ekspropriasjon. I rapportens sammendrag heter det blant annet:

«I gjeldende plan- og bygningslov er ekspropriasjon forutsatt som et viktig virkemiddel mht. å løse problemer knyttet til eiendomsforhold i utbyggingsammenheng. Ekspropriasjon er til tider både konfliktfylt, tungvint og lite fleksibelt. Kommunene ønsker at det i størst mulig grad skal oppnås frivillige ordninger.»³⁷

De anfektelser kommunene har mot å bruke ekspropriasjon for å gjennomføre reguleringsplaner, ble også betonet i de to arbeidene som dannet bakgrunnen for Arbeidsgruppens rapport, jfr. avsnitt 1.2 ovenfor. I Planlovutvalgets første delutredning ble det pekt på at «ekspropriasjonens legitimitet, og dermed kommunens tilbøyelighet til å bruke et såvidt drastisk virkemiddel, er noe redusert».³⁸ Og i sluttrapporten fra Virkemiddelutvalget het det at det «kan se ut til at den samfunnsmessige utviklingen går mot en stadig økende motstand mot å ta i bruk ekspropriasjon som virkemiddel».³⁹

Det er altså den manglende viljen til å bruke ekspropriasjon som middel til å gjennomføre reguleringsplaner, man ønsker å avhjelpe gjennom lovgivningen om urbant jordskifte. I så måte er det interessant å se på noen eksempler på hvordan de nye hjemlene i jordskifteloven vil kunne slå ut i praksis, noe vi skal gjøre i avsnitt 3.2 nedenfor.

3.2 Eksempler på reglernes virkninger

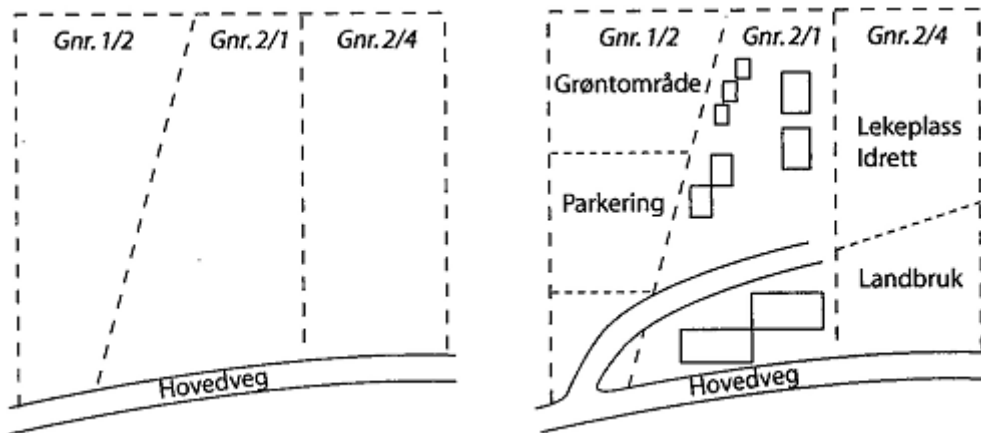
3.2.1 Mulig bruk av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav (h) – eksempel 1

Det første eksemplet (se figur 1 øverst på neste side) er hentet direkte fra proposisjonen (der illustrert som figur 4.1).⁴⁰

Dette eksemplet er knyttet til ny § 2 bokstav (h). I figuren består byggeområdet av tre eiendommer, benevnt hhv. som gnr. 1/2, gnr. 2/1 og gnr. 2/4, se venstre skisse i figuren. I høyre skisse ser vi at reguleringsplanen for

området er utformet slik at samtlige utbyggingstomter kommer på den midtre eiendommen, gnr. 2/1. De to andre eiendommene blir utelukkende lagt ut som ulike støttefunksjoner til boligene: parkering, grøntområde og lekeplass.

Side 308



Figur 1: Til venstre: Eiendomssituasjonen før reguleringsplan. Til høyre: Eiendomssituasjon etter godkjent reguleringsplan. Gnr. 2/1 får alle utbyggingsrettene.

Vi kan her forestille oss at alle tre eiendommer er dyrket mark, og at det er eieren av den midtre eiendommen som har fremmet planen som et privat planforslag, og fått den vedtatt i kommunen. Slik den rettslige situasjonen var tidligere, kunne denne planen gjennomføres på to måter. Enten kunne eieren av den midtre eiendommen få de to andre eierne med på en avtale om utbygging. Da kunne de tre bli enige om fordelingen av det totale overskuddet som plangjennomføringen ville gi.

Skulle en av de andre eierne ikke gå med på en avtale, kunne det offentlige gå veien om ekspropriasjon for å gjennomføre planen. Ekspropriasjonen kunne være kombinert med en etterfølgende overdragsavtale til de av eierne i planområdet som ønsket å forestå den kommersielle utviklingen av prosjektet. Ekspropriasjonserstatningen ville i et slikt tilfelle bli fastsatt av de ordinære domstoler etter skjønn. Det kan antas at erstatningen i dette tilfellet ville bli utmålt etter det som innen ekspropriasjonsrettsfaget omtales som *strøksprisprinsippet*. Dette prinsippet representerer ett av unntakene fra den ekspropriasjonsrettslige hovedregel om at reguleringsplaner og andre bindende arealdisponeringsplaner skal legges til grunn ved erstatningsfastsettelsen. Grovt sagt innebærer strøksprisprinsippet at arealer innenfor byggeområder skal verdsettes etter en utjevnet pris for området sett under ett.⁴¹ Dermed ville utbyggingsverdiene ved en ekspropriasjon

Side 309

bli fordelt på hele utbyggingsområdet (bortsett fra den del av gnr. 2/4 som er regulert til landbruk).⁴²

Etter de nye reglene om urbant jordskifte, vil jordskifterettene kunne avlaste kommunene for ansvaret med å ekspropriere, og avlaste de ordinære domstolene for oppgaven med å utmåle ekspropriasjonserstatning. Jordskifterettene vil for det første fysisk kunne fordele arealene på den enkelte grunneier innenfor feltet, uavhengig av de eksisterende eiendomsgrensene. Dette følger av den nye bokstav (h) i jordskifteloven § 2, sammenholdt med det nye innholdet i § 29a, hvorefter jordskifterettene har hjemmel til å utlegge «utbyggingsrettar», dvs. tomter, jfr. ovenfor under avsnitt 2.3.2. I eksemplet vist i figur 1 ville altså jordskifteretten utlegge tomter i det midterste feltet (gnr. 2/1) til hver av de tre grunneierne.

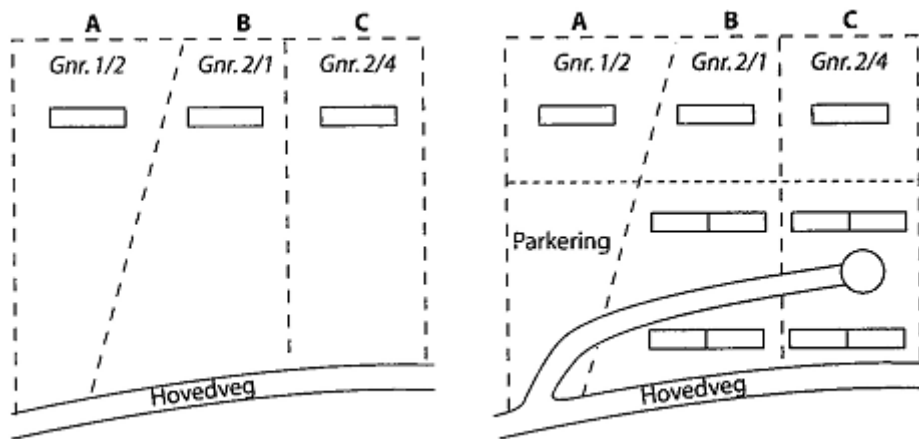
For det andre må jordskifteretten også skjønne over utmåling – fordeling – av både de verdier den enkelte opprinnelige eiendom har til utbyggingsformål, og de tilhørende utbyggingskostnader som fellestiltakene innenfor området medfører. Det er naturlig å forstå lovtekst, forarbeider og formålet med loven slik at den interne verdifordelingen i feltet kan antas å gi et resultat noenlunde samsvarende med hva som ville blitt fordelingen ved ekspropriasjon.⁴³ På begge sakfelt har hovedformålet med regelutformingen i denne sammenheng vært å få utbyggingsverdiene i et utbyggingsfelt fordelt på hele feltet, uavhengig av hvem som får utlagt tomtegrunn på sin eiendom, og hvem som får utlagt ulike typer nødvendig infrastruktur. Under enhver omstendighet tilsier sammenhengen i rettsystemet at det økonomiske resultat for

partene bør bli likt, uavhengig av om plangjennomføringen skjer ved ordskifte eller ekspropriasjon.⁴⁴

I et tilfelle som illustrert i figur 1 er det lett å forutsette at samtlige parter vil ønske å få gjennomført utbyggingsprosjektet. Det kan antas å gi en betydelig økonomisk gevinst for alle tre parter, og ingen av dem har nødvendigvis noen spesiell tilknytning av ikke-pekuniær karakter til de opprinnelige arealene. Det er da rimelig å anta at partene vil se seg tjent med å få gjennomført jordskifte til fordeling av utbyggingsverdiene, dersom de ikke ved avtale blir enige om verdifordelingen seg imellom.⁴⁵

3.2.1 Mulig bruk av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav (h) – eksempel 2

Vi skal nå justere litt på figur 1, og tenke oss at de tre eiendommene ligger i et boligområde. Alle tre er store villatomter, med romslige eplehager i sørkant. Dette eksemplet er vist i figur 2 nedenfor.



Figur 2: Til venstre: Eiendomssituasjonen før reguleringsplan. Til høyre: Eiendomssituasjon etter godkjent reguleringsplan.

Side 311

Vi tenker oss at den midtre eiendommen på et arveskifte blir kjøpt opp av en utbygger; vi kaller ham B. Han får utarbeidet et privat forslag til reguleringsplan, der han foreslår å fortette eplehagene med fire vertikaldelte tomannsboliger, slik det er illustrert i figurens høyre skisse. Kommunens faste utvalg for plansaker, som opplever press etter tomter, tenner på ideen og legger forslaget ut til offentlig ettersyn.

Den andre av grunneierne i området har nettopp tapt penger på aksjespekulasjon. Hun slutter seg umiddelbart til prosjektet og planforslaget, som vil hjelpe henne til i hvert fall å få beholde huset. Vi kaller henne C. Den tredje grunneieren setter seg derimot sterkt imot enhver utbyggingsplan, og han vil under ingen omstendighet avgi noe av sin tomt og sitt hageanlegg. Han har overtatt barndomshjemmet for få år tilbake, har nettopp investert betydelig midler i å renovere huset, og er i full gang med å planlegge en større opprusting av hagen. Vi kaller ham A.

Etter å ha vurdert partenes uttalelser til planen, fastholder kommunen – av hensyn til tomtemangel – sin oppfatning om at området bør utbygges. Den har vurdert å unnta As eiendom fra planen, men har kommet til at dette ikke er gjennomførbart. Grunnen er at det i sør-enden av Bs og Cs tomter er en bratt skråning. Det mest praktiske er å føre vei inn i området over As eiendom, og samtidig anlegge parkeringsplass der, som foreslått. I den endelige reguleringsplanen benytter kommunen den nye hjemmelen i plan- og bygningsloven, og stiller krav om at arealverdier og kostnader skal fordeles innenfor planområdet. Dette kravet begrunnes med at man dermed sikrer A andel av utbyggingsgevinsten, selv om ingen tomt blir utlagt på hans eiendom.

Men kommunen kan også ha tenkt på at en slik planbestemmelse legger grunnlaget for plangjennomføring gjennom jordskifteretten. Dermed kan kommunen unngå belastningen med senere å få plansaken tilbake som en ekspropriasjonssak mot A. Forholdet er nemlig dét, at B og C vil utgjøre minst 2/3 av så vel eiendommer som areal i feltet, og de vil dermed være kompetente til å begjære jordskifte, uavhengig av hva A måtte mene. Under den senere jordskiftesaken må altså A i dette eksemplet finne seg i å avgi store deler av sin tomt til

utbygging. Og han må oppgi sitt hageanleggsprosjekt, mot å motta utbyggingsrettigheter – tomtearealer – på de utbyggingsvillige naboenes områder.

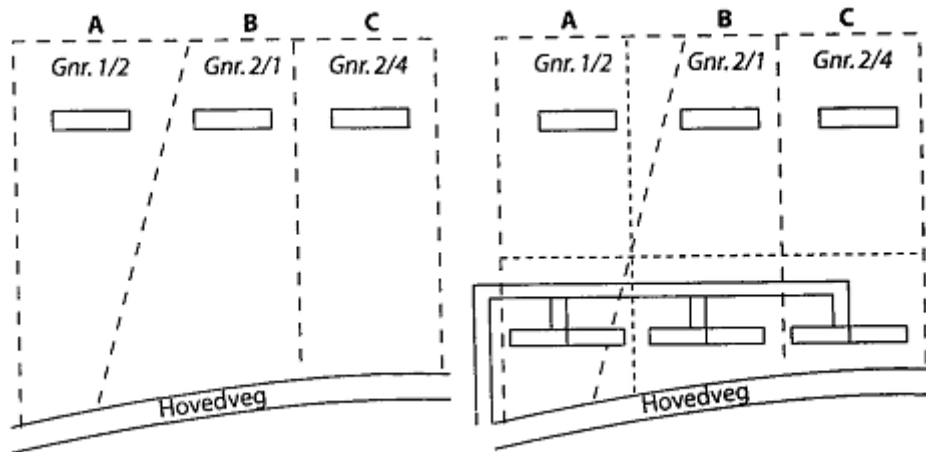
Også en historie som dette kan bli konsekvensen av de nye lovbestemmelsene om urbant jordskifte. For kommunene vil det kunne virke fristende å vedta forsetningsplaner som innebærer betydelige inngrep i privat fast eiendom, uten å risikere å måtte følge opp med ekspropriasjon i gjennomføringsfasen. Og jordskifteretten vil trolig ikke ha noe valg, når den får en begjæring fra et kvalifisert flertall i planområdet på bordet. Plangjennomføringen kan i et stigende marked antas å skape betydelige økonomiske gevinster for samtlige involverte eiendommer. Når jordskiftesak

Side 312

er forutsatt som gjennomføringstiltak i planbestemmelsene, har jordskifteretten neppe annet valg enn å fordele arealene iht. planen. Jordskifteretten vil ikke i et slikt tilfelle – i motsetning til hva som gjelder for myndighetene i ordinære ekspropriasjonssaker – diskresjonært kunne bestemme seg for likevel å unnlate å gjennomføre eiendomsinngrepene.

3.2.3 Eksempel på mulig bruk av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav (i)

Vi foretar nå en ytterligere justering av de tidligere eksempler, og tenker oss at utbyggeren B, med tilslutning av C, ønsker å fortette hagene med tre vertikaldelte tomannsboliger. Eksemplet er vist i figur 3 nedenfor.



Figur 3: Til venstre: Eiendomssituasjonen før reguleringsplan. Til høyre: Eiendomssituasjon etter godkjent reguleringsplan.

For å få til fortettingen, blir det i dette tilfellet nødvendig å skifte et areal i nordkant av As tomt mot et område i syd av Bs tomt. I tillegg blir det nødvendig å anlegge vei over As eiendom. Også her forutsetter vi som utvilsomt at alle tre eiendommer vil få en betydelig økonomisk gevinst dersom utbyggingen realiseres.

Dette er et område som ikke tidligere er innregulert som byggeområde, og B får vedtatt et privat planforslag som angitt i figuren høyre skisse. I planforslaget er det imidlertid ikke foreslått noen reguleringsbestemmelse om fordeling av arealverdier og kostnader, og B blir dermed henvist til å benytte § 2 første ledd bokstav (i) ved den senere plangjennomføringen for jordskifteretten.

A vil heller ikke i dette tilfellet frivillig godta de planlagte inngrepene i sin eiendom. Etter jordskifteloven § 5 nytt tredje og fjerde ledd blir det dermed avgjørende for plangjennomføringen om vi her har for oss et nytt eller et eksisterende byggeområde. I det sistnevnte tilfellet kreves det enighet for at jordskifteretten skal kunne fremme saken, hvilket gir A et effektivt vern mot

Side 313

eiendomsinngrepet. På den annen side vil B kunne argumentere for at dette er et nytt byggeområde. I samsvar med proposisjonen vil jo dette være et «[o]mråde som i godkjent plan ... er vedtatt brukt som byggeområde, men uten at utbygging etter planen er påbegynt». Det skal da ikke være avgjørende for subsumeringen at det ligger «enkelte bygninger fra før i det nye byggeområdet». Får B medhold i en slik argumentasjon, vil det bare

kreves kvalifisert flertall for å få fremmet jordskiftesaken. I så fall vil A måtte bøye seg for flertallet innenfor det nye planområdet, og finne seg i eiendomsinngrepet, derunder å få eiendommen delt av en ny privat vei.

Nå kan utbyggeren og hans rådgivere ha sett fortolkningsproblemene rundt bokstav (i) allerede på planleggingsstadiet. Dersom B ønsker å eliminere tolkningsproblemene knyttet til begrepene nytt og eksisterende byggeområde, vil han kunne sikre seg ved å innta en bestemmelse om fordeling av arealverdier og kostnader i sitt private reguleringsforslag. Får han gjennomslag for det hos kommunen, kan han hjemle sitt etterfølgende jordskiftekrav i § 2 bokstav (h). Dermed vil A kunne tvinges med av flertallet, selv om området skulle være å anse for eksisterende byggeområde etter § 5 tredje og fjerde ledd.

Lovgrunnen mot tvangsmessige inngrep i eksisterende byggeområder – grunneiernes nærhet og tilknytning til egen eiendom – har samme vekt, uavhengig av hvilken lovhjemmel som brukes. Men som vi har illustrert i dette eksemplet, kan denne lovgrunnen få svakere gjennomslag ved plangjennomføring etter jordskifteloven § 2 bokstav (h) enn etter bokstav (i).

4 Prinsipielle problemstillinger tilknyttet urbant jordskifte – noen rettspolitiske vurderinger

4.1 Forarbeidenes begrunnelse for å anbefale nye inngrepshjemler i privat eiendom

De myndighetene som er kompetente til å vedta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplaner, vil ofte kvie seg for å ta i bruk et så inngripende maktmiddel. De nye reglene om urbant jordskifte som ovenfor er gjennomgått og eksemplifisert, vil – i tråd med lovens formål – bli mer effektive virkemidler for å få gjennomført reguleringsplaner. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved om det å gi jordskifterettene kompetanse til å foreta de aktuelle eiendomsinngrep, har medført at de hensyn som tidligere har lagt en demper på bruken av ekspropriasjon som virkemiddel, har mindre vekt.

Arbeidsgruppens flertall, med senere tilslutning av Landbruks- og matdepartementet, argumenterte for at det mellom jordskifte og ekspropriasjon er grunnleggende forskjeller både mht.

Side 314

utgangspunkt og virkemidler.⁴⁶ Det medlem av Arbeidsgruppen som kom fra de ordinære domstoler, reserverte seg imidlertid mot flertallets syn på forholdet mellom jordskifte og ekspropriasjon, og avga en prinsipiell dissens.⁴⁷ Dissensen innebærer en sterk fraråding av å overføre gjennomføringsfasen av planvedtak til jordskifterettene i urbane strøk. En av hovedinnvendingene knytter seg til flertallets syn på eiendomsrett og ekspropriasjon. Det heter blant annet:

«Flertallet har ... 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.»⁴⁸

Også Arbeidsgruppens flertall erkjente at både ekspropriasjon og jordskifte er virkemidler som griper inn i den enkelte grunneieres eiendomsrett. Det hevdet likevel at forskjellene mellom disse virkemidlene kan begrunne en utvidet bruk av jordskifteinstituttet. Flertallet pekte for det første på at det typiske ved et ekspropriasjonsinngrep, er at det foretas i det offentliges interesse, og at det bare unntaksvis gjennomføres ekspropriasjon for å ivareta private interesser. Det er for å gjennomføre overordnede samfunnstiltak at borgerne i de typiske ekspropriasjonstilfellene må tåle inngrep i sine faste eiendommer. Til forskjell fra dette, fremhevet Arbeidsgruppens flertall, er jordskifte en prosess uten det offentlige som aktør, og der problemet og løsningene er å finne mellom private parter.⁴⁹

Et særskilt mindretall bestående av Arbeidsgruppens to medlemmer fra jordskifterettene, synes å anse den forskjellen som her er nevnt, som et avgjørende begrepsmessig skille mellom ekspropriasjon og jordskifte. Å tilpasse en eksisterende eiendomsstruktur til en ny plansituasjon, gjør at eiendommene kan utnyttes bedre etter tiden og forholdene, påpeker disse medlemmene, og konkluderer med at så lenge «formålet med prosessen *ikke* er at det offentlige skal erverve et bestemt areal, er *ikke* dette ekspropriasjon» (uthevelser i rapporten).⁵⁰

For det andre peker flertallet på at det er viktige forskjeller knyttet til erstatningen for inngrepet. Flertallet medgir at den grunnleggende erstatningsnormen, at ingen skal bli dårligere stilt etter at inngrepet er gjennomført, er et likeartet trekk ved både jordskifte og ekspropriasjon. Likevel fremhever Arbeidsgruppens flertall spesielt én forskjell som vesentlig. Ved ekspropriasjon er det *eieren* som skal holdes skadesløs, og denne mottar som hovedsak sin erstatning i penger. Ved jordskifte er det derimot *eiendommen* som står i fokus; det er eiendommen som sådan som ikke skal bli dårligere stilt etter inngrepet. Erstatningen skal derfor her hovedsakelig skje i form av naturalier – typisk erstatningsarealer.⁵¹

Flertallets argumentasjon, og da særlig hos de medlemmene som kom fra jordskifterettene, er sterkt knyttet til ekspropriasjonsbegrepet. Det blir erkjent at dersom et eiendomsinngrep er å betrakte som ekspropriasjon, bør man være forsiktig med å styrke virkemiddelets stilling ved gjennomføring av offentlige planer. For eiendomsinngrep som ikke klassifiseres som ekspropriasjon, blir derimot forsiktighetslinjen neddempet. Landbruks- og matdepartementet synes å innta en tilsvarende holdning i sin proposisjon. Under overskriften *Jordskifte og ekspropriasjon* peker departementet på at et hovedvilkår for å fremme en jordskiftesak, er at det skapes en netto skiftegevinst i skiftefeltet. Ekspropriasjon har derimot et annet faktisk og rettslig utgangspunkt, fremhever departementet. Ekspropriasjonstilfellene bygger på offentligrettslige vedtak som påfører partene et økonomisk tap. Hensikten med ekspropriasjon er ikke å øke partenes netto formue og årlige inntekt, heter det, men å erstatte det økonomiske tap i samsvar med Grunnlovens § 105.⁵²

4.2 Betenkeligheter ved forarbeidenes begrunnelse

4.2.1 Om relevansen av forarbeidenes drøftelser av ekspropriasjonsbegrepet

Både Arbeidsgruppen og Landbruks- og matdepartementet argumenterte de lege ferenda – om hvordan retten bør være. Den sterke vekten som legges på å drøfte ekspropriasjonsbegrepet, og særlig argumentasjonen mot at de nye lovbestemmelsene innebærer en ny ekspropriasjonshjemmel, har imidlertid liten relevans ved en slik argumentasjon. Uavhengig av om man velger å anse de ønskede eiendomsinngrep som ekspropriasjon eller noe annet, er det her for det første utvilsomt at inngrepene under enhver omstendighet vil kreve lovhjemmel, og for det andre er det like utvilsomt at de nye bestemmelsene er i harmoni med Grunnloven § 105. Det som under forberedelsen av lovsaken var hovedproblemstillingen, var spørsmålet om en ny grunnlovsmessig

Side 316

lovhjemmel for eiendomsinngrep skulle innføres. For besvarelsen av dette spørsmålet, er det vanskelig å se at de påtenkte eiendomsinngreps forhold til ekspropriasjonsbegrepet kan gi veiledning av betydning.

4.2.2 Er forarbeidenes begrepsmessige skille mellom ekspropriasjon og jordskifte egnet til å danne grunnlag for avledninger om hvordan retten bør være?

Begrepsdrøftelsen i lovforarbeidene munner ut i en konklusjon om at det finnes særegenheter ved de jordskifterettslige inngrep i eiendomsforholdene som utgjør en avgjørende forskjell fra ekspropriasjonsinngrepene, og som har betydning for lovarbeidet. Det er særlig to slike særegenheter som blir vektlagt, og begge bunner i et synspunkt om at hensikten med jordskifte er en annen enn med ekspropriasjon. Departementet peker på at jordskifte har et positivt annet hovedformål enn ekspropriasjon: jordskifteprosessen hovedformål er å øke de impliserte private parters netto formue og årlige inntekt.⁵³ Arbeidsgruppens flertall legger på sin side vekten på den negative avgrensningen, at den umiddelbare hensikt med jordskifte ikke er å gjennomføre overordnede samfunnstiltak.⁵⁴

Til departementets innfallsvinkel er det å si at formålet om å øke partenes netto formue og årlige inntekt, ikke har den samme bærekraft ved urbane jordskifter som det har hatt i jordskifteprosessen tradisjonelt. Synspunktet begrunnes som følger:

Jordskifte har tradisjonelt hatt et næringsmessig hovedformål, og slik at de inngrep som under prosessen har vært gjort i den enkeltes eiendomsforhold, har skjedd innenfor en forholdsvis homogen gruppe av næringsdrivende. Jordskiftets hovedformål har vært å optimalisere strukturen i produksjonsmidler i landbruket

– grunnarealer – for derved å øke netto formue og årlig inntekt for medlemmene av næringen. Disse forholdene har gjort det mindre betenkelig at jordskifte i så sterk grad har hatt eiendommene som sådan som sitt objekt, og ikke eiendommenes eiere. Den part som setter seg imot en optimalisering av eiendomsstrukturen i et skiftefelt, vil som regel ha motiver som avviker fra det den alminnelige næringsdrivende jordbruker har, og de senere driverne av hans eiendom vil uansett nyte godt av at jordskiftet blir gjennomført. Under slike forhold blir det mindre betenkelig å foreta tvangsmessige eiendomsinngrep mot en motvillig eier.

I de urbane jordskiftene kan de faktiske forhold være helt annerledes; særlig på den måten at interessene i å eie de eiendommene som potensielt kan bli lagt under jordskifte, vil være sammensatte og heterogene. For noen kan rent pekuniære interesser ligge til grunn for eierforholdet. Men for mange vil denne interessen være mer underordnet, og dette vil typisk være tilfellet

Side 317

i boligområder og hyttefelt. Her kan det være andre interesser i og kvaliteter ved eiendommen som er mest fremtredende for eieren; trivsel, estetiske kvaliteter osv. vil ofte være en vesentlig og legitim eierinteresse. Under slike forhold vil det lett oppstå et misforhold mellom hovedinteressen bak tvangsinngrep etter jordskifteloven – å øke eierens netto formue og årlige inntekt – og hovedinteressen til en majoritet av dem som blir berørt av slike tvangsinngrep.⁵⁵ Dermed blir det atskillig mer betenkelig å hjemle jordskifterettslige virkemidler for eiendomsinngrep overfor motvillige eiere ved urbant jordskifte, enn tilfellet har vært i de tradisjonelle jordskiftesakene.⁵⁶

Til Arbeidsgruppens innfallsvinkel er det å si at oppfatningen om at formålet med de urbane jordskifter ikke er å gjennomføre overordnede samfunnstiltak, er forfeilet. Hovedhensikten med de nye virkemidlene er ikke å fremme de privatøkonomiske interessene

Side 318

til grunneierne i skiftefeltet. Hovedinteressen med tiltakene er av samme karakter som ved den type inngrep som både flertallet i Arbeidsgruppen og departementet kaller ekspropriasjon: en umiddelbar offentlig interesse. Grunnen til at tiltakene innføres, er nettopp å gjennomføre en form for overordnede samfunnstiltak – offentlig arealplanlegging. I Stortingets Næringskomité ble forholdet omtalt på følgende måte:

«Komiteen har merket seg at Regjeringen legger vekt på at det offentlige har stor interesse av at slik samordning skjer og at lovforslaget dermed i hovedsak er begrunnet i offentlige interesser.»⁵⁷

Det som ovenfor er fremholdt, understreker at det begrepsmessige skillet som i lovforarbeidene er gjort mellom ekspropriasjon og jordskifte, ikke er egnet til å danne grunnlag for avledninger de lege ferenda i denne lovsaken.

4.3 Noen ytterligere betenkeligheter ved de nye lovbestemmelsene

Som vi har sett, kommer man ikke langt i de rettspolitiske problemstillingene som reglene om urbant jordskifte reiser, ved å kontrastere ekspropriasjonsbegrepet mot jordskiftbegrepet. En mer relevant innfallsvinkel til problemet er å foreta en fri drøftelse av om det er ønskelig å vedta lovendringer med de konsekvenser som det ovenfor er gitt noen eksempler på.

Landbruks- og matdepartementet argumenterte i proposisjonen med at kravet om kvalifisert flertall vil være med på å sikre en betydelig grad av enighet. Men dét er til liten trøst for den som kommer i mindretall. Og mange av dem som kommer i mindretall, kan – som vi har sett – ha svært aktverdige motiver for sin motstand mot plangjennomføring. I tillegg til slike motiver som ovenfor er nevnt, vil motstanden kunne følge av endrede faktiske forhold i tiden mellom planvedtak og plangjennomføring. Også slike endringer vil kunne tilsi tilbakeholdenhet med tvangsmessige inngrep. Regelverket om urbant jordskifte medfører at myndighetsbeslutningen om at tvang skal kunne brukes for å gjennomføre planen, ofte vil skje i og med selve planvedtaket, jfr. endringen av plan- og bygningsloven § 26. Deretter vil det i realiteten være opp til et kvalifisert flertall blant de private interessenter, om tvangsmidler i form av jordskifte skal tas i bruk i gjennomføringsfasen. Det system for tvangsgjennomføring som vi tidligere har hatt (og i og for seg fortsatt har) – ekspropriasjon – er i et slikt perspektiv mer betryggende. Her vil kommunen måtte ta et særskilt standpunkt til om tvangsgjennomføring av planen bør skje i det enkelte tilfelle, og det vil foreligge klageadgang til et overordnet organ over vedtaket.

Side 319

Det er noe tankevekkende at de prinsipielle betenkelighetene ved urbant jordskifte knapt nok ble viet oppmerksomhet Næringskomiteen og under stortingsbehandlingen forøvrig. Medlemmene fra Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet synes ikke å ha berørt spørsmålet overhodet. Medlemmene fra Høyre, KrF og Venstre slo på sin side lakonisk fast at loven ivaretar eiendomsretten for alle grunneiere, og viste til den utvidede tapsgarantien i § 3. Det var bare Fremskrittspartiets representanter som uttrykkelig refererte til de betenkeligheter som under høringen var fremkommet fra lagmannsrettene og Advokatforeningen.

Innføring av nye hjemler for tvangsmessige eiendomsinngrep reiser vanskelige og forskjelligartede problemstillinger, som burde vært grundigere vurdert og samordnet med annet tilgrensende lovarbeid. Næringskomiteen var i og for seg inne på det samme. Den viste til at det i løpet av få år har vært utarbeidet en rekke utredninger på planområdet og tilstøtende områder, og ga uttrykk for at det ville ha vært riktig å samle disse arbeidene i én utredning. Noen praktiske konsekvenser for lovsaken om urbant jordskifte lot komiteen likevel ikke disse betenkelighetene få.

Det beste hadde vært om lovgiver i første omgang hadde nøyd seg med å innføre en helt konsensusbasert form for urbant jordskifte. Samtidig kunne man høstet erfaringer med hvordan den nye friville ordningen med arealmekling vil virke som gjennomføringstiltak for reguleringsplaner.⁵⁸ Reglene om urbant jordskifte er imidlertid nå både vedtatt og ikraftsatt. Det blir interessant å observere hvordan reglene vil bli forvaltet av jordskifterettene og oppfattet av publikum.

Noter

Geir Stenseth er født 1965, cand. jur. 1990, dr. juris 2005. Han er postdoktor tilknyttet Institutt for privatrett ved Det juridiske fakultet i Oslo, og er medlem av fakultetets Forskergruppe i naturressursrett. For tiden (2007–2008) er han gjesteforsker ved UC Berkeley. Han har tidligere arbeidet i Justisdepartementets lovavdeling og har erfaring fra mangeårig advokatvirksomhet.

- 1 Denne artikkelen er fagfellevurdert.
- 2 Av lovforarbeider fra regjeringen er det Ot.prp.nr.8 (2005–2006) som direkte ligger til grunn for endringene. Proposisjonen ble fremmet høsten 2005 av Bondevik II-regjeringen. Et likelydende lovforslag var satt frem for Odelstinget i den forutgående stortingssesjonen, da som Ot.prp.nr.78 (2004–2005). Den gang ble forslaget ikke tatt opp til behandling, og iht. Stortingets forretningsorden ble det nødvendig å sette proposisjonen frem på nytt i den nye valgperioden. Det er i den første proposisjonen at de egentlige lovmotivene fremgår. Den siste innebærer i hovedsak bare en gjentakelse av forslaget til lovtekst. Når det gjelder stortingsdokumenter, behandlet Næringskomiteen forslaget som Innst.O.nr.30 (2005–2006). Innstillingen var delt. I flertallsinnstillingen ble det ikke foretatt noen endringer av materiell betydning i regjeringens lovforslag; flertallet fremmet kun endringsforslag når det gjaldt regjeringens forslag om rettsgebyr, jfr. note 6 nedenfor. Lovvedtaket ble gjort iht. flertallets forslag.
- 3 Fastsatt ved kgl.res. 12. mai 2006.
- 4 Artikkelen representerer en betydelig utvidet og bearbeidet versjon av forfatterens prøveforelesning for den juridiske doktorgrad (oppgitt emne), Oslo 1. desember 2005.
- 5 I det samme lovvedtaket der reglene om urbant jordskifte ble innført, ble det også gjennomført visse andre endringer i jordskifteloven. Blant annet ble prinsippet om at loven gjelder for alle landets eiendommer, også byeieendommene, formalisert i ny § 1a. Endringene her trådte i kraft allerede fra 1. juli 2006, jfr. kgl.res. 12. mai 2006. Disse endringene vil ikke bli nærmere behandlet i artikkelen.
- 6 Under lovarbeidet har uttrykket «urbant jordskifte» gjennomgående vært brukt som betegnelse på det nye regelsettet.
- 7 I jordskifteloven § 9, § 25 og § 26 er det ved innføringen av reglene om urbant jordskifte gjort visse tilpasninger av prosessuell karakter som jeg ikke vil gå nærmere inn på. En endring av § 74 som medfører et særskilt høyt rettsgebyr for saker om urbant jordskifte, vil heller ikke bli nærmere omtalt.
- 8 Sluttrapporten er publisert av Miljøverndepartementet som T-1355 Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder, Oslo 2001. Den er (september 2007) å finne på departementets nettside http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/T-1355-Virkemidler-for-bedre-arealutnytt.html?id=105599
- 9 NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
- 10 Op.cit. punkt 9.5.5.
- 11 NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*.
- 12 Rapporten er avgitt Oslo 10. april 2003 til Landbruksdepartementet og er (september 2007) å finne på departementets nettside <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/Rapporter-og-planer/Rapporter/2003/Forslag-til-jordskiftevirkemidler-i-byer-tettsteder-og-hytteomrader-urban>
- 13 Det lovarbeidet jeg nå har skissert bakgrunnen for, omfatter også et annet særskilt rettsinstitutt: formaliserte meglingsordninger i jordskifteprosessen. Slike ordninger er nå for det første vedtatt i form av en forsøksordning med rettsmekling i jordskifterettene. De nærmere regler fremgår av ny § 89 b i jordskifteloven, som forutsetter forskriftsregulering. I tillegg til rettsmekling, skal det prøves ut et nytt meklingsinstitutt spesielt for jordskifterettene, kalt arealmekling, jfr. samme bestemmelse. Denne meklingsformen er

vedtatt med særskilt tanke på planprosessene etter plan- og bygningsloven. Meklingen kan skje allerede under utarbeidelsen av et planforslag, men det vil også kunne mekles for å oppnå enighet blant grunneierne innen et vedtatt planområde når det gjelder felles gjennomføring av et planvedtak. Jeg går ikke nærmere inn på disse meklingsordningene i artikkelen her.

- 14 Se lov 20. februar 2004 nr. 7 om endringer i domstolloven og jordskifteoven (jordskifterettens stilling og funksjoner) med forarbeider.
- 15 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 44.
- 16 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 24.
- 17 Representanten Per Olaf Lundteigen (Sp) uttrykte seg slik: «Strøksprisen som oppnås for f.eks. hyttetomter, må derfor også brukes på de arealer som trengs for aktivitet på tilgrensende ikke byggearealer, eksempelvis arealer som brukes til opparbeidede skiløyper, som tidligere nevnt.» Dette ble fulgt opp av representanten Torbjørn Hansen (H): «Representanten Lundteigen holdt like før statsråden et innlegg om hvordan han oppfatter at dagens lovendringer skal gjelde, særlig i forhold til bruk av nærliggende friarealer til skiløyper osv. Så vidt jeg forstod, gikk det ut på at de som har arealer som blir brukt til skiløyper, også skal kunne få utbyggingsrettigheter. Jeg vil bare spørre statsråden om han deler Lundteigens tolkning av dette, og om Regjeringen vil følge opp loven i samsvar med det innlegget som Lundteigen holdt.» Stortingsforhandlinger (2005–2006), Debatter mv. i Odelstinget s. 138-139.
- 18 Svaret fra statsråd Terje Riis-Johansen lød: «Hele intensjonen bak lovforslaget er at en skal kunne se områder i en større sammenheng, og at en skal kunne finne felles løsninger som et gode der hvor det er vanskelig, og bruker Jordskifteverket som institutt for å finne felles løsninger. Jeg oppfattet at det også var intensjonen til representanten Lundteigen og det han var opptatt av i sitt innlegg. Det er en intensjon og en premiss for lovverket som jeg selvsagt støtter, og som er en del av hele den prosessen vi har vært igjennom.» Stortingsforhandlinger (2005–2006), Debatter mv. i Odelstinget s. 139.
- 19 Se om dette for eksempel Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, niende utgave ved Arne Flifiet, Oslo 2004 s. 366: «Jordskifte er en slags ekspropriasjon mot naturalerstatning; eieren må gi fra seg en del av sin jord mot vederlag i annen jord.»
- 20 Ifølge Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 27 bygger departementet sitt forslag «på at verdiskapingen, særlig i saker etter forslaget til § 2 ny bokstav h, kan være meget stor», og at den «enkelte sak kan representere store verdier».
- 21 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 27: «Rimelighetsbetraktninger tilsier ... at partene får forholdsmessig andel av skiftegevinsten». Og i proposisjonens spesialmerknader er det nye fremmingsvilkåret nærmere presisert slik (s. 44): «Med 'verdauken' menes netto verdiøkning. I henhold til § 1 a første ledd skal slik verdiøkning beregnes for hele skiftefeltet. Denne framkommer ved å summere nettobidraget til hver enkelt eiendom. Den enkelte eiendom skal ha andel av totalgevinsten ut fra sitt bidrag» (korrekt lovhenviing skal være § 1 første ledd),
- 22 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 23. Forholdet gjentas på s. 33: «Området innenfor jordskifteplanen må etter departementets mening ... verdsettes som utbyggingsrettigheter uavhengig av arealdisponeringen i reguleringsplanen eller bebyggelsesplanen.»
- 23 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 23.
- 24 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 45. Som det fremgår, betjener forarbeidene seg ved lovpresiseringen av et begrep og en terminologi om «nytte». For et bredere publikum enn det jordskiftetfaglige og fagøkonomiske kan denne terminologien fremstå som kunstig og noe fremmedartet. Bruk av betegnelsen nytte i verdsettelsesprosessen virker nok mer naturlig i de tradisjonelle jordskiftesakene, der det er næringsvirksomhetsprosesser som skal optimaliseres. Ved de urbane jordskifter ville kanskje bruk av terminologi fra de verdifastsettelsesprosesser som skjer i tilknytning til eiendomsomsetning og ekspropriasjon virket mer pedagogisk på publikum.
- 25 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 33.
- 26 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 45.
- 27 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 23.
- 28 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 34.
- 29 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 33.
- 30 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 45.
- 31 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 29.
- 32 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 25 og 29.
- 33 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 25.
- 34 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 7.
- 35 NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, dens utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen) § 11-2 tredje ledd og § 12-2 første ledd, jfr. § 19-3.
- 36 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 12.
- 37 Arbeidsgruppens rapport s. 9.
- 38 NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* s. 124.
- 39 Virkemiddelutvalgets sluttrapport s. 82.
- 40 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 21.
- 41 Denne oppsummeringen av strøksprisprinsippet er hentet fra NOU 2003:29 *Arealplaner og ekspropriasjonserstatning* s. 30, jfr. den nærmere omtalen av lovgivning og rettspraksis samme sted s. 20 og s. 26-30. I denne artikkelen vil ikke forholdet til utmåling av erstatning ved ekspropriasjon bli nærmere behandlet. Utmålingsregler for slike tilfeller vi her snakker om, er i den nevnte NOU 2003:29 foreslått lovfestet, se utredningens forslag til strøkspriskodifikasjon i § 5 nytt femte ledd i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom.

- 42 Til landbruksformål foreligger det overhodet ikke hjemmel for ekspropriasjon etter § 35 i plan- og bygningsloven, jfr. unntaket i paragrafens nr. 5.
- 43 Som nevnt ovenfor under 2.3.1 bestemmer § 28 nytt fjerde ledd første punktum at «skiftegrunnlaget» i saker som dette «fastsetjast på grunnlag av dei eigenskapane eiendomen har til utbyggingsføremål», og Ot.prp.nr.78 (2004–2005) forutsetter s. 23 at den «forholdsmessige andel for den enkelte part beregnes ved at eiendommene verdsettes som utbyggingsgrunn uavhengig av planen ... Ved verdsetting av arealene som utbyggingsgrunn, bør etter departementets vurdering for eksempel beliggenhet, tilgjengelighet, utsikt, opparbeidelseskostnader for bolig, adkomst og hage m.v. inngå i vurderingen.» Til sammenligning lyder lovforslag til kodifisering av strøksprisprinsippet slik: «Ved oreigning av grunn i område som skal byggjast ut, skal grunn som er sett av til vegar, friområde eller andre føremål som skal stette fellesbehov for området, verdsetjast som byggjegrund såfram grunnen er skikka til bygging. Så lenge det ikkje ved gjennomført utbygging er etablert ein annan verdi for grunnen, skal grunn som er sett av til byggjegrund, og grunn som skal stette fellesbehov for området, verdsetjast etter ein utjamna pris for området sett under eitt (strøkspris). Dersom nokre grunnareal på grunn av sin karakter, plassering eller andre tilhøve har ein høgare eller lågare utbyggingsverdi enn andre areal, skal det likevel takast omsyn til dette», jfr. NOU 2003:29 *Arealplaner og ekspropriasjonserstatning* s. 135.
- 44 Som nevnt i note 40 vil ikke forholdet til utmåling av erstatning ved ekspropriasjon bli nærmere behandlet i denne artikkelen. Dette er imidlertid et tema som egner seg godt for en særskilt analyse. Reglene om urbant jordskifte er ikke samordnet med det lovarbeid som er påbegynt i og med NOU 2003:29 *Arealplaner og ekspropriasjonserstatning*. En sammenlignende analyse av verdsettelsesreglene etter urbant jordskifte og ekspropriasjon vil kunne avdekke om det i de nærmere detaljer eksisterer en slik sammenheng i rettsystemet som forutsatt i hovedteksten her og i note 42 ovenfor.
- 45 Når det spesielt gjelder den del av gnr. 2/4 som er regulert til landbruk, fremstår det som noe uklart hvilken funksjon dette arealet har i departementets eksempel. I og med at arealfordelingskompetansen etter lovens ordlyd er begrenset til byggeområder, må imidlertid dette arealet holdes utenfor arealfordelingsproblematikken, jfr. den tilsvarende problemstilling i det ovennevnte ekspropriasjonstilfellet, se note 41 ovenfor.
- 46 Arbeidsgruppens rapport s. 44-49 og Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 15-16.
- 47 Arbeidsgruppens rapport kapittel 6 *Mindretallet Mats Stensruds prinsipielle betraktninger og forslag*. Under høringen ble mindretallets synspunkter tiltrådt fra Agder lagmannsrett (som avga uttalelse på vegne av samtlige lagmannsretter). Også Advokatforeningen viste til mindretallets merknader, og fremholdt at forslaget «om innføring av jordskifte i urbane strøk ved innføring av ny bokstav h i jordskifteloven § 2 er en rettslig nyskapning, og reiser prinsipielle spørsmål med hensyn til avgrensning mot ekspropriasjonen», Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 13.
- 48 Arbeidsgruppens rapport s. 78.
- 49 Arbeidsgruppens rapport s. 45.
- 50 Arbeidsgruppens rapport s. 48.
- 51 Arbeidsgruppens rapport s. 46.
- 52 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 15.
- 53 Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 15.
- 54 Arbeidsgruppens rapport s. 45.
- 55 Det kan i denne sammenheng være av interesse å nevne at fenomenet «endowment effect» (på norsk kalt rettighetshaver- eller eiendomsvirkningen) i de siste tiårene har vært gjort til gjenstand for forskningsvirksomhet, særlig i USA. Ved empiriske undersøkelser har man dokumentert at folk verdsetter ting de har i egen besittelse, høyere enn hva de er villige til å betale for ting av samme art som de ikke besitter. Forholdet kan utlegges slik at selv om den som utsettes for eiendomsinngrep får full markedsmessig økonomisk kompensasjon, vil kompensasjonen likevel ikke fullt ut oppveie hans tap. I en rapport til Nordisk ministerråd om virkemidler for forvaltning av biologisk mangfold, er Arild Vatn, Erik Framstad og Birger Solberg (red.) inne på dette, se *Virkemidler for forvaltning av biologisk mangfold. Delrapport 3: Tiltak og virkemidler for vern av biodiversitet i skog og våtmarker* s. 62-64. Her blir det påpekt at konflikt mellom eier- og verneinteresser for skog vil oppstå selv om skogeieren får full kompensasjon etter markedspris. For å unngå konflikt, må det ved kompensasjonsfastsettelsen også tas hensyn til eiendomsvirkningen, blir det påpekt. Det må altså tas hensyn til at skogeieren verdsetter det å kunne drive skogen høyere enn det skogen er verd i markedet.
- 56 Under odelstingsdebatten ble de pekuniære forhold fremholdt som avgjørende blant de talere som stemte for forslaget. Representanten Gunvor Eldegard (Ap) fremholdt at et «eventuelt mindretal vil ikkje berre verta skadelaust, men og få eit rettskrav på å få ein netto verdiauke på eiendomen sin». Representanten Torbjørn Hansen (H) fremholdt som en sentral mekanisme i loven at «[m]indretallets rettigheter i et jordskifte vil ... bli godt ivaretatt ved at jordskiftet skal dokumentere at alle grunneiere som omfattes av det, skal få en netto merverdi av skiftet». Representanten Lars Peder Brekk (Sp) kunne ikke «se sterke nok hensyn som taler for at et lite mindretal skal kunne hindre det store flertall i å kunne oppnå en økning av årlig inntekt eller formue som følge av en jordskiftesak. Særlig gjelder det når mindretallet ikke bare skal holdes skadesløst, men også får et rettskrav på å få en netto verdiøkning på egen eiendom gjennom jordskiftesaken». Den taler som stemte imot, Hans Frode Kielland Aspmyhr (FrP), var derimot mer nyansert. «Å legge vekt på at grunneiere vil få en økonomisk dekning eller en verdiøkning ved at planforslaget blir vedtatt gjennom behandlingen i jordskifteretten, blir for snevert. For mange grunneiere er det helt andre forhold som vil være avgjørende enn det økonomiske når man ikke ønsker en utbygging. Det kan være familiære forhold, eller det kan rett og slett være at man ønsker å beholde litt plass rundt seg.» Stortingsforhandlinger (2005–2006), Debatter mv. i Odelstinget s. 135-140.
- 57 Innst.O.nr.30 (2005–2006) s. 5.
- 58 Om arealmekling, se note 12 ovenfor. Departementet nevner i proposisjonen at flere land i Europa har jordskiftelovgivning som bygger på ulike former for flertall før jordskiftesak kan fremmes. Men det eneste eksempel som nevnes er Frankrike, som skal ha en tilsvarende 2/3-regel for jordskifte i byer og tettsteder. Våre naboland har derimot ikke regler av denne karakter. I Sverige fikk man

så sent som i 1987 bestemmelser om jordskifte ved fortetting av eksisterende bebyggelse. Der er det ikke hjemmel for å tvinge med uvillige parter. Se Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 29 (der det henvises videre).