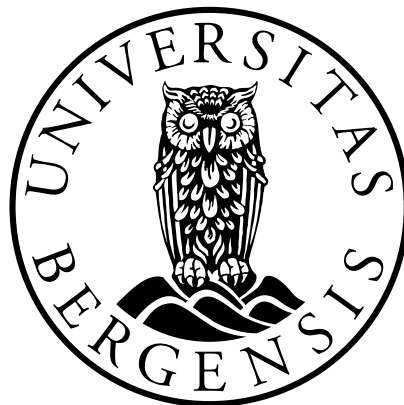


«Hva er gjeldende rett om urbant
jordskifte? Er reglene tilpasset
eksisterende urbane eiendommer?»

Kandidatnummer: 205

Antall ord: 14 143



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	5
1.1 Innledning.....	5
1.2 Metode og kildebruk.....	6
1.3 Begrepsbruk.....	7
2 Planretten og jordskifteretten	8
2.1 Planretten.....	8
2.1.1 Plan- og arealbruksordningen.....	8
2.1.2 Reguleringsplan.....	8
2.1.3 Rekkefølgebestemmelser og utbyggningsavtaler.....	9
2.1.4 Menneskerettslig beskytte av eiendomsretten i norsk rett	10
2.2 Jordskifteretten	12
2.2.1 Om jordskifte og jordskifterettene	12
2.2.2 Jordskiftelovens virkeområde	13
2.2.3 Vern mot tap.....	14
2.3 Alternative virkemidler til eiendomstransformasjon.....	15
2.3.1 Ekspropriasjon.....	15
2.3.2 Frivillige avtaler	15
2.3.3 Voldgift	16
2.4 Formålene med urbant jordskifte.....	16
2.4.1 Mer tjenlige eiendommer	16
2.4.2 Rettferdig fordeling og likhet.....	17
2.4.3 Rettferdig saksbehandling, åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning.....	17
2.4.4 Bærekraftig utvikling	19
3 Urbant jordskifte	20
3.1 Innledning.....	20
3.1.1 Om urbant jordskifte	20
3.1.2 Historikk.....	22
3.1.3 Fremmed rett	22
3.2 Pbl. § 12-7 nr. 13	23
3.2.1 Hjemmelen	23

3.2.2	Hvor bestemmelsen kan fremmes	23
3.2.3	Planbestemmelsens innhold og form.....	24
3.2.4	“i nødvendig utstrekning”	24
3.2.5	“krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning.....	25
3.2.6	“ved ulike felles tiltak”	25
3.2.7	“innenfor en nærmere bestemt del av planområdet».....	27
3.2.8	“i henhold til jordskifteloven § 3-30”	27
3.3	Verdsettingsreglene	28
3.3.1	Jordskiftelova § 3-31	28
3.3.2	Hvilke tomter som inngår i fordelingsområdet	28
3.3.3	Planskapt netto verdiøkning	29
3.3.4	Verdsettingen	30
3.4	Fordelingsreglene	32
3.5	Saksbehandlingsreglene for jordskifteretten	33
3.6	Urbant jordskifte i rettspraksis	34
3.6.1	Innledning.....	34
3.6.2	HR-2019-1152-A	34
3.6.3	Friområder til allment bruk	35
3.6.4	Betydningen av offentlig eierskap.....	37
3.6.5	Allerede eksisterende bygningsmasser.....	37
3.6.6	Senere rettspraksis	38
4	Vurdering av urbant jordskifte	39
4.1	Innledning.....	39
4.2	Rimelighetspreget på fordelingsordningen.....	39
4.3	Involvering av parter i prosessen.....	40
4.4	Domstolens skikkethet for spørsmål i urbane strøk.....	41
4.5	Enkle prosessregler.....	42
4.6	Ordningens uforutsigbarhet	42
4.7	Kompetanseutfordringer hos partene, kommunen og jordskifteretten	43
4.8	Lang prosessetid	44
4.9	Kommunens og politikernes passive rolle.....	44
4.10	Oppsummerende betraktninger	46
	Litteraturliste	49

Vedlegg 1	53
Vedlegg 2	54

1 Innledning

1.1 Innledning

«Hva er gjeldende rett om urbant jordskifte? Er reglene tilpasset eksisterende urbane eiendommer?»

«Urbant jordskifte» er et regelsett for jordskifte for domstolene ment for urbane strøk. Ordningen ble først innført med en endring i den tidligere jordskifteloven (1979)¹ i 2007. I dag står hjemmelen i plan- og bygningsloven (2008)² § 12-7 nr. 13, med henvisning til reglene i jordskiftelova (2013)³ § 3-30.

I denne oppgaven skal vi først undersøke gjeldende rett om urbant jordskifte i dag. Vi skal også vurdere i hvor stor grad reglene er tilpasset eksisterende urbane eiendommer.

Jordskifte har en lang historie i norsk rett⁴. Tradisjonelt har jordskifte likevel handlet om skifte i landbruket, gjerne knyttet til landbruks- og skogbrukseiendommer. En del av formålet med lovendringen var å gjøre jordskiftevirkemidlene tilgjengelige i mer urbane strøk. Fortetting og videreutvikling av byer og tettsteder gjorde at flere og bedre virkemidler var nødvendig. Stenseth-utvalgets gjennomgang av ordningen viser at ordningen fortsatt er lite kjent og lite brukt⁵.

Når eiendommer og eiendomsbruk blir endret har det stor påvirkningen på menneskene involvert. Alle vil oppleve store økonomiske konsekvenser, men mange vil også oppleve følelsesmessige konsekvenser. Dette gjør slike ordninger viktige, relevante og alltid aktuelle. Det gir også store behov for rettssikkerhetsgarantier.

I 2019 ble den første dommen fra Høyesterett avsagt⁶. Dommen berørte flere viktige spørsmål. Domstolspraksisen har imidlertid ikke vært fulgt opp i særlig grad årene etter, selv om det er utsikter til at saker vil prøves i de øvrige domstolene de kommende årene.

¹ LOV-1979-12-21-77 Lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven).

² LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

³ LOV-2013-06-21-100 Lov om fastsetjing og endring av eidegods- og rettshøve på fast eidegod mm. (jordskiftelova).

⁴ Sky, Bjerva s. 23.

⁵ Side 49.

⁶ HR-2019-1152-A.

Reglene er i stor grad arvet fra jordskifte i rurale strøk. Samtidig var formålet med lovendringen å tilgjengeliggjøre jordskifte i tettbygde strøk. Med dette er det naturlig å spørre seg om reglene er tilstrekkelig tilpasset eksisterende landområder i tettbygde strøk.

Med den overordnede problemstillingen som utgangspunkt, vil oppgaven i det følgende deles opp i fire kapitler. Kapittel 1 fungerer som innledning, og tar for seg temaet, avgrensninger, aktualitet og metode. I kapittel 2 skal vi se litt nærmere på noen grunnleggende temaer for den videre framstillingen. Kapittel 3 tar for seg lovregelen i pbl. § 12-7 nr. 13, jf. jskl. § 3-30, verdsettelsesreglene og fordelingsreglene. I kapittel 4 skal vi vurdere hvor godt reglene er tilpasset eksisterende urbane områder.

1.2 Metode og kildebruk

Oppgaven bruker i hovedsak alminnelig juridisk rettsdogmatisk metode. I enkelte avsnitt brukes statistikk og andre kildegrep for å underbygge rettspolitiske aspekter ved vurderingen.

I plan- og bygningsloven (2008)⁷ og jordskiftelova (2013)⁸ finner vi grunnlagene for reglene om urbant jordskifte. Hjemlene følger av ordlyden i reglene, og ved fastsetting av gjeldende rett er dette utgangspunktet. Ved lovtolkning med formål å finne gjeldende rett er det nødvendig å se til andre rettskilder som forarbeider, rettspraksis, juridisk litteratur og reelle hensyn.

Av forarbeider brukes en rekke dokumenter, se litteraturlisten. Av de viktigste som brukes nevnes tre. Den første utredningen som tok opp urbant jordskifte er Løken-utvalget i NOU 2002:9 Jordskifterettens stilling og funksjon. Ot.prp.nr.78 (2004-2005), Movik-utvalget, er proposisjonen som førte til lovendringen og først innførte reglene om urbant jordskifte. I mars 2021 kom en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med en rapport om urbant jordskifte. Denne omtales som Stenseth-utvalget.

Domstolspraksisen er fortsatt liten. En viktig dom er Høyesteretts avgjørelse i Kilen Syd-saken⁹, som berører flere viktige spørsmål i tettbygde strøk. Denne blir viktig gjennom hele

⁷ LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

⁸ LOV-2013-06-21-100 Lov om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eigedom mm. (jordskiftelova).

⁹ HR-2019-1152-A.

oppgaven. Senere har det kommet en interessant avgjørelse fra Østfold Jordskifterett om Opstadmoen¹⁰.

Litteraturen på området er noe videre. Vi skal stifte bekjentskap med Sky og Bjerva¹¹, Stenseth¹², Holth og Sky¹³, med flere. Litteraturen på området er likevel ikke i særlig grad rettet mot spesialutfordringer i tettbygde strøk, men behandler reglene mer generelt.

1.3 Begrepsbruk

I oppgaven snakker vi om urbane strøk, tettbygde strøk, og eksisterende eiendommer som allerede finnes i disse områdene. Oppgaven bygger på at landets arealer kan deles inn i urbane og mindre urbane strøk. Dette er naturligvis en veldig forenklet oppstilling. For enkelthets skyld vil urbane strøk regnes som mer tettbygde områder, med en viss tetthet av bygninger til boligformål og næringsdrift. Typisk sentrale deler av byer og tettsteder. Motstykket til urbane strøk i denne oppgaven er rurale strøk. Det finnes selvfølgelig store arealer i mellomsjiktet mellom disse to ytterpunktene. Likevel synes det ikke nødvendig å definere det noe nærmere. De fleste vil ha et klart bilde av hva som må regnes som urbane strøk. Det avgjørende for urbane strøk i denne oppgaven er at det er et område som er tettbygd, og hvor tomteeiendommene er små og kronglete utformet. Det er ikke nødvendig at en slik tomtestruktur må foreligge for at området skal regnes for et urbant strøk, men det er disse områdene som er de mest aktuelle for problemstillingen i oppgaven.

I oppgaven er det tatt et språkvalg. Dette er for å være tydelig på innholdet som omtales, og for å unngå forvirring ettersom vi behandler uttrykk og konsepter som kan ha flertydige navn. Uttrykket «bestemmelsen» viser til pbl. § 12-7 i sin helhet. For å unngå usikkerhet rundt hva det vises til, brukes uttrykket «planbestemmelsen» (med varianter) til en bestemmelse som gis med hjemmel i pbl. § 12-7. Uttrykket «nummeret» (med varianter) viser til det omtalte nummeret i pbl. § 12-7 (som oftest nr. 13). Tema fra jskl. får full henvisning. Når jeg snakker om hvem som bruker eller fremmer pbl. § 12-7 nr. 13 bruker jeg «forslagsstiller» uten å ta hensyn til hvem denne er.

¹⁰ JSAR-17-191930.

¹¹ - Sky, Per Kåre og Bjerva, Øystein Jakob: Innføring i jordskifterett. (2018) Oslo, Universitetsforlaget.

¹² Stenseth, Geir: «De nye reglene om 'urbant jordskifte'. En presentasjon og vurdering». (2017) Tidsskrift for eiendomsrett nr. 3/2017, s. 293-319.

¹³ Holth, Fredrik, Sky, Per Kåre (2019): Fra rettspraksis. Fordeling av planskapte verdier. Kart og plan 03/2019 (Volum 112).

2 Planretten og jordskifteretten

2.1 Planretten

2.1.1 Plan- og arealbruksordningen

Norsk rett har lang tradisjon for arealbruks og planordninger. Spor etter de første forsøkene på å planlegge arealer er fra Magnus Lagabøtes Landslov fra 1274¹⁴. Her finnes også den første jordskifteordningen¹⁵. Den første planloven for Oslo kom i 1827¹⁶. Lovgiveraktiviteten tok seg opp utover 1900-tallet, med flere plan- og bygningslover. Selv om lovene og de konkrete bestemmelsene har endret seg, har ordningene og systemene beholdt mye av det samme preget.

Hovedregelen i norsk rett er at arealbruk skal planlegges og reguleres¹⁷. Planleggingen skjer gjennom et plansystem med en rekke planer på statlig, regionalt og kommunalt nivå¹⁸. Det praktisk viktigste verktøyet i dette arbeidet er reguleringsplanene, men en rekke andre planer er også nødvendig. For kommunene er kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel de viktigste¹⁹. På statlig nivå finnes statlige planretningslinjer og planvedtak, og på regionalt nivå regional planstrategi med mer.

Formålet med å planlegge arealbruken er å sikre god og effektiv bruk av arealene, hva gjelder nybygging, endringer og bruksrettigheter. Samtidig skal planordningen sikre bærekraftig utvikling, samordning av ulike offentlige myndigheter, sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for borgerne²⁰.

2.1.2 Reguleringsplan

Det viktigste planverktøyet for denne oppgaven er reguleringsplan. I følge sivilombudsmannen²¹ er reguleringsplaner «det sentrale verktøyet kommunen har for å styre

¹⁴ Magnus Lagabøters Landslov av 1274.

¹⁵ Sky, Bjerva s. 23.

¹⁶ Christianialoven, ifølge Pedersen mfl. s. 40.

¹⁷ Følger av systemet i pbl. og andre lover.

¹⁸ Se pbl. andre del.

¹⁹ Pbl. kapittel 11.

²⁰ Pbl. § 1-1.

²¹ SOMB-2007-87.

arealdisponeringen i et bestemt område». Kommunene er planmyndighet for arealene innenfor sine grenser²². Reguleringsplanene er i hovedsak styrt av reglene i plan- og bygningslovens kapittel 12. En reguleringsplan er et arealplankart med bestemmelser «som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser»²³.

Kommunestyret skal utarbeide reguleringsplan for de områdene av kommunen som følger av loven, kommuneplanens arealdel, eller hvor det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring²⁴. Reguleringsplaner vedtas av kommunestyret ved flertall av de avgitte stemmene²⁵. Det er vanlig at også private borgere utarbeider og fremmer planforslag²⁶. I dag er et stort flertall av foreslåtte planforslag stilt av private forslagsstillere. Slik er ordningen tiltenkt, og slik blir også tomteeierne medvirkende til utformingen av planer og arealbruksordninger²⁷.

En reguleringsplan er en forhåndsplan for utvikling og bygging av alle arealer i landet. Her bestemmes bruk av landområdene, så vel eksisterende forhold som ikke-utbygde områder. Det er kommunen som har planmyndighet for sitt areal, jf. pbl. § 12-1 andre ledd. I reguleringsplanen kan kommunen stille planbestemmelser med videre regler. Urbant jordskifte er nettopp en slik bestemmelse som omtalt i paragrafen her. Vi skal se at reguleringsplan danner grunnlaget for saker om urbant jordskifte.

I Kilen syd-saken²⁸ var reguleringsplan et viktig bidrag i drøftingen om verdsettelsen. Både hva slags bidrag planen kunne gi var aktuelt, men også betydningen av tidligere reguleringsplaner²⁹.

2.1.3 Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler

Rekkefølgebestemmelser er krav til rekkefølgen på tiltak som gjennomføres etter reguleringsplanen for å sikre en koordinert og hensiktsmessig utbygging³⁰. Hjemmelen for slike finnes i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4. Hvilken type rekkefølgekrav det er

²² Pbl. § 12-1 andre ledd, jf. § 1-4, og systemet videre i loven.

²³ Pbl. § 12-1 første ledd.

²⁴ Pbl. § 12-1 andre ledd.

²⁵ Kommuneloven § 11-9.

²⁶ Pedersen mfl. s. 72.

²⁷ Pedersen mfl. s. 297.

²⁸ HR-2019-1152-A.

²⁹ Se del 3.6.

³⁰ Pedersen mfl. s. 266.

hjemmel til er nøye regulert i bestemmelsen. Virkningen av en brutt rekkefølgebestemmelse er at søknad om byggetillatelse skal avslås, etter § 11-6 tredje ledd.

Et alternativ til å stille rekkefølgebestemmelser til reguleringsplanen er en utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kapittel 17 og § 11-9 nr. 2. En utbyggingsavtale er «en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område»³¹. Avtalen må ha sitt grunnlag i kommunens planmyndighet og gjelde gjennomføring av kommunal arealplan.

Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler gir kommunen muligheter til å styre utviklingen i området. Rekkefølgebestemmelser kan være relevant å stille for kommunen i planarbeidet med urbant jordskifte. I forhandlinger om en utbyggingsavtale kan fordelingskrav være et naturlig tema.

2.1.4 Menneskerettslig beskytte av eiendomsretten i norsk rett

Det ligger til lovgiver å forberede lovforslag og tilse harmonisering med det øvrige lovverket og overnasjonale forpliktelser Norge har bundet seg til³². Norsk rett omfatter en rekke internasjonale konvensjoner og rettsregler, og et antall av disse har forrang for annen norsk lovgivning etter menneskerettsloven³³ § 3, jf. § 2. I tillegg gjelder enkelte andre regler som terskler for offentlig myndighetsutøvelse, særlig etter Grunnloven³⁴. Også eiendomsrettslige regler må være i overensstemmelse med disse for å være gyldige rettsregler. I det følgende skal vi nevne enkelte menneskerettslige terskler for offentlig myndighetsutøvelse.

Norsk rett har et alminnelig krav om hjemmel for offentlig myndighetsinngrep overfor borgerne. Dette kravet ble lovfestet i 2014 i Grunnloven § 113³⁵. Denne bestemmer at «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Dette betyr at myndighetene for å gjøre inngrep må ha lovhjemmel for inngrepet, og at hjemmelen må være tilstrekkelig sterk³⁶. Dette kravet gjør seg gjeldende når offentlige myndigheter tar i bruk fordelingskravet i pbl. § 12-7 nr. 13. For private gjelder ikke de samme reglene. Offentlige myndigheter må derimot undersøke at de følger legalitetsprinsippet for å kunne realisere planen. For vår del har forslagsstiller en tydelig hjemmel i plan- og bygningsloven, slik at det

³¹ Pbl. § 17-1.

³² Aall s. 51.

³³ LOV-1999-05-21-30 Lov om menneskerettighetenes styrking i norsk rett (menneskerettsloven).

³⁴ LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov.

³⁵ Se Innst. 186 S (2013-2014) s. 31 v. og Dok. Nr. 16 (2011-2012) s. 248.

³⁶ Aall s. 115.

ikke vil bli et praktisk problem. Likevel kan det tenkes spørsmål rundt hjemmelens videste rekkevidde.

Grunnloven § 105 er en menneskerettslig regel som gjelder kompensasjon i de tilfeller der rettigheter blir overdratt. I slike tilfeller skal opprinnelig eier få full erstatning for overdragelsen. Bestemmelsen var opprinnelig ment for ekspropriasjon, men er i dag forstått til å omfatte alle overdragelser, og uansett ny eier³⁷. Ved utarbeiding av reglene om fordeling av verdiene ved jordskifte er lovgiver nødt til å overholde denne regelen.

Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK)³⁸ har i egen tilleggsprotokoll regler om beskyttelse av eiendomsrett. Tilleggsprotokoll P1-1 har i artikkel 1 en regel om at «Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions.», første ledd første setning. Bestemmelsen er en vid beskyttelse av eiendomsretten³⁹. Beskyttelsen av eiendomsretten er dermed sterk i europeisk menneskerett. Beskyttelsen er likevel ikke absolutt. I andre ledd er det et unntak om at bestemmelsen ikke skal «in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest (...)». Det er dermed åpnet for lovregler som innskrenker eiendomsretten, men slik at det likevel må følge hjemmelskrav.

I EØS-rettslig konkurranserett er det regler om å ikke diskriminere utenlandske næringsdrivende og sikre lik konkurranse i markedet⁴⁰. EØS-avtalen gjelder som norsk rett etter EØS-loven § 1⁴¹. Reglene innebærer at lovgiver ikke kan forskjellsbehandle ut i fra aktøren som ønsker å gjøre endringer i eiendommer i lovverket.

Reglene over er rettsregler lovgiver har bundet seg til, og som må overholdes ved utforming av andre lovregler. Konstitusjons- og konvensjonsmessighet kan prøves for domstolene⁴².

³⁷ Aall s. 345.

³⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, inngått 21. mars 1950. Gjeldende som norsk lov etter mrl. § 2. Følger også av GrL. § 92.

³⁹ Aall s. 328 flg.

⁴⁰ Henvising til diskrimineringshjemmel.

⁴¹ LOV-1992-11-27-109 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven).

⁴² GrL. §§ 89 og 92, se Aall s. 97 v.

2.2 Jordskifteretten

2.2.1 Om jordskifte og jordskifterettene

Jordskifte er en ordning for å omskape rettighetene til eiendommer. Det kan omfatte endring av eiendomsgrenser, fysisk eller juridisk, og omfatte rettslige eller organisatoriske endringer⁴³. Målet er at eiendommene skal bli mer tjenlige⁴⁴.

Jordskifterettene er en særdomstol i Norge etter domstolloven⁴⁵ § 2 første ledd nr. 1. Domstolen styres etter reglene i domstolloven, tvisteloven⁴⁶ og jordskiftelova ellers, mfl. Særdomstolens rolle og organisering ble diskutert i NOU 2002:9 Jordskifterettens stilling, som førte til enkelte endringer⁴⁷ i 2003.

Hvem som er parter i en sak følger av jskl. § 6-2 andre ledd, og avgrensningene jordskifteretten har gjort, etter § 6-9 tredje ledd. I alminnelighet kan alle som eier eller er rettighetshaver til eiendommer fremme sak, etter § 1-5. Også offentlige styresmakter og andre tiltakshavere kan kreve sak etter bestemmelsens tredje og fjerde ledd. Hvilke saker jordskifteretten har kompetanse til å behandle følger av lovens § 1-4. Dette gjelder endring av eiendommer og rettigheter for å skape mer tjenlige eiendommer, bokstav a, fastsetting av rettigheter, bokstav b, fastsetting av grenser, bokstav c, og skjønn og andre avgjørelser etter lovens kapittel 5.

Det er vanlig å inndele saker for jordskifteretten i rettsfastsettende og rettsendrende saker. Navnene viser til realiteten i avgjørelsen fra jordskifteretten. Rettsfastsettende saker er en «samlebetegnelse på kompetansen jordskifteretten har til å fastsette eksisterende eiendoms- eller rettighetsforhold»⁴⁸. Her inngår saker om rettsutgreiing etter jskl. § 4-1 og grensefastsettelse etter jskl. § 4-2. De rettsendrende sakene skal «omskape eiendommer, enten fysisk eller organisatorisk, slik at de blir mer tjenlige»⁴⁹. Saker her omfatter virkemidlene inntatt i jordskifteloven kapittel 3.

⁴³ Sky, Bjerva s. 21.

⁴⁴ Eks. jskl. § 1-1.

⁴⁵ LOV-1915-08-13-5 Lov om domstolene (domstolloven).

⁴⁶ LOV-2005-06-17-90 Lov om rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

⁴⁷ Utredningen, omtalt som Løken-utvalget, diskuterer også urbant jordskifte, se under.

⁴⁸ Sky, Bjerva s. 50.

⁴⁹ Sky, Bjerva s. 60.

Urbant jordskifte etter jskl. §§ 3-30 til 3-32 er en rettsendrende sak ettersom det involverer endring eller omskapelse av eksisterende rettigheter. Sakstypen er ikke en tradisjonell oppgave for jordskifterettene, men ligger til disses kompetanse etter jordskifteloven.

2.2.2 Jordskiftelovens virkeområde

I arbeidet med revideringen av tidligere jordskifteloven (1979), der dagens, videreførte ordning med urbant jordskifte ble introdusert, ble lovens geografiske rekkevidde diskutert⁵⁰. Diskusjonen hadde pågått over flere, med utspring fra enkelte avgjørelser fra underrettene. I forarbeidene til endringene i jordskifteloven i 2005, i Ot.prp.nr.78 (2004-2005), ble diskusjonen oppsummert. I proposisjonen omtales at jordskiftevirkemidlene tradisjonelt har blitt brukt i rurale strøk, og ikke så mye i urbane områder, der de som ville skifte jord var mer henvist til ekspropriasjon eller minnelige løsninger. Spørsmålet var altså om jordskiftelovens virkeområde i det hele tatt inkluderte urbane strøk. I Odelstingsproposisjonen uttales det at spørsmålet ble løst med hensyn til jskl. (1979) § 2, den tidligere plasseringen til dagens ordning, med kjennelsen fra Høyesteretts ankeutvalg i Rt-2000-1119. Dagens ordlyd er videreført fra tidligere § 2, og meningsinnholdet er ikke endret. På side 1122 i kjennelsen uttales det:

«Det fremgår av jordskifteloven § 3 bokstav b at det ikke kan fremmes jordskiftesak for eiendommer som ligger i tettbygd strøk, før kommunen har fått adgang til å uttale seg. Men bortsett fra denne begrensningen gjelder jordskifteloven for alle slags eiendommer uten hensyn til beliggenhet, se NOU 1976:50 Revisjon av jordskifteloven side 55, jf. Ot.prp.nr.56 (1978–1979), side 46. (...)»

I Ot.prp.nr.78 (2004-2005) punkt 3.2 slås det fast at etter gjeldende rett gjelder jordskiftelover også i byer og tettsteder med mindre noe annet er positivt bestemt i lov. For tidligere bestemmelse § 2 fantes det to unntak som ikke er relevant for oss⁵¹.

⁵⁰ Se spesielt Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) punkt 3.2.

⁵¹ «Når det gjelder virkemidlene i loven, jf jskl. § 2, er det etter gjeldende rett gjort to mindre unntak. Dette gjelder § 34 a, jf § 2 bokstav e, sams tiltak, og § 35 bokstav h, bruksordning for uttak av grus m.v. Det følger av forslaget om å lovfeste virkeområdet at også disse virkemidlene kan tas i bruk i hele landet. Ut over dette foreslår departementet to nye sakstyper som loven vil gjelde for.»

I HR-2019-1152-A påpeker Høyesterett også det samme. Antakelig er dette for å slå fast at diskusjonen nå er avsluttet, og stilne enhver tviler. I avsnitt 40 vises det til kjennelsen gjengitt over, og uttales at «jordskifteloven i utgangspunktet gjelder for hele landet, ikke bare for landbrukseiendommer».

2.2.3 Vern mot tap

Jordskifteloven § 3-18 har et vern mot tap for gjelder for alle jordskifteløsninger i de rettsendrende sakene. Vernet blir også kalt ikke-tapsgarantien. Dette er en terskel for at verktøy i loven kan benyttes overhodet. § 3-18 bestemmer at «Jordskifteløysinga skal ikkje føre til at kostnadene og ulempene blir større enn nytten for nokon eigedom eller bruksrett». Regelen tolkes som at jordskifte ikke kan fremmes dersom kostnadene og ulempene med tiltaket blir større enn nytten for den enkelte eiendom. Dette underbygges i forarbeidene⁵². Vernet mot tap utgjør derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti for den berørte borgeren.

Vurderingene er knyttet til den enkelte eiendom som en driftsenhet, ikke den enkelte grunneier, rettighetshaver, tredjemann eller samfunnsinteressen generelt.

Med en lovendring i 2015⁵³ ble det presisert at kostnadene og ulempene som en samlet sum måtte måles opp mot nytten for den enkelte eiendommen. Dermed må domstolen altså vurdere to verdier: for det første kostnader og ulemper av tiltaket, og for det andre nytten for den enkelte eiendommen. Dette er et kontrolltiltak som i teorien må skje for hver jordskiftesak.

I Kilen Syd-saken⁵⁴ tar dommeren opp om ikke-tapsgarantien gjelder for urbant jordskifte. I avsnitt 75 trekkes fram den samme diskusjonen i Movik-utvalget⁵⁵ der det uttales at en spesialregel i jskl. (1979) § 3 b gikk foran hovedregelen i bokstav a om ikke-tapsgarantien. Ordlyden i denne gikk ikke eksplisitt like langt som hovedregelen. Høyesterett anser spesialregelen for å konsumere innholdet i hovedregelen, slik at det må gjelde et vern mot tap også for urbant jordskifte. Dette blir underbygget med uttalelsen i proposisjonen side 23 at det «med andre ord ikke [er] tilstrekkelig at ingen lider tap», det kreves at «hver enkelt eiendom kan få sin forholdsmessige andel av netto verdiøkning i området». Høyesterett legger deretter innholdet i bokstav a likt til grunn som ikke-tapsgarantien for urbant jordskifte.

⁵² Bl.a. Prop. 101 L (2012-2013) s. 167 flg.

⁵³ Prop. 96 L (2014-2015) s. 9.

⁵⁴ HR-2019-1152-A, spesielt avsnitt 74-75.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) s. 6.

Dagens ikke-tapsgaranti i jskl. § 3-18 har ikke lenger noen spesialregel for urbant jordskifte. Bestemmelsen endrer ellers ikke på gjeldende rett⁵⁶ for vårt tilfelle. Regelen er ikke innarbeidet som en del av regelsettet om urbant jordskifte i kapittel 3 V, men etter avgjørelsen i HR-2019-1152-A må det antas at regelen gjelder fullt ut også for urbant jordskifte.

2.3 Alternative virkemidler til eiendomstransformasjon

2.3.1 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon er en eiendomstilegnelse ved tvangsavståing med samfunnsmessige formål, etter oreigningsloven § 2 første ledd⁵⁷. Det finnes ekspropriasjonshjemler i ulike lover. Felles for disse er at ekspropriasjon skjer til offentlige eller kommunale formål. Det er vanlig å si at hovedregelen for ekspropriasjon er et krav om forvaltningsvedtak, ettersom det ofte følger av ekspropriasjonshjemmelen at et bestemt forvaltningsorgan må samtykke⁵⁸.

I motsetning til for jordskifte, der private eiere har regien, er det offentlige førende part i ekspropriasjonssaker. Samtidig er ekspropriasjon det verktøy som gjerne tas i bruk når det ikke finnes andre minnelige løsninger. Mange vil oppleve ekspropriasjon som et svært tyngende inngrep, og forbinde inngrepet med tvang som ikke er ønskelig og som kan være skikket til å forverre forholdet mellom ekspropriant og ekspropriat, eller borgeren og det offentlige ellers.

2.3.2 Frivillige avtaler

Den mest ønskelige og minnelige ordningen for eiendomsomskapelse må være omskapelse ved frivillige avtaler. Dette vil som regel innebære frivillig kjøp og salg av eiendommer eller rettigheter, så vel som gaver, eller mer ensidige disposisjoner som arv. På denne måten er ingen utenom primærpartene involvert i avtalen, slik at det ikke er særlig fare for uønskede virkninger av omskapelsen. Kjøp og salg vil naturlig være det virkemiddelet de fleste vil søke

⁵⁶ Prop. 101 L (2012-2013) punkt 8.23.3 og s. 434.

⁵⁷ Se eks. LOV-1959-10-23-3 Lov om oreigning av fast eiendom (oreigningslova). Ekspropriasjonshjemler finnes ulike steder i særlover.

⁵⁸ Se eks. pbl. § 16-2.

til først ved omskapingse, for å unngå friksjon i relasjoner. Eksempelet er fremstilt som et virkemiddel her for å illustrere det mest minnelige løsningsalternativet som eksisterer.

2.3.3 Voldgift

Voldgift er en type privat rettergang hvor en tvist løses av en voldgiftsdomstol heller enn alminnelige domstoler. Adgangen til å løse en tvist ved voldgift må eventuelt avtales mellom partene. Slik avtale må følge vilkårene i voldgiftsloven⁵⁹ kapittel 3. Voldgiftsdomstolens løsning vil da få endelig virkning som om den var avsagt fra alminnelige domstoler, og kan bare overprøves på strenge vilkår, se vogl. §§ 42-44. Alminnelige domstoler må avvise saker som er behandlet av voldgiftsdomstol, vogl. § 7.

Voldgiftsløsninger er ikke vanlig i Norge, heller ikke på området for denne oppgaven. Slik løsning er ofte dyrt for partene, slik at de fleste vil foretrekke alminnelige domstoler. Likevel kan voldgift være et alternativ for ressurssterke parter, og kanskje dersom det er behov for å løse en sak raskt.

2.4 Formålene med urbant jordskifte

2.4.1 Mer tjenlige eiendommer

Et av de viktigste formålene med alle jordskifteordninger er at løsningen skal føre til mer tjenlige eiendommer. Jordskiftelova § 1-1 sier at «Formålet med lova er å leggje til rette for effektiv og rasjonell utnytting av fast eigeendom og ressursar til beste for eigarane, rettshavarane og samfunnet». Bestemmelsen beskriver også hvordan dette skal skje i andre setning.

Formålet om mer tjenlige eiendommer er gjennomgående i jordskifteretten. Dette er naturlig ettersom det er lite hensiktsmessig å gjennomføre en domstolsprosess uten tjenlig utfall.

Proessen åpner nødvendigvis mange dører inn i eiernes privatsfærer, og da må utfallet i det minste være tjenlig for å være verdt å gjennomføre.

Formålsbestemmelsen i lova gjelder generelt for loven, og dermed også for delen om urbant jordskifte i §§ 3-30 til 3-32. Likevel gir formålsbestemmelsen i seg selv ingen direkte

⁵⁹ LOV-2004-05-14-25 Lov om voldgift.

virksomheter for borgeren. Ved lovtolkning av en konkret regel bør likevel dette som et veldig viktig formål få betydning.

Så til hvor vidtrekkende formålet er. Lova bruker ordene «effektiv og rasjonell utnytting». Lova skal legge til rette for dette. Ordlyden legger ikke opp til at en slik effektiv og rasjonell utnytting må være mer effektiv og rasjonell enn den var tidligere. Men utfallet kan ikke være mindre effektiv og rasjonell.

Forarbeidene trekker fram verdien av jordskifteløsninger for de private og for samfunnet⁶⁰. Det uttales at «Jordskifteordninga har òg ein samfunnsøkonomisk nytteverdi, ved at det som er nyttig for eigarar og brukarar til vanleg vil vere nyttig for samfunnet. Denne nytteverdien er stor, men følgjer meir indirekte av verksemda.» Dette er viktig som begrunnelse for formålet. Samfunnsøkonomiske vinninger av god arealdisponering blir ofte trukket fram⁶¹.

2.4.2 Rettferdig fordeling og likhet

Et hovedformål med adgangen til å stille planbestemmelse om fordeling etter pbl. § 12-7 nr. 13 må være den rettferdige fordelingen dette medfører for eierne av fordelingsområdet. Dette er kjernen i regelen, og hovedgrunnen til at den finnes. Andre jordskiftevirkemidler, og i særdeleshet ekspropriasjon, kan ikke sies å oppnå samme rettferdighet. Se behandlet videre om dette i punkt 3.4 og kapittel 4.

Det samme gjelder likhet. En verdsetting etter utbyggingsformål og fordeling basert på andeler av skiftegrunnet gir en rettferdig og likhetspreget løsning for brukerne. Også samfunnsøkonomiske konsekvenser av likhet i fordelingen har blitt trukket fram⁶².

2.4.3 Rettferdig saksbehandling, åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning

Jordskiftelova trekker også fram behovet for en rettferdig og tillitsskapende saksbehandling som formål med lova. § 1-1 andre ledd sier «Lova skal òg leggje til rette for rettferdig, forsvarleg, rask, effektiv og tillitsskapande behandling av sakene gjennom offentleg rettargang for uavhengige og upartiske jordskifterettar».

⁶⁰ Prop. 101 L (2012-2013) s. 414.

⁶¹ Se eks. NOU 2003:14 punkt 8.3.

⁶² NOU 2003:14 s. 228.

Forarbeidene⁶³ forklarer at dette er de grunnleggende prinsippene for saksbehandlingen. Slik synliggjøres at sakene skal behandles av en domstol, og at prinsippene er de samme som for sivile saker ellers.

Plan- og bygningsloven § 1-1 tredje ledd underbygger for denne lovens vedkommende. «Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig».

Plan- og bygningsloven fjerde ledd utbygger på saksbehandlingsprinsipper. «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives».

Forarbeidene trekker fram dette leddet som enkelte særlige hensyn. «Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer (...). Ifølge forarbeidene ligger det i forutsigbarhet at spillereglene for planprosessene er klare og skal følges, at vedtak som treffes skal kunne legges til grunn av alle berørte i tillit til at de følges og håndheves uten vilkårlig fravikelse. Med åpenhet menes at avgjørelser skal treffes i full åpenhet.

Planprosessen skal være tilgjengelig og kjent for alle påvirkede, inkludert allmennheten. Videre skal alle kunne medvirke til beslutningene. I dette ligger også at så mye som mulig av beslutningsgrunnlaget skal være offentlig og tilgjengelig.

Ved å innarbeide regelen i plan- og bygningsloven blir regelen automatisk bundet til saksbehandlingsreglene i loven, inkludert reglene om reguleringsplan. I tillegg til forholdene dette medfører som nevnt over, betyr dette at regelen blir gjenstand for behandling og diskusjon og medvirkning som disse reglene innebærer⁶⁴. Også ellers er formålet med saksbehandlingen å være grundig og virke tillitsvekkende.

⁶³ Samme s. 414.

⁶⁴ Pbl. andre og tredje del.

2.4.4 Bærekraftig utvikling

I plan- og bygningsloven er bærekraftig utvikling et viktig formål. Plan- og bygningsloven § 1-1 bestemmer at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», etter første ledd. Formålet har likhetstrekk til det i jordskiftelovas første ledd, men strekker seg lenger med at utviklingen av arealene skal være bærekraftig. Formålet er også mer vidtrekkende ved at også fremtidige generasjoner nevnes eksplisitt.

For urbant jordskifte er formålet viktig med tanke på fortetting og transformasjon i tettbygde områder. Dette er viktig både med tanke på effektiv utnytting av landarealer og ressurser, men også i et miljøperspektiv.

Formålet trekkes fram spesielt i forarbeidene⁶⁵ som et viktig formål. Her omtales at vurderingene må skje i et fremtidsrettet perspektiv, som klimautfordringen, bærekraftig areal- og transportutvikling, likeverd og tilgjengelighet, verdiskapning og utbygging, større dynamikk i eiendomsmarkedet og samfunnssikkerhet⁶⁶. Formålet legger dermed opp til en vid tolkning av fremtidsrettede utfordringer ved tolkningen av loven. Det nærmere innholdet i uttrykket er behandlet i NOU 2003:14⁶⁷.

Formålet bør ses i samsvar med Grunnloven § 112: «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken».

⁶⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) bl.a. kap. 3, s. 25, og s. 170.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) kap. 3, s. 25-33

⁶⁷ NOU 2003:14 side 240 v.

3 Urbant jordskifte

3.1 Innledning

3.1.1 Om urbant jordskifte

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 gir hjemmel til å stille planbestemmelse til reguleringsplan med fordelingskrav. Det er denne adgangen som omtales som urbant jordskifte.

Urbant jordskifte er i denne sammenhengen en variant av jordskifte etter reglene i jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. Regelsettet har også stor sammenheng med reglene i plan- og bygningsloven. Det som gjør denne jordskiftevarianten unik er fordelingskravet det stiller til fordeling av eiendomsverdiene.

I HR-2019-1152-A innleder dommer Bull med en gjennomgang av ordningen⁶⁸. Høyesterett uttaler følgende i avsnitt 39:

«Jordskifteinstituttets tradisjonelle oppgave har vært å legge forholdene bedre til rette for rasjonell drift av landbrukseiendommer, typisk gjennom ombytting av grunn og rettigheter mellom de involverte eiendommene. Også i tettbygd strøk kan man imidlertid stå overfor kompliserte, uklare og uhensiktsmessige eiendomsforhold som kan vanskeliggjøre en utnyttelse av området gjennom utbygging og andre tiltak. De tradisjonelle virkemidlene i plan- og bygningsloven, i første rekke ekspropriasjon og refusjon, er blitt ansett som utilstrekkelige. (...))»

Uttalelsen understreker hensynene bak loven og ordningen, og peker på den historiske utviklingen mot dagens urbant jordskifte-ordning.

«Urbant jordskifte» er ikke et juridisk uttrykk brukt i lovteksten eller av lovgiver, men et klengenavn eller tilnavn gitt i litteraturen⁶⁹. Navnet brukes for å vise til den lovordningen etter pbl. § 12-7 nr. 13, jf. jskl. § 3-30, som ikke har et eget begrep i loven, og som ellers ville blitt langt og kronglete, og lite hensiktsmessig i muntlige samtaler. Navnet brukes likevel eksplisitt

⁶⁸ Avsnitt 36-50.

⁶⁹ Se eks. Stenseth s. 295.

av domstolene og av Høyesterett⁷⁰, og det gir begrunnelsen for å velget av å bruke navnet i denne oppgaven. Lovgiver virker ikke å bruke uttrykket direkte, men i litteraturen har det fått en tydelig plass, se eksempelvis Stenseth-utvalget og Stenseth: «De nye reglene om «urbant jordskifte». En presentasjon og vurdering». Utvalgene som i forarbeidsform har behandlet temaet bruker også uttrykket vekselvis⁷¹. Skal vi gi ordningen et navn som ligger nærmere lovens begrepsbruk må det være «bestemmelse i reguleringsplan om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30». Noen forfattere kaller det bare «fordelingskrav». Det mer muntlige begrepet «urbant jordskifte» har antakelig oppstått som en henvisning til områdene ordningen er tenkt brukt for.

Ordningen som har hjemmel i plan- og bygningsloven gir utarbeideren av en reguleringsplan muligheten til å sette slik bestemmelse om hvordan de planskapt verdiene skal fordeles. Bestemmelsen viser direkte til jordskifteloven § 3-30, som gir jordskifteretten kompetanse til å fordele verdiene. Ettersom ordningen har primærhjemmel i pbl., er det her vi skal ta utgangspunkt i det følgende. Skrivemåten «pbl. § 12-7 nr. 13, jf. jskl. § 3-30» er en måte å uttrykke hvilke bestemmelser som anvendes, samt å hjemle hele ordningen. Det er strengt tatt ikke nødvendig, ettersom henvisningen til bestemmelsen i jskl. følger av bestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Med planbestemmelse menes det som omtales som planbestemmelse eller bare «bestemmelse» i plan- og bygningsloven. I denne oppgaven er det planbestemmelse med hjemmel i pbl. § 12-7 som er interessant. Regelen er en opplisting av typer planbestemmelser det er hjemmel til å stille til reguleringsplan. Bestemmelsen er altså en materiell regel om hva reguleringsplanen kan inneholde. Bestemmelsen inneholder til sammen 14 typer bestemmelser. De enkleste og mest tradisjonelle er de tidlige numrene, som eksempelvis nr. 1, som gir adgang til å sette bestemmelser om bruk og utforming av bygninger. Denne oppgaven handler om nr. 13. Nummeret gir adgang til å kreve en spesiell fordeling av verdiene ved jordskifte.

⁷⁰ HR-2019-1152-A.

⁷¹ NOU 2002:9 og Ot.prp. nr. 78 (2004-2005).

3.1.2 Historikk

I 2007 trådte de nye reglene om urbant jordskifte i kraft med en endring av jordskifteloven (1979)⁷². Endringen kom etter et lovforarbeid i flere omganger⁷³. Regelen ble da innarbeidet i jskl. (1979) § 2 andre ledd bokstav h, med enkelte andre endringer i loven, og i pbl. (1985) § 26 første ledd siste setning.

I 2009 kom ny plan- og bygningslov. I denne ble § 12-7 om planbestemmelser til reguleringsplan endret, til samme struktur som den har i dag. § 12-7 nr. 13 hadde samme ordlyd som i dag, med henvisning til jskl. (1979) § 2 andre ledd bokstav h. I 2013 kom ny jordskiftelov⁷⁴, der ordningen med urbant jordskifte ble flyttet til kapittel 3 del V, §§ 3-30 til 3-32. I 2016 ble pbl. endret med riktig referanse til ny jordskiftelov.

3.1.3 Fremmed rett

Lignende ordninger finnes i enkelte rettssystemer i Nord-Europa.

Tysk rett har jordskiftevirkemidler som ligner på de norske⁷⁵. Planarbeidet følger et annet system, der planlegger og planmyndighet er andre institusjoner enn i Norge. Den tyske plan- og bygningsloven har 42 bestemmelser om jordskifte. Mulige frivillige jordskifteløsninger vurderes tidligere i planprosessen, slik at når planforslaget skal til politisk behandling har kommunen allerede et konkret forslag til løsning. Jordskiftegjennomføringen er lagt til et forvaltningsorgan. Verdsettelses- og fordelingsreglene er forskjellige fra norsk rett.

I svensk rett er plansystemet annerledes⁷⁶. Det offentlige eier langt mer eiendom enn i Norge, slik at private eiere utgjør en mindre andel av sakene. Kommunene er eneste planmyndighet. Svensk rett hadde tidligere en ekspropriasjonslignende ordning som skulle være tilpasset urbane forhold, men den ble avvirket i 2012 etter dårlige erfaringer⁷⁷. Utbyggere med avtale med kommunen og hjemmel i reguleringsplanen kunne kreve innløst eiendom også uten frivillighet. Kommunen er som regel ikke videre innvirkende i en slik løsning. Fra 2010 har eksproprierede eiendommer blitt innløst med påslag av 25 % på markedsverdien.

⁷² Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) Om lov om endringer i jordskifteloven mv.

⁷³ De viktigste var kanskje Movik-utvalget, Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) og Løken-utvalget, NOU 2002:9.

⁷⁴ Prop. 101 L (2012-2013) Lov om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova).

⁷⁵ Holth.

⁷⁶ Stenseth-utvalget s. 18.

⁷⁷ SOU 1996:168 Översyn av PBL och va-lagen s. 70.

Dansk rett har en videre ekspropriasjonsadgang enn norsk rett⁷⁸. Statlige ekspropriasjonskommisjoner behandler de fleste sakene. Disse har medlemmene med både dommer-, fag- og lekmannspreg. Kommunen kan også ha hjemmel til ekspropriasjon i særlover, men kun kommisjonene har kompetanse til å utmåle verdier. Verdsettingen baserer seg på markedspris. Annet jordskifte er sjeldnere i Danmark, men frivillige avtaler om jordfordeling skjer. Det finnes også egne spesialhjemler til ekspropriasjon av jord i landbruket, som har noe snevrere regler enn annen ekspropriasjon.

3.2 Pbl. § 12-7 nr. 13

3.2.1 Hjemmelen

«§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

(...)

13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30,»

I de neste punktene vil vi se på reglene pbl. § 12-7 nr. 13 oppstiller.

3.2.2 Hvor bestemmelsen kan fremmes

Paragrafen sier eksplisitt at «[i] reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner (...)». Slik planbestemmelse kan derfor stilles i reguleringsplan. Forslagsstiller må derfor få vedtatt reguleringsplan etter lovens kapittel 12, se punkt 2.1.2, og kan eventuelt velge å stille bestemmelser til planen etter § 12-7.

⁷⁸ Stenseth-utvalget s. 20.

3.2.3 Planbestemmelsens innhold og form

Paragrafen bestemmer hva som kan fremmes ved bruk av pbl. § 12-7. Etter loven kan det «gis bestemmelser» (første ledd første setning) om «krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning» (nummer 13).

Innholdet i bestemmelsesnumrene i bestemmelsen er regulert av listen av numre i paragrafen. Nummer 13 stiller opp en rekke krav som behandles i det følgende. Se mer om krav til bestemmelsens innhold i punkt 3.2.5. («krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning»).

Loven bestemmer også formen for gjennomføring. Loven sier at det kan «gis bestemmelser». Ordlyden gir at forslagsstiller står fritt til selv å velge hvilken eller hvilke av bestemmelsestypene som kan stilles til reguleringsplanen, eller om ingen slike bestemmelser skal gis. Forslagsstiller står altså fritt, innenfor paragrafens øvrige krav.

Når det gjelder formen til en slik bestemmelse ellers, gir ikke loven særlige krav. Lovteksten viser at en tekst formulert som en type planbestemmelse må være tilstrekkelig til å oppfylle paragrafens formkrav. Lovteksten i seg selv gir ingen ytterligere formkrav, og forarbeidene er tause om form. Av det jeg har funnet er formkrav ikke blitt problematisert i rettspraksis. Det kan late til at formen ikke er avgjørende for lovligheten av slik bestemmelse, så langt det er formulert som en bestemmelse. Formen bør følge norsk retts krav om tilstrekkelig tydelighet og tilgjengelighet for befolkningen, inkludert Den Europeiske Menneskerettskonvensjons krav der dette er relevant, se punkt 2.1.4 om dette foran.

3.2.4 “i nødvendig utstrekning”

Plan- og bygningsloven § 12-7 første ledd stiller opp et krav til når slik bestemmelse kan gis, som gjelder for alle bestemmelsestypene i nummerlisten. Slik bestemmelsen kan bare gis «i nødvendig utstrekning».

Lovteksten i seg selv viser at slike bestemmelser ikke kan gis i for stor utstrekning, og oppstiller en klar avgrensning mot unødvendige bestemmelser. Forarbeidene er tause om kravet. Kravet later heller ikke til å ha blitt prøvd i rettspraksis.

Forslagsstiller står dermed ganske fritt til selv å vurdere når bestemmelser er nødvendige eller ikke. Det kan være at kravets viktigste praktiske betydning er å gjøre forslagsstiller oppmerksom på betydningen av å stille en planbestemmelse til planen. Den praktisk viktigste

brukeren av hjemmelen er antakelig kommunen, som må ta denne rettsikkerhetsgarantien særlig inn over seg.

Den klare avgrensningen går mot klart unødvendige bestemmelser. For nummer 13 er dette ikke veldig relevant. Det kan vanskelig tenkes situasjoner der forslagsstiller mener at krav etter nr. 13 er nødvendig, men som i realiteten er unødvendige. Dette kommer av rettferdighetspreget på ordningen, som bør gjelde i alle tilfeller. Eventuelle unødvendige bestemmelser bør dermed heller fanges opp av andre av lovens skranker. Kravet bør dermed ikke tolkes til å sette særlige begrensning på forslagsstillers mulighet til å stille slik bestemmelse.

Et felt der «nødvendig utstrekning»-terskelen kan sette grenser er ved oppmålingen av fordelingsområdet. Det gjelder altså hvor stort et område, eller hvor mange tomter, som planbestemmelsen skal gjelde for. Etter ordlyden ville det være ugyldig å stille fordelingskrav til en tomt det ikke er nødvendig å omfatte ut i fra regelens formål. Se videre punkt 3.2.7 om fordelingsområdet.

Forarbeidene legger videre til grunn at det ikke finnes andre regler for hva jordskifteløsningen kan gå ut på utover det som er nødvendig⁷⁹.

3.2.5 “krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning

Planbestemmelsen må gjelde «krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning». Kravet har i hovedsak to betydninger. For det første stiller det krav til innholdet i planbestemmelsen, det kan bare stilles krav om fordeling. For det andre stiller det krav til hvilke verdier som skal fordeles, nemlig planskapt netto verdiøkning. Betydningen av dette uttrykket redegjøres for i punkt 3.3.3.

3.2.6 “ved ulike felles tiltak”

Kravet om «ved ulike felles tiltak» bestemmer at «ulike felles tiltak» må foreligge for at bestemmelsen skal kunne stilles, jf. ordlyden «ved». Det er altså et materielt vilkår for å kunne stille planbestemmelse at det gjelder «ulike felles tiltak».

⁷⁹ Prop. 101 L (2012-2013) punkt 8.21.1, s. 165.

«Ulike felles tiltak» er ikke nærmere regulert i paragrafen. Uttrykket, og varianter av det, er brukt flere steder i plan- og bygningsloven og andre lover⁸⁰. Uttrykket «tiltak» er legaldefinert i loven. Uttrykket «ulike felles tiltak» må klart ligge innenfor definisjonen av slike. Pbl. § 1-6 sier at «tiltak» i loven betyr «oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner». Videre er det klart at «tiltak» i denne sammenheng viser til den enkelte eiendom det er aktuelt å stille fordelingskrav til.

Det må antas at uttrykket er ment å forstås som den naturlige språklige forståelsen den har. Legaldefinisjonen i § 1-6 følger langt på vei samme mal, med enkelte spesialregler. «Felles» tiltak må vise til at tiltaket må skje i fellesskap på noen måte, altså omfatte flere enn én person som gjennomfører tiltaket. Det settes ingen videre begrensninger på hvor mange fellesskapet må bestå av, og det må derfor være tilstrekkelig med to. «Felles tiltak» må vi dermed forstå som tiltak som omtalt i § 1-6 som gjelder to eller flere personer. Ordlyden setter ingen begrensninger i skillet mellom juridiske og fysiske personer.

Ordlyden «ulike» felles tiltak, må antas å være en språklig justering i uttrykket, og ikke ha noe videre bestemmende meningsinnhold. Om noe kan ordlyden vise til at alle typer felles tiltak er omfattet, og at det ikke finnes noen begrensninger i slike tiltakstyper. Dermed må vilkåret forstås som at det setter krav til at slik bestemmelse kan stilles ved felles tiltak av alle slag.

I forarbeidene til regelen i jordskifteloven (1979) eksemplifiseres hva som kan menes med ulike felles tiltak i tidligere jskl. (1979) § 2 første ledd nr. 1 og 2⁸¹. Dagens regel er videreført fra tidligere jskl. (1979). Her nevnes som eksempler boligveier, lekeplasser, parkeringsplasser, som utløses ved realisering av reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Det gjelder altså tiltak som angår flere tomteeiere, som enten er ønsket av flere eiere, eller som er en følge av gjennomføringen av planen i henhold til bebyggelsesreglene i loven. Kilen Syd-saken⁸² kan videre bidra til å illustrere meningen til kravet. Her ser vi et antall mindre tomter

⁸⁰ Eksempelvis pbl. § 12-7, jskl. § 3-9.

⁸¹ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) side 44, kapittel 10 «[Til § 2]».

⁸² HR-2019-1152-A.

som skal skiftes og verdifordeles, og som for § 12-7 nr. 13 sitt tilfelle må skje i fellesskap, se punkt 3.6.

3.2.7 “innenfor en nærmere bestemt del av planområdet»

Vilkåret setter krav til at slik bestemmelse må gjelde en bestemt del av planområdet. Det er altså krav til rekkevidden av fordelingsområdet. Lovteksten setter klart opp krav til at slike bestemmelser umulig kan gis generelt til hele planen, eller veldig store og udefinerte deler av planen. Planområdet må altså defineres klarere.

Samtidig bestemmes det at når slik bestemmelse er satt til et planområde, gjelder bestemmelsen hele dette definerte planområdet. Vilkåret setter ikke krav til formen eller måten planområdet skal bestemmes på, og forslagsstiller er her vist til de videre reglene i lovens kapittel 12, og ellers deres frie skjønn. Utbyggernes ønsker bør antakelig tas med i beregningen, men det er ingen eksplisitte krav til det i denne ordlyden. Kravet har en klar side til pbl. § 12-7 sitt generelle nødvendighetskrav til planbestemmelser, se punkt 3.2.4. Etter dette kan fordelingsområdet ikke være omfatte mer enn det som er nødvendig.

3.2.8 “i henhold til jordskifteloven § 3-30”

Hvordan fordelingen skal skje bestemmes ut i fra reglene i jordskiftelova. Nummer 13 henviser til denne lovens § 3-30, som bestemmer jordskifterettens kompetanse i saker om fordelingen av planskapt netto verdiøkning.

Paragrafen bestemmer at kompetansen til å fordele verdiøkningen som oppstår etter realisering av reguleringsplan med bestemmelse etter pbl. § 12-7 nr. 13 ligger til jordskifteretten. Som følge av dette vil fordelingen skje etter reglene i jordskiftelova. De materielle reglene følger av lovens kapittel 3 del V om fordeling av planskapt netto verdiøkning, §§ 3-31 og 3-32, som skal behandles i de to neste delene.

Saksbehandlingsreglene jordskifterettene må følge står i lovens øvrige regler, som også inkluderer domstolsreglene i tvisteloven. Dette blir behandlet kort i punkt 3.5.

3.3 Verdsettingsreglene

3.3.1 Jordskiftelova § 3-31

Jordskifteloven § 3-31 bestemmer at og hvordan jordskifteretten skal verdsette verdien av eiendommene omfattet av skiftet, etter første setning. Retten skal også beregne hvilken del av verdiøkningen hver part skal få, etter andre setning. Setningen bestemmer også at fordelingen skal skje forholdsmessig⁸³. Siste setning bestemmer videre reglene for denne beregningen.

Alle eiendommene skal verdsettes etter «eigenskapene dei har til utbyggingsformål». Dette er den bærende regelen for verdisettingen. Stenseth mener at disse reglene skiller seg mye fra hovedreglene i andre jordskiftesaker⁸⁴.

Vi ser av regelen at et stort skjønn er lagt til jordskifteretten. Den faktiske verdsettingen i en konkret sak sier loven lite om. I forarbeidene til loven⁸⁶ sies heller ikke mye om hvordan den faktiske verdsettingen skal gjøres. Ut av dette må vi kunne trekke at den faktiske beregningen ligger til jordskifterettens skjønn, innenfor de videre vilkårene bestemmelsen oppstiller. Forarbeidsuttalelsene gir også videre støtte til denne forståelse på enkelte punkter⁸⁷.

3.3.2 Hvilke tomter som inngår i fordelingsområdet

Et spørsmål som oppstår når jordskifteretten skal verdsette og fordele tomtene er hvilket område som skal verdsettes. Dette er selvfølgelig viktig for å fastslå omfanget av verdsettingen jordskifteretten skal gjøre, men får også konsekvenser for hvordan fordelingen skal skje.

Spørsmålet for vår del, når hjemmelen følger av pbl. § 12-7 nr. 13, er løst i plan- og bygningsloven. Det er kommunen som planmyndighet som bestemmer fordelingsområdet. Det eneste materielle vilkåret i nr. 13 er at planbestemmelsen må gjelde «en nærmere bestemt del av planområdet». Se mer om dette over i punktene 3.2.7 og 3.2.4.

⁸³ Stenseth: «De nye reglene om urbant jordskifte» side 301, punkt 2.3.1.

⁸⁴ Jordskifteloven § 3-15 mv.

⁸⁵ Steinseth «De nye reglene om urbant jordskifte» side 301, punkt 2.3.1.

⁸⁶ Prop. 101 L (2012-2013) fra side 187.

⁸⁷ Prop. 101 L (2012-2013) side 437-438.

Bestemmelsen sier at «i reguleringsplan kan det (...) gis bestemmelser (...)». Dette viser at det er myndigheten som vedtar reguleringsplan som bestemmer området. Etter plan- og bygningsloven er planmyndighet i Norge kommunen⁸⁸. Det er denne myndigheten som vedtar reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel 12. Se om dette i punkt 2.1.2.

Det bør også nevnes at den parten som fremmer forslag om slik planbestemmelse som nevnt i pbl. § 12-7 nr. 13 til et planområde, ikke nødvendigvis behøver være kommunen. Forslag om planbestemmelse om krav om fordeling av netto planskapt verdiøkning kan komme fra en privat forslagsstiller, for eksempel en privat utbygger. Det er likevel kommunestyret som har enerett til i siste instans å vedta slik bestemmelse i planen⁸⁹.

3.3.3 Planskapt netto verdiøkning

Etter første setning skal jordskifteretten verdsette «samla planskapt netto verdiauke».

Planskapt netto verdiøkning i fordelingsområdet er verdien som skal fastsettes av jordskifteretten. Dette uttrykket fra hjemmelen i pbl. § 12-7 nr. 13 viser til «planskapt netto verdiauke» i jordskiftelova. Det er tydelig at disse uttrykkene skal forstås som synonymer.

Forarbeidene⁹⁰ forklarer hva som ligger i dette. Uttrykket defineres som «differansen mellom planskapt verdiauke og kostnader knytt til eventuelle tiltak som følger av planen»⁹¹. Dette må forstås som at størrelsen som skal verdsettes er den verdien eieren sitter igjen med etter en realisert plan, når kostnadene for å realisere planen er trukket fra. At verdiøkningen er planskapt må antas å komme av at planen er en forutsetning for realiseringen som må skje for å utløse verdiøkningen. «Netto» viser til at kostnadene med planrealisering må trekkes fra.

For å verdsette den planskapt netto verdiøkningen må jordskifteretten altså verdsette tomten etter planrealisering, for deretter å beregne kostnadene til planrealiseringen. Den planskapt netto verdiøkningen blir dermed det eieren sitter igjen med etter dette.

⁸⁸ Pbl. § 12-1 andre ledd.

⁸⁹ Pbl. §§ 12-11 og 12-12.

⁹⁰ Prop. 101 L (2012-2013).

⁹¹ Prop. 101 L (2012-2013) side 437.

3.3.4 Verdsettingen

Når vi har fastlagt hvilke tomter som skal verdsettes, og før vi ser på fordelingen av verdiene, må den faktiske verdsettelsen skje. Det avgjørende i lovteksten her er at verdsettingen skal gjøres av «jordskifteretten». Retten er altså den som har kompetanse til å verdsette. Det er derfor lagt til rettens skjønn å verdsette riktig. Lovteksten gir videre enkelte regler for vurderingen.

§ 3-31 tredje setning bestemmer at alle eiendommene skal verdsettes «ut frå eigenskapane dei har til utbyggingsformål og uavhengig av kva som går fram av reguleringsplanen». Den siste delen om at verdsettingen skal skje uavhengig av reguleringsplanen er inntatt bare av informative hensyn, og har ingen realitetsbetydning utover gjeldende praksis⁹².

«Eigenskapane [eiendommene] har til utbyggingsformål» sier ikke forarbeidene mye om. Det mest naturlige å anta er at ordlyden viser til eiendommens potensielle verdi etter utbygging. Lovens ordlyd er ikke klar på hvorvidt det er hver enkelt eiendoms potensiale, eller det samlede potensialet til hele fordelingsområdet som skal legges til grunn. Stenseth løfter dette problemet, og antar at domstolene vil følge opp med klargjøringer av dette i årene som kommer⁹³.

Stenseth peker i artikkelen sin på at to tomter som utbygges på nøyaktig samme måte, vil måtte verdsettes svært ulikt etter andre forhold, slik som beliggenhet og utsikt, forhold som også proposisjonen trekker fram. Etter mitt syn virker dette også som det mest naturlige. Lovens ordlyd i «eigenskapane (...) har til utbyggingsformål» er tilstrekkelig åpen til at det er naturlig å se på flere forhold tilknyttet eiendommen for å verdivurdere til utbyggingsformål. Dermed virker løsningen med å se på tomtens egenskaper til utbyggingsformål sett i lys av resten av området for mest riktig.

Forarbeidene til den opprinnelige utgaven av bestemmelsene i Ot.prp. nr. 78 (2005-2005)⁹⁴ utbygger med et antall momenter til vurderingen. Proposisjonen angir at enkelte momenter som hensyn til beliggenhet, tilgjengelighet og utsikt bør inngå i vurderingen.

Det kan også tenkes at det kan ses til andre forhold ved eiendommen ved vurderingen.

Tenkelige forhold kan være estetisk utforming og formålet med bygningsmassen, som formål

⁹² Prop. 101 L (2012-2013) side 438.

⁹³ Stenseth «De nye reglene om «urbant jordskifte». En presentasjon og vurdering» punkt 2.3.1.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) side 23.

til allmenn bruk og lignende. Det siste omtaler Høyesterett i Kilen Syd-saken⁹⁵. Forhold som eksempelvis materialkvalitet må antas utenfor ettersom det er et uttrykk for eiendommens nåværende verdi, og ikke egenskaper til utbyggingsformål.

Den nærmere beregningen vil gå som følger. I følge forarbeidene⁹⁶ skal Jordskifteretten beregne den planskapt netto verdiøkningen ved å beregne «bruttonytten» av hver enkelt eiendom. Uttrykket må forstås som hele verdien etter realisert plan, før kostnadene for å realisere planen er trukket fra. Deretter skal kostnadene tilknyttet plangjennomføringen og jordskiftesaken trekkes fra denne verdien⁹⁷. Jordskifteretten må også beregne det proposisjonen kaller «bruttonytten» av hele området. Hvorfor dette er nødvendig kommer ikke proposisjonen nærmere inn på.

Kostnadene ved plangjennomføringen og jordskiftesaken må naturligvis også beregnes. Felles tiltak skal ifølge proposisjonen fordeles på eiendommene etter nytten denne har av tiltaket, etter jskl. § 3-28, jf. § 3-9⁹⁸.

Etter dette er det tydelig at lovgiver har lagt mye av den faktiske verdsettingen, og reglene for dette, til jordskifterettens skjønn. Lovforarbeidet la til grunn at dette var den beste institusjonen til å håndheve regelen, ettersom jordskifterettene sitter på best fagkunnskap om verdsetting av eiendommer i dag⁹⁹.

Den nærmere vurderingen er det ikke lagt nærmere retningslinjer for, og lovgiver har forutsatt at dette må skje gjennom domstolspraksis¹⁰⁰. Proposisjonen slår videre fast at det ikke vil bli aktuelt å lovfeste dette nærmere i forskriftsform eller liknende. Dermed får Stenseth rett i at det vil bli opp til domstolene å klarlegge dette nærmere.

⁹⁵ HR-2019-1152-A.

⁹⁶ Se Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) s. 33.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) s. 45.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) s. 33.

⁹⁹ Se spesielt Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) punkt 3.3, s. 17 flg.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) s. 23.

3.4 Fordelingsreglene

At verdiene som nå er verdsatt også skal fordeles, er allerede slått fast i § 3-31 andre setning: «Jordskifteretten skal verdsetje dei delane som kvar part skal ha av verdiauken». § 3-32 bestemmer hvordan verdiene skal fordeles.

I dette neste steget skal de verdiene som er verdsatt fordeles mellom de ulike eiendommene. Spørsmålet er hvilken del hver av eiendommene skal få. Utgangspunktet må være at eiendommen skal få den delen av realiseringen som står på sin tomt. Dette er et gjennomgående prinsipp i jordskiftelova¹⁰¹. Når det er gitt nærmere regler om fordelingen er dette nettopp en innrømmelse av at det ikke alltid er så lett som at en økning av verdien på én tomt er en isolert hendelse som ikke er påvirket av området rundt. Grunnsteinen for reglene om urbant jordskifte er nettopp at verdisettingen av en tomt avhenger av området rundt. Dette gjør det nødvendig med regler om hvordan disse nye utløste verdiene skal fordeles. Det viser også nødvendigheten av regelen om at et større område må behandles samlet i pbl. § 12-7 nr. 13¹⁰².

Bestemmelsens første ledd legger kompetansen til å gjøre fordelingen til jordskifteretten. Det som skal fordeles er «planskapt netto verdiauke». Hva dette innebærer er behandlet over i punkt 3.3.3. § 3-31 andre setning betyr at verdiene skal fordeles. Det er den overskytende nye verdien som utløses av ferdigutbygget plan fratrukket kostnadene planen innebærer som utgjør den planskapt netto verdiøkningen.

Fordelingen skal skje «slik at kvar eigar får den delen av den planskapt netto verdiauken» som følger av § 3-31 andre setning. Utgangspunktet ligger altså i hver eiers eiendom og bygningsmasse. Hvilken del hver eier skal ha skal jordskifteretten bestemme etter § 3-31 andre setning. Dette er dermed lagt til jordskifterettens skjønn. Bestemmelsens andre og tredje ledd har spesialregler for enkelte tilfeller som fordelingen enklere for jordskifteretten.

Forarbeidene¹⁰³ utdyper videre med at retten må bestemme en brøk eller annen liknende fordelingsnøkkel som avgjør selve fordelingen. Når en slik fordelingsnøkkel er bestemt, er det opp til jordskifteretten å fordele verdiene. Videre regler om fordelingen er antakelig ment å komme av rettspraksis.

¹⁰¹ Se for eksempel jskl. § 3-28 mm.

¹⁰² Se punkt 3.2.7.

¹⁰³ Prop. 101 L (2012-2013) s. 437.

3.5 Saksbehandlingsreglene for jordskifteretten

Jordskiftelova har i kapittel 6 egne regler om saksbehandling for jordskifteretten. Reglene gjelder for saker om urbant jordskifte etter § 3-30, etter § 6-1. Også regler som passer etter bestemte deler av tvisteloven¹⁰⁴ gjelder etter bestemmelsens andre ledd.

Krav om sak kan reises for jordskifteretten skriftlig eller muntlig etter jskl. § 6-2. Kravet må ellers følge reglene etter tvl. § 12-1 andre ledd. Kravet må utformes slik at det gir grunnlag for en forsvarlig behandling av saken, og slik at de andre partene kan ta stilling til kravet og forberede seg, etter tredje ledd.

Reglene om verneting er spesielt regulert i jskl. § 6-3. Regelen følger prinsippene for verneting i tvl. § 4-4. Det er her verneting for jordskifteretten reguleres.

Jordskifteretten skal videre ta stilling til om vilkårene for å reise sak er til stede, etter jskl. § 6-4. Reglene videre for dette likner ellers på de alminnelige reglene for sivilrettslige saker etter tvl. Retten må også foreta en saklig og geografisk avgrensning av saka etter § 6-9. Tvistelovens regler om søksmålgjenstand, partstilknytning og søksmålsituasjon i § 1-3 blir delvis fanget opp av andre regler i jordskifteloven, uten noen direkte erstatning. Dette er ikke direkte omtalt i forarbeidene¹⁰⁵, men bør antas å falle innenfor vilkårene jordskifteretten må ta stilling til i jskl. § 6-4. Forarbeidene legger videre til grunn at de innarbeidede reglene i tvl. henvist til i § 6-1 er ment å fange opp alle behov, og hvis det finnes situasjoner der dette ikke er tilfellet, bør tvisteloven brukes analogisk.

Også reglene om planlegging, saksforberedelse og aktiv saksstyring likner reglene for andre sivile saker for norske domstoler, etter § 6-6 flg. Reglene for rettsmøtet og opptreden i domstolen er regulert i jskl. §§ 6-10 til 6-13 tvl. § 9-10 og §§ 9-13 til 9-17, og følger ellers prinsippene for sivilrettslig sakførsel i Norge.

Domstolen skal treffe sin avgjørelse etter reglene i jskl. §§ 6-14 til 6-29 og tvl. kapittel 11. Sakskostnader og gebyrer reguleres i eget kapittel 7 i jordskifteloven, og ellers i tvl. § 10-5 første og andre ledd.

Reglene om partsevne mv. kommer av tvl. kapittel 2 så langt de passer.

¹⁰⁴ LOV-2005-06-17-90 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

¹⁰⁵ Prop. 101 L (2012-2013) kap. 12, s. 258 flg. og kap. 17 s. 448 flg.

3.6 Urbant jordskifte i rettspraksis

3.6.1 Innledning

Reglene om urbant jordskifte er fortsatt relativt nye. Domstolspraksisen er dermed begrenset. Den mest betydelige dommen falt for Høyesterett i HR-2019-1152-A. Det finnes også etter hvert avgjørelser for lavere instanser, spesielt jordskifterettene. Grunnen til at få saker har blitt prøvd for domstolene er antakelig at ordningen er ny, og pårørte parter fortsatt ikke har hatt mye tid til å føre slike saker for domstolene. Stenseth-utvalget¹⁰⁶ ser også ut å anta at lite prøving for domstolene skyldes ordningens uforutsigbarhet¹⁰⁷ og lite erfaring med reglene. Det er likevel naturlig å anta at flere dommer om temaet vil komme i de følgende årene, på grunn av temaets aktualitet og brede bruksområde.

Denne delen handler i hovedsak om HR-2019-1152-A. I punkt 3.6.2 skal vi først se innledningsvis på saksforholdet. Punktene 3.6.3, 3.6.4 og 3.6.5 handler om enkelte spørsmål som Høyesterett behandlet i dommen. I punkt 3.6.6 ser vi avslutningsvis kort på annen rettspraksis.

3.6.2 HR-2019-1152-A

Dommen i HR-2019-1152-A ble avsagt 18. juni 2018. Saksgangen gikk for Vestfold jordskifterett¹⁰⁸ og anken for Agder Lagmannsrett¹⁰⁹. Høyesterett traff avgjørelsen enstemmig i avdeling¹¹⁰. Dommen blir ofte kalt Kilen Syd-saken, som er en referanse til en av de største eierne i fordelingsområdet. På grunn av tidspunktet for saken gjaldt de tidligere reglene om urbant jordskifte etter jordskifteloven (1979). Som tidligere vist er reglenes innhold i stor grad videreført i jordskiftelova (2013).

Saken gjelder området Kilen som ligger sentralt til, like øst for sentrum av Tønsberg¹¹¹, se vedlegg 1. I reguleringsplanen fra 2015 var området regulert, se vedlegg 2. Området var bare delvis bebygd fra før, med varierte bygningstyper og formål. Området omfattet også mindre

¹⁰⁶ Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler.

¹⁰⁷ Se punkt 4.2.

¹⁰⁸ JTON-2015-28.

¹⁰⁹ LA-2017-111634.

¹¹⁰ HR-2019-1152-A avsnitt 102-107.

¹¹¹ Se mer om forholdene rundt saken i HR-2019-1152-A avsnitt 2 flg.

stier og veier for gjennomgang, og friområder til allment bruk. På tidspunktet for dommen bestod området av en rekke småtomter med flere ulike eiere. Den største delen var eid av en rekke selskaper omtalt i det følgende som Kilen Syd mfl. (Reservatveien Bolig AS, Tolvkanten AS, og Kilen Syd AS, alle eid av Kilen Handelspark AS) (Høyesterett benytter samme omtale). I tillegg eide Reservatveien 4 AS og Reservatveien 8 AS hver sin del sørvest i området. Også Tønsberg kommune eide området arealer som utgjorde en vei som ledet til en kyststi som delte området på midten, i tillegg til et friområde til allment bruk som strakk seg langs den sørvestlige delen, og noen smådeler.

Ettersom Kilen-området opprinnelig bestod av en rekke mindre tomter med forskjellige eiere, deriblant kommunen med veier og områder til allmenn bruk, er saksforholdet et svært opplysende eksempel på problematikken som oppstår med urbant jordskifte.

3.6.3 Friområder til allment bruk

Et av de store spørsmålene i dommen er betydningen av friområdene eid av kommunen. Omfattet av dette er friområder til allment bruk som parkområder og veier. Problemstillingen var ikke tatt stilling til av lovgiver i tidligere ordlyd, og ikke behandlet i forarbeidene. Spørsmålet er heller ikke nærmere regulert i ny utgave av lova.

Kommunen mente at friområdet var en forutsetning for en så tett bebyggelse som reguleringsplanen la opp til, og dermed burde friområdet tas med i beregningen av netto verdiøkningen¹¹². Syden Kil mfl. mente at friområdet ikke kunne medregnes, ettersom reguleringsplanen ikke ville medføre noen verdiøkning for området¹¹³. Lagmannsretten hadde i sin avgjørelse kommet til at friområdet i prinsippet måtte medregnes, men kom til at området ikke var egnet til utbygging, og dermed ikke fikk noen verdiøkning¹¹⁴.

Skiftegrunnlaget i tidligere jordskifteloven (1979) § 28 bestemte spesialregelen for urbant jordskifte etter § 2 første ledd bokstav h¹¹⁵. For urbant jordskifte «skal skiftegrunnlaget fastsetjast på grunnlag av dei eigenskapane eigedomen har til utbyggingsføremål». Altså er det eiendommens egenskaper til utbyggingsformål som må vurderes og beregnes, se punkt 3.3.

¹¹² Avsnitt 16.

¹¹³ Avsnitt 29.

¹¹⁴ HR-2019-1152-A avsnitt 61-63, se LA-2017-111634.

¹¹⁵ Videreført i nye jordskiftelova § 3-30.

Lagmannsrettens forståelse er at veien og friområdet ville bli brukt av allmennheten, ikke bare de nye utbyggingstomtene i området, ifølge Høyesterett. Slik ville ikke veien og friområdet bli utbygd. Dermed var de uegnet for utbyggingsformål, og ville ikke ha noen verdiøkning¹¹⁶.

Det var kun to mindre endringer i disse områdene. Veien ville bli bygget ned, og erstattet med et privateid gatetun i nærheten, i tillegg til en ny gangvei til naturreservatet. Ettersom veien derfor i praksis bare ville bli flyttet noe, var det ikke uriktig rettsanvendelse å regne veiarealet som uegnet til utbygging¹¹⁷.

En liten del av dagens friområde skulle ombygges til lekeplass. Men det ble lagt til grunn at lekeplassen ble godt integrert i friområdet, i tillegg til at også denne skulle være tilgjengelig for allmennheten, ikke bare de nybygde tomtene. Dermed var også denne til allment bruk, og kunne holdes utenfor skiftegrunnlaget etter § 28 (4)¹¹⁸.

Kommunen mente videre likevel at veien og friområdet ga resten av utbyggingsområdet en økt verdi. I avsnitt 68 diskuterer Høyesterett betydningen av om kommunens arealer var nødvendig for å oppfylle reguleringsplanens krav til uteoppholdsplass per boenhet, som anført av kommunen. Høyesterett finner at dette er uten betydning: etter loven er det eneste som skal vurderes arealenes egnethet til utbyggingsformål. Når det ble lagt til grunn at arealene var uegnet til utbygging, fikk dette ikke noen videre betydning.

Konklusjonen ble dermed at arealene ikke fikk noen verdiøkning ettersom de var uegnet til utbygging, og Høyesterett sluttet seg dermed til Lagmannsrettens avgjørelse i spørsmålet¹¹⁹.

Avgjørelsen vil bidra til å oppklare spørsmål rundt betydningen av friområder til allment bruk i senere saker. Høyesterett later her til å legge opp til en høy terskel for å la dette være egnet til utbyggingsformål. Dette betyr at eierne av slike områder står igjen med mindre etter fordelingen.

¹¹⁶ Avsnitt 64.

¹¹⁷ Avsnitt 66.

¹¹⁸ Avsnitt 67.

¹¹⁹ Avsnitt 69.

3.6.4 Betydningen av offentlig eierskap

Høyesterett slår tidlig fast at det ikke noen grunnleggende forskjell mellom private- og offentligeide eiendommer, i avsnitt 63. Etter dette må alle tomter, uavhengig av eierskap, stå likt ved fordelingen av netto verdiøkning.

Holth og Sky problematiserer om Høyesterett ville kommet til samme konklusjon om betydningen av friområder til allment bruk dersom eieren var andre enn kommunen¹²⁰ og kritiserer denne avgjørelsen.

3.6.5 Allerede eksisterende bygningsmasser

Et annet spørsmål som ble behandlet inngående av Høyesterett var hvilken betydning allerede eksisterende bygningsmasser måtte få for vurderingen. Det var anken fra Reservatveien 4 AS og Reservatveien 8 AS som løftet fram dette spørsmålet. I avsnitt 71 åpner Høyesterett med å etablere utgangspunktet for regelen ved å vise til Prop.101 L (2012-2013)¹²¹. Hovedregelen var etter dette arealenes verdi som byggegrunn. Ifølge Høyesterett medfører dette at verdien av den bygningsmassen som måtte rives ikke kunne medregnes.

Spørsmålet om allerede eksisterende bygningsmasser var grunnen til de to eiendommene i Reservatveien sin anke. Høyesterett fulgte opp Lagmannsrettens løsning. De mente at denne løsningen førte til at grunneierne endte med ingen andel av plangevinsten, og heller ble påført et tap, i strid med jordskifteloven. (1979) § 3 bokstav a og b.

Reservatveien ble ikke pålagt å rive eksisterende bygningsmasse. Høyesterett sier: «Så lenge Reservatveien 4 AS og Reservatveien 8 AS ikke deltar i denne utviklingen, men fortsetter virksomheten sin fra bygningene som står på eiendommene, blir imidlertid dette [de pålagte felles tiltak] for dem reelt sett bare en kostnad, ikke en investering. Jeg kan ikke se at lagmannsretten har tatt hensyn til dette når den har kommet til at vilkårene i jordskifteloven § 3 vil være oppfylt forutsatt at Reservatveien 4 AS og Reservatveien 8 AS får drive virksomheten videre også etter jordskiftet.»

¹²⁰ Holth og Sky: «Fra rettspraksis. Fordeling av planskapt verdier» s. 231-232.

¹²¹ Prop. 101 L (2012-2013) Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eigedom mm. S. 437-438.

Holth og sky peker på at for fremtidige saker vil det ligge en utfordring i kravet til begrunnelse for jordskifteavgjørelsen¹²².

3.6.6 Senere rettspraksis

Etter HR-2019-1152-A har urbant jordskifte ikke blitt prøvd for Høyesterett. I februar 2020 kom en ny avgjøre fra Østfold jordskifte om Opdstadmoen¹²³. Området var opprinnelig i hovedsak jord- og skogmark, men Sarpsborg kommune hadde i reguleringsplan fra 2015 lagt inn planbestemmelse om urbant jordskifte etter tidligere jordskifteloven (1979) § 2 bokstav h. Likevel ble partene enige om å behandle saken etter reglene i dagens jordskiftelov §§ 3-30 til 3-32.

Dommen har blitt anket og vil gå for Borgarting Lagmannsrett i 2021¹²⁴.

Domstolen åpner med å kommentere på at saken etter deres kjennskap er den første om urbant jordskifte etter den nye jordskiftelova. Partene i saken var Sarpsborg kommune, et sett utbygger som fremmet forslaget om fordeling, «utbyggerne», og en siste privat eier som ikke ønsket utbygging i området. Reguleringsplanen var også nøye med å liste opp en rekke eiendommer som ikke skulle omfattes av fordelingskravet.

Det store spørsmålet i dommen var verdsettingen etter jskl. § 3-31. Store deler av fordelingsområdet var i hovedsak jord- og skogmark. Området var ikke lenger regulert som LNFR-området med ny plan, og utbyggerne mente derfor at området var egnet til utbyggingsformål, etter jskl. § 3-31. I motsetning til Kilen Syd-saken var dette fordelingsområdet ikke detaljregulert forut for reguleringsplanen fra 2015. Derfor var det ifølge dommen egnetheten i denne planen som måtte ligge til grunn for verdsettingen, ettersom muligheten og retten til å fradele og utvikle først kommer når arealene er regulert¹²⁵.

På grunn av dagens arealer kom domstolen derfor til at arealenes egnethet til utbyggingsformål var likeverdige¹²⁶. Fordelingsnøkkelen ble derfor satt til hvor store arealer den enkelte eier tok med i fordelingen, etter jskl. § 3-32.

¹²² Side 232.

¹²³ JSAR-17-191930.

¹²⁴ Opplysning fra Oslo og Østre Viken jordskifterett. Saken er ikke avsluttet per 2.6.21.

¹²⁵ Side 9.

¹²⁶ Side 12.

4 Vurdering av urbant jordskifte

4.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi vurdere dagens ordning generelt, og i lys av problemstillingen. Vi skal se på gode og mindre gode sider ved ordningen. I mars 2021 kom en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, heretter kalt Stenseth-utvalget etter utvalgets leder. Rapporten belyser mange sider ved ordningen, og diskuterer en rekke forslag til endringer.

For det første er det åpenbart at urbant jordskifte er et praktisk alternativ for jordskifte der alternativet er ekspropriasjon eller mer inngripende løsninger. Løsninger for domstolene er generelt ansett som mer tillitsvekkende enn andre ordninger. Rimelighetspreget fordelingsordningen i urbant jordskifte har er også egnet til å vekke tillitt til prosessen og resultatet. Involveringen av partene både i planprosess og domstolsprosessen er egnet til det samme. Samtidig er det løftet fram problematiske sider ved ordningen, løftet fram av Stenseth-utvalget og Kilen Syd-saken for Høyesterett. Det er liten tvil om at lignende saker vil komme opp i framtiden, og at det fortsatt vil være behov for å prøve saker for domstolene.

4.2 Rimelighetspreget på fordelingsordningen

Ekspropriasjonsinstituttet har et belastet rykte i befolkningen, og mange som opplever ekspropriasjonsrettslige inngrep i sin eiendom vil ikke oppleve dette som en betryggende eller rimelig løsning. En kjerne i Movik-utvalgets¹²⁷ arbeid var å finne en jordskifteløsning som virker mer rimelig og tillitsvekkende.

De fleste vil oppleve en domstolsprosess som mer rimelig og tillitsvekkende enn et ekspropriasjonsinngrep. Dermed er saksgang gjennom domstolene egnet til å gi borgerne mer tillit til resultatet. Generelt er det heldig for rettsstaten at borgerne har tillit til prosessen og løsningen. Slik vil resultatet og rettsstatens institusjoner møte minst motstand og kunne gjøre mest mulig arbeid uhindret. Samtidig bidrar det til legitimitet og tiltro til rettsstatens andre apparater når borgerne får tillit til en av rettsstatens prosesser. For den enkelte sak vil en

¹²⁷ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) punkt 1.2, s. 7.

tillitsvekkende prosess sikre at resultatet blir stående uten motarbeiding og hindring i lengre tid.

I tysk og dansk rett har vi sett at lignende ordninger er lagt til forvaltningsorganer¹²⁸. Dersom et forvaltningsorgan, enten statlig eller kommunalt, hadde fått ansvaret i Norge, ville tillitssynet slått ut annerledes. De fleste opplever nok domstolsprosess som mer tillitsvekkende. I Tyskland har de gode erfaringer med denne ordningen, men det har kommet etter lang praksis¹²⁹. Det kan tenkes at saksbehandlingstiden ville vært kortere med en slik løsning.

Kjernen i pbl. § 12-7 nr. 13 er rimelighetspreget. Planbestemmelsen som loven gir hjemmel til å stille til planen er nettopp et krav om «fordeling» av verdiøkningen. Tomteeiere ville ikke fått mye igjen med regler som kun bygget på tomteegnethet isolert. Et fordelingskrav vil kompensere disse i større grad. Dette vil nok de fleste i allmennheten oppleve som rimelig. For den enkelte tomteeier er det selvfølgelig helt avgjørende. Forslagsstilleren til områdereguleringen vil gjerne være den som har mest å tjene på en fordeling etter utbyggingsformål. Fordelingskravet tjener dermed tomteeiere med mindre utbyggingstjenlige tomter godt, noe de fleste vil oppleve som rimelig.

Generelt er det heldig for rettsstaten at prosessene og resultatene oppleves rimelige. Dermed er det en stor seier å gjennomføre planen gjennom domstolen, med den tillitsvekkende gjennomføringen det medfører. Det kan ikke være tvil om at en slik prosess er et gode for samfunnet, også om det skulle være noe mer kostbart.

Rettsikkerhetsgarantier som følger av ordningens hjemmel og annen rett underbygger rimelighetspreget på ordningen. I pbl. § 12-7 heter det at planbestemmelse kun kan gis «i nødvendig utstrekning», se om dette i punkt 3.2.4.

4.3 Involvering av parter i prosessen

En ordning som underbygger poenget om rimelighetspreget på ordningen, og det tillitsvekkende preget dette gir den, er involveringen av partene i prosessen. I en jordskiftesak blir partene direkte involvert i både forberedelser og saksgangen for domstolene. Ordningen

¹²⁸ Se punkt 3.1.3.

¹²⁹ Stenseth-utvalget s. 19.

er skikket til å oppfordre de private eierne til å utarbeide egne reguleringsplanforslag som involverer urbant jordskifte, slik at eieren selv kan ta initiativ til jordskifte, og får styre prosessen langt på vei. Også de tilgrensende tomtene som inngår i jordskifteområdet vil nødvendigvis bli innblandet og måtte ta del i arbeidet. En slik prosess er egnet til å få opplyst saken om alle relevante forhold, samtidig som partene føler seg involvert, og vil dermed oppleve skifteløsningen og -prosessen som mer tillitsvekkende.

4.4 Domstolens skikkethet for spørsmål i urbane strøk

I både Movik-utvalgets rapport¹³⁰ og i den tidligere utredningen til Løkenutvalget¹³¹ om domstolene, ble problemer med jordskifterettens egnethet til å løse spørsmålene urbant jordskifte reiser trukket fram. Løkenutvalget uttaler at «jordskiftedommerne er eksperter i å tilrettelegge for rasjonelle driftsenheter innenfor jord- og skogbruk, (...) å bytte jord, skape bruksordninger, (...) å verdsette arealer som inngår i jordbruk, skogbruk og utmarksnæring»¹³². Utvalget anbefalte å videreføre jordskifteretten som særdomstoler til å løse jordskiftespørsmål.

Utvalget problematiserer også personalet i datidens institusjoners kompetanse utenfor tradisjonelle rurale strøk. På side 90 i utredningen uttales: «Jordskifterettene mangler nødvendig, juridisk, økonomisk og teknisk kompetanse til å lede vurderinger og verdsettelse av eiendommer i byer og tettsteder. (...) Kort sagt er de lokalisert, bemannet og skolert for landbruket. Videre er deres arbeid primært knyttet til ubebygde arealer (todimensjonale saker), ikke til bebygde (tredimensjonale saker)».

Etter dette er det tydelig at personalet i jordskifterettene ikke var skikket til å behandle saker i urbane strøk like godt som i mindre bebygde områder. Samtidig er det nettopp disse institusjonene som hadde mest erfaring med verdsetting for skifteformål, og jordskifte for å skape nye og mer effektive eiendommer. Dette gjorde det unaturlig å flytte urbant jordskifteordningen til en annen institusjon uten de samme erfaringene. Utredningen må likevel leses

¹³⁰ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) Om lov om endringer i jordskifteloven mv.

¹³¹ NOU 2002:9 Jordskifterettens stilling og funksjoner.

¹³² NOU 2002:9 punkt 7.8 s. 89 og videre.

som en klar oppfordring om å gjøre endringer i utdannelsen til jordskiftedommerne og -personalet for å være bedre skikket til å løse saker i urbane strøk.

4.5 Enkle prosessregler

En av de store endringene til den nye jordskifteløsning var endringen til kun én initiativtaker. Denne ordningen gjør urbant jordskifte enkelt å initiere for parten som ønsker det. Spesielt er det en mye enklere regel enn for ekspropriasjon, som gjerne krever forvaltningsvedtak, se punkt 2.3.1.. Begge ordningene krever likevel gyldig reguleringsplan.

Utvalget problematiserer i proposisjonen at en ordning der én part kan tvinge andre tilgrensende eiendommer med på en skifteprosess de i utgangspunktet ikke ønsker, kan skape situasjoner med privatrettslig tvang som kan bli ekspropriasjonslikende¹³³. Dette kan utfordre frivillighetsprinsippet i jordskifte. Likevel er regelen i kjernen en rettferdighetsordning, som bør avhjelpe dette problemet.

Stenseth-utvalget trekker fram at graden av vanskelighet i saksbehandlingen gjør ordningen mindre attraktiv og vanskeligere å bruke¹³⁴. Forenklete regler må ha potensiale til å forbedre ordningen.

4.6 Ordningens uforutsigbarhet

For flere parter kan ordningen framstå uforutsigbar. Denne utfordringen blir spesielt trukket fram av Stenseth-utvalget¹³⁵. Utfordringen strekker seg spesielt til et par områder.

Som vi tidligere har sett er store deler av reglene overlatt til jordskifteretten og dens skjønn, særlig de nærmere reglene om verdsetting og fordeling¹³⁶. Når reglene legges til domstolene er det generelt vanskeligere å forutse utfallet av en konkret sak, i motsetning til tydelige lovfestede regler.

Dette problemet blir forsterket av rettskildesituasjonen rundt ordningen. Rettspraksis er fremdeles liten, og dermed er det også lite utsikter til avklaring her.

¹³³ Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) punkt 4.5.2 side 28.

¹³⁴ Spesielt s. 57 v.

¹³⁵ «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler», spesielt punkt 4.5.7 s. 51 og kap. 5.

¹³⁶ Se punkt 3.3 og 3.4.

Samlet gir dette brukerne av ordningen en lite forutsigbar situasjon. Disse poengene forsterker antakelig de potensielle brukernes interesse i ordningen, og eventuelt senker terskelen for å bruke andre liknende virkemidler.

Etter mitt syn kan problemet avhjelpes. Som tidligere påpekt kunne lovgiver tatt initiativ til tydeligere lovregler og retningslinjer for domstolene. Dette gjelder spesielt for reglene om verdsetting og fordeling. Dersom brukerne lettere kunne navigert seg i lovpositive regler ville de lettere kunne forutse sin rettsstilling, noe som i neste omgang kunne medført lavere terskel for å benytte ordningen.

4.7 Kompetanseutfordringer hos partene, kommunen og jordskifteretten

Urbant jordskifte-ordningen er ny og relativt uprøvd. Problemet med få saker i domstolene og lite bruk ellers kan ha bakgrunn i brukernes usikkerhet til kompetanse hos fagmyndighetene.

Stenseth-utvalget har en videre gjennomgang av kompetansen til jordskiftedommere¹³⁷. Et problem kan være at dommerne har lite spesialisering i urbant jordskifte, og spesielt verdsettingsreglene. Utvalget mener problemet kan avhjelpes ved læreplanendringer i utdanningen, eller ansettelseskrav fra Domstolsadministrasjonen. Problemet handler naturlig også om erfaring. Når utvalget spurte jordskifterettene, oppga 2 av 10 jordskifteretter å ha eller ha hatt saker til behandlingen. Disse to sakene var omtalte Kilen Syd for Vestfold jordskifterett og Opstadmoen i Sarpsborg for Østfold jordskifterett. Dermed må det antas at få jordskifteretter har erfaring med ordningen.

En måte å avhjelpe erfaringsutfordringene er ytterligere spesialisering av jordskifterettene. Til eksempel kunne et mindre antall jordskifteretter spesialisere seg i urbant jordskifte. Ordningen burde da medføre at disse sakene ikke fulgte de normale vernetingsreglene, men bli behandlet av disse spesialiserte domstolene.

Kommunen som planmyndighet har naturlig lite erfaring med ordningen. 10 jordskifteretter kjente til 4 kommuner som hadde stilt krav om fordeling etter pbl. § 12-7 nr. 13. Dette må antas å gi uttrykk for kommunenes begrensede erfaring. Når få kommuner har erfaring, må det også antas at få har tryggheten til å bruke reglene, som igjen fører til høyere terskel for å

¹³⁷ Stenseth-utvalget punkt 5.2.12, s. 58 v.

starte bruken. Myndigheten har i liten grad gitt opplæring av reglene, og ellers har det vært lite oppmerksomhet rundt ordningen i media eller samfunnet for øvrig. Dette bidrar til å forklare at ordningen benyttes i liten grad.

På samme måte har få potensielle parter erfaring med ordningen. Dette er et eget poeng fordi det hever terskelen for å bruke ordningen. Naturlig er dette startpunktet for enhver ny ordning, men det gir seg spesielt utslag når ordningen er partsdrevet. I dag kan ikke kommunen ta styring på dette, og domstolene krever partsinitiativ for å føre sak. Problemet kunne bli avhjulpet med lovendringer på hvem som kan føre sak. Samtidig ville problemet bli mer avhjulpet ved at ordningen var vanligere å bruke, slik at terskelen for bruk ville blitt lavere.

4.8 Lang prosessetid

Saker om urbant jordskifte vil vanligvis ta flere år fra første tanke til gjennomført plan. Områdereguleringen tar normalt flere år. Deretter må planen politisk vedtas. Realiseringen kan også ta flere år. Dersom saken må domstolsbehandles vil dette ta ytterligere tid. Kilen Syd-saken ble behandlet i førsteinstans av Vestfold jordskifterett i 2015, og gikk for Høyesterett i 2019. Samtidig kan rettskildesituasjonen, med lite klare regler, ytterligere forlenge tiden. Avgjørelsen i Kilen Syd underbygger dette.

Lang prosessetid må generelt sies å gjøre virkemiddelet mindre attraktivt. Ettersom de fleste alternative virkemidlene har liknende type prosess, med forvaltningsinnblanding, politisk behandling, domstolsbehandling, planarbeid og gjennomføring, er det ikke så lett å si at det ene alternativet er bedre enn det andre. Dette vil avhenge av saksforholdene. Det er heller troverdig å si at det ikke finnes noe ekspressalternativ med rask prosessetid. Derfor burde nedkorting av prosesstiden være en ønskelig utvikling hvis målet er at flere tar i bruk ordningen.

4.9 Kommunens og politikernes passive rolle

Ordningen er i dag partsdrevet, som betyr at forslagsstilleren er den som må ta initiativ til ordningen. Selv om det som oftest er kommunen som tar initiativ til fordelingskrav, fordrer det initiativ til jordskifte fra private eiere. Også domstolsbehandling krever partsinitiativ for å behandle sak. Slik blir kommunen passiv i bruken av ordningen, med mindre de selv er grunneier. Dette fører til liten erfaring med ordningen også hos fagmyndighetene, slik at

fagfolkene har liten kompetanse dersom private tar kontakt og ønsker veiledning.

Rollefordelingen her stemmer overens med den norske planordningen, se punkt 2.1.

Et annet problem som vi kjenner fra ekspropriasjon, er politikernes betenksomhet med å nytte virkemidler med assosiasjoner til tvang. Stenseth-utvalget trekker dette fram i punk 4.5.4¹³⁸.

Frykten er at befolkningen ser urbant jordskifte som et tvangsmiddel. Dårlige assosiasjoner i befolkningen til typen tiltak kan føre til motvilje, noe som kan gjøre politikerne betenkte med å gjennomføre urbant jordskifte. Det gjelder både når kommunen arbeider med egne tomter, men også når politikerne skal behandle reguleringsplaner med slikt fordelingskrav.

Heldigvis må det antas at befolkningens oppfatning av jordskifte, og urbant jordskifte spesielt, er mindre belastet enn ekspropriasjon. Det er likevel en fare for at befolkningen setter begge disse tiltakstypene i samme kategori, ettersom de utad kan ligne på hverandre, kanskje på grunn av bruk av reguleringsplan og graden av forvaltnings- eller politikerinnblanding i prosessen. Dette kan gjøre befolkningen mindre interesserte i å ta det i bruk¹³⁹.

For å bedre aktivisere kommunen har Stenseth-utvalget foreslått å innføre en ny hjemmel for at kommunen kan reise sak¹⁴⁰. Slik ville kommunen kunne ta mer initiativ til byutvikling i området de har planmyndighet for, og må antas å føre til økt bruk av urbant jordskifte. Mer bruk vil igjen føre til mer erfaring hos fagpersonene i kommunen, samtidig som mer bruk av kommunene burde senke terskelen også for private til å ta tiltaket i bruk. Utvalget ønsker også at en slik adgang også må medføre en forpliktelse for kommunen til å følge opp saken, slik at et forvaltningsorgan blir tvunget til å føre saken videre. Slik kan vi bedre unngå at saken stopper et sted i prosessen, eller fordi en grunneier ikke ønsker fordeling.

¹³⁸ Side 51.

¹³⁹ Side 51.

¹⁴⁰ Stenseth-utvalget punkt 5.2.11, s. 58.

4.10 Oppsummerende betraktninger

Etter dette må vi si at urbant jordskifte kan være en praktisk og god ordning for jordskifte. Rimelighetspreget er avgjørende som bakgrunn for ordningen, og vil være det viktigste hensynet å trekke fram når ordningen «markedsføres». En ordning som generelt framstår som rimelig er naturligvis heldig. Det vekker tillitt og et behov fra befolkningen.

Saksbehandlingsreglene er på en side enkle, når det bare er behov for én forslagsstiller, og ingen enighet i fordelelingsområdet. Samtidig vil de fleste oppleve saksbehandlingsreglene for jordskiftesaker i domstolene som kompliserte. Det vil antakelig være behov for profesjonell fagkunnskap i de fleste saker. Også lang prosessetid, eller i det minste frykt for dette, kan gjøre ordningen mindre attraktiv.

Den største utfordringen er likevel ordningens uforutsigbarhet. Ved å overlate store deler av reglene til jordskifteretten og ellers skape lite sterke føringer i lovens ordlyd har lovgiver etterlatt store rom for usikkerhet for brukerne. Rettskildesituasjonen ellers understreker samme problem.

En annen utfordring er den passive rollen fagfolk i kommunene, politikere og domstolene får av ordningen. Saker drives av private forslagsstillere, med mindre det er offentligeid eiendom. Slik blir de som har potensiale til å ha kjennskap til ordningen passivisert og blir sittende å vente på private som kanskje ikke har tilstrekkelig kunnskap til å ta ordningen i bruk. Det er nok her ordningen har størst potensiale til å forbedres ved enkle grep, dersom målet er økt bruk.

Likevel er det enkle grep som kan tas for å forbedre ordningen. For å øke bruken kan kommunen få videre hjemler til bruk, for eksempel ved at de kan ta initiativ til fordelingskrav i alle regulerte områder i kommunen. For å øke privates bruk er det mest å hente i forenklinger av regelverket, og mer utførlig ordlyd i bestemmelsene.

Alt i alt må det konkluderes med at ordningen er god, spesielt med tanke på grunnene bak ordningen. Som virkemiddel til urban transformasjon har ordningen også bedre potensiale enn sammenlignbare alternative virkemidler, gjerne ekspropriasjon. Dette i hovedsak på grunn av enklere prosessregler. Ordningen har fortsatt forbedringspotensial, men burde kunne utgjøre en viktig del av arealtransformasjonen i framtiden. Når problemet kan se ut til å dreie seg om

kjennskap til ordningen i befolkningen, og ønske om å bruke den, bør dette avhjelpes med enklere saksbehandlingsregler og videre hjemler.

For urbane og tettbygde strøk ser vi at ordningen fortsatt har utfordringer. Dette gjelder spesielt fagpersonenes erfaring og kompetanse til å verdsette og fordele verdier i tettbygde strøk. Aktører i urbane strøk er kanskje heller ikke like vant til jordskiftevirkemidler som i rurale strøk, noe som kan føre til lite kjennskap til ordningen og lite ønske om bruk.

Problemet blir heller ikke avhjulpet av ordningens uforutsigbarhet. Mulige forbedringer kunne vært å flytte håndteringen til organer med mer fagkompetanse på urbane strøk, og mer erfaring eller utdanning i allerede eksisterende organer. Det er tenkelig at også å gi kommunen en mer aktiv rolle og videre hjemler kunne hatt en positiv effekt.

Hovedproblemet er likevel mangelen på klare regler om aktuelle problemstillinger i urbane strøk. Kilen syd-saken¹⁴¹ viste denne utfordringen. Spesielt gjelder det regler om rivning av allerede eksisterende bygningsmasser og friområder, men det er sannsynlig at flere spørsmål vil reise seg i de kommende årene. For å avhjelpe dette er det enkleste grepet mer utførlige lovfestede regler. Dette kunne gitt potensielle brukere en mer forutsigbar posisjon, og øke attraktiviteten til ordningen.

¹⁴¹ HR-2019-1152-A, se punktene 3.6.2 – 3.6.7.

Litteraturliste

Litteratur

- Bjerva, Øystein Jakob; Holth, Fredrik; Reiten, Magne; Sky, Per Kåre og Aasen, Ingrid: *Jordskifteloven: kommentarutgave*. (2016) Oslo, Universitetsforlaget.
- Falkanger, Thor og Falkanger, Aage Thor: *Tingsrett*. (2013) Oslo, Universitetsforlaget.
- Pedersen, Odd Jarl; Sandvik, Per; Skaaraas, Helge, Ness, Stein og Os, Audvar: *Plan- og bygningsrett Del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. (3. utgave, 2018) Oslo, Universitetsforlaget.
- Sky, Per Kåre og Bjerva, Øystein Jakob: *Innføring i jordskifterett*. (2018) Oslo, Universitetsforlaget.
- Stavang, Endre: *Ekspropriasjon*. (2019) Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Tyrén, Carl Wilhelm: *Plan- og bygningsloven, kommentarutgave*. (2021) Oslo, Universitetsforlaget.
- Aall, Jørgen: *Rettsstat og menneskerettigheter*. (2018) 5. utgave, Bergen, Fagbokforlaget.

Artikler

- Hauge, Katrine Broch, Holth, Fredrik, Sky, Per Kåre: *Jordskiftelovens bestemmelser om fordeling av planskapte verdier – fungerer de?* Tidsskrift for eiendomsrett nr. 2 s. 107-110.
- Holth, Fredrik, Sky, Per Kåre (2019): *Fra rettspraksis. Fordeling av planskapte verdier*. Kart og plan 03/2019 (Volum 112).
- Stenseth, Geir: *De nye reglene om 'urbant jordskifte'. En presentasjon og vurdering*. (2017) Tidsskrift for eiendomsrett nr. 3 2017, s. 293-319.

Lover (gjeldende og opphevede)

- Grunnloven, grl.: LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov.
- Domstolloven, dl.: LOV-1915-08-13-5 Lov om domstolene (domstolloven).
- EØS-loven, EØSl.: LOV-1992-11-27-109 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven).
- Jordskiftelova, jskl.: LOV-2013-06-21-100 Lov om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom mm. (jordskiftelova).
- Jordskifteloven, jskl. (1979): LOV-1979-12-21-77 Lov om jordskifte o.a. (jordskifteloven).
- Kommuneloven: LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Menneskerettsloven, mrl.: LOV-1999-05-21-30 Lov om menneskerettighetenes styrking i norsk rett (menneskerettsloven).
- Oreigningslova, orl.: LOV-1959-10-23-3 Lov om oreigning av fast egedom (oreigningslova).
- Plan- og bygningsloven, pbl.: LOV-2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Plan- og bygningsloven, pbl. (1985): LOV-1985-06-14-77 Plan- og bygningslov.
- Tvisteloven, tvl.: LOV-2005-06-17-90 Lov om rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- Voldgiftsloven, vogl.: LOV-2004-05-14-25 Lov om voldgift.

Forarbeider og etterarbeider

- Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling.
- Ot.prp.nr.78 (2004-2005) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.
- Prop.101 L (2012-2013) Lov om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom mm.

- Prop.121 L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen).
- Prop.96 L (2014-2015) Endringer i jordskiftelova 2013 (reglar om saksbehandling mv.).
- Prop.64 L (2020-2021) Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova.
- NOU 1976:50 Revisjon av jordskifteloven
- Ot.prp.nr.56 (1978–1979) Om lov om jordskifte o.a.
- NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
- NOU 2002:9 Jordskifterettens stilling og funksjoner.
- NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
- Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: «urbant jordskifte» og andre gjennomføringsvirkemidler, «Stenseth-utvalget», mars 2021.
- SOU 1996:168 Översyn av PBL och va-lagen. Statens offentliga utredningar, inrikesdepartementet.

Rettsavgjørelser

- HR-2019-1152-A
- LA-2017-111634
- JSAR-17-191930
- JTON-2015-28
- Rt-2000-1119

Uttalelser

- Sivilombudsmannen: SOMB-2007-87, Sivilombudsmannens årsmelding 2007 s. 323.

Vedlegg 1



Vedlegg 1 HR-20129-1152-A Området i sentrum av Tønsberg kommune. Kilde: LA-2017-111634.

