

Matrikkeloven – fjellet som fødte en mus

Helge Onsrud

Helge Onsrud: The new Law on the Cadastre – «the mountain that delivered a mouse»

KART OG PLAN, Vol. 71, pp. 113–118, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The new Law on the Cadastre came into force from January 2010. The Law is largely based on a proposal from 1999 prepared by a committee chaired by the author of the article, however with a fundamental change; The Committee proposed to introduce private licensed surveyors to make cadastral surveys. Finally the Government, however, decided to maintain the municipal monopoly on making cadastral surveys and as a consequence to remove licensing. The Law introduces more complex issues to be dealt with during surveying than contained in the previous law, such as to clarify servitudes and to establish properties under or above the earth surface. It is a paradox that the enhanced complexity is fully maintained from the 1999 law proposal, whilst the requirement for licensing has been removed. The initial law proposal presented a vision on developing a branch of professional private surveyors to work with a much broader specter of issues related to real estate developments. This vision was, however, buried with maintaining the municipal monopoly. The author discusses on one hand possible simplifications to the law to fit better to a situation without licensing, and on the other hand argues that licensing and removal of the municipal monopoly sooner or later will be back on the professional and political agenda; The current system can simply not deliver satisfactory services to all users. The author as well questions that the municipal monopoly comply with EU legislation, which also is binding to Norway.

Key words: cadastre, law reform

Helge Onsrud: Director Centre for Property Rights and Development, Statens kartverk. Former chairman of the Committee on the preparation of the Law on the Cadastre, NOU 1999:1, P.O.B. 8120 dep., NO-0032 Oslo.
E-mail: Helge.Onsrud@statkart.no

Innledning

Jeg hadde gleden av å lede arbeidet med å lage forslag til ny lov om eiendomsregistrering, som ble overlevert til miljøvernministeren i januar 1999. Fra mitt ståsted er det trist å se hva som til slutt kom ut av lovarbeidet. Slik resultatet har blitt, kunne en like godt flikket litt på delingsloven; GAB-systemet har blitt utvidet med en kartdel, praksisen i Oslo kommune med å fradele eiendommer i undergrunnen har blitt lovfestet, og omfanget av grensejustering har blitt innskrenket og komplettert med arealoverføring. Ordningen med midlertidige forretninger har blitt lagt om, og det er grunn til å håpe at de fleste oppmålingsforretninger heretter blir fullført på rimelig tid. For øvrig er det i realiteten bare gjort marginale endringer i forhold til delingsloven.

Det radikale grepet fra lovkomiteen var å gjøre oppmålingsforretning til *tjenesteproduksjon*. Det åpnet for å avvikle det kommunale monopolet og innføre krav om at ansvarlig landmåler skulle være autorisert med krav til utdanning og erfaring. Det åpnet i sin tur for å utvide det matrikulære

saksfeltet med flere sakstyper, slik som opprettelse av eiendom i undergrunnen, arealoverføring og registrering av jordsameier. Samtidig kunne oppmålingsforretninger gis et større innhold enn bare å avklare grenser; Heretter skulle også rettigheter avklares.

Et samlet utvalg mente at autorisasjon var nødvendig for å bøte på problemene i delingslov-systemet, og for å kunne gi tilfredsstillende service til grunneiere. Et mindretall i utvalget mente at den enkelte kommune skulle kunne vedta enerett på å utføre forretninger, så fremt den ellers tilfredstilte alle lovens krav, herunder om autorisasjon av ansvarlig landmåler.

I høringsrunden fikk lovforslaget blandet mottakelse. Spesielt gikk kommunale oppmålingsingeniører organisert i NITO og i LO sterkt inn for å beholde den kommunale eneretten, og fikk gjennomslag for dette hos det rød-grønne mindretallet på Stortinget. Det borgerlige flertallet sørget imidlertid for at loven ble vedtatt våren 2005, i hovedsak slik som foreslått av lovutvalget. Men med den viktige tilføyelse at den enkelte kommune skulle kun-

ne innføre enerett på å utføre forretninger, og i så fall uten krav om autorisasjon av landmåler. Etter mitt syn et underlig forslag, som helt klart var politisk bestemt. Jeg vet ikke om noe annet eksempel på at en yrkesgruppe gis yrkesforbud i visse kommuner. Ordningen ville neppe kunnet overleve i praksis.

Etter at de rød-grønne vant stortingsvalget senere samme år, ble lovvedtaket reversert. Kommunene beholdt enerett til å utføre oppmålingsforretninger, og krav om autorisasjon av ansvarlig landmåler falt helt bort. For å få til dette måtte oppmålingsforretning defineres som *myndighetsutøvelse*, ellers kunne en offentlig enerett komme i strid med EU-lovgiving. For øvrig ble loven beholdt uendret med alle nye sakstyper og kompleksitet som var lagt inn. Det er et paradoks at lovutvalgets viktigste grep for å heve kvaliteten på oppmålingsforretninger og på data i matrikkelen, nemlig krav om faglig kompetente landmålere, falt bort, mens den økte kompleksiteten ble beholdt. Jeg er rimelig sikker på at lovutvalget hadde fremmet et ganske annet lovforslag dersom det hadde vært klart fra starten at den kommunale eneretten ikke skulle røres. Jeg skal drøfte dette nærmere.

Siden jeg nå er ansatt i Statens kartverk, må jeg understreke at jeg skriver denne artikkelen som tidligere leder av lovutvalget. Jeg selv alene hefter for de synspunkter som fremmes.

Fra delingslov til matrikelov

Da arbeidet med ny lov startet i 1996, hadde delingsloven virket i 16 år. Samtidig hadde den teknologiske utviklingen gått med stormskritt. Det var avdekket en rekke svakheter i loven og i praktiseringen av den:

- Det sentrale eiendomsregisteret manglet en kartdel
- Svak bemanning i mange kommuner
- Store prisforskjeller for utførelse av oppmålingsforretninger
- Omfattende bruk av midlertidige forretninger, med opprettelse av nye eiendommen uten at grensene var innmålt
- Et betydelig antall midlertidige forretninger, som ikke var fullført med oppmåling

og målebrev innenfor fristen på 3-år etter at eiendommen er opprettet

- Bruk av grensejustering for overføring av betydelige større arealer mellom tilstøtende eiendommer enn forutsatt i loven
- Opprettelse av eiendommer i undergrunnen uten hjemmel i lov
- Mangelfulle tjenester til grunneiere, med til dels lange ventetider for oppmåling og uten at rettigheter blir avklart

I tillegg pekte lovutvalget på at vi i Norge ikke har en landmålerbransje på linje med de fleste andre land i Europa; En konsulentbransje som kan gi eiendomsfaglig råd og bistand til grunneiere og andre. En dansk landinspektør har bare 25 % av inntektene sine fra lovregulert matrikulært arbeid. For øvrig utfører landinspektører et bredt spekter av oppgaver, som å utrede hvilke muligheter som foreligger for å utvikle en eiendom, forhandle med myndigheter og naboer om fradeling, om ny veg, ledninger, gjerder, og utarbeide forslag til reguleringsplan, med mer. Noen landinspektører tar på seg å drifte kommunens GIS system og vedlikeholde kart, noen profilerer seg mot tekniske måleoppgaver, andre som rådgivere til utbyggere og investorer i eiendom. Det er ikke tilsvarende lett for en norsk grunneier, eller for en kommune, å finne ekspertise til å bistå i matrikulære og tilgrensende eiendomsspørsmål. Jeg mener at det ville vært nyttig å utvikle en slik konsulentbransje også i Norge, basert på mange relativt små foretak spredd rundt i landet. Men visjonen om å utvikle en slik privat landmålerbransje, med matrikulære oppgaver i bunn, vant ikke tilstrekkelig oppmerksomhet og begrenset interesse i fagmiljøet. Jeg trodde lovforlaget skulle bli omfavnet av bransjen, tilføre den økt prestisje og betydning, men her tok jeg grundig feil.

Som nevnt i innledningen ble den opprinnelig vedtatte matrikelloven endret av den rød-grønne regjeringen. Man gikk tilbake til delingslovens system med enerett for kommunene til å utføre oppmålingsforretninger, og kravet om autorisasjon av landmåler ble fjernet. Oppmålingsforretning ble definert som myndighetsutøvelse. Derav fulgte at det måtte gis en rekke bestemmelser om innkalling av parter, gebyrer og tidsfrister, regler

som ikke trengs viss arbeidet utføres som konsulenttjeneste. Vi har fått en mer komplisert lov og forskriftsverk enn foreslått av lovutvalget.

I hvilken grad svarer så den endelige loven, vedtatt med rød-grønt flertall i Stortinget i 2007, på manglene i delingsloven og praktiseringen av den?

Nå skal det først sies at det ikke er krise på eiendomsområdet i Norge på grunn av manglende eller mangelfull eiendomsinformasjon. Vi har et velfungerende eiendomsmarked, med lave transaksjonskostnader. Men vi har unødvendig mange rettstvister knyttet til fast eiendom, tvister som i betydelig grad kunne vært unngått dersom grenser og rettigheter ble avklart og dokumentert ved opprettelse av ny eiendom. De økonomiske og sosiale omkostninger av eiendomstvister er antakelig større enn vi tenker på til daglig. Ofte er partene naboer både før og etter at rettsapparatet har vært i sving. Kommunene melder i økende grad om problemer knyttet til feil og mangler i eiendomskartet. Det blir spesielt synlig når matrikkelkart vises sammen med ortofoto i kommunens nettjeneste. Mangelfull datakvalitet var sikkert medvirkende da skattemyndighetene bestemte seg for ikke å bruke matrikkelen til det nye takseringssystemet, som ble innført i 2010 for beregning av formuesskatt på boliger.

Men vi har fått:

- Bestemmelser som sikret opprettelsen av en moderne elektronisk matrikkel med kart, selv om det er betydelige mangler når det gjelder datakvalitet
- Krav om at oppmålingsforretninger skal fullføres med kortere tidsfrister
- Skjerpede regler for grensejustering – uten offentlige tillatelser, pantefrafall og tinglysing – slik at dette nå bare kan gjøres for små arealer med begrenset verdi og uten risiko for panthavere. Det er samtidig innført en ny sakstype – arealoverføring – , som tillater overføring av større arealer, men med krav om tillatelse etter plan- og bygningsloven, pantefrafall og tinglysing
- Lovhjemmel for opprettelse av eiendommer under og over jordoverflaten, såkalt anleggseiendom. Jordsameier kan gis

eiendomsnummer, slik at matrikkelen omfatter alle enheter definert av eiendomsgrenser i Norge

- Bestemmelse om at også rettigheter skal avklares i oppmålingsforretning

Det kan ved første øyekast se ut som de vesentligste manglene i delingsloven og praktiseringen av den, er rettet opp. Det forutsetter imidlertid at kommunene har faglig kompetanse og kapasitet til å gi god service til rekvirentene og til å produsere data til matrikkelen med tilfredsstillende kvalitet.

At autorisasjonskravet til ansvarlig landmåler er fjernet, er etter mitt syn den mest kritiske endringen. Men krav om autorisasjon er ikke forenlig med kommunalt monopol, slik kommunestrukturen er i Norge. Vi mangler god statistikk, men fagkompetansen i kommunene har neppe økt vesentlig, selv om et betydelig antall kommunale funksjonærer har gått på kortere og lengre kurs. Vi vet at kommunene i økende grad sliter med å rekruttere fagfolk til teknisk sektor. Avtaler om at vegvesenet kan utføre sine egne forretninger er i stor grad videreført, og det er grunn til å anta at kommuner i økende grad leier inn private konsulenter til å utføre oppmålingsforretninger på sine vegne. Vi kan observere at søkningen til relevante studier på høyskoler og universitetene har sunket og ligger på et faretruende lavt nivå. I en samtale med rektor på UMB, sa han at studenter i økende grad spør om karrieremuligheter i privat sektor, og gjerne i egen bedrift, når de velger studieretning. En bransje der karrieremulighetene er begrenset til offentlig sektor løper en betydelig risiko for dårlig rekruttering.

Vi vet lite eller ingenting om kvaliteten på oppmålingsforretninger som kommunene utfører. Her er det stort behov for undersøkelser og statistikk. Det er grunn til å tro at mange kommuner sliter med de matrikulære oppgavene.

En nordisk undersøkelse fra 2006 viser at prisen for å få utført oppmålingsforretning i Norge ligger på samme nivå som i våre naboland. Men prisen varierer svært mye fra kommune til kommune. Stramme budsjetter og større krav til inntjening leder til at flere oppgaver og kostnader legges inn grunnet

for beregning av kommunens selvkost. Loven gir ingen insentiver til kommunene til å holde prisen nede. Faktisk er det slik at jo mindre effektiv en kommune er på det matrikulære området, jo høyere pris kan de fakturere til brukere.

Det gjenstår å se om ventetid for å få utført oppmålingsforretning vil gå ned. Forretning skal normal fullføres innen 16 uker. Fristen avbrytes av vintervær. Rekvirenten har liten mulighet for å påvirke tida for fullføring innenfor fristen, og kommunen må i utgangspunktet utføre forretninger i den rekkefølge de er krevd. Bruker kommunen alle 16 ukene, så er det lite tilfredsstillende for mange brukere. Fullføring av en forretning kan utsettes i inntil to år etter søknad fra rekvirenten. Det er grunn til å regne med at mange rekvirenter vil inngå slik avtale selv om årsaken er manglende kapasitet på kommunens side. Det er fremmet forslag om at fristen på 2 år skal ytterligere forlenges.

Bestemmelsen om at rettigheter skal avklares i oppmålingsforretning er beholdt, men en ordning med gebyr fastsatt på forhånd gir lite rom for å ta opp rettighetsforhold og andre spørsmål som kommer opp under sakens gang. En kommunal tjenestemann kan ikke, slik som en privat landmåler, opptre som rekvirentens rådgiver i forhold til naboer og myndigheter. I praksis vil derfor rettighetsspørsmål vedrørende veg, gjerder, ledninger osv. i mindre grad bli avklart i forbindelse med oppmålingsforretning.

Det gjenstår å se om service til brukere og kvalitet på data i matrikkelen har blitt bedre enn under delingsloven. Det som er sikkert, er at visjonen fra lovutvalget om å legge grunnlag for en privat landmålerbransje i Norge, ikke vil bli gjennomført med nåværende lov.

En alternativ matrikellov for kommunal enerett

Som nevnt ovenfor, mener jeg at lovutvalget ville fremmet et annet lovforslag dersom det var fastlagt i mandatet at den kommunale eneretten til å utføre oppmålingsforretninger skulle opprettholdes. Utvalget måtte tatt inn over seg at oppmålingsforetning da

skulle kunne utføres av personer med begrenset utdanning på fagfeltet. Jeg tror ikke utsetting og innmåling av grenser her er det mest kritiske. GPS gjør det stadig enklere å måle, selv om det er fallgruver. Utfordringene er større i når det gjelder å skape klare rettighetsforhold for eiendommer som opprettes.

- 1 Jeg ville sett etter muligheter for å gjøre arbeidet for kommunene så enkelt som mulig, og søkt etter muligheter for å sikre bedre kvalitet og bedre rettssikkerhet:
- 2 Jeg ville tatt bort ordningen med arealoverføring, som er en svært krevende saks-type, men hvor saken alternativt kan løses som ordinær fradelig og sammenføring. Dessuten ville jeg overlatt til jordskifteretten å registrere jordsameier – det kan være faglig krevende og er egentlig typisk jordskifte-mat.
- 3 Jeg ville gått inn for at jordskifteretten kunne utføre visse oppmålingsforetninger, for eksempel når kommunen er part og rekvirenten ikke ønsker at kommunen skal utføre forretningen. Tilsvarende burde gjelde viss det var vegvesenet som skal utføre forretningen. Det står for meg som et tankekors at en grunneier blir påtvunget en oppmåling utført av samme etat som han ligger i konflikt med, for eksempel i forbindelse med ekspropriasjon.
- 4 Jeg ville foreslått en ordning med faste gebyrer, fastsatt av staten, slik som for seksjonering (selv om disse satsene er alt for lave). Det ville gitt kommunene et insentiv til å effektivisere arbeidet, forutsatt at statens satser var basert på normtall for gjennomføring av forretninger.
- 5 Jeg ville gått inn for at det ikke kunne opprettes anleggseiendom uten at det er godkjent av Statens kartverk, som sentral matrikkelmyndighet. Det er etter mitt syn fare for at ordningen med anleggseiendom kan undergrave seksjoneringsloven, ved at det lages egen eiendom der enheten burde vært opprettet som seksjon i et seksjonssameie. Mange investorer og utbyggere vil ønske en selvstendig eiendom fremfor å delta i et sameie, og det kan være vanskelig for en kommune å stå imot, og effektivt bruke lovverket.

6 Endelig ville jeg foreslått at Statens kartverk skulle være matrikkelfører, med mulighet til å delegere føring til kommuner med dokumentert kapasitet, kompetanse og arbeidsrutiner som sikret kvalitetskontroll. Det ville vært som i Sverige. I ettertid har jeg kommet til at statlig matrikkelføring burde vært nærmere vurdert av lovutvalget, uansett kommunal eller privat utførelse av oppmåling. Vi har sentralisert tinglysingen av 1,3 millioner rettsstiftelser til to steder i landet, men beholder matrikkelføring av 30–40 000 oppmålingsforretninger til 430 kommuner. I tillegg er matrikkelføring ofte mer faglig komplisert enn tinglysning, for eksempel å få nye gode målinger til å passe inn i et gammelt, unøyaktig kart. Dette henger ikke på «greip».

Endringene foreslått ovenfor ville gjort det enklere å opprettholde det kommunale monopolet. Jeg kan se at det er noen fordeler med monopolet. Kommunene har inntekter og oppgaver som bidrar til at de har personer som arbeider med eiendom, oppmåling og kart. Det kan styrke kommunens engasjement innen geografisk informasjon og deltakelse i Geovekst. Likevel mener jeg at det er andre forhold som bør veie mer i valget mellom kommunal enerett og private landmålere. En burde legge mest vekt på god service til grunneiere, på å minimalisere risiko for rettstvister og på å sikre at matrikkelen har god kvalitet.

På nytt på dagsorden?

Det er all grunn til å regne med at vi skal leve med matrikelloven slik den er i år framover.

Men loven, slik den ble til slutt, med økt kompleksitet, men uten fastsatte faglige krav til landmåler, kan på sikt undergrave det kommunale monopolet. Mer bruk av konsulenter til å utføre forretninger på kommunens vegne vil dra i samme retning; Hvorfor skal kommunene ha enerett, når de likevel bruker andre. På et tidspunkt vil rekvirenter begynne å spørre hvorfor bestillingen må gå via kommunen; «Hvorfor kan vi ikke bruke den samme landmåleren som har stukket ut

planen og plassert bygningene; Han er klar til å gjøre forretningen i morgen, og målte dessuten grensepunktene allerede da planene ble stukket ut».

Den mest effektive måten å gjennomføre oppmålingsforretninger på, er å starte med å fastlegge rammene i forhåndskonferanse med kommunen, hvoretter den formelle delingstillatelsen knyttes til den ferdig utførte forretningen. Det er verdt å merke seg at en slik rekkefølge ikke er mulig innenfor et kommunalt monopol.

Miljøverndepartementet innførte en regel om at det for eiendommer som ikke tidligere er oppmålt, må holdes oppmålingsforretning før det kan tinglyses skjøte til ny eier. Jeg syns ikke dette er noen god ordning, og det var heller ikke foreslått av lovutvalget. Partene bør selv få bestemme om dette. En bør imidlertid arbeide for at meglere og takstmenn undersøker forhold om grenser og rettigheter, slik at kjøper kan ta stilling til om det er nødvendig med oppmålingsforretning før kjøpet gjennomføres. Uansett, dersom oppmålingsforretning skal utføres i forbindelse med kjøp må det skje hurtig. Jeg har vanskelig for å se at kommunene kan bygge opp slik kapasitet. Etter mitt syn er departementets forslag urealistisk før det er etablert et privat tjenestetilbud.

Det kommunale monopolet forutsetter at oppmålingsforretning kan defineres som myndighetsutøvelse. Viss det defineres som tjenesteproduksjon vil et offentlig monopol sannsynligvis være i strid med EU-regeleverk, som Norge er bundet av gjennom EØS avtalen. Professor Finn Arnesen er ganske klar på dette punkt i en artikkel i Kart & Plan nr. 1 2006. Departementet har derfor lagt vekt på å beskrive oppmålingsforretning som myndighetsutøvelse. Jeg stiller spørsmål om dette er holdbart.

Oppmålingsforretning inneholder i realiteten svært lite av myndighetsutøvelse, viss noe overhodet. Innenfor de rammer som er gitt i delingstillatelsen er det grunneier som bestemmer hvor grenser skal gå, ikke kommunens landmåler. Kommunen kan sette bort til andre å utføre forretning på sine vegne, dvs både til innleide konsulenter og til Statens vegvesen med flere. Jeg har vanskelig for å forstå at oppmålingsforretning da

kan defineres som myndighetsutøvelse. I alle fall kan oppmålingsforretning etter matrikkelloven effektivt gjennomføres uten spor av myndighetsutøvelse. I de få tilfeller kommunen må inn som myndighetsorgan, er det uproblematisk for landmåler å avklare spørsmålet med kommunen. Holdbarheten av å definere oppmålingsforretning som myndighetsutøvelse blir imidlertid ikke avklart før spørsmålet eventuelt bringes inn for EØS-avtalens klageorgan i Bryssel.

Vi har organisert matrikkelarbeid på en måte som ingen andre land i Europa, men unntak for Kosovo og Bosnia, der kommunene fortsatt utfører oppmåling og er registerfører. I begge disse landene er begrunnelsen at lokale myndigheter skal ha innflytelse over eiendommer og eierskap, i lys av at kommunegrensene i stor grad trukket etter etniske skillelinjer. De aller fleste land i Europa har imidlertid private landmålere, og staten er registerfører. I noen få land utfører staten begge oppgavene. I noen land kan kommuner, som oppfyller fastsatte krav til kapasitet og faglig kompetanse, utføre oppmåling og registrering.

På et tidspunkt vil spørsmålet om organiseringen av matrikkelarbeid på nytt presse seg fram på den faglige og politiske dagsorden. Noen forretninger er selvfølgelig så enkle at de fleste kommuner kan levere akseptabel service til grunneiere. Men en tjeneste kan ikke i lengden baseres på at kommunene bare kan levere tilfredsstillende på de enkle sakene. Så lenge oppmålingsforretning må

gjennomføres som kommunal myndighetsutøvelse, uten faglige kompetansekrav til ansvarlig landmåler, vil ikke alle grunneiere og utbyggere få dekket sine behov på en tilfredsstillende måte. Utviklingen i bruk av jordskifte som virkemiddel i utbygging av komplekse bolig- og næringsområder i by er et eksempel på at det presser seg fram løsninger som ikke kan tilbys innenfor rammen av dagens matrikkellov. Med private landmålere ville vi få større fleksibilitet i markedet. Noen foretak kunne profilere seg mot spesielt krevende sakstyper.

Vi har en lang vei å gå i Norge før vi har tilfredsstillende løsninger på det matrikulære området. Jeg tror private, autoriserte landmålere og statlig matrikkelføring er to nødvendige grep.

Litteratur

- NOU 1999:1 Lov om Eiendomsregistrering
Ot.prp. nr. 70 (2004–2005) fra Miljøverndepartementet – Om lov om eiegedomsregistrering
Innst. O. nr. 118 (2004–2005) fra energi-og miljøkomiteen
Forhandlinger i Odelstinget nr. 64, 9. juni 2005 – Lov om eiegedomsregistrering
Ot.prp. nr. 57 (2006–2007) fra Miljøverndepartementet – Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 101 om eiegedomsregistrering o.a.
Innst. O. nr. 98 (2006–2007) Innstilling til Odelstinget fra energi-og miljøkomiteen
Forhandlinger i Odelstinget Em. 11, juni 2007 – Endringer i matrikkellova o.a.