

EIENDOMSDANNELSE I FORTETTINGS- OG TRANSFORMASJONSOMRÅDER

Rapport fra Høgskulen på Vestlandet

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Sammendrag	3
1.3	Struktur i den videre fremstillingen	5
1.4	Fra eiendomsdannelse til eiendomsomdannelse.....	6
2	Det kommunale systemet for eiendomsomdannelse	7
2.1	Grunnstrukturen.....	7
2.2	Fragmentering og problemene det medfører	8
2.3	Behandlingen etter plan- og bygningsloven.....	12
2.4	Behandlingen etter matrikkelloven.....	14
2.4.1	Oppmålingsforretning	14
2.4.2	Spesielt om koordinatforretning – fallgruve eller mulig forbedring?	17
2.5	Matrikkelføring når det etableres ny matrikkelenhet.....	20
2.5.1	Grunneiendom	21
2.5.2	Anleggseiendom	22
2.5.3	Eierseksjon.....	28
2.5.4	Jordsameie.....	31
2.5.5	Festegrunn.....	34
2.6	Matrikkelføring uten at det etableres ny matrikkelenhet	36
2.6.1	Arealoverføring.....	36
2.6.2	Grensejustering	40
2.6.3	Sammenslåing.....	42
2.7	Tinglysing	44
2.8	Skatt og avgift.....	47
2.8.1	Dokumentavgift.....	47
2.8.2	Skatt.....	49
3	Jordskiftesystemet	51
3.1	Virkemidlene	52
3.2	Kort om matrikkelføring og tinglysing	55
3.3	Skatt og avgift.....	57
3.3.1	Dokumentavgift.....	57
3.3.2	Skatt.....	61
4	Intervjuene – presentasjon av funn	63
4.1	Et fragmentert system for eiendomsomdannelse	63
4.2	Stor variasjon i praksis.....	66

4.3	Behov for opprydding.....	69
4.4	Behov for fleksibilitet	71
4.4.1	Spesielt om forholdet mellom planer og eiendomsgrenser.....	74
4.4.2	Spesielt om «prosjektering på eiendomsgrensen»	76
5	Løsningsmodeller og forslag til endringer i lovverket	79
5.1	Kort oppsummering om nullalternativet.....	79
5.2	Alternativ 1 – ny hjemmel for samlet eiendomsdannelse til plangjennomføring	80
5.2.1	Spesielt om rettigheter og behovet for en ny ekspropriasjonsordning	84
5.2.2	Spesielt om grensekorridorer	87
5.2.3	Skatt og avgift.....	89
5.2.4	Underalternativer	90
5.3	Alternativ 2 – enkeltendringer for dagens system	91
5.4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	93
5.5	Skisse til systemreform.....	94
6	Forslag til ny lovtekst for alternativ 1.....	98

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har institutt for byggfag ved Høgskulen på Vestlandet utredet regelverk og praksis knyttet til eiendomsdannelse for fortetting og transformasjon. Mandatet har vært å undersøke hvordan dagens regelverk virker og hvordan det eventuelt kan forbedres. Utredningsgruppen har bestått av Professor Sjur K Dyrkolbotn, Professor Leiv Bjarne Mjøs og instituttleder Arve Leiknes. Professor Dyrkolbotn er hovedforfatter og har ledet arbeidet.

Utredningen består i en gjennomgang av gjeldende rett med en kartlegging og evaluering av prosedyrene for endring i registrerte eiendomsforhold i det kommunale systemet. Vi har også sett på hvilken betydning reglene for skatt og dokumentavgift har for aktørene i dette systemet. Vi har videre sammenlignet det kommunale systemet med eiendomsorganisering i jordskifteretten.

I tillegg til en gjennomgang og evaluering av lovverket har vi gjennomført dybdeintervju med aktører i privat og offentlig sektor, for å innhente erfaringer med eiendomsorganiseringen slik den gjennomføres i praksis per i dag. Vi har også innhentet synspunkter på regelverket og mulighetene for forbedring fra intervjuobjektene.

På bakgrunn av utredningsarbeidet har vi utformet flere endringsforslag som vi mener kan bidra til bedre og mer effektiv omdannelse og etablering av ny eiendom i transformasjonsområder. Vi har formulert flere alternative endringsforslag, som presenteres i kapittel 5 i denne rapporten. For hovedalternativet har vi også formulert forslag til lovtekst med kommentarer, som gjenfinnes i kapittel 6.

1.2 Sammendrag

Dagens system for eiendomsomdannelse i transformasjonsområder er komplisert og prosessen er tidkrevende og kostbar. I et transformasjonsområde må det ofte skje mange endringer i eiendomsstrukturen, på flere ulike steg i gjennomføringen av en underliggende plan. Som hovedregel vil enhver endring gi opphav til en ny sak med minst tre ulike ledd: tillatelse, matrikkelføring, og tinglysning. Selv om endringene fra utbygger sitt perspektiv inngår som del av en helhetlig plan om en ny eiendomsstruktur, blir de behandlet hver for seg. Det åpnes i begrenset grad for samlet omdanning av eiendomsstrukturen, heller ikke når de privatrettslige forhold ligger til rette for det.

Saksbehandlingen kan også være fragmentert, med behandling etter plan- og bygningsloven, matrikkelloven og lov om tinglysning. Ulike etater står for behandlingen etter de ulike lovene. Når det skal gjøres mange endringer for å få på plass en ny eiendomsstruktur betyr dette at prosessen blir ineffektiv. Den blir også lite forutsigbar: oppdeling i mange saker gjør at man ikke får trygghet for at en ny struktur faktisk kommer på plass, før alle sakene er gjennomført. Det er dessuten stor variasjon i praksis mellom kommunene, noe regelverket også åpner for per i dag.

De økonomiske rammebetingelsene rundt gjennomføringen av større planer forutsetter trinnvis utbygging av planområdet. Trinnvis salg og utbygging gir på den ene siden forutsigbare inntekter underveis i gjennomføringen, ved salg eller inngåelse av leiekontrakter før utbyggingen er gjennomført. Samtidig gir det fleksibilitet til å gjøre etterfølgende endringer i fremtidige byggetrinn, slik at man kan tilpasse seg endrede markedsforhold, endrede tekniske forutsetninger for utbygging, endrede reguleringspolitiske forhold i kommunen, og endrede fysiske forhold i marka. Dette er en medvirkende årsak til at eiendomsstrukturen etableres stegvis.

Reglene om skatt og avgift er også viktige faktorer som fører til fragmentering og økt kompleksitet i prosessen rundt eiendomsomdannelse. Dagens regelverk medfører at omorganisering av selskapsstruktur blir et naturlig ledd i omdannelsen av eiendom, motivert av muligheten for å spare skatt og dokumentavgift. Kompleksiteten i prosessen øker dermed ytterligere. Dagens system medfører for eksempel at enkle arealoverføringer mellom ulike hjemmelshavere i praksis sjelden blir gjennomført. Den skatte- og avgiftsmessige belastningen kan normalt reduseres ved å gjøre ting mer komplisert, gjennom deling, fisjon, fusjon, og aksjeoverdragelser i eierselskaper.

Etter intervjuer med aktører i bransjen står det klart for oss at kompleksiteten er utfordrende for eiendomsdannelsen i transformasjonsområder. Denne prosessen medfører også store kostnader. Samtidig er det lett å undervurdere kostnadene og tidsbruken. Eiendomsomdannelsen blir fortsatt av utbyggere og planmyndigheter ofte oppfattet som underordnet sammenlignet med spørsmålet om privatrettslig adkomst og hvilke reguleringsmessige spilleregler som gjelder for det som skal bygges. Flere spesialister på eiendomsorganisering forteller imidlertid at man i dagens system gjerne blir avhengig av å planlegge eiendomsomdannelsen flere år i forveien, for å unngå problemer i slutfasen.

Det blir også fortalt om tilfeller der begrensninger i muligheten for å få registrert endringer i matrikkelen i seg selv virker styrende for hva som kan planlegges og hva som kan bygges. Intervjuobjektene understreker behovet for fleksibilitet – det er ikke formålstjenlig å låse eiendomsgrenser i tidlig fase av et utbyggingsprosjekt. Samtidig er det mange som trekker frem behovet for å rydde i den gamle eiendomsstrukturen så tidlig som mulig, slik at man skaper forutsigbarhet for resten av prosessen.

Oppsummert er det vår vurdering at dagens regelverk både kan og bør forbedres. Hovedgrepet vi foreslår er å innføre en ny hjemmel for å søke om samlet eiendomsomdannelse etter plan- og bygningsloven. Formålet er å åpne for at man kan samle opp flere enkeltendringer i samme sak, etter mønster fra hvordan eiendomsorganisering skjer i jordskifteretten. Vi ser for oss at hjemmelen kan brukes både i forbindelse med opprydding og i forbindelse med etablering av nye eiendommer, gjerne slik at det i løpet av et større utbyggingsprosjekt vil bli gjennomført flere samsaker for samme område, etter hvert som prosjektet skrider frem.

En hjemmel for samlet omdannelse – med etablering av nye eiendommer – vil etter vår vurdering kunne bidra til en sterk forenkling av prosessen sammenlignet med dagens system. Dette vil i sin tur medføre besparelser for både utbyggerne og det offentlige, samtidig som det sikres større forutberegnelighet enn i dagens system. Som et mulig alternativ eller supplement til en ny hjemmel for samlet eiendomsomdannelse har vi også sett på andre mulige endringer i regelverket.

Vi foreslår blant annet en differensiert terskel for grensejustering, som tar hensyn til verdien av eiendommen og arealformålet der grensene justeres. Dette vil kunne gjøre grensejustering mer effektivt i transformasjonsområder. Vi foreslår også en regel om at nødvendig sammenslåing av eiendommer i grunnplanet skal bli en refleksvirkning av vedtak om seksjonering. Dette vil sikre at omorganiseringen i grunnplanet ikke må gjøres i en egen prosess forut for seksjonering.

Endringene vi foreslår i kapittel 5 tar i grove trekk sikte på å oppnå følgende målsetninger:

1. Det bør bli enklere å gjennomføre samlede omdannelser av eiendomsstruktur i det kommunale systemet.
2. Det bør ikke legges ytterligere begrensninger på hva slags eiendomsstruktur som kan registreres i matrikkelen, når strukturen er godkjent etter plan- og bygningsloven.
3. Eiendomsgrenser bør ikke angis i arealplaner.

4. Matrikkelføring bør skje på grunnlag av koordinatforretning – oppmålingsforretning med justering bør først skje når utbyggingen er ferdig.
5. Eiendomsgrenser som fastsettes etter koordinater før utbyggingen finner sted bør etableres som korridorer eller justeres i etterkant.
6. Det bør åpnes for enklere justering av grenseforløpet rundt tidligere etablerte eiendommer i planområdet, for å imøtekomme behovet for fleksibilitet.
7. Omorganisering av eiendom for gjennomføring av reguleringsplan bør ikke utløse skatt og dokumentavgift i større grad enn tilsvarende omorganisering av eierselskaper.
8. Omorganisering av eiendom i det kommunale systemet bør ikke utløse skatt og dokumentavgift i større grad enn tilsvarende omorganisering av eiendom i jordskifteretten.
9. Det bør sendes samlet melding om samlet eiendomsomdanning til tinglysingen, etter mønster fra reglene for tinglysing av jordskiftesaker.
10. Matrikkelmyndigheten bør ikke foreta kontroll med heftelses- og rettighetsforhold i samsaker – dette bør ansvarlig søker ta direkte med tinglysingen.
11. Saksbehandlingstiden bør kortes ned når det skjer koordinatforretning.
12. Justering eller fastsetting av grense i korridor bør skje samlet for hele utbyggingsområdet under ett, innen en romslig frist som bør være vesentlig lengre enn 2 år.
13. Justering eller fastsetting av grense innenfor korridor avgjøres av landmåler, uten at partene trenger å samtykke.
14. Rett (og plikt) til justering, eventuelt fastsetting av grense i korridor, sikres som tinglyst heftelse der det gjennomføres en samlet eiendomsomdanning.
15. Egne gebyrregler sikrer selvfinansiering av etterfølgende oppmålingsforretning for utbyggingsområdet.

1.3 Struktur i den videre fremstillingen

I det følgende går vi gjennom bakgrunnen for endringsforslagene våre. Dette inkluderer en relativt omfattende gjennomgang av reglene i det kommunale systemet i kapittel 2, der vi ser på de ulike endringstypene man kan benytte for å omdanne eiendom i dette systemet. Vi ser også på tinglysingen, samt reglene for skatt og dokumentavgift, som har stor betydning i praksis. I kapittel 3 presenterer vi jordskiftesystemet, for å få frem kontrasten til den kommunale ordningen. Vi går nokså detaljert inn i reglene for skatt og dokumentavgift etter sak for jordskifteretten, ettersom disse reglene skaper et til dels kraftig – og trolig utilsiktet – insentiv for å benytte jordskifte også i tilfeller der en kommunal endringssak fremstår som mer naturlig.

I kapittel 4 gjennomgår vi intervjuene vi har gjennomført, åtte i alt, med aktører som har befattning med dagens system. Her finner vi en del praktiske utslag av de samme utfordringene vi har identifisert i regelverket. Vi kommer også i kontakt med to intervjuobjekter som peker på en mulig løsningsmodell vi i utgangspunktet ikke hadde sett for oss. Denne består i å «prosjektere på eiendomsgrensen» i større grad enn det man ofte gjør etter dagens praksis. Prosjektering på eiendomsgrensen skiller seg fra vårt eget forslag, så vi drøfter det i detalj.

Vi konkluderer med at forslaget ikke er så forskjellig fra hovedalternativet vårt som man skulle tro, men at det peker på en alternativ måte å gjennomføre eiendomsomdanningen på. Kjennetegnet er at man skiller skarpt mellom rydding i eksisterende struktur – som gjøres mer samlet – og etablering av ny struktur, som nå blir et ledd i detaljprosjekteringen av det som skal bygges. For den delen av etableringen som består i rydding vil hovedalternativet vårt fortsatt kunne bidra til å effektivisere prosessen, på en slik måte at også de etterfølgende stegene – som kan behandles etter dagens regelverk – blir enklere å gjennomføre.

I kapittel 5 presenterer vi våre forslag til mulige forbedringer av dagens system. Vi starter med en kort gjennomgang av nullalternativet og konkluderer med at regelverket bør endres. Reglene synes å være tilpasset fradeling og etablering av nye matrikkelenheter for enkeltstående byggetomter. Dette svarer etter vår vurdering dårlig på de utfordringene man ofte har med eiendomsomdannelse i transformasjonsområder, der både gammel og ny eiendomsstruktur vil kunne være langt mer sammensatt.

Vi presenterer deretter to hovedgrep som kan gjøres innenfor rammen av dagens system, bestående av forskjellige underalternativer. Det første hovedalternativet, som vi anbefaler, er å gi hjemmel for samlet eiendomsomdannelse i plan- og bygningsloven, slik at flere endringsoperasjoner kan gjøres under ett. Det andre mulige hovedgrepet, som ikke forutsetter en slik ny sakstype, består av flere enkeltstående endringer som i prinsippet også kan kombineres med hovedalternativet. I kapittel 5.4 drøfter vi økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene våre. I kapittel 5.5 trekker vi deretter opp en tankeskisse for en mulig fremtidig systemreform, bestående av mer inngripende endringer enn vi har grunnlag for å foreslå i denne omgang. Vi avslutter rapporten med kapittel 6, som inneholder forslag til lovtekst for hovedalternativet med kommentarer.

Før vi går videre inn i analysen av gjeldende rett, skal vi kort forklare hvorfor vi i denne rapporten gjennomgående er opptatt av *eiendomsomdannelse* i bred forstand, ikke bare *eiendomsdannelse* som i opprettelse og registrering av nye matrikkelenheter.

1.4 Fra eiendomsdannelse til eiendomsomdannelse

I et transformasjonsområde vil eiendomsdannelsen ofte inngå som ledd i innføringen av en ny eiendomsstruktur. I de enkle tilfellene kjøper utbygger opp en stor industritomt eller lignende og oppretter nye eiendommer ut fra denne. I slike tilfeller er det først og fremst behov for eiendomsdannelse i snever forstand, det vi gjerne omtaler som «deling» av eiendom. Når transformasjonen er ferdig vil den opprinnelige eiendommen gjerne ligge igjen som en resteiendom med infrastruktur og/eller fellesareal, men det vil ha skjedd en omfattende nydanning av eiendommer innenfor området, gjennom en rekke fradelinger fra den opprinnelige eiendommen.

I mange sammenhenger, spesielt der eiendomsforholdene skaper utfordringer, er det ikke tilstrekkelig eller mulig å gjennomføre en slik eiendomsdannelse. Det trenger heller ikke være nødvendig, litt avhengig av hvor mange matrikkelenheter som befinner seg i området fra før. Det som derimot nesten alltid blir nødvendig er en *omdannelse* av eksisterende eiendommer, slik at man får etablert en eiendomsstruktur som egner seg for etablering og rettslige disposisjoner over de byggeriene planen legger opp til. På den bakgrunn vil vi i rapporten behandle spørsmål om omdannelse generelt, ikke bare eiendomsdannelse i snever forstand. Forutsetningen er da at man forstår fradeling av ny eiendom som et spesialtilfelle av eiendomsomdannelse; ett av mange mulige virkemidler for etablering av en ny eiendomsstruktur.

Det er etter vår mening naturlig å anse eiendomsdannelse som et spesialtilfelle av eiendomsomdannelse. Det er flere grunner til dette. For det første vil enhver eiendomsdannelse i de fleste tilfeller også bety en omdanning av eksisterende eiendommer. Når vi ser bort fra okkupasjonsstilfellene, vil det alltid skje en fradeling av areal fra eksisterende matrikkelenheter. Deretter kan det etableres en ny matrikkelenhet på dette arealet. Lovverket skiller ikke systematisk mellom disse to delene av prosessen. Begge deler oppfattes som ledd i eiendomsomdannelse, men det skjer klart nok også en omdanning; eksisterende matrikkelenheter endres, for at en ny skal kunne etableres.

Dette illustrerer etter vår mening at eiendomsdannelsen ikke bør vurderes adskilt fra det mer generelle spørsmålet om hvordan omdannelse av eiendom skjer og bør skje i transformasjonsområder. Arealoverføringer, sammenslåinger, fradelinger, og grensejusteringer er alle aktuelle grep i et transformasjonsområde. Opprettelse av nye enheter inngår som del av et større bilde, som bør vurderes samlet.

Behandlingen etter plan- og bygningsloven er også basert på de samme prinsippene, i de tilfellene den er påkrevet. De vurderingene som må gjøres er ikke spesielt knyttet opp til opprettelsen av nye administrative enheter, men til hvilken betydning de romlige eiendomsforholdene kan ha for gjennomføringen av vedtatte arealplaner. I det følgende vil vi derfor utrede systemet for eiendomsomdannelse i bred forstand, slik at oppretting av nye matrikkelenheter inngår som ett av flere mulige virkemidler for etablering av en ny eiendomsstruktur.

2 Det kommunale systemet for eiendomsomdannelse

2.1 Grunnstrukturen

Utgangspunktet for det kommunale systemet er at enhver endring i eiendomsstrukturen i matrikkelen forutsetter tre runder med saksbehandling etter (minst) tre forskjellige lover. I tabellen under gir vi en skjematisk sammenfatning av den typiske endringsprosessen steg for steg (M står for matrikkelloven, de andre henvisningene er til plan- og bygningsloven).

	Saksbehandlingssteg	Ansvarlig aktør
1.	Søknad etter plan- og bygningsloven (§ 20-1 m)	Søker – uten ansvarsrett (§ 20-4(1) d))
2.	Vurdering – arealplan og lovbestemte krav (§ 26-1)	Kommunen, byggesak.
3.	Tillatelse – styrende for oppmålingen (M § 33(3))	Kommunen, byggesak.
4.	Rekvirere matrikkelføring/oppmåling (M §§ 8 og 35)	Søker.
5.	Vurdering – vilkår for matrikkelføring (M kapittel 3)	Kommunen, matrikkelmyndigheten.
6.	Oppmålingsforretning (M §§ 33, 34)	Kommunen, landmåler.
7.	Matrikkelføring (M § 22)	Kommunen, matrikkelmyndigheten.
8.	Melding til tinglysing (M § 24)	Kommunen, matrikkelmyndigheten.
9.	Vurdering – vilkår for tinglysing	Kartverket, tinglysingen.
10.	Oppretting og tinglysing	Kartverket, tinglysingen.
11.	Melding til kommunen (M § 24)	Kartverket, tinglysingen.
12.	Utferdige matrikelbrev (M § 24)	Kommunen, matrikkelmyndigheten.

Figur 1

Tabellen i Figur 1 beskriver normalprosedyren for endringer som forutsetter tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 m). Det vil si eiendomsdannelse og arealoverføring. For grensejustering og sammenslåing kreves ikke behandling etter plan- og bygningsloven, men også her er vilkårene etter matrikkelloven og tilhørende forskrift er nokså sammensatte og viser også delvis tilbake til plan- og bygningslovens regler.

For grensejustering gjelder det relativt strenge begrensninger for hvor mye areal som kan overføres mellom matrikkelenheter uten behandling etter reglene for arealoverføring. For sammenslåing stilles det krav om at matrikkelenhetene må ha samme hjemmelshaver og et harmonisert heftelsesbilde (det må ikke oppstå prioritetskonflikter mellom panthavere). Disse kravene begrenser hvor store omdannelser man får gjennomført ved hjelp av sammenslåing og grensejustering. Ofte vil man likevel prøve å få mest mulig gjort på denne måten, siden det typisk er enklere og billigere enn andre løsninger.

Prosesen for kommunal eiendomsomdannelse er relativt oversiktlig, overordnet sett. Den tredelte behandlingen fremstår som velbegrunnet, siden oppdelingen i utgangspunktet svarer til adskilte former for offentlig kontroll. Byggesaksmyndigheten skal avklare eiendomsdannelsen opp mot plansituasjonen og tilhørende regelverk for fysiske tiltak og arealbruk. Matrikkelmyndigheten skal avklare de romlige forhold for føring av matrikkelen som et offentlig eiendomsregister. Tinglysingsmyndigheten skal avklare om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på privatrettslige forhold til at det kan skje tinglysing i samsvar med grunnbokens funksjon som rettsvernregister.

Den tredelte strukturen rundt endringer fremstår langt på vei som en grunnleggende forutsetning for dagens system for eiendomsregistrering. Vi legger derfor til grunn at hovedstrukturen som beskrevet i Figur 1 må ligge fast også i fremtiden, når eiendomsomdannelse skjer i det kommunale systemet. Dette er imidlertid ikke til hinder for å gjøre endringer i reglene for de enkelte stegene i prosessen, for å effektivisere denne og bidra til at det etableres klarere skillelinjer mellom de ulike formene for offentlig kontroll regelverket skal ivareta.

2.2 Fragmentering og problemene det medfører

Når man går inn i detaljene som regulerer prosessen beskrevet i Figur 1, identifiserer man raskt et viktig kjennetegn på dagens system, som er mer tilfeldig enn selve grunnstrukturen. Lovverket er nemlig bygget opp på en slik måte at det i utgangspunktet bare åpnes for et begrenset antall forhåndsdefinerte *endringstyper*. Man kan som hovedregel ikke opprette en ny eiendomsstruktur i én sak, men må etablere den steg for steg i tråd med lovverkets typologi. De ulike endringstypene er i sin tur gjenstand for til dels omfattende detaljregulering som påvirker hvordan de ulike stegene i prosessen kan gjennomføres. Selv om grunnstrukturen er den samme, vil innholdet i de enkelte saksbehandlingsstegene i betydelig grad avhenge av endringstypen. Vi presenterer reglene for dette, herunder diverse unntaksbestemmelser, nedenfor under punkt 2.5 og 2.6.

En potensiell hybrid i denne sammenhengen, som vi i begrenset grad går inn på i denne rapporten, er de rene rettighetsstiftelsene i fast eiendom. Disse blir noen ganger brukt som surrogat for eiendomsomdannelse. Dette er spesielt aktuelt i dårlig arronderte områder med sambruk, siden man da i stor grad kan bøte på svakheter i romlig struktur gjennom tinglysing av ikke-eksklusive bruksretter, uten å rydde i grensene. Denne typen tilpasning fremstår som prinsipielt uheldig. Vi legger til grunn at lovgiver ønsker seg løsninger som gjør at man kan unngå rettighetsstiftelser som surrogat for eiendomsomdannelse, i alle fall i situasjoner der det er svakheter ved den romlige eiendomsstrukturen som er hovedmotivasjonen for rettsstiftelsen.

Et annet kjennetegn ved dagens regelverk er at de ulike endringstypene normalt må gjennomføres som *enkeltoperasjoner* (Ramsjord, 2014). Regelverket åpner i begrenset grad for at det gjennomføres helhetlige endringer av eiendomsstrukturen innenfor et større område, heller ikke når den helhetlige endringen brytes ned til en bestemt sekvens av de foreskrevne endringstypene. Det nærmeste man kommer en slik endringstype i det kommunale systemet er *arealoverføring*, som åpner for overføring av areal mellom flere matrikkelenheter i én operasjon. Dette ville ellers forutsette deling med opprettelse av ny matrikkelenhet, etterfulgt av sammenslåing. Sett fra matrikkelførers perspektiv er det også slik endringstypen per i dag blir oppfattet, som en sak bestående av to endringssteg. Arealoverføring i transformasjonsområder er imidlertid høyst problematisk av skatte- og avgiftsmessige grunner, som vi skal se i kapittel 2.8. Etter gjeldende forskrift er det dessuten begrenset åpning for å arealoverføre mellom mer enn to matrikkelenheter om gangen, slik at nytteverdien også av den grunn blir begrenset.

Her ser vi en klar kontrast til hvordan eiendomsorganisering skjer i jordskifteretten. Mens man i det kommunale systemet er henvist til å benytte en lang rekke enkeltoperasjoner, kan jordskifteretten

gjennomføre tilsvarende omdannelser av eiendoms- og rettighetsstrukturer som en helhetlig endring i én sak. I jordskifteretten tenker man på en helt annen måte om endringer, på tross av at grunnstrukturen i Figur 1 langt på vei er den samme, nå med jordskifteretten i rollen som problemløser og matrikkelmyndighet (Ramsjord og Røsnes, 2011).

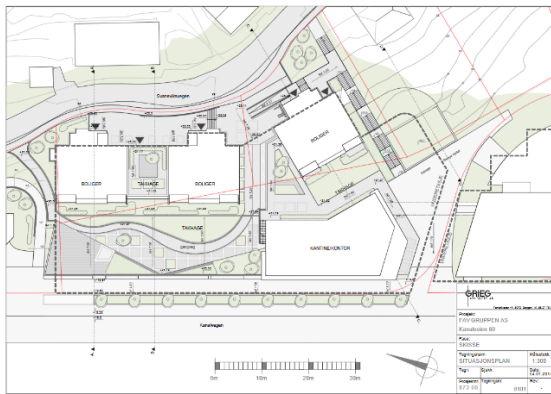
Mens man i det kommunale systemet oppfatter endringer operasjonelt, som et resultat av bestemte enkeltoperasjoner, jobber jordskifteretten ut fra en intensjonell forståelse av hva som skal skje: man definerer eiendomsstrukturen slik man vil ha den i fremtiden, for deretter å *utlede* hva endringen konkret skal bestå i, gjennom sammenligning med dagens situasjon. Dette kodifiseres i et arealregnskap som viser – for hvert enkelt matrikkelnummer – hva som vil endre seg for denne matrikkelenheten. Deretter gjennomføres omdannelsen som én kompleks endring, som deretter registreres i matrikkelen og grunnboken for de enkelte matrikkelenhetene på en mest mulig hensiktsmessig måte, jf. kapittel 3.

Siden lovverket for det kommunale systemet legger opp til at enkeltoperasjoner skal saksbehandles hver for seg, må komplekse eiendomsomdannelser skje gjennom sekvensiell anvendelse av de ulike endringstypene loven åpner for. Til en viss grad kan man gjøre ting parallelt, men man er avhengig av godvilje fra myndighetene for at flere endringer skal bli behandlet som én sak. Det er ingenting i loven som tvinger de offentlige aktørene til å godta samlet behandling av flere enkeltoperasjoner. Det er også stor variasjon i kommunal praksis på dette punkt, jf. intervjuene i kapittel 4.

I hvilken grad det åpnes for samlet behandling kan også variere mellom ulike steg av saken, for eksempel på grunn av en tinglysningspraksis som gjør at endringer som samles i kommunen må splittes opp igjen for å bli registrert i grunnboken. Slik er det for eksempel i forhold til arealoverføring, der forholdet til tinglysingen gjør at man gjennom forskrift setter en sperre for samlet behandling av flere arealoverføringer om gangen. Dette på tross av at man regelmessig registrerer sammensatte overføringer av areal mellom flere eiendommer når saker fra jordskifteretten tinglyses etter jordskifteloven § 6-31.

Som en konsekvens av dagens system blir eiendomsomdannelsen i transformasjonsområder meget kompleks, med mange fallgruver. Den samme omdannelsen kan skje på mange forskjellige måter, avhengig av hvilke enkeltoperasjoner man benytter seg av og i hvilken rekkefølge de blir brukt. Det er søkerens eget ansvar å finne frem til å fornuftig måte å gjøre det på. Valgene kan gjøre store utslag, både praktisk og økonomisk. Hvis man ikke benytter seg av spesialiserte rådgivere tidlig nok kan man fort komme opp i problemer, jf. gjennomgangen av intervjuene i kapittel 4.

I Figur 2 viser vi et enkelt eksempel, for et lite og oversiktlig utbyggingsprosjekt i et større transformasjonsområde i Bergen. Til venstre i bildet fremgår en illustrasjon til detaljreguleringsplan vedtatt i 2014, med eksisterende eiendomsgrenser i rødt. Til høyre fremgår de ulike stegene man så langt har gått igjennom for å få på plass én grunneiendom for utbygging av ett boligprosjekt. Som det fremgår av tabellen til høyre gikk det over fem år å få på plass et eierseksjonssameie. Man gjorde også flere forsøk på enkle omdannelser underveis, i form av saker som aldri har blitt avsluttet. Seksjoner ble her lagt ut for salg i 2016, før man kom i havn med eiendomsomdannelsen. Det nevnes også at utbygger i dette tilfellet opplyste til kommunen å ha nødvendig privatrettslig tilgang til alle de berørte eiendommene allerede i 2014.



Treff i Måle-/delesak	
202003110	Gnr 159 bnr 969, Kanalveien 60 - Lov om eiendomsseksjonering Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 13022020 - Avsluttet: 28042020 - Saksbehandler: Ukjent
201920142	Gnr 159 bnr 199 og 969 - Krav om sammenslåing Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 04122019 - Avsluttet: 14072020 - Saksbehandler: Ukjent
201915503	Gnr 159 bnr 131, Kanalveien 54 - Deling av grunneiendom Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 13092019 - Sist endret: - Saksbehandler: Ukjent
201910539	Gnr 159 bnr 969 og 197 - Krav om sammenslåing Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 12062019 - Avsluttet: 10072019 - Saksbehandler: Ukjent
201910530	Årstad, Gnr. 159, Bnr. 131, Kanalveien 54, Søknad om deling av eiendom Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 12062019 - Sist endret: - Saksbehandler: Ukjent
201908983	Gnr 159 bnr 969, 197 og 199 - Krav om sammenslåing Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 10052019 - Avsluttet: 09032020 - Saksbehandler: Ukjent
201509794	Årstad, Gnr. 159, Bnr. 131, Kanalveien 54, Søknad om deling av eiendom Sist utførte milepel: Ingen milepel utført Registrert: 18032015 - Avsluttet: 29022016 - Saksbehandler: Ukjent

Figur 2

Eksempelet er neppe unikt, heller ikke for mindre utbyggingsprosjekter i transformasjonsområder. I større prosjekter, der eksisterende eiendomsstruktur er mer kompleks og utbyggingen skal skje i flere byggetrinn, er situasjonen enda mer krevende. Det kommunale systemets typologiske karakter gjør at fragmentering blir uunngåelig i de fleste sammenhenger der det skal gjennomføres større utbyggingsprosjekter i allerede bebygde områder. I transformasjonsområder vil man også regelmessig støte på eksisterende strukturer som er mer kompliserte enn det man ser i Figur 2.

Kommunen vil noen ganger stimulere til transformasjon ved å vedta områdereguleringer for fortetting av større områder. Vanskelighetene forbundet med å skulle omdanne eksisterende eiendomsstruktur vil da kunne bli en medvirkende årsak til at områdereguleringen ikke lar seg realisere etter intensjonen. Selv når utbygging i prinsippet kunne skjedd mer samlet i tid, i samsvar med godt koordinerte detaljreguleringsplaner, vi man kunne ende opp med mindre hensiktsmessige delutbygginger av mindre felter tilpasset eksisterende eiendomsstruktur.

Det er ikke eiendomsstrukturen alene som gjør at samlet utbygging av større områder kan være utfordrende. Vel så viktig er behovet for adkomst til en lang rekke eiendommer med mange forskjellige eiere. Uten en eller annen form for tvangsverv kan det bli vanskelig å skaffe seg et hjemmelsgrunnlag for en større samlet utbygging. Dessuten vil markedsmessige forhold ofte tilsi at man ønsker å bygge ut et område over tid i takt med etterspørselen, gjerne også slik at man kan tilpasse prosjektet til endrede markedsførhold underveis i prosessen. Vanskeligheter forbundet med eiendomsomdannelse kan imidlertid komme inn som et tilleggsmoment som skaper ytterligere insentiv for frimerkeutbygging. Problemstillingen blir aktualisert når man har et privatrettslig grunnlag for å tenke mer helhetlig. Utbygger kan likevel se seg nødt til å splitte opp eiendomsorganiseringen og områdeutviklingen i flere steg, for å begrense kostnadene i tidlig fase og for å beholde et handlingsrom for justeringer over tid, jf. intervjuene i kapittel 4.

Det stilles ikke krav til ansvarlig søker for de ulike enkeltoperasjonene som inngår i eiendomsomdannelsen, men intervjuene vi har gjennomført tilsier at man i praksis bør engasjere spesialistkompetanse for å få dette til på en god måte. Det virker ikke tilstrekkelig å engasjere rådgivere i en kortere periode i forbindelse med at endringene faktisk gjennomføres. For å lykkes godt med eiendomsomdannelsen i dagens kommunale system bør planleggingen ifølge de vi har snakket med starte flere år i forveien.

Aller helst bør rådgivere med spesialistkompetanse på eiendomsomdannelse komme inn i prosjektet allerede i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplanen. Det er likevel uvanlig at man kommer inn så tidlig, noe som ifølge flere av intervjuobjektene er med på å gjøre eiendomsomdannelsen *enda dyrere* for utbygger. Det blir ofte behov for tilpasninger og diverse krumspring senere i prosessen,

spesielt når man ikke har planlagt utbyggingen og eiendomsomdannelsen parallelt, men antar at eiendomsstrukturen kan tilpasses til planen senere. Dagens regelverk medfører at vanskeligheter med formalisering av eiendomsforhold i seg selv kan medføre at man ikke kan eller bør gjennomføre den utbyggingsløsningen man egentlig mener er den beste.

Det er heller ikke nok å ha spesialistkompetanse på eiendomsregistrering. Det er også behov for rådgivning opp mot skatt, avgift og selskapsorganisering. Etter dagens regelverk har utbygger mye å tjene på å gjennomføre tilsynelatende enkle eiendomsomdannelser på en til dels veldig kompleks måte, gjennom sinnrike kombinasjoner av eiendoms- og selskapsdisposisjoner. Slik kan man unngå at omorganisering av eiendom utløser gevinstbeskatning og dokumentavgift i mange omganger eller på feil tidspunkt, når utbygger kan ha begrenset økonomisk mulighet eller vilje til å ta slike kostnader, jf. kapittel 2.8.

Langt på vei fremstår kompleksiteten og behovet for eiendomsplanlegging over flere år som en konsekvens av regelverkets formelle utforming, ikke de underliggende behov og hensyn regelverket er ment å skulle ivareta. Den utstrakte bruken av enkeltoperasjoner har imidlertid også en annen årsak, som ikke direkte henger sammen med lovens system for eiendomsregistrering. Det er nemlig slik at utbyggere ofte er avhengig av å justere større prosjekter underveis, spesielt mellom ulike byggetrinn, blant annet for å kunne tilpasse seg til endrede markedsforhold.

Den åpenbare måten å oppnå fleksibilitet på er å gjøre ting steg for steg. Dette må man ha klart for seg før man foreslår endringer i dette systemet. Hvis man skal tilrettelegge for samlet eiendomsomdanning i transformasjonsområder på en formålstjenlig måte må man også tilrettelegge for justeringer underveis, i alle fall i den utstrekning slike justeringer ville blitt godtatt dersom man hadde gjort endringen i flere steg.

Poenget er ikke at man nødvendigvis bør åpne for planjusteringer i større grad enn i dag, eller i større grad enn den aktuelle kommunen ønsker. Hvor detaljert arealplanleggingen i transformasjonsområder skal være i tidlig fase, og hvor liberal man skal være med å tillate endringer senere, er prinsippspørsmål vi ikke tar stilling til. Poenget i vår sammenheng er at eiendomsutvikleren ikke må bli låst til sine egne valg i tidlig fase når dette ikke har noen annen begrunnelse enn at systemet i seg selv gjør det vanskelig å registrere endringer. *Når man først åpner for justeringer* bør disse kunne gjennomføres på en enkel og billig måte. I motsatt fall kan vi ikke anta at utbygger selv vil se seg tjent med å gjennomføre eiendomsomdannelsen på en mer samlet og effektiv måte i transformasjonsområder.

Når man analyserer de ulike endringstypene i det kommunale systemet ser man at det også kan oppstå fragmentering i behandlingen av enkeltsaker. Dette gjelder spesielt for de endringstypene som er belagt med spesielle materielle krav uavhengig av hovedregelen om offentlig kontroll etter plan- og bygningsloven, som for etablering av anleggseiendom. Slik regelverket er bygget opp er det også en risiko for at formelle feil ikke fanges opp tidlig nok, slik at saker kommer i retur etter at mye av jobben er gjort, for eksempel fordi man ikke får tinglyst endringene. Det kan derfor bli nødvendig å bevege seg frem og tilbake mellom ulike saksbehandlingssteg og ansvarlige myndigheter.

For å nøste mer i denne problemstillingen skal vi i det følgende gjennomgå de materielle reglene og saksbehandlingsreglene i større detalj. Vi strukturerer fremstillingen etter de ulike stegene i prosessen, men på en slik måte at vi under hvert steg også presenterer de forskjellige spesialbestemmelsene som gjelder for den aktuelle endringstypen. Vi starter med en fremstilling av behandlingen etter plan- og bygningsloven, som kreves for de fleste endringstypene vi møter i matrikkelloven.

2.3 Behandlingen etter plan- og bygningsloven

Endringer i den romlige eiendomsstrukturen utløser normalt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 20-1 m). Unntaket er grensejustering og sammenslåing, som kan gjennomføres uten slik behandling, jf. kapittel 2.6.2 og 2.6.3. Man kan også i mange tilfeller tinglyse rettigheter på eksisterende eiendommer, som surrogat for romlig omstrukturering, men dette er ikke optimalt. Når vi bruker begrepet eiendomsomdannelse i dette delkapittelet sikter vi til de endringstypene som utløser søknadsplikt.

I tråd med hovedregelen i plan- og bygningsloven § 1-6(2) skal søknadspliktige tiltak tillates dersom de «ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan». For søknad om eiendomsomdannelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 m) kommer også spesialbestemmelsen i § 26-1 til anvendelse. Her angis det et utvidet vurderingstema:

Opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, jf. matrikkellova, eller endring av eksisterende eiendomsgrenser, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelse eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov.

Det er altså ikke tilstrekkelig å vurdere om tiltaket er «i strid med» lov, forskrift eller plan, som er formuleringen i plan- og bygningsloven §§ 1-6(2) og 24(1). For søknad om eiendomsomdannelse skal kommunen også ta stilling til om eiendomsomdannelsen vil føre til at det «oppstår forhold» i strid med planer og regelverk. Plan- og bygningsloven angir selv en del lovfestede krav. Disse bestemmelsene får betydning uavhengig av innholdet i bindende planer for området.

For eiendommer som skal bebygges gjelder det krav om at eiendommen må være sikret lovlig adkomst til vei etter plan- og bygningsloven § 27-4. For slike eiendommer gjelder også krav om sikret bortledning av avløpsvann etter § 27-2. I områder avsatt til bebyggelse i reguleringsplan eller plan med tilsvarende bestemmelser («regulerte strøk»), kreves det også opparbeidelse av vei og hovedledning for vann og avløp etter plan- og bygningsloven § 18-1(1).

Etter lovens § 28-1(1) gjelder det krav om «tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold». I andre ledd fremgår det videre at kommunen ikke skal tillate eiendomsomdannelse på grunn som ikke er «tilstrekkelig sikker». Denne regelen må tolkes og anvendes forskjellig avhengig av hvilken arealbruk eiendomsomdannelsen legger opp til. Regelen kan for eksempel ikke stå til hinder for deling av et gårdsbruk med flom- og rasutsatte områder, eller overføring av slikt «farlig» areal som ledd i en større arealoverføring som ikke tilrettelegger for utbygging av det usikre arealet.

I henhold til forarbeidene er arealplaner «også bindende for fradeling, slik at fradeling til formål som strider mot gjeldende plan er forbudt». Poenget er at eiendomsstrukturen i seg selv ikke reguleres direkte av arealplanen, i alle fall ikke i utgangspunktet. Myndighetene har imidlertid hjemmel til å nekte eiendomsomdannelse som legger opp til *arealbruk* i strid med plan. I denne sammenheng er det ikke avgjørende hvilke konkrete planer søkeren har for arealet. Det sentrale må bli hva som etter en objektiv vurdering fremstår som en naturlig bruk av den nye eiendommen, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 53.

Dersom fradelingen gjelder areal som mest naturlig fremstår som byggetomt, er det dette som må legges til grunn, selv om det på nåværende tidspunkt ikke er aktuelt å bebygge arealet.

Det fremgår i § 26-1 siste setning at myndighetene også skal nekte å tillate eiendomsomdannelsen dersom det dannes «tomter» som er uegnet til bebyggelse. Det er i denne sammenhengen ikke nok å vurdere forholdene på den nye eiendommen som skal etableres. Man må også vurdere situasjonen på den eiendommen som avgir areal. Hvis resteieendommen sitter igjen med tomter som er uegnet for bebyggelse, for eksempel fordi det bli umulig å overholde kravene til uteareal i § 28-7 eller krav om avstand til nabogrense i § 29-4, skal eiendomsdannelsen i utgangspunktet avvises, jf. TUDEP-2018-3560-2.

Når vi i denne sammenhengen skal ta stilling til hva som faller under begrepet «tomt» må man se på hva arealet er regulert til, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 336. Her møter vi en viktig distinksjon for å forstå grensesnittet mellom plan og eiendom: begrepene tomt og eiendom er *ikke* synonymer. Ikke alle eiendommer er tomter, åpenbart, ellers ville siste setning i § 26-1 miste sitt meningsinnhold. Som det fremgår i forarbeidene er en «tomt» å anse som et avgrenset areal regulert til bebyggelse, inkludert slikt nødvendig tilleggsareal som omtales i §§ 28-7 og 29-4. Det er heller ikke slik at alle tomter er eiendommer – eiendomsdannelsen trenger for eksempel ikke å samsvare med tomteinndelingen.

En tomt er et areal avsatt til bebyggelse med tilhørende funksjoner, mens en eiendom også kan omfatte annet areal, kanskje også flere tomter (Dyrkolbotn, 2021). Dermed må vi skille mellom tomtegrenser, som angir grenser mellom adskilte deler av bebyggelsen med tjenende areal, og eiendomsgrenser, som angir grenser rundt et separat objekt for privat eiendomsrett. Det er ikke gitt at arealplanens føringer for tomtegrensene står til hinder for at det etableres eiendommer med avvikende eiendomsgrenser. Dette må etter loven bero på en konkret vurdering av om det «oppstår forhold» i strid med planen. Man kan neppe unnlate en slik helhetlig vurdering ved å vise til at tomtegrenser som sådan er en juridisk bindende regulering av de fremtidige eiendomsgrensene.

Vurderingen opp mot § 26-1 må også se hen til *formålet* med eiendomsomdannelsen. Det sentrale må bli hvorvidt endringen fremstår som en lojal oppfølging av planen. I noen tilfeller må man også godta endringer som ikke legger opp til at planen skal realiseres, hvis de bygger på en klar forutsetning om at *dagens bruk* av arealet skal videreføres. Dagens arealbruk blir ikke gjort ulovlig gjennom planvedtak. Dermed vil eiendomsomdannelser som tilrettelegger for en videreføring av dagens bruk trolig måtte tillates, så sant omdannelsen ikke er i strid med bestemmelser som har direkte rettsvirkning også for eiendomsdannelsen, jf. for eksempel TKISA-2011-2297, der fylkesmannen vedtak ble kjent ugyldig etter læren om fradeling til fortsatt lovlig bruk i strid med plan.

Her oppstår det en spesiell men illustrerende problemstilling for eiendomsomdanning i farlige områder. Plan- og bygningsloven § 28-1 gjelder etter ordlyden enhver eiendom som ikke er «tilstrekkelig sikker», sett opp mot den aktuelle arealbruken. På den bakgrunn legges det til grunn at også etablering av ny eiendom rundt eksisterende bebyggelse i utgangspunktet skal nektes, jf. TUDEP-2015-3058-7. Dette fremstår som riktig lovtolkning, selv om det kan stilles spørsmål ved om loven er rimelig på dette punkt. Situasjonen står i kontrast til § 26-1, hvor vilkåret for å nekte eiendomsomdannelsen er at det oppstår forhold «i strid med» plan eller regelverk. Lovlig etablert bruk er aldri «i strid med» plan, men det er ikke dermed sagt at den er «tilstrekkelig sikker». Bruken av boliger i farlige områder kan dermed i utgangspunktet fortsette, men man blir avskåret fra å foreta seg noe med dette arealet, herunder fradeling. Dette gjelder selv om § 26-1 neppe direkte ville gitt hjemmel for å nekte fradeling i slike tilfeller.

For søknader etter plan- og bygningsloven § 20-1 m) stilles det ikke krav til ansvarlig søker, jf. pbl. § 20-4(1). Intervjuene vi har gjennomført indikerer imidlertid at eiendomsdannelsen i

transformasjonsområder er så kompleks at utbyggere ofte har behov for spesialkompetanse. Noen har slik kompetanse internt, mens andre er avhengige av å leie inn konsulenter. Det er flere firmaer som spesialiserer seg på å bistå utbyggere med dette. Disse eiendomskonsulentene har ofte en eiendomsfaglig bakgrunn, for eksempel innen jordskifte og landmåling. Det finnes også advokater som spesialiserer seg på romlig eiendomsorganisering. Dette kan tyde på at forholdene ligger til rette for å innføre krav om ansvarlig søker som ledd i innføringen av en ny søknadstype for samlet eiendomsomdannelse i plan- og bygningsloven, jf. forslagene i kapittel 5.

Krav til ansvarlig søker vil kunne bidra til å sikre god kvalitet i disse søknadene, slik at feil kan unngås og myndighetene i mindre grad vil ha behov for å bruke tid og ressurser på kvalitetssikring og veiledning. Det er imidlertid tvilsomt om plan- og bygningslovens alminnelige regler om ansvarsrett er tilstrekkelige alene. Disse reglene er dessuten under vurdering med tanke på revisjoner i ordningen. For eiendomsomdannelse er det uansett spesielle behov som melder seg, spesielt opp mot tinglysingen og det privatrettslige oppgjøret. Dette tilsier at det bør stilles særskilte krav til en ansvarlig søker gjennom forskrift. Vårt alternativ 1 i kapittel 5 legger opp til dette ved å gi nødvendig forskriftshjemmel. Vi formulerer ikke et konkret forslag til forskriftstekst, men ser for oss at rollen som ansvarlig søker i disse sakene kan passe for en privatpraktiserende landmåler med landmålerbrev og adekvat forsikring. Oppdraget kan trolig også passe for advokater og eiendomsmeglere.

2.4 Behandlingen etter matrikkelloven

Når det foreligger tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 m), eller slik tillatelse ikke er nødvendig, vil endringen i de romlige eiendomsforholdene behandles etter matrikkelloven. Formålet med denne behandlingen er at endringen skal *matrikkelføres*. I saker der det skal opprettes nye matrikkelenheter er dette avgjørende, siden den nye enheten må matrikkelføres *før* det kan tinglyses informasjon om hjemmelsforhold og rettigheter på eiendommen, jf. tinglysingsloven § 12a.

Tinglysingen har også en avgjørende funksjon når matrikkelenheter skal utgå fra grunnboken, for eksempel i forbindelse med en sammenslåing. I andre tilfeller, når endringen kun berører romlige aspekter ved eksisterende eiendommer, er tinglysing ikke uten videre nødvendig. Krav om tinglysing er likevel innført for de fleste større romlige endringer, jf. matrikkelloven § 24(1). I disse situasjonene ivaretar tinglysing en særskilt fastsatt publisitets- og kontrollfunksjon, som ikke uten videre kan utledes fra lov om tinglysing eller grunnbokens basisfunksjon som rettighetsregister. Ordningen er imidlertid godt innarbeidet, som en ekstra beskyttelse for de som har en tinglyst rett i fast eiendom.

I det følgende gjennomgår vi først reglene for oppmålingsforretningen, før vi går gjennom spesialreglene for de ulike endringstypene i matrikkelloven.

2.4.1 Oppmålingsforretning

Det må skilles tydelig mellom oppmålingsforretning og matrikkelføring. Oppmålingsforretning er en form for tjenesteyting bestående i måling og merking av eiendomsgrenser. Matrikkelføring er utøvelse av offentlig myndighet, gjennom registrering av informasjon om private rettsforhold i et offentlig register med rettsvirkninger. Den informasjonen som kan registreres inkluderer – men er ikke begrenset til – slik informasjon man får hentet inn gjennom en oppmålingsforretning.

Som hovedregel kreves det oppmålingsforretning før nye eiendomsforhold kan føres i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 6. I disse tilfellene vil oppmålingsforretningen og matrikkelføringen lett gli over i hverandre sett fra rekvirentens side. Det er ikke bare nødvendig å kreve oppmålingsforretning i disse sakene, det er også tilstrekkelig. Når oppmålingsforretningen er gjennomført vil kommunen føre

resultatet i matrikkelen på eget initiativ, sammen med enkelte typer underlagsinformasjon, uten at dette må kreves særskilt, jf. matrikkelloven § 8(1).

Det er ikke nødvendigvis de samme personene som gjennomfører begge oppgavene. Kommunen har monopol på oppmålingsarbeidet, men står langt på vei fritt til å organisere det slik de ønsker. Mange kommuner har sine egne ansatte landmålere, men det er også mulig å la arbeidet utføres av eksterne aktører. Fra og med den 1. januar 2021 er det innført et formelt kompetansekrav med bestemmelse om at utførende landmåler må ha godkjent landmålerbrev, jf. ny § 35(2). Dette forutsetter blant annet utdanning på bachelornivå med tilstrekkelig antall studiepoeng i landmålingsfaglige emner. Det gjelder imidlertid en overgangsordning som medfører at selve kompetansekravet ikke trer i kraft før 2024, jf. matrikkelforskriften § 70(3).

Innføringen av et kompetansekrav vil over tid bidra til utvikling av en tydeligere definert landmålerprofesjon i Norge. Dette vil i sin tur kunne legge til rette for at landmåleren får nye oppgaver med større myndighet enn etter dagens regelverk. Endringene vi foreslår bygger på denne forutsetningen. Oppmåling og registrering av en samlet eiendomsdannelse vil kunne stille større krav til faglig kompetanse hos ansvarlig landmåler enn det er behov for når man skal gjennomføre mer eller mindre standardiserte enkeltendringer. Den nødvendige fagkompetansen ser imidlertid ut til å falle inn under de kravene som vil bli stilt for utdeling av landmålerbrev. For å saksbehandle en samlet eiendomsdannelse trengs det god innsikt i hele prosessen fra søknad etter plan- og bygningsloven frem til tinglysing, i tillegg til oppmålingskompetanse, men dette vil også inngå som en naturlig del av enhver landmålerutdanning.

Utgangspunktet er at en oppmålingsforretning finner sted ved fysisk oppmøte i marka, der grensene måles og merkes i samsvar med partenes påstander, jf. matrikkelloven § 33(1). Lovverket gir forskriftshjemmel for fastsetting av nærmere regler om gjennomføringen, jf. matrikkelloven § 33(6). Som hovedregel skal alle grensene merkes, måles og oppgis med koordinater, jf. matrikkelloven § 34(1). Det gjelder imidlertid unntak fra kravet til merking der dette er vanskelig å få til i praksis, jf. matrikkelforskriften § 41. Da er forutsetningen at man uansett skal ut i marka for å måle og beskrive grensene ut fra stedlige forhold.

Oppmålingsforretning og matrikkelføring skal gjennomføres i løpet av 16 uker etter at rekvisisjon av oppmålingsforretning mottas av kommunen, jf. matrikkelforskriften § 18(1). Det kan være utfordrende å gjennomføre oppmålingsforretning om vinteren når det er mye snø. Dermed kan fristen i enkelte kommuner bli vanskelig eller umulig å overholde av klimatiske årsaker. For å håndtere dette er det gitt hjemmel for at kommunene selv kan fastsette lokale forskrifter om at 16-ukersfristen ikke løper i en bestemt periode om vinteren, jf. matrikkelforskriften § 18(3). Slike såkalte «vinterforskrifter» er vedtatt av en rekke av landets kommuner.

Klageretten i matrikkelloven § 46(1) a) utløses av matrikkelføring, men kan også rette seg mot feil med utførelsen av selve forretningen. Fylkesmannen er klageinstans (når kommunen har truffet føringsvedtaket), jf. matrikkelloven § 46(2). Ved klage skal det gjøres anmerking i matrikkelen som viser at føringen kan komme til å bli omgjort, jf. matrikkelforskriften § 20(1).

Det gjelder unntak for oppmålingsplikten for sammenslåing av matrikkelenheter etter matrikkelloven § 18, referanse til avtale om eksisterende grense etter § 19, og fastsetting av samlet fast eiendom etter § 20, jf. matrikkelloven § 6(3). Det kan også gjøres unntak for oppmålingsplikten når det foreligger «særlege grunnar», jf. matrikkelloven § 6(2). I slike tilfeller legger matrikkelloven opp til at oppmålingsforretningen skal gjennomføres på et senere tidspunkt, når forholdene ligger bedre til rette for dette. I matrikkelforskriften § 25 er det gitt nærmere regler for slik utsatt oppmålingsforretning, som blant annet fastslår at forretningen skal gjennomføres i løpet av to år.

I matrikkelforskriften § 40 åpnes det for å gjennomføre oppmålingsforretning som kontorforretning, uten oppmøte i marka, dersom partene ønsker det. Vilkårene er strenge. For vanlige grunneiendommer åpnes det bare for kontorforretning når eiendommens areal er under 30 m² og gjelder etablering av tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. matrikkelforskriften § 40(1) e). Se også matrikkelforskriften § 27(5).

For uteareal til eierseksjon er det gitt en videre adgang til å holde kontorforretning. Her kan oppmålingsforretningen holdes på denne måten så lenge grensene er «entydig fastsatt med koordinater», jf. matrikkelforskriften § 40(1) a). Se også punkt 2.5.3 om matrikulering av eierseksjon.

I noen tilfeller er det som nevnt uhensiktsmessig at grensen merkes. I slike tilfeller åpner matrikkelforskriften § 41(2) for at merking kan unnlates når det «etter landmålers vurdering kan medføre vesentlig ulempe eller fare, eller det på annen måte er uhensiktsmessig å sette ned godkjent grensemerke i det aktuelle punktet». I disse tilfellene skal grenseforløpet «koordinatbestemmes og beskrives», basert på befaringen.

Det har ikke vært meningen å stille landmåler fritt til å avgjøre etter skjønn om det skal skje merking eller ikke. Kommunen er heller ikke gitt hjemmel til å bestemme at bestemte typer saker ikke skal merkes i sin alminnelighet. En slik praksis, som etter det vi forstår er stadig mer utbredt, fremstår som i strid med regelverket. Det fremgår av rundskriv H-2020-9001 at det «skal legges strenge kriterier til grunn før grensemerking utelates». Når dette likevel skjer forutsetter departementet at man likevel skal anstrenge seg for å finne alternativer i marka: «Så vidt mulig bør grensen i så fall merkes på annen måte, f.eks. kors i fjell eller nedslått bolt i plan med underlaget.»

Matrikkelforskriften § 41(2) gir uansett ikke hjemmel for å gjennomføre oppmålingsforretning uten fysisk oppmøte i marka. I den utstrekning bestemmelsen praktiseres som hjemmel for kontorforretning er det i strid med regelverket. I de fleste saker er det fra lovgivers side forutsatt at man skal ut i terrenget for å gjennomføre oppmålingsforretning, også i transformasjonsområder. I den grad nye eiendommer etableres før utbyggingen er gjennomført fremstår dette som uhensiktsmessig. Terrenget vil forandre seg og det vil oppstå avvik. Dette er ikke bare et problem når det settes ned fysiske grensemerker, men også når det koordinatfestes grensepunkter før byggeriene er ferdige.

Løsningen etter dagens regelverk er å benytte hjemmelen for utsatt oppmålingsforretning i matrikkelloven § 6(2). I disse tilfellene skal grensen registreres foreløpig i matrikkelkartet, slik at eiendommene kan opprettes med det samme. Så skal oppmålingsforretningen gjennomføres senere, slik at endelige grenser kan legges inn i kartet og merkes når forholdene ligger til rette for det. Gjennom matrikkelforskriften § 25 er imidlertid denne ordningen gjort betinget av søknad til kommunen. Dermed blir det mer byråkrati når man gjør dette etter boken. Ettersom oppmåling i marka normalt sett er uheldig internt i utbyggingsområder under utvikling, kan ordningen derfor fremstå som unødig tungrodd. I tillegg kommer at fristreglene i matrikkelforskriften § 25 virker nokså rigide. Siden man som et utgangspunkt må ha gjennomført oppmålingsforretning innen to år etter tinglysing, risikerer man å måtte ut i terrenget før utbyggingen er gjennomført, selv om det var dette man skulle unngå. Dessuten blir oppsplittingen av saken en kompliserende faktor i en allerede fragmentert prosess, for både kommunen og utbyggeren.

For å løse opp i dette kunne man tenkt seg en ordning der lovgivers løsning for transformasjonsområdene slo inn automatisk, på nærmere bestemte vilkår, uten behov for spesielle søknader eller vurderinger av om det foreligger «særlige grunner». Spørsmålet blir da om man ønsker å innføre en generell hjemmel for kontorforretning, i tråd med utviklingen i praksis, eller om man ønsker en klarere regel om når kommunen plikter å føre inn midlertidige grenser i påvente av at

utbyggingen er ferdig og oppmålingsforretningen kan gjennomføres. Vi tror det sistnevnte er å foretrekke, spesielt hvis man utvider tidsfristen og legger opp til at det skal gjennomføres én avsluttende oppmålingsforretning for alle eiendomsgrenser i hele utbyggingsområdet. Vi kommer tilbake til problemstillingen i de etterfølgende kapitlene, og drøfter forslaget nærmere i kapittel 5.

2.4.2 Spesielt om koordinatforretning – fallgruve eller mulig forbedring?

Dagens regler om oppmålingsforretning er som vi har sett nokså uhensiktsmessige for eiendomsdannelse i transformasjonsområder. I slike områder er det fristende å benytte det vi kaller *koordinatforretning*: en oppmålingsforretning der grensene fastlegges og registreres utelukkende basert på koordinater. Det ser ut til å ha utviklet seg en praksis for at mange kommuner gjennomfører oppmålingsforretningen på denne måten, i alle fall internt i større utbyggingsområder. Det kan virke som at man noen ganger også unnlater å gå ut i marka for å måle, selv om det ikke er i samsvar med matrikkelforskriftens unntaksregler.

Spørsmålet blir om man bør åpne for utvidet bruk av koordinatforretning. Derneft blir spørsmålet hvordan slike oppmålingsforretninger eventuelt bør reguleres. Alternativet er å stramme inn i praksis, slik at bruken av koordinatforretning begrenses i forhold til dagens praksis. Siden det er praktiske grunner til at man benytter en slik fremgangsmåte i transformasjonsområder virker det etter vår vurdering mest naturlig å se på løsninger som kan kodifisere ordningen i større grad enn etter gjeldende regelverk.

Et viktig poeng i den forbindelse er at det regelmessig vil slå uheldig ut for både utbygger og sluttbruker dersom eiendomsgrensene spikres gjennom fastlåste koordinater tidlig under gjennomføringen av større utbyggingsprosjekter. Planene vil i praksis ofte bli justert underveis, så utbygger vil ta grep for å unngå at dette blir unødvendig dyrt eller vanskelig å få registrert. Dermed vil en praksis med matrikkelføring basert på koordinater skape et insentiv til å vente lengst mulig med å formalisere nye eiendomsgrenser, til man vet mer nøyaktig hvordan grensene bør bli. Dette vil i sin tur bidra til at fragmenteringen i dagens system trolig vil bli *videreført eller ytterligere forverret*.

Alternativt kan man velge å godta at det oftere oppstår avvik mellom grenseforløpet slik det registreres, før utbyggingen er gjennomført, og grenseforløpet slik det praktiseres mellom partene, etter at utbyggingen står ferdig. Dette vil imidlertid kunne undergrave matrikkelen sin funksjon som et register for romlig eiendomsinformasjon av høy kvalitet. Utfordringen vi møter her fremstår som grunnleggende for utformingen av reglene om eiendomsregistrering i transformasjonsområder. I slike områder vil man ofte ikke ha noe godt grunnlag for å låse eiendomsgrensen før *etter* at de fysiske tiltakene er gjennomført og terrenget fremstår i sin endelige form. Dette er spesielt påtagelig i områder der det skal skje fortetting gjennom utbygging i flere trinn, siden eiendomsstrukturen da ofte vil måtte bli nokså kompleks og dermed desto vanskeligere å fastsette presist på forhånd, før utbyggingen er detaljprosjektert og gjennomført i terrenget.

Selv ikke detaljreguleringsplaner av høy kvalitet vil kunne angi helt nøyaktig hvor alle byggegrensene kommer til å gå, heller ikke når utbygger gjør sitt aller beste for å oppfylle planen. Når det gjelder eiendomsgrenser er det også andre forhold som kan tilsi at disse bør justeres i forhold til forutsetninger om hvor de ligger i forhold til byggegrensene. Det kan for eksempel skje justeringer i forhold til etableringen av ulike infrastrukturtiltak og utformingen av areal der det foregår utstrakt sambruk, som i sin tur kan tilsi at eiendommene rundt bebyggelsen får en annen utforming enn det som opprinnelig var forutsatt. I denne typen situasjoner, som gjelder arrondering av ulike former for tilleggsareal, kan man nok i mange tilfeller løse utfordringene ved hjelp av tinglyste bruksretter, men som vi har vært inne på fremstår dette som en både prinsipielt og praktisk uheldig løsning.

Fra den tekniske siden er det også viktig å ha med seg at behovet for justering følger allerede av at koordinater i et kart aldri kan bli helt nøyaktige. For det første kan kartet man bygger på være mer eller mindre unøyaktig. For det andre vil man alltid ha større eller mindre avvik innbakt i selve koordinatene (Nysæter og Leiknes, 2014; Nysæter, 2018). Selv om man går ut i marka for å fastlegge nye koordinater gjennom GPS-måling, vil det oppstå avvik. Rent tekniske avvik – målefeil av ulike typer – kan i noen tilfeller også bli en faktor, spesielt i tett bebygde områder der det fysiske miljøet kan skape interferens med måleutstyret.

Risikoen for tekniske unøyaktigheter er noe av forklaringen på at matrikkelforskriften § 41 forutsetter at man skal *beskrive* hvor grensen går når man unnlater merking. Dette er også noe av grunnen til at landmåler så godt som alltid er ment å skulle gå ut i terrenget for å fastlegge grenseforløpet ved selvsyn. Hvis målingen ble unøyaktig, blir beskrivelsen desto viktigere. Det er imidlertid ikke mulig å beskrive grensen på en hensiktsmessig måte i forhold til terrenget før etter at utbyggingen er gjennomført. Referansepunktene man ellers ville benyttet står her i stor fare for å flytte på seg eller forsvinne fullstendig (for eksempel når en stor stein sprenges bort).

Et tilsynelatende attraktivt alternativ er å beskrive grensen i forhold til de tiltakene som *skal komme*, men som ikke er etablert enda. Hvis forutsetninger er at man tilpasser grensen til den endelige posisjonen til de fysiske objektene som rent faktisk etableres, kan det ikke utelukkes at en slik løsning vil kunne gi gode resultatet. Man kan imidlertid ikke basere seg på detaljreguleringsplanen, som er for unøyaktig for dette formålet. Det må forventes romlige avvik i forhold til plankartet, spesielt i komplekse fortettings- og transformasjonsområder der en lang rekke funksjoner, med ulike brukergrupper og eiere, skal betjenes innenfor et relativt lite geografisk område. Det kan komme inn et avløpsrør et sted man ikke hadde forventet, lekeplassen kan måtte forskyves noen meter for å gi plass til en ny type avfallshåndtering, eller man kan komme til å finne ut at man vil bevare en gammel verneverdig grunnmur som man i utgangspunktet hadde tenkt å rive. At slike forhold regelmessig fører til justeringer og tilpasninger i forhold til det vedtatte plankartet bekreftes av intervjuene vi har gjennomført, som gjennomgått i kapittel 4.

Et mulig alternativ er å koordinatfeste grensene i forbindelse med *detaljprosjekteringen*. Selv da vil man imidlertid måtte ha en klar forutsetning om at koordinatene skal oppdateres i takt med de justeringer som måtte finne sted under selve utbyggingen. Hvis ikke vil grensene fort havne på feil sted i forhold til det som faktisk blir bygget. Koordinatforretninger *forutsetter* av den grunn at eiendomsdannelsen enten skjer i takt med detaljprosjekteringen og byggingen, eller at det åpnes for betydelig fleksibilitet i forhold til etterfølgende endringer. I motsatt fall blir risikoen stor for at man ender opp med uhensiktsmessige eller feilregistrerte grenser.

Sett fra utbyggers perspektiv er dette i prinsippet uproblematisk inntil avvikene eventuelt blir så store at det kan bli snakk om ulovlighetsoppfølging fra kommunen eller misligholdsbeføyelser fra sluttbruker. Dette skal nok ganske mye til. Eiendomsstrukturen vil kunne fremstå som temmelig lite hensiktsmessig lenge før det er kommet så langt. Selve eiendomsstrukturen er dessuten et privatrettslig anliggende. Det er derfor neppe grunnlag for ulovlighetsoppfølging så lenge utbygger i tilstrekkelig grad overholder planens bestemmelser om arealbruk, estetisk utforming og fysiske tiltak. I forhold til sluttbruker vil man dessuten kunne redde seg inn igjen, selv ved store avvik, gjennom tinglysing av diverse rettigheter som sikrer nødvendig adkomst til dårlig arrondert areal.

Konsekvensen av tidlig koordinatfesting av eiendomsgrenser vil med andre ord kunne bli at man får dårlig arronderte transformasjonsområder. Det er også en risiko for at avvik ikke oppdages i det hele tatt, før etter at utbyggeren har forlatt området. Her vil en praksis med koordinatforretning skape økt risiko for at kritikkverdige forhold går under radaren. Hvis man ikke går ut i terrenget for å sjekke

hvordan ting faktisk ser ut etter at byggeriene er ferdige, øker risikoen for at heller ikke ulovligheter vil bli oppdaget.

De profesjonelle aktørene vil nok tilstrebe at det bygges på lovlig vis, men nøyaktig hva som er et stort nok avvik til å representere en ulovlighet er ikke alltid klart. Reguleringsplaner må tolkes og tolkningen kan fort resultere i et større eller et mindre handlingsrom, avhengig av øynene som ser. Et system der kommunen gjennomgående legger til grunn koordinater uten å sjekke at de samsvarer med virkeligheten, skaper økt risiko for uaktsomme feil.

Både utbyggere og kommuner har nok en tendens til å nedprioritere en presis og forpliktende detaljregulering av forutsetninger knyttet til infrastruktur, estetikk og fysisk utforming av utendørsareal. Dermed vil eiendomsforholdene i forhold til slike funksjoner fort bli ekstra uoversiktlige og problematiske, samtidig som problemene kanskje ikke er påtagelige nok til at sluttbruker ønsker eller er i stand til å forfølge dette privatrettslig for å få forholdet avklart og bragt i orden av utbygger. Dermed vil det kunne ligge latente privatrettslige tvister mellom sluttbrukere i slike områder. Disse vil kunne utløses som åpne konflikter senere, for eksempel i forbindelse med eierskifter eller nye tiltak på eiendommene.

Koordinatfestede eiendomsgrenser fastsatt i en arealplan eller en tillatelse til eiendomsdannelse gir heller ingen garanti for at grensen faktisk ender opp på de vedtatte koordinatene, når sluttbrukerne tar arealet i bruk. Hvis det oppstår avvik mellom hvor grensen er tegnet i kartet og hvor naboene seg imellom oppfatter at grensen går, er det neppe grensen i kartet som gir det mest riktige uttrykket for de privatrettslige eiendomsforholdene, jf. Rt-2000-1325. Matrikkelen har ikke rettslig troverdighet og grensen mellom private parter er i utgangspunktet gjenstand for avtalefrihet, også i de tilfellene der det er innført offentlig kontroll med grensene i forbindelse med registrering (Borge, 2014; Falkanger 2016, § 25-45). Over tid vil grensen som praktiseres stå sterkere og sterkere, til fortrenghet for det som måtte fremgå av koordinater.

Dette er på den ene siden en fordel, siden det betyr at man ikke trenger å få alvorlige problemer selv ved større avvik. Når en grunneier slår opp i matrikkelen og finner ut at deler av garasjen ligger på naboens eiendom, kan han beroliges med at informasjonen etter alt å dømme er feil. Hvis naboen får samme beskjed, og slår seg til ro med det, forsvinner i realiteten problemet, med eller uten retting i matrikkelen. Dette kan imidlertid også føre til at aktørene i systemet – både offentlige og private – ikke tar kvalitet i matrikkelen alvorlig nok til at den kan fylle sin tiltenkte funksjon som et «einsarta og påliteleg register», jf. matrikeloven § 1.

Det er ikke trivielt å oppnå målsetningen om høy kvalitet, heller ikke for nye eiendommer. Fastsetting av eiendomsgrenser gjennom koordinatfesting i tidlig fase av plangjennomføringen, eller i selve arealplanen, vil etter vår vurdering ikke kunne føre til kvalitetsforbedring. Tvert imot vil en slik praksis, dersom den ikke følges opp tett med etterfølgende justering og kontroll, trolig medføre dårligere arrondering, større avvik fra plan, og flere feil i matrikkelen. Samtidig blir det vanskeligere å oppdage feil, også opp mot byggegrenser og andre planbestemmelser, når man ikke går ut i marka. Dermed øker sjansen for at useriøse aktører kan unndra seg ansvar for grovere avvik eller ulovligheter.

Koordinatfesting av juridisk bindende eiendomsgrenser i planer eller tillatelser etter plan- og bygningsloven fremstår etter dette som et lite attraktivt reformalternativ. Dette bekreftes også temmelig entydig av de intervjuene vi har gjennomført. Vi vil derfor ikke utrede dette alternativet ytterligere. Et annet og mer usikkert spørsmål er hvorvidt man bør åpne for koordinatforretninger under forutsetning av at eiendomsdannelsen kobles tettere til detaljprosjekteringen av utbyggingsområdet. En slik praksis er allerede etablert i en av kommunene vi intervjuet, som

rapporterte om gode erfaringer, jf. punkt 4.4.3. Disse erfaringene bekreftes av en eiendomskonsulent som er aktiv i samme kommune. Dermed er det naturlig å vurdere løsningen nærmere og presentere den som et mulig alternativ for lovendring, slik vi gjør i kapittel 5.

2.5 Matrikkelføring når det etableres ny matrikkelenhet

I det kommunale systemet har etablering av nye matrikkelenheter en spesiell status, sammenlignet med andre endringer i eiendomsstrukturen. Det er trolig historiske grunner til dette, basert på en fortid der endring av romlige eiendomsforhold utenfor jordskifteretten stort sett har handlet om deling av eksisterende eiendommer. Siden vi ikke har noen lang tradisjon for matrikkel med romlig eiendomsinformasjon i Norge, i alle fall ikke utenfor byene, er det også naturlig at det er opprettelsen av et nytt registerobjekt for rettighetsregistrering som har blitt oppfattet som den mest sentrale delen av delingsprosessen.

Dette ser man også igjen i matrikkeloven, som legger stor vekt på å regulere opprettelsen av nye matrikkelenheter. Samtidig er det bakt inn i disse reglene diverse forutsetninger knyttet til romlig utforming. Vi støter også på ulike forutsetninger om eieform og bruk, som etablerer koblinger til annet lovverk. Det kan stilles spørsmålsteget ved om lovens oppbygging er hensiktsmessig. Fra et rettsvernsperspektiv går opprettelse av en ny matrikkelenhet ut på det samme uansett hva slags romlig utforming eller eieform det er snakk om. Det er derfor også mange regler som blir felles for de ulike kategoriene av matrikkelenheter.

En alternativ til dagens typologi er å slå fast at en eiendom er en eiendom, uansett hva slags «type» det er snakk om. Også i dag er det dette som er situasjonen for de fleste eiendomstyper, som ikke er fanget opp i matrikelovens kategorisystem. Det er stor forskjell på en eiendom med et torg, en eiendom med et gårdsbruk, og en eiendom med en enebolig. Alle tre er likevel kategorisert som grunneiendommer i matrikkel, uten at dette oppfattes som et problem. Det kan spørres hvorfor man ikke kunne gjennomført denne tankegangen fullt ut, ved å definere én type matrikkelenhet, uten differensiering på dette mest grunnleggende registreringsnivået. Dersom vi i fremtiden får på plass en fullverdig 3D-matrikkel er det naturlig å anta at systemet kan forenkles og effektiviseres ved at dagens kategorisering avvikles. Vi anser imidlertid en slik endring som så vidt inngripende at vi ikke utreder den videre her.

Vi er dermed henvist til å jobbe med ulike varianter av endringstypen «oppretting av matrikkelenhet», avhengig av hva slags «type» matrikkelenhet det er snakk om å opprette. Strukturen i matrikeloven og i selve matrikkel som teknisk artefakt er også bygget opp rundt denne tankegangen. Kategoriseringen blir da gjennomgående styrende for systemet, i større grad enn man kanskje har sett for seg. Det er for eksempel ikke noe i loven som forbyr arealoverføring mellom grunneiendommer og anleggseiendommer, men dette er ifølge en av respondentene omtrent umulig i dag, siden det er vanskelig å føre i matrikkel. Dette eksemplifiserer ulempene med typologiske tilnærminger, også for utviklingen av matrikkel som digitalt register. Når vi skal foreslå nye løsninger for eiendomsomdannelsen i transformasjonsområder må vi ta høyde også for slike forhold.

En annen konsekvens er at deling av eiendom svarer til ulike formelle endringstyper. Dette er med på å fragmentere systemet. I et transformasjonsområde har man behov for en samlet omdannelse som typisk vil forutsette etablering av en lang rekke nye matrikkelenheter. Når disse har ulike typer etter matrikelovens kategorisering, med ulike regler for når og hvordan de kan registreres, blir det mer krevende med en samlet og koordinert planlegging og saksbehandling. At dette er problematisk kommer frem i flere av intervjuene vi har gjort. Spesielt fremstår koblingen mellom grunneiendommer, eierseksjonssameier og anleggseiendommer som en fallgrube i dagens system. Vi

kommer tilbake til dette i kapittel 4, der vi forteller mer om problemene, og i kapittel 5, der vi foreslår en mulig løsning for bedre samordning der det etableres flere ulike matrikkeltypene som ledd i ett utbyggingsprosjekt. I det følgende gjennomgår vi reglene for de ulike typene av matrikkelenheter, med vekt på variasjon i vilkår og saksbehandling.

2.5.1 Grunneiendom

Det vi i dagligtalen normalt tenker på når vi snakker om fast eiendom som fysisk objekt er det som i matrikkelloven sin terminologi heter «grunneiendom». I henhold til matrikkelloven § 5(1) a) er denne typen matrikkelenhet karakterisert som en «eigedom som er avgrensa ved eigedomsgrenser på jordoverflata». Det er tatt høyde for at også slike eiendommer egentlig har tre dimensjoner, selv om de ikke er registrert slik. Loven slår nemlig selv fast at disse eiendommen «strekker seg så langt nedover i grunnen og oppover i lufta som privat eigedomsrett rekk etter alminnelege reglar», riktignok med «dei avgrensingane som følgjer av at det eventuelt er oppretta anleggseigedom».

I henhold til matrikkelloven § 10(1) kreves det tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 før ny grunneiendom kan opprettes i matrikkelen. I henhold til matrikkelloven § 6(1) a) kreves det også som hovedregel oppmålingsforretning. I henhold til bestemmelsens punkt b) gjelder det samme for registrering av tidligere umatrikulert grunneiendom. Matrikkelloven § 9(1) angir hvem som kan kreve matrikulering. Dette inkluderer blant annet den som har grunnbokshjemmel, jf. § 9(1) a).

Matrikkelloven § 10(3) åpner for å opprette matrikkelenhet med areal fra flere eksisterende matrikkelenheter, forutsatt at «vilkåra for å slå saman delane elles er oppfylte». Dette er en henvisning til reglene for sammenslåing av matrikkelenheter, som vil bli gjennomgått nedenfor. Forutsetningen for å benytte seg av hjemmelen blir i korte trekk at heftelsesbildet for disse eiendommene harmoniserer – det må ikke oppstå prioritetskonflikter.

I matrikkelloven § 10(4) gis det hjemmel for å registrere nye matrikkelenheter selv om eksisterende grenser ikke er merket eller målt, dersom

- a) det er godtgjort at vedkommande grense er omstridd,*
- b) eininga er så stor at det er urimeleg å krevje oppmåling av vedkommande grense, eller*
- c) det av andre grunnar ikkje er formålstenleg å krevje måling eller merking av vedkommande grense.*

I henhold til § 10(5) kan en ny matrikkelenhet også føres i matrikkelen når det er bestemt av jordskifteretten. I disse tilfellene er det jordskifteretten som tar seg av oppmåling og merking, jf. jordskifteloven §§ 3-35(2) og 6-29(1). Loven er ikke klar på hvilke regler som gjelder for jordskifteretten i dette arbeidet. I matrikkelloven § 33(5) står det at oppmålingsforretningen «blir utført av jordskifteretten etter reglane i jordskiftelova med mindre jordskifteretten bestemmer noko anna». I jordskifteloven § 3-35(2) andre setning står det at «reglane i matrikkellova gjeld så langt dei høver».

I praksis tolkes loven etter forarbeidene i jordskifteloven, som legger til grunn at matrikkelloven sine regler om oppmålingsforretning kun vil komme til anvendelse for det måletekniske arbeidet, jf. Prop. L 101 (2012-2013) s. 441. Dette har blant annet den konsekvensen at naboene til partene for jordskifteretten ikke blir innkalt til oppmålingsforretning, slik de ville blitt hvis det var matrikkelloven med forskrift som regulerte dette. Dette kan i sin tur forklare noen av de problemene man opplever med matrikkelføringen i slike saker, med bruk av hjelpelinjer for å kompensere for at grensepunkter ofte ikke blir avklart i forhold til alle naboene (Trygstad, 2020).

Det kan også forekomme at kommunen møter tilsvarende utfordringer når partene ikke møter eller ikke gir lyd fra seg. Etter eldre lovverk skulle man ikke beskrive grensen mot naboer i slike tilfeller,

når den ikke var uttrykkelig vedtatt av disse under forretningen, jf. skyldelingsloven av 1909 § 8(3). Denne regelen er imidlertid ikke videreført, slik at landmåler i dag likevel kan gjennomføre forretningen dersom grunnlaget for å måle og merke grensen anses godt nok, jf. H-2020-9001, kommentar til matrikkelforskriften § 37. Konsekvensene av en slik diskresjonær fraværregel begrenses imidlertid av at de registrerte grensene uansett ikke har rettslig troverdighet. Bevisverdien av beskrivelser og grensemerker, når noen av partene ikke møter, vil dessuten måtte bedømmes i lys av hvordan oppmålingen foregikk, slik det vil fremgå av protokollen for forretningen.

I andre tilfeller enn jordskiftesaker er det kommunens landmåler som gjennomfører oppmålingsforretningen, etter matrikkellovens regler. Under oppmålingsforretningen skal grensene rundt den nye enheten «merkjast i samsvar med kommunalt løyve etter plan- og bygningsloven», jf. matrikkelloven § 33(3). For umatrikulert grunneiendom er det nok å fremvise grensene på et kart godkjent av kommunen, jf. matrikkelloven § 34(3). Disse reglene modifierer det som ellers gjelder etter § 33(1), der hovedregelen er at den som utfører oppmålingsforretningen skal beskrive grensene «i tråd med påstandane til partane».

I henhold til § 33(3) siste setning er landmåleren som utfører oppmålingsforretningen gitt kompetanse til å «samtykkje i mindre avvik, for å kunne få ei gagnleg grense ut frå tilhøva i terrenget». Landmåler har imidlertid ingen myndighet til å fastlegge grenseforløpet på egenhånd, heller ikke når grensen er beskrevet i et kommunalt vedtak. Hvis partene ikke vil godta at grensene fastsettes i samsvar med tillatelsen til eiendomsdannelse, innenfor rammen av slike justeringer landmåler vil godta, kan det ikke skje matrikkelføring. Kommentartutgaven legger til grunn at landmåler likevel kan gjennomføre oppmålingsforretningen hvis det er utsikt til å få dispensasjon eller tillatelse, men at dette bør praktiseres med forsiktighet (Faafeng, 2020, til § 33). Dette illustrerer at man i dag anser selve matrikkelføringen som den endelige avgjørelsen om registrering.

Når oppmålingsforretningen er gjennomført, eller det ikke gjelder plikt til å avholde oppmålingsforretning, skal kommunen undersøke om vilkårene for matrikkelføring er oppfylt. Det er en nokså omfattende liste med forhold som skal kontrolleres i samsvar med matrikkelforskriften § 27. I saker som krever oppmålingsforretning skal man blant annet kontrollere at landmåler har oppfylt sin undersøkelses- og opplysningsplikt og at protokollen oppfyller kravene i matrikkelforskriften § 38. Det skal også redegjøres for eventuelle avvik fra offentlige tillatelser, herunder om grenseforløpet er tilpasset til terrenget i medhold av matrikkelloven § 33(3).

Reglene om registrering av grunneiendom angir hovedstrukturen i dagens system for eiendomsdannelse etter matrikkelloven. I praksis er det behandlingen etter plan- og bygningsloven og spørsmålet om når og hvordan oppmålingsforretningen skal gjennomføres som står mest sentralt. Det er også disse spørsmålene som fremstår som de prinsipielt viktige å finne gode svar på for å løse opp i de utfordringene man møter i transformasjonsområder etter dagens regelverk. Ytterligere spørsmål oppstår imidlertid som en konsekvens av at regelverket opererer med flere ulike matrikkeltyper, med materielle spesialregler i matrikkelloven. Vi gjennomgår disse i det følgende.

2.5.2 Anleggseiendom

Anleggseiendom er i matrikkelloven § 5(1) b) definert som «ein bygning eller konstruksjon, eller eit avgrensa fysisk volum som er tillate utbygt, og som er utskilt som eigen eigedom». Det fremgår samme sted at «fast anlegg» på eierløs sjøgrunn eller i eierløs undergrunn også kan opprettes som anleggseiendom. Eksisterende anlegg kan også matrikkelføres som anleggseiendom, men det kreves alltid en godkjenning etter plan- og bygningsloven som «viser grensene», jf. matrikkelloven § 11.

Normalt kreves det byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 a). Slik tillatelse er imidlertid ikke tilstrekkelig, heller ikke når vilkårene i matrikkelloven i § 11 er oppfylt. Det må også foreligge en

tillatelse til eiendomsdannelse etter plan- og bygningsloven § 20-1 m). Det kreves med andre ord to tillatelser etter plan- og bygningsloven. Forarbeidene forutsetter imidlertid at søknadsbehandlingen kan samordnes, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 180. At dette også bør skje fremgår av rundskriv til matrikkelforskriften § 29, jf. H-2020-9001.

Dersom anlegget ikke allerede er etablert, kreves det at vilkårene for igangsetting etter plan- og bygningsloven er oppfylt før matrikkelføring finner sted, jf. matrikkelloven § 11(1) tredje setning. Det er med andre ord ikke nok med en rammetillatelse. Forarbeidene begrunner dette med at anleggseiendommen skal knyttes til en «faktisk konstruksjon», slik at matrikkelen «speglar dei fysiske forholda». jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 107. Det blir derfor sett på som uheldig å åpne for matrikulering av anleggseiendommer før vilkårene for igangsetting er oppfylt. Departementet legger til grunn at det frem til dette tidspunktet er «stor sjanse» for at anlegget ikke blir realisert i samsvar med forutsetningene.

Matrikkelloven § 11(1) fjerde setning fastslår at en anleggseiendom må være «ei sjølvstendig funksjonell eining». Dette kravet kom inn i loven som en endring i forhold til lovutvalgets forslag. Utvalget la opp til at en uselvstendig del av en fysisk konstruksjon, for eksempel et parkeringsanlegg, skulle kunne registreres som en egen anleggseiendom bare for den delen som strakk seg inn under (eller over) naboeiendommer, jf. NOU 1999:1 s. 174. Dette fant departementet lite formålstjenlig, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 105. Man ønsket heller at hele konstruksjonen skulle utgjøre anleggseiendommen i slike tilfeller, slik at eiendommen ville samsvare med det som «til dagleg blir oppfatta som éin eigedom».

Det går videre frem av matrikkelloven § 11(1) fjerde setning at en anleggseiendom må være «klart og varig skilt» fra de andre matrikkelenhetene den fradeles fra. Dette er imidlertid ikke til hinder for at tilkomst og andre nødvendige fellesfunksjoner ivaretas gjennom konstruksjoner som er bygd på eller over tilgrensende grunneiendommer, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 180. Nødvendige rettigheter sikres i så fall gjennom tinglysing. I den utstrekning anleggseiendommen skal utnyttes under ett med en grunneiendom, må det tinglyses et dokument som sikrer at enhetene ikke kan omsettes eller pantsettes hver for seg, jf. matrikkelloven § 11(4). Dette må tolkes i samsvar med lovgivers forutsetning om at fellesfunksjoner også kan realiseres og sikres på andre måter, for eksempel gjennom tinglyste rettigheter. Kommunen kan ikke kreve at det etableres sameie (Faafeng, 2020, til § 11(4)). Formuleringen i § 11(4) virker dermed noe uhensiktsmessig slik den står.

Det er ikke noe i veien for at en anleggseiendom strekker seg ut på jordoverflaten. Loven er ikke til hinder for at anleggseiendommen på denne måten legger beslag på enkelte deler av de tilgrensende grunneiendommene, også langs bakken. Forutsetningen er at grunneiendommene fortsatt er separat utnyttbare, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 105. En konstruksjon som fullstendig fortrenger eller ødelegger de grunneiendommene den er fradelt fra vil ikke kunne registreres som anleggseiendom, jf. matrikkelloven § 11(2) b). En slik konstruksjon blir ansett for en konstruksjon på grunneiendommene. En slik konstruksjon kan ikke registreres som anleggseiendom – for å kunne registreres som anleggseiendom må konstruksjonen strekke seg inn under eller over en annen selvstendig eiendom, jf. matrikkelloven § 11(2).

Når det gjelder anleggseiendom i sjø, er forutsetningen at den er fast knyttet til landareal eller sjøgrunn. Midlertidige eller flyttbare konstruksjoner skal i henhold til forarbeidene ikke registreres som anleggseiendom, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) punkt 17.2.3. For innretninger som kan registreres i petroleumsregisteret og akvakulturregisteret er det også innført et eksplisitt forbud mot registrering som anleggseiendom i matrikkelforskriften § 29(6).

Når det opprettes anleggseiendom i eierløst rom, betraktes det ikke som fradeling. Dermed kreves det heller ikke samtykke fra eierne av grunneiendommer på jordoverflaten, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 105. Hva som anses som et eierløst rom vil det i denne sammenhengen bli opp til kommunen å ta stilling til, men selvsagt uten at denne vurderingen i seg selv har privatrettslige virkninger. Regelverket forutsetter ikke at slike eiendomsdannelser skal avklares med grunneiere langs jordoverflaten. Etter matrikkelforskriften § 37(3) stilles det imidlertid krav til varsling av de som har eiendom nærmere enn 20 meter fra anlegget.

Som vi ser er det innført en rekke lovfestede vilkår for etablering av anleggseiendom gjennom matrikkelloven. Disse vilkårene knytter seg for en stor del til tekniske forhold ved selve konstruksjonen og relasjonen til omkringliggende matrikkelenheter. De hensyn som skal ivaretas synes først og fremst knyttet til bruken og utformingen av anlegget, ikke registrering av romlig eiendomsinformasjon. Det fremstår derfor som underlig at man har valgt å regulere dette gjennom spesielle vilkår for matrikulering, ikke gjennom vilkår etter plan- og bygningsloven. Forklaringen synes å være at lovgiver la til grunn at matrikkelen i slike tilfeller skal registrere noe som svarer til en «fysisk konstruksjon».

Perspektivet er problematisk. Man kan ikke sette likhetstegn mellom fast eiendom og fysisk konstruksjon, heller ikke under bakken eller i luften. Dette ser vi illustrert også i dagens regelverk, der loven gir føringer for hvordan eiendomsgrensene skal fastsettes. Disse reglene fører nemlig til avvik fra utgangspunktet om at grensene følger konstruksjonen. Før anleggseiendom føres i matrikkelen stilles det krav om en oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 6(1) b). Hvem som kan kreve dette fremgår av matrikkelloven § 9, som for grunneiendom.

Etter hovedregelen skal eiendomsgrensene rundt anleggseiendommer «svare til dei fysiske yttergrensene for eininga, med nødvendige tilpasningar», ifølge matrikkelloven § 11(3). Samme sted fremgår det at grensene må registreres slik at man har en tilstrekkelig sikkerhetssone rundt den fysiske konstruksjonen. Her finner man det første avviket fra forutsetningen om at grensen følger konstruksjonen. Det synes imidlertid forutsatt at man skal ligge så tett på den fysiske konstruksjonen som mulig. I forarbeidene sammenfattes dette som et krav om at anleggseiendommen ikke skal være større enn «det som krevst for å realisere og sikre vedkommande anlegg», jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) s. 181.

Dette prinsippet følges imidlertid ikke konsekvent. I flere situasjoner må man legge noe annet til grunn, for å unngå klart uheldige resultater. For anleggseiendommer over bakken vil for eksempel luftrommet over anleggseiendommen inngå i denne, selv om dette ikke er nødvendig av sikkerhetsmessige hensyn, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) punkt 17.2.2. For å harmonisere dette med lovens regler om grenseforløpet gjør man i slike tilfeller bare en anmerkning om at eiendomsretten oppover i luften ligger til anleggseiendommen, jf. H-2020-9001. Dermed kan man fortsatt tegne inn grenser i matrikkelen på en slik måte at anleggseiendommen fremstår som et «lukket volum» i kartet, jf. matrikkelforskriften § 29.

Grensene i kartet representerer dermed ikke eiendomsgrensene i disse tilfellene, men hjelpelinjer rundt en fysisk konstruksjon. Anleggseiendommens romlige utstrekning blir ikke nærmere avgrenset oppover i det hele tatt, men vil strekke seg så langt «alminnelige» eiendomsrettslige regler skulle tilsi. Man er med andre ord tilbake til samme ordning som for grunneiendommer. Som en konsekvens av dette vil partene ikke kunne registrere eiendommene sine i tre dimensjoner i samsvar med avtaler som avviker fra hovedregelen. Overflateeieren vil for eksempel ikke få registrert at han har holdt tilbake retten til overliggende lag av luftrommet. Dette gjelder på tross av at anleggseiendommen da utvilsomt ville blitt mindre, slik forarbeidene for øvrig synes å ville ha det.

Dette er en potensielt viktig problemstilling i transformasjonsområder, der utnytting av luftrommet gjennom serier av anleggseiendommer slett ikke kan utelukkes. Loven åpner også for dette. Det er ikke noe i veien for at overliggende luftromslag senere kan etableres som anleggseiendom. Dette må imidlertid alltid skje gjennom fradeling fra den nærmeste anleggseiendommen, ikke grunneiendommen, jf. H-2020-9001. Dermed blir overflateeier som vil holde tilbake rett til luftrommet over anleggseiendommen henvist til å sikre sin rett gjennom tinglyst avtale, i påvente av at det etableres slike «fysiske konstruksjoner» som per i dag kreves før man vil registrere informasjon om avtalte eiendomsforhold oppover i luften.

I undergrunnen legger man til grunn et litt annet utgangspunkt. Her kan det registreres at overflateeier sitter igjen med eiendomsrett under anleggseiendommen, men bare i de tilfellene han har adgang til denne undergrunnen uten å gå gjennom en annen eiendom, jf. H-2020-9001. Dermed vil man måtte differensiere mellom ulike deler av anleggseiendommen basert på om projeksjonen av denne delen ut på jordoverflaten omfatter en hel eller en del av en grunneiendom. For de delene av grunnen under anleggseiendommen som projiseres til jordoverflaten til fortrenghet for en hel grunneiendom, blir anleggseiendommen registrert som eier nedover mot det eierløse. For de delene som derimot bare kan projiseres til en del av en grunneiendom, eventuelt en del som ikke kan sikre seg tilstrekkelig adgang til undergrunnen over egen grunn, er grunneiendommen fortsatt registrert som eier på undersiden av anleggseiendommen. Hva som nå skjer hvis grensene mellom grunneiendommene langs jordoverflatene *endrer seg* ser det ikke ut til at man har tenkt over.

Uansett synes det klart at den man her registrerer som eier ikke trenger samsvare med den reelle eieren, som avtalt mellom partene. Det tør derfor påstås at dagens regelverk er lite tilfredsstillende. Det man her forsøker seg på er en meget tvilsom detaljregulering av hva slags private avtaler man skal kunne registrere, og på hvilken måte de skal kunne registreres. Dette blir desto mer problematisk når rettskildene på området gir uttrykk for at den og den «må» bli eier av det og det volumet, av registreringshensyn, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) s. 107. I den grad man mener dette bokstavelig, er det vanskelig å se at det kan stemme. Inngrep i avtalefriheten på dette punkt forutsetter nok en tydeligere lovgivervilje.

Det er også vanskelig å se for seg at byggesaksmyndigheten skulle ha behov for å nekte tillatelse til eiendomsdannelse utelukkende basert på at tekniske forutsetninger fra forarbeidene til matrikkelloven ikke oppfylles mellom partene. Slik lovverket i dag er bygget opp er det tvilsomt om slike forhold blir vurdert i det hele tatt, i den delen av saken som gjelder tillatelse til registrering etter plan- og bygningsloven. Regelverket fremstår derfor også som uryddig.

Situasjonen fremstår som en konsekvens av forventningen om at anleggseiendommer skal samsvare med fysiske konstruksjoner. Siden dette i praksis ikke lar seg gjøre, har man sett seg nødt til å falle tilbake på en fragmentarisk regulering av typetilfeller, basert på en tanke om at disse tilfellene er så problematiske at myndighetene må ha kontroll med hvordan de håndteres. Det bør vurderes på nytt om dette virkelig er nødvendig. Dersom det identifiseres et reelt behov for denne typen regulering av romlige eiendomsforhold bør hjemmelen for det fremgå på en tydeligere måte enn i dagens lovverk. Det bør også klargjøres hvorvidt hensikten er å begrense registreringen av bestemte typer eiendommer, eller om man også tar sikte på å forhindre at det inngås privatrettslige avtaler om etablering av bestemte typer rettighetsforhold i undergrunnen eller luftrommet.

Etter vår vurdering bør lovgiver gå helt bort fra forventningen om at tredimensjonale registreringsobjekter skal ligge så tett på godkjente fysiske konstruksjoner som mulig. Det er ikke lett å se noen fornuftig grunn til å ønske seg noe slikt – det skaper så vidt vi kan se bare trøbbel. At man likevel valgte å legge dette inn som en forutsetning kan imidlertid ha sammenheng med at man ikke

ville åpne for anleggseiendommer i større utstrekning enn nødvendig. I den grad dette fortsatt er et relevant lovgiverhensyn, kan det ivaretas på andre måter. Et bedre utgangspunkt, i så fall, kan være å fastsette direkte i plan- og bygningsloven at man ikke får tillatelse til å etablere anleggseiendom før tidligst samtidig med at man har fått byggetillatelse for etablering av en fysisk konstruksjon i en del av eiendommen. Da kan matrikkeloven § 11 forenkles til en bestemmelse som nøyer seg med å slå fast at den romlige avgrensningen *minst* må omfatte den planlagte fysiske konstruksjonen med nødvendig sikkerhetssone. En variant av dette forslaget inngår som et ledd i vårt forslag, som del av **alternativ 1**, som presenteres i de to siste kapitlene.

En enkel bestemmelse om oppmåling fremstår som en tilstrekkelig og naturlig regulering av anleggseiendom i matrikkeloven. Å sørge for at den fysiske konstruksjonen som etableres faktisk omfattes av de registrerte grensene, med nødvendig sikkerhetssone, er en naturlig jobb for den lokale matrikelmyndigheten. Ut over dette burde spørsmålet om avgrensning, når anleggseiendommen først skal opprettes, overlates til partene selv med de begrensninger som følger av hovedregelen i plan- og bygningsloven § 26-1 og eventuelt en egen spesialregel om anleggseiendommer i denne loven.

Hvis noen søker om å få etablere en unaturlig stor anleggseiendom uten aktualitet, for eksempel som et spekulasjonsobjekt, vil dette kunne bli å anse som forhold «i strid med» plan- og bygningsloven. Dermed må tillatelsen nektes etter de samme regler som for grunneiendommer. Hvis man derimot har regulert inn en stor fellesgarasje i et utbyggingsområde der utbyggingen skal skje i flere trinn, vil man nå kunne etablere anleggseiendommen i sin fulle utstrekning i forbindelse med oppstart av første byggetrinn. Man vil da kunne etablere garasjen og bygge videre på den etter hvert som det blir behov for flere parkeringsplasser. Hvis det skulle komme endringer i plan eller regelverk som tilsier mindre parkeringsbehov i senere byggetrinn, kan man avslutte konstruksjonen i undergrunnen før man har fylt opp hele anleggseiendommen. Det er vanskelig å se at dette skulle kunne medføre spesielle problemer, men det vil ha klare fordeler. Om nødvendig vil anleggseiendommen eventuelt kunne omdannes senere, så den får en naturlig avgrensning i forhold til parkeringsanlegget.

Det er også en del andre utfordringer med dagens regelverk, av mer lovteknisk karakter. Det virker for eksempel uheldig å ha et absolutt krav om at det må foreligge igangsettingstillatelse før anleggseiendommen registreres. Hvis formålet er å legge seg tett på en fysisk konstruksjon kan dette også sikres i forbindelse med oppmålingsforretningen, ved at grensene justeres. Det er uansett unaturlig at matrikeloven har regler som begrenser adgangen til å opprette anleggseiendommer. Slike vilkår bør tas inn i plan- og bygningsloven, i den grad man har behov for dem. Slik ville man fått en mer ryddig struktur som i større grad rendyrker matrikkeloven som en lov om hvordan eiendom skal registreres, under forutsetning av at den skal registreres. Det er da naturlig å liste opp hvilke tillatelser som kreves, men det er ikke naturlig å gi materielle regler som griper inn i de samme vurderingene man uansett må gjøre etter annet lovverk.

Dagens system preges av at man ikke har hatt et slikt utgangspunkt. Dette blir spesielt utfordrende for anleggseiendommer, siden matrikkeloven der stiller mange egne vilkår for opprettelsen. Selv om søkeren har fått både byggeløyve og tillatelse til eiendomsdannelse, risikerer han å bli stoppet av at noen på matrikelavdelingen mener enheten ikke oppfyller kravene i matrikkeloven § 11, for eksempel fordi den ikke er tilstrekkelig «funksjonell». I et slikt tilfelle vil tillatelsen etter plan- og bygningsloven § 20-1 m) falle bort etter plan- og bygningsloven § 21-9(4), mens byggeløyet i prinsippet kan bli stående. Gjennom rundskriv forsøker man å oppfordre til samordnet behandling, men også dette regelverket blir fragmentert, siden rundskriv og forskrift til matrikkeloven nå kommer inn som sentrale rettskilder også for behandlingen etter plan- og bygningsloven. Problemet

forverres dersom kommunen er organisert på en måte som gjør samordning vanskelig i praksis, for eksempel fordi den nødvendige kompetansen er fordelt mellom ulike kontorer eller avdelinger.

Gjennom intervjuene fremkommer det at anleggseiendommer er utfordrende i mange tilfeller, jf. kapittel 4. I kapittel 5 har vi noen forslag til endringer som vi tror kan bidra til å gjøre det enklere. Tiden synes å ha løpt fra den generelle holdningen man møter i forarbeidene til dagens lov, som langt på vei legger opp til at det skal legges strenge begrensninger på muligheten for å registrere anleggseiendommer, så det ikke blir for mange av dem. På ett punkt er imidlertid dagens lovverk meget liberalt, kanskje for liberalt, noe vi skal se kort på i det følgende.

2.5.2.1 Spesielt om okkupasjon

Forarbeidene legger til grunn at kommunen i okkupasjonstilfellene ikke kan kreve at søkeren sannsynliggjør at grunnen er eierløs, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 105-106. Matrikkelføring er ment å skulle skje selv om det er usikkert hvorvidt grunnen eies av noen, eller til og med når dette er sannsynlig. Grensen for når kommunen kan eller må si nei, er uklar. I prinsippet kan matrikkelføringen påklages og omgjøres av klageinstansen, men sjansen for å vinne frem med en påstand om at grunnen ikke er eierløs synes sterkt begrenset av nevnte utgangspunkt. Hvis overflateeieren ikke vinner frem med en forvaltningsklage, er han henvist til å ta rettslige skritt.

Systemet legger i praksis opp til at utbyggere kan velge å ta risikoen med å bygge seg ut over eller inn under naboeiendommer uten privatrettslig adkomst, når man er i gråsonen for privat eiendomsrett. Det offentlige vil langt på vei måtte gå god for søkerens vurdering, i den forstand at eiendommen registreres med søkeren som hjemmelshaver. Hvorvidt dette er rimelig, eller i samsvar med grunnleggende rettsgrunnsetninger, synes uklart. Spørsmål om erstatningsansvar for skade forvoldt ved eiendomsregistrering kan her komme på spissen, siden slik registrering – til forskjell fra byggetillatelse – også etablerer et presumptivt privatrettslig grunnlag for utbygging med virkning mellom private (via tinglysingen).

Muligheten for okkupasjon kan ha praktisk betydning i fortettings- og transformasjonsområder, for eksempel der det etableres underjordiske garasjeanlegg under naboeiendommer. Slike anlegg vil regelmessig kunne ligge i randsonen mellom overflateeiendommene og det eierløse. En påregnelig brukerinteresse hos overflateeier vil etter gjeldende rett tilsi at volumet ikke er eierløst. Dette vil for eksempel kunne skje i situasjoner der overflateeier har etablert eller ønsker å etablere energibrønner, kanskje ned til flere hundre meters dybde (Kvam og Winge, 2018).

Slik utnyttelse av undergrunnen blir stadig mer vanlig, også blant privatpersoner. Derfor er det også stadig mer problematisk å opprettholde et system som åpner for at okkupasjon i undergrunnen skal kunne registreres uten privatrettslig avklaring. Spesielt problematisk blir dette når det er private utbyggere som okkuperer, samtidig som det opprettes et eiendomsobjekt de får hjemmel til. Dette objektet – og konstruksjonen som etableres – kan da befinne seg på fremmed grunn, uavhengig av hvordan det er registrert. Konsekvensen av dette kan i prinsippet bli at eiendomsretten til det fysiske anlegget tilfaller overflateeieren, jf. Rt-1959-1198. Når det offentlige har tillatt registrering i grunnboken ved okkupasjon uten dokumentasjonskrav, men det viser seg at antagelsen er feil, synes det heller ikke opplagt at man kan ilegge dette noen rettsvern virkning til skade for riktig eier. Uansett synes det klart at både eier- og erstatningsspørsmålene i slike tilfeller kan bli komplekse.

Energibrønner vil man nok i praksis kunne håndtere, forutsatt at de ikke etablerer eiendomsrett før de er etablert. Det vil nok også gå rimelig greit så lenge potensialet for energibrønn bare etablerer en generell rett på utnytting i undergrunnen til nettopp dette formålet. Da er verdiene såpass små at løsningen gir seg selv: det betales en erstatning eller man får en ny brønn. I transformasjonsområder der man bygger større anlegg i undergrunnen er situasjonen mer dramatisk. Her må man nemlig

spørre seg om muligheten til å etablere et større fysisk anlegg, for eksempel et garasjeanlegg, i seg selv etablerer eiendomsrett for overflateeier. I så fall vil overflateeier kunne sitte på store verdier, som han blir fratatt ved okkupasjon når utbyggingen realiseres gjennom okkupasjon.

Man kan for eksempel tenke seg et høydedrag med eneboliger mellom to utbyggingsområder på hver side. Hvis utbygger i det ene området bygger seg inn under eneboligene ved okkupasjon i avstand på ca. 20 meter ned i undergrunnen, samtidig som noe tilsvarende hadde vært mulig fra den andre siden, kommer spørsmålet på spissen. Utbygger kan påstå at det er hans utbyggingsplan som etablerer verdiene i undergrunnen, slik at eneboligeierne ikke kan påberope seg denne utnyttelsesmuligheten som grunnlag for eierskap. Eneboligeierne kan svare med at de kunne solgt volumet til utbyggeren på den andre siden, for etablering av en konstruksjon av samme type.

I en annen variant er overflateeier selv en utbygger, med adkomst fra egen grunn på den andre siden av høydedraget. Kanskje han også kan sannsynliggjøre at han kunne og ville bygget en tilsvarende konstruksjon, hvis det ikke hadde skjedd okkupasjon. Hva som i slike situasjoner blir resultatet er noe uklart etter gjeldende rett, men i begge disse tilfellene er det mye som taler for at eiendomsretten til overflateeier er krenket. Praksis for offentlig infrastruktur i undergrunnen, som er generelt avvisende til grunneiere som ønsker erstatning dypere enn 10-15 meter, løser ikke spørsmålet.

Brukerinteressen ved etablering av offentlig infrastruktur har en ikke-kommersiell karakter, som ikke er påregnelig på privat eiers hånd. At det samme skulle gjelde for parkeringsplasser er langt fra opplagt. Hvis man legger til grunn et ekspropriasjonsrettslig påregnelighetsbegrep, vil parkeringsmuligheter kunne bli å anse som en «påregnelig bruk» på overflateeierens hånd, i alle fall som grunnlag for å beregne en salgsverdi for volumet. Gjeldende rett tilsier for øvrig at når en påregnelig brukerinteresse først kan identifiseres, vil eiendomsretten kunne strekke seg mye lenger ned enn 20 meter. Dermed er det etter dagens praksis ikke en gang sikkert at berørte grunneiere blir varslet når det registreres et nytt eiendomsobjekt under deres eiendommer.

Det faller utenfor vårt mandat å utrede dette i større detalj. Vår premiss er at rettighetshaverne er enige om at det skal skje utbygging. Vi nevner likevel problemstillingen, siden denne typen eiendomsdannelser synes å ha relevans for transformasjonsområder. At det tilrettelegges for enkle løsninger i forhold til eiendomsdannelsen bør ikke bety at man overser risikoen for at det skapes latente tvister mellom private, som i sin tur kan rokke ved forutsetningene for offentlige vedtak.

Hvordan dette kan utarte seg, når man overser problemstillingen, ser vi eksempler på i forhold til negative servitutter, jf. Rt-2011-228. Slike servitutter går gjerne under radaren inntil det oppstår tvist (Elvestad, 2017). De har dermed en del paralleller til hvordan vi kan anta at spørsmålet om overflateeierens interesser i undergrunnen vil utvikle seg fremover. Det synes klart at lovgiver bør gripe fatt i problemstillingen, for å få på plass klarere privatrettslige spilleregler i transformasjonsområder.

2.5.3 Eierseksjon

I henhold til eierseksjonsloven § 4(1) a) er en eierseksjon definert som en «eierandel i en bebygd eller planlagt bebygd og seksjonert eiendom, med enerett for eieren til å bruke en bestemt bruksenhet i eiendommen». Selve det fysiske volumet man har enerett til å bruke beskrives altså av begrepet «bruksenhet», mens begrepet «eierseksjon» angir andelen man har i en større eiendom.

Før eierseksjonen kan matrikkelføres må det foreligge et kommunalt seksjoneringsvedtak etter eierseksjonsloven § 13, jf. matrikkelloven § 10. Dette utløser en spesialregel om når det skal sendes melding til tinglysingen: denne skal først sendes etter at eventuelle klager over seksjoneringsvedtaket er avgjort, jf. matrikkelloven § 24.

I utgangspunktet kreves det ikke oppmålingsforretning for matrikkelføring av eierseksjoner. Krav om oppmåling slår likevel inn når eierseksjonene omfatter uteareal, jf. matrikkelloven § 6. Dette arealet skal merkes i samsvar med seksjoneringsvedtaket, jf. matrikkelloven § 33(3). På samme måte som for grunneiendom kan landmåler samtykke til «mindre avvik» for å få en passende grense i terrenget. Det er gitt en utvidet hjemmel for å gjennomføre slike forretninger som kontorforretning, når grensene er «entydig fastsatt med koordinater», jf. matrikkelforskriften § 40(1) a).

Matrikuleringen utløser ikke andre gebyrer enn de som følger av eierseksjonsloven § 15, jf. matrikkelloven § 32(1). Her gis imidlertid kommunen hjemmel til å ta gebyr etter matrikkelloven for oppmålingsforretning ved opprettelse av eierseksjon som omfatter uteareal, eller ved nytt eller endret uteareal til eksisterende eierseksjon, jf. eierseksjonsloven § 15(1).

Sammenlignet med reglene for anleggseiendom er reglene for registrering av eierseksjonssameier oversiktlig og ryddig. Matrikkelloven holder seg til selve registreringsoppgaven, herunder regler om hvordan oppmålingsforretningen skal gjennomføres når slik forretning er påkrevet. Det angis ikke materielle vilkår for matrikkelføring ut over det som følger av sammenhengen i regelverket. De materielle reglene er gitt i eierseksjonsloven, som også beskriver saksbehandlingen i forhold til selve seksjoneringsvedtaket. Vi går ikke inn i disse reglene i detalj, men skal trekke frem en del forhold som kan skape utfordringer i forhold til eiendomsomdannelsen i transformasjonsområder

Hovedinntrykket er at grensesnittet mellom byggesak, seksjonering og matrikkelføring er relativt ryddig i dagens lovverk. Unntaket er gebyrreglene og tidsfristene. Her blir grensesnittet utydeliggjort av at bestemmelser som gjelder behandlingen etter matrikkelloven delvis er å finne i eierseksjonsloven. Det er for eksempel noe uryddig at gebyrhjemmelen for oppmåling av uteareal fremgår av eierseksjonsloven § 15, ikke matrikkelloven, spesielt når denne bestemmelsen henviser tilbake til matrikkelloven. Oppmålingsforretninger burde kunne reguleres uttømmende i matrikkelloven, uten behov for slike krysshenvisninger.

Det virker også uheldig at det ikke gjelder noen egen tidsfrist for matrikkelføring i de tilfellene der oppmålingsforretning ikke er nødvendig. Her kunne man enkelt satt inn en kort frist i matrikkelforskriften § 19(5) så man slapp å henvise tilbake inn i eierseksjonsloven. Det materielle innholdet av fristregelen fremstår også som uhensiktsmessig. Når det ikke kreves oppmålingsforretning fremgår det av eierseksjonsloven § 15 at den *samlede* fristen etter begge lover er 12 uker. Her må man altså koordinere seg slik at man får avsluttet behandlingen etter eierseksjonsloven noe tidligere, slik at saken kan gå til matrikkelfører tidsnok til at fristen lar seg overholde.

I saker der det skal gjennomføres oppmålingsforretning er strukturen i regelverket ryddig, men med et materielt innhold som gjør at det kan gå unaturlig lang tid før det skjer matrikulering av slike saker. Når det skal skje oppmåling løper det to frister. Fristen etter eierseksjonsloven § 15 er fortsatt 12 uker. Siden det kreves oppmålingsforretning faller imidlertid matrikkeldelen av saken inn under hovedregelen i matrikkelforskriften § 18. Dermed begynner det å løpe en ny 16 ukers frist for oppmåling fra tidspunktet for seksjoneringsvedtaket. Denne fristen kan også avbrytes i flere situasjoner, for eksempel på grunn av vinterforskrift.

Når man gjennomfører disse oppmålingsforretningene som kontorforretning er det ingen fornuftig grunn til at det skal gå så lang tid. 12 + 2 uker fremstår da som en mer naturlig regel. En slik regel ville også bli mer ryddig i de sakene der det ikke skal gjennomføres oppmålingsforretning, siden man da kunne fjernet de uheldige kryssreferansene og unntaksreglene der eierseksjonsloven griper inn i detaljer knyttet til saksbehandlingen etter matrikkelloven. En frist på 12 + 2 uker i alle tilfeller der man ikke skal ha oppmøte i marka virker også som en materielt rimelig regel, selv om fristen på 12

uker etter eierseksjonsloven på sikt burde kunne kortes ned, i takt med forbedringer i dette regelverket (automatisert koordinering mot plan- og byggesak).

Som vi har sett er fordelingen av materielle regler mellom matrikkeloven og eierseksjonsloven i hovedsak ryddig. De materielle reglene i eierseksjonsloven kan imidlertid skape utfordringer med koordineringen mot eiendomsomdannelsen for øvrig i transformasjonsområder. Dessuten har man en del regler for organiseringen av eierseksjonssameier som i og for seg er velbegrunnede, men som likevel skaper utfordringer i transformasjonsområder. Etter gjeldende rett er det for eksempel utfordrende å skulle etablere store eierseksjonssameier for bygging og utsalg av bruksenheter i flere bygge- og salgstrinn, siden det er krevende for utbygger å sikre seg tilstrekkelig kontroll og disposisjonsrett for en videre utbygging av sameiet etter første bygge- og salgstrinn.

Denne utfordringen blir beskrevet i større detalj og drøftet i en rapport fra 2019, fra en ekspertgruppe nedsatt av departementet til å se på muligheten for endringer av eierseksjonsloven.¹ I denne rapporten anbefales det å innføre en ordning med utbyggingsseksjoner som utbygger kan beholde omfattende rettslig og faktisk rådighet over også etter at andre seksjoner er overført til sluttbrukere i forbindelse med tidligere byggetrinn. Poenget er at utbygger skal sikres tilstrekkelig kontroll med utbyggingsseksjonen til at den kan bygges ut senere. Tanken er at man også skal kunne tilføye flere vanlige seksjoner til sameiet etter hvert som det gjennomføres nye bygge- og salgstrinn. Slik kan man sikre en god og effektiv eiendomsorganisering, med store sameier og samdriftsfordeler også i områder som nødvendigvis må bygges ut trinn for trinn. En alternativ løsning er å legge til rette for at sameiene slås sammen i etterkant, men dette vil trolig medføre høyere transaksjonskostnader og større risiko for at en tjenlig struktur ikke vil bli etablert.

Den utfordringen ekspertgruppen her har analysert og forslått en løsning på henger tett sammen med spørsmålet om hvordan man kan legge til rette for enklere og bedre eiendomsomdanning i transformasjonsområder. Utfordringene som kan oppstå internt i sameiet gjør forholdet til seksjonering ekstra krevende. Sameiet må organiseres på en måte som ivaretar sameierne, samtidig som utbygger får mulighet til å gjennomføre utbygging over flere byggetrinn. Dette reiser organisatoriske problemstillinger om forholdet mellom utbyggeren og sameierne. Vår rapport er imidlertid avgrenset mot rettsforhold mellom sameiere internt i bygninger, så vi går ikke videre inn i disse problemstillingene.

Den romlige eiendomsstrukturen er imidlertid også viktig ved etableringen av eierseksjonssameier. Reglene for eiendomsregistrering legger føringer for utbygger som har praktiske konsekvenser for hvordan man velger å innrette seg organisatorisk. Dette gjelder for eksempel reglene om registrering av anleggseiendom, der kravet til igangsettingstillatelse og forutsetninger knyttet til forholdet mellom anleggseiendommen og overflateeiendommene kan vanskeliggjøre etablering av felles parkeringsanlegg i flere byggetrinn.

Eierseksjonsloven bygger dessuten på en forutsetning om at eiendomsstrukturen i grunnplanet må være avklart på forhånd, før sameiet etableres. Dette følger av eierseksjonsloven § 7 f), som slår fast at man i utgangspunktet bare kan seksjonere når alle de fysiske delene som skal inngå i det nye sameiet allerede ligger på én eiendom, jf. eierseksjonsloven § 7 f). Hvis man skal tilrettelegge for mer effektiv etablering av større og mer fleksible eierseksjonssameier i tidlig gjennomføringsfase, er det naturlig å legge til rette for at den eiendomsomdannelsen som skal til for å eierseksjonslovens krav kan skje mer samlet enn i dag.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---bedre-regulering-av-storre-utbyggingsprosjekter---rapport-fra-ekspertutvalg---forslag-om-endringer-i-eierseksjonsloven/id2625975/>.

Alternativt kan man vurdere å oppheve kravet om at sameiet skal utgå fra én matrikkelenhet. Kommunen har allerede hjemmel til å dispensere fra dette, forutsatt at sammenslåing av underliggende eiendommer «ikke er mulig» og Kartverket samtykker, jf. eierseksjonsloven § 7(4). I henhold til forarbeidene er regelen begrunnet med at «eierforholdene blir mest oversiktlige og grunnboken og matrikkelen klarest dersom seksjonerte eiendommer kun omfatter ett bruksnummer», jf. Prop. 39 L (2016-2017).

Det er neppe grunnlag for å ta umulighetsvilkåret helt på ordet. Mye som er uhensiktsmessig er fortsatt mulig, uten at man dermed bør kreve at det gjøres slik, jf. kommentarutgaven (Wyller, 2020, punkt 10 under § 7). Det er heller ingen åpenbar kobling mot de stedlige hensyn kommunen skal ivareta som lokal matrikkelmyndighet og planmyndighet. Man kan derfor stille spørsmålstegn ved hvorfor både kommunen og Kartverket skal måtte godkjenne dette.

I henhold til kommentarutgaven er regelen om samtykke innført for å unngå at det blir seksjonert noe som likevel ikke kan tinglyses fordi registerføreren er «uenig». Det er en fordel at det er minst mulig å bli «uenig» om i denne sammenhengen, mellom ulike steg i omdannelsesprosessen, noe som kunne tale for at man heller burde tydeliggjøre ansvarsfordelingen. Dobbelkontrollen betyr imidlertid at kommunen kan si nei uten å fremlegge saken for Kartverket. Dermed understrekes det at terskelen er høy. Samtidig oppstår det en risiko for varierende praksis mellom ulike kommuner.

Et alternativ til dagens ordning er å innføre klarere regler for når det skal innvilges unntak. Slik kan man bidra til større forutsigbarhet, samtidig som man fjerner behovet for skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak. Man vil da også redusere risikoen for at det oppstår utfordringer og unødig tids- og ressursbruk i samordningen mellom saksbehandlingen i kommunen og registerføringen i Kartverket.

Det er verdt å merke seg at sammenslåing forutsetter harmonisering av heftelser og hjemmelsforhold. Denne typen omdannelser kan derfor koste mye penger, ikke minst på grunn av skatte- og avgiftsreglene. Dette er et tilfeldig utslag av dagens regelverk som normalt kan omgås ved at det foretas omorganiseringer på selskapsnivå som surrogat for eiendomsomdanning, jf. kapittel 2.8. Dette koster imidlertid både tid og penger. Kravet om sammenslåing før seksjonering kan derfor medføre økte transaksjonskostnader forbundet med seksjonering. Intensjonen er å bidra til at det etableres oversiktlige og ryddige forhold i matrikkelen og grunnboken. Dette kan imidlertid ivaretas på en mer effektiv måte ved at dagens forutsetning snus på hodet: istedenfor å kreve at de underliggende eiendommene slås sammen før seksjonering, kan man innføre en regel som gjør sammenslåing til en *konsekvens* av seksjoneringsvedtaket, når alle eiere og panthavere er enige om dette. Vi foreslår en slik regel som et mulig tiltak under **alternativ 2** i kapittel 5.3.

2.5.4 Jordsameie

Matrikkeloven § 5 d) definerer et jordsameie som et «grunnareal som ligg i sameige mellom fleire grunneigedommar, og der sameigepartane inngår i grunneigedommane». Et jordsameie er med andre ord et realsameie av en bestemt type, som ifølge loven er karakterisert ved at andelene «inngår» i andre grunneiendommer. Siden alle realsameier som ligger til bruk kan beskrives på denne måten, er distinksjonen noe misvisende. Tidligere var det også vanlig at begrepene ble brukt om hverandre, men slik at man gjerne hadde landbruket i tankene når begrepet «jordsameie» ble brukt (Falkanger og Falkanger, 2016, 142).

Matrikkelovens definisjon bygger på en forutsetning om at realsameier normalt registreres som vanlige grunneiendommer i matrikkelkartet. Med dette som forutsetning blir «jordsameie» innført som en betegnelse på realsameier som er registrert på en annen måte. Lovgiver legger opp til at jordsameier i denne registertekniske betydningen skal fases ut av systemet. Det er per i dag ikke

anledning til å opprette nye jordsameier gjennom det kommunale systemet. Slik opprettelse kan bare bestemmes av jordskifteretten, jf. matrikkelforskriften § 28.

I det kommunale systemet åpnes det bare for registrering av eksisterende jordsameier. Det kreves da sannsynliggjort at enheten som skal registreres faktisk er et jordsameie, jf. matrikkeloven § 14(1). Lykkes man med dette kan jordsameiet også registreres selv om det ikke er fullt ut avklart hvem som har andeler og hvor store disse er. Enhver som kan sannsynliggjøre å ha andeler i sameiet kan kreve matrikulering, jf. matrikkeloven § 14. Det samme kan staten, fylkeskommunene og kommunene. For registrering av eksisterende, uregistrert, jordsameie, kreves det ikke oppmålingsforretning. Det er nok at grensene fremgår av kart godkjent av kommunen, jf. matrikkeloven § 34(3).

Tidligere ble realsameier ikke forstått som selvstendige grunneiendommer. De var typisk det man i dagligtalen omtaler som «felles utmark», et sameie mellom eiendommer der eierandelene gjerne fremgikk av den gamle skatteskylda. Dette var ikke til hinder for at arealet også hadde en selvstendig og til dels sinnrik romlig avgrensning, adskilt fra den grunnen som lå til det enkelte bruk som full eiendom. Sameiet var da gjerne også fragmentert på ulike måter mellom ulike brukergrupper og med fordelinger av særretter sameierne imellom. Siden sameiet ikke hadde noen separat eksistens som objekt i grunnboken kunne man ikke tinglyse dokumenter på sameieobjektet som sådan, man måtte gå via andelseiendommene. Dette gjorde rettighetsregistrering tungvint, men skapte samtidig et ekstra nivå av beskyttelse mot endringer i sameieforholdet.

Når man skulle innføre et register med romlig eiendomsinformasjon oppstod det spørsmål om hvordan slike sameiearealer skulle registreres, jf. NOU 1999:1 s. 69-70. Dette ble besvart ulikt i ulike kommuner og man fikk betydelig variasjon i praksis for føring av jordsameier. Grunnen til at dette ble vanskelig kan trolig tilbakeføres til en teigbasert tankegang som også i dag er førende for matrikkelkartet. Med teig som grunnelement er det naturlig at det første man gjør når man skal registrere et realsameie er å definere selve sameiet som et eget romlig objekt – en teig – i kartet. Da har man imidlertid sluppet katten ut av sekken, siden man nå har innført et selvstendig objekt for noe som egentlig er en implisitt og avhengig konstruksjon. For å korrigere for dette, slik at også eieformen blir synlig i registeret, er det da fristende å tenke seg at man bør tilordne eiendommene i sameiet til den nye teigen som en slags «eiere» av denne.

Med en slik løsning er det imidlertid lett for at man forstår sameieteigen som en form for selvstendig eiendom, selv om den i utgangspunktet bare er et registreringsteknisk hjelpeobjekt. I den utstrekning teigen får et selvstendig liv som separat eiendomsobjekt, vil vi gradvis bevege oss bort fra utgangspunktet om at arealet i jordsameier inngår i andre eiendommer. Siste steg i en slik utvikling blir å ta sameieteigen inn i grunnboken som selvstendig objekt også i dette registeret. Situasjonen før matrikkeloven ble vedtatt ser ut til å ha vært at kommunene var på litt ulike stadier i en slik utvikling: noen hadde allerede begynt å gi realsameier et selvstendig liv som eiendomsobjekter, mens andre holdt igjen.

I dag er det lovgivers intensjon at man alltid skal opprette nye realsameier som selvstendige eiendomsobjekter, både i matrikkelen og grunnboken. Utviklingen har slik sett nådd sluttpunktet. Lovutvalget var imidlertid oppmerksomme på at dette ikke samsvarte med de rettslige realitetene for mange eksisterende realsameier, jf. NOU 1999:1 s. 193. Dermed ble «jordsameie» innført som en egen kategori for disse sameiene, som ikke passer inn i registreringssystemet for øvrig.

Slike «uselvstendige» realsameier er imidlertid en av de klassiske eieformene vi har i Norge. Hvis den ikke passer inn i registeret kan man like godt se det slik at det er registeret det er noe i veien med, ikke eieformen. Slik ser man det ikke per i dag. Selve eieformen er dermed under avvikling, tilsynelatende uten annen begrunnelse enn at den ikke stemmer overens med matrikkelovens

forutsetninger for føringen av matrikkelen som eiendomsregister. Dette fremstår som uheldig, både sameierettslig og som eksempel på en mer generell mekanisme man bør ha et bevisst forhold til: registreringsystemet kan i seg selv legge sterke implisitte føringer for de materielle rettsforholdene det er laget for å registrere.

Det som kjennetegner det tradisjonelle sameiet mellom eiendommer er at dette er arealer som ligger til eiendommene i fellesskap. Det er derfor ikke mulig å tenke seg rettshandler som retter seg direkte mot sameiegjenstanden som sådan. Man må alltid forholde seg til de enkelte eiendommene i fellesskapet. Fradeling og rettighetsregistrering *skal* være tungvint og vanskelig; det er en del av designet. Man skal ikke kunne fradele hyttetomter i et realsameie på en enkel måte. Når et mindretall blant sameierne ikke er enige i at det skal skje en omdisponering ligger det i eieformens natur at de beskyttes. Særsilt pantsetting skal ikke være praktisk gjennomførbart, siden sameiet ikke skal ha noen individualisert eksistens som panteobjekt.

Man står samtidig fritt frem til å pantsette de enkelte eiendommene som inngår i fellesskapet, uten at det kan oppstå problemer med koordinering mot eventuelle heftelser eller pant i felleseiendommen. Uansett hva som skjer med den enkelte sameier har de andre sameierne – og fremtidige sameiere – en sterk garanti for at sameiet vil bestå uforandret. Jordsameier kan langt på vei betraktes som «eierseksjonssameier» utenfor bygninger, der den interne organiseringen går etter sameieloven. Det er vanskelig å forstå hvorfor man i en registreringsammenheng anså det naturlig å gjøre grep som over tid i praksis vil avvikle eieformen. Tinglysingsurrogater er ikke fullverdige i denne sammenhengen, siden de ikke medfører noen prinsipiell sperre mot fragmentering.

Utviklingen var ikke uunngåelig. Jordsameier kunne ha blitt registrert uten bruk av egne teiger og uten innføring av spesielle enhetstyper. Den enkleste løsningen ville vært å la slikt areal fremgå indirekte som overlappende areal mellom ulike eiendommer. Dette synes også å samsvare best med den rettslige realiteten: arealet – ikke «andelene» – inngår i flere eiendommer. Det er også slik mange jordsameier fremstår i matrikkelkartet i dag, men da gjerne som en konsekvens av at man i selve kartet tilordner sameieteigen tilbake til de eiendommene den er en del av. En mer fleksibel og direkte måte å gjøre dette på er å definere teigene for grunneiendommene slik at de overlapper. Da vil arealet der det er overlapp representere arealet som ligger i et jordsameie. For å synliggjøre sameiet er det enkelt gjort å fremvise det aktuelle arealet i en annen farge enn resten. Det er også enkelt å vise anmerking av deltagereieendommer direkte i kartet eller rett ved siden av.

Sammenlignet med dagens registreringsform, som ikke viser realiteten i eieformen på samme måte, kan en slik form for registrering være å foretrekke.

Grunnen til at vi tar dette opp her, selv om det har liten praktisk betydning i transformasjonsområder, er at det henger sammen med et av forslagene våre. Vi foreslår nemlig å innføre en mulighet for å registrere det vi kaller *grensekorridorer*, jf. punkt 5.2.2. Slike korridorer kan angir da en presist angitt usikkerhet eller valgfrihet knyttet til hvor grensen går og hvor den skal kunne ende opp når utbyggingen er ferdig. Så lenge grensen ikke er klarlagt innenfor grensekorridoren kan arealet innenfor denne også oppfattes som et sameie mellom naboeiendommene, dersom partene ser seg tjent med dette. Organiseringen vil imidlertid avhenge av det privatrettslige avtalegrunnlaget.

I en situasjon der man har behov for *både* forutsigbarhet og fleksibilitet, slik man ofte har i transformasjonsområder, kan man ha mye å vinne på å innføre grensekorridorer. Disse kan enten etableres som en permanent ordning av eiendomsforhold i randsoner med fellesbruk, uten at man trenger å opprette egne eiendomsobjekter, eller de kan etableres med en forutsetning om at grensen senere skal klarlegges på en lett vint måte innenfor korridoren. Man kan også bruke

grensekorridorer for å representere tilpassede terskler for grensejusteringer innenfor et transformasjonsområde, fastsatt og registrert i samråd med kommunen.

Det er mulig å innføre korridorer implisitt gjennom regelverket for endringer av registrerte grenser. Man kan for eksempel innføre mer fleksible regler for grensejustering generelt, uten at det registreres som grensekorridorer. Det er imidlertid potensielt klargjørende dersom grensekorridoren fremgår direkte i matrikkelen, som overlapp mellom naboeiendommer. Man kan med andre ord representere grensekorridorer i selve kartet på samme måte som man representerer jordsameier, men uten å måtte definere det som egne teiger. Da vil også avhengighetsrelasjonen mellom eiendommene og grensekorridorene gå tydelig frem av den underliggende registerstrukturen.

På sikt bør man vurdere å utvikle denne typen eiendomsregistrering videre, også utenfor korridor- og sameietilfellene. En slik måte å representere eiendomsforhold på kan medføre sparte transaksjonskostnader i mange sammenhenger. Det vil også bidra til en større toleranse for feil, slik at feil får mindre dramatiske konsekvenser. Feilhåndtering er noe man har et klart behov for i vårt matrikkelsystem, der usikkerhet om et grenseforløp ofte kan utarte til en tvist når systemet ikke fanger opp usikkerheten på riktig måte (Mjøs og Sevatdal, 2011).

Med fargekoding og informasjon om hva som overlapper, vil oppslag i matrikkelen kunne bli mer informative. Informasjon om usikre grenser vil kunne synliggjøres uten at man må undersøke spesielt hva de ulike fargekodene betyr; usikkerheten vises isteden frem som en randsone der eiendommene overlapper. Hvis en grunneier slår opp i matrikkelkartet og ser at en del av naboens garasje er farget grønt, for eksempel, vil han få et annet inntrykk enn hvis han ser at deler av garasjen står inne på hans eiendom, fordi «eiendomsgrensen» går tvers igjennom bygningen.

Både i utbyggingsområder og ellers kan denne typen eiendomsregistrering også ha en funksjon i situasjoner der man ikke ser det som viktig å vite nøyaktig hvor grensen går. Tilsvarende hvis man ser det som umulig eller uforholdsmessig å fastlegge dette helt nøyaktig. Å si at korridoren da skal ligge i et jordsameie mellom omkringliggende eiendommer – uten selvstendig eksistens som objekt for rettsstiftelser – er et praktisk alternativ til å bruke mye ressurser på mer presis grensefastsetting. Hvis det for enkelte situasjoner også skulle lovfestes et slikt prinsipp, vil det svare til en variant av § 2 i lov om hendelege eieendomshøve med anvendelse for fast eiendom. Selv om bestemmelsen ikke er godt egnet for fast eiendom generelt, finnes det mange spesialtilfeller der den vil kunne gi en langt mer effektiv løsning enn et system som i praksis legger opp til at det må løses grensetvister i stort omfang, også om ubetydelige arealer som i praksis ligger ubrukt eller i sambruk.

Slike ordninger forutsetter ikke egne enhetstyper eller prosedyrer. På samme måte som det er unødvendig å ha en egen enhetstype for «jordsameie», er det også unødvendig å opprette nye objekttyper for å registrere grensekorridorer. De delene av arealet som ligger i korridor kan like godt fremgå som *implisitt informasjon* gitt ved overlapp-relasjoner mellom andre eiendommer. Dette er parallelt med at man i en database med personinformasjon kan utlede bestefar-relasjonen når man har foreldre-relasjonen og kjønnspredikatet, uten at det er nødvendig å kode inn besteforeldre av begge kjønn for hånd. Den informasjonen som utledes vil enkelt kunne hentes ut og vises frem når det er naturlig, for eksempel når en grunneier går inn på seeiendom.no for å sjekke forholdet til naboen, uten at dette krever spesielle tilpasninger i selve databasen.

2.5.5 Festegrunn

I matrikkeloven § 5(1) e) er festegrunn definert som «del av grunneigedom eller jordsameie som nokon har festerett til eller som kan festast bort, eller som nokon har ein tilsvarande eksklusiv og langvarig bruksrett til». Det kreves oppmålingsforretning for ny festegrunn etter matrikkeloven §

6(1) a). I henhold til punkt b) kreves det også oppmålingsforretning når festegrunnen alt eksisterer, men er umatrikulert. Matrikkelføring av ny festegrunn kan blant annet kreves av hjemmelshaver, jf. matrikkelloven § 9(1) a). For eksisterende festegrunn kan matrikulering også kreves av den som sannsynliggjør at de fester grunnen, jf. matrikkelloven § 9(2). Festeretten må kunne dokumenteres gjennom avtale eller annet rettsgrunnlag, jf. matrikkelloven § 13.

Under oppmålingsforretningen skal grensene til ny festegrunn merkes, måles og koordinatfestes, jf. matrikkelloven § 34(1). For umatrikulert eksisterende festegrunn holder det at grensene angis i et kart godkjent av kommunen, jf. matrikkelloven § 34(2). Før ny festegrunn etableres må det foreligge tillatelse til eiendomsdannelse etter plan- og bygningsloven, jf. matrikkelloven § 10(2). Det er videre et vilkår at festegrunnen skal kunne festes bort i mer enn 10 år, jf. matrikkelloven § 12(3), sammenholdt også med plan- og bygningsloven § 20-1 m). For slik festegrunn gjelder det også matrikuleringsplikt, jf. matrikkelloven § 12(1). Tilsvarende plikt til å matrikulere utløses når festetiden til umatrikulert festegrunn skal forlenges med mer enn 10 år, samt festegrunn som skal inngå som tilleggsareal for en matrikkelenhet, jf. matrikkelloven § 12(2). I den grad det skjer oppmålingsforretning som endrer grenseforløpet for en eksisterende festegrunn, må det foreligge samtykke fra fester, jf. matrikkelloven § 12(3).

Reglene om matrikulering av festegrunn er tilsynelatende ryddige, men reiser likevel et prinsipielt spørsmål. Hvorfor ser man det som nødvendig å ha dette som en egen type matrikkelenhet, når reglene i hovedtrekk er de samme som for grunneiendom? Dette spørsmålet var det flere av høringsinstansene som stilte når matrikkelloven ble foreslått, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 111. Svaret fra departementet viste til at det allerede eksisterte mye festegrunn, at man vanskelig kan registrere punktfeste som grunneiendom, og at festenummereringen i seg selv har informasjonsverdi fordi den viser koblingen mellom festegrunnen og eiendommen den utgår fra eller er koblet til i et sameie, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 112.

Denne begrunnelsen er ikke overbevisende. Distinksjoner mellom ulike typer av registerenheter bør ikke forbli i et register der det ikke er nødvendig. Informasjon om hvor en eiendom kommer fra kan vises til brukeren av matrikkelen uavhengig av hvilken type den har, som en tilleggsfunksjon av teknisk art. Dette kunne man også koblet opp mot tinglysingen, i den utstrekning man så behov for å gjøre koblinger mellom rettshandler i grunneiendommer som står i festerelasjon til hverandre. Alternativt kunne man unnlatt å registrere festeforhold i matrikkelen, i alle fall slik at registreringen ble begrenset til tomtefestene. Kompleksiteten i ethvert system øker dramatisk per ekstra enhetstype man opererer med på grunnivået, med potensielt store ringvirkninger. Terskelen for å operere med flere grunnenhetstyper bør derfor som et utgangspunkt ligge høyt.

Av større materiell betydning er spørsmålet om når man er nødt til å registrere en festerett ved å gå veien om å søke fradeling. Alternativet er tinglysing uten slik behandling, med eller uten grensefastsetting. Dette er et spørsmål om materielle vilkår som hverken avhenger av, eller tilsier spesielle svar på, spørsmålet om man bør operere med «festegrunn» som en egen type matrikkelenhet. Hvis man ønsker å åpne for nye punktfester, for eksempel, trenger man ingen egen matrikkeltype. Det man trenger er en regel om at tillatelsen etter plan- og bygningsloven i bestemte tilfeller kan begrense seg til å angi et punkt. Deretter kan og bør man gi regler for hvordan oppmåling og matrikkelføring i så fall skal skje, uten å bake det inn i en predefinert distinksjon mellom grunnenheter som ikke forklarer hva punktfester er eller hvordan vi skal forholde oss til disse.

Punktfester er av spesiell interesse, siden forarbeidene legger til grunn at disse «per definisjon» ikke har eiendomsgrenser, jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 113. Dette blir da et eksempel på noe som er så spesielt at det muligens kunne begrunnet en egen type matrikkelenhet, eventuelt en regel om at

disse ikke skal registreres i matrikkelen, hvis man mener at det ikke knytter seg relevant romlig informasjon til rettsstiftelsen. Det var i så fall bare punktfester man måtte etablere som egen grunntype, ikke festegrunn generelt. Situasjonen i dag er at man har en triviell distinksjon innebakt i grunnstrukturen, mens en langt mer grunnleggende distinksjon – mellom eiendomsobjekter med og uten grenser – knapt kommer til syne før det dukker opp sirkler og regulære mangekanter i matrikkelkartet. Dette er uheldig.

Når det gjelder selve festerettene, som eksklusive bruksretter til nærmere angitt areal, kunne man sett for seg mer omfattende unntak fra både matrikuleringsplikten og søknadsplikten i enkelte tilfeller. Dette ville i teorien kunne avhjelpe noen av de vanskelighetene som dagens system fører med seg i utbyggingsområder, ved at utbygger lettere ville kunne tinglyse rettigheter som surrogater for eiendomsdannelse. Dette kunne vært innført som en ordning for situasjoner der eiendomsstrukturen overordnet sett er etablert i tidlig fase, men det blir behov for enkelte justeringer senere. Vi vil likevel ikke anbefale en slik løsning, siden den vil stemme dårlig overens med matrikkelens tiltenkte funksjon som informasjonsgrunnlag for å ta stilling til romlige eiendomsforhold.

2.6 Matrikkelføring uten at det etableres ny matrikkelenhet

2.6.1 Arealoverføring

En arealoverføring finner sted når areal overføres mellom tilgrensende matrikkelenheter uten at arealet opprettes som egen matrikkelenhet. Dette åpnes det for i matrikkeloven § 15, under forutsetning av at det er gitt tillatelse som for opprettelse av ny matrikkelenhet. Det kreves med andre ord tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2, jf. matrikkeloven § 15(1) andre setning. Matrikkelenhetene må grense mot hverandre. Det kan skje arealoverføring mellom to eiendommer som består av flere teiger, men bare dersom hver eiendom har minst en teig med felles grense mot naboeiendommen.

Det kreves oppmålingsforretning, jf. matrikkeloven § 6(1) d). Reglene om merking og måling gjelder også tilsvarende som for opprettelsen av ny grunneiendom, jf. matrikkeloven § 34(4). Dette gjelder også prinsippet om at grensene skal merkes i samsvar med tillatelsen fra plan- og bygningsmyndigheten, med mulighet for mindre avvik, jf. matrikkeloven § 33(3).

Før arealoverføring registreres må det foreligge erklæring om overdragelse av eiendomsretten til arealet. Erklæringen kommer istedenfor skjøte i disse sakene. Kommunen sørger for tinglysing og det legges til grunn at overføringen sett fra partenes side er endelig når erklæringen er kommet inn til kommunen. Matrikkelføring og tinglysing vil da kunne skje uten ytterligere medvirkning fra partene.

Kommunen blir til en viss grad et mellomledd også for det privatrettslige oppgjøret mellom partene i disse sakene. Det er imidlertid partene selv som har ansvaret for hva de avtaler og hvordan de velger å gjennomføre avtalen på andre punkter enn det som gjelder matrikkelføring og tinglysing av selve arealoverføringen. Kommunene oppfordres av departementet til å være forsiktig med å gå videre inn i mellommannsrollen, for eksempel i forhold til å veilede eller bistå partene med gjennomføringen av andre deler av den privatrettslige avtalen.

Det må foreligge pantefrafall og eventuelt konsesjon for erverv av arealet, jf. matrikkeloven § 15(1). Det kan heller ikke gjennomføres arealoverføring dersom det oppstår kollisjon mellom heftelser. Kommunen skal gjøre en første kontroll med dette for å unngå at saken går til tinglysing når vilkårene ikke er oppfylt, men det er tinglysningsmyndigheten som har det endelige ansvaret.

Når det gjelder stedbundne rettigheter er det partene som har ansvaret for å avklare om rettigheten skal tinglyses på mottakereiendommen og om den skal slettes på den eiendom som gir fra seg areal.

Matrikkelforskriften § 37(2) d) stiller krav om varsling av rettighetshavere med stedbundne rettigheter som berører arealet som overføres. Partene må selv avklare hva som skal skje med slike rettigheter.

Arealoverføring likestilles med hjemmelsovergang, slik at det utløser dokumentavgift. Kommunen er ansvarlig overfor tinglysingen for at dokumentavgiften blir innbetalt, men det er partene som må opplyse om avgiftsgrunnlaget og eventuelt justere dette slik at tinglysingen godtar det. Tinglysning skjer ved at et utdrag av meldingen fra kommunen blir tinglyst på de berørte eiendommene. Det er imidlertid ikke anledning til å tinglyse en sak med overføringer mellom mer enn to eiendommer. Hvis det er flere eiendommer involvert må saken deles opp før melding sendes til tinglysingen. Saken må dermed splittes opp av kommunen slik at hver av matrikkelføring bare omfatter to eiendommer, jf. matrikkelforskriften § 8(3).

Det kan ikke skje arealoverføring som berører festegrund. Endringen av festegrund må eventuelt skje etter matrikkelforskriften § 33a. Det kan imidlertid skje arealoverføring dersom hele festegrunden blir med over til ny eiendom. Det forutsettes ikke at festeren samtykker, men denne skal da innkalles til oppmålingsforretning. Etter den nye matrikkelforskriften som trådte i kraft 1. januar 2021 kan det heller ikke skje arealoverføring dersom noen av matrikkelenhetene etter overføringen ikke lenger oppfyller vilkårene som gjelder ved opprettelse av den aktuelle enhetstypen, jf. ny § 33(2). Dette illustrerer hvordan spesialregler for ulike enhetstyper også har ringvirkninger for andre deler av eiendomsomdannelsen, på en måte som kompliserer eiendomsorganiseringen ytterligere.

Arealoverføring kan ifølge rundskriv til matrikkelforskriften bare skje når arealet som overføres kunne ha vært opprettet i matrikkelen som en egen matrikkelenhet, som deretter kunne vært sammenslått med den matrikkelenheten det skal overføres til, jf. T-2009-5 s. 69-70 og H-2020-9001 s. 70. Dette tilsier at arealet som overføres i alle fall må tilfredsstillende *matrikkelloven* sine krav til enhetstypen. Rundskrivene slår imidlertid fast at man i forhold til annet lovverk har anledning til å betrakte arealoverføring som grenseendring, slik at krav rettet mot etablering av nye eiendommer ikke nødvendigvis vil slå inn for arealoverføring hvis ikke det er spesielt fastsatt. Hvilke muligheter man etter dette i praksis har for å få gjennomført arealoverføringer til og fra anleggseiendommer fremstår som usikkert, siden matrikkelloven selv har mange detaljerte krav til enhetstypen. I et av intervjuene vi gjorde, med en landmåler fra en stor kommune, ble det antydnet at det i praksis er vanskelig eller umulig å arealoverføre med anleggseiendom, også i situasjoner der dette er ønskelig sett fra kommunens side, i forbindelse med gjennomføring av en vedtatt reguleringsplan.

I tillegg til dette kommer at arealoverføring bare er mulig for areal mellom tilstøtende eiendommer, jf. matrikkelloven § 15. At det gjelder et slikt krav virker litt tilfeldig ut fra forarbeidene, men effekten blir at man delvis stenger for muligheten til å opprette flere adskilte teiger på samme eiendom ved arealoverføring. Denne virkningen vil likevel kunne inntreffe når de to eiendommene det overføres areal mellom grenser til hverandre, men ikke langs alle (eller noen) av de teigene som overføres. For å unngå dette kreves det gjennom forskrift at selve arealet som overføres skal utgjøre et sammenhengende areal eller volum med den matrikkelenheten som får tilført arealet, jf. matrikkelforskriften § 33(3) (tidligere § 33(5)). Det åpnes for unntak, men bare hvis kommunen mener det vil gi «mer oversiktlige eiendomsforhold».

De romlige kravene fremstår etter vår vurdering som unødig rigide, spesielt sett i lys av at forarbeidene for øvrig preges av en klar forståelse av at eiendommer gjerne består av flere teiger. I forarbeidene er dette så langt vi kan se heller ikke fremstilt som noe betenkelig eller noe man skal aktivt prøve å unngå. For delingsreglene er det eksplisitt sagt at det skal være mulig å matrikkelføre nye eiendommer som består av flere teiger, jf. s. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) s. 179. Dermed er det

overaskende at man gjennom forskrift strammer inn med ytterligere krav for å begrense muligheten for arealoverføring dersom det dannes teiger.

Reglene om arealoverføring mellom ulike hjemmelshavere er i det hele tatt lite hensiktsmessige i transformasjonsområder. Den viktigste grunnen til dette er nok at de utløser gevinstbeskatning og dokumentavgift, jf. kapittel 3.3. Situasjonen bedres imidlertid ikke av de mange spesialvilkårene vi finner i matrikkelloven med tilhørende forskrift. Disse kommer på toppen av søknadsplikten etter plan- og bygningsloven. Dette er i seg selv uryddig og potensielt fragmenterende for saksbehandlingen.

Noen spesielle vilkår er samtidig naturlige av hensyn til grunnbokens funksjon som rettsvernregister. Dette gjelder først og fremst kontrollen med at det gis pantefrafall, men også begrensningen i forhold til festere faller i denne kategorien (selv om den beskrives romlig, som en konsekvens av valget om å etablere festegrunn som en egen enhetstype i matrikkelen). Disse vilkårene handler ikke om registrering av romlig eiendomsinformasjon, men om rettighetsregistrering. De virker velbegrunnede, men det virker kunstig at reglene er gitt i forskrift til matrikkelloven. Dette understrekes av at det er tinglysingen som har det endelige ansvaret for å påse at vilkårene oppfylles, jf. H-2020-9001 s. 71.

Når det gjelder de rent romlige vilkårene, herunder vilkåret om at eiendommene skal grense mot hverandre, er det vanskelig å se behovet. Situasjonen er prinsipielt annerledes enn for sammenslåing, siden det for arealoverføring gjelder søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. Da virker det uheldig å sette supplerende krav om utforming og romlig struktur inn i forskrift til matrikkelloven. Situasjonen minner om den vi møter for anleggseiendom. Vi finner spesifikke romlige krav, uten noen klar begrunnelse for hvorfor de må være der. For arealoverføring arver vi også alle de spesielle kravene som gjelder for de ulike enhetstypene. De påkrevde egenskapene må *bevares* etter arealoverføring. Dermed må det gjøres ytterligere undersøkelser etter matrikkelloven, isolert fra den mer helhetlige vurderingen som skal gjøres etter plan- og bygningsloven. Noen arealoverføringer lar seg vanskelig gjennomføre, uten at begrensningene virker velbegrunnet.

Det er for eksempel vanskelig å se hvorfor man skulle ha behov for å gripe inn i avtalefriheten ved å gjøre det umulig å få registrert en avtale om at en eiendom skal få seg en ny teig. At teiger som ikke henger sammen har samme gårds- og bruksnummer er meget vanlig. Denne typen eiendomsforhold har dessuten en lang rettstradisjon bak seg. Eiendommer med flere teiger er ikke problematiske i seg selv. De er heller ikke vanskelig å registrere. Noen vil kanskje si at eiendomsstrukturen blir mindre oversiktlig enn dersom man opererer med sammenhengende eiendommer, men det kan lett tenkes tilfeller der adskilte teiger hører naturlig sammen. Når det ikke er naturlig, er det partenes ansvar å finne en mer tjenlig struktur. Når partene trenger hjelp, er det jordskifterettens tradisjonelle oppgave å bistå så man finner på noe bedre.

At man likevel har bygget inn i systemet en nokså streng oppfatning om at eiendommer bør samsvare med teiger, er uheldig. For det første illustrerer det en tendens til overprøving av det partene og planmyndigheten har bestemt. For det andre virker det materielt uheldig. Begrunnelsen er dessuten uklar, siden forarbeidene ikke ser ut til å si noe spesielt om spørsmålet. Lovgiver har imidlertid hatt et bevisst forhold til at eiendommer med flere teiger er vanlig og noen ganger naturlig. Forutsetningen om at man normalt skal ha samsvar mellom eiendommen som juridisk enhet og teigen som fysisk enhet, har derfor en noe uklar opprinnelse, så langt vi har kunnet etablere.

Systemets innretning på dette punkt preges muligens av en oppfatning om at teigblanding er iboende problematisk, siden det skapte problemer i landbruket på 1800-tallet. Det er klart at teigblanding ikke legger forholdene til rette for spesialisert landbruk og mekanisert drift. Men en slik

tids- og situasjonsspesifikk erindring om historiske utfordringer i landbruket er ikke et godt grunnlag for fremtidsrettet lovgivning i dag. Holdningen om at fysiske teiger og eiendommer bør samsvare i størst mulig grad kan også virke mot sin hensikt, spesielt i situasjoner der eiendomsstrukturen rent faktisk ikke lar seg konsolidere på en hensiktsmessig måte.

For å illustrere poenget kan vi se tilbake på eiendomshistorien vår og se for oss en teigblandet innmarkstruktur med hundrevis av teiger fordelt på flere bruk. Slike strukturer hadde vi i Norge tidligere. De fleste er i dag enige om at det var fint at jordskifteretten ryddet opp i dette, gjennom privatrettslig omfordeling av rettigheter mellom brukene. Det er illustrerende å se for seg konsekvensen av en rent registreringsteknisk tilnærming til teigblanding, der man ikke konsoliderer rettigheter, men insisterer på at hver enkelt teig skal ha sitt eget gårds- og bruksnummer. Vil strukturen bli mer konsolidert og hensiktsmessig med en slik løsning? Selvsagt ikke. Situasjonen vil bli mye verre, spesielt når brukere med pengeproblemer setter i gang med en ukontrollert pantsetting av enkeltteigene sine, én for én.

I teigblandede strukturer er eiendomsobjekter bestående av flere fysiske teiger med på å bidra til konsolidering. Eiendommer med flere teiger er i denne sammenheng, på tilsvarende måte som «jordsameiene», en effektiv struktur når man vil beskytte et komplekst eierforhold mot fragmentering. Når man i dag legger begrensninger på muligheten for å arealoverføre når det dannes teiger skaper man en situasjon der avhendelse av en teig kan fremtvinge økende fragmentering gjennom opprettelsen av flere matrikkelenheter og panteobjekter. Reglene bidrar her til en fragmentering som i sin tur kan skape behov for fastsetting av samlet eiendom etter matrikkelloven § 20. Det er imidlertid ikke noen god løsning å først fragmentere, for deretter å konsolidere på nytt, på et annet nivå i systemet.

At en oppsplitting av teiger i forskjellige panteobjekter er potensielt uheldig også materielt – ikke bare et informasjonsspørsmål – ser man hvis man kobler seg opp mot annet regelverk, herunder jordskifteretten og odelsretten. På disse rettsområdene blir det ofte av stor betydning hva som utgjør *driftsenheten*, uavhengig av om den består av flere teiger eller flere gård- og bruksnumre. I sistnevnte tilfelle oppstår det imidlertid større risiko for feilslutninger, konflikter og rettighetstap.

For eksempel, hvis jordskifteretten vedtar arealbytte mellom to driftsenheter med flere bruksnumre, kan panthavere komme i fare. Vernet mot tap i jordskifteloven § 3-18, som også skal beskytte panthavere, retter seg mot eiendommene, ikke de mer tilfeldige registerenhetene. Dette er naturlig i forhold til jordskifteoppdraget, som først og fremst skal se på hva som er gunstig for eiendommene, altså driftsenhetene. I situasjoner der driftsenheten består av flere bruk, kan dette føre til problemer. Nå må jordskifteretten på eget initiativ avklare forholdet til panthavere, i større grad enn loven legger opp til, ellers risikerer man at jordskifteløsningen undergraver panthavers rettsvern. Samtidig vil strukturen da kunne gjøre tjenlige løsninger umulige å gjennomføre, fordi eieren har tinglyst diverse heftelser spredd ut over ulike deler av det som jordskifterettslig sett er én eiendom.

Hvis jordskifteretten stoler på opplysning om samlet fast eiendom i matrikkelen kan det bli større risiko for at noe går galt, ikke mindre. Som styringsprinsipp er man trolig best tjent med det stikk motsatte av det man finner i dagens system: adskilte teiger som forvaltes under ett bør normalt inngå i samme matrikkelenhet, mens informasjon om enkeltteiger bør gis som tilleggsinformasjon.

Det er interessant å merke seg at vi i fortettings- og transformasjonsområder ofte møter en form for teigblanding som medfører at samlende eiendomsstrukturer igjen kan bidra til å løse problemer. Når man i Norge hadde mye teigblandet jord før reformene på 1800-tallet, hang det sammen med en tidligere fase med «fortetting», den gang på bygdene. Man delte jorden for å gjøre plass til flere, men det var trangt om plassen på de gode selvbergingsstedene. Derfor delte man den gode jorden

inn i en kompleks og teigblandet struktur slik at alle skulle få litt av alt. En naturlig og elegant løsning for selvberging, men lite hensiktsmessig for moderne landbruk.

Parallellene til fortetnings- og transformasjonsområder i byene er slående. Her har man også behov for mange funksjoner på et lite areal, med rettigheter fordelt ut over en større gruppe av delvis selveiende og delvis rettighetsbaserte aktører. I slike områder er det ikke de store sammenhengende jordene vi vil ha – vi lager ikke eiendom for at maskinene skal kunne høste gresset i rette linjer. Det er heller ikke eneboliger med romslig hage og skjermet plassering i forhold til naboen vi er ute etter. Tvert imot, nå blir det nok en gang behov for en sinnrik koordinering av ulike arealer og arealfunksjoner, fordelt på mange rettighetshavere og eiere.

Det er en fordel hvis eiendomsstrukturen i seg selv kan bidra til en ryddig og god organisering av delt eiendomsbruk for de ulike eierne og brukerne i transformasjonsområdet. Man bør derfor vurdere å fjerne overflødige detaljregler som begrenser eiendomsomdannelsen når det skal overføres areal mellom eiendommer. Ikke bare vil prosessen da kunne bli enklere og mer effektiv når endringer skal skje. Man vil også kunne få gjennomført endringer som etter sitt innhold er mer fornuftige enn de løsningene man må velge i dag, fordi verktøykassen er begrenset på uhensiktsmessige og til dels uforutsette måter.

2.6.2 Grensejustering

Grensejustering i matrikkellovens forstand finner sted når grensene mellom matrikkelenheter endres uten at det innhentes pantefrafall, jf. matrikkelloven § 16. Dermed blir grensejustering i realiteten en form for forenklet arealoverføring, anvendelig for mindre arealer som ikke i betydelig grad påvirker totalverdien av de involverte eiendommene. Justering av grensen kan imidlertid også handle om å få på plass et mer hensiktsmessig grenseforløp. I slike tilfeller er overføringen av areal bare en bivirkning. Dette er matrikkelloven sitt eget perspektiv på endringstypen, men den har en bredere anvendelse man også må ta høyde for når reglene utformes, spesielt i områder der det er trangt om plassen.

Hvem som kan kreve grensejustering fremgår av matrikkelloven § 9, jf. matrikkelloven § 16(5). Blant annet kan den som har grunnbokshjemmel kreve grensejustering. Alle berørte eiere og festere må imidlertid samtykke skriftlig, jf. matrikkelforskriften § 34(6). Panteretter følger ved grensejustering eiendommen slik den fremstår med de nye grensene, jf. matrikkelloven § 16(3). Sett fra rettighetsregisterets perspektiv skjer det altså ingen endring. Dette gjelder også andre rettigheter i eiendommene, jf. matrikkelloven § 16(4). Dermed er det heller ikke noe krav om at denne typen endring skal tinglyses. Det er samtykket fra berørte eiere og festere som blir ansett som det rettsstiftende faktum, men det er selvsagt ikke noe i veien for at partene også kan sette opp en særskilt avtale.

Det stilles ikke krav om tillatelse etter plan- og bygningsloven, men det kan ikke skje grensejustering på en måte som etablerer forhold til strid med bindende plan eller regelverket for øvrig, jf. matrikkelloven § 16(1) andre setning. Det kan for eksempel ikke skje grensejustering i strid med konsesjonsloven eller jordloven § 12. Grensejustering i forhold til eierseksjonssameier kan heller ikke tillates dersom sameiebrøken påvirkes. Da må det heller skje reseksjonering. Matrikkelmyndigheten må med andre ord utøve en kontrollfunksjon opp mot annet lovverk i disse sakene. Hvor omfattende dette skal gjøres er ikke entydig gitt, så her vil det kunne oppstå variasjon i praksis mellom kommunene. Rundskrivet fra departementet legger til grunn at kommunen i alle fall må vurdere plansituasjonen og sjekke at det foreligger dokumentasjon på avklaring opp mot jordloven og konsesjonsloven, jf. H-2020-9001.

Det kreves som hovedregel oppmålingsforretning, jf. matrikkeloven § 6(1) d).

Oppmålingsforretningen gjennomføres som for arealoverføring, jf. matrikkeloven § 34(4). I matrikkelforskriften er det gitt nærmere regler for hvor omfattende endringer som kan gjøres med grensejustering. Det er to kvalitative krav, som fremgår i matrikkelforskriften § 34(3) og (4):

(3) Ved grensejustering kan arealet for involverte enheter økes eller reduseres med inntil 5 prosent, men maksimalt 500 m². En enhet kan likevel ikke avgi areal som i sum overstiger 20 prosent av enhetens areal før justeringen. For anleggseiendom kan volumet økes eller reduseres med inntil 5 prosent, men maksimalt 1000 m³.

(4) Grensejustering skal ikke redusere eller øke verdien på noen av de involverte enhetene med mer enn folketrygdens grunnbeløp.

For å gjøre det mulig å ta stilling til disse vilkårene skal det legges frem arealregnskap, verdianslag og angivelse av eventuelle tidligere grensejusteringen, jf. matrikkelforskriften § 34. Det legges til grunn at grensejustering kan nektes når justeringen sammen med en tidligere justering overstiger grenseverdiene. Det ser ikke ut til å ha blitt klarlagt hvor lang tid det eventuelt må gå før man kan regne seg opp fra null igjen. For verdifastsettingen av arealet forutsetter det nye rundskrevet fra departementet at kommunen skal ha anledning til å benytte standard kvadratmetersatser, jf. H-2020-9001. Det kan imidlertid også gjøres en mer individuell vurdering.

Av de forskjellige endringstypene i matrikkeloven skiller grensejustering seg klart ut fra de andre. Dette henger sammen med at prosessen starter og slutter hos matrikelavdelingen. Det trengs ingen tillatelse etter plan- og bygningsloven og heller ingen tinglysing. Dermed unngår man to av de tre stegene i det som ellers er grunnstrukturen i det kommunale systemet. Når det skal skje grensejustering har imidlertid matrikkeloven med forskrift innført regler som legger opp til at matrikelmyndigheten selv skal ivareta tilsvarende kontrollfunksjoner.

I forhold til plan- og bygningsloven vil matrikelmyndigheten i prinsippet selv måtte vurdere justeringen opp mot prinsippet i plan- og bygningsloven § 26-1. Den skal ikke gjennomføres hvis det vil oppstå forhold i strid med plan. I praksis blir vurderingen trolig temmelig forenklet. Siden man i utgangspunktet ikke har søknadsplikt etter plan- og bygningsloven virker dette som en godt begrunnet spesialløsning for mindre omfattende endringer, selv om det plasserer kontrollfunksjonen «feil» sted.

I forhold til de kontrollfunksjonene som ellers ivaretas opp mot tinglysingen har man derimot valgt en løsning som kanskje ikke er like fornuftig. Hovedgrepet er å støtte seg på regler som skal gi en garanti for at endringene aldri blir så omfattende at det kan medføre tap for pantehaver. I tillegg har matrikelmyndigheten i disse tilfellene kontrollfunksjonen opp mot jordloven og konsesjonsloven. Dette virker i og for seg naturlig, selv om man kanskje burde innført klare unntak for søknadsplikten når det skjer grensejustering. Mer tvilsomt er det om dagens regelverk treffer på en god måte for øvrig, der kontrollen skjer via materielle vilkår for hvor omfattende en grensejustering kan være.

Arealbegrensningen er enkel nok, men noe rigid. Den vil for eksempel kunne slå uheldig ut der man vil justere grensene rundt større og ensartede arealer av liten selvstendig verdi, for eksempel når det skjer justeringer for å tilpasse eiendomsstrukturen til utformingen av grønnstruktur i et utbyggingsområde. Verdigrensen, på sin side, medfører tilsynelatende en krevende verdsettingsoppgave. I praksis blir nok også denne gjort enkelt, for eksempel ved at man benytter seg av faste kvadratmeterpriser uten individuell differensiering. Da blir regelen imidlertid nokså rigid. På den andre siden, hvis man benytter seg av åpningen for å verdsette etter skjønn i den enkelte sak,

blir det potensielt stor variasjon i praksis, siden forutsetningen må være at man uansett ikke vil drive komplisert verdsetting.

Arealkravet og verdikravet er kumulative, men den konsekvensen at regelen i sum derfor synes både kompleks og rigid. Den blir antakelig for streng og lite formålstjenlig i mange utbyggingsområder, også som en konsekvens av den statiske verdigrensen basert på folketrygdens grunnbeløp. Det er derfor mye som kan tyde på at denne regelen kan forbedres, jf. forslaget vårt om dette i **alternativ 2c** i kapittel 5.

2.6.3 Sammenslåing

Dersom to matrikkelenheter ligger i samme kommune og har samme hjemmelshaver, kan de slås sammen etter matrikkelloven § 18. Tilsvarende gjelder for festeeiendommer utskilt fra samme grunneiendom, der festekontraktene går ut på det samme og involverer de samme partene. Det er hjemmelshaver som kan kreve enhetene sammenslått. Det kreves ikke oppmålingsforretning, jf. matrikkelloven § 6(3). Matrikkelføringen utløser imidlertid klagerett etter matrikkelloven § 46(1) c).

I matrikkelforskriften § 43 gis det ytterligere vilkår som må være oppfylt før sammenslåing kan skje. Enhetene som slås sammen må som hovedregel utgjøre et sammenhengende areal eller volum. Dette kravet *kan* imidlertid kommunen gjøre unntak fra, forutsatt at krav om sammenslåing har hjemmel i lov, gjelder en eiendom som fra før av består av flere teiger, eller kommunen finner at eiendomsforholdene ved sammenslåing vil bli mer oversiktlige, jf. matrikkelforskriften § 43(2). Kommunen er også gitt hjemmel til å nekte sammenslåing dersom enhetene har ulikt gårdsnummer, jf. matrikkelforskriften § 43(3).

Det er adgang til å sammenslå grunneiendommen tilhørende to forskjellige eierseksjonssameier, men bare dersom det samtidig etableres et samlet eierseksjonssameie for eiendommene, jf. matrikkelforskriften § 43(4). Tilsvarende gjelder for sammenslåing av anleggseiendommer. Ved sammenslåing av eierseksjonssameier gjelder reglene om resekjonering i eierseksjonsloven kap. 4.

Det stilles krav om at sammenslåingen ikke skal føre til prioritetskollisjon mellom panthavere. Slik kollisjon kan avverges gjennom prioritetsavtaler. Tinglysingsmyndigheten kan kreve avklaring også i forhold til andre rettigheter, hvis det kan antas å ha betydning ved eventuell tvangsdekning. Dersom det ikke skjer noen avklaring og sammenslåingen gjennomføres, vil panteretter og servitutter følge med over til hele den nye eiendommen, slik den fremstår etter sammenslåing.

I matrikkelforskriften § 43 er det etablert en ordning der tinglysingsmyndigheten har det overordnede ansvaret for å sjekke om vilkårene for sammenslåing er oppfylt, jf. matrikkelforskriften § 43(7). Det er imidlertid også et krav at kommunen sjekker vilkårene og godkjenner sammenslåingen, før den sendes over til tinglysingsmyndigheten, jf. matrikkelforskriften § 43(6). I saker der ingen matrikkelenhet skal utgå av grunnboken, er rettsvernshensyn bare av betydning for den enheten som da i praksis får tilført areal. I slike tilfeller er det kommunen som endelig avgjør om vilkårene er oppfylt.

Det kreves ikke tillatelse etter plan- og bygningsloven. I den nye matrikkelforskriften som trådte i kraft 1. januar 2021 er det imidlertid et krav i § 43(3) om at sammenslåing ikke kan skje «i strid med en rettslig bindende arealplan uten at det er gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven». Det er gitt hjemmel til å gi slik forskrift i matrikkelloven § 18(3), også når det innskrenker retten til å sammenslå eiendommer. Det er imidlertid ikke klart hvordan en administrativ sammenslåing av to registerenheter eventuelt skulle kunne komme «i strid» med en arealplan.

Begrensninger i adgangen til å sammenslå matrikkelenheter kan neppe utledes direkte av plan- og bygningsloven. Arealplaner har ingen rettsvirkninger som skulle tilsi at en sammenslåing av registerenheter er «i strid med» plan. Når det kreves tillatelse etter plan- og bygningsloven – etter plan- og bygningslovens egne regler – er situasjonen potensielt annerledes. Sammenslåing kjennetegnes imidlertid av at det ikke kreves slik tillatelse.

Det kan se ut til at departementet med hjemmel i matrikkeloven § 18(3) her har valgt å etablere en ny rettsvirkning av arealplan, som begrenser muligheten for sammenslåing av matrikkelenheter etter matrikkeloven. Formuleringen «i strid med» virker uansett uheldig, siden den skaper inntrykk av at det her er snakk om en rettsvirkning som springer direkte ut av plan- og bygningsloven. Dette inntrykket forsterkes av at man etablerer en ordning med dispensasjonssøknad etter plan- og bygningsloven som vilkår for å foreta sammenslåing i strid med plan. Det virker ikke klart at en slik søknad kan behandles av planmyndigheten, uten at plan- og bygningsloven eller tilhørende forskrifter endres tilsvarende. Det er så vidt vi kan se ikke blitt gjort.

Det nye vilkåret ser ut til å blande sammen grensespørsmål, som er privatrettslige, arealbruksspørsmål, som er planrettslige, og matrikkelspørsmål, som er registreringsrettslige. Det kommunale systemet for arealplanlegging og eiendomsregistrering preges av at disse distinksjonene blir delvis utvisket på en uheldig måte. Det er naturlig at man har, og noen ganger vil innføre, regler som etablerer *koblinger* mellom ulike rettsområder. Da bør man imidlertid ta utgangspunkt i at det skal etableres en kobling, ikke legge til grunn at det man skal koble sammen glir over i hverandre i utgangspunktet. I motsatt fall blir det vanskelig å etablere ryddige linjer.

I henhold til rundskrivet skal man «ikke nekte sammenslåing med den begrunnelse at enhetene er regulert til forskjellige formål, da det ikke er noe krav om at avgrensning av tillatt arealbruk skal følge eiendomsgrenser», jf. H-2020-9001 s. 92. Dette fremstilles som en konsekvens av plan- og bygningsretten. Kravet om at det ikke må skje sammenslåing «i strid med» plan er imidlertid noe man har vedtatt med hjemmel i matrikkeloven. Rundskrivet indikerer at man ønsker å stoppe sammenslåinger «i strid med» arealplanens krav til tomtestørrelse og vedtatt tomtarrondering. Dette synes å bygge på en utvisking av skillet mellom tomt, eiendom og registerenhet, som er tre forskjellige rettslige enheter.

Hvis det er et poeng at enhetsstrukturen i registeret ikke skal bringes bort fra planens forutsetninger om tomteinndeling, bør man heller vedta en eksplisitt regel om dette. Man bør ikke bygge på at slike begrensninger i hva som kan registreres følger av tomteregulering i en arealplan. Dette har ikke bare uheldige materielle virkninger, det skaper også tvil om hva man ønsker seg. Har man tatt inn en begrensning man ønsker å innføre spesielt, eller er dette en begrensning man mener følger direkte av plan- og bygningsloven?

Så lenge dette er uklart, er det også uklart hva som er regelens innhold. Hva blir for eksempel situasjonen når søkeren gjør gjeldende at sammenslåing ikke medfører «motstrid» med plan, bare en mer samlet romlig struktur med opprydding i heftelser? Spesielt interessant blir dette i transformasjonsområder, hvor utbygger regelmessig også kan vise til at meningen med sammenslåingen – i alle fall på lengre sikt - er å gjøre det enklere å dele tomtene fra igjen senere. At en slik struktur kan medføre at det i første omgang oppstår større avvik mellom grenser i matrikkelen og tomtengrenser i planen, virker klart. Er det meningen at denne typen registeropprydding skal utløse plikt til å søke om dispensasjon etter plan- og bygningsloven?

Det er i det hele tatt uklart hvorfor man trenger materielle regler om når det skal skje sammenslåing. Det er neppe arealplaner her bør virke styrende for hvilken struktur man etablerer. Den relevante kontrollen og styringen i slike spørsmål skjer opp mot tinglysingen, sammenholdt med privatrettslige

regler fra panteretten og tingretten. Slike forhold er neppe et tema når det offentlige selv planlegger. Det er derfor uheldig å la arealplanen virke som premissleverandør for rettighets- og heftelsesstrukturen i grunnboken. Selv om man skulle mene at begrepet «tomt» per i dag kan brukes som synonym for både eiendom og matrikkelenhet, kan man trolig forbedre systemet kraftig ved å begynne å skille mellom disse enhetene i større grad.

Hensynet om at det bør oppnås mest mulig *samsvar* mellom de eiendom, tomt og matrikkelenhet kan da formuleres helt eksplisitt. Dette er en stor fordel. Da kan man veie dette hensynet opp mot andre hensyn på en mer inngående måte, før man tar prinsipielt stilling til hvor langt man egentlig bør gå i å legge opp til at samsvar skal oppnås. Gjør man det, vil man trolig måtte konkludere med at ønsket om å oppnå samsvar mellom tomtestruktur, eiendomsstruktur og registreringsstruktur i mange tilfeller er forfeilet. Et slikt ønske kan gi mening i enkelte situasjoner, for eksempel etter at jordskifteretten har konsolidert eiendomsforholdene med tanke på fradeling av hyttetomter på en tidligere fragmentert landbrukseiendom. I andre sammenhenger er samsvar bare mulig å oppnå dersom man overforenkler situasjonen og ser bort fra hvilke strukturer man faktisk kan ha behov for – midlertidig eller permanent – når den faktiske situasjonen tilsier dette, for eksempel i et transformasjonsområde.

2.7 Tinglysing

I dagens system skal kommunen gjøre seg foreløpig ferdig med endringssaken, herunder oppmålingen, slik at endringen kan føres foreløpig inn i matrikkelen. Det skal sendes melding til tinglysing «så snart» dette har skjedd, jf. matrikkelloven § 24(1). For opprettelse eller endring av eierseksjon skal man imidlertid avvente klagebehandlingen av seksjoneringsvedtaket. Endringen vil ikke bli ansett som endelig før kommunen har fått melding tilbake om at tinglysing har skjedd, jf. matrikkelloven § 24(3). Når man før dette tidspunktet snakker om at endringen er ført i matrikkelen er det med andre ord bare første steg i en todelt registerendringen det er snakk om. Det er tidspunktet for tinglysing som definerer tidspunktet for gjennomføring av endringen, også i matrikkelen.

Tinglygingsmyndigheten vil undersøke om vilkårene for tinglysing er til stede. Dette kan i sin tur medføre at endringen ikke kan gjennomføres, noe som da også vil få virkning for matrikkelen. I et slikt tilfelle vil man enten måtte supplere meldingen med slik informasjon tinglysingen ber om, eller endringen må reverseres. Dette illustrerer at tinglygingssteget ikke kan frikobles helt fra resten av prosessen rundt eiendomsomdanning. Rent praktisk betyr det at man kan måtte gå flere runder med tinglysingen, for å få endringene igjennom. Å unngå dette i størst mulig grad blir da et naturlig mål for regelverket på området. Et minst like viktig mål er imidlertid å sørge for at avvik håndteres på en effektiv måte når de oppstår. Det er neppe realistisk å innføre et system som garanterer at alle endringer som føres av kommunen også vil bli godtatt av tinglysingen.

Når tinglysingen får melding om endring fra matrikkelmyndigheten vil de tinglyse denne etter reglene i lov om tinglysing på vanlig måte. Tinglygingsmyndigheten har dermed et selvstendig ansvar for å sjekke at meldingens form og innhold er av en slik karakter at innholdet kan tinglyses. Loven angir at et dokument kan nektes tinglyst «når det er utydelig eller uklart så det er tvilsomt hvordan det skal føres inn i grunnbok», jf. tinglygingsloven § 8. For å motvirke uklarheter stilles det krav om at et bestemt skjema skal benyttes for melding til tinglysing, slik at «dokumentene» i saken har en ensartet form.

Når det gjelder innholdet i meldingen åpnes det for betydelig variasjon. Dette følger av matrikkelloven sitt kategoriseringssystem, som ikke er gjennomført fullt ut i forhold til tinglysingen. Av spesiell betydning i vår sammenheng er at dagens system allerede åpner for et betydelig spillerom

i forhold til hva som defineres som samme sak i forhold til tinglysing. Det er ingenting i veien for at det inngår flere endringer i samme melding fra matrikkelmyndigheten til tinglysingen, jf. H-2020-9001, kommentar til matrikkelforskriften § 8. Samtidig er det en tendens i retning av fragmentering også når det kommer til tinglysingen. Det er for eksempel fastsatt at arealoverføringer som omfatter mer enn to grunneiendommer *må* deles opp i flere saker, jf. matrikkelforskriften § 8.

Departementet legger videre til grunn at tinglygingsloven § 8 *kan* danne selvstendig grunnlag for å nekte meldingen tinglyst dersom tinglygingsmyndigheten mener den bør splittes opp i flere meldinger. Dette illustrerer at tinglygingspraksis kan medføre ytterligere fragmentering, ut over det som følger av matrikkelloven med forskrift. Det er imidlertid ikke tinglygingssystemet som er til hinder for en samlet behandling. Det er snarere forskriftsverket og forvaltningspraksis som medfører fragmentering. Dette illustreres av at saker fra jordskifteretten tinglyses basert på et godt innarbeidet system der det ekstraheres informasjon til involverte eiendommer i grunnboken, samtidig som det føres inn informasjon om selve saken på disse eiendommen. Det er neppe noe i veien for at et tilsvarende system kan innføres for eiendomsomdannelse etter kommunal behandling, innenfor rammen av dagens lov om tinglysing.

Et spørsmål som da vil oppstå er hvem som skal ekstrahere informasjonen og systematisere endringene i forhold til tinglygingsmyndigheten. I jordskiftesakene er det jordskifteretten som har fått ansvar for dette, det er ikke noe tinglysingen har en rutine for å gjøre på egen hånd. Det er ikke nødvendig at de skal pålegges å ta denne jobben når det skjer eiendomsomdannelse i transformasjonsområder. Det er samtidig problematisk å forutsette at den skal gjøres av kommunen. Dermed fremstår det som et naturlig alternativ at en ansvarlig søker tar ansvar for informasjonsformidlingen til tinglygingsmyndighetene i transformasjonsområder.

Et prinsipielt utgangspunkt er at tinglygingsmyndigheten har ansvar for å undersøke at rettshandelen som tinglyses er gjennomført av den som er hjemmelshaver eller har fullmakt fra hjemmelshaveren, jf. tinglygingsloven § 13. Dette er en grunnleggende kontrollfunksjonen tinglysingen må ivareta for at registeret skal kunne ha rettslig troverdighet. Derav gjelder det også nokså strenge krav til denne verifikasjonen. Når det oppstår kollisjoner mellom rettigheter er tinglysingens funksjon å bidra til en entydig avklaring gjennom prioritets- og troverdighetsreglene i tinglygingsloven §§ 20 og 21. Det er altså ingen forutsetning for tinglygingsordningen at enhver rettighetskonflikt må unngås – poenget er at rettsvernreglene gir retningslinjer for løsning av slike konflikter, noe som i sin tur også skaper større forutberegnelighet, slik at konflikter unngås.

Ved eiendomsomdannelse er det lovgivers tilnærming at myndighetene skal kontrollere at det ikke oppstår prioritetskonflikter mellom pengeheftelser. Ansvaret for dette er fragmentert slik at det også faller på matrikkelmyndigheten, men det overordnede ansvaret er lagt til tinglysingen. Ansvaret er imidlertid forankret i matrikelloven, ikke tinglygingsloven. Man har altså etablert en praksis for at tinglysingen her ivaretar kontrollfunksjoner som er forankret i andre lover.

Det samme fenomenet møter vi også i forhold til en del vilkår av offentligrettslig karakter. Tinglysing (og matrikkelføring) skal nektes dersom forholdet til konsesjonsplikten ikke er avklart, jf. konsesjonsloven § 15. Tinglysingen har dessuten fått ansvar for å sjekke at forholdet til jordloven er avklart, jf. tinglygingsloven § 12a(3). I disse tilfellene er det imidlertid en tilleggsoppgave tinglygingsmyndigheten har fått, som ikke har noen nødvendig sammenheng med grunnboken som rettsvernregister. Tilsvarende gjelder for innkreving og kontroll med dokumentavgift.

Kontrollen med pant og heftelser i forbindelse med eiendomsomdannelse er derimot tettere knyttet til grunnbokens funksjon. Det er likevel ikke noe prinsipielt i veien for at man avvikler kontrollen med både pant og heftelser. Da måtte reglene om rettsvern anvendes slik de står. Man kunne ikke anta at

tinglyste retter eller heftelser var falt bort, men måtte gå ut fra at de levde videre på alle de nye eiendommene som deler av eiendommene de ble etablert på nå ville komme til å inngå i. Slik er løsningen allerede for rettigheter som ikke nødvendigvis avklares, herunder bruksretter. Så måtte man løse prioritetskonfliktene som kunne oppstå på vanlig måte, om nødvendig basert på ulovfestet rett.

Dette illustrerer at dagens regler ikke *må* ligge i systemet, som en konsekvens av tinglygingsordningen. Samtidig synes det umiddelbart mest naturlig å opprettholde de kontrollene man her har innført, i omtrent samme omfang som i dag. Endringer kan ha konsekvenser for forretningslivet som vi ikke har oversikt over. Vi foreslår derfor ingen justering hva gjelder kontrollnivået. Når det gjelder organiseringen vil vi utrede mulighet for endring.

Som vi har sett har matrikkelmyndigheten fått et medansvar for å undersøke at det foreligger et tilstrekkelig privatrettslige grunnlag for eiendomsomdannelse. Dette inkluderer blant annet ansvar for å undersøke at panthaver samtykker til endringen i form av et pantefrafall, når dette er påkrevet. Matrikkeloven inneholder også regler som griper inn i panthavers stilling, uten at tinglysingen involveres. Regelen om grensejustering åpner således for mindre justeringer av matrikkelenhetene *uten* at det må innhentes samtykke fra panthavere. Uten spesiell lovregulering ville dette ikke hatt direkte virkning for panthaver. I matrikkeloven § 16(3) har man imidlertid fastslått særskilt at pantet følger de nye grensene.

Når prosessen isteden føres frem til tinglysingen, kommer vi i mer direkte kontakt med det privatrettslige. At man har en kontaktflate mellom tinglysingen og den privatrettslige verden utenfor registeret er da en naturlig konsekvens av reglene om rettsvern. Mer tvilsomt er det om matrikkelmyndigheten bør ha en slik kontaktflate, når matrikkelen ikke har rettsvern. Det er mye som kan tale for at kontaktflaten i alle fall begrenses, så det ikke oppstår unødig kompleksitet og risiko for misforståelser. Derfor er det grunn til å spørre om det er riktig at matrikkelmyndigheten har fått ansvar for å sjekke og holde styr på privatrettslige forhold. Er ansvaret feilplassert?

Ordnings fremstår på mange måter som en *tjeneste* til ukyndige søkere. Disse har kanskje ikke full oversikt over de privatrettslige begrensningene de må forholde seg til, for eksempel i forhold til pant. Da er det nyttig med hjelp fra kommunen. Annerledes vil dette kunne bli når søkeren selv har bedre oversikt og kompetanse opp mot slike spørsmål enn det kommunen har, slik situasjonen ofte er i transformasjonsområder. Når ordningen med offentlig kontroll av privatrettslige forhold har sitt naturlige utspring i reglene om tinglysing, ikke reglene om matrikkelføring, kan det også spørres om det er riktig å forvente så mye av kommunen på dette punkt. Veiledning til enkeltpersoner som trenger det bør kommunen kunne gi, men detaljerte regler som gir kommunen ansvar for tinglysings spørsmål bør antakelig unngås.

Til dette kommer at tinglysingen også i dag har et overordnet ansvar. Dette ansvaret forankres imidlertid delvis i regler gitt i medhold av matrikkeloven, som også retter seg mot kommunene. Dette virker som en noe uryddig måte å gjøre det på. Et eksempel på hvordan dette kan virke, og hvordan det kan komplisere prosessen, kan gis i forhold til arealoverføring. Her må søker oppgi hvor mye areal han skal overføre. Han vil også måtte innhente pantefrafall, som kommunen så skal ha en kontroll på. Med denne arbeidsflyten kan det imidlertid skje at kommunen ikke ser noen problemer, går videre med oppmåling, og deretter finner ut at arealet er litt større enn søkeren trodde. Så går saken til tinglysing, men den kommer i retur fordi pantefrafallet avviker fra de protokollførte arealstørrelsene, uten at tinglysingen har noen forståelse av om dette er et problem eller ikke.

Her kunne man sett for seg to måter å unngå slike problemer på. Man kunne enten la kommunens vurdering blir den autoritative. Da kunne man også godta mindre avvik, for eksempel når disse ligger

innenfor det panthaver uansett må påregne ved grensejustering. Eventuelt kunne man sagt at pantefrafall kun skal kontrolleres av tinglysingen, slik at søkeren om nødvendig også kan vente med å innhente dette til etter at kommunen er ferdig med oppmålingen. Legger man inn en romslig frist for å få saken endelig matrikkeført, kan man også la søkeren gå noen runder med tinglysingen selv, før det går melding tilbake til kommunen.

Det kan virke som sistnevnte arbeidsflyt passer best for de profesjonelle, mens den førstnevnte passer best for de uprofesjonelle. Dette tilsier at hvis man lager et eget løp for eiendomsomdannelse i transformasjonsområder, slik vi foreslår, så kan man også med fordel avvike enhver form for kommunal kontroll med privatrettslige forhold. Dette kan i teorien medføre merarbeid for tinglysingen i slike saker, men dette kommer an på hvor stort ansvar man vil legge på den ansvarlige søkeren.

At tinglysingen stoler på kommunens vurderinger i komplekse utbyggingsområder er potensielt uheldig. At ansvaret legges på den ansvarlige søkeren kan bidra til både mer effektive prosesser og bedre kvalitet i avgjørelsene. Når man bygger opp under dette ved å stille krav til søkeren blir det enklere å avvike kommunens rolle som portvokter mot tinglysingen. Samtidig burde forholdene ligge godt til rette for å innføre effektive rutiner for å håndtere slike saker i tinglysingen, basert på standardisert informasjon og dokumentasjon innsendt av en ansvarlig søker.

2.8 Skatt og avgift

Endringer i eiendomsforholdene vil kunne utløse krav om skatt og avgift, selv om endringene kun tar sikte på å legge til rette for plangjennomføring i regi av de eksisterende eierne innenfor planområdet. I slike tilfeller blir det ofte mulig for utbyggerne å unngå skatt og avgift ved å unngå å formalisere endringer som ellers ville ha vært naturlige. Dette skaper da et sterkt insentiv for å unngå opprydding og etablering av ny eiendomsstruktur, spesielt i tidlig fase av plangjennomføringen. Regelverket åpner dessuten for at man kan unngå skatt og avgift hvis man gjennomfører endringene på en bestemt måte. Slik kan skatte- og avgiftsforhold blir styrende for eiendomsomdannelsen innenfor et planområde, noe som igjen kan føre til uoversiktlige og lite hensiktsmessige eiendomsforhold. I det følgende gjennomgår vi reglene for skatt og avgift, for å kaste lys over disse mekanismene.

2.8.1 Dokumentavgift

Tinglysing kan utløse krav om dokumentavgift til statskassen. Den konkrete avgiftsplikten fastsettes årlig i Stortingets vedtak om særavgifter, men reglene rundt beregning og innkreving fremgår av en egen lov om dokumentavgift. Hovedregelen har lenge vært at det skal betales dokumentavgift «ved tinglysing av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom», jf. FOR-2019-12-13-1827 § 1. Avgiftens størrelse er per 2020 angitt som 2.5 % av «avgiftsgrunnlaget». Dette vil i de fleste tilfeller bety «salgsverdien av fast eiendom, herunder bygninger og faste anlegg, som det erverves eiendomsrett til i forbindelse med det avgiftspliktige dokumentet», jf. dokumentavgiftsloven § 7(1).

For omsetninger av eiendommer i forretningslivet er det vanlig å omgå reglene for dokumentavgift ved å omsette aksjer istedenfor eiendom. Da skjer det ingen hjemmelsovergang, så det utløses ikke dokumentavgift. Ulempen er at man ikke får oppjustert den skattemessige verdien av eiendom, siden det heller ikke skjer realisasjon av eiendom, bare realisasjon av aksjer. På den annen side vil dette også bety at overdragelsen i praksis er skattefri (siden man gjør alt i holdingselskaper). Forutsetningen for å gjøre dette er selvsagt at eiendommen på et tidligere tidspunkt er lagt inn i et selskap.

Det gjelder også en rekke eksplisitte unntak fra plikten til å betale dokumentavgift, men de fleste er av personlig, offentlig eller veldedig karakter, jf. § 2. Unntaket er § 2 k), som gir fritak for

dokumentavgift når det skjer hjemmelsoverføring i forbindelse med omorganiseringer med skattemessig kontinuitet. Man vil med andre ord få fritak fra dokumentavgift når det skjer hjemmelsovergang i forbindelse med fusjon og fisjon av selskaper.

Denne regelen har stor praktisk betydning i transformasjonsområder. Den er også prinsipielt interessant, siden den medfører avgiftsfritak ved omorganisering. Når man gir fritak ved omorganisering med skattemessig kontinuitet på eiersiden, synes det naturlig at man også gir fritak ved tilsvarende omorganisering på eiendomsnivået, spesielt når endringen er et ledd i gjennomføringen av en rettslig bindende plan. Slik er det ikke i dag. Dette betyr at eiendomsutviklere vil forsøke å finne surrogatendringer på selskapsnivået, slik at de kan få endret eiendomsstrukturen uten å måtte betale dokumentavgift.

Fremgangsmåten vil typisk bestå av flere serier med fisjon, aksjekjøp, deling, fisjon, fusjon, sammenslåing, ny fisjon, etterfulgt av aksjesalg. Denne typen omdannelsesprosesser, i ulike varianter, er vanlige i transformasjonsområder. Dette er med på å gjøre eiendomsomdannelsen i slike områder enda mer kompleks enn det som følger av matrikkellovens oppbygging.

Det er også relevant at det gjelder begrensninger i plikten til å betale dokumentavgift ved første gangs salg av nyetablerte bygninger og eierseksjoner. For eierseksjoner skal det ved første gangs overføring kun betales NOK 1000 i avgift per seksjon, jf. § 1. For eiendom med nyoppført bygning som ikke er tatt i bruk, eller er under arbeid, skal det bare betales dokumentavgift ut fra salgsverdien av tomten, jf. § 3. Forutsetningen er at det dreier seg om en «selvstendig og i sin helhet nyoppført bygning».

Det er verdt å merke seg sumvirkningen av dagens regelverk i de tilfellene man ikke støter på problemer med å få ting gjennomført via selskaper. I disse tilfellene møter man et system som bygger på en fornuftig tankegang om at utbygger i et transformasjonsområde i prinsippet skal kunne gjennomføre utbyggingsplanen og selge videre alt areal uten at det utløses dokumentavgift av grunnverdiene mer enn én gang for det arealet som inngår i planen. Forutsetningen er selvsagt at utbygger selv gjennomfører utbyggingen, uten å ta gevinst ved å selge seg ut underveis.

Regelen slik den virker i disse idealtilfellene fremstår som fornuftig. Problemet er at man får tilfeldige og urimelige utslag når eksisterende eiendomsstruktur eller andre forhold gjør at man ikke befinner seg i et idealtilfelle. Problemene oppstår hvis det må skje eiendomsomdannelser med hjemmelsovergang underveis i plangjennomføringen, uten at dette kan løses gjennom aksjekjøp. Selv om det da bare er snakk om omorganisering av eiendomsstrukturen vil det utløse dokumentavgift.

Makebytter, for eksempel, vil utløse dobbel dokumentavgift (for begge parter, med andre ord), selv om det bare er snakk om å løse opp i et utjenlig eiendomsforhold som hindrer utbygging i samsvar med plan. Her bør det skje en endring slik at man møter samme fornuftige tankegang i alle situasjoner. Det er når forholdene er mer komplekse at man har desto større behov for fritak, for å unngå at eiendomsomdannelsen i seg selv medfører store transaksjonskostnader og mye tidsbruk.

Dagens lovverk har allerede en mulig løsning innebygget i seg, gjennom de reglene som gjelder ved hjemmelsovergang i forbindelse med oppløsning av personlige sameier. I slike tilfeller beregnes det bare dokumentavgift for det den enkelte sameieren eventuelt overtar ut over den andelen han allerede hadde i sameiet, jf. dokumentavgiftsloven § 7(5). Så, for eksempel, hvis eiendommen deles fysisk mellom sameierne etter andelsfordelingen – uten interne verdiforskyvninger – skal det ikke betales dokumentavgift. Hvis det derimot skjer en verdiforskyvning skal det bare betales dokumentavgift av endringen, ikke hele verdien. Etter Høyesterett sin avgjørelse i HR-2016-606-A er

det i denne sammenhengen den totale sameieeiendommen som er utgangspunktet for beregningen, ikke de enkelte bruksnumrene man har registrert i grunnboken.

Reglene er dermed mer eller mindre direkte overførbare til de situasjonene der det skjer eiendomsomdannelse i forbindelse med transformasjon. Eiendomsomdannelsen er i realiteten en form for omorganisering av eiendom innenfor et planskapt sameie mellom ulike hjemmelshavere og eiere. I den utstrekning det skjer verdiforskyvninger i forbindelse med en slik omorganisering er det ikke unaturlig at det utløses dokumentavgift. I de tilfellene omorganiseringen ikke forskyver grunnverdier i det hele tatt, bare omorganiserer den romlig utformingen av eiendommene, er det derimot god grunn til å likestille forholdet med oppdeling av et personlig sameie. Dette ville også føre til likebehandling med saker for jordskifteretten, som allerede omfattes av dokumentavgiftslovens regler for personlige sameier.

2.8.2 Skatt

Når det skjer eiendomsomdannelse vil det i mange tilfeller være naturlig å overføre deler av eiendommer mellom ulike hjemmelshavere. Dette vil kunne skje også i situasjoner der hovedformålet er å tilrettelegge for plangjennomføring, ikke å realisere gevinst. Det vil også kunne skje når begge eiendommer reelt sett har samme eier, eller utbygger har sikret seg adkomst til eiendommen, uten å ha sikret seg hjemmelen.

I slike situasjoner vil reglene i skatteloven kapittel 9 om gevinst og tap ved realisasjon komme til anvendelse når overføringen regnes som «realisasjon av formuesobjekt», jf. skatteloven (sktl) § 9-1. Dermed vil det kunne utløses gevinstbeskatning for rene omorganiseringer, som ikke er en reell realisering av gevinst fra utbyggers side. I skatteloven § 9-2(1) a) til c) fremgår det at både salg, ekspropriasjon og makeskifte omfattes av skattelovens realisasjonsbegrep. Dermed er det som hovedregel alltid å anse som realisasjon når et areal bytter hjemmelshaver i forbindelse med en kommunal omdannelsesprosess.

Når man ikke kan påberope seg fritak, vil en eventuell gevinst inngå i tidligere eiers skattepliktige inntekt, mens et eventuelt tap vil kunne gå til fradrag, jf. sktl §§ 5-1(2), 5-30(1) og 6-2(1). For å slippe den skattebelastningen man da normalt vil få, er det standard praksis å kjøpe og selge aksjer i selskaper istedenfor eiendom. På denne måten unngår man både dokumentavgift og skatt, ettersom gevinst på salg av aksjer er omfattet av fritaksmetoden, jf. sktl § 2-38(2) a). Forutsetningen er selvsagt at eiendommen allerede befinner seg i et eget selskap.

Som en konsekvens av dette blir serier med fisjon og fusjon, i kombinasjon med deling og sammenslåing, en måte å unngå skatt på ved komplekse omdannelser av eiendom. Hvis man heller velger å omorganisere eiendommene direkte, for eksempel gjennom makeskifter, vil det utløse både dokumentavgift og gevinst- og tapsberegning for alt areal som overføres, for begge parter. I praksis betyr dette at man nesten alltid vil prøve å unngå makebytter. Dette betyr i sin tur at arealoverføring som endringstype er lite brukt, i alle fall der man klarer å finne andre løsninger.

På samme måte som for dokumentavgift ser man likevel spor av en mulig løsning i dagens regelverk. Når realisasjon skjer «ufrivillig» kan dette nemlig gi grunnlag for skattefritak under forutsetning av reinvestering i tilsvarende formuesobjekt, jf. sktl. §§ 14-70 til 14-73. Dette gjelder blant annet når ervervet skjer etter ekspropriasjon eller trussel om ekspropriasjon, jf. § 14-70(1) b). I disse tilfellene blir både salg og makeskifte mulig å gjennomføre med en form for skattemessig kontinuitet, uten at det utløses gevinstbeskatning.

Loven stiller ikke som vilkår at trusselen om ekspropriasjon er eksplisitt. Det er etter ordlyden nok at erververen «kunne krevd objektet avstått ved ekspropriasjon». Spørsmålet blir hvordan dette skal

tolkes. Spørsmålet kommer på spissen der det skjer eiendomsomdanning til plangjennomføring, siden kommunen i slike tilfeller har hjemmel for å vedta ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven § 16-2(1). Slik ekspropriasjon kan også skje til fordel for private. Det følger av dette at det foreligger en helt generell ekspropriasjonshjemmel for alle arealtransaksjoner som skjer til gjennomføring av arealplan.

Dermed oppstår spørsmålet: når kan eiendomsomdannelser skje skattefritt, etter reglene om betinget skattefritak i skatteloven § 14-70? Dette blir igjen et spørsmål om hva det vil si å realisere noe under «trussel» om ekspropriasjon. Må det sannsynliggjøres at ekspropriasjon faktisk ville ha funnet sted, eller er det nok å vise til hjemmelen? I forarbeidene angis det ikke noe konkret om hvordan avgrensningen skal skje, men det er klart at det ikke kan kreves at det foreligger et formelt ekspropriasjonsvedtak. Det bærende argumentet for skattefritak er at ufrivillig realisasjon vil kunne medføre at skattyter har «et særlig behov for å gjenopprette situasjonen til slik den var før realisasjonen», jf. Ot.prp. nr. 35 (1990-1991) s. 304.

Ut fra dette kriteriet er det fristende å argumentere for at *enhver* eiendomsorganisering som er nødvendig for gjennomføring av arealplan er omfattet. Det er da viktig å være oppmerksom på sammenhengen i regelverket: man får bare skattefritak i den utstrekning man gjenerverer tilsvarende areal. Med andre ord: når man reelt sett tar ut gevinst, ved å selge seg ned innenfor utbyggingsområdet, får man ikke skattefritak. Dette er så langt vi kan bedømme en naturlig regel også når det skjer nedsalg i forbindelse med omorganiseringer innenfor et utbyggingsområde.

Etter gjeldende rett er det uklart om regelen kan brukes på denne måten, som hjemmel for skattefritak ved eiendomsomdanning i transformasjonsområder. Så vidt vi forstår er det ikke vanlig per i dag. Forarbeidene sier lite om terskelen for å få fritak, men bemerker at det er «vesentlig forskjell på å selge en hytte av egen fri vilje og å selge den under trussel om ekspropriasjon», jf. Ot.prp. nr. 35 (1990-1991) s. 304. I de sistnevnte tilfeller ønsker man å legge til rette for gjenanskaffelse av tilsvarende formuesobjekt. Dette forutsetter ifølge forarbeidene at skattyteren får benytte hele «erstatningssummen» til gjenanskaffelse, uten å måtte betale skatt av gevinsten. Tilsvarende i makesiftesituasjonen, der man er presset til å gjennomføre makesifte. Skattekostnaden i seg selv kan da gjøre makesiftet dyrt, selv om ingen av partene skal betale noe mellomlegg i penger til hverandre.

Lovgiver har ikke vurdert hvordan regelen skal forstås når det skjer ufrivillige realisasjoner til gjennomføring av reguleringsplan, med en underliggende ekspropriasjonshjemmel som mest sannsynlig ikke vil bli brukt. For den videre lovtolkningen er det da et poeng å merke seg at reglene om ufrivillige realisasjoner ikke tar sikte på å frita gevinsten for skatt for all fremtid. Spørsmålet er snarere *når* skattekravet skal utløses. Ved ufrivillig realisasjon blir man tvunget til å ta ut gevinst på et annet tidspunkt enn man ellers ville ha gjort. Dermed er det rimelig at man får erverve et tilsvarende objekt til redusert inngangsverdi, slik at gevinstbeskatningen for det opprinnelige salget først inntreffer på et senere tidspunkt, når erstatningsobjektet realiseres. At det er slik regelen er ment å virke fremgår av skatteloven § 14-70(3) siste setning. Her fastslås det at inngangsverdien på erstatningsobjektet skal reduseres tilsvarende skattefri gevinst. Dette taler etter vår vurdering for at vilkåret om ekspropriasjonstrussel ikke bør tolkes for strengt.

Det samme ser ut til å bli lagt til grunn i Skattedirektoratets praksis. I BFU-2010-30 var det således er kommune som ervervet en eiendom for etablering av sykehjem. Det var vedtatt kommunedelplan som innebar sterke begrensninger på eierens egne muligheter for videreutvikling av eiendommen, men det var ikke vedtatt noen reguleringsplan. Det var heller ikke truffet vedtak om ekspropriasjon.

Skattedirektoratet var likevel ikke i tvil om at vilkåret om at kommunen «kunne krevd objektet avstått ved ekspropriasjon» var oppfylt i dette tilfellet. Regelen om betinget skattefritak for ufrivillig realisasjon kom dermed til anvendelse.

Det kan i lys av dette spørres om ikke en del eiendomsomdannelser til gjennomføring av plan allerede i dag kommer inn under regelen, inkludert tilfeller av makeskifte mellom private. I den utstrekning slik omdannelse av eiendomsforholdene er nødvendig for realisering av planen, synes situasjonen langt på vei likeartet med situasjonen som oppstår når areal må erverves av kommunen selv. Det er heller ikke noe formelt i veien for at kommunen kunne ha benyttet sin ekspropriasjonsadgang i disse tilfellene, også til fordel for private.

På den annen side synes det klart at hjemmel for ekspropriasjon ikke i sin alminnelighet kan anses tilstrekkelig for å få betinget skattefritak. En slik tolkning ville åpne for utsatt skatt på gevinst i langt flere tilfeller enn lovgiver kan ha forutsatt når regelen ble innført. Dermed er det etter gjeldende rett problematisk å legge til grunn at eiendomsomdannelse til gjennomføring av arealplan kan anses som ufrivillig realisasjon. Selv om reelle hensyn etter vårt syn klart taler for en slik tolkning kan terskelen for ufrivillig realisasjon neppe legges så lavt i sin alminnelighet.

Vi mener derfor det bør skje en justering i skatteloven på dette punkt, slik at internt makeskifte for plangjennomføring eksplisitt likestilles med makeskifte under trussel om ekspropriasjon. Selv om ekspropriasjonstrusselen som regel er teoretisk i disse tilfellene, kjennetegnes slike saker av at man ikke bare skal reinvestere i tilsvarende formuesobjekt, man skal også delta i videre utvikling av området. I den utstrekning man skal delta med samme eierandel som før, er det etter vår vurdering i strid med skattelovens formål å skulle skattlegge omorganiseringen som en realisasjon. I slike tilfeller virker det klart at de hensyn som taler for fritak med utsatt skattebelastning står minst like sterkt som når regelen kommer til anvendelse som konsekvens av en reell ekspropriasjonstrussel.

3 Jordskiftesystemet

Som et alternativ til det kommunale systemet kan det etter gjeldende rett skje eiendomsomdannelse i jordskifteretten. Den som ønsker en ny eiendomsstruktur kan kreve rettsendring etter jordskifteloven kapittel 3. Grunnvilkåret er at det foreligger et «utjenlige» forhold for minst én eiendom eller bruksrett som berøres av kravet om sak, jf. jordskifteloven § 3-2. Videre må forholdene ligge til rette for at jordskifteretten kan benytte jordskiftevirkemidler til å skape mer tjenlige forhold for jordskifteområdet samlet sett, jf. jordskifteloven § 3-3. Jordskifteretten må også påse at ingen eiendom eller rettighet lider tap, jf. jordskifteloven § 3-18. Disse vilkårene omtales som de materielle vilkårene for jordskifte. De må alle være oppfylt for at det skal kunne skje rettsendring etter kapittel 3 i jordskifteloven.

Når jordskifteretten får inn et krav om rettsendring må de først avgrense saken saklig og geografisk, jf. jordskifteloven § 6-9. Denne avgrensningen består i å klargjøre hvilke problemer jordskifteretten skal løse, samtidig som det defineres et nærmere avgrenset geografisk område – jordskifteområdet – som problemløsningen skal rette seg mot. Resultatet av saken – den vedtatte løsningen på problemene i jordskifteområdet – omtales som jordskifteløsningen.

Utgangspunktet for den saklige avgrensningen er at jordskifteretten må begrense sin problemløsning til de problemene partene har tatt opp gjennom krav om sak og merknader. Dette er disposisjonsprinsippet hovedinnhold i de rettsendrende sakene i jordskifteretten. Problemløsningen må begrense seg til de problemene partene selv har bedt om en løsning på. Jordskifteretten kan ikke løse andre problemer enn disse. Hvordan problemene skal løses er imidlertid opp til jordskifteretten, innenfor rammen av kapittel 3 i jordskifteloven. Partene kan derfor ikke binde opp løsningen til å

benytte bestemte virkemidler. I prinsippet kan dette bety at parter som ønsker en omorganisering av romlige eiendomsforhold må akseptere en løsning som også griper inn i rettighets- og sambruksforhold. I utgangspunktet vil jordskifteretten normalt tilstrebe å følge opp enighet mellom partene. Rettens kontroll med materielle vilkår har imidlertid selvstendig betydning også når det foreligger enighet, noe som i sin tur kan medføre at løsninger i strid med partenes ønsker.

3.1 Virkemidlene

Jordskifteretten gis i kapittel 3 en verktøykasse for problemløsning i fast eiendom. Virkemidlene retter seg både mot romlige eiendomsforhold og organisatoriske forhold eierne og rettighetshaverne imellom. Av spesiell betydning opp mot eiendomsomdanning er jordskifterettens hjemmel til å «forme ut eignedom og alltidvarande bruksrett på nytt», jf. Jordskifteloven § 3-4(1). Her gis det hjemmel for eiendomsomdanning i en samlet operasjon, til forskjell fra ordningen i det kommunale systemet.

Også bruksrettigheter kan omdannes, i den forstand at de kan flyttes og reguleres innenfor jordskifteområder. Det må imidlertid dreie seg om bruksretter som ligger til fast eiendom. Andre typer bruksretter kan likevel omdannes eller fjernes i medhold av jordskifteloven § 3-11, men da er forutsetningen at de er til hinder for en tjenlig jordskifteløsning. I tillegg kan jordskifteretten avskipe alle slags servitutter, også negative servitutter, etter § 3-12. Forutsetningen er også i disse tilfellene at det dreier seg om en servitutt som står i veien for en tjenlig jordskifteløsning.

Jordskifterettens kompetanse gjelder ikke i bygninger, men begrenses heller ikke når det er oppført bygninger eller andre fysiske installasjoner på et areal som skal bytte eier, jf. jordskifteloven § 3-4(2). Når arealet overføres til ny eier kan jordskifteretten bestemme at bygningene i sin helhet følger med, men retten kan ikke etablere sameier i bygninger som sådan.

I tillegg til å omdanne eiendommer kan jordskifteretten også etablere (§ 3-5) og oppløse (§ 3-6) realsameier. Når et realsameie oppløses vil arealet overføres til de matrikkelenhetene som har andeler i sameiet. Når det etableres et nytt realsameie er det blitt vanlig at jordskifteretten etablerer dette som et nytt bruksnummer i matrikkelen, med andeler fordelt ut på de ulike bruksnumrene sameiet inngår i. Man er i praksis tilbakeholden med å benytte hjemmelen til å etablere nye jordsameier som sådan. Forutsetningen om at realsameiet skal følge andelseiendommen sikres heller gjennom tinglyste heftelser.

Jordskifteretten har selvstendig hjemmel til å registrere eiendomsdannelser i matrikkelen, jf. matrikkelloven § 10(5). De kan også dele personlige sameier etter jordskifteloven § 3-7. I slike situasjoner må retten sørge for at det foreligger nødvendige tillatelser etter jordloven § 12 og plan- og bygningsloven § 20-1 m). Dette følger av jordskifteloven § 3-17, som fastslår at jordskifteløsningen skal være i samsvar med offentligrettslige rådighetsreguleringer. Denne regelen kommer ikke til anvendelse når det skjer endringer med hjemmel i jordskifteloven §§ 3-4 og 3-6. Det er vanlig å forklare dette med at man i slike saker ikke har behov for å etablere nye matrikkelenheter, men dette er ikke helt dekkende for rettstilstanden.

Arealoverføring, til sammenligning, faller for eksempel inn under både jordloven § 12 og plan- og bygningsloven § 20-1 m), selv om det ikke dannes nye matrikkelenheter. I utgangspunktet skulle man derfor tro at regelen var tilsvarende i jordskifteretten, i tråd med prinsippet i jordskifteloven § 3-17. Det gjelder imidlertid særskilte unntak som *ikke* følger av jordskifteloven, men som er fastsatt i spesiallovene selv.

I jordloven gjøres det unntak for jordskiftesaker i § 12(7) andre setning. Dette angis å omfatte alle andre jordskiftetiltak enn deling av personlig sameie etter § 3-7. Tilsvarende unntak er gitt i plan- og

bygningsloven § 20-5(3) bokstav a, men bare når endringen «skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan». Hvordan kravet om «samsvar» med plan skal forstås er ikke opplagt. Spørsmålet er så vidt vi kan se ikke behandlet i forarbeidene til dagens jordskiftelov eller i kommentarutgaven.

Formodentlig forutsettes det en vurdering etter noenlunde de samme prinsipper som trekkes opp i den materielle bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 26-1. Dette synes også best samsvarende med ordlyden i jordskifteloven § 3-17. Dette vil i så fall kunne ha praktisk betydning, spesielt i urbane områder med detaljerte planbestemmelser. I hvilken grad det per i dag er en bevissthet rundt dette i jordskifteretten er vi usikre på. At jordskifteretten selv må tolke og anvende reglene i plan- og bygningsloven i disse tilfellene synes å følge av § 3-17, som har en generell utforming.

Kravet om «samsvar» kan neppe forstås som et vilkår om at endringene må fremgå uttrykkelig i en bindende plan, eller må fremstå som ledd i en plangjennomføring. Det må selvsagt kunne skje endringer i LNF-områder, forutsatt at det ikke oppstår motstrid med plan- og bygningsloven. Man skal imidlertid være forsiktig med å arrondere tomter i et område der det ikke er åpnet for utbygging. Selv når dette kan skje som arealbytte etter jordskifteloven § 3-4, for eksempel gjennom bytte av beiteareal mot byggegrunn, ser det ut til å forutsette tillatelse fra kommunen, slik at det oppnås «samsvar» med plan. Hvorvidt dette også praktiseres slik i jordskifteretten per i dag er vi usikre på.

Begrensningen i jordskifteloven § 3-17 skulle uansett tilsi at jordskifteretten bør være varsom med å endre eiendomsstrukturen for å tilrettelegge for en fremtidig utbygging som ikke enda er forankret i bindende arealplaner. I slike situasjoner illustrerer plan- og bygningsloven § 20-3 bokstav a) at også de tradisjonelle virkemidlene i §§ 3-4 og 3-6 må brukes med forsiktighet. Til dette kommer at man i slike situasjoner vil kunne ha vanskeligheter med å argumentere for at saken oppfyller kravet til «utjenlighet» i jordskifteloven § 3-2.

I jordskifteloven § 3-22 åpnes det eksplisitt for at en part *kan kreve* å få areal han trenger til spesielle formål utlagt til seg. I forarbeidene er «areal nokon treng for å iverksetje ein plan etter plan- og bygningslova» nevnt spesielt som et eksempel på dette, jf. Prop. 101. L s. 435. Det synes også å være en tendens i rettspraksis i retning av at jordskifte i økende grad blir brukt som surrogat for grunnverv til utbyggingsformål, jf. HR-2020-1910-A og LA-2018-166401.

Høyesterett kom i HR-2020-1910-A til at et tvunget makeskifte av byggegrunn for driftsbygning mot dyrket mark lå innenfor rammen av det jordskifteretten kunne fastsette med hjemmel i jordskifteloven § 3-4. Førstvoterende gav blant annet uttrykk for at det er en lovgiveroppgave å avklare grensen mellom jordskifte og ekspropriasjon. Denne grensen blir uklar i slike saker, når jordskifte brukes for å oppnå tvangsverv av et areal som skal utbygges mot erstatning i form av dyrket mark.

Et kjennetegn på jordskifte er at vedtatte endringer i eiendomsforhold i utgangspunktet ikke skal kompenseres i form av penger. Den som gir fra seg noe skal motta oppgjør i form av grunn eller rettigheter. Det er imidlertid uklart hvor langt jordskifteretten kan gå i å utligne skjevfordeling av grunn og rettigheter gjennom utmåling av pengevederlag. Jordskifteloven § 3-20 åpner for å bytte mot penger, men bare når det ikke lar seg gjøre å bytte mot grunn eller rettigheter. At det utmåles et pengebeløp for å unngå en uheldig arrondering er praktisk i mange sammenhenger. For å ta stilling til hvor terskelen ligger er det videre naturlig å se hen til jordskifteloven § 3-18, som gir et vern mot tap for «eiendom og rettighet». Kompensasjon i form av penger til eieren er ikke godt nok. Bestemmelsen blir dermed en skranke mot utmåling av pengevederlag, så langt gjelder det som skal til for å unngå at en eiendom eller en rettighet lider tap.

Jordskifte til gjennomføring av utbyggingsformål vil kunne medføre verdistigning. Dermed vil vernet mot tap kunne oppfylles selv om det skjer en skjevfordeling av verdier mellom partene. I slike situasjoner vil forskjeller ofte kompenseres i form av penger, innenfor rammen av gjeldende rett. I forhold til reglene om skatt og dokumentavgift kan dette få interessante utslag, siden pengeutmålingen nå fremstår som en form for realisasjon av arealverdier innenfor utbyggingsområdet. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i kapittel 3.3.

Partene har ikke noe ubetinget krav på gevinstdeling når jordskifte utløser gevinst. Dette tilsvarer utgangspunktet ved ekspropriasjon, som er at grunneieren ikke har krav på å få noen andel i ekspropriasjonens gevinst. Dette gjelder også ved ekspropriasjon til fordel for kommersielle tiltak, men reelle hensyn kan tale for at det innføres regler om gevinstdeling i disse tilfellene. Vi har lenge hatt slike regler for ekspropriasjon av fallrettigheter og det har blitt argumentert for at tilsvarende regler bør innføres mer generelt. Tilsvarende vurderinger kan begrunne en fremtidig revisjon av reglene for jordskifte, i retning av å gi grunneierne rettskrav på gevinstdeling i større grad enn i dag.

Selv om det etter gjeldende rett er begrenset hva grunneier kan *kreve*, er det praksis for at man lager jordskifteløsningen slik at verdiforholdet mellom eiendommene blir mest mulig likt før og etter jordskifte. Dette gjelder også som regel når endringene utløser økonomisk gevinst, spesielt dersom det dreier seg om romlig omforming av eiendom. Med en slik arbeidsform slipper jordskifteretten å ta stilling til vanskelige avgrensningsspørsmål opp mot vernet mot tap i jordskifteloven § 3-18. Det blir også enklere å påse at hver eiendom får tilbake «tilsvarende den verdien som eiedommen misser», slik det stilles krav om i jordskifteloven § 3-19(2). For deling av personlige sameier kan plikten til å fordele en eventuell gevinst – eventuelt ved bruk av pengevederlag – også utledes direkte av jordskifteloven § 3-7, som forutsetter deling etter et «fastsett høvetal».

Jordskifteretten skal verdsette alt som går i bytte ut fra «påregnelig bruk», jf. jordskifteloven §§ 3-14 og 3-15. Så lenge man fordeler naturalia uten skjevfordeling er det imidlertid ikke nødvendig å verdsette i presise pengeverdier. Så lenge man vurderer verdiforholdet riktig vil lovens krav bli oppfylt. Dette kan forenkle arbeidet med verdsetting. Når det skal utmåles pengevederlag må det imidlertid skje en mer presis verdsetting i eksakte pengeverdier. Denne verdsettingen kan være usikker, spesielt dersom det er snakk om utbyggingsareal. Tradisjonelt har jordskifteretten blant annet av den grunn hatt en restriktiv holdning til å omfordele areal med potensiell utbyggingsverdi. Prinsippet kommer i dag til uttrykk i jordskifteloven § 3-23, som fastslår at grunn og rettighet som kan få en «utnytting som gir stor verdiendring» bare kan skifte eier hvis det er nødvendig for å få til et tjenlig jordskifte.

I henhold til § 3-23 tredje setning skal jordskifteretten – dersom endring likevel skjer – prøve å sørge for at endringspotensialet for de ulike parsellene som byttes blir så likt «som råd er før og etter jordskifte». Dette er ingen generell gevinstdelingsregel, men gir likevel uttrykk for et grunnleggende rettferdighetsprinsipp. Sondringen mot ekspropriasjon, spørsmålet om gevinstdeling, og muligheten for skjevfordeling av verdistigning i forbindelse med jordskifte vil ikke bli videre behandlet i denne rapporten. Vi vil heller rette fokus mot sammenhengen med de spesielle reglene som gjelder for dokumentavgift og skatt i jordskifteretten. Disse reglene, som gjennomgås kort i det følgende, har betydning også når jordskifteretten bidrar med eiendomsomdannelse for gjennomføring av arealplan. Reglene åpner for at utbyggeren kan spare store kostnader til skatt og avgift.

Fra utbyggers perspektiv er det også flere andre fordeler ved å gå til jordskifteretten for å få gjennomført en større eiendomsomdannelse. For det første vil jordskifteretten kunne omorganisere og danne nye eiendommer i én enkelt sak, noe man som regel ikke vil få til i det kommunale systemet. Dessuten vil jordskifteretten kunne hjelpe til med den nøyaktige utformingen av

eiendommen, samt klarlegging og opprydding i eksisterende eiendomsforhold. Rettigheter kan flyttes, servitutter kan fjernes, det kan etableres eiendommer arrondert for infrastruktur, det kan gis regler for felles bruk (§ 3-8), det kan pålegges felles tiltak til opparbeiding av infrastruktur (§ 3-9), og det kan lages grunneierlag med spilleregler for videre eiendomsutvikling i området (§ 3-10). Alle disse tradisjonelle virkemidlene kan ha stor nytteverdi i et transformasjonsområde.

En naturlig målsetning for revisjon av reglene for det kommunale systemet er å tilrettelegge for at man ved enighet mellom partene kan oppnå det samme som i jordskifteretten, på en enkel og betryggende måte. Ved enighet er det i realiteten jordskifterettens arealadministrative funksjon man er ute etter, ikke tvisteløsning. Dette kan tilsi at slike saker ikke bør tillates ført for jordskifteretten i det hele tatt. Mye kan tale for å se det slik at kravet til «utjenlighet» i jordskifteloven § 3-2 ikke er oppfylt når partene er enige om løsningen og ikke har noe annet formål med å kreve sak enn å få denne godkjent og registrert av det offentlige.

3.2 Kort om matrikkelføring og tinglysing

Jordskiftesaker skal både matrikkelføres og tinglyses i samsvar med jordskifteloven §§ 6-29 til 6-31. Her blir det altså registrert en samlet omdannelse, som også kan omfatte endringer i rettighetsforhold. Dette illustrerer at det ikke er noe grunnleggende i veien for å gjøre det slik også i det kommunale systemet. Når det gjelder matrikkelføringen kan imidlertid koordineringen mellom jordskifteretten og kommunen medføre utfordringer (Trygstad, 2020). Hovedproblemet er neppe at det skjer flere ting om gangen, men snarere at jordskifteretten sender fra seg oppmålingsforretninger som i realiteten bare er delvis utført, siden naboeiendommer ikke er innkalt og fellesgrenser ikke er behandlet.

Prosedyreutfordringer av en slik karakter utgjør ikke noe godt argument mot en samlet behandling av større omdannelser i det kommunale systemet. Forutsetningen i det kommunale systemet bør fortsatt være at forholdet til alle berørte parter avklares, før endringer kan registreres. Samtidig kan det være mye å vinne på å tenke nøye igjennom hvordan selve oppmålingsforretningen kan organiseres på en effektiv måte når det skjer større omdannelser, spesielt opp mot bruken av koordinatforretninger.

Når det gjelder tinglysingsspørsmålet har praksis for saker fra jordskifteretten overføringsverdi til det kommunale systemet. Dersom det innføres hjemmel for samlet eiendomsomdannelse, vil samlet tinglysing av flere endringer kunne skje etter mønster av måten dette blir gjort på for jordskiftesaker. Til forskjell fra de romlige endringene, som kommer klart til syne når man sammenligner nye og gamle eiendomsgrenser, vil spørsmålet om hva som skal tinglyses og hvilken dokumentasjon som skal kreves for tinglysing forutsette en avklaring av privatrettslige forhold. Derfor gjennomgår vi kort hvordan dette løses for saker fra jordskifteretten.

Jordskifteloven § 6-31 slår fast at resultatet av en sak for jordskifteretten skal tinglyses, men det sies ikke så mye om hvordan det skal skje. Etter ordlyden skal jordskiftedommeren påse at det tinglyses et «utdrag av rettsboka» som skal inneholde «alt av varig verdi». Denne formuleringen er videreført fra jordskifteloven av 1979. Det er ikke klart etter ordlyden hva som omfattes og dette er heller ikke klarlagt i annen lovgivning. Man kunne tenkt seg at dette fulgte av tinglysningslovens regler. Etter praksis og juridisk teori anses likevel ikke tinglysningsloven § 12 som en uttømmende angivelse av hva som skal med i utdraget. Den er bare en «rettesnor» for vurderingen (Bjerva mfl., 2018, til § 6-31).

Kommentarutgaven til jordskifteloven legger til grunn at utdraget skal inneholde «jordskiftets sluttresultat med hvert enkelt bruks grenser og hvor det ligger med gårdsnummer og bruksnummer, navn, heftelser og de «herligheter» som ligger til det». Det legges videre til grunn at «heftelser og

byrder som er etablert gjennom jordskiftet, må følge med». Man tar derimot ikke med begrunnelsen og redegjørelser for bevisførselen. I praksis vil utdraget som mottas fra jordskifteretten tinglyses på de eiendommen som har vært med i saken, som ett «dokument» i tinglysingslovens forstand. De enkelte endringer vil ikke fremgå direkte, men vil først bli synlige dersom man ber om innsyn i selve utdragsdokumentet, som inngår i panteboken.

Man har samtidig etablert en praksis for såkalt «ekstrahering» av sentrale bestemmelser som gjelder de enkelte matrikkelenhetene. Disse blir da tinglyst særskilt på den aktuelle enheten. Det kan for eksempel dreie seg om rettigheter som bør fremgå uttrykkelig i grunnboken, ikke bare indirekte som del av et utdrag. Det er ikke gitt noen lovregulering av praksisen for ekstrahering. I henhold til kommentarutgaven til jordskifteloven vil man ekstrahere slike bestemmelser «som det ikke er naturlig at man må lete etter i en generell henvisning om at det er holdt jordskiftesak på eiendommen».

Det fremgår av rundskriv for Tinglysingen at det er jordskifteretten selv som må angi hva som skal ekstraheres. «Tinglysingsmyndigheten vil ikke av eget tiltak gjennomgå rettsutdraget med tanke på å trekke ut bestemmelser for særskilt ekstrahering i grunnboken», jf. rundskrivet punkt 10.2, problemstilling nr. 1. Det fremgår videre at det som skal ekstraheres må ligge innenfor tinglysingsloven § 12, noe tinglysingsmyndigheten da formodentlig også har et ansvar for å kontrollere.

I tillegg angis det hva som «typisk» skal ekstraheres i jordskiftesaker. Her nevnes: «opprettelse av nytt grunnboksblad (deling, eller registrering av umatrikulert grunn, herunder brukssameie), heftelser (fracfall, sletting og opprettelse), hjemmelsovergang, sammenslåing, sletting av bruksnummer der samme areal er fradelt flere ganger». Som en konsekvens av at det er jordskifteretten selv som må angi hva som skal ekstraheres, forutsetter tinglysingsmyndigheten at utdraget som sendes til tinglysing sendes sammen med et oversendelsesbrev som angir sidetall med tydelig henvisning til det som skal ekstraheres.

I vår sammenheng er det sentralt å merke seg to forhold. Det første er at man for jordskiftesaker har lovfestet en ordning som betyr at det tinglyses samledokumenter som angir et større antall rettsstiftelser og rettsendringer i fast eiendom. Dette står i kontrast til situasjonen i det kommunale systemet, der det i utgangspunktet kreves særskilt tinglysing av den enkelte «rettshandelen», selv om den inngår som ledd i en større endringsprosess. Reglene for tinglysing av jordskiftesaker illustrerer at det ikke er noe prinsipielt eller praktisk i veien for samlet tinglysing av endringsdokumenter. At dette kunne være nyttig når det skjer eiendomsomdannelse for plangjennomføring, synes klart.

I tillegg illustrerer reglene for tinglysing av jordskiftesaker at man allerede har etablerte rutiner for ekstrahering av informasjon fra dokumenter som beskriver mange endringer. De enkelte rettsstiftelsene som beskrives eller fremgår forutsetningsvis av samledokumentet vil også bli tinglyst særskilt, ut fra en faglig vurdering av når det er «naturlig». Siden det allerede finnes rutiner for dette, er det naturlig å foreslå en tilsvarende ordning for eiendomsomdannelse i transformasjonsområder. Dette vil kunne ivareta hensynet til notoritet på en bedre måte enn hvis man bare tinglyser selve samledokumentet.

Samtidig illustrerer praksis for tinglysing av jordskiftesaker at en slik ordning neppe forutsetter lovendring. Hvis det gis hjemmel for samlet omdannelse av eiendom i det kommunale systemet, vil ekstrahering kunne skje innenfor rammen av dagens lovverk, på samme måte som for jordskiftesaker. Det må imidlertid avklares *hvem* som skal ha ansvaret for å gjøre vurderingene, hvis ekstrahering også skal innføres i det kommunale systemet. Etter vår vurdering er det naturlig å la en

ansvarlig søker gjøre denne jobben, slik at tinglygingsmyndigheten bare har en kontrollfunksjon. Da blir systemet helt parallelt til det man allerede kjenner fra jordskiftesaker.

3.3 Skatt og avgift

3.3.1 Dokumentavgift

I det kommunale systemet vil erklæring om arealoverføring likestilles med hjemmeloverføring slik at det utløses dokumentavgift. I jordskifteretten er utgangspunktet motsatt, slik at det normalt ikke betales dokumentavgift når det ikke overføres hjemmel, selv om det skjer ombytting av areal mellom eiendommer. Når det skjer hjemmelovergang er utgangspunktet at dokumentavgift skal betales også i jordskifteretten. Reglene for hvordan dokumentavgiften skal beregnes og når den skal betales er imidlertid uklare.

Lovreguleringen er ufullstendig og fragmentert. Regelen for beregning av dokumentavgift ved oppløsning av sameie får anvendelse også ved jordskifte, men det klargjøres ikke hva dette betyr for ulike typer av jordskiftesaker. Ordlyden fremgår av dokumentavgiftsloven § 7(5):

Ved oppløsning av sameie beregnes avgiften av salgsverdien av fast eiendom som den enkelte sameier erverver hjemmel til ut over verdien av den ideelle andel han hadde i sameiet. Denne regel gjelder også ved jordskifte etter lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettsforhold på fast eiendom m.m.

Etter ordlyden fremstår regelen som en bestemmelse om hvordan avgiftsgrunnlaget skal beregnes, ikke et eget hjemmelsgrunnlag for innkreving av dokumentavgift. Slik ser regelen også ut til å bli forstått i praksis. Tinglysingene legger til grunn at hjemmeloverføring etter sak for jordskifteretten medfører avgiftsplikt «etter de alminnelige reglene for dokumentavgift», jf. rundskriv for tinglysingene, punkt 10.2, problemstilling nr. 1. I slike situasjoner må jordskifteretten eventuelt angi og beskrive en fritaksgrunn, dersom dokumentavgift ikke skal betales.

Dokumentavgiftsloven § 7(5) vil imidlertid kunne medføre at beregningsgrunnlaget settes til kr 0. Etter første setning skal avgiftsgrunnlaget i sameietilfellene settes lik salgsverdien av fast eiendom som erverves «ut over verdien» av den ideelle andelen den enkelte sameieren hadde i sameiet fra før. I saker etter jordskifteloven § 3-7 kan dette prinsippet anvendes direkte på det sameiet som er gjenstand for oppløsning i jordskifteretten. For øvrig vil regelen måtte tolkes slik at det er verdiforskyvningen mellom partene i jordskiftesaken som utgjør avgiftsgrunnlaget.

Når det ikke oppstår verdiforskyvinger mellom sameierne har man etter dette et rettslig grunnlag for å sette avgiftsgrunnlaget lik kr. 0. Det er imidlertid praksis for at avgiftsgrunnlaget fastsettes slik også i andre sammenhenger. Et eksempel er JGOL-2017-49958. Her skjedde det oppløsning av et personlig sameie for realisering av en reguleringsplan som avsatte arealet til i alt ti boligtomter. Tomtene ble fordelt mellom sameierne etter loddtrekning. Det var ikke mulig med likefordeling, så verdiforskjellene ble oppgjort i penger. Jordskifteretten satt likevel avgiftsgrunnlaget til kr 0 for alle tomtene, under henvisning til unntaksregelen i dokumentavgiftsloven § 7(5).

Saken illustrerer at enkelte synes å oppfatte loven slik at det gjelder generelt fritak for plikt til å betale dokumentavgift etter sak i jordskifteretten, i alle fall når retten har gjort et forsøk på å fordele arealverdiene mellom partene i samsvar med andelene. Dokumentavgiftsloven § 7(5) gir imidlertid ikke grunnlag for en slik praksis. I tradisjonelle jordskiftesaker er de aktuelle beløpene normalt såpass beskjedne at dette ikke gjør spesielt store utslag, i alle fall ikke i den enkelte sak. I saker der det skal legges til rette for utbygging er situasjonen en annen. Her kan det dreie seg om store beløp, selv i enkeltsaker. Siden praksis hos tinglysingene er å forholde seg til utdraget og oversendelsesbrevet fra

jordskifteretten er det lite sannsynlig at man har noen effektiv kontroll med riktigheten av jordskifterettens vurderinger.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det skal betales dokumentavgift i andre sammenhenger enn ved hjemmelsoverføringer er utgangspunktet som nevnt at det ikke stilles krav om dette. Lovverket er imidlertid uklart. Noen jordskiftedommere legger til grunn at det kan bli aktuelt å kreve inn avgift hvis det skjer verdiforskyvning, selv om det ikke overføres hjemmel. Dette synes for eksempel å fremgå forutsetningsvis i (Bruflo, 2015), som gir uttrykk for at areabytte i jordskifteretten bare er fritatt for dokumentavgift i den utstrekning det er «likeverdige» areal som går i bytte.

I JSTO-2014-6 har man et eksempel fra praksis som bygger på en tilsvarende forståelse. Her ble det gjennomført ny utforming og delvis oppløsning av et realsameie for å gi en av eiendommene full eiendomsrett til en hyttetomt i det som tidligere var felles utmark. Det ble betalt mellomlegg i penger. Jordskifteretten var i tvil om dette utløste dokumentavgift, men tok i denne saken initiativ til å kreve avgiften inn fra partene. Endringene ble beskrevet som overdragelse av sameieandeler mellom eiendommene i jordsameiet.

Saken var spesiell, men peker i retning av at bruken av pengevederlag kan tenkes å utløse dokumentavgift uavhengig av om det tinglyses hjemmelsoverganger. Det årlige rundskrivet om dokumentavgift har tidligere pekt i samme retning, men med formuleringer som understreker det utydelige rettskildebildet. I rundskrivet om dokumentavgift fra 2020 leser vi følgende, i punkt 3.13 på s. 19:

Ved offentlig jordskifte skal dokumentavgiften beregnes som ved oppløsning av sameie (se punkt 3.3), jf. dal. § 7 femte ledd siste punktum. Dette innebærer at avgiften beregnes av verdiforskyvningen innenfor jordskifteområdet, sett under ett.

Formuleringen lar det stå åpent hvorvidt «verdiforskyvning» også er utslagsgivende for når dokumentavgift skal betales. Hvis det er utslagsgivende, kan arealbytte utløse dokumentavgift, på samme måte som arealoverføring i det kommunale systemet. Rundskrivet løser ikke dette tolkningsspørsmålet. Formuleringen om hvordan verdiforskyvningen skal håndteres tyder imidlertid på at man ved beregningen av avgiftsgrunnlaget skal se på hele saken under ett, ikke bare de forskyvningene som oppstår i forbindelse med hjemmelsoverføringer. Dette vil i så fall bety at man noen ganger betaler mer eller mindre dokumentavgift ut fra verdien av areal som går i bytte. Da er det imidlertid lite logisk at det er hjemmelsoverganger som skal utløse avgiftsplikten. Disse hjemmelsovergangene kan finne sted helt andre steder i jordskifteområdet, slik at det vil medføre vilkårlig forskjellsbehandling å knytte avgiftsplikten til denne formaliteten, når man først legger til grunn at *hele* verdiforskyvningen i saken skal tas i betraktning ved avgiftsberegningen.

Vi legger også merke til formuleringen «offentlig jordskifte» i rundskrivet. Denne er foreldet. I dag er alle jordskifter offentlige, mens man tidligere hadde åpning for en spesiell type minnelig løsning i jordskiftesakene, når partene ble enige. I slike tilfeller kunne partene velge å holde seg til den avtalte løsningen, noe som ville resultere i et «privat» jordskifte. Det ble også åpnet for at man kunne få en attest for jordskifteretten på at løsningen oppfylte kravene til (offentlig) jordskifte. En slik attest hadde rettsvirkninger som virket til partenes fordel, blant annet i forhold til dokumentavgift.

Disse reglene er arvegods fra tidligere lovverk. Opprinnelsen ligger mer enn hundre år tilbake i tid, til den gang man opererte med stempelavgift (forløperen til dagens dokumentavgift). Prinsippet var opprinnelig at man ved offentlig utskiftning (jordskifte) kunne registrere endringene på såkalt «ustemplet papir», med andre ord slik at man ikke trengte å betale stempelavgift. Det oppstod tidlig spørsmål om det samme burde gjelde for private utskiftningsavtaler (privat jordskifte).

Svaret ble at private jordskifter skulle fritas for stempelavgift i den utstrekning de ikke innebar verdiforskyvninger mellom partene. Dette ble slått fast allerede i § 7 i utskiftingsloven av 13. mars 1882. Her gikk det uttrykkelig frem at også private jordskifter skulle kunne skrives «paa ustemplet papir» (Thomle, 1910, s. 50). For den delen av avtalen som innebar forskyvning av areal- eller bruksverdiene måtte man imidlertid benytte «stemplet papir», også i jordskifteretten.

De tidligere reglene for stempelavgift ved minnelig jordskifte fremstår som naturlige. Tilsvarende regler bør gjeninnføres som fellesregler for både jordskifteretten og det kommunale systemet. Det blir da ikke avgjørende om det skjer hjemmelsovergang eller ikke. Det avgjørende blir om det finner sted en verdiforskyvning. De eldre reglene har også fått fornyet aktualitet i og med forslaget om å innføre hjemmel for jordskiftemekling i rettsendrende saker (Bjerva, 2019, utredning med forslag til endring i jordskifteloven). Hvis man gjeninnfører en ordning for dette uten å ta stilling til reglene for skatt og dokumentavgift kan man risikere at jordskifteretten blir brukt for omgåelse i større grad enn i dag. Dette gjelder spesielt dersom man også åpner for avtalte pengevederlag i denne sammenhengen.

Tidligere lovverk gir anvisning på mulige lovtekniske løsninger. Samtidig er det interessant å merke seg hvordan dagens uklarheter oppstod. Av spesiell interesse er § 79 i jordskifteloven av 1950, slik den lød opprinnelig, før vedtagelsen av dokumentavgiftsloven:

Lotteigarane kan halde minneleg jordskifte, når dei alle er einige, og andre som skiftet kjem ved, samtykkjer.

Om minneleg jordskifte skal dei setje opp skriftleg dokument, og i det gjere nøye greie for dei eigedomane det gjeld, såleis om lægje, grenser, rettar og brukstingsler. Utgreiing om grense mot granneeigedom må ikkje takast inn i dokumentet utan samtykke frå eigaren. Skiftedokumentet skal tinglyst; det skal ikkje svarast stempelavgift.

Skifter dei ikkje likt mot likt, men nokon gir frå seg meir av eigedom eller rettar i hopehavet enn han får tilbake av dette, blir det rekna som avhending, og lovreglane om skylddeling gjeld

Regelen om dokumentavgift fremgår i andre og tredje ledd. I andre ledd står det at avtaledokumentet skal tinglyses uten at det skal betales stempelavgift. I tredje ledd fremgår det imidlertid at dersom noen gir fra seg mer enn de får tilbake gjennom avtalen, skal det regnes som avhending. Det sies ikke eksplisitt at det da skal betales stempelavgift, men dette vil følge av at man nå må benytte «stemplet papir», siden det er snakk om avhending etter skylddelingsreglene.

I forbindelse med vedtagelsen av dokumentavgiftsloven av 1975 ble jordskifteloven av 1950 endret slik at unntaket for stempelavgift (dokumentavgift) ble flyttet til dagjeldende § 7(6) i den nye loven. Dagens formulering om jordskifte i § 7(5) er en videreføring av denne regelen. Regelen ble med andre ord gitt til erstatning for en særregel om stempelavgift ved minnelig (privat) jordskifte. Den ble imidlertid oppfattet som en generell regel for dokumentavgift i jordskifteretten.

Ordningen med minnelig jordskifte ble ikke videreført i jordskifteloven av 2013, men regelverket for dokumentavgift har ikke blitt oppdatert. Spørsmålet om dokumentavgift er så vidt vi kan se ikke behandlet i forarbeidene til jordskiftelovene av 1979 og 2013. I forarbeidene til lov om dokumentavgift er forholdet til jordskifte bare omtalt kort i NOU 1975:34, på s. 18:

I jordskifteloven av 22. desember 1950 nr. 2 § 79, annet ledd foreslås setningen: «... det skal ikkje svarast stempelavgift.» sløyfet. Til gjengjeld tas inn bestemmelse i § 5 i lov om dokumentavgift at avgiftsreglene ved oppløsning av sameie også skal gjelde ved utskifting etter jordskifteloven.

I Ot.prp. nr.11 (1975–1976) ble utvalgets forslag til § 5 omarbeidet til § 7 i proposisjonen, men det ble ikke gjort endringer eller knyttet kommentarer til den delen av regelen som omhandler dokumentavgift i forbindelse med jordskifte. Det fremstår etter dette som uklart om man hadde noe annet enn minnelig jordskifte i tankene når denne regelen ble vedtatt. Etter forarbeidene er regelen imidlertid mer vidtrekkende, siden den gir «avgiftsreglene ved oppløsning av sameie» anvendelse for «utskiftning» etter jordskifteloven. Lovgiver ser ikke ut til å ha hatt et bevisst forhold til at den regelen i jordskifteloven av 1950 som ble erstattet bare gjaldt minnelig jordskifte.

Dette medførte i sin tur ytterligere forviklinger, spesielt etter vedtagelsen av jordskifteloven av 1979, der man uten forklaring innførte følgende regel i § 83, om minnelige/private jordskifter:

Jordskifteretten gir attest for at avtala er godkjent dersom retten etter nødvendig gransking finn at avtala fyller krava til eit offentleg jordskifte. Ei godkjend avtale kallast minneleg jordskifte og har same verknaden som eit offentleg jordskifte.

Attesten skal førast inn i rettsboka og påførast skiftedokumentet. Skiftedokumentet og attesten skal tinglysast. Det skal ikkje svarast dokumentavgift.

Avgjerd etter paragrafen her kan ikkje ankast utan i det høve at godkjenning blir nekta

Her gjeninnførte man altså regelen om fritak for dokumentavgift i andre ledd. Det kan virke som man rett og slett ikke fikk med seg at denne unntakshjemmelen noen få år tidligere ble flyttet vekk fra jordskifteloven og over til § 7 i lov om dokumentavgift. Siden det i ny jordskifteloven *bare* ble gjort unntak fra dokumentavgift ved privat jordskifte, ikke offentlig jordskifte, ble det skapt inntrykk av at rettstilstanden var snudd fullstendig på hodet sammenlignet med det som bare få år tidligere var relativt sikker rett. Lovens ordlyd tilsa nå at offentlig jordskifte utløste dokumentavgift som ved oppløsning av personlige sameier, mens det gjaldt et *generelt fritak* for privat jordskifte med attest fra jordskifteretten.

Dette ser man virkningen av i rundskriv om dokumentavgift nr. 12/2013S, som det også henvises til i den tidligere nevnte JSTO-2014-6. Her omtales dokumentavgift i forbindelse med jordskifte på side 25-26:

Ved offentlig jordskifte skal dokumentavgiften beregnes som ved oppløsning av sameie (se punkt 3.3), jf. dal. § 7 femte ledd siste punktum. Privat jordskifte er fritatt for dokumentavgift, jf. lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. § 83 annet ledd siste punktum, dersom jordskifteretten har gitt attest for at avtalen fyller kravene til offentlig jordskifte.

Rundskrivet nøyde seg altså med å slå fast at privat jordskifte, til forskjell fra offentlig jordskifte, var fritatt fra dokumentavgift, men bare når det fylte kravene til offentlig jordskifte. At det oppstod uklarhet om rettstilstanden var da å forvente. Situasjonen i dag er noe mindre uoversiktlig, siden jordskifteloven av 2013 fjernet reglene om privat jordskifte. Begrepet er også borte fra rundskrivet om dokumentavgift. Begrepet «offentlig jordskifte» henger imidlertid igjen, som vi så tidligere.

Når det gjelder spørsmål om hvordan regelen *bør* utformes, er det som nevnt mye som taler for at man bør koble plikten til å betale dokumentavgift til verdiforskyvninger i jordskifteløsningen. Det bør i så fall ikke ha noe å si om det overføres hjemmel eller ikke. Man må uansett verdsette det som går i bytte i jordskiftesaker, og man må verdsette i penger når verdiforskyvninger kompenseres med pengevederlag. Det er da ikke noe ekstraarbeid forbundet med løsningen sett fra jordskifterettens side, i alle fall ikke hvis vi avgrenser avgiftsplikten til de tilfellene verdiforskyvningene faktisk kompenseres gjennom pengeutbetalinger. Dette virker naturlig, også fordi verdiforskyvning mellom

partene bør kompenseres i penger, av hensyn til rettsikkerheten (selv om det ikke er opplagt at jordskifteretten har plikt til det etter gjeldende rett, når jordskifteløsningen utløser gevinst).

Selv om noen antyder at en regel om dokumentavgift ved verdiforskyvning følger av gjeldende rett, ser det ut til at den mest utbredte oppfatningen – i alle fall blant dommere – er at dokumentavgift aldri blir aktuelt når det skjer ny utforming av eiendom uten hjemmelsovergang. I Kilen Syd-saken, LA-2017-111634, gir lagmannsretten eksplisitt uttrykk for dette på side 24:

Ved oppløsning av sameie hvor en part mottar eiendom til en større verdi enn det den ideelle andelen i sameiet tilsier, skal det svares dokumentavgift også om oppløsningen av sameiet skjer ved jordskifte. Ved ny utforming av eiendommene i jordskiftesak skal det ikke svares dokumentavgift. Det gjelder også om det er ubalanse i skifteregnskapet og deler av oppgjøret skjer i penger eller andre verdier (jordskifteloven § 3-20 andre ledd).

Lagmannsretten legger med andre ord til grunn som ubetinget regel at arealbytte i jordskifteretten er unntatt for dokumentavgift. Det henvises til jordskifteloven § 3-20 andre ledd, men denne regelen sier ikke noe annet enn at man i begrenset grad skal bruke pengevederlag for å utjevne forskjeller i jordskifteregnskapet. I Kilen Syd var det imidlertid snakk om betydelige avvik som måtte gjøres opp i penger, noe over kr 2 000 000 alt i alt. Disse eiendomsoverføringene utløste etter lagmannsrettens vurdering ikke dokumentavgift, på tross av at de representerte verdiforskyvninger som ble kompensert i penger. Lagmannsrettens avgjørelse i denne saken ble senere opphevet av Høyesterett i HR-2019-1152-A, men spørsmålet om dokumentavgift var ikke et tema der.

I transformasjonsområder som i Kilen Syd dreier dette seg om betydelige verdier, selv når man bare ser på verdiforskyvninger. Når man sammenligner med de reglene som gjelder for makebytte etter avtale, er avviket ekstremt. Ved makebytte i det kommunale systemet gjelder ingen regel tilsvarende som for oppløsning av sameie. Dermed må det betales dokumentavgift basert på totalverdien av alt areal som medgår i byttehandlene. I en sak som Kilen Syd ville dette medført flere millioner kroner i dokumentavgift, sammenlignet med kr 0 i jordskifteretten.

3.3.2 Skatt

I henhold til skatteloven § 9-2(3) punkt g) er jordskifte ikke omfattet av skatterettens realisasjonsbegrep. Dermed skal det ikke gjøres noen gevinst- eller tapsberegning i forbindelse med jordskifte. En eventuell gevinst blir ikke skattlagt som inntekt og et eventuelt tap kan ikke føres til fradrag. De skattemessige verdiene i partenes skatteregnskap vil da heller ikke bli justert som følge av endringene.

I den utstrekning jordskifteløsningen som sådan utløser verdistigning, vil dette typisk svare til en del av den gevinsten man skattlegges for ved etterfølgende omsetning. Slik sett blir ikke gevinsten skattefri, men gevinstbeskatningen utsettes til et senere tidspunkt. Dette fordi det ikke skjer oppjustering av inngangsverdier som følge av jordskifte, slik at verdiøkningen etter jordskifte går uavkortet inn i den etterfølgende gevinstberegningen.

I den utstrekning det utmåles pengevederlag for å kompensere for ubalanser i jordskifteregnskapet vil vederlaget bli skattefritt hvis det faller inn under unntaket i skatteloven § 9-2(3) g). Siden vederlaget inngår som en del av jordskifteløsningen er det vanskelig å tolke ordlyden på noen annen måte enn at også pengevederlaget er omfattet. Avhending av eiendom gjennom jordskifte blir i så fall en skattefri transaksjon, i den grad man får jordskifteretten til å ta saken og utmåle vederlaget.

Siden det er praksis i jordskifteretten for å avsi jordskifteavgjørelser i samsvar med partenes enighet, er dette en reell problemstilling. Rene eiendomstransaksjoner vil nok bli avvist av retten fordi

materielle vilkår ikke lar seg oppfylle, men det er lett å tenke seg kombinerte saker der et salgselement også inngår i jordskifteløsningen. Dette gjelder spesielt i transformasjonsområder, hvor problemstillingen er meget aktuell og kan gjelde store verdier.

Prinsippregelen om at jordskifte ikke regnes som realisasjon fremstår etter dette som en uheldig bestemmelse. Reglen er ikke et resultat av spesielle overveielser om når jordskifte bør utløse skatt. Den bygger derimot på en langvarig skattepraksis som først ble lovfestet i dagens skattelov, uten at lovgiver ser ut til å ha vurdert det materielle innholdet i regelen når den ble lovfestet. Regelen er så langt vi kan se heller ikke problematisert i nyere skattepraksis.

Den sentrale eldre rettskilden på området, som dagens skattelov også synes å bygge på, er et brev fra Riksskattestyret til Ligningsutvalget av 12. januar 1943, angående gevinstbeskatning ved utskiftning. Pengevederlag og minnelig jordskifte drøftes særskilt i dette brevet, som spesialtilfeller. Først slår brevet fast hovedregelen om at jordskifte i motsetning til makebytte ikke kan regnes som realisasjon. Det legges til grunn at pengevederlag bare unntaksvis blir aktuelt ved utskiftning. Brevet viser dessuten til at grunneier normalt vil reinvestere et eventuelt pengevederlag i eiendommen. Dette blir brukt som begrunnelse for at heller ikke pengevederlag bør utløse skatt ved jordskifte. Videre uttrykkes følgende:

Hvis det i enkelte tilfeller av tvungen utskiftning allikevel skulle bli tale om kontantbeløp for avgivelse av selve grunnen uten at vedkommende får et annet grunnstykke igjen, kan det nok teoretisk sett være mulig at tilfellet måtte sidestilles med ekspropriasjon, men en antar at forholdet også her bør ansues på samme måte som, når der mottas annen grunn istedenfor den avgitte, og begrunnelsen må da søkes i det omhandlede rettsinstitutt særegne karakter.

Konklusjonen i brevet blir at offentlig utskiftning er unntatt fra gevinstbeskatning også når det utbetales pengevederlag. I juridisk teori, som også viser til en del etterfølgende skattepraksis, ser det ut til at dette brevet konsekvent har blitt oppfattet som den sentrale rettskilden på området, både før og etter dagens skattelov (Stoveland, red., 2020, til § 9-3(3) punkt g); Aarbakke, 1990, s. 72; Zimmer, 1997, s. 266-268).

Konklusjonen blir at vederlag utmålt i forbindelse med eiendomsomdannelse etter kapittel 3 i jordskifteloven ikke kan skattlegges etter gjeldende rett. Det samme ser ut til å måtte bli konklusjonen i forhold til reglene om fordeling av planskapt verdier i jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32, selv om sterke reelle hensyn taler for at disse sakene bør komme i en annen stilling, i alle fall når det skjer innløsning av utbyggingsrettigheter etter § 3-32(3). Dersom vederlaget kan «sidestilles med ekspropriasjon», eller ikke har jordskifterettens «særegne karakter», kan man kanskje argumentere for at det likevel kan betraktes som realisasjon. Når jordskifteretten kommer til at materielle vilkår for rettsendring er oppfylt er det imidlertid vanskelig å se at det finnes rom for slike karakteristikk. Unntaket er tiltaksjordskiftene etter jordskifteloven § 5-1, der ekspropriasjonsdelen av saken formodentlig kan behandles som vanlig ekspropriasjon i skatterettslig sammenheng.

Vi bemerker at det ikke er holdepunkter i rettskildene for at vederlag i jordskiftesammenheng kan betraktes som *kapitalavkastning* i skattelovens forstand, slik at man eventuelt kunne krevd inn skatt på dette grunnlaget. Dette er ikke overaskende. Vederlag i forbindelse med omdannelse av eiendom ved jordskifte knytter seg klart nok til endret eierposisjon i det underliggende formuesobjektet, ikke utnyttningen eller bruken av det på tidligere eiers hånd.

Dermed sitter man igjen med inntrykket av at gjeldende rett går alt for langt i å frita jordskifte fra gevinstbeskatning. Dette fordi unntaket også omfatter pengevederlag for avstått areal, ikke bare som ledd i landbruksdrift, men også for utbyggingsformål. I Kilen Syd ble det fastsatt over to millioner i

vederlag for avstått areal. Slike vederlag blir etter gjeldende rett ikke gjenstand for hverken dokumentavgift eller gevinst- og tapsberegning.

I det kommunale systemet utløses det full gevinstbeskatning når det omsettes eiendom, også når det skjer ved makebytte. I saker som Kilen Syd kan dette utgjøre flere millioner kroner bare i skattekostnader, ettersom man nå må beregne skatt på hele salget, ikke bare den delen som gjøres opp i penger. Denne regelen er også urimelig, når hensikten med omdannelsen er å tilrettelegge for gjennomføring av arealplan, ikke uttak av gevinst på verdistigningen. For å løse dette er det imidlertid ikke noen god løsning å innføre en tilsvarende ordning som for jordskifte, siden dette ville medført skattefrihet også i situasjoner der det avtales pengeoppgjør i forbindelse med skjevfordeling av arealverdier.

Vi foreslår derfor en løsning basert på skattelovens regler om ufrivillig realisasjon, jf. gjennomgangen av disse reglene i kapittel 2.8.2. En slik løsning vil fange opp at arealadministrative omdannelser som ikke endrer verdiforholdene mellom eierne ikke bør anses som realisasjon. Det er mye som tyder på at en tilsvarende løsning bør innføres for jordskifte, for å stramme til i forhold til dagens regelverk. Eventuelt kan man vurdere å nyansere dagens regel ved å slå fast at jordskifte bare er unntatt fra realisasjonsbegrepet i den utstrekning det ikke fastsettes pengevederlag.

4 Intervjuene – presentasjon av funn

Vi har gjennomført i alt åtte intervjuer med aktører fra bransjen. Utvalget består av to advokater, to eiendoms konsulenter, to utbyggere, og to saksbehandlere fra matrikkelavdelingene i to store kommuner. Intervjuobjektene ble oppfordret til å forklare seg mest mulig fritt og sammenhengene ut fra generelle og åpne spørsmål. Intervjuguiden vi utarbeidet for intervjuene er inntatt som vedlegg 1 til rapporten. Vi lagde forskjellige varianter av spørsmålene for de ulike kategoriene av respondenter, men hovedtrekkene var felles for alle.

Hovedformålet med intervjuene var å innhente erfaringer og synspunkter på hvordan dagens system virker i praksis. I tillegg spurte vi om respondentenes egne faglige vurderinger. I det følgende presenterer vi et sammendrag av funn.

4.1 Et fragmentert system for eiendomsomdannelse

Hovedinntrykket fra intervjuene samsvarer godt med hovedinntrykket fra gjennomgangen av gjeldende rett: det kommunale systemet for eiendomsomdannelse er fragmentert. De ulike aktørene har litt ulike perspektiver på dette, men det som går igjen er en oppfatning av at prosessen rundt eiendomsomdannelse i transformasjonsområder må gjennomføres i flere steg. Det er ingen som gir uttrykk for at eiendomsorganiseringen kan gjøres som en enkel prosess i tidlig fase av gjennomføringen. Eiendomsomdannelsen tar gjerne lang tid, ofte mer tid enn man skulle tro. Det er dessuten en utbredt oppfatning om at utbygger ofte undervurderer kompleksiteten i eiendomsdannelsen. Dette medfører i sin tur at man ofte kommer i gang for sent.

Proessen for eiendomsomdannelse er oppstykket både i tid og rom. Endringer som skal skje på samme tid, for eiendommer i samme prosjekt, må likevel splittes opp i flere saker. Dette henger sammen med systematikken i matrikkelloven, som legger opp til seriell bruk av enkeltoperasjoner, ikke samlede omdannelser. Den ene av eiendoms konsulentene oppsummerer situasjonen slik:

«Sagt enkelt da, når du skal gjennom større omforminger av eiendomsforholdene så får du mange dels parallelle og dels sekvensielle prosesser: søke om fradeling, oppmåling, matrikkelføring, tinglysing, overskjøting, sammenslåing, søke om fradeling på nytt, [...] delingstillatelse, oppmåling, matrikkelføring, tinglysing, seksjonering, oppmåling av tilleggsdeler, matrikkelføring, tinglysing osv.»

Denne fragmenteringen av prosessen kan bli spesielt problematisk når man er sent ute med å planlegge hvordan man skal gjennomføre alle stegene, og når det skal skje. Situasjonen kompliseres ytterligere hvis det har kommet inn nye hjemmelshavere før hele den nye eiendomsstrukturen er på plass i utbyggingsområdet. Den ene kommunen uttrykker det slik:

«Det blir litt sånn stykkevis og delt [...] utfordrende hvis de driver og overfører hjemmel [...] av og til har de jo seksjonert en stor eiendom, og så har de jo solgt den eiendommen»

Den andre kommunene vi intervjuet har en litt avvikende erfaring på dette punkt, som til en viss grad også deles av den ene eiendomskonsulenten, som er aktiv i den aktuelle kommunen. Disse to respondentene skiller seg klart ut fra resten fordi de opplever å ha funnet en effektiv arbeidsform innenfor rammen av dagens system. Etablering av nye eiendommer gjøres steg for steg, men man sørger for å planlegge og rydde i eiendomsstrukturen tidlig i prosessen, slik at etterfølgende steg går lettere. Vi presenterer disse erfaringene helt til slutt i kapitlet, etter at vi har redegjort for det som for øvrig er et samlet inntrykk fra de andre intervjuene.

Selv om også de andre respondentene har en forståelse av at man kommer i mål til slutt, oppleves regelverket unødig komplisert og kostnadsdrivende. Sett fra utviklernes side er det imidlertid relativt beskjedne kostnader det er snakk om, ifølge den ene advokaten. Dette må forstås på bakgrunn at denne advokaten for det meste jobber med transaksjoner for de store nasjonale aktørene, der avtaleverdiene regelmessig er flere hundre millioner kroner. Sett fra denne respondentens perspektiv er eiendomsregistrering fortsatt et relativt ubetydelig aspekt ved prosessen, så sant man kommer i mål til slutt. Det denne advokaten trekker frem som potensielt problematisk er dersom seksjoneringen ikke kommer på plass på riktig måte, slik at man får problemer i forhold til sluttbruker. Intervjuene samlet sett tyder på at utbyggere ofte må hyre inn rådgivere og bruke ganske mye ressurser på å unngå at dette skjer. De vil som den store hovedregel lykkes med dette, men problemene som må løses fremstår som systemskapte problemer lovgiver bør forsøke å rydde opp i.

Siden prosessen er fragmentert, blir det desto viktigere å planlegge godt på forhånd, ikke minst for å få et realistisk bilde av hvor lang tid det vil ta å formalisere en ny eiendomsstruktur. En av advokatene vi intervjuet, som spesialiserer seg på eiendomsorganisering, uttrykker det slik:

«Det vil jo være sånn fram og tilbake i forhold til søknader og etableringsfaser som kommer litt sånn fram og tilbake [...] Der handler det for meg i hovedsak om å ha staket ut kursen først. Man må ha sett de ulike fasene før man går i gang med det, sånn at man har satt av nok tid, og sånn at man vet hvilke prosesser man skal igjennom før man er ferdig.»

Dette er problematisk, ifølge denne respondenten, spesielt når utbyggeren undervurderer tiden det tar å gjennomført selve eiendomsomdannelsen:

«Jeg tror at veldig mange utviklere og utbyggere undervurderer kompleksiteten i eiendomsorganiseringsprosesser. For det første så er det fullstendig, altså, det er ofte fullstendig misforhold med den tiden utbygger har tenkt at man skal bruke på dette og hvor lang tid det faktisk tar [...]»

Respondenten fortsetter med å gi uttrykk for at utbygger kan spare «ekstremt mye penger og ekstremt mye fremtidig tapt tid» på å begynne tidsnok. Et interessant poeng, som også kommer frem i flere av de andre intervjuene, er at utfordringer knyttet til eiendomsorganiseringen kan virke styrende på om fysiske tiltak lar seg etablere:

«Jeg har ikke tall på hvor mange ganger jeg kommer inn i et prosjekt hvor vi typisk involveres litt sent og hvor en kjeller, for eksempel, er etablert uten tanke på overliggende strukturer og hvordan tomtegrensene skal se ut over, og hvor man faktisk må omprosjekttere for å få dette til i eiendomsdannelsen etterpå. Fordi tekniske installasjoner er lagt helt feil i forhold til hvordan tomtegrensene kan settes.»

Den ene kommunale landmåleren har parallelle erfaringer for behandlingen av saker internt i kommunen:

«Det ser jo ikke byggesak og plan på, om de byggene som er satt opp er gjort fornuftig i forhold til hvordan eiendommen må være.»

Utfordringer knyttet til omdannelse av eiendomsstrukturen legger med andre ord begrensninger også på planleggingen. Den fremtidige eiendommen *må være* på en gitt måte, med den konsekvens at fysiske tiltak kommunen og utbyggerne er enige om ikke lar seg gjennomføre likevel.

At regler for føringen av et register skal ha materielle konsekvenser for hva som kan planlegges og bygges fremstår som lite tilfredsstillende. Resultatet blir her det motsatte av det lovgiver legger opp til: istedenfor at planen legger føringene for hvordan eiendommene organiseres, vil begrensninger i matrikkelsystemet ende opp med å legge føring for planleggingen. Hvis man ikke er oppmerksomme på dette risikerer man i dag at planene ikke lar seg realisere eller må endres senere.

Den andre advokaten, som jobber for en stor nasjonal aktør innenfor næringseiendom, har et litt annet perspektiv på dette enn flere av de andre respondentene. Perspektivet er interessant fordi det fanger opp i seg den økonomiske dimensjonen for utbygger. Ifølge denne advokaten er det ikke riktig å si at utbyggerne kommer sent i gang med eiendomsplanleggingen, siden det er unødig ressursbruk å planlegge eiendomsstruktur i tidlig fase:

«Det er jo ikke noe vits i å putte på masse konsulentkostnader på det som vi ikke vet om vi kommer til å få bygge, så vi må ta det med kommunen. Og så baller det litt på seg da. For det er jo ikke noe vits i å koble inn meg for å vurdere matrikuleringsstruktur, det koster jo mye penger, sant, hvis jeg er der som konsulent. Og det å løse opp i disse komplekse sakene er ikke noen billig øvelse.»

Dette fremstår som et viktig perspektiv. Store kostnader med rådgivning opp mot matrikuleringsstruktur i tidlig fase er dårlig ressursutnyttelse, både for utbygger og for samfunnet. Samtidig gir denne advokaten uttrykk for et lite hjertesukk om at man kunne ønske seg at arkitekter og utbyggere kunne mer om matrikuleringsrett, så de forstod at enkelte ting ikke er mulig. Det er med andre ord samme grunnforståelse vi møter hos denne advokaten: begrensningene i matrikkelsystemet virker styrende for hva som kan bygges.

Fra et lovgiverperspektiv er det naturlig at man prøver å løse dette slik at arkitekter ikke vil ha behov for kurs i matrikkelloven for å kunne gi gode innspill til planprosesser. Utfordringen er å legge til rette for at man får registrert det man faktisk har bestemt seg for å bygge. I disse tilfellene er det *ikke* privatrettslige forhold som begrenser hva man får til. Det er reglene for føring av matrikkelen som i seg selv virker begrensende. At reglene i teorien virker på denne måten er ikke overaskende sett i lys av regelverket gjennomgått i kapittel 2. Det er likevel interessant å merke seg at respondentene er samstemt om at dette også er en utfordring i praksis, i alle fall i komplekse transformasjonsområder.

Intervjuene forteller imidlertid også noe viktig om begrensningens natur. Den er delvis også økonomisk, fordi man ikke vil bruke store ressurser på eiendomsplanleggingen i tidlig fase. Det er dessuten ofte mulig å finne praktiske løsninger på problemet, for eksempel ved å tilpasse planene i forbindelse med eiendomsomdannelsen, selv om det er krevende. For en av advokatene er det

derfor mest riktig å begrense rådgivningen til man vet at prosjektet skal gjennomføres, for deretter å prøve å finne en vei gjennom systemet. Erfaringen er at man stort sett lykkes med dette:

«Dette er jo et skjer i sjøen, for all del, men de vet jo de fleste utviklerne at dette løser vi jo. Og vi gjør jo det, bare noen ganger er det skikkelig krevende.»

Man kan med andre ord ikke si at det er umulig å få eiendomsomdannelsen i land i dagens system. Det man derimot kan si er at det noen ganger er «skikkelig krevende», også for eksperter. Dette tilsier at systemet bør forbedres. Noe er feil når registrering av eiendomsomdanning for gjennomføring av en rettslig bindende plan fremstår som «skikkelig krevende» for advokater som spesialiserte seg på nettopp dette.

En av eiendomsrådgiverne oppsummerer situasjonen slik:

«Det er jo egentlig en systemfeil, ikke sant. Fordi har man en vedtatt reguleringsplan, så burde man jo egentlig kunne håndtere etablering av byggetomter i henhold til den reguleringsplanen på en veldig enkel måte, slik det gjøres i enkelte av våre naboland for eksempel. Uten å måtte gå veien om forretninger og arealoverføringer for småbiter og sammenslåinger og overskjøtinger og sånn.»

Dette virker som et naturlig utgangspunkt for videre arbeid med systemendringer. Det er imidlertid et utgangspunkt med en rekke viktige nyanser, spesielt i forhold til planens rolle som styringsverktøy. Stikkordet i den forbindelse er *fleksibilitet*. Som vi skal se er dette noe som går igjen i de fleste intervjuene: eiendomsstrukturen kan ikke spikres i tidlig fase, det blir alltid behov for justeringer. Før vi går videre med å drøfte dette skal vi se på respondentenes erfaringer med kommunal praksis. Variasjon mellom kommunene er i seg selv en form for fragmentering av systemet, som også kan skape utfordringer.

4.2 Stor variasjon i praksis

Flere av intervjuobjektene forteller at kommunene har sterkt varierende praksis når det kommer til behandlingen av saker om eiendomsomdanning. Dette fremgår spesielt tydelig i intervju med eiendomsrådgiverne, som forteller om spesialisering og skreddersøm mot ulike kommuner. Den ene eiendomsrådgiveren forteller sågar at man prøver å unngå oppdrag i enkelte kommuner, som man vet er vanskelige.

Intervjuobjektene går også langt i å antyde at man må kjenne kommunene man jobber i, aller helst også de enkelte saksbehandlere i den enkelte kommune, for å få gjennomført prosessen med eiendomsomdanning på en effektiv og god måte. Reglene tolkes ulikt fra kommune til kommune og det er varierende praksis for behandling av saker. Hvor flaskehalsene befinner seg og hvor mye tid som medgår til ulike steg i prosessen vil derfor også variere. Måten man jobber på opp mot kommunen vil dermed måtte avhenge av hvilken kommune man jobber mot.

En av utbyggerne vi snakket med, ansatt i et stort nasjonalt boligutviklingselskap, uttrykker det slik:

«At det er store forskjeller, det er det ikke noe tvil om. Og de tolker reglene litt forskjellig og har litt forskjellige interne retningslinjer for det ene og det andre. [...] På mange nivåer, men også prosessen rundt eiendomsomdanning. Det er ikke et sånt fast skjema som alle følger. Her er det mange veier til mål.»

Intervjuobjektet trekker blant annet frem betydningen av hvordan kommunene er organisert. En del mellomstore og bynære kommunene har en spesielt krevende organisering:

«Det er noen kommuner [...] som har en organisering som for det første virker å være noe uoversiktlig og hvor det har kontorer, plankontorer og kommunalteknikk og byggesak og sånn,

kontorer som da ikke er samsnakket. Hvor du går en runde med den ene, og så en ny runde med den andre som mener noe annet. Og på en måte har et litt sånn, kall det et mangehodet troll [...]»

I de største kommunene, der man gjerne har større grad av spesialisering og profesjonalisering, opplever dette intervjuobjektet at prosessen er enklere og bedre organisert, i alle fall i forhold til matrikkeldelen av saken. I små kommuner er det derimot veldig personavhengig. Er man heldig kan prosessen bli veldig effektiv, fordi man har samme saksbehandler gjennom hele saken. Dette er gjerne også noen man kjenner fra før:

«I mindre kommuner har man ikke den samme grad av forskjellige meningsinnskytere, holdt jeg på å si, for å kalle det det, hvor man på en måte tar det liksom nærmest mer over bordet, og man har kanskje en relasjon, kanskje en person som har gjort dette i mange år som du bruker, som du møter igjen da, i de kontorene.»

Betydningen av hvordan kommunene er organisert gjenspeiles også i de to intervjuene vi gjorde med ansatte i kommuner. Begge forteller om omorganiseringsprosesser som har tatt sikte på å sørge for at man i større grad er samsnakket i matrikkelsakene, ved at det etableres kommunikasjonslinjer og bedre samarbeidsformer mellom plan, byggesak og matrikkel. Selv om man har oppnådd en del med slike omorganiseringer rapporteres det fortsatt om utfordringer knyttet til koblingen mellom disse tre fagområdene.

Kommunene forteller også om tiltak som skal bidra til større samordning, gjennom utveksling av erfaringer og synspunkter mellom ulike kommuner. Det er imidlertid ikke mange formelle krav eller forventninger om samordning. Mye ser ut til å avhenge av holdninger og initiativ blant fagmiljøet i den enkelte kommune. De store kommunene, med større fagmiljøer, vil naturlig nok kunne delta i slikt arbeid i større grad enn mindre kommuner. Men også blant de store kommunene ser det ut til å være markante forskjeller i praksis. Dette illustreres blant annet av at de to kommunene vi intervjuet hadde veldig ulike rutiner.

Flere av intervjuobjektene forteller om variasjon i praksis, med flere ulike eksempler. Noe som går igjen er at kommunene har ulik praksis i forhold til når det avholdes oppmålingsforretning i marka. Ifølge en av eiendomskonsulentene har praksisforskjeller på dette punkt en «betydelig effekt på den samlede tidsbruken». Tendensen synes klar: i de store byene blir det stadig mer vanlig med ren koordinatforretning, spesielt internt i utbyggingsområder. Dette er effektivt, men reiser også spørsmål ved om grensene blir riktig registrert, eller om det oppstår avvik i forbindelse med etablering av fysiske tiltak og ny bruk av arealet.

Det er også andre eksempler på varierende praksis. En av eiendomskonsulentene forteller at «noen kommuner er helt fanatiske på at alle grenser som ikke er grønne må måles opp i forkant, for å klarlegge eksisterende eiendomsgrenser før man kan gi delingstillatelse [...]». Det er klart at en slik praksis vil kunne bli tidkrevende og kostnadsdrivende, spesielt når det må skje klarleggingen av grenser i flere omganger i en allerede fragmentert endringsprosess. Hvis grensene ikke er aktuelle for fremtiden er det vanskelig å se behovet for dette.

Det fortelles også om varierende kommunal praksis angående tidsbruk og gebyrberegning. En av advokatene forteller følgende:

«Jeg har gjennomført fradeling hvor kommunen mener de skal ha 1.5 millioner for jobben fordi arealet er så stort. Det er jo mer enn et årsverk for en person ansatt i oppmålingsavdelingen, og jeg tror ikke at man har brukt så mye tid på det.»

En av eiendomskonsulentene forteller om tilsvarende erfaringer:

«Jeg har vært borti fradeling av tomter for næringsbygg. Enorme tomter, som man har brukt sjablongmetoden på kvadratmeter på å beregne oppmålingsgebyr. En halv dags arbeid så har du fått trehundretusen i oppmålingsgebyr for hver tomt. Det er svelget fordi man ikke ønsker konflikt med kommunen av hensyn til en pågående regulerings sak.»

Det trekkes også frem flere andre uheldige eksempler på lovtolkning og praksis. En av advokatene uttrykker det slik:

«Det største problemet der er når du møter sånne kommuner som da plutselig har funnet opp en regel om at i vår kommune kan vi bare grensejustere med 25 kvm, eller i vår kommune så fins ikke anleggseiendom fordi at det liker vi ikke. Når du møter kommuner som da ikke praktiserer regelverket på en god måte, og det gjør vi dessverre, så blir det der vanskelig.»

Utbygger har et insentiv til å unnlate å protestere for sterkt mot slike forhold, siden man er avhengig av et godt forhold til kommunen. Man vil ofte ikke se seg tjent med å gjøre et stort nummer av feil og svakheter ved kommunens behandling av eiendomsomdannelsen. Dette er tross alt underordnet sammenlignet med de planvedtakene man trenger for å få realisert prosjektene. Dermed vil avvik kunne vedvare og forverres over tid. Utbygger vil langt på vei måtte tilpasse seg kommunens tolkning og forståelse av regelverket, uansett om den er riktig eller ikke. «Don't bite the hand that feeds», slik en av respondentene sier det.

Et annet intervjuobjekt, en advokat, forteller at man på tross av dette ofte lykkes med å få ting til på en fleksibel måte, spesielt i mindre kommuner. Det fortelles om strategier som blir brukt for å oppnå dette, som er spesielt effektive når kommunen man jobber mot mangler kompetanse:

«For det som vi ofte har gjort da, som er et sånt rådgivertriks, det er hvis du sliter med kommune A, og så ringer du til kommune B, og så spør du «hvordan gjør dere dette?», og da ofte så får man et råd og så kan man ringe tilbake til kommune A og så kan man si det er en måte å håndtere det der på. [...] Det å få kommunene som sitter med de samme problemstillingene til å kanskje snakke sammen da, når det butter litt, det pleier å gå fint.»

Rådgiveren jobber altså aktivt for å sette de kommunale saksbehandlere i kontakt med et større fagmiljø, slik at kommunen får tilegnet seg ny kunnskap. De små kommunene, som organisatorisk sett kan ha fordeler når det kommer til effektiv saksavvikling, vil ofte bestå av mindre fagmiljøer uten spesialisert fagkompetanse. Da er det desto viktigere at behovet for veiledning fanges opp gjennom ordninger som gjør at man kan søke råd og få hjelp internt i det offentlige. At private eiendoms konsulenter her føler behov for å intervensjonere, kan tyde på at systemet for dette ikke fungerer bra nok per i dag.

Den ene eiendoms konsulent forteller om situasjoner der det blir et problem i seg selv at usikre saksbehandlere benytter seg av uegnet internt veiledningsmateriale:

«Jeg har vært borti tilsvarende problemer der ferske saksbehandlere har en sånn rutine [...] som er skrevet for eneboligsaker, altså enkeltfradelinger for typisk enebolig, og så bruker de det for å behandle saker som gjelder kompliserte byutviklingsprosjekt, og det treffer jo ikke i det hele tatt, de henger seg opp i feil ting. [...] Det blir bare veldig galt.»

Flere av intervjuobjektene har et ønske om en mer ensartet og samkjørt praksis, i alle fall når det gjelder forståelsen av regelverket. Samtidig er man skeptiske til løsninger som kan gjøre prosessen mer tidkrevende, byråkratisk eller uforutsigbar. En av advokatene er for eksempel uttalt skeptisk til at Kartverket skal få en større rolle i behandlingen av enkeltsaker. Det som derimot etterspørres er klarere generelle retningslinjer for sentrale lovtolkningsspørsmål.

Det er i denne sammenhengen også et viktig poeng at man prøver å oppnå stabilitet i praksis over tid. De profesjonelle aktørene planlegger eiendomsomdannelsen steg for steg for større utbyggingsområder i god tid før utbyggingen står ferdig, ofte flere år i forveien. Det forberedende arbeidet vil også normalt påbegynnes lenge før den siste endringen finner sted. Dermed blir man sårbare hvis regelverket endrer seg underveis i prosessen, spesielt hvis det ikke legges til rette for at pågående omorganiseringer kan gjennomføres som planlagt. Lovendringer vil man nok kunne tilpasse seg ved å benytte overgangsbestemmelser, men nye retningslinjer kan fort bli et problem. «Praksisendring hos Kartverket er vår største trussel», ifølge en av eiendomsrådgiverne.

4.3 Behov for opprydding

Begge kommunene vi har intervjuet gir uttrykk for at det er gunstig å begynne tidlig med oppryddingen av eiendomsforholdene. I den ene kommunen har man også etablert en praksis der man aktivt prøver å få utbyggerne til å rydde opp tidlig i prosessen. Dette har man gode erfaringer med. I den andre kommunen overlater man dette i større grad til utbygger selv. Her opplever man stadige problemer med at utbyggerne er for sent ute. Intervjuobjektet fra kommunen gir uttrykk for at selv om dette har bedret seg noe de siste årene, så kommer det «alltid innom noen som er veldig sen og lager mye støy». I slike situasjoner blir det spesielt problematisk når utbygger allerede har solgt eller gitt fra seg rådigheten over deler av de involverte eiendommene, uten å ta nødvendige forbehold. I slike tilfeller blir det «mye armer og bein», som respondenten sier.

Opprydding i tidlig fase oppleves som et viktig virkemiddel for å unngå problemer, både av kommunene og de fleste andre intervjuobjektene. I den kommunen som overlater dette til utbygger er det en oppfatning om at «det som ofte er utfordringen er arealoverføringer». Dette står i kontrast til den andre kommunen, som opplyser at man gjennom kontakt med utbygger i tidlig fase som regel finner løsninger som gjør at arealoverføring ikke blir nødvendig i det hele tatt.

Det er også andre ting enn praksisforskjeller som kan forklare dette funnet, for eksempel ulikheter i eksisterende eiendomsforhold i disse kommunene. Komplexiteten av typiske utbyggingsprosjekter kan også være forskjellig. Kompetansenivået og bruken av eksterne konsulenter blant utbyggerne kan dessuten spille inn. Det er likevel interessant å merke seg at arealoverføringer er minst brukt i den kommunen som er mest aktiv med å presse utbygger til å rydde i eiendomsstrukturen i tidlig fase.

Sett fra et lovgiverperspektiv er det verdt å merke seg at arealoverføring oppfattes en *problematisk* endringstype som man helst vil unngå å bruke. Dette er et helt gjennomgående inntrykk i alle intervjuene. Arealoverføring representerer ingen forenkling å snakke om i transformasjonsområder. Samtidig medfører reglene om skatt og dokumentavgift at det er et veldig dyrt verktøy. Det blir derfor ikke benyttet, bortsett fra når man er nødt til det.

Betydningen av opprydding fremheves også av de andre intervjuobjektene, spesielt de som spesialisere seg på selve eiendomsorganiseringen. For disse aktørene handler dette også om at man må planlegge eiendomsstrukturen tidlig, for å unngå at det oppstår problemer senere, når den nye eiendomsstrukturen skal etableres. I slutfasen har man ofte knapt med tid, siden man i praksis ikke vil ta kostnaden med å etablere en helt ny struktur før man er sikker på at utbyggingen vil bli gjennomført.

Dermed blir det desto viktigere at man planlegger dette godt fra begynnelsen av. Her har spesialistene et inntrykk av at mange utbyggere undervurderer kompleksiteten og tidsbruken knyttet til eiendomsomdannelsen. Dette samsvarer godt med kommunene sine uttalelser om at dette er noe utbygger bør ta tak i tidligere i prosessen enn det som ofte er vanlig. Risikoen for problemer når det

senere skal etableres en ny eiendomsstruktur øker kraftig dersom man ikke rydder opp i eiendomsforholdene tidsnok. En av advokatene, som spesialiserer seg på eiendomsorganisering, uttrykker det slik:

«Ja, det der er en kjempebombe [...] For at man skal kunne gjøre dette litt sånn sømløst og smertefritt når man først går i gang, så må forarbeidet ha vært gjort i forkant. Det nytter det jo ikke å komme på litt, altså, akkurat i det man skal gå i gang.»

Dette har også en viktig side inn mot det privatrettslige, som det ifølge denne advokaten er spesielt viktig at man tar tak i tidlig:

«Normalt vil jo disse, hvis det er et lappeteppes av ulike gårds- og bruksnummer, så må man jo sørge for å harmonisere heftelsesbildene [...] Da vil jo den normale fremgangsmåten være at man sammenslår alle disse eiendommene til en stor kake, slik at man kan begynne å skjære ut passende deler igjen. [...] Og da må man sørge for å slette pant eller få inngått prioritetsavtaler mellom de ulike panthaverne, se på om det er andre heftelser som kan komme i prioritetskonflikt. Og den jobben må man jo gjøre før man går i gang med organiseringen.»

En spesiell problemstilling oppstår når man vil slå sammen ulike deler av flere ulike eiendommer med ulike hjemmelshavere. I slike tilfeller vil man, for å spare dokumentavgift og skatt, helst gjennomføre dette uten å tinglyse hjemmelsoverganger. I det kommunale systemet må man da splitte opp denne prosessen i flere ulike eiendoms- og selskapsdisposisjoner. Forutsetningen er at eiendommene man gjør endringer på allerede ligger i egnede selskapsstrukturer, slik de ofte gjør i typiske transformasjonsområder.

Når forutsetningen er oppfylt er det vanlig – blant profesjonelle aktører – å samle ulike biter fra ulike eiendommer ved hjelp av følgende steg (litt forenklet):

1. Deling uten hjemmelsovergang – det etableres nye bruksnumre for de ulike parsellene man ønsker fradelt. Hjemmelen ligger fortsatt i det opprinnelige eierselskapet, som dermed blir eier av flere matrikkelenheter.
2. Fisjon – nye eierselskaper utfisjoneres fra det opprinnelige eierselskapet slik at det blir ett selskap per parsell. Siden det skjer hjemmelsovergang i forbindelse med fisjon utløses det normalt ikke dokumentavgift.
3. Fusjon – eksisterende eierselskaper fusjoneres slik at parsellene som skal samles i ett kakestykke får samme hjemmelshaver. Siden det skjer hjemmelsovergang i forbindelse med fusjon utløses det normalt ikke dokumentavgift.
4. Sammenslåing – siden alle eiendommene nå har samme hjemmelshaver kan sammenslåing skje i samsvar med matrikkellovens regler, forutsatt at også heftelsesbildet er harmonisert. Det betales ikke dokumentavgift.

Gjennom disse stegene muliggjøres skatte- og avgiftsfri opprydding i det kommunale systemet. Som vi ser innebærer fremgangsmåten ytterligere fragmentering. Prosessen involverer nå også flere ledd med reorganisering av selskapsstrukturer, ikke bare eiendomsregistrering. Her er det også til dels komplekse regler som kommer i spill, hvis selskapsforholdene er uryddige. Dette kan i sin tur medføre omfattende transaksjonskostnader, også når det man vil registrere er en eiendomsstruktur som samsvarer med bindende arealplan og fremgår entydig i bindende private avtaler, uten verdiforskyvning mellom ulike eiere. Som en av respondentene uttrykker det er dette ikke «de facto» realisasjon, men omorganisering på eiendomsnivå.

De incentivene som her skapes gjennom skatte- og avgiftssystemet kan ikke være tilsiktede. De reelle hensyn som ligger bak spesialreglene for skattefri omorganisering av selskap gjør seg også gjeldende direkte i forhold til eiendomsstrukturen. At man likevel skal måtte gjøre formalistiske disposisjoner på selskapsnivå for å unngå skatt og avgift ved romlig omorganisering av eiendom fremstår som uheldig.

Konsekvensen av dette er også at man må ha spesialistkunnskap på skatt og avgift for å lykkes med opprydding i eiendomsforhold på en god måte. Eventuelt må man ha hjelp av innleide rådgivere. «Eiendomsdannelse er ikke for amatører», slik en av respondentene uttrykker det. For å komme i mål på en god måte blir det ofte nødvendig å engasjere både advokat, eiendomskonsulent og revisor. Siden kompleksiteten er høy, er det også høy risiko for at mindre profesjonelle utbyggere ikke lykkes med å få dette til på en god måte. Da havner man bakpå slik at det kan oppstå problemer i slutfasen. Dette kan i sin tur bety at man tvinges til å etablere en mindre optimal eiendomsstruktur, fordi man ikke har planlagt godt nok og gjort oppryddingen på forhånd.

I noen tilfeller vil man ikke lykkes med å unngå skatt og avgift, fordi de opprinnelige hjemmelsforholdene ikke ligger til rette for det. Det kan være eiendommer som er eid av privatpersoner, eller selskaper som av en eller annen grunn ikke lar seg omorganisere. I slike områder påløper det dermed et mer eller mindre tilfeldig tillegg i transaksjonskostnadene. En av eiendomskonsulentene forteller om et ønske om å kunne gjøre ting helt annerledes:

«Det du ofte trenger er jo på en måte et viskelær [...] og mulighet til å etablere noe nytt på en koordinert måte, kanskje også slik at det kan endres litt. Sånn som det er i dag må du jo gå veien om enkeltoperasjoner hele veien, ikke sant.»

Et funn fra intervjuene er at man må skille mellom opprydding i eksisterende struktur på den ene siden og etablering av ny struktur på den andre siden. Opprydding både kan og bør finne sted tidlig, også i dagens system. Det bør i alle fall planlegges godt, i god tid på forhånd, hvordan oppryddingen senere skal skje. Problemet er at det ofte er vanskelig å få ryddet på en hensiktsmessig måte, noe som i sin tur medfører at det i mange tilfeller ryddes for dårlig og for sent i prosessen.

Når det gjelder etablering av ny struktur er situasjonen annerledes. Her er det en lang rekke faktorer som tilsier at man i dagens system både kan og bør vente nokså lenge før strukturen formaliseres. For at man likevel skal komme i havn på en god måte, blir det desto viktigere at man har planlagt og ryddet opp godt på forhånd, slik at man ikke kommer for mye på etterskudd. Det vil imidlertid alltid bli tidspress mot slutten. For å forstå hvorfor dette er slik i dagens system må man se på de økonomiske realitetene for utbygger, som spiller en avgjørende kausal rolle for timingen når det kommer til etablering av ny eiendomsstruktur. Dette bringer oss til et hovedfunn fra intervjuene, som er at man har et klart behov for å kunne endre den planlagte eiendomsstrukturen underveis i gjennomføringsprosessen.

4.4 Behov for fleksibilitet

Intervjuobjektene gir klart uttrykk for at utviklere normalt vil vente til langt ut i prosessen før de etablerer en ny eiendomsstruktur for et utbyggingsområde. Etableringen av ny struktur vil dessuten typisk skje etterhvert, i takt med at det gjennomføres nye utbyggingstrinn med utsalg til sluttbruker. Her finner man en *selvstendig medvirkende årsak* til at systemet i dag består av enkeltoperasjoner, ikke samlede omdannelser. Forberedelsene og oppryddingen kan med fordel skje samlet i en tidligere fase, men i den grad det koster mye penger å gjennomføre en opprydding har utvikler et incentiv for å vente med dette lengst mulig.

Årsaken er at fremtiden sett fra utvikleren sitt perspektiv fremdeles er usikker. Når det vedtas en reguleringsplan gis det ingen garanti for at planen faktisk vil bli gjennomført etter sitt innhold. Dette er heller ikke noe lovkrav. Valget av planløsning er i mange tilfeller også langt på vei utvikleren sitt valg, motivert av kommersielle hensyn. Slik vil det nødvendigvis bli i vårt system, som i stor grad baserer seg på private planforslag og plangjennomføring på forretningsmessig basis.

I et slikt system er vedtagelsen av den første reguleringsplanen bare et av de første stegene i en lang og til dels farefull ferd mot et fortsatt fjerntliggende mål. Mye kan forandre seg underveis, noe som i sin tur vil kunne skape behov for *tilpasninger* i forhold til det som opprinnelig var planlagt. I den grad planen er grovkornet kan dette ofte løses enkelt, uten at det påløper store kostnader. Dermed vil utvikleren typisk unngå å binde seg for tidlig, til for mange detaljer.

I noen situasjoner vil selvsagt det offentlige, på vegne av fellesskapet, ha en legitim interesse av at det fastsettes klare rammer tidlig, med begrenset rom for fleksibilitet videre i prosessen. Dette gir lovverket full anledning til. Kommunen kan foreslå sin egen plan, for på den måten å sikre full kontroll på alle detaljer helt fra begynnelsen. I mange tilfeller er kontrollbehovet imidlertid mer begrenset, slik at kommunen i prinsippet er likegyldig til et relativt bredt spekter av ulike alternativer utvikleren står fritt til å velge mellom. Planen vil uansett bli godkjent. Hvis utvikleren gjennom sine egne valg tidlig i prosessen nå skulle komme i skade for å *begrense* sitt eget handlingsrom i fortsettelsen, har han ikke opptrådt klokt. Samtidig er utbygger avhengig av at ikke *myndighetene* endrer forutsetningene for arealutnyttelsen, når prosjekter skal realiseres over lang tid. Her vil mangel på forutberegnelighet kunne medføre økt behov for fleksibilitet og vise versa.

Denne vekselvirkningen preger plansystemet vårt. Den har flere sider ved seg enn vi skal behandle her, blant annet knyttet til hvilket handlingsrom og hvilken grad av forutberegnelighet over tid private aktører kan tilstås uten at man undergraver den demokratiske kontrollen med arealplanleggingen. Dette er overordnede spørsmål som ikke bør tas opp til noen ny vurdering i forbindelse med regelverket for eiendomsomdannelsen isolert sett. Premissen er allerede lagt gjennom helheten i dagens plan- og bygningslov med tilhørende forskrifter og forvaltningspraksis, ikke i matrikkelloven eller de spesielle reglene som gjelder for eiendomsomdanning.

Reglene om eiendomsregistrering bør på den bakgrunn være mest mulig nøytrale, slik at det partene har avtalt alltid lar seg registrere på en enklest mulig måte, forutsatt at avtalens innhold ikke strider mot materielle regler i annet lovverk. På planrettens område er det en naturlig målsetning for fremtidig lovrevisjon at begrensningene i avtalefriheten tydeliggjøres i større grad enn i dag. Denne målsetningen bør imidlertid ikke forfølges gjennom reglene for føring av eiendomsregisteret. Det er ikke matrikkelen som skal danne grunnlag for materielle begrensninger i friheten til å inngå avtaler om utformingen av fast eiendom. Avtalefriheten bør ikke begrenses av hensyn til registreringen.

Selv med et slikt grunnprinsipp er det klart at når endringer i eiendomsstrukturen først formaliseres, så vil transaksjonskostnadene for utbygger øke hvis det blir behov for å gjøre om på noe senere. Slik må det bli så lenge endringene og registreringer av disse ikke er gratis. I dagens kommunale system er det imidlertid flere forhold som gjør at justeringskostnadene og justeringsrisikoen ligger langt høyere enn nødvendig. Dermed blir utbyggers insentiv for å utsette formaliseringen ytterligere forsterket. Man venter enda lenger med eiendomsomdannelsen enn man ellers ville gjort. En av advokatene vi intervjuet oppsummerer sammenhengen kort og greit på følgende måte:

«Hvis det koster en million kroner å gjøre en fradeling som du ikke vet om du kommer til å gjennomføre, så er det jo ganske meningsløst å gjøre det.»

Forutsetningsvis, hvis det ikke hadde kostet en million, ville det kanskje blitt gjennomført tidligere. I den grad man kan tilrettelegge for at ting avklares tidlig er det flere holdepunkter for at man bør gjøre det, også for å sikre en ryddig og lojal gjennomføring av helheten i planen. Det som da blir viktig er at utvikleren ikke gjennom registreringen gir fra seg en fleksibilitet som han ellers ville hatt etter de materielle reglene i plan- og bygningsloven. Man må unngå at detaljer på eiendomsbordet fanger hele utbyggingsprosjektet. Samtidig må man redusere registreringskostnaden mest mulig, slik at ikke denne i seg selv skaper et avgjørende insentiv for utsettelse.

Den andre advokaten omtaler fenomenet slik:

«Når jeg da har et jorde, jeg skal bygge der, det er planen min, men jeg får ikke solgt det, så er det jo kjempedumt hvis jeg har matrikulert den tomten sånn at jeg har bundet meg til det prosjektet som jeg ikke fikk solgt. Da må jeg jo gjøre noe annet, ikke sant. Slik at det er en helt rasjonell måte å håndtere det på å si at, nei, jeg må vente med å dele og sammenføre, altså, i den grad de prosessene drar mye kostnader da, og det gjør de jo ofte, til jeg vet at dette prosjektet har en høy sannsynlighetsgrad for at det blir gjennomført.»

En av eiendomskonsulentene beskriver det slik:

«Veien blir til mens du går. Du lager en reguleringsplan, så vet du ikke om planen blir vedtatt før den er vedtatt. Du gidder ikke å detaljprosjekttere et helt planområde med boligblokker eller rekkehus herunder tegnet alle utomhusplaner og faste grensene før du vet om planene går igjennom. Det henger sammen med det private planinitiativet egentlig.»

En av utbyggerne, fra en større boligutviklingsaktør, er eksplisitt på behovet for fleksibilitet:

«Fleksibilitet er et nøkkelord i disse prosessene. Fordi at vi lever jo av å selge boliger til folk og har overleveringstidspunkt når vi skal da forhåpentligvis få inn pengene, kjøpesummen, men når disse tingene planlegges er det gjerne to-tre-fire år i forkant, og man vet ikke, det er flere ting man ikke vet. Det kan være ting som ikke er helt avklart.»

Den samme respondenten peker også på behovet for å kunne tilpasse seg til markedet:

«Man vet ikke hva slags type næring som kommer inn i de eiendommene som er regulert eller er planlagt til næring og man vet heller ikke nødvendigvis – eller, selvfølgelig ikke – hvordan salget vil gå, markedet kan gå alle veier. Så er det noen sånne tidspunkter hvor man må bestemme seg for hvordan man skal dele eiendom og hvordan strukturen på den eiendommen skal være i forhold til den, i forhold til brukerne av eiendommen da, og det kan gå på antall sameiere. På et eller annet tidspunkt må du bestemme deg for hvor mange blokker som skal inngå i det sameie og det kan ha betydning, eller, salget vil jo kanskje påvirke det, markedet.»

Denne aktøren, som jobber med boligutvikling, forteller at det er vanlig at man ikke oppnår tilstrekkelig trygghet og finansiering til å sette i gang (med ett av flere byggetrinn) før etter at man har solgt ut over halvparten av enhetene:

«Når man oppnår opp mot 60 % salg og man ser på om man får prosjekt og man får byggelånsfinansiering så har man da på forhånd en overordnet plan for hvordan dette prosjektet skal deles og sammenføres og struktureres [...] På det tidspunktet, mellom salgsstart og seksjonering, så skjer det konkrete, eiendomsdeling og eiendomsdannelsen. [...] Man må ha det på plass slik at man vet at man har seksjoneringen klar til ferdigstillelse og overlevering.»

Dette kan forklare hvorfor man noen ganger kan komme i tidsnød, men understreker samtidig hvor viktig det er at reglene for matrikkelføring er så enkle og effektive som mulig. Hvis man ønsker at

eiendomsstrukturen skal etableres tidligere, på en mer enhetlig måte, blir det dessuten viktig å fjerne de mange insentivene utbygger per i dag har til å vente til enhetene er solgt og man ikke kan vente lenger. Da blir fleksibilitet desto viktigere, slik at man kan sikre seg en justeringsmulighet hvis man etablerer eiendomsstrukturen helt eller delvis i en tidlig fase av gjennomføringen.

For å oppnå en prosess som både er mer effektiv og mer smidig i forhold til behovet for justeringer, er det viktig å starte med å rydde i forholdet mellom plan og eiendomsstruktur. Dette forholdet preges i dag av et problematisk utgangspunkt om at eiendomsstrukturen er noe man kan fastlegge med koordinater i en reguleringsplan.

4.4.1 Spesielt om forholdet mellom planer og eiendomsgrenser

Som vi har sett legger retningslinjene for utarbeidelse av plankart opp til at man skal kunne tegne inn «juridisk bindende eiendomsgrenser» i plankart. Vi har allerede argumentert for at dette er prinsipielt uheldig siden eiendomsgrenser er et privatrettslig anliggende. Det er også tvilsomt om slike grenser, som ellers omtales som tomtegrenser, er direkte bindende for den etterfølgende eiendomsdannelsen. Loven synes å forutsette en helhetlig vurdering av planen og formålet med denne, ikke et oppslag i en liste med usikre koordinater.

Et annet spørsmål er i hvilken grad eiendomsgrenser i plan er hensiktsmessig med tanke på plangjennomføringen. Her er intervjuobjektene langt på vei samstemte, med unntak av den ene kommunen, som har et avvikende syn. En av advokatene formidler hovedsynspunktet slik:

«Jeg vil jo generelt fraråde mot å etablere eiendomsgrenser i planen. Altså det bør man unngå. Og det å skissere opp hvor eiendomsgrenser skal være i planen, det mener jeg er en veldig uting. Og jeg oppfatter at man kanskje ikke så ofte gjør det, i hvert fall ikke i de prosjektene jeg er borti om dagen.»

Ikke bare er fastlåste eiendomsgrenser uheldig. Selv det å «skissere» hvor eiendomsgrensen skal gå beskrives som en «uting». Det er også sjelden det blir gjort, så langt denne respondenten erfarer. Den samme respondenten går så inn på forholdet mellom plan og eiendomsgrenser mer generelt:

«Det er klart at byggegrenser vil jo også påvirke eiendomsdannelsen. Og man kan jo i detaljprosjekteringen se at man har behov for å endre byggegrenser. Så det er jo ikke grenser for hvor mye man kan komme til å ønske å begynne å endre på etter hvert.»

Dette fremstår som virkeligheten i mange transformasjonsområder. Man kan ikke spå om fremtiden eller avklare alle detaljer, så det må justeres på ting etterhvert. I forhold til byggegrenser kan man gjøre en stedlig vurdering av hva som er naturlig og hvor store justeringer som bør kunne godtas. I forhold til eiendomsgrenser er det grunn til å fraråde mot å putte de i planen i det hele tatt.

Hvis man likevel tegner eiendomsgrenser inn i planen er det viktig at man ikke tolker planen slik at det videre løpet er lagt ned på millimeteren *nettopp av den grunn*. Eiendomsgrenser har liten eller ingen selvstendig betydning opp mot de formål planleggingen skal ivareta, men må ses i forhold til terrenget, arealbruken og fysiske tiltak som skal gjennomføres. Hvis eiendomsgrensen låses uavhengig av helheten i planen vil det fort kunne få irrasjonelle konsekvenser.

Her spiller det inn at selve forvaltningssystemet også er fragmentert. Dermed er man ikke alltid i en posisjon til å utøve skjønn angående hva som er naturlig og rimelig. Saksbehandlere med spesialistansvar er ofte henvist til å følge opp autoritative uttrykk for hvordan situasjonen er ment å skulle bli. Hvis man da finner eiendomsgrenser i en plan er risikoen stor for at man kan komme til å føle seg bundet av selve koordinatene, uten å se helheten i planen, siden helhetstenkning ligger utenfor den enkelte saksbehandleren sitt mandat.

En av advokatene beskriver risikoen med eiendomsgrenser i plan på følgende måte:

«Hvis det kommer inn i reguleringsplanen, så vil jo noen kunne mene noe om at de skal være sånn fremover, mens man etterpå kan ha kommet frem til at, nei, men dette gir ikke den mest effektive tomtearronderingen.»

I forlengelsen av dette poengterer advokaten at de som da trolig blir mest skadelidende er beboerne. Utbygger vil bli tvunget til å tilpasse seg og kommer trolig til å lykkes, for eksempel gjennom tinglysing av rettigheter som surrogat for en fornuftig arrondering. Dermed blir produktet først og fremst dårligere for sluttbruker. Respondenten ber om at man her tenker igjennom hvem eiendomsdannelsen egentlig gjøres av hensyn til.

Allerede i forhold til formålsgrenser oppstår det problemer i praksis, når kommunen oppfatter dette som autoritative uttrykk for hvordan fremtidige eiendomsgrenser bør etableres. Når eiendomsdannelsen gjennomføres steg for steg, med nye eiendomsdannelser og ny detaljprosjektering med diverse tilpasninger i takt med at det gjennomføres nye byggetrinn, blir denne «enkle» løsningen fort problematisk:

«Det som skjer er jo at de nye eiendomsgrensene i de prosjektene der man må dele etter formålsgrensene, så ser utomhusplanen helt annerledes ut, så eiendomsgrensen i marka blir helt, unnskyld uttrykket, på trynet i forhold til den fysiske utforming. Ikke sant, så du kan ha eksempel med en snirklete fin gangvei som en landskapsarkitekt har tegnet med fontener og vannbad og lekeplass og hei og hå, så skjærer eiendomsgrensen bare tvers igjennom der, mellom to forskjellige byggetrinn.»

I slike situasjoner blir man avhengig av å tinglyse gjensidige bruksrettigheter for å sikre beboernes interesser. Selv om dette lar seg gjøre, fremstår det som en lite elegant løsning på et unødvendig problem. Ulempene der man bommer med noe i forhold til det privatrettslige, som nå må registreres på rettighetsnivå – utenfor matrikkelen – vil dessuten ramme beboerne. Ikke kommunen og ikke utbyggerne, som nå vil ha forlatt området.

Dette er også motforestillingen mot å skulle «prosjekttere på eiendomsgrensen», slik den ene kommunen vi intervjuet legger opp til at utbyggere skal gjøre. Hvis man ikke tilrettelegger for dette på en god og gjennomtenkt måte, blant annet ved å gjøre systemet fleksibelt nok, kan det slå meget uheldig ut. Det vil dessuten medføre et klart behov for å vente med endelig registrering av nye grenser til detaljprosjekteringen starter. Dermed blir opprydding desto viktigere og man har begrenset spillerom for feil. Selve plandokumentet kan ikke bli styrende for grensene i større utstrekning enn det er styrende for lokalisering av fysiske tiltak. I motsatt fall vil detaljprosjekteringen knebles på en måte som gjør planen langt mer detaljert og rigid enn den var i utgangspunktet.

En av eiendomskonsulentene, som er aktiv i den samme kommunen, gir uttrykk for at man ikke benytter koordinater i møte med byggesaksavdelingen. Søknadene om deling blir sendt uten koordinater. Det er først når det skjer matrikkelføring, i forbindelse med detaljprosjektering, at det blir snakk om koordinatfesting.

«Vi sender jo inn uten de digitale koordinatene når vi søker og så når det foreligger vedtak om deling etter plan- og bygningsloven og vi kommer over til matrikkelloven, så begynner de digitale koordinatene. Det må det jo jobbes litt med da, da tar vi jo noen ekstra runder og sjekker ut i forhold til tekniske anlegg og alt mulig sånt noe, sant. [...]»

Koordinatene leveres med andre ord av søkeren selv, rett til matrikkelavdelingen. Dette kaster ytterligere lys over hvordan man trolig må gå frem hvis man skal tilrettelegge for «prosjektering på

eiendomsgrensen». Det er kanskje like dekkende å snakke om at man etablerer dette parallelt, i samråd med kommunens matrikkelavdeling. Fortsatt kan det oppstå behov for justeringer, men også dette håndteres greit, ifølge eiendomskonsulenten:

«Da er det sjelden krangel [...], men det må jo hele tiden foretas justeringer rundt det ja. Det er stadig vekk noen ventilasjonsrør som kommer opp der vi aldri har fått vite at det skulle komme opp. Så det er jo noen sånne tilpasninger. [...]»

Med denne måten å jobbe på, når eiendomsregistrering og detaljprosjektering blir to sider av samme sak, er det ikke rart at man også må splitte opp prosessen med eiendomsdannelse. Den økonomisk siden av dette blir nå enda mer dominerende, sett fra utbyggers side:

«Hadde du skulle tatt alt i en operasjon så hadde du forutsatt at utbyggeren her foretok detaljprosjektering på et tidlig stadium. Da måtte de ha detaljprosjektert alt sammen og det er jo helt urealistisk at en utbygger tar en sånn kostnad.»

Etter dette konkluderer vi med at koordinatfesting av grenser i plan ikke er en god løsning for eiendomsdannelse i transformasjonsområder. Koordinatforretninger og løsninger der man koordinatfester eiendomsgrensene i forbindelse med detaljprosjekteringen kan derimot ha stor verdi. Det som da er viktig er at man sikrer tilstrekkelig fleksibilitet, slik at koordinatene som registreres blir fornuftige sett i lys av den konkrete prosjektgjennomføringen ute i marka.

4.4.2 Spesielt om «prosjektering på eiendomsgrensen»

Den ene kommunen vi intervjuet har som nevnt en oppfatning av dagens system som skiller seg nokså markant fra de fleste andre intervjuobjektene. Oppfatningene deles langt på vei av den ene eiendomskonsulenten, som er spesielt aktiv i den aktuelle kommunen. Disse to respondentene skiller seg klart ut fra resten fordi de opplever å ha funnet en god løsning innenfor rammen av dagens system, gjennom praksisen med prosjektering på eiendomsgrensen.

Utgangspunktet, som vektlegges spesielt sterkt av kommunen, er imidlertid at man må rydde opp i eksisterende struktur. Dette er ofte en forutsetning for at man kan lykkes med etterfølgende steg. Dette er noen kommunen har jobbet aktivt med, på en måte som har gitt gode resultater. Kommunen forteller om hvordan utbyggerne har reagert:

«De har skjønnet det, hvor mye enklere det blir i ettertid når de tar ryddingen i forkant. [...] Vi har jo hatt eiendommer der det ikke har vært ryddet, og det stopper nesten opp, og særlig hvis du begynner å danne nye eiendommer på allerede eksisterende [...] Så når vi får en sånn fradeling der de ikke har ryddet, så starter vi ofte med å be de om å rydde [...] særlig når det gjelder anleggseiendom.»

Et annet kjennetegn på matrikkelføringen i denne kommunen er at man gjennomfører oppmålingsforretning som koordinatforretning før byggingen, ikke etterpå som en utsatt oppmålingsforretning. Det gjennomføres bare oppmålingsforretning i marka for yttergrensene av planområdet. Interne grenser matrikkelføres utelukkende basert på koordinater. Kommunen forklarer dette slik:

«Der hjemler vi faktisk i matrikkelforskriften § 41 at det er faktisk uhensiktsmessig å merke [...] og så dannes eiendomsgrensen etter den vedtatte planen».

Grensen fastsettes altså «etter den vedtatte planen». Dette gjør man blant annet for å tvinge utbygger til å holde seg innenfor grensene:

«Vi synes det var mye mer oppdragende at eiendomsgrensene kommer først [...] De må prosjektere på eiendomsgrensen [...] og ikke at eiendomsgrensen må ta hensyn til bygget [...] Vi har presset litt på her, for at eiendomsgrensen kommer først.»

Dette synes umiddelbart problematisk. Plan og byggesak bør sette rammene for hva utbygger kan bygge, ikke de registrerte grensene. Når man sammenstiller med andre uttalelser og intervjuet med eiendomsconsulenten, får man imidlertid et mer nyansert inntrykk. Poenget er ikke at planen har låst fast grensene, som en tvangstrøye for utbyggingen. Det man derimot oppnår er at detaljprosjekteringen kobles med eiendomsregistreringen i forkant av bygging, noe som synes å ha hatt positiv effekt.

En slik praksis medfører imidlertid at eiendomsdannelsen *nødvendigvis* blir fragmentert, siden utbyggers behov for å gjøre tilpasninger må ivaretas gjennom oppdeling av eiendomsdannelsen i flere steg. Eiendomsconsulenten uttrykker det slik:

«Du mister totalt kontroll om du skulle gjort alt i én operasjon. For justeringer har du absolutt hele tiden. [...] det er bort i et luftslott hvis du lager det i forkant, i én operasjon.»

Behovet for å splitte opp prosessen, for å ha mulighet til justering, blir enda større når man krever prosjektering på eiendomsgrensen. Sett fra kommunens side er dette også noe av gevinsten med en slik ordning. Dette forutsetter selvsagt at utbyggerne faktisk følger opp kommunens forutsetning på dette punkt. Hvis man virkelig lykkes med å koble eiendomsdannelsen på detaljprosjektering, med nødvendige tilpasninger, høres dette rimelig ut. I så fall blir både utbyggerne og kommunen selv tvunget til å ta tak i eventuelle avvik på et tidligere tidspunkt.

Den kommunale saksbehandleren, som selv jobber i matrikkelavdelingen, opplyser at man tidligere ofte avdekket fysiske avvik i forbindelse med utsatt oppmålingsforretning. Holdningen blant utbyggere var gjerne at det ikke er «så nøye hvor vi plasserer det her», siden man heller «rydder opp i det etterpå». Den nye praksisen motiveres delvis av et ønske om å unngå dette, for å sikre en mer lojal oppfølging av vedtak i plan- og byggesak.

At utbyggers ønsker om å tøy byggegrensene er et relevant hensyn i denne sammenhengen bekreftes for øvrig også av flere av de andre intervjuene, inkludert den ene eiendomsutvikleren. Dette må man også ta høyde for når man skal sikre større fleksibilitet. Hvis utbygger er i posisjon til å presse alle grenser til det ytterste, risikerer man at fleksibiliteten blir «brukt opp» på feil måte. Ikke fordi man i utgangspunktet var rigide, men fordi utbygger selv ikke opererer med tilstrekkelige marginer.

For at dette skal kunne løses gjennom koordinatfesting av grenser i forbindelse med detaljprosjektering må utbyggerne rent faktisk bygge innenfor de koordinatfestede eiendomsgrensene. Hvorvidt dette skjer har vi ikke datagrunnlag for å uttale oss om, men inntrykket fra intervjuet med kommunen er at man ikke har de samme problemene med fysiske avvik som man hadde tidligere. Formodentlig er dette fordi de ikke oppstår, ikke fordi de ikke lenger oppdages.

Det kan stilles spørsmål ved om praksis for registrering av *eiendomsgrenser* er et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre lojal oppfølging av planvedtak. Risikoen er at man gjennom koordinatfesting basert på unøyaktige planer og kart ender opp med meningsløst rigide eiendomsgrenser som ikke lar seg justere etter stedlige forhold, selv ikke når dette er åpenbart uproblematisk ut fra en formålstolkning av underliggende vedtak.

I den aktuelle kommunen ser ordningen imidlertid ut til å fungere greit, noe som også bekreftes av intervjuet med den ene av eiendomsconsulentene, som er aktiv i kommunen. Det er verdt å merke

seg at denne aktøren er den eneste vi har intervjuet som er helt tydelig på at prosessen rundt eiendomsdannelse *ikke bør konsolideres*. Den fragmentariske prosessen er ifølge denne respondenten ikke et problem, men snarere en fordel. Hva ligger bak intervjuobjektene sine positive erfaringer?

Svaret synes å ligge i at behovet for opprydding av eiendomsforhold og justering underveis i gjennomføringsprosessen ivaretas på en smidig måte, slik at potensielle ulemper unngås. Kommunen går for eksempel langt i å gi veiledning til utbyggerne, for å bidra til at eiendomsdannelsen kan gjennomføres på en så god måte som mulig. Kommunen veileder blant annet om hvordan man kan begrense bruken av arealoverføring. Det typiske er at man registrerer sammenslåinger og grensejusteringer, i strategisk fornuftig rekkefølge. Slik får man ryddet opp i mye på en enkel måte, helt til man har «brukt opp» handlingsrommet i loven for denne typen endringer. Kommunen angir at man ofte får ryddet området uten at det blir behov for arealoverføring i det hele tatt. Når det likevel må skje arealoverføring, så er det noe man tar helt til slutt.

Det kan også se ut til at det ofte er de samme utbyggerne som går igjen, i de større sakene, og at de har opparbeidet seg god kompetanse og et godt samarbeidsforhold med kommunen. Det er også mye som tyder på at den aktuelle kommunen er fleksibel med tanke på å godta justeringer, forutsatt at dette tas opp med kommunen i forbindelse med prosjekteringen. Slik tilrettelegges det for en vellykket praksis med «prosjektering på eiendoms grensen».

Inntrykket av tett samarbeid og løsningsorientering forsterkes ytterligere av eiendoms konsulenten. Det fremgår blant annet at man ofte får samlet flere endringer i samme søknad, med mulighet for senere justeringer, når de faktiske og privatrettslige forholdene ligger til rette for slik behandling:

«Vi forbereder jo alltid kommunene og sier at vi kommer med en litt omfattende søknad nå og håper at vi kan ha dialog og setter oss ned og går jo gjerne gjennom det med saksbehandleren også. [...] Det opplever vi at de er veldig fleksible på. På det tidspunktet så har gjerne saksbehandler skjont det også. Mye av det vi gjør, det gjør vi jo kanskje mer på grunn av forbrukeren enn på grunn av utbyggeren. Det billigste for utbygger er jo å få alt i en smell og begynne å tinglyse masse rettigheter og erklæringer og alt mulig sånt noe. Men det er litt som å tisse i buksen på vinteren synes jeg da.»

Disse uttalelsene er ikke basert på erfaringer fra én kommune, men en viktig kommune for denne konsulenten er nettopp den samme kommunen som legger opp til prosjektering på eiendoms grensen. Det går dessuten klart frem av intervjuet at man ikke møter den samme holdningen overalt, noe som underbygger at disse sammenhengene ikke er tilfeldige. Når det gjelder byer, kan det virke som denne kommunen er unntaket snarere enn regelen:

«Vi er egentlig ikke så glad i å være inne i de store byene [...] Vi driver egentlig med opplæring av personalet. [...] De har en begrensning i seg for de har en sånn holdning på at vi gjør det der for at vi skal lure unna et eller annet. Vi vil aldri bli antatt at vi gjør det fordi vi vil at eiendoms grensene skal stemme, at ting skal være i orden, at det skal være etterrettelig.»

For én stor kommune opplyser intervjuobjektet at man har tatt et standpunkt om at man «ikke skal holde på så veldig mye» i den kommunen fremover. Praksis beskrives som «tungrodd» og basert på en «forvrengt tankegang», noe som i sin tur også kan få privatrettslige konsekvenser:

«De driver og gjør så mye rart der at jeg nesten sitter og ønsker at det skal bli en rettsak så vi ser virkelig konsekvensen av det de driver og holder på med. De legger seg borti det privatrettslige og tvinger utbyggere til å tinglyse rettigheter som ikke forbrukeren har bedt om og utbyggeren ikke har lovet bort. [...] Og så er det litt sånn at slik har vi gjort i alle år og da fortsetter vi å gjøre det.»

Ifølge intervjuobjektet er situasjonen at kommunen «vil jo ikke egentlig ha dialog, de er jo egentlig bare imot alt».

Etter dette er det grunn til å tro at ordningen med «prosjektering på eiendomsgrensen» neppe vil virke like godt alle steder. Ordningen synes å forutsette en praksis for at kommunen og utbyggeren har tett dialog og samarbeider om å finne gode løsninger etter hvert som prosjektet gjennomføres. De to intervjuene som rapporterer om erfaringer med dette tilsier at man også kunne bygget videre på en tankegang om at ting skal skje sekvensielt, med klarlegging rett i forkant av byggerier. Det man da også bør gjøre, er å lage en ordning som tvinger frem fleksibilitet og effektivitet i den oppdelte prosessen. I neste kapittel presenterer vi en del alternative endringsforslag basert på en slik tankegang, under **alternativ 2**.

5 Løsningsmodeller og forslag til endringer i lovverket

5.1 Kort oppsummering om nullalternativet.

Etter gjennomgangen av gjeldende rett og intervjuene sitter vi igjen med et klart inntrykk av at matrikkelloven og tilhørende forskriftsverk ikke er godt tilrettelagt for eiendomsomdannelsen i transformasjonsområder. Hovedproblemet, slik vi ser det, er at endringer må skje ved bruk av enkeltoperasjoner. Selv om man har laget en plan for ny eiendomsstruktur i samsvar med en vedtatt arealplan, får man ikke denne registrert direkte i matrikkelen. Planen må først splittes opp i atomiske endringsoperasjoner, som deretter gjennomføres delvis parallelt og delvis sekvensielt som egne forvaltningssaker. Dette er en uhensiktsmessig begrensning i dagens regelverk som medfører forhøyede transaksjonskostnader sammenlignet med det som ellers hadde vært naturlig. Vi foreslår derfor at lovgiver innfører en hjemmel for å gjøre endringene mer samlet.

Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at utbygger ikke alltid *ønsker* å gjøre ting under ett i større utbyggingsområder. Årsaken til dette er sammensatt, men årsaksanalysen befester i sum inntrykket av at dagens system bør effektiviseres. Reglene skaper nemlig et insentiv for utbygger til å komplisere og fordyre prosessen med eiendomsomdanning, for å unngå fallgruver under gjennomføringen. Dette henger spesielt sammen med to forhold:

1. Ved å registrere en ny eiendomsstruktur blir man i dagens system ofte *låst* til et bestemt grenseforløp som ikke nødvendigvis er tilpasset utbyggingen slik den faktisk blir gjennomført. Derfor vil man *nødig* registrere eiendomsstrukturen før man er *nødt* til det, spesielt siden dagens system gjør det komplisert, tidkrevende og dyrt å formalisere endringer.
2. Overføringer av areal og fradelinger i områder med flere hjemmelshavere utløser etter dagens regelverk betydelige kostnader forbundet med skatt og dokumentavgift. Dette kan man i de fleste tilfeller omgå ved å omorganisere selskaper som et ledd i omorganiseringen av eiendom. I mange tilfeller har en slik omorganisering av selskapene *ingen annen hensikt* enn å bidra til en billigere eiendomsomdanning. Selv om man sparer skatt og dokumentavgift medfører selve omgåelsen til dels betydelige kostnader.

For å oppnå en fullgod løsning på dagens utfordringer bør man ta tak i disse to faktorene slik at utbygger ser seg tjent med å gjøre eiendomsomdannelsen mer samlet. Det er her det store gevinstpotensialet ligger, hvis man tar mål av seg til å presse transaksjonskostnadene for eiendomsomdanning i transformasjonsområder helt ned mot null. Etter vår vurdering er dette en naturlig målsetning, i alle fall på sikt. Når planen er vedtatt og byggetillatelse er gitt, bør den romlige eiendomsstrukturen falle på plass mer eller mindre automatisk, uten at det påløper andre kostnader enn kostnaden med oppmåling og avklaring av privatrettslige forhold.

Formålet med oppmålingen bør i slike tilfeller være at de endelige grensene ender opp der de faktisk bør gå ut fra situasjonen når utbyggingen står ferdig. Andre spørsmål, for eksempel knyttet til oppfølging ved manglende samsvar mellom fysiske tiltak og plan, bør håndteres uavhengig av selve eiendomsomdannelsen. Det er ingenting i veien for å innføre et slikt system, men det vil medføre et brudd med tankegangen bak dagens regelverk. En hjemmel for samlet eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven er et godt første steg i en slik retning, men vil også passe godt inn i dagens system.

En slik hjemmel, som åpner for flere steg om gangen der forholdene ligger til rette for det, vil etter vår vurdering ha positive sumvirkninger for saksbehandlingen i saker som gjelder eiendomsomdanning i transformasjonsområder. Samtidig vil en slik hjemmel kunne ha en positiv ringvirkning for selve systemet for eiendomsregistrering og videreutviklingen av regelverket rundt dette. I det følgende presenterer vi de konkrete endringsforslagene våre, med ulike alternativer og underalternativer. I kapittel 5.4 drøfter vi kort de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

I kapittel 5.5 trekker vi opp en mulig skisse for fremtidig systemreform. Dette er ikke et forslag i denne omgang, men et mulig utgangspunkt for videre diskusjon og utredning av fremtidige endringsforslag som kan tilrettelegge for ytterligere effektivisering og – på sikt – større grad av automatisering på dette området.

5.2 Alternativ 1 – ny hjemmel for samlet eiendomsomdanning til plangjennomføring

Etter vår vurdering er det naturlig å innføre en frivillig adgang til å gjennomføre en mer samlet eiendomsomdanning i transformasjonsområder, som også inkluderer registrering av nye eiendommer. Dette må forankres gjennom en ny hjemmel i plan- og bygningsloven, siden eiendomsomdannelsen i mange tilfeller er og bør være søknadspliktig. En lovteknisk fordel med denne løsningen er at den sentrale endringen kommer i plan- og bygningsloven, i en form vi tror er robust mot senere endringer i matrikkelloven. Vi vil også anta at den nye hjemmelen naturlig vil kunne videreføres dersom matrikkelloven senere skulle erstattes av en helt ny lov om eiendomsregistrering. Endringen virker derfor som et ryddig første steg mot et bedre system, som også staker ut en kurs for utviklingen ved å vektlegge at ting må kunne gjøres mer samlet enn i dag.

Det foreslås etter dette en ny bokstav n) i plan- og bygningsloven § 20-1, som etablerer «samlet eiendomsomdanning til gjennomføring av reguleringsplan» som en egen tiltakstype. Rent formelt fastsettes det da ikke noe mer enn at byggesaksbestemmelsene også omfatter samlet eiendomsomdanning. Det vil imidlertid følge forutsetningsvis at dette er noe man kan få tillatelse til etter søknad i samsvar med plan- og bygningsloven § 20-2. Dermed er det også gitt en premiss for endring i matrikkelloven og praksis for eiendomsregistrering. Samlet eiendomsomdanning er noe det må tilrettelegges for, slik at endringene kan føres inn i eiendomsregisteret som én sammensatt endringsoperasjon. Detaljene for hvordan dette gjøres er langt på vei av lovteknisk og praktisk art når premissen først er lagt.

I neste kapittel presenterer vi et konkret forslag til lovtekst også for registreringen. Hovedgrepet er å bygge på reglene for matrikkelføring av saker for jordskifteretten, med den forskjellen at alle privatrettslige forhold må avklares av søkeren, slik at det ikke blir behov for ufullstendige registreringer med hjelpelinjer. Vi foreslår også at oppmålingsforretningen frikobles fra registreringen, som hovedregel og ikke som unntaksregel. Etter vårt forslag skal omdannelsen registreres etter en koordinatforretning uten oppmøte i marka, men slik at det skal skje en samlet oppmålingsforretning for hele utbyggingsområdet når planen er gjennomført.

Siden transformasjonsprosjekter kan ta lang tid å gjennomføre foreslår vi en romslig tidsfrist for den etterfølgende oppmålingen, som må finne sted senest etter ti år. Vi foreslår også å innføre en klar forutsetning om at grensene som koordinatfestes bare er å anse som foreløpige grenser, som kan justeres av en kommunal landmåler etter skjønn innenfor de korridorene som fastsettes i tillatelsen etter plan- og bygningsloven, i samsvar med private avtaler. Her foreslår vi at det skal innføres en lovpålagt praksis for tinglysning av justeringsrett i samsvar med tillatelse til samlet eiendomsdannelse, slik at landmåleren har en friere stilling til å utøve faglig skjønn når det skal fastlegges et hensiktsmessig grenseforløp i etterkant av utbyggingen.

En praksis for at grensekorridorene tinglyses vil skape større forutsigbarhet for sluttbrukerne, som da vil få en garanti for at mindre avvik under bygging vil bli løst gjennom justering av registrerte grenser i etterkant, uten at hver enkelt rettighetshaver må samtykke til justeringen. Samtidig vil en slik praksis tydeliggjøre utbyggers ansvar når det oppstår avvik som ligger *utenfor* de fastsatte korridorene. Når spillerommet for justeringer fremgår *både* av et vedtak etter plan- og bygningsloven og gjennom et tinglyst endringsdokument, fjernes den tvilen som i dag knytter seg til det privatrettslige ansvarsforholdet i slike situasjoner.

Hvilket krav sluttbruker har mot utbygger når arronderingen i utbyggingsområdet ikke blir som forutsatt i offentlige vedtak vil i dag ofte fremstå som uklart, jf. for eksempel de vurderingspregede reglene i bustadoppføringsloven kapittel IV. Dette gjelder spesielt i situasjoner der problemet først og fremst handler om grensene slik de er *registrert* i matrikkelen, ikke slik de praktiseres mellom sluttbrukerne i tråd med diverse privatrettslige avtaler og tinglyste rettigheter. Gjennom tinglysning av en positivt angitt justeringsmulighet vil man i praksis legge opp til at utbygger får et større ansvar for at grensene faktisk lar seg registrere på riktig sted i etterkant av utbyggingen. Man vil fortsatt ha en betydelig grad av avtalefrihet, men i tvistetilfeller vil den tinglyste forutsetningen om grensekorridor trolig veie tungt ved tolkningen av private avtaler inngått som ledd i gjennomføringen av en større utbygging.

Om nødvendig kan utbyggers ansvar i fremtiden også lovfestes som en rettsvirkning knyttet til den tinglyste justeringsretten. Dette vil kunne gi større forutsigbarhet for håndteringen av utendørs arealavvik enn etter dagens lovverk. Samtidig vil det gi grunnlag for avtalebasert differensiering av terskelen ut fra stedlige forhold og praktiske behov på utbygger- og entreprenørsiden. Et poeng i denne sammenheng er å bidra til økt bevissthet og profesjonalisering opp mot eiendomsdannelsen, slik at aktørene kan og må ta ansvaret for dette selv, uten at det gjøres for mange inngrep i avtalefriheten gjennom upraktiske sjablongregler.

Det er et kjent fenomen at matrikkelføring av saker fra jordskifteretten kan oppleves problematisk i kommunene. Dette fremstår imidlertid ikke som en relevant motforestilling mot å basere matrikkelføringen av samlet eiendomsdannelse på disse reglene. Spesielle problemer oppstår for jordskiftesakene fordi disposisjonsprinsippet i jordskifteretten nå er innstrammet, slik at det jordskifterettslige partsbegrepet kan avvike markant fra partsbegrepet i matrikkelloven. Dermed vil mange saker fra jordskifteretten fremstå som ufullstendige sett fra kommunens side.

Når det skjer samlet eiendomsdannelse etter plan- og bygningsloven er forutsetningen derimot at det må foreligge samtykke fra alle berørte hjemmelshavere. Dermed vil problemet med ufullstendige saker ikke oppstå på samme måte som i jordskifteretten, der endringer i felles grensepunkt mellom naboer kan måtte registreres selv om noen av naboene ikke var part for jordskifteretten. Bruk av hjelpelinjer eller lignende, for å løse opp i slike ufullstendigheter, vil ikke bli nødvendig når forutsetningen er at forholdet til naboeiendommer må avklares. Sammenlignet med dagens regler i det kommunale systemet vil samlet eiendomsdannelse fremstå som *mer betryggende*, siden det

forutsettes uttrykkelig samtykke fra alle berørte parter. Det vil altså ikke åpnes for fraværsvirkninger i samme utstrekning som ved oppmåling og registrering ellers.

Et særlig spørsmål er i hvilken grad det skal kreves oppmåling og klarlegging av yttergrensene for utbyggingsområdet. Vi foreslår ingen standardregel for dette, men legger opp til at det skal åpnes for skjønn som i dag. I den utstrekning planområdet allerede samsvarer med en eksisterende eiendomsgrense vil våre forslag ikke utløse krav om samtykke fra eieren på den andre siden før eiendomsomdannelsen internt i utbyggingsområdet gjennomføres. Dette vil følge av at den aktuelle grensen i dette tilfelle ikke er «berørt» av omdannelsen. I den utstrekning kommunen likevel vil kreve grensen klarlagt, forutsettes det at denne oppmålingen skjer på vanlig måte etter dagens regler.

I den utstrekning yttergrensene for området etableres som nye grenser i forbindelsen med den samlede omdannelsen vil det bli nødvendig å innhente samtykke fra eierne på begge sider av yttergrensen. Vi ser for oss at det da kan være naturlig med en smal grensekorridor, noe som igjen kan gjøre det praktisk å gjennomføre oppmåling av yttergrensene med det samme. Vårt forslag åpner for dette, men vi ser ingen grunn til å kreve det i alle tilfeller. Når det ikke skjer oppmåling av yttergrenser er situasjonen at både kommunen og eierne på begge sider av grensen samtykker til å gjøre det slik, med en omforent grensekorridor som også registreres med koordinater i matrikkelen. Dette er etter vår vurdering betryggende, også for yttergrenser.

Det oppstår imidlertid to andre utfordringer med implementeringen av vårt forslag i matrikkelen, som ikke oppstår for saker fra jordskifteretten. I transformasjonsområder er det for det første meget aktuelt å opprette matrikkelenheter av forskjellige typer, både grunneiendommer, anleggseiendommer og eierseksjoner. Vi kommer derfor i kontakt med flere materielle krav for ulike enhetstyper, som i utgangspunktet også vil komme til anvendelse for samesakene. I tillegg har man reglene for arealoverføring, som per i dag legger spesielle begrensninger på muligheten til å omdanne eiendommer i det kommunale systemet, til forskjell fra i jordskifteretten.

Vi foreslår her en todelt løsning. Når det gjelder reglene om **arealoverføring** foreslår vi at disse ikke kommer til anvendelse ved samlet eiendomsomdanning. Dette sikrer at slike overføringer vil bli håndtert som i jordskifteretten. På samme måte som jordskifteretten har ansvaret for at omdannelsen blir fornuftig, vil partene og kommunen nå måtte ivareta dette i forbindelse med søknadsbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Det vil ikke bli noen etterfølgende kontroll med spesielle krav etter matrikkelloven.

Siden arealoverføring er definert som en egen sakstype i matrikkelloven og plan- og bygningsloven vil løsningen vi foreslår neppe medføre behov for tilpasninger ellers i lovverket. Når areal overføres som ledd i samlet eiendomsomdanning er det en annen sakstype enn individualiserte arealoverføring. Det er tilstrekkelig – som i jordskifteretten – at man beskriver den eksisterende eiendomsstrukturen og den nye eiendomsstrukturen som skal etableres. Dermed kommer heller ikke reglene om arealoverføring til anvendelse.

En spesiell teknisk utfordring oppstår når det skal overføres areal mellom matrikkelenheter av ulik type. Overføringen kan tenkes å medføre at vedkommende enheter ikke lenger tilfredsstiller kravene for enhetstypen. Dette har man nå tatt inn et generelt forbud mot i forskrift til matrikkelloven. De hensyn som eventuelt kan begrunne dette – som neppe er spesielt tungtveiende i utgangspunktet – bør for samesakene sin del ivaretas i forbindelse med søknadsbehandlingen etter plan- og bygningsloven, ikke som ledd i en etterfølgende kontroll etter matrikkelloven.

Noe tilsvarende møter vi når det gjelder opprettelsen av nye matrikkelenheter. Her er grunnstrukturen i matrikkelen slik utformet at man neppe kommer unna at søknader om samlet eiendomsomdannelse også må angi hvilke typer matrikkelenheter det er snakk om å etablere. Dette vil utløse kontroll med de spesielle vilkårene som gjelder for de ulike typene. Dette vil i prinsippet kunne håndteres som i dag, med egne krav som også skal sjekkes av matrikkelmyndigheten etter matrikkeloven, i etterkant eller parallelt med behandling etter plan- og bygningsloven.

Vi foreslår imidlertid at de to viktigste enhetstypene, anleggseiendommer og eierseksjoner, avklares direkte etter plan- og bygningsloven. Dette vil bidra til å begrense det etterfølgende kontrollbehovet og redusere risikoen for personell fragmentering av saksbehandlingen i kommunen. Det vil også kunne fremtvinge en tettere samhandling mellom plan, byggesak og matrikkel, noe intervjuene tilsier kan ha en positiv effekt for eiendomsorganiseringen i transformasjonsområder.

Når det gjelder **anleggseiendom**, foreslår vi en endring i måten regelverket er bygget opp på: kravene til *etablering* av slik eiendom i matrikkeloven § 11 flyttes til plan- og bygningsloven som ny paragraf i kapittel 26. Dette fremstår som en mer fremtidsrettet lovgivningsteknikk, som også åpner for enklere justeringer i dette regelverket i fremtiden, uavhengig av registreringsordningen i matrikkeloven. Den delen av matrikkeloven § 11 som omhandler hvordan grensen skal fastlegges i forbindelse med oppmålingsforretning beholdes i matrikkeloven.

Med en ny plassering av kravene til anleggseiendom må spørsmålet om eiendommen skal tillates etablert avklares endelig i forbindelse med søknadsbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Det blir ingen mulighet for omkamp i etterkant av at tillatelsen er gitt. For å tilrettelegge for samlet eiendomsomdannelse i tidlig gjennomføringsfase foreslår vi videre å oppheve kravet til at det må foreligge byggetillatelse før anleggseiendom kan opprettes. Anleggseiendom bør kunne opprettes når dette følger positivt av vedtatt plan *eller* tillatelse til etablering av selve konstruksjonen. Dette er fortsatt vesentlig strengere enn for grunneiendom, som bare avgrenser eiendomsdannelsen negativt. Kravet om at vilkårene for igangsetting må være oppfylt før anleggseiendommen opprettes fremstår etter vår vurdering som overflødig. Om dette unntaksvis skulle medføre at det etableres anleggseiendommer som ikke senere fylles av fysiske konstruksjoner, er det vanskelig å se at dette skulle kunne medføre spesielle problemer. Situasjonen vil kunne oppstå også i dag; selv om vilkårene for igangsetting er oppfylt er det ikke gitt at anlegget faktisk blir etablert.

Oppmålingsforretningen – som etter vårt forslag vil skje i etterkant av byggingen – vil sikre at det kan registreres hensiktsmessig grenser rundt den fysiske konstruksjonen som faktisk blir bygget, selv om det ikke har skjedd detaljprosjektering på registreringstidspunktet. I unntakstilfellene der den fysiske konstruksjonen ikke realiseres får man en eiendom som kanskje ikke er i bruk. Så lenge reguleringsplanen fortsatt gjelder er det imidlertid bare en fordel at eiendommen allerede er opprettet, selv om det ikke er konkrete planer om umiddelbar gjennomføring. Hvis det senere vedtas en ny plan ligger det i kortene at også anleggseiendommen kan bli omdannet. Dette er imidlertid helt parallelt til at den eiendomsstrukturen på jordoverflaten som etableres for gjennomføring av plan A kan fremstå som uhensiktsmessig dersom det senere skulle vedtas en ny plan B.

Når man skal fastlegge koordinatene rundt anleggseiendommen i forbindelse med matrikkelføring, foreslår vi å opprettholde dagens regler i matrikkeloven § 11. Disse åpner for tilpasninger som man har enda større bruk for når eiendomsobjektet registreres med foreløpige grenser i en tidligere fase av gjennomføringen.

Når det gjelder **eierseksjoner** foreslår vi at det åpnes for at søknad om seksjonering inngår som del av søknad om samlet eiendomsomdannelse. Denne vil da behandles etter eierseksjonslovens regler. Det er så langt vi kan se ikke behov for spesielle regler om dette, ut over å slå fast at

seksjoneringsvedtaket må foreligge senest når det gis tillatelse til samlet eiendomsomdanning. Forutsetningen er at seksjoneringen gjennomføres samtidig med den samlede eiendomsomdannelsen, slik at nødvendige endringer i grunnplanet faktisk gjennomføres. Denne forutsetningen vil fremgå forutsetningsvis i seksjoneringsvedtaket i disse tilfellene, men det kan eventuelt klargjøres i egen bestemmelse.

Når det gjelder de andre enhetstypene i matrikkelen antar vi at de er lite aktuelle i transformasjonsområder. Hvis de opprettes som del av samlet omdanning, må kontroll etter matrikkelloven skje som før, så sant man ikke vedtar spesielle regler. Kontroll etter matrikkelloven vil kunne komplisere saksbehandlingen, men så lenge man har gode ordninger for de tre viktigste enhetstypene er den praktiske betydningen av dette begrenset.

Et hovedgrep blir etter dette å samle kontrollfunksjonene til søknadsbehandlingen etter plan- og bygningsloven, slik at matrikkelføring kan skje raskt i etterkant av dette. Siden det ikke stilles vilkår om oppmålingsforretning før registreringen, foreslår vi et krav om at registrering alltid skal skje i løpet av to uker etter at tillatelsen foreligger.

Når det gjelder privatrettslige forhold vil foreløpig matrikkelføring følges av melding til tinglysingen som i dag. Vi forutsetter imidlertid at det er søkeren selv som nå blir ansvarlig for at det er vedlagt tilstrekkelig dokumentasjon for at endringene kan tinglyses. Vi foreslår dette kravet forankret direkte i plan- og bygningsloven, som hjemmel for å stille spesielle krav til søknader om samlet eiendomsomdanning. Vi foreslår også hjemmel for å stille spesielle krav til søkeren, for å sikre at denne kan stå som garantist for at privatrettslige forhold ivaretas på en forsvarlig måte.

Det er vår vurdering at detaljregler om krav til søknaden og søkeren kan og bør fastsettes i forskrift, på en måte som også klarlegger tinglysingens kontrollfunksjon. Vi foreslår ikke konkrete forskriftsbestemmelser, men antar at matrikkelmyndighetens kontroll med privatrettslige forhold vil utgå fra saksbehandlingen i disse sakene. Ansvaret bør legges på en søker som også kan ta ansvar for å gjennomføre det privatrettslige oppgjøret. Etter vår vurdering vil rollen som ansvarlig søker i disse sakene passe godt for en privatpraktiserende landmåler med landmålerbrev og adekvat forsikring. Funksjonen vil også naturlig kunne fylles av advokater og eiendomsめglere.

Etter dette er hovedtrekkene i forslaget klarlagt. Vi gir nå en mer inngående redegjørelse for enkelte spesielle spørsmål. Først tar vi opp forholdet til tinglyste rettigheter, som i noen områder vil medføre utfordringer man har behov for særskilt lovendring for å kunne løse på en fullgod måte.

5.2.1 Spesielt om rettigheter og behovet for en ny ekspropriasjonsordning

Et spesielt spørsmål når det skal skje samlet eiendomsomdanning er i hvilken *utstrekning* privatrettslige forhold bør avklares. Et selvsagt utgangspunkt er at man må ha samtykke fra alle berørte hjemmelshavere. Det er mer usikkert hvor mye man bør kreve ut over dette. Vi foreslår et krav om at alle rettighetshavere skal samtykke i den utstrekning de berøres av endringen. I områder med uoversiktlige rettighetsforhold vil dette kunne medføre et omfattende arbeid for utbygger, med rettighetsavklaring og innhenting av nødvendige samtykker. Myndighetene bør utrede nye ordninger for å rydde opp i slike forhold på en effektiv måte, slik at det blir enklere for utbygger å rydde i grunnboken.

Dagens system preges av en tendens til at gamle tinglyste rettigheter ignoreres når de ikke lenger fremstår som aktuelle. Ved eiendomsomdanning følger de da med over i den nye eiendomsstrukturen, på en måte som kan medføre uoversiktlige forhold i grunnboken. Her ligger det også snubletråder for utbyggere, for eksempel hvis rettighetene skaper trøbbel i forhold til tredjeparter eller i forbindelse med overdragelse til sluttbruker.

Når vi foreslår å stille krav om at alle rettighetshavere som berøres skal **samtykke**, henger det sammen med at vi mener det bør ryddes opp i rettighetsforhold når det skjer samlet eiendomsdannelse. Dette kan i noen tilfeller medføre at man foretrekker å gjøre ting på en annen måte, fordi prosessen med å innhente de nødvendige samtykkene kan bli tidkrevende og vanskelig i enkelte tilfeller. Dette tror vi bør håndteres av lovgiver gjennom en egen bestemmelse som åpner for å rydde i grunnboken på en enklere måte, spesielt i forhold til eldre og lite aktuelle rettigheter.

Vi formulerer ikke konkret forslag til lovgivning om dette, men lanserer noen mulige løsningskisser. Et første alternativ er å angripe problemstillingen fra en privatrettslig synsvinkel, ved å etablere ordninger som lar eiere betrakte passivitet fra rettighetshavers side som aksept for at rettigheten kan fjernes som uaktuell. Dette kan oppnås lovteknisk gjennom ordninger med varsling og/eller kunngjøring, slik at de som ønsker å opprettholde tilsynelatende uaktuelle rettigheter må melde seg og si ifra innen en gitt frist.

Løsningen er i prinsippet elegant, men den har noen ulemper. Det oppstår blant annet et spørsmål om hvor langt lovgiver egentlig kan eller bør gå i å innføre denne typen regler, før det representerer et inngrep i eiendomsretten og avtalefriheten som kommer i konflikt med grunnleggende rettsgrunnsetninger. At utvidede passivitetsvirkningen kan forsvares for enkelte kategorier av rettigheter er det neppe noen tvil om, men avgrensningen kan bli vanskelig, spesielt i forhold til spørsmålet om hvor langt man bør gå i en slik retning. Det oppstår dessuten et uheldig insentiv for rettighetshavere til å melde seg som interessenter i rettigheter uten reell aktualitet eller verdi, for å forhandle seg til en erstatning.

På bakgrunn av disse ulempene virker det naturlig å supplere en eventuell privatrettslig regel med en mer eksplisitt hjemmel for forenklet ekspropriasjonsprosess for utdaterte servitutter. En slik regel kan vurderes å gjøres så bred at den vil omfatte enhver servitutt som står til hinder for gjennomføring av bindende arealplan. Dette vil på den ene siden forenkle avgrensingsspørsmålet sammenlignet med en spesiell hjemmel for utdaterte servitutter. På den andre siden vil det føre til at det oppstår krevende spørsmål om hvordan ulike hensyn skal balanseres i en slik ordning, på en måte som ivaretar rettsikkerheten til berørte rettighetshavere.

Et forslag om at kommunen gjennom bestemmelse skulle kunne oppheve strøkssevitutter og andre negative servitutter ble sendt på høring av Miljøverndepartementet i 2008.² Etter forslaget ville det bli opp til rettighetshaver å kreve erstatning for et eventuelt økonomisk tap. Kravet om erstatning ville bli behandlet som rettslig skjønn, men skjønnskrevet ville bare kunne rettes direkte mot utbyggeren, og først etter at kommunen hadde gitt tillatelse til gjennomføring av det tiltaket som ellers ville ha blitt rammet av servitutten.

Slik forslaget var utformet ville saksbehandlingen i disse sakene i utgangspunktet ikke fange opp at det i realiteten dreide seg om en spesiell form for ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. På den bakgrunn møtte forslaget kritikk fra mange av høringsinstansene, herunder Justis- og politidepartementet. Det ble beskrevet som bekymringsfullt at hjemmelen for inngrepet skulle fremgå som en ny hjemmel for bestemmelse til reguleringsplan, siden dette ikke ville utløse de rettssikkerhetsgarantiene knyttet til saksbehandlingen som ville følge av krav om et eget vedtak om ekspropriasjon. Konklusjonen ble at nye regler på dette området burde utredes bedre før man innførte spesialordninger for negative servitutter. Forslaget ble etter dette skrinlagt og har enda ikke blitt tatt opp igjen.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endring-i-lov-nr-71-plan--og-by/id537497/>.

Etter vår mening er det på tide å gjøre en ny vurdering av grunntanken som lå bak dette forslaget. Det er imidlertid grunn til å utvide fokus slik at man ikke bare ser på negative servitutter. I mange tilfeller er det de utdaterte og lite aktuelle servituttene som skaper problemer, rett og slett fordi de fører til mye støy i grunnboken, med unødvendige transaksjonskostnader og risiko i forbindelse med rettslig disponering over utbyggingseiendom og nye eiendommer for sluttbrukere i utbyggingsområder. På den andre siden kan man også lett se for seg tilfeller der for eksempel strøksservitutter har meget høy aktualitet, for eksempel fordi de nylig er vedtatt av private parter nettopp for å forhindre den utnyttningen som kommunen og utbyggeren nå legger opp til. I slike tilfeller kan verdiene som står på spill og konfliktnivået i saken fort bli så høyt at et «forenklet» rammeverk for ekspropriasjon fremstår som lite ønskelig. Kommunen har selv sagt hjemmel til ekspropriasjon i slike tilfeller, men det er mye som kan tale for at det enkelte ganger *bør* kreves ordinært vedtak om dette etter plan- og bygningsloven § 16-2, med påfølgende rettslig skjønn etter skjønnsprosesslovens regler.

Etter vår vurdering *bør* man derfor utrede en generell regel som fanger opp servitutter av *mindre verdi*, slik at disse kan fjernes etter en forenklet ekspropriasjonsprosess. Siden det uansett skal *gjøres* en erstatningsvurdering i disse sakene, virker det også naturlig å *gjøre* hjemmel for privat ekspropriasjon til en direkte følgevirkning av selve planvedtaket, forutsatt at verdien av rettigheten ligger under en bestemt angitt terskel fastsatt i lov eller forskrift. Man vil i så fall kunne ta stilling til om inngrepet skal gjennomføres på en lettvinnt måte i tilknytning til erstatningsfastsettelsen, uten at den kommunale saksbehandlingen behøver å bruke tid på spørsmålet i det hele tatt. Et viktig virkemiddel for å oppnå ytterligere effektivisering er da å innføre enklere og bedre tilpassede prosess- og sakskostnadsregler for skjønnsbehandlingen av disse sakene.

Forutsetningen *bør* være at utbyggeren selv krever skjønn i tidlig gjennomføringsfase, dersom han ønsker å benytte seg av hjemmelen for forenklet ekspropriasjon av mindre verdifulle rettigheter. Da sikrer man at spørsmålet om ekspropriasjon kan gjennomføres vil bli avklart tidlig. Rettighetshaver vil også få sitt forhold avklart, med en eventuell erstatning, uten unødig tidsspille. Den usikkerheten som oppstår for utbygger i forhold til om inngrepet lar seg gjennomføre begrenses dessuten dersom man innfører en konkret verditerskel som vilkår for ekspropriasjon. Hvis dette anses problematisk av rettssikkerhetshensyn kan man imidlertid heller innføre en regel etter modell av vegloven § 53, slik at skjønnsmyndigheten må vurdere i større bredde hvorvidt fordelene ved inngrepet overstiger ulempene.

For mange uaktuelle rettigheter, der den økonomiske verdien er null eller tilnærmet lik null, vil utbygger fortsatt ha stor forutsigbarhet for at inngrepet vil gjennomføres, forutsatt at hjemmelen blir forsøkt brukt bare i de åpenbare tilfellene. Hvis utbygger ikke vil benytte seg av hjemmelen innen en gitt frist, er det videre naturlig at anledningen til forenklet ekspropriasjon av mindre verdifulle rettigheter faller bort etter relativt kort tid, spesielt dersom ekspropriasjon kun *gjøres* betinget av at man ligger under en verditerskel. Hvis man innfører en regel om bredere vurdering, er det mindre betenkelig at hjemmel for forenklet ekspropriasjon blir liggende ubrukt over en lengre periode.

Forslagsskissen antydnet over *bør* utredes nærmere, men vi mener den har potensial til å gi fleksible, effektive og betryggende løsninger på problemet med lite aktuelle rettigheter. I hvilken utstrekning man *bør* legge negative servitutter inn under ordningen i sin alminnelighet, er vi derimot usikre på. Dette synes å reise prinsipielle spørsmål om forholdet mellom privat og offentlig planlegging i lys av avtalefriheten, spørsmål vi ikke har grunnlag for å uttale oss om i denne sammenhengen.

At en ny ekspropriasjonsordning som beskrevet kan medføre betydelig gevinst i form av effektiv avklaring og opprydding i rettighetsforhold i transformasjonsområder synes imidlertid klart. Dette

gjelder spesielt dersom man legger skjønnskompetansen til en autorisert kommunal landmåler i første instans, for eksempel etter modell av de tidligere reglene for lensmannsskjønn. Man kan da ha regler for rettslig skjønn i andre instans, men slik at rettighetshaver må betale (deler av) sakskostnadene dersom det ikke oppnås et bedre resultat.

Utbygger vil alltid måtte ta initiativ til ekspropriasjon dersom dette ønskes, og må betale kostnadene med dette i første instans. Det vil imidlertid måtte antas å bli vesentlig billigere med landmålerskjønn enn rettslig skjønn, spesielt når det dreier seg om rettigheter som åpenbart ikke har økonomisk verdi. I andre instans vil løsningen gi insentiver til forenkling, ved at rettighetshaver selv risikerer å måtte betale prosesskostnader. Dette vil motvirke unødig rettsliggjøring av saker som gjelder ubetydelige verdier, uten at dette går på bekostning av rettssikkerheten. Det virker videre naturlig med behandling i andre instans for jordskifteretten i slike saker, slik at også anketilfellene kan behandles på en mer smidig måte enn ved tradisjonelt rettslig skjønn i tingretten.

5.2.2 Spesielt om grensekorridorer

Tillatelse til samlet eiendomsomdannelse bør angi hvor stor mulighet man skal ha for etterfølgende justeringer når utbyggingen står ferdig. Dette er ikke nødvendig der man bare benytter den nye hjemmelen til å «viske ut» eiendomsgrenser ved å etablere en stor utbyggingsseiendom. Da vil man fortsatt kunne dele ut nye eiendommer senere på vanlig måte. I slike tilfeller blir det derfor bare snakk om å fastsette yttergrensene for utbyggingsområdet, noe man kan håndtere greit med oppmåling etter dagens regler, uten behov for spesielle justeringsmuligheter.

Annerledes blir det hvis man også skal etablere nye eiendommer som skal bestå etter at utbyggingen er ferdig. Da viser intervjuene at fleksibilitet er et avgjørende hensyn. Dette er bakgrunnen for at vi foreslår at tillatelsen til samlet eiendomsomdannelse kan angi mer presist hvor mye spillerom man skal ha for endring i forbindelse med etterfølgende oppmålingsforretning. En slik angivelse av hvor mye grensene skal kunne justeres i etterkant, er det vi omtaler som «grensekorridor». Poenget er å skape forutsigbarhet for at man har et formålstjenlig rom for grensejustering internt i utbyggingsområder. Dette vil åpne for at man kan oppnå en god arrondering på en effektiv måte, men slik at kommunen også får mulighet til å vurdere hvilket spillerom utbygger bør ha i så måte.

Grensene som koordinatfestes når endringene registreres kan i prinsippet betraktes som korridorer. Denne forståelsen kan også formaliseres og vises frem i matrikkelkartet der dette er ønskelig, men det er ikke nødvendig. I praksis er det grunn til å tro at en tekstlig angivelse av korridorene, som terskler for etterfølgende justering, ofte er mer naturlig. I de enkleste tilfellene vil tillatelsen kunne nøye seg med å si at eiendomsgrensene senere skal kunne justeres slik det er naturlig ut fra terrenget når utbyggingen står ferdig, med de begrensningen som følger av privatrettslige avtaler, planer, byggetillatelser og regelverk for øvrig. Dette vil i stor grad overlate den endelige fastsetting av grensene til landmålernes skjønn i forbindelse med den etterfølgende oppmålingsforretning, så lenge spørsmålet ikke rokker ved avtalefestede rettigheter til andre berørte parter.

Det er imidlertid også mulig å gjøre dette mer presist, noe lovgiver også kan vurdere å kreve hvis man på tross av de klare signalene fra bransjen ønsker å etablere større styring med eiendomsgrenser gjennom reguleringsplan. Man vil for eksempel kunne definere et polygon rundt hvert grensepunkt som inngår i søknaden, for å gi uttrykk for at grensepunktet må fastlegges innenfor dette området når utbyggingen står ferdig. Dette angir da også det spillerommet landmåler har til å flytte grensepunktet senere, på en mer presis måte enn en tekstlig formulering.

Korridoren mellom punkt A og B er da definerbar som mengden av alle tenkelige fremtidige eiendomsgrenser mellom disse punktene, hensyntatt justeringsrommet. Dette definerer i sin tur et

areal mellom A og B som kan vises frem fysisk i kartet, for eksempel med en bestemt fargekode. Når justeringsrommet ikke er for stort vil dette også fremstå visuelt som en korridor. Slike konkrete korridorer vil kunne gi et nyttig oversiktsbilde av hvilket spillerom man har for endringer. Dette er også kurant å implementere teknisk, slik at korridorene i kartet genereres automatisk basert på opplysninger om marginene per grensepunkt.

Det bemerkes at grensekorridorene – når de angis så presist som dette – også kan defineres, i lov eller avtale, som sameier mellom de berørte eiendommene. Hvilken status man velger å gi til arealet i korridoren er imidlertid et privatrettslig spørsmål som har begrenset betydning i forhold til registreringen. Man vil uansett måtte tinglyse eventuelle avtaler om bruken av arealet på de involverte bruksnumrene, som nå er etablert i matrikkelen med klart identifiserbare og synlige korridorer mellom seg, som angir slingringsmonn.

Det overordnede poenget er at man har behov for spilleregler for etterfølgende justeringer, når grenser og rettsforhold skal etableres på eiendommer som enda ikke har fått sin endelige utforming. Det som da bør bli styrende er hva som fremgår konkret om dette i søknaden og tillatelsen til samlet eiendomsomdannelse etter plan- og bygningsloven. Hvilken form dette uttrykkes i er ikke avgjørende, siden landmåler kan treffe avgjørelser om tolkningen etter skjønn.

Vi vil imidlertid anbefale at det på sikt også innarbeides konkrete grensekorridorer som implisitt informasjon i matrikkelen. Man kan i prinsippet representere enhver usikkerhet om grenser på en måte som gjør at dette kan vises i kartet og fremgå for brukerne på en tydeligere måte enn i dag. I prinsippet er enhver grense i kart en grensekorridor, siden det alltid er feilmarginer rundt enhver koordinatfestet måling. Dette kan med fordel tydeliggjøres også i andre sammenhenger. Dagens regler om grensejustering er i realiteten også med på å etablere korridorer, selv om disse ikke aktualiseres før hjemmelshaverne eventuelt ber om at grensen flyttes.

I transformasjonsområder kan det bli behov for større justeringer. Dette kan i prinsippet håndteres på to måter. Man kan legge opp til at det skal sendes en ny søknad om eiendomsomdannelse, eller man kan fastsette store nok korridorer til at dette ikke blir nødvendig. Hvis man velger den andre løsningen, for eksempel for å unngå å måtte blande inn sluttbrukere i justeringene, vil det gjenspeile seg i større fleksibilitet, men også i mindre forutberegnelighet for eiendommens romlige avgrensning. Valget må tas av noen som har et bevisst forhold til problemstillingen, samtidig som det sikres at de hensyn som spiller inn har en konkret begrunnelse i det man vil oppnå gjennom offentlig kontroll med selve utbyggingsplanene. Derfor bør begrensninger pålegges etter plan- og bygningsloven, ikke etter annet regelverk.

I prinsippet er løsningen med presis koordinatfesting av grensekorridorer anvendelig helt opp til det teoretiske ytterpunktet der søkeren får fullstendig frie tøyler innenfor planområdet. Hvis man definerer et antall nye eiendommer og et passende antall grensepunkter per eiendom, kan man plassere alle eiendommene som punkter midt i planområdet, for deretter å etablere den samme grensekorridoren for alle: hele planområdet. Man har da definert på en presis måte – som også kan vises i kartet – at søker står fritt til å flytte rundt på alle grensepunkter slik at eiendommene som nå etableres får den utstrekningen han senere måtte ønske. At heller ikke dette er upraktisk illustreres av punktsteder, som man også i dag finner mange av i matrikkelen. Forutsetningen om at punktsteder «per definisjon» ikke har grenser, trenger man ikke å videreføre. Grensene er der, men hele festegrunden er en grensekorridor.

Det kan ikke utelukkes at det finnes situasjoner der planmyndighetene vil se seg tjent med noe tilsvarende i utbyggingsområder, for eksempel fordi man har god kontroll på hvordan ting vil bli gjennom planbestemmelser og vedtak knyttet til selve utbyggingen. Det kan godt tenkes at man da

kan og bør tilstå utbygger frie tøyler til å utforme eiendommene. At en avgjørelse om dette også kan synliggjøres i matrikkelen, har en åpenbar verdi som informasjonsgrunnlag for tredjeparter som vil vite hvilke spilleregler som gjelder for det aktuelle planområdet.

Her ser man graden av fleksibilitet man kan oppnå. Hvor store grensekorridorer som bør defineres, og hvordan de bør uttrykkes i tillatelser etter plan- og bygningsloven, bør fastsettes gjennom forskrift og retningslinjer. Vi lager ingen konkrete forslag til dette. Vi mener imidlertid at forholdene i transformasjonsområder ligger til rette for – og nødvendiggjør – individualiserte forutsetninger om hvor store justeringer som skal kunne foretas i etterkant, uten at det skal måtte innhentes flere tillatelser eller spesielt utformede samtykker fra private. Hvis man vil komme i gang tidlig med å etablere eiendommer i slike områder, er det dette justeringsbehovet som utgjør den klareste hindringen, og som derfor også bør adresseres.

5.2.3 Skatt og avgift

Som vi har sett er reglene om skatt og dokumentavgift i seg selv med på å komplisere og fragmentere eiendomsomdannelsen i transformasjonsområder. På den bakgrunn foreslår vi at disse reglene harmoniseres i størst mulig grad med det som gjelder i tilsvarende saker for jordskifteretten. Vi har utformet et forslag til lovtekst for dette, basert på eksisterende spesialbestemmelser i skatteloven og dokumentavgiftsloven, jf. kapittel 6.

For dokumentavgift foreslår vi at beregningsregelen i dokumentavgiftsloven § 7, som i dag gjelder for oppløsning av personlige sameier og jordskiftesaker, også gjøres gjeldende ved samlet eiendomsomdanning. Dette vil medføre at det bare beregnes dokumentavgift av verdiforskyvningen mellom ulike hjemmelshavere. Vi legger til grunn at bestemmelsen tolkes på samme måte som for sameier, slik at man legger sammen verdiene fra ulike matrikkelenheter med samme hjemmelshaver.

Selv om ulike hjemmelshavere har samme dominerende eier, for eksempel i en konsernstruktur, vil det utløses dokumentavgift ved skjevfordeling av arealverdier mellom hjemmelshaverne. I slike situasjoner kan man som regel unngå dokumentavgift ved å omorganisere selskapene som surrogat for direkte overføring av areal mellom matrikkelenheter. Dette tilsier at det bør innføres en regel om at man skal se bort fra konsernintern skjevfordeling når dokumentavgiften beregnes. I prinsippet mener vi en slik regel bør innføres, men vi utformer ikke noe konkret forslag. Vi antar at et slikt forslag bør utredes og eventuelt foreslås som del av en samlet gjennomgang av hvordan reglene om dokumentavgift slår ut i transformasjonsområder. Intervjuene tilsier at et slik gjennomgang er ønskelig, også opp mot andre problemstillinger enn det som direkte gjelder eiendomsorganiseringen.

Når det gjelder skatt, foreslår vi at regelen om ufrivillig realisasjon i skatteloven § 14-70 gjøres gjeldende også for realisasjon ved samlet eiendomsomdanning. Da vil eiendomsomdanning bare beskattes i den utstrekning det skjer en skjevfordeling av arealverdier mellom ulike hjemmelshavere. Regelen blir med andre ord parallell til den vi foreslår for dokumentavgift. Tilsvarende som for dokumentavgift vil man kunne unngå skatt på konserninterne skjevfordelinger gjennom omorganisering av selskaper. Dette er ineffektivt og kostnadsdrivende. Også her bør det derfor innføres en regel om at konserninterne skjevfordelinger ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Hvis dette innføres både for dokumentavgift og skatt vil man ikke ha skattemessig insentiv for omorganisering av selskaper som surrogat for eiendomsomdanning. Vi antar imidlertid at et konkret forslag om dette bør settes frem etter en bredere gjennomgang av hvordan dagens skatte- og avgiftsregler slår ut i transformasjonsområder.

5.2.4 Underalternativer

Fra intervjuene ser vi at eiendomsomdannelsen per i dag gjøres på en måte som i et idealtilfelle vil foregå i to ledd. Det første leddet er opprydding eksisterende eiendomsstruktur, mens det andre leddet består i at det deles fra og dannes nye eiendommer, steg for steg. En nedskalert variant av vårt **alternativ 1** er derfor å begrense seg til de elementene i forslaget som ivaretar oppryddingsfunksjonen, uten å tilrettelegge for at det etableres ny eiendomsstruktur som samlesak. Dette er vårt **alternativ 1a**, som vi anser som den mest naturlige løsningen etter **alternativ 1**.

Alternativ 1a vil kunne defineres som en variant av samlet eiendomsomdanning som *ikke* åpner for eiendomsdanning. Med andre ord slik at det bare er overføring av areal som kan skje, i kombinasjon med sammenslåing og sletting av eksisterende matrikkelenheter. Dette vil ha to viktige konsekvenser, som også vil adressere en del av de mulige motforestillingene mot **alternativ 1**.

For det første vil man ikke ha behov for avklaringer opp mot de krav matrikkelloven stiller til etablering av enheter av nye typer. For det andre vil endringstypen kunne innføres uten innføring av grensekorridor. Siden det ikke skal dannes nye eiendommer er det i realiteten ikke det samme behovet for fleksibilitet. Man skal rydde, slik at man er klar til å dele fra igjen senere. Da er det heller ikke nødvendig med individualiserte angivelser av et fremtidig justeringsrom for grenseforløpet.

I en del tilfeller kunne man sett for seg et «gjenbruk» av eksisterende registerenheter for den fremtidige eiendomsstrukturen. Da ville korridorer komme til sin rett på samme måte som for **alternativ 1**. Når man først velger å tilpasse løsningen til oppryddings spørsmål er det imidlertid uryddig å legge opp til at ordningen også skal brukes som surrogat for eiendomsdanning. Vi legger derfor til grunn at forslaget om korridorer utgår under **alternativ 1a**.

Reglene om oppmåling kan for dette alternativet anvendes som de er. Man kan godt måle opp yttergrenser i planområdet i en tidlig planfase, hvis man oppnår full opprydding internt. Interne grenser – i den grad slike skal bestå etter opprydding – kan man eventuelt håndtere med koordinatforretning hvis man også finner grunn til å vedta en generell utvidet hjemmel for dette, som foreslått under **alternativ 2**.

En fullstendig opprydding av eiendomsstrukturen – «viskelæret», om en vil – blir mulig med **alternativ 1a**. Man vil imidlertid kunne benytte hjemmelen for å sammenslå eller overføre areal mellom to eller flere matrikkelenheter også i andre sammenhenger der dette er naturlig. **Alternativ 1a** gir dermed en ordning som vil ligge tett opp til jordskifteloven § 3-4, tilpasset for det kommunale systemet.

Den prinsipielt viktige forskjellen, som også vil medføre at skatt og dokumentavgift bør håndteres spesielt, er at man ikke kan anta at de ulike *matrikkelenhetene* skal komme ut av saken uten tap. Tvert imot vil man i slike saker kunne ta sikte på å samle arealet i et stort kakestykke, vilkårlig navngitt av en eksisterende matrikkelenhet. Dermed vil det bli utløst skatt og dokumentavgift når areal går mellom enheter med ulike hjemmelshavere.

Her bør man rydde opp i regelverket, for å oppnå rimelige resultater. Det kan skje på samme måte som i **alternativ 1**, ved å beregne både skatt og dokumentavgift basert på verdiforskyvninger mellom de ulike aktørene i området. Man kan imidlertid også vurdere å innføre hjemmel for slike samlesaker uten å ta tak i spørsmål knyttet til dokumentavgift og skatt i denne omgang. Den positive effekten blir mindre, men den kan fortsatt bli betydelig.

I en kompleks omdannelsesprosess basert på fisjon og fusjon vil man for eksempel få samlet alle sammenslåinger for en gitt selskapsstruktur innenfor området i én sak. I et annet steg kan man så få

gjort arealoverføringene, som vil gå mellom eiendommer med samme hjemmelshaver. For å passe sømløst inn i en slik verden, der omorganisering av eiendom regelmessig skjer gjennom omorganisering av selskaper, bør vi imidlertid ta inn igjen delings sakene i saksstypen. Da vil man også kunne få en samlet gjennomføring av delingssteget.

Dette leder oss til **alternativ 1b**, som kan defineres enkelt som **alternativ 1** uten grensekorridorer og endringer i skatte- og avgiftsreglene. Etter vår mening er det imidlertid uheldig å gjøre en slik tilsynelatende vidtgående endring i retning samsaker, uten å løse de prinsipielle utfordringene knyttet til skatt og avgift og behovet for fleksibilitet. Det man trolig oppnår med **alternativ 1b** er å videreføre dagens komplekse og fragmenterte prosess, men slik at de enkelte stegene i denne prosessen kan gjennomføres noe mer samlet enn i dag.

Alternativ 1b vil derfor trolig ha størst positiv nettoeffekt for utbyggere som velger å komplisere prosessen for å unngå skatt og dokumentavgift. Man vil ikke løse det grunnleggende fragmenteringsproblemet i dagens system, bare bøte på noen av konsekvensene. Til sammenligning er **alternativ 1a** et naturlig steg på veien mot en enda bedre løsning senere, forutsatt at man får på plass en opprydding i regelverket for skatt og avgift. Hvis man ikke får endret disse reglene nå kan det tenkes at **alternativ 1b** er å foretrekke fremfor en løsningsmodell basert på grensejustering, eventuelt et supplement til dette. Man bør imidlertid ha klart for seg at man tilrettelegger for relativt kompleks omgåelse av skatt og avgift, ikke nødvendigvis mindre fragmentering.

5.3 Alternativ 2 – enkeltendringer for dagens system

Et alternativ til å innføre en hjemmel for samlet eiendomsdannelse i plan- og bygningsloven er å finne mulige forbedringer for de enkeltoperasjonene dagens system forutsetter. Basert på intervjuene og gjennomgangen av gjeldende rett kan regelverket potensielt forbedres på følgende måter, med positiv effekt for transformasjonsområder:

- a. Utvidet hjemmel for bruk av koordinatforretning uten oppmøte i marka – med eller uten grensekorridor (nye regler for utsatt oppmålingsforretning).
- b. Kortere saksbehandlingstid ved koordinatforretning – 2 uker.
- c. Differensierte regler for grensejustering – utvidet adgang for grensejusteringer i transformasjonsområder.
- d. Sammenslåing i grunnplanet som refleksvirkning av seksjonering – også når det er ulike hjemmelshavere involvert.

Alternativ 2 a fra listen over er sammen med **alternativ 2 b** endringer som vil kunne legge til rette for at flere etablerer en praksis med «prosjektering på eiendomsgrenser», slik to av intervjuobjektene hadde positive erfaringer med. Man kan da også sette en kortere saksbehandlingstid for koordinatforretning og registrering, for eksempel 2 uker. Man kan supplere med nye regler om utsatt oppmålingsforretning basert på prinsippet om grensekorridorer som beskrevet i **alternativ 1**. Eventuelt kan man innføre hjemmel for koordinatforretning uten å stille krav om etterfølgende oppmålingsforretning i marka.

Hvis man velger den siste varianten, uten krav om oppmålingsforretning i marka, blir det viktig at man sørger for at koordinatene fastlegges av søkeren i forbindelse med detaljprosjekteringen, med kontroll og registrering utført av kommunens matrikelavdeling. Dette samsvarer med praksis som beskrevet av de to intervjuobjektene som rapportert om gode erfaringer. Søknad om tillatelse til eiendomsdannelse bør da behandles på forhånd, uten koordinater eller med foreløpige koordinater. Tillatelsen bør angi vilkår og forutsetninger i forhold til plan og eventuelt annet regelverk, men bør ikke angi endelige koordinater.

Med en slik arbeidsflyt burde forholdene ligge til rette for å lovfeste at registreringen skal gjøres på denne måten når søker ber om det, forutsatt at det er vedtatt en reguleringsplan for området. Dette kan lovteknisk skje gjennom en omarbeidelse av matrikkelloven § 6(2). Detaljene bør fastsettes i forskrift, men det er viktig å sikre at arbeidsflyten blir som beskrevet, ved at søker selv definerer de endelige koordinatene i forbindelse med detaljprosjektering. Kommunen må ha en kontrollfunksjon, opp mot en tillatelse som er utformet med tanke på denne arbeidsformen. Dette bør derfor fastsettes i forskrift. Lovregulering virker overflødig.

Alternativ 2 c går ut på å gi en mer fleksibel regel for grensejustering gjennom endring av matrikkelforskriften. Det er da de materielle grensene for hvor store justeringene kan være som vil endres. Det er etter vår vurdering tre ulike hensyn man vil ivareta med de materielle skrankene:

1. Betyggende behandling etter plan- og bygningsloven for større endringer.
2. Sikring av pant og andre heftelser.
3. Forhindre omgåelse av reglene for dokumentavgift.

Det første hensynet tilsier en arealgrense, som i dag. Denne bør imidlertid gjøres avhengig av hva slags areal det er snakk om. Dette kan skje ved at det lages differensierte og standardiserte arealgrenser knyttet til ulike typer areal. En slik liste bør fremgå som vedlegg til forskrift. Hvis man skal justere grenser som berører ulike typer areal er det enkelt å beregne, med programvare, hvor mye areal av hver type som blir overført mellom enhetene, basert på sammenligning med plankartet. Det er enkelt å regne sammen prosentvis avvik innenfor alle kategorier. Grensen i forskrift kan dermed oppgis å gå ved et summert arealavvik på 100.

De andre to hensynene bak den materielle skranken kan tilsie en verdigrense. Hensynene tilsier imidlertid også at verdikravet kan droppes helt og holdent når panthavere samtykker til justeringen og fritak fra dokumentavgift følger av annet lovverk. I slike tilfeller er det vanskelig å se behovet for en verdigrense som virker kumulativt med en arealgrense. Verdien i seg selv utgjør ikke noen selvstendig indikasjon på behovet for kontroll med arealbruken. Selve bruken, og størrelsen på arealet, er de relevante parameterne i plansammenheng.

Når en verdigrense er nødvendig av hensyn til heftelser og avgiftsberegning, foreslår vi at den fastsettes ut fra hvilken prosentvis verdireduksjon som vil finne sted. Denne bør fastsettes skjønnsmessig. Hvis kommunen benytter faste kvadratmeterpriser ved beregning, slik det åpnes for i dag, må disse settes differensiert ut fra arealbruk, på samme måte som arealkravet.

Hvis man antar at dagens terskel er laget med tanke på en eiendom med verdi på NOK 2 millioner, svarer forslaget om en terskel angitt i prosent til et krav om at verdien ikke må forandre seg med mer enn 5 %. Verdisvingninger i denne størrelsesorden er formodentlig ikke mer enn det de fleste panthavere er forberedt på. Dette svarer nok også til en variasjonsmargin i forhold til avgiftsgrunnlaget for innkreving av dokumentavgift.

En margin i en slik størrelsesorden er et naturlig utslag av den usikkerheten som typisk gjør seg gjeldende om grenser, også i transformasjonsområder. Her blir usikkerheten dessuten knyttet opp til hvilken eiendomsstruktur man trenger for slutføre prosjektet på en god måte. Løsningen kan da bli grensejustering etter mer fleksible regler enn i dag. Hvis noen skulle misbruke reglene, for eksempel i forbindelse med konkurs, vil det kunne forfølges på vanlig måte, selv innenfor marginen på 5 %. Grensejustering har ingen privatrettslige virkninger for tredjeparter som ikke har samtykket. Misbruk vil også langt på vei hindres av de differensierte arealgrensene, siden disse i praksis ikke vil gi rom for overføring av hele tomter eller annet selvstendig utnyttbart areal gjennom grensejustering. Det

vil imidlertid kunne åpnes for overføring av større tilleggsarealer i utbyggingsområder, for eksempel med overvekt av grønnstruktur, som også er der man gjerne har dårligst arrondering per i dag.

Et prinsipielt poeng er at reglene for grensejustering allerede fanger opp i seg kontrollfunksjoner for de andre endringstypene, etter en forenklet behandling der alt skjer hos matrikkelmyndigheten. Dermed kan man med fordel tenke igjennom på nytt hvor terskelen skal gå, ut fra hvilket kontrollbehov man faktisk sitter igjen med etter at matrikkelmyndigheten har gjort sitt. Hvis man vil videreføre dagens regelverk i størst mulig grad, uten andre endringer enn for grensejustering, kan man likevel oppnå en del. Det er mye som tyder på at regelen – slik den i praksis viker i fortettingsområder – kan liberaliseres på en måte som kan medføre betydelig gevinst og få ulemper.

Alternativ 2d tar sikte på at seksjonering og omdannelse av underliggende eiendommer i form av sammenslåing skal kunne gjennomføres i samme operasjon. Dette vil forutsette at søkeren avklarer noen flere forhold enn det som er nødvendig når man seksjonerer én eiendom. Det er imidlertid ikke så mye som skal til. Sammenslåing som konsekvens av seksjonering fremstår som både prinsipielt og praktisk enklere enn reseksjonering. Man møter noen av de samme problemstillingene, men bare så langt gjelder rettighetsforholdene i grunnen, uten utfordringene knyttet til sameieformen og organiseringen av denne.

Alle hjemmelshaverne må samtykke til seksjoneringen, på vanlig måte. I tillegg må det kreves harmonisering av heftelser, men dette er ikke noe prinsipielt nytt. Det eneste som er nytt, som man muligens også bør lovfeste, er fordelingen av seksjonene mellom de ulike hjemmelshaverne i grunnen. Her ligger også nøkkelen til å avklare forholdet til reglene om skatt og dokumentavgift. I den grad de underliggende hjemmelshaverne fordeler seksjonene mellom seg uten at det skjer verdiforskyvning, er det ingen grunn til at dette skulle utløse skatt eller dokumentavgift. Dette er en ren omdanning, ingen hjemmelsovergang eller realisasjon. Antakelig vil det bli oppfattet slik allerede etter gjeldende rett. I den grad det skjer innløsning mot penger – helt eller delvis – av en eller flere hjemmelshavere, må det derimot beregnes skatt og dokumentavgift på vanlig måte. Dette virker rimelig.

5.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alternativ 1 med underalternativer vil trolig medføre betydelige økonomiske besparelser og administrative forenklinger for det offentlige. Gjennom krav til søkeren vil mye av det arbeidet som i dag faller på matrikkelavdelingen flyttes over på private. Det vil dessuten kunne stilles krav som sikrer at tinglysingen sin kontrollfunksjon blir minimalt arbeidskrevende. På sikt vil det være en naturlig målsetning at både matrikkelavdelingen og tinglysingen sitt arbeid med saker av denne typen (delvis) automatiseres. Oppmålingsarbeidet vil i utgangspunktet bli som i dag, men ved å utsette dette til utbyggingen står ferdig og samle alt i samme sak, må det antas å oppstå en betydelig rasjonaliseringsgevinst.

Behandlingen etter plan- og bygningsloven og eierseksjonsloven (der det er aktuelt), må i utgangspunktet antas å bli omtrent som i dag. I saker som involverer anleggseiendom vil det kunne bli noe merarbeid, siden kontrollen med materielle vilkår ikke lenger skal skje etter matrikkelloven. Samlesakene vil selvsagt også regelmessig bli mer ressurskrevende enn enkeltsaker etter dagens regelverk, siden de omfatter flere forhold. Det må imidlertid antas at dette mer enn oppveies av at man får færre saker. Samtidig får man trolig en mer rasjonell arbeidsform når man ser ulike endringer i sammenheng. Dette må antas å kunne medføre betydelige besparelser samlet sett.

Når det gjelder forslaget om endring i reglene for dokumentavgift og skatt vil dette i teorien kunne gå på bekostning av fiskale hensyn. I praksis er det imidlertid liten grunn til å forvente betydelige

effekter i så måte. Forslaget fanger i hovedsak opp situasjoner der man allerede i dag har omfattende muligheter for å unngå skatt og dokumentavgift gjennom å tilpasse seg regelverket. Slike tilpasninger medfører imidlertid høyere transaksjonskostnader, som forslaget vil bidra til at man kan spare. I tillegg vil man gjennom forslaget tilrettelegge for omdannelse av u hensiktsmessige eiendomsstrukturer slik at reguleringsplaner kan gjennomføres på en enklere måte enn i dag. I sum vil vi derfor tro at den samfunnsøkonomiske effekten av endringen vil være positiv, også når denne delen av forslaget vurderes isolert fra den antatte effektiviseringen av systemet for øvrig.

For private aktører vil **alternativ 1** gi en mulighet for å gjennomføre flere endringsoperasjoner i ett steg. Dette vil kunne effektivisere eiendomsorganiseringen og bidra til betydelige besparelser sammenlignet med dagens situasjon i mange transformasjonsområder. Samtidig er det klart at kostnaden med en samsak vil kunne bli høyere enn kostnaden med en typisk enkeltstående endringssak. Dette henger blant annet sammen med de strengere krav som stilles til søkeren, samt gebyrreglene som legger opp til at det betales et gebyr som også skal finansiere etterfølgende oppmåling.

Det er samtidig grunn til å tro at kostnaden med en samsak gjennomgående vil ligge langt lavere enn kostnaden med en serie av endringssaker etter dagens system, som oppnår det samme. Slik må det i alle fall antas å bli for de søkerne som uansett hyrer inn spesialistkompetanse for å gjennomføre eiendomsorganiseringen. Aktører som ikke ønsker dette vil fortsatt kunne benytte enkeltendringer etter dagens lovverk. Dersom den nye hjemmelen ikke medfører klare fordeler for private vil den ikke bli brukt. Vi anser imidlertid dette som usannsynlig, siden hjemmelen er anvendelig i en lang rekke tilfeller.

I hvilken utstrekning hjemmelen for samlet omdannelse vil bli brukt til å etablere ferdige eiendomsstrukturer i tidlig fase av gjennomføringen er vanskelig å si noe sikkert om. Det virker imidlertid sannsynlig at en slik bruk av hjemmelen er noe som eventuelt vil måtte utvikle seg over tid, etter hvert som aktørene innarbeider en ny måte å jobbe på. I første omgang er det naturlig å forvente at hjemmelen vil bli brukt for opprydding og klargjøring av større områder for etterfølgende eiendomsdannelse, samt for gjennomføring av flere eiendomsdannelser og endringer i samme sak ellers, når forholdene ligger til rette for det. Dette er imidlertid nok til at det kan utløses betydelig økonomisk og administrativ gevinst sammenlignet med dagens situasjon.

Når det gjelder de ulike forslagene under **alternativ 2** er det grunn til å tro at de vil ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser isolert sett. Moderate effektiviseringsgevinster virker imidlertid naturlig å forvente for de fleste forslagene, for både de offentlige og de private aktørene. Hvis forslagene betraktes i sammenheng og kommer i utstrakt bruk i transformasjonsområder virker det sannsynlig at gevinsten vil bli større, både økonomisk og administrativt.

Forslaget om utvidede og differensierte regler for grensejustering kan tenkes å komplisere disse sakene noe, men her har man mulighet for å håndtere kompleksiteten på en forutsigbar og billig måte gjennom standardiserte løsninger fastsatt i forskrift og implementert i programvare. Hvis man også klarer å fange opp saker som ellers ville blitt håndtert gjennom andre og mer kostbare endringstyper, vil det utløse gevinst.

5.5 Skisse til systemreform

En hjemmel for samlet eiendomsomdannelse som foreslått kan innlemmes i dagens praksis for eiendomsorganisering i transformasjonsområder, slik at denne kan bli mer oversiktlig, forutsigbar, og effektiv. En slik endring i dagens regelverk kan imidlertid ikke antas å gi grunnlag for å få gjennomført alle sider ved omdannelsen i en tidlig plangjennomføringsfase.

Grunnstrukturen i systemet, som i dag medfører at eiendomsomdannelsen skjer i takt med prosjektgjennomføringen, vil nok et stykke på vei bli videreført av aktørene. Kostnadene vil kunne reduseres betraktelig, men de vil fortsatt bli betydelige i de fleste transformasjonsområder. Hvis man vil innføre et system der eiendomsomdannelsen blir en automatisk og mer eller mindre kostnadsfri konsekvens av planlegging og bygging innenfor planområdet, er det vår vurdering at systemet må omorganiseres helt fra bunnen av. Det er flere forhold, både detaljregler og overordnede prinsipper, som gjør dette umulig per i dag. Hvis man skal fjerne alle hindringer for automatisering, vil det måtte bli så inngripende at det trolig er mest hensiktsmessig å gjøre det gjennom innføring av en ny lov om eiendomsregistrering.

Det er mye som kan tale for at en slik systemreform bør utredes og vurderes nærmere. I det følgende gir vi en kort skisse til et mulig reformarbeid, basert på utredningsarbeidet vi har gjort i denne rapporten. Dette er ment som en tankeskisse for videre utredning av hvordan en fremtidig matrikkel basert på en ny lov om eiendomsregistrering kunne bygges opp.

Vi har ikke grunnlag for å utforme konkrete endringsforslag på dette punkt. Våre undersøkelser så langt tilsier imidlertid at det bør jobbes videre med utredning av et reformalternativ basert på følgende grunnprinsipper:

1. Matrikkeloven bør skille skarpt mellom *registrering* og *oppmåling med justeringsrett*.
2. Loven bør *ikke* inneholde materielle regler om hva som kan registreres i matrikkelen – loven bør kun forklare hvordan man skal registrere opplysninger, ut fra en lovfestet forutsetning om at det som er gyldig vedtatt etter plan- og bygningsloven alltid skal registreres når meningen er klar. Tilsvarende for private avtaler, så langt annet lovverk ikke griper inn i avtalefriheten.
3. Matrikkeloven bør nøye seg med å oppstille et krav om at det leveres inn koordinater som beskriver eiendomsobjektet i to eller tre dimensjoner. Tinglysingen eller en ansvarlig søker bør sjekke at registreringen etter disse koordinatene ikke er i strid med registrerte rettsforhold i grunnboken, eventuelt at det er innhentet samtykke fra de berørte partene.
4. For å bygge opp under forutsetningen om registrering som refleksvirkning av vedtak etter plan- og bygningsloven (eller annet lovverk, eller ut fra private avtaler), må man etablere en ny grunnstruktur i matrikkelen, også i de tekniske systemene man i dag bruker for å føre opplysningene.
5. Matrikkelen bør ikke ha mer enn én type grunnleggende matrikkelenhet, som bør defineres som en vilkårlig mengde av tredimensjonale teiger/rom.
6. Det bør ut over definisjonen i punktet over ikke gis regler som begrenser *registrering* av romlig eiendomsinformasjon i matrikkelen.
7. Materielle regler, for eksempel for etablering av eiendom med teiger/rom avgrenset i tre dimensjoner, bør tas inn i annet lovverk. Regelen om anleggseiendom flyttes til plan- og bygningsloven, som en ny regel for behandling av søknad om eiendomsdannelse avgrenset i tre dimensjoner. Eventuelt innføres det en egen lov om eiendomsforhold i luften og under bakken, der også muligheten for okkupasjon klargjøres i større grad enn etter gjeldende rett. De materielle reglene bør ikke ha noen betydning for matrikkelen som register og reglene for føring av dette registeret. Det må kunne skje endring og justering av de materielle reglene over tid, uavhengig av registerets oppbygging.
8. Reglene om oppmåling bør frikobles fra reglene om registrering slik at oppmåling aldri er en forutsetning for matrikkelføring. Oppmålingsforretning bør heller reguleres som et rettsgrunnlag for *justering og tilpasning* av det man tidligere har registrert.

9. Reglene om oppmåling, herunder regler for hvem som kan kreve dette, når det skal skje, og hvor omfattende endringer som skal kunne gjøres, må utredes og fastlegges ut fra de behovene man faktisk har for dette i ulike sammenhenger. Med en struktur som foreslått er det forsvarlig og naturlig å legge supplerende regler om når det skal skje oppmåling inn i de relevante spesiallovene.
10. Målsetningen om et mest mulig komplett og korrekt register bør ivaretas gjennom reglene om oppmåling og krav om dette fastsatt i spesiallover, ikke reglene om registrering. Lovteknisk kan dette gjøres ved at oppmåling gir hjemmel for endring i registrerte opplysninger innenfor grensekorridorer som fastsettes gjennom forvaltningsvedtak, avtale, eller direkte i den loven som danner rettsgrunnlaget for at det avholdes oppmålingsforretning.
 - a. Reglene trenger ikke gis tilbakevirkende kraft, men det bør fastsettes grensekorridorer ved registrering av nye eiendommer – eventuelt kan korridorene tinglyses.
 - b. For eksisterende eiendommer blir justering betinget av at partene enten samtykker til oppmåling eller at det treffes et offentlig justeringsvedtak. For nye eiendommer sikres rettsgrunnlaget ved opprettelsen. For oppmåling og justering av eiendomsgrenser i samsvar med tidligere fastsatte korridorer er det ikke nødvendig å treffe enkeltvedtak – dette kan betraktes som internadministrativt arbeid, eventuelt som tjenesteyting.
 - i. Når det oppdages avvik ved oppmålingsforretning som ikke kan løses gjennom justering innenfor fastsatt grensekorridor, registreres avviket i matrikkelen. Videre oppfølging håndteres gjennom annet regelverk, om nødvendig.

Kort oppsummert bør det på lengre sikt vurderes å innføre en lov om matrikkelføring som går bort fra tanken om oppmåling som et forberedende ledd i prosessen frem mot registrering. Oppmåling kan som hovedregel finne sted etterpå. I dag er den teknologiske utviklingen kommet langt nok til at romlig eiendomsstruktur burde kunne fastlegges med *tilstrekkelig* grad av nøyaktighet basert på koordinater og kartdata.

Det er i denne sammenheng *avgjørende* å skille mellom hva som er tilstrekkelig i et register uten rettslig troverdighet, og hva som etter omstendighetene kan bli nødvendig å avklare i forholdet mellom private eller av andre grunner. Informasjonen i matrikkelen er unøyaktig. Dette har ikke bare historiske grunner, men er også en konsekvens av at informasjon i et kart- og koordinatbasert register *nødvendigvis* alltid vil bli unøyaktig. Derfor bør man skille tydelig mellom de privatrettslige grensene og de registrerte grensene, slik man også må gjøre etter gjeldende rett.

Dette skillet er en stor *fordel* når vi skal lage en effektiv registreringsordning. Dessverre drar vi ikke nytte av dette i dag, blant annet på grunn av en utbredt oppfatning om at skillet mellom privatrettslige og registrerte grenser er iboende problematisk. Dette perspektivet er grunnleggende feilslått. Så lenge vi opprettholder dette skillet er nøyaktighet i matrikkelen i utgangspunktet et *praktisk spørsmål* – hvordan det løses skal ikke ha spesielle rettslige ringvirkninger. Det er dette som er den store fordel, som åpner for at man kan ta stilling til hva man faktisk har behov for ut fra en kontinuerlig vurdering av hvilken informasjonskvalitet som bør kreves og hva som kan oppnås i ulike sammenhenger. Informasjonsinnhenting og forbedring av datakvalitet bør kunne skje mer eller mindre løpende, uten at det virker forstyrrende for resten av sektoren. Mangelen på en slik smidighet i praksis etter dagens lovverk tyder på at man har behov for systemreform.

Et visst minimum av nøyaktighet er en forutsetning for å unngå at feil som formidles til brukerne får ringvirkninger gjennom brukernes videre handlemåte, når denne handlemåten bygger på feilinformasjon. Unødvendige grensetvister som forårsakes av feil i matrikkelen er det åpenbare eksempelet på denne mekanismen, men feilslått planlegging ut fra feilregistrerte grenser er kanskje vel så viktig i transformasjonsområder. Av praktiske grunner må man derfor oppnå et minimum av kvalitet, noe som historisk sett kan forklare tanken om oppmåling som vilkår for registrering. Dagens teknologi åpner imidlertid for å innføre en grunnsetning om at koordinater i kartet, godkjent av kommunen der dette er et krav, *alltid er nøyaktig nok for registrering.*

Hvordan koordinatene fastsettes, og hvilken nøyaktighet som kreves i den forbindelse, blir da et spørsmål for spesiallovene. Aktørene som jobber etter disse lovene står nærmest til å fastlegge hva som er naturlige innholds- og detaljeringskrav i ulike situasjoner. Per i dag er det imidlertid lite bevissthet rundt problemstillingen, noe som trolig henger sammen med at mange aktører har en urealistisk og uheldig forventning om at registreringssystemet selv skal definere krav til innhold og kvalitet i matrikkelen. Denne forventningen har i sin tur medført generelle begrensninger på hva som lar seg registrere, fastsatt med hjemmel i matrikkelloven uten klar forankring i reelle hensyn. Dette er uheldig, spesielt når det virker styrende på innholdet av planer og privatrettslige disposisjoner, eller medfører at vedtak og avtaler må gjøres om på for å kunne registreres.

Når det fra annet hold klarlegges at det er behov for ny informasjon eller informasjon av bedre kvalitet i matrikkelen, bør det ivaretas gjennom nye regler om oppmålingsforretning, som bygger på tanken om at oppmåling er noe som *bare* skjer for å vedlikeholde, rydde og bidra til kvalitetsheving. I de sammenhengene man har et spesielt uttalt behov for høy nøyaktighet i registeret, fordi man gjennomgående trenger informasjon av god kvalitet, bør det løses gjennom regler som gir hjemmel for og eventuelt plikt til å gjennomføre oppmålingsforretning innenfor et visst tidsrom etter registrering. Dette vil også kunne løse problemet med at koordinater fastsatt før gjennomføring av fysiske tiltak ikke alltid vil samsvare med de fysiske eiendomsgrensene – de privatrettslige og praktiserte grensene – når utbyggingen er gjennomført. Dette burde ikke forhindre registrering av eiendommene i tidlig fase, selv om man ikke vet nøyaktig hvordan den vil bli seende ut. Samtidig bør det trolig kreves etterfølgende oppmåling i mange tilfeller der det etableres eiendom til bolig- og næringsformål, av hensyn til brukerne.

Finansiering av en slik ordning bør kunne skje gjennom en mindre tilpasning av dagens regelverk. Dette vil trolig utløse store besparelser for brukerne og samfunnet, ved at enhver registrering utløser et gebyr som tilsvarer en passende prosentandel av det som i dag er et typisk oppmålingsgebyr for sakstypen. Registrering vil da kunne gjøres til dels mye billigere enn i dag, samtidig som man sikrer finansiering av fremtidige oppmålingsforretninger gjennom avsetning til et oppmålingsfond som benyttes til finansiering av arbeidet når behovet oppstår eller følger av annen lovgivning.

Dette er som nevnt bare en tankeskisse til videre vurdering og eventuelt utredning. Den er imidlertid formulert som konkrete målsetninger, for å tydeliggjøre poengene på en kortfattet og konsis måte. Hvis man ønsker å minimere kostnaden og tidsbruken knyttet til registrering av eiendomsinformasjon virker det klart at man trenger gjennomgripende endringer av den typen som her beskrives. Hvorvidt man i så fall også kan oppnå målsetningen om samlet eiendomsomdannelse med liten eller ingen tidsbruk og minimale kostnader, er ikke opplagt. Det fremstår imidlertid som en realistisk målsetning, spesielt på litt sikt, etter hvert som digitalisering og ny datateknologi vil gjøre det stadig enklere å automatisere registreringsprosessen. For å dra nytte av disse utviklingstrekkene uten at det oppstår nye problemer og flaskehals i systemet er det imidlertid liten tvil om at det må gjøres gjennomgripende endringer i dagens lovverk og praksis knyttet til eiendomsregistrering.

6 Forslag til ny lovtekst for alternativ 1

Plan- og bygningsloven

Forslag til ny bokstav n) i plan- og bygningsloven § 20-1:

Følgende tiltak omfattes av byggesaksbestemmelsene i denne lov:

...

n) samlet eiendomsomdannelse for gjennomføring av reguleringsplan.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen

Forslag til ny § 26-2:

Søknad om samlet eiendomsomdannelse for gjennomføring av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n) skal inneholde samtykke fra alle berørte rettighetshavere og en eiendomsplan som gir en samlet fremstilling av de endringene som skal gjennomføres.

Før det blir gitt tillatelse til samlet eiendomsomdannelse skal det foreligge en endelig vedtatt reguleringsplan for området.

Når tiltakene angitt i reguleringsplanen er gjennomført for de eiendommene som inngår i eiendomsplanen skal kommunen uten unødig opphold rekvirere en samlet klarlegging og justering av eiendoms grensene etter matrikkeloven § 17. Klarlegging og justering skal finne sted før det er gått 10 år fra tillatelse til eiendomsomdannelse ble gitt. Klarlegging og justering er ikke nødvendig for grenser som ikke lenger er i matrikkelen eller som allerede har vært gjenstand for oppmålingsforretning.

Departementet kan gi forskrifter om krav til innholdet og behandlingen av søknader om samlet eiendomsomdannelse, herunder kravet om klarlegging og justering av grenser.

Forslag til ny § 26-3:

Ved søknad som medfører at det skal opprettes anleggseiendom må det fremgå av reguleringsplan eller tillatelse etter § 20-2 at det er tillatt å etablere en fysisk konstruksjon som tilsvarer den omsøkte anleggseiendommen. Det samme gjelder når eksisterende bygning eller konstruksjon skal opprettes som anleggseiendom.

Anleggseiendommen skal fremstå som en selvstendig funksjonell enhet, klart og varig adskilt fra den eller de grunneiendommene eller anleggseiendommen den eventuelt blir fradelt fra.

Anleggseiendom som skal deles fra annen eiendom kan bare opprettes dersom

a) bygningen eller konstruksjonen strekker seg inn over eller under en annen eiendom, og

b) den delen av en eiendom som ligger over eller under anleggseiendommen fremdeles kan utnyttes til et selvstendig formål

Dersom anleggseiendom og grunneiendom skal utnyttes under ett, må det legges frem et dokument om dette, sammen med en erklæring om at eiendommene ikke kan omsettes eller pantsette hver for seg.

Departementet kan gi forskrifter om krav til innholdet og behandlingen av søknad om opprettelse av anleggseiendom.

Forslag til ny § 26-4:

Kommunen kan ta gebyr for behandling av søknad om samlet eiendomsomdannelse etter § 20-1 bokstav n) i samsvar med regulativ fastsatt av kommunestyret selv. Gebyrene kan i sum ikke overstige de nødvendige kostnadene kommunen har med behandlingen av søknaden, herunder kostnader til oppmåling i forbindelse med etterfølgende klarlegging og justering av grensene i samsvar med § 26-2 tredje ledd.

Departementet kan gi forskrift om gebyr.

Kommentar

Forslaget etablerer en ny sakstype etter plan- og bygningsloven, med egne gebyrregler og hjemmel for å stille ytterligere krav til søkeren og innholdet i søknaden gjennom forskrift. Siden sakstypen kan medføre fordeler for utbygger kan det ikke utelukkes at hjemmelen også vil bli brukt utenfor typiske transformasjonsområder. Det stilles imidlertid krav om at det må foreligge en reguleringsplan. I tillegg kommer at sakstypen i praksis trolig vil bli dyrere og mer tungvint enn dagens løsning dersom den benyttes for enkeltstående tomtefradelinger. Gevinsten vil utløses når det skal gjøres flere endringer. I slike situasjoner er det også naturlig at hjemmelen brukes, selv om det ikke er snakk om et transformasjonsområde i snever forstand.

Vi antar at det gjennom forskrift bør stilles både kompetansekrav og særskilte ansvarskrav til søkeren. Dette vil etablere betryggende rammer for saksbehandlingen, oppgjøret mellom de private parter, tinglysingen, og beregningen av grunnlaget for dokumentavgift etter ny § 7 i dokumentavgiftsloven. Samlet eiendomsomdannelse innføres langt på vei etter modell av jordskifterettens kompetanse til å omdanne eiendom i jordskiftesakene, for bruk i de tilfellene der det er enighet mellom partene. Den ansvarlige søkeren må da ivareta rent administrative funksjoner som tilsvarer de administrative oppgavene til en jordskiftedommer, både partene imellom og inn mot matrikkel- og tinglysingsmyndigheten. At det da stilles krav til søkerrollen, virker naturlig.

Når det gjelder innholdet av selve søknaden er det naturlig å kreve at den i alle fall skal inneholde følgende opplysninger:

- a. Planens yttergrenser, som skal følge eiendomsgrenser angitt i eiendomsplanen.
- b. Inndeling av planområdet i matrikkelenheter med koordinatfestet romlig avgrensning.
- c. Angivelse av foreslåtte grensekorridorer.
- d. Komplette oversikt over hjemmelshavere og rettigheter som skal tinglyses, herunder rett for kommunen til etterfølgende grensejustering innenfor angitte grensekorridorer.

Ved opprettelse av eierseksjoner må det også kreves vedlagt søknad om seksjonering etter eierseksjonsloven § 13.

Gebyrregelen medfører at kommunen kan kreve inn gebyr til dekning av kostnaden med etterfølgende oppmåling i forbindelse med søknadsbehandlingen, selv om oppmålingsarbeidet ikke vil bli gjennomført før senere. Gebyret kan imidlertid ikke overskride det som kan anses nødvendig for å sikre at ordningen blir selvfinansierende.

Eierseksjonsloven

Forslag til nytt punkt d) i andre ledd i § 11:

Hjemmelshaver til eiendommen kan søke om seksjonering. Søknaden skal inneholde

...

d) rekvisisjon av oppmålingsforretning dersom bruksenheten har utendørs tilleggsdeler. *Slik rekvisisjon er ikke nødvendig når grensene beskrives i samtidig eller forutgående søknad om samlet eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n).*

Forslag til nytt andre ledd i § 13:

Kommunen skal føre seksjonene inn i matrikkelen straks seksjoneringsvedtaket foreligger. En bruksenhet som skal omfatte ubebygde deler, kan ikke registreres i matrikkelen før det er holdt oppmålingsforretning for grensene for utearealet etter matrikkellova.

Oppmålingsforretning er likevel ikke nødvendig dersom grensene er beskrevet i godkjent søknad om samlet eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n)

Matrikkelloven

Forslag til nytt tredje ledd i matrikkelloven § 6:

Oppmålingsforretning er ikke nødvendig for å matrikkelføre samanslåing etter § 18, referanse til avtale om eksisterende grense etter § 19, eller fastsetjing av samla fast eiendom etter § 20, *eller ved matrikkelføring av løyve til samla eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n).*

Forslag til nytt femte ledd i matrikkelloven § 10:

Ny matrikkeleining kan også førast inn i matrikkelen når opprettinga er bestemt av jordskifteretten *eller følger av løyve til samla eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n).* Dette gjeld også innføring av nye eigarseksjonssameie, der det ligg føre kommunalt vedtak om seksjonering etter eierseksjonsloven § 13.

Forslag til ny matrikeloven § 11:

Når det skjer oppmålingsforretning for fastsetjing av grenser rundt anleggseigedom skal grensene setjas til dei fysiske yttergrensene for eininga, med nødvendige tilpassingar. Anleggseigedom i undergrunnen skal omfatte nødvendig tryggleikssone.

Forslag til nytt andre ledd i matrikkelloven § 22:

Kommunen skal også føre inn opplysningar frå saker for dei ordinære domstolane, jordskifteretten eller tilsvarende særdomstol, *og opplysningar om samla eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n).* Føreregnene i første ledd gjeld så langt dei passar også for matrikkelføring av slike opplysningar.

Forslag til nytt andre ledd i matrikkelloven § 24.

Ved matrikkelføring av samla eiendomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n) skal kommunen sende ei samla melding til tinglysing. Meldinga skal sendast innan to veker etter at krav om matrikkelføring er satt frem, så framtil vilkåra for matrikkelføring er oppfylt.

Forslag til nytt andre ledd i matrikkelloven § 33:

Oppstår det under forretninga tvil eller tvist om ei eksisterende grense og det ikke blir oppnådd semje, skal dette markerast i kravet om matrikkelføring. *Gjeld forretninga*

klarlegging av grenser matrikkelført i samsvar med løyve til samla eigedomsomdanning etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n) tek den som utfører forretninga avgjerd om kvar grensa skal gå, innanfor løyvet og dei tinglyste grensekorridorane.

Kommentar

Endringene i matrikkeloven bygger på at arbeidsflyten hos matrikkelavdelingen ved samlet eiendomsomdanning skal tilsvare den man kjenner fra jordskiftesakene. Til forskjell fra det som gjelder i jordskifteretten kreves det imidlertid ikke oppmålingsforretning for å registrere endringene i matrikkelen. Til gjengjeld kreves det samtykke fra alle involverte rettighetshavere. Forutsetningen er videre at forskrift etter plan- og bygningsloven vil stille krav om at søknaden skal inneholde alt det matrikelmyndigheten trenger for å registrere saken i matrikkelen. Dermed kan man unngå problemene med ufullstendige saker fra jordskifteretten.

Et lovteknisk alternativ til vårt forslag er å la samlet eiendomsomdanning omfattes av reglene for utsatt oppmålingsforretning i matrikkeloven § 6 andre ledd. Da ville man sluppet å lovfeste kommunens plikt til å kreve klarlegging og justering av grensene innen ti år, jf. vårt forslag til ny § 26-2 tredje ledd.

En slik løsning ville imidlertid forutsette at regelen om utsatt oppmålingsforretning ble endret slik at det ikke lenger kreves søknad og «særlege grunnar». Eventuelt måtte man innføre en særskilt regel om utsatt oppmålingsforretning ved samlet eiendomsomdanning. Forskrift til matrikkeloven måtte endres tilsvarende, blant annet med en egen tidsfrist for disse tilfellene. Om dette blir gjort, har vi ingen klar formening om hvilken løsning som er best. En løsning som gir eksplisitt fritak fra oppmålingsplikten, samtidig som kommunen får en eksplisitt plikt til å avklare og justere uavklarte grenser i etterkant, virker imidlertid mer informativ for brukerne av loven.

Matrikkelforskriften – ikke uttømmende

Forslag til nytt fjerde ledd i matrikkelforskriften § 8:

Samla melding om eigedomsomdanning etter matrikkelova § 24(2) skal innehalde informasjon om oppretting, arealoverføring, samanslåing og sletting av matrikkeleiningar. Meldinga skal også innehalde informasjon om eventuelle grenskorridorar, som skal tinglyst særskild på dei aktuelle eigedommane. Søkjaren sin eigedomsplan skal liggje som vedlegg til meldinga. Om ikkje anna følgjer av lova er det søkjarens eige ansvar at eigedomsplanen inneheld alt som trengs for tinglysing, inkludert informasjon om berekningsgrunnlaget for dokumentavgift.

Kommentar

Vi formulerer ikke forslag til detaljerte forskriftsbestemmelser. Vi tar likevel med et forslag til bestemmelse om meldingen som skal gå til tinglysing, siden dette er en viktig praktisk side av forslaget vårt. Her etableres prinsippet om at søkeren i disse sakene står ansvarlig direkte i forhold til tinglysingen, også for informasjonsgrunnlaget for beregning av dokumentavgift. Legg spesielt merke til forutsetningen om at søknader som angir grensekorridorer for etterfølgende grensejusteringer må oppgi disse spesielt i melding om tinglysing, slik at justeringsretten sikres privatrettslig gjennom tinglysing.

Dokumentavgiftsloven

Forslag til nytt femte ledd i § 7:

Ved oppløsning av sameie beregnes avgiften av salgsverdien av fast eiendom som den enkelte sameier erverver hjemmel til ut over verdien av den ideelle andel han hadde i sameiet. Denne regel gjelder *også tilsvarende* ved jordskifte etter lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettsforhold på fast eiendom m.m *og ved samlet eiendomsdannelse til plangjennomføring etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n).*

Skatteloven

Forslag til nytt første og andre ledd i § 14-70:

(1) Gevinst ved realisasjon av formuesobjekt kan på de vilkårene som er nevnt i annet ledd, kreves fritatt for inntektsskatt når objektet

a. er gått tapt ved brann eller annen ulykke,

b. er ekspropriert eller solgt til erverver som kunne krevd det ekspropriert. Likestilt med ekspropriasjon er odelsløsning og makeskifte i tilfelle hvor erververen kunne krevd objektet avstått ved ekspropriasjon.

c. *inngår som del av søknad om samlet eiendomsdannelse for plangjennomføring etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav n).*

(2) Gevinst ved realisasjon som nevnt i første ledd kan kreves fritatt for inntektsskatt så langt skattyteren bruker vederlaget til å erverve nytt objekt av samme art. *Gevinst ved realisasjon som nevnt i første ledd punkt c. unntas bare i den utstrekning skatteyteren mottar eiendom eller rettighet av tilsvarende verdi innenfor planområdet.*

Kommentar

Som nevnt i kapittel 5.2.3 fremstår det som naturlig å behandle selskaper i samme konsern som om de var én «sameier» og én «skattyter» for vurderingen av om det skjer verdiforskyvning etter henholdsvis dokumentavgiftsloven § 7 og skatteloven § 14-70(2). Å innføre en regel om dette er en naturlig videreutvikling av vårt forslag, men vi formulerer ikke et konkret forslag til en slik nyvinning på disse lovenes område. Forslaget vårt består dermed i at anvendelsesområdet for eksisterende regler utvides, for å fange opp likeartede tilfeller.

Det bemerkes at vårt forslag til ny § 14-70(2) for samlesakene likevel er noe innskrenket sammenlignet med det som gjelder for ufrivillig realisasjon ellers, siden det ikke er tilstrekkelig å «erverve nytt objekt av samme art». For omdanningstilfellene virker det mest naturlig å begrense dette slik at enhver skjevfordeling av arealverdier innenfor planområdet vil utløse skatt, uavhengig av hvordan vederlaget eventuelt reinvesteres andre steder. Dette vil også gi den enkleste regelen å praktisere, siden det ikke blir behov for å ta stilling til hva som er «objekt av samme art» i disse sakene.

Referanser (akademiske)

Bjerva, J., F. Holth, P.K. Sky, M. Reiten og I. Aasen (2016) *Jordskifteloven: Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brufnot, A. (2015) Jordskiftelov og matrikkellov – Ei samanlikning av virkemidla for offentleg eigedomsendring og offentleg merking/oppmåling av grense, *Kart og plan* 75(2), s. 165–175.

Borge, F.A. (2014) Avtalefriheten ved eiendomsdannelse, i A.E. Røsnes (red.) *Arealadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 161–181.

- Dyrkolbotn, S.K. (2021) Offentlig kontroll med eiendomsdannelsens romlige avgrensning, i A.E. Røsnes (red.), *Arealadministrasjon* (2 utgave), Oslo: Universitetsforlaget. *Utgivelsesdato*: 14.04.2021.
- Elvestad, H.E. (2017) Strøkssevitutter i fortettingsprosjekter, *Tidsskrift for eiendomsrett* 13(2), s. 173-207
- Falkanger, T. og A.T. Falkanger (2016) *Tingsrett* (8. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Faafeng, V.G., F. Holth, D. Høgvard og P.K. Sky (2020) *Matrikkeloven: Lovkommentar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvam, M.E. og N.K. Winge (2018) Energibrønner: En rettslig analyse av nye utnyttelsesmetoder i undergrunnen, *Tidsskrift for eiendomsrett* 14(2), s. 178-205.
- Mjøs, L.B. og H. Sevatdal (2011) Eigedomstvistar og matrikkelssystem, *Kart og Plan* 71(3), s. 151–171.
- Nysæter, H. og A. Leiknes (2014) Måling og deling, i A.E. Røsnes (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget. s. 195-214.
- Nysæter, H. (2014) Formålet med koordinater på grensepunkt i Norge, *Kart og Plan* 78(4), s. 321-336.
- Ramsjord, E.H. (2014) *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*. Phd. Ås: Norwegian University of Life Sciences (NMBU).
- Stoveland, P.H., H.P. Matre, E. Sund og S.T. Sønning (2020) *Skatteloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal.
- Trygstad, V. (2020) Matrikkelføring av saker utført av jordskifteretten. *Kart og Plan* 4, s.239–256.
- Wyller, C.F. (2020) *Eierseksjonsloven: Lovkommentar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Zimmer, F. (1997). *Lærebok i skatterett* (3. utg.). Oslo: TANO. (Jordskifte, s. 266-268)
- Aarbakke, M. (1990) *Skatt på inntekt*, Universitetsforlaget, 4 utgave 1990 side 72.