

Jordskifte i byer og tettsteder

Fordeling av planskapt verdier i Norge og Tyskland

Fredrik Holth

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Fredrik Holth: The use of land consolidation in cities and in transformation areas. A comparison of Norwegian and German legislation

KART OG PLAN, Vol. 75, pp. 207–220, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The new Land Consolidation Act (Jordskifteloven) will enter into force January 1, 2016. This article focuses on the intentions of the law in terms of being an instrument for effective implementation of land use plans. I discuss new elements and critique the Norwegian system when it comes to land consolidation in cities and transformation areas. The Norwegian system is compared with the German system of Umlegung. The article concludes that there is a need for more effective legislation in Norway, and that this need should be addressed by new legislation in the near future.

Keywords: Land consolidation, Umlegung, Jordskifte

Fredrik Holth, Senior Lecturer in law, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: fredrik.holth@nmbu.no

1. Innledning

I arealplanlegging plikter man ikke å ta hensyn til underliggende privatrettslige forhold, herunder eierforhold. Plan- og bygningsloven legger nærmest til grunn at privatrettslige forhold ikke skal være avgjørende for resultatet av planlegging.¹ Likevel er ikke dette utgangspunktet uproblematisk.

I rapport utarbeidet i forbindelse med prosjektet «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder» er følgende uttalt på side 9²:

«De siste 10–15 årene har det vært fremmet et økende antall private planforslag. Tendensen er sterkest i de store kommunene. De private planene følger i stor grad grunneiers eiendom, mens det i byer og tettsteder ofte er behov for å planlegge og eventuelt bygge ut flere eiendommer under ett.»

Vedtakelse av en plan sikrer i seg selv ingen gjennomføring. Man må likevel legge til grunn at en vedtatt plan gir uttrykk for en, fra planmyndighetens side, ønsket utvikling i et område. Dersom ikke grunneierne innenfor området ser det på samme måte, vil ikke planmyndigheten kunne legge til grunn at aktuelt område uten videre blir utviklet.

I plan- og bygningsretten snakker man gjerne om virkemidler i loven som kan sikre eller bidra til gjennomføring av reguleringsplan. Eksempler på dette kan være ekspropriasjon, utbyggingsavtaler og refusjon. På samme måte har lovgiver sett for seg at bruk av jordskiftevirkemidler kan bidra til gjennomføring av plan.³

Arealplaner skaper store verdier. Innenfor et planområde legges enkelte arealer ut til tomteområder. Andre arealer legges ut til veier, friområder o.l. Interessen for utbygging innenfor et slikt område vil ofte være svært ulik blant grunneierne.

1. Se eksempelvis Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness og Os, Plan- og bygningsrett 2 utgave, Del 1 Planlegging og ekspropriasjon 2010 s. 422.
2. Rapport til Landbruksdepartementet «Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – Urbant jordskifte», 10. april 2003. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-jordskiftevirkemidler-i-byer/id105903/>
3. Ot.prp. nr. 78 (2004–2005) Om lov om endringer i jordskifteloven m.v.

I denne artikkelen vil jeg belyse hvordan jordskifte er tenkt brukt som et virkemiddel for å tilrettelegge for gjennomføring av reguleringsplaner.⁴ Mitt hovedfokus er på bruk av jordskifte til å fordele verdier mellom de ulike grunneiere innenfor et planområde. Ny jordskiftelov trer i kraft 01.01.2016. De nye bestemmelsene i jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 om fordeling av planskapte verdier vil dermed ha en sentral plass i denne artikkelen. Disse bestemmelsene vil også bli problematisert særskilt.

Både de institusjonelle rammer for jordskifte i byer og tettsteder, samt selve gjennomføringen av slike urbane jordskifter vil bli behandlet. Temaet er egnet for en komparativ tilnærming. Jeg vil sammenligne de aktuelle norske reglene med likeartede tyske regler. Tyskland har et plansystem som ligner det norske. Likevel er jordskifte, både institusjonelt og når det kommer til gjennomføring, til dels svært annerledes regulert.⁵ Temaet er stort, og det vil ikke være anledning til gå å dybden på alle de problemstillinger temaet reiser. Artikkelen er først og fremst ment som et bidrag til en diskusjon om hensiktsmessigheten av det system man har valgt i Norge.

Allerede innledningsvis er det verdt å merke seg at jordskifte i by og tettsteder i Tyskland ikke gjennomføres av en domstol, men av et forvaltningsorgan. Videre kan det bemerkes at de materielle bestemmelsene om jordskifte i byer og tettsteder er inntatt i den tyske plan- og bygningsloven, og ikke i en egen lov som jordskifteloven.⁶ Den tyske plan- og bygningsloven (BauGB) har hele 39 bestemmelser om jordskifte (Umlegung).

I en av kommentarutgavene til den tyske plan- og bygningsloven sies følgende:

«Kunsten i et jordskifte ligger ikke bare i å ordne eiendommer slik at de lar seg utvikle

i henhold til en reguleringsplan eller strøkets karakter, men også etter de føringer som ligger i BauGB §§ 55 til 59, i størst mulig grad imøtekomme de interesser og ønsker deltakerne i en prosess måtte ha.»⁷

Del 1 Det institusjonelle

2. Norge

2.1 Om jordskifteretten

Jordskifte er i de senere årene trukket frem som et virkemiddel for gjennomføring av arealplaner.⁸ Jordskifteretten råder over en rekke virkemidler som; bytte av arealer, pålegg om felles tiltak, etablering av bruksordninger mm. Jordskifteretten er en særdomstol. Dens virksomhet og kompetanse er i all hovedsak regulert i jordskifteloven. Ny jordskiftelov er vedtatt. Den trer i kraft 1. januar 2016. Jeg vil i det følgende belyse jordskifteretten og dens kompetanse med utgangspunkt i den nye loven.

Jordskifterettens kompetanse som domstol er positivt avgrenset. Det vil si at den bare har anledning til å treffe avgjørelser i de saker den etter lov er gitt uttrykkelig kompetanse. Dette følger av jordskifteloven § 1-4, jf. domstoloven § 2. Kompetansebegrensningen gjelder selvsagt også ved gjennomføring av jordskiftesaker i byer og tettsteder. Det er viktig å understreke at jordskifteretten både i sine prosessuelle og materielle oppgaver er å regne som en domstol.

Jordskifte som gjennomføringsvirkemiddel ved realisering av reguleringsplan har likevel også en klar side mot forvaltningen. Ettersom jordskiftet skal gjennomføres av jordskifteretten som domstol, slår prinsippet om skillet mellom forvaltning og domstol inn med full tyngde.⁹ Domstolene skal forholde seg til, eventuelt prøve gyldigheten av, forvaltningsvedtak. Jordskifteretten har imidlertid ikke kompetanse til å prøve gyldig-

4. Reglene om tiltaksjordskifte, jordskifteloven kap. 5, vil ikke bli behandlet.

5. I rapporten «Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – Urbant jordskifte» s. 95 er tysk rett omtalt.

6. I tysk rett skiller man mellom jordskifte i by- og tettsteder (Umlegung) som er hjemlet i den tyske plan- og bygningsloven, og jordskifte utenfor disse områdene (Flurbereinigung) som er hjemlet i den tyske «jordskifteloven» Flurbereinigungsgesetz. Kun Umlegung vil bli behandlet i denne artikkelen.

7. Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch Kommentar 11. Auflage 2009 s. 635

8. Se eksempelvis, Prop. 101 L (2012–2013) s.180 flg. og Veileder om jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder, Landbruks- og matdepartementet/Miljøverndepartementet 2007.

9. Se Løken-utvalget NOU 2002:09 kap. 5, og Sevattal og Wannebo, Jordskifte mellom domstol og forvaltning, Kart og plan nr. 3/2000.

heten av et planvedtak i forbindelse med sak om fordeling av planskapt netto verdiøkning etter jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. Slik prøving må skje gjennom de alminnelige domstoler.

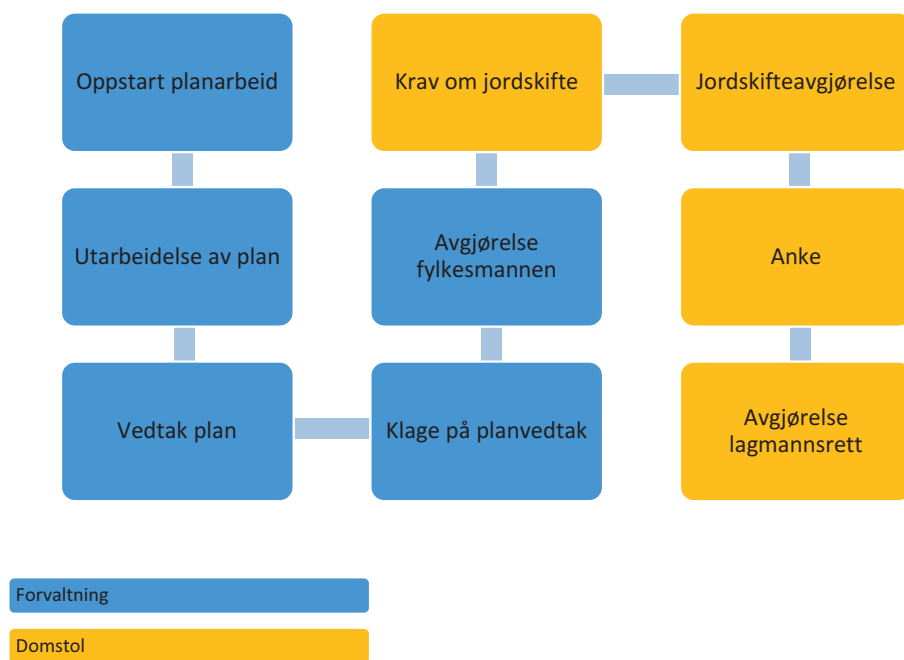
Sak for jordskifteretten må kreves av eiere og rettighetshavere jf. jordskifteloven § 1-5. Jordskifte skiller seg dermed vesentlig fra andre gjennomføringsvirkemidler i plan- og bygningsloven. Disse forutsetter egne forvaltningsvedtak, eksempelvis ekspropriasjonsvedtak, jf. plan- og bygningsloven § 16-2, og refusjonsvedtak, jf. plan- og bygningsloven § 18-9 andre ledd.

Jordskifteretten skal altså ikke treffe forvaltningsvedtak, men skal forholde seg til disse.¹⁰

Jordskifterettens kompetanse i urbane områder er i norsk rett tuftet på direkte ut-

trykte oppgaver i jordskifteloven, og indirekte gjennom bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven som må legges til grunn av jordskifteretten. Direkte gjennom jordskifteloven § 1-2 og indirekte gjennom bestemmelser i reguleringsplan.

Saker for jordskifteretten forutsetter, som nevnt ovenfor, i utgangspunktet at det fremsettes krav fra grunneiere og/eller rettighetshavere. Planmyndigheten kan ikke kreve gjennomføring av jordskifte. Jordskifteretten skal påse at vilkårene for å gjennomføre jordskifte er oppfylt. Det er trolig korrekt å ha som utgangspunkt at planmyndigheten kun kan legge til rette for at jordskifte benyttes i forbindelse med å gjennomføre en plan. Dette skjer, som jeg kommer tilbake til, ved at det gis bestemmelse om jordskifte i arealplan.



Figuren viser hvordan man i det norske systemet legger opp til en planprosess som i tid kommer forut for et eventuelt sak om fordeling av planskapt netto verdiøkning. Jordskifteretten kommer på banen når forvaltningen har truffet sitt planvedtak, herunder har tatt inn en bestemmelse i reguleringsplanen som forutsetter bruk av virkemidlene jordskifteloven stiller til disposisjon i §§ 3-30 til 3-32. Jordskifteretten kommer likevel først på banen når sak er krevet.

10. Se, Jordskifteloven § 3-17 som sier at; «jordskifteløysinga ikkje skal vere i strid med bindande offentlege føreseger.»

3.Tyskland

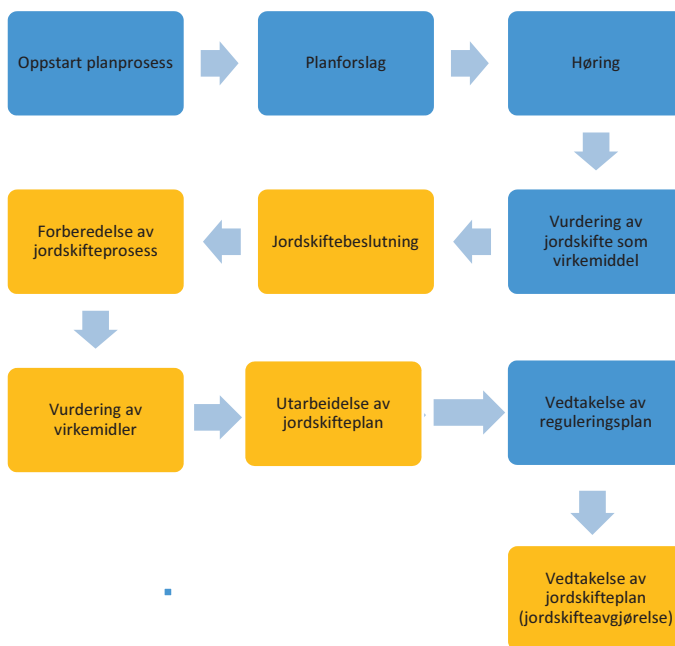
3.1 Om «jordskifteutvalget» Der Umlegungsausschuss.

Både hvem som gjennomfører jordskifte i by og tettsteder, og hvordan gjennomføring skjer, er regulert i den tyske plan- og bygningsloven. I den tyske plan- og bygningsloven er §§ 45-84 viet jordskifte som gjennomføringsvirkemiddel.

BauGB § 45 gir uttrykk for at eiendommer, bebygde og ubebygde, kan underlegges jordskifte for å sikre utvikling i tråd med reguleringsplan. Bestemmelsen sier også at jordskifte skal brukes for å skape hensikts-

messige eiendommer, med hensyn til beliggenhet, form og størrelse. Beslutning om bruk av jordskifte etter den tyske plan- og bygningsloven innebærer at alle jordskiftevirkemidler, ikke bare fordeling av planskapt verdier, gjøres tilgjengelig.¹¹ Beslutning om bruk av jordskifte kan tas underveis i en planprosess, og på det tidspunkt kommunen finner det formålstjenlig.

Gjennomføring av jordskifte forutsettes altså å skje etter initiativ fra kommunen. Det er viktig i denne sammenheng å påpeke at man i det tyske systemet, eksempelvis som grunneier, ikke kan kreve jordskifte.



Kommunen (planmyndighet)

Jordskiftemyndigheten

Figuren viser hvordan man i det tyske systemet kan «bake inn» jordskifteprosessen i planprosessen. Dette er formelt sett uproblematisk. I begge tilfeller er det tale om forvaltningsvirksomhet. Utkast til jordskifteplan (jordskifteavgjørelse) vil kunne foreligge når reguleringsplanen legges frem til politisk behandling. Politikerne vil da kunne se hvordan jordskiftet vil kunne bidra til gjennomføring. En jordskifteprosess vil således løpe parallelt med en planprosess. Jordskifteplanen kan imidlertid ikke vedtas før reguleringsplan er vedtatt.

11. Dette innbefatter eksempelvis omskipping og avskipping av rettigheter, arealbytter m.m. Dette er nærmere behandlet under pkt. 5.3.

BauGB § 46 gir kommunen stor grad av frihet med hensyn til organisering av gjennomføring av jordskifte. Det er i utgangspunktet kommunen som bestemmer om jordskifteutvalg skal opprettes, og hvem som skal sitte i utvalget. På landesnivå (Landesregierung) kan det likevel bestemmes at gjennomføring skal skje gjennom uavhengige jordskifteutvalg. Dette er det gitt bestemmelser om for de aller fleste Bundesländer (unntakene er Hamburg, Bremen og Hessen).¹²

Om jordskifte skal benyttes er også som hovedregel opp til kommunen.¹³ Etter at beslutning om bruk av jordskifte er tatt i kommunen, er imidlertid kommunens mulighet til å påvirke selve prosessen begrenset.

Jordskifteutvalget forutsettes å være uavhengig av kommunen og grunneiere, herunder ha beslutningskompetanse. Utvalgets sammensetning kan være forskjellig fra Bundesland til Bundesland. Flertallet i utvalget forutsettes imidlertid å ha verdsettings- oppmålings- og plankompetanse¹⁴. BauGB § 46 gir ikke nærmere anvisning på hvilken formalkompetanse som kreves. Det forutsettes videre at kommunen også har representanter i utvalget. For å sikre uavhengigheten til utvalget er det i litteraturen understreket at flertallet i utvalget bør være fagpersoner, uten binding til kommunen.¹⁵ Når det gjelder hvem som kan være utvalgets leder er dette svært ulikt regulert i de ulike Bundesland. Utvalgets leder forutsettes i enkelte Bundesland å være en politiker. I andre Bundesland forutsettes lederen å inneha kompetanse tilsvarende dommerkompetanse.

Når det gjelder selve kompetansen til utvalget, når dette først er opprettet, er utvalget som hovedregel gitt myndighet til å gjennomføre jordskiftet fra begynnelse til slutt.

Den tyske plan- og bygningsloven åpner i BauGB § 46 andre ledd, 5 pkt. for at kommunen kan overføre forberedelse og gjennomføring av jordskifte til andre myndigheter. For mindre kommuner er det mest aktuelt å

overføre kompetansen til jordskiftemyndighetene i rurale områder (Flurbereinigungsbehörde), som er permanente myndigheter.

Del 2 Gjennomføring av jordskifte

4. Norge

4.1. Prosess

Jordskiftesaker i Norge starter med at det fremsettes et krav for jordskifteretten. Dette følger av jordskifteloven § 6-2. Kravet er ingen offentlig beslutning i form av et vedtak eller lignende. Det er stevningsliknende, og fremsettes av grunneiere eller rettighetshavere. Jordskifteretten må selv – ex officio – påse at vilkårene for å gjennomføre sak er tilstede. Dette følger av jordskifteloven § 6-4 første ledd. Det er ingen prosessuell forskjell på gjennomføring av jordskifte innenfor og utenfor by- og tettstedsområder. Gjennomføring av et jordskifte kan i tid skje helt uavhengig av selve planprosessen. Jordskifteretten må likevel til enhver tid forholde seg til den eller de vedtatte arealplan(er). Dette følger uttrykkelig av jordskifteloven § 3-17. Dette gjelder både ved gjennomføring av jordskifte i og utenfor byer og tettsteder.

Jordskifte til fordeling av planskape verdier vil komme etter planprosessen i tid. Det er likevel trolig riktig å si at det ikke er noe formelt i veien for at en jordskiftesak, eksempelvis etter kapittel 3 i jordskifteloven, kan tas opp til behandling før arealplan er vedtatt. Det vil derimot ofte hefte så stor usikkerhet om hva som til slutt blir vedtatt at det er lite hensiktsmessig å åpne for bruk av jordskiftevirkemidler før endelig plan foreligger. Her vil også vernet mot tap jf. jordskifteloven § 3-18 veie tungt i vurderingen. Vernet mot tap har imidlertid ingen selvstendig betydning, og er ingen skranke, i saker etter §§3-30 til 3-32, hvor det er tale om fordeling av «verdiøkning».¹⁶

I motsetning til Tyskland er bruk av jordskifte i by- og tettstedsområder relativt nytt i Norge. Det er først i de senere år, gjennom

12. Battis s. 598; I Hamburg er eksempelvis planmyndigheten på kommunalt nivå selv utvalget, men med en uavhengig kommisjon til å fastsette ytelser og erstatning i forbindelse med gjennomføring av jordskifte.

13. Battis s. 596

14. Battis s. 600

15. Battis s. 600

16. Se Prop. 101 L (2012–2013) s. 86.

flere lovendringer, at jordskifte er blitt trukket frem som et gjennomføringsvirkemiddel. Tidligere var jordskifterettens kompetanse til å holde jordskifte ansett å være begrenset til LNF-områder.¹⁷

Man kan litt forenklet si at fjerningen av LNF-begrensningen i realiteten medførte to nye forhold:

- Det ble vedtatt nye bestemmelser om jordskifte myntet på urbane områder, både i jordskifteloven og plan- og bygningsloven.
- De ordinære virkemidlene i jordskifteloven, tidligere kun anvendelige i LNF-områder, kunne nå også anvendes i by- og tettstedsområder.

Jeg vil som nevnt innledningsvis ha fokus på jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. Det er imidlertid verdt å merke seg andre virkemidler etter jordskifteloven kapittel 3, som etablering av bruksordninger jf. jordskifteloven § 3-8, pålegg om felles tiltak jf. jordskifteloven § 3-9, avløsning av servitutter jf. jordskifteloven § 3-12 m.v. Disse kan anvendes sammen med sak om fordeling av planskapt netto verdiøkning, eller som egne saker også i byer og tettsteder.¹⁸

Jordskifte som virkemiddel er i svært liten grad synlig i selve lovteksten i plan- og bygningsloven. Det er kun plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 som har en direkte henvisning til jordskifteloven.¹⁹ Bestemmelsen gjelder reguleringsplaner, og lyder f.o.m. 1. januar 2016.²⁰

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

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

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

Bestemmelsen gir grunneiere og rettighetshavere anledning til å fremsette krav om bruk av jordskifte når planen er vedtatt. Gjennom en slik bestemmelse forutsetter planmyndigheten jordskifte brukt til fordeling av verdier planen skaper. Planbestemmelser om bruk av jordskifte er på linje med andre planbestemmelser juridisk bindende jf. plan- og bygningsloven § 12-4, og det må eventuelt dispenseres fra bestemmelsen om jordskifte ikke skal benyttes.

Det kan med henvisningen til jordskifteloven § 3-30 kun gis bestemmelse til reguleringsplan om fordeling av planskapt netto verdiøkning, ikke om bruk av andre virkemidler etter jordskifteloven. Andre virkemidler i jordskifteloven kan som nevnt tidligere likevel benyttes uten at det er gitt bestemmelser om dette i plan, så fremt krav fremsettes jf. jordskifteloven § 6-2 og de alminnelige vilkår (kapittel 3 saker) for å holde jordskifte er oppfylt jf. jordskifteloven § 3-2, § 3-3 og § 3-18.

Jordskifteloven § 3-30 lyder:

§ 3-30. Kompetansen jordskifteretten har

Jordskifteretten kan fordele planskapt netto verdiauke mellom eigedommar som er omfatta av ein reguleringsplan. Fordelingen kan gjerast dersom planmyndigheita med heimel i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 i reguleringsplanen har gitt føresegn om at planskapt verdiauke skal fordelast. Planmyndigheita må i reguleringsplanen ha fastsett den geografiske avgrensinga av området for fordeling.

En planbestemmelse pålegger imidlertid ikke grunneiere og rettighetshavere å gjennomføre planen. En planbestemmelse om jordskifte medfører kun at dersom sak kreves, skal arealverdier i form av utbyggingsretter fordeles av jordskifteretten i medhold av jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32.

Det er gjort endringer i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 i forbindelse med vedta-

17. Den antatte LNF-begrensningen ble i realiteten fjernet ved den lovforståelse Høyesterett la til grunn i Rt. 2000 s.1119 – Skrautvålkjennelsen.

18. Departement omtaler om dette i Prop. 101 L s. 184 at jordskifteretten «skal kunne reparere ulemper som er skapt gjennom ein plan etter plan- og bygningslova.»

19. Anledningen til å kreve sak for jordskifteretten om fordeling av planskapt nettoverdi med grunnlag i kommunepanens arealdel fjernes ved innføring av ny jordskiftelov 1. januar 2016.

20. Ny jordskiftelov trer i kraft.

kelse av ny jordskiftelov.²¹ Innholdsmessig er bestemmelsen i stor grad en videreføring av de tanker som lå til grunn da man i 2006 innførte bestemmelser om urbant jordskifte i plan- og bygningsloven. Videreføringen av lovens ordlyd «ved ulikefelles tiltak» vil jeg likevel hevde beror på en inkurie. Det foreligger nå ingen hjemmel for å gi pålegg om felles tiltak i bestemmelsene §§ 3-30 til 3-32 i jordskifteloven. Bestemmelsene gir kun hjemmel til fordeling av planskapt netto verdiøkning.

Det går et klart skille i det norske systemet mellom utarbeidelse og vedtakelse av planer, som forvaltningsvirksomhet, og gjennomføring av planer ved bruk av jordskifte, som domstolvirksomhet. Slik sett er kanskje også endringen fornuftig. En bestemmelse om fordeling av planlagt netto verdiøkning ligger etter mitt syn nærmere kjernen i det det bør kunne gis bestemmelser om i plan, enn bestemmelser om felles tiltak, som ofte vil ha en sterkere privatrettslig slagside.

I forbindelse med mottakelse av krav om jordskifte prøver jordskifteretten i alminnelighet om vilkårene for å gjennomføre sak er oppfylt, og den foretar en saklig og geografisk avgrensning av saken jf. jordskifteloven § 6-9.

I saker som kreves med grunnlag i planbestemmelse jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 er imidlertid den geografiske avgrensningen foretatt av planmyndigheten. Dette følger uttrykkelig av bestemmelsen.

Jordskifteretten er i alminnelighet, med unntak av krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning, imidlertid ikke bundet av partenes påstander med hensyn til hvilke virkemidler jordskifteretten skal benytte seg av. Dette gjelder selvsagt kun i de rettsendrende sakene.²²

Fordeling av planskapt verdier medfører i utgangspunktet ingen tvangsmessig gjennomføring av plan, og kan slik sett ikke sammenlignes med ekspropriasjon. Den fordeling jordskifteretten gjør med hensyn til fordeling av arealverdier vil imidlertid være bindende mellom partene, og ha rettsvirkning som en dom.²³

Jordskifteprosessen etter jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 er i jordskifteloven tenkt som en prosess som kan iverksettes etter at reguleringsplan er vedtatt.

Det er ikke gitt særskilte regler for hvordan jordskifteretten skal gjennomføre selve arbeidet med saker etter jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. I og med at fordeling av planskapt netto verdiøkninger er å anse som en jordskifteavgjørelse jf. jordskifteloven § 6-23 fjerde ledd litra f, vil imidlertid også jordskifteretten måtte utarbeide forslag til jordskifteavgjørelse. Forslaget må nødvendigvis gi en oppstilling og begrunnelse for den foreslåtte fordeling.

4.2 Verdsetting

Jordskifteloven § 3-31 lyder:

§ 3-31. Korleis jordskifteretten skal verdsetje

Jordskifteretten skal verdsetje samla planskapt netto verdiauke i området for fordeling. Jordskifteretten skal verdsetje dei delane som kvar part skal ha av verdiauken. Jordskifteretten skal verdsetje alle eigedomane ut frå eigenskapane dei har til utbyggingsformål og uavhengig av kva som går fram av reguleringsplanen.

Jordskifteretten skal altså finne ut om, og eventuelt hvilke, verdier som er skapt gjennom vedtatt reguleringsplan. Jordskifteretten skal kun verdsette innenfor det område planmyndigheten har fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13. Jordskifteretten skal videre fordele planskapt nettoverdi mellom grunneierne innenfor dette området. Fordelingen skal skje uavhengig av om de ulike eiendommer har fått utbyggingsmuligheter på sine arealer eller ikke. Eiendommer som utelukkende er lagt ut som friområde eller veier i reguleringsplanen skal uavhengig av dette ha sin andel av planskapt verdier. Andelen de ulike eiendommer tilkommer skal baseres på eiendomme-

21. Se Prop. 101 L (2012–2013) s. 518.

22. I de rettsfastsettende sakene er grenseangssak og rettsutgreiing, som er å anse som tvistesaker, er retten bundet av partenes påstander. Betydningen av partenes påstander i jordskiftesaker er nærmere behandlet i Ravna, «Disposisjonsprinsippets plass i jordskifteloven av 2013», Kart og plan nr. 2/2015.

23. Se Ot.prp.nr.78 (2004–2005) s. 23.

nes egenskaper til utbyggingsformål. Utbyggingsformål må her forstås som formål definert plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 1 – bygging og anlegg. Jordskifteloven § 3-31 sier uttrykkelig at man her skal se bort fra reguleringsplanen.

Vurderingen av eiendommenes egenskaper gir jordskifteretten en rekke utfordringer.

Rettslige egenskaper kan være en tilnærming når man skal fastlegge begrepet egenskaper. Slike egenskaper kan for eksempel være om man skal ta hensyn til om en eiendom innenfor området er beheftet med en negativ servitutt. Utfordringen ligger både i om man skal hensynta en slik servitutt, og eventuelt *hvordan* en slik servitutt skal hensyntas.

Fysiske egenskaper kan være en annen tilnærming. Slike egenskaper kan eksempelvis være at en eiendom innenfor et planområde for det meste består av kvikkleire. Spørsmålet er da i *hvilken* grad jordskifteretten skal hensynta dette. Skal man vurdere eiendommen som ubebyggelig? Hvordan skal eventuelle tiltak som kunne gjort eiendommen bebyggelig vurderes? Egenskaper som beliggenhet, utsikt opparbeidelseskostnader med videre vil være av betydning.²⁴

Videre kan man også stille spørsmål ved om planstatus før vedtakelse av ny plan skal tillegges betydning i vurderingen av eigenskap ved en eiendom.

Det er trolig ikke mulig på generelt grunnlag å konkludere med hva som ligger i begrepet «egenskapene» i § 3-31. Ovennevnte momenter er trolig alle tilnærminger som ligger innenfor ordlyden å vurdere. Bestemmelsen legger et betydelig grad av skjønn til jordskifteretten.

Den «fordelingsnøkkelen» som fastsettes på grunnlag av jordskifterettens vurdering av planskapt netto verdi og eiendommenes egenskaper brukes deretter til fordeling av planskapt verdøkning jf. § 3-31 andre setning.

4.3 Fordeling av planskapt netto verdi

Jordskifteloven § 3-32 lyder:

§ 3-32. Korleis jordskifteretten skal fordele planskapt netto verdiauke

Jordskifteretten skal fordele planskapt netto verdiauke slik at kvar eigar får den delen av den planskapt netto verdiauken som følger av § 3-31 andre punktum.

Jordskifteretten skal ved fordeling etter første ledd, så langt råd er, tildele ein part utbyggingsrettar på eller inntil eigedommen parten har. Når ein part får tildelt ein utbyggingsrett som ikkje ligg på eigedommen parten har, følger eigedomsretten den tomte som utbyggingsretten gjeld.

Dersom planskapt netto verdiauke berre utgjør ein del av ein utbyggingsrett, har delhavaren med størst del av utbyggingsretten, rett til å krevje heile utbyggingsretten tildelt til seg. Dersom ingen av delhavarane krev utbyggingsretten tildelt til seg, blir den tomte som utbyggingsretten gjeld, eit sameige mellom delhavarane. Tek ein delhavar over etter første punktum, skal andre delhavarar få oppgjør for planskapt netto verdiauke i pengar.

Jordskifteretten skal som nevnt komme frem til en fordelingsnøkkel. Dette følger av § 3-31 andre setning og gjentas i § 3-32 første ledd. Jordskifteloven § 3-31 andre setning bruker uttrykket «verdsetje». Det ville trolig vært mere presist om man her hadde brukt begrepet fastsette. Fordelingen skjer etter jordskifteloven § 3-32 andre ledd i utgangspunktet i form av utbyggingsretter. Utbyggingsrettene skal jf. jordskifteloven § 3-32 andre som hovedregel tildeles på arealer hvor rettighetshaver etter jordskifte også er grunneier. Tanken her er selvsagt at utbyggingsrett og eiendomsrett bør henge sammen. Uten en slik kobling ville man vanskelig kunne si at en fordeling av planskapt verdier bidrar til gjennomføring av plan. Dette er også prinsippet der utbyggingsretter ikke kan legges på areal som allerede er eiet av rettighetshaver. Typisk vil dette være hvor hele eiendommen til en som skal motta utbyggingsretter i ny reguleringsplan i sin helhet er avsatt til parkering.

I jordskifteloven § 3-32 andre ledd 2. setning er det derfor fastsatt at med utbyg-

24. Se også Nord, Jordskifte i byer og tettsteder, Perspektiver på jordskifte 2009, s. 495.

gingsretten følger også eiendomsretten til arealet utbyggingsretten er lagt ut på.

Bestemmelsen regulerer i tredje ledd også det forhold at om en utbyggingsrett ikke i sin helhet kan tildeles en eier, har den som har størst andel i retten krav på å få hele retten utlagt til seg. Delhaver som på denne måten mister sin utbyggingsrett, eller rettere sagt sin del av en utbyggingsrett, har etter tredje ledd 3. punktum krav på pengevederlag. Det er vanskelig å se at lovens løsning her ikke må likestilles med ekspropriasjon.

Dersom ingen krever hele utbyggingsretten utlagt til seg forblir utbyggingsretten i medhold av jordskifteloven § 3-32 tredje ledd 2. punktum i sameie.

Bestemmelsene om fordeling av planskapt nettoverdi i jordskifteloven må etter mitt syn kunne omtales som bestemmelser om tilrettelegging for gjennomføring av vedtatt plan. Først når jordskifteretten bruker andre tilgjengelige virkemidler i jordskifteloven kapittel 3 kan man etter mitt syn omtale jordskifte som et gjennomføringsvirkemiddel på linje med ekspropriasjon og refusjon.

5. Tyskland

5.1 Prosess

I Tyskland starter jordskifteprosessen med at planmyndigheten som en del av utredningen av det generelle behov for regulering, vurderer bruk av jordskifte. Etter BauGB § 46 skal berørte grunneiere gis anledning til å uttale seg før beslutning om bruk av jordskifte treffes. Dersom beslutning om bruk av jordskifte treffes, skal jordskifteområdet avgrenses i beslutningen, og angjeldende eiendommer skal listes opp. BauGB § 46 andre ledd åpner for at jordskiftebeslutningen omfatter et konkret reguleringsplanområde eller deler av dette. Reguleringsplanen behøver ikke være vedtatt på det tidspunkt beslutning om bruk av jordskifte treffes. Etter bestemmelsen ligger det imidlertid som en forutsetning at endelig beslutning/vedtak i jordskiftesaken ikke kan treffes før reguleringsplan er vedtatt. En beslutning om bruk av jordskifte er å anse som et enkeltvedtak.

Beslutning om bruk av jordskifte får en rekke inngripende konsekvenser for grunneierne, og begrunner definisjonen av beslutningen som enkeltvedtak. Enkeltvedtak underveis i jordskifteprosessen kan påklages og bringes inn for de alminnelige domstoler. Avgjørelse om bruk av jordskifte, avgjørelse om eierforhold og selve jordskifteavgjørelsen (planen) er eksempler på vedtak i prosessen som kan påklages. Grunneierne benevnes etter beslutningen om bruk av jordskifte som deltakere i prosessen. Eiendommene påheftes blant annet en rettslig disponeringssperre jf. BauGB § 51, som utgjør en sperre i form av forbud mot salg, påhefte av rettigheter o.l., og et delingsforbud. Kommunal forkjøpsrett jf. BauGB § 24 første ledd, inntretr også innenfor jordskifteområdet.

Etter BauGB § 47 er det bare grunneiere innenfor jordskifteområdet som skal få anledning til å uttale seg før beslutning om bruk av jordskifte treffes. Når beslutning først er tatt følger det imidlertid av BauGB § 48 at langt flere enn bare grunneierne innenfor området er å anse som deltakere i prosessen.

Innehavere av rettigheter og rettighets-haver til servitutter i eiendommer innenfor jordskifteområdet anses som deltakere når deres rettigheter er sikret gjennom innføring i grunnboken. Andre med ikke-sikrede rettigheter anses, i likhet med kommunen, som deltakere. De med ikke-sikrede rettigheter anses likevel først som deltakere når disse melder fra til «die Umlegungsstelle».²⁵

Beslutning om gjennomføring av jordskifte skal etter BauGB § 50 kunngjøres. Fra kunngjøringen løper en frist på 1 måned for å melde inn ikke-sikrede rettigheter i eiendommer i jordskifteområdet.

Fra og med kunngjøringstidspunktet inntretr ovennevnte disponeringssperre jf. BauGB § 51. Sperren innebærer i realiteten at grunneiere nærmest ikke kan gjøre noen disposisjoner over sine eiendommer uten etter skriftlig samtykke fra die Umlegungsstelle. Poenget med sperren er at grunneiere ikke skal disponere over sin eiendom på en måte som kan gjøre det umulig eller vanskelig å gjennomføre jordskifte. Tillatelse til å forføy

25. I de fleste tilfeller er die Umlegungsstelle det samme som der Umlegungsausschüss (utvalget), alternativt den avdeling i kommunen som er ansvarlig for å administrere prosessen.

over eiendommen må imidlertid gis når ønsket disponering ikke har slike konsekvenser for gjennomføringen av jordskiftet. Dette følger av BauGB § 51 3. ledd

Det forutsettes i BauGB § 52 at det foretas en hensiktsmessig avgrensning av jordskifteområdet. Viser det seg for eksempel at enkelteierdommer vanskeliggjør gjennomføring av jordskifte kan disse tas ut etter en konkret vurdering. Mindre endringer av jordskifteområdet, også utvidelser, kan gjøres helt frem til beslutning om bruk av jordskifte tas. Noen begrensninger er det likevel, eksempelvis at jordskifteområdet ikke får gå på tvers av reguleringsplangrensener. Dersom jordskifteområdet ikke kun består av et sammenhengende geografisk område, men flere områder, kreves en indre saklig sammenheng mellom områdene. Jordskifteområdet kan heller ikke strekke seg ut over kommunegrensen.²⁶

Die Umlegungsstelle skal i henhold til BauGB § 53 utarbeide et kart over jordskifteområdet. Kartet skal vise alle eiendommer innenfor jordskifteområdet, herunder eiendomsgrensener, bygninger og eiere. I tillegg til kartet skal det utarbeides en oversikt over alle grunneiere, rettighetshavere samt de rettigheter, servitutter mv. som er inntatt i grunnboken. Kartet og oversikten skal ligge offentlig tilgjengelig i minst 1 måned. Dette for å sikre eiere og rettighetshavere mulighet til å påpeke feil, herunder gjøre oppmerksom på rettigheter som ikke er registrert.

Det er ikke oppstilt noen frist for utarbeidelse av kart og eiendomsoversikt, men det er alminnelig antatt at dette bør gjøres så raskt som mulig etter beslutning om bruk av jordskifte er tatt.²⁷

I jordskifteprosessen klargjør utvalget arealene for plangjennomføring. Utvalget har kompetanse til å avskipe og endre rettigheter i eiendommen omfattet av jordskifte. Hele målsetting med jordskiftet er nettopp å muliggjøre gjennomføring av en reguleringsplan.

Formelt sett er bare eiendommer som ligger innenfor jordskifteområdet en del av jordskiftet. Det er likevel slik at rettigheter, eksempelvis negative servitutter, kan omfatte tjenende eiendommer eller rettighetshavere utenfor jordskifteområdet.

Etter BauGB § 61 har utvalget kompetanse til å avskipe og endre følgende fire hovedgrupper av rettigheter:

- Tinglige rettigheter (men ikke selve eiendomsretten), herunder; festerrettigheter, servitutter, forkjøpsrettigheter, pant o.l.
- Offentligrettslige påbud
- Kjøpekontrakter, leieavtaler, forpaktningssavtaler
- Rettigheter²⁸ som sikrer offentlige påbud, eksempelvis veirett som sikrer krav om adkomst til offentlig vei.

Etter BauGB § 61 skal jordskifteløsningen vedtas gjennom beslutning, etter at grunneierne har fått anledning til å uttale seg. Jordskifteløsningen kan ikke vedtas før reguleringsplanen er vedtatt. Det er ikke noe krav om at andre enn grunneierne skal få anledning til å uttale seg. Alle endringer av rettslig karakter skal fremgå av planen. De rettslige endringer planen forutsetter, eksempelvis arealbytter og grensejusteringer får først virkning ved kunngjøring av planen i henhold til BauGB § 71. Ny rettstilstand er altså ikke avhengig av innføring i grunnboken, men er knyttet til kunngjøring av jordskifteløsningen.

5.2 Verdsetting

Før gjennomføring av jordskifte kan starte skaffer man seg oversikt over alle eiendommene innenfor jordskifteområdet. Dette anses deretter som et samlet areal – *Umlegungsfläche*. Det følger ikke av BauGB uttrykkelig, men er gjelder likevel utvilsomt; jordskiftet omfatter ikke bygninger og anlegg.²⁹ At områdene er bebygd er likevel ikke til hinder for at jordskifte holdes. Bygninger og anlegg kan derimot ikke være en del av

26. Battis s. 625 Rd. nr 5.

27. Battis s. 628 Rd.nr 2.

28. I den grad leieavtaler (boligleie) i jordskifteområdet påvirkes på negativ måte, med virkning for beboerne i området, kan det inntre en plikt til å utarbeide en sosialplan som skal bidra til å ivareta deres interesser i eller i etterkant av prosessen jf. BauGB § 180.

29. Battis s. 336.

jordskiftesaken.

Dette samlede arealet vil vanligvis omfatte areal av svært ulik karakter, herunder ulike arealformål. Arealer som er avsatt til;

- Gater, veier gangveier, plasser og lignende
- Parkeringsplasser, parker, lekeplasser, anlegg for begrensnng av miljø- og klimaskader og lignende tas straks ut av det samlede areal.

Det areal som gjenstår etter dette omtales i BauGB § 55 som fordelingsarealet – *Verteilungsmasse*. Fordelingsarealet er i praksis mindre enn jordskifteområdet.³⁰ I teorien omtales §§ 55 til 65 som kjernen i bestemmelsene om jordskifte.³¹ I motsetning til jordskifteloven § 3-31 må det ikke foretas noen verdsetting av arealene før reguleringsplan. Etter BauGB § 56 kan to prinsipper legges til grunn. Fordeling etter arealstørrelse på eiendommene før gjennomføring av jordskifte jf. BauGB § 58 eller fordeling etter verdi på eiendommene før gjennomføring av jordskifte jf. BauGB § 57.

Ved fordeling etter verdi før jordskifte har grunneierne krav på at eiendommen etter jordskifte har minst like stor verdi som før jordskiftet.

5.3 Fordeling av planskapt verdier

Selve *fordelingsprosessen* foregår på følgende måte:

1. Det samlede areal defineres – *Umlegungsmasse*.
2. Arealer avsatt til vegformål, parker ol. trekkes ut. Dette under forutsetning at arealene er avsatt av hensyn til jordskifteområdet/planområdet.
3. De ulike grunneieres andel i utbyggingsområde fastsettes med utgangspunkt i andel privat utnyttbar grund før beslutning om jordskifte ble truffet. Denne andel anses som den masse grunneierne går inn i jordskiftet med – *Einwurfsmasse*. En eier som eksempelvis har 10 % av arealet som Einwurfsmasse, har krav på samme andel – altså 10 % – av det areal som til slutt kommer til fordeling mellom

grunneierne. Utgangspunktet for beregning av andel er arealstørrelsen. I de tilfeller verdien på arealene før og etter jordskifte (vedtakelse av plan) er svært forskjellig kan fordeling basere seg på et verdiprinsipp (Wertmasstab) jf. BauGB § 57, eller en kombinasjon av disse to prinsipper.

4. Prinsippene danner utgangspunktet for fordeling av arealer mellom grunneierne gjennom jordskiftet. BauGB § 59 knesetter et prinsipp om at grunneierne i utgangspunktet har krav på eiendom med samme eller tilsvarende beliggenhet som før jordskiftet.
5. I den grad verdien på areal før jordskifte ikke sikres fullt ut etter jordskifte åpner BauGB § 59 andre ledd for kompensasjon i form av penger. Bolig- og forretnings-eiendommer som forutsettes fjernet, og som ikke får tildelt nye utbyggingsarealer, kan tilbys eiendom utenfor jordskifteområdet eller sameie i eiendom i eiendom i eller utenfor jordskifteområdet. En slik løsning krever samtykke fra berørt grunneier.
6. Arealer som er trukket ut i (se ovenfor pkt. 2.) tildeles kommunen eller andre kommunen har inngått utbyggingsavtale med. Dette skjer i form av utkast til jordskifteplan. Rettslig sett disponeres det ikke over arealene på dette tidspunktet.
7. I jordskifteprosessen oppheves, endres og etableres rettigheter som er nødvendig for gjennomføring av plan. Dette følger av BauGB § 61.

Del 3 Oppsummering og betraktninger

6. En vurdering av det norske og tyske systemet for fordeling av planskapt verdier

6.1 Generelt

Jordskifte i by- og tettsteder stiller store krav til institusjonene som gjennomfører prosessen. Videre er en vellykket prosess betinget av god sammenheng i regelverket som kommer til anvendelse ved gjennomføring.

Det er etter mitt syn gode grunner for å stille spørsmål ved om man i Norge har valgt

30. Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht, 6. Auflage 2011 s. 283.

31. Battis s. 635.

en modell som er hensiktsmessig. Dette gjelder både valg av jordskifteretten, som domstol, som institusjon for gjennomføring av jordskifte, og den måten jordskifte er forsøkt integrert i plan- og bygningsloven.

6.2 Om institusjonene

Jordskifteretten er en særdomstol. De institusjonelle utfordringer knyttet til å legge gjennomføring av reguleringsplan til en domstol er i liten grad problematisert i Norge. Etter mitt syn er det behov for en kritisk gjennomgang. Grunnen er at funksjonen som domstol i svært stor grad setter rammer for når, hvordan og i hvilken grad jordskifteretten kan bidra til gjennomføring av reguleringsplan.

Jordskifteretten som domstol vil, når det gjelder fordeling av planskapt netto verdiøkning, kun bli involvert når det foreligger en vedtatt reguleringsplan. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 legger til grunn at det i bestemmelse til reguleringsplan er fastsatt at jordskifte skal brukes til fordeling av planskapt netto verdiøkning jf. jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. For at jordskifteretten skal ha en funksjon ligger det altså en innbakt forutsetning om at en reguleringsplan må være vedtatt.

Andre virkemidler jordskifteretten disponerer over jf. jordskifteloven kapittel 3 er ikke på samme måte knyttet opp mot en forutsetning om at plan er vedtatt. Det fremstår likevel som meningsløst om jordskifteretten benytter de alminnelige virkemidler i jordskifteloven kapittel 3, dersom retten er klar over at det er eller vil bli initiert planarbeid i det aktuelle området, men ikke kjenner det endelige utfall. Som plangjennomføringsvirkemiddel synes det å ligge en forutsetning om at forvaltningen må ha gjort seg ferdig med planbehandlingen før jordskifteretten trer i funksjon.

Trolig legger også jordskifteloven § 3-23 en begrensning på gjennomføring av jordskifte etter kapittel 3 i en planprosess. Bestemmelsen lyder:

§ 3-23. Utlegging av grunn og bruksrett som kan endre verdi

Meiner jordskifteretten at grunn og bruksrett i jordskifteområdet kan få ei utnyttning

som gir stor verdiendring, bør grunn eller bruksrett ikke skifte eigar utan at det trengst for eit tenleg jordskifte. Om grunn eller bruksrett skiftar eigar, skal jordskifteretten sjå til at verdiendring som nemnt i første punktum, blir så lik som råd er før og etter jordskiftet.

Jordskifteretten vil heller ikke ha noen formell rolle i planbehandlingen. Snarere tvert imot tilsier skillet mellom domstol og forvaltning at jordskifteretten bør være meget tilbakeholden med å involvere seg i planprosessen, da de som domstol senere skal legge planen til grunn for sitt arbeid. Jordskifteretten skal forholde seg til vedtatte planer, og påse at nødvendige tillatelser fra forvaltningen foreligger, før den treffer avgjørelser jf. jordskifteloven § 3-17.

I saker som gjelder fordeling av planskapt netto verdiøkning vil det være planmyndigheten som har fastsatt det geografiske området for jordskiftesaken. Sammenligner man med det tyske systemet er det *der Umlegungs-ausschuss* som fastsetter dette etter en hensiktsmessighetsvurdering, og gjennomfører saken. Det må kunne stilles spørsmål ved om ikke den norske løsningen gir for lite fleksibilitet, eksempelvis til å gjennomføre jordskifte til fordeling av planskapt verdier for mindre områder i forbindelse med en trinnvis utbygging. Jordskifteretten, og for så vidt planmyndigheten, vi nok kunne oppleve av den geografiske avgrensningen som er gjort i forbindelse med vedtakelse av plan senere fremstår som uhensiktsmessig. Jo lenger tid det går mellom vedtakelse av plan til gjennomføring av jordskifte til fordeling av planskapt verdier, jo større er trolig sjansen for dette.

Kontakten mellom planmyndighet og domstol i en planprosess må ligge innenfor rammene av domstolens veiledningsadgang. I den grad kommunen selv er grunneier innenfor området er det *ikke* uproblematisk at jordskifteretten driver utstrakt veiledning.

Med dette systemet blir det i realiteten lite konkret dialog mellom planleggingsmyndighet (kommunen) og gjennomføringsmyndighet (jordskifteretten). I det tyske systemet er situasjonen en annen. Ettersom planprosessen og jordskifteprosessen der skjer parallelt, og i regi av forvaltningen, vil hensiktsmessig-

hetsvurderinger som avgrensning av jordskifteområdet bli avklart gjennom en felles vurdering. Beslutning om bruk av jordskifte er der kommunens beslutning. Det er tale om en hensiktsmessighetsvurdering.

I Tyskland har man som jeg har vist ovenfor valgt en helt annen institusjonell løsning. Her ligger gjennomføring av jordskifte til forvaltningen. Avgjørelser som treffes underveis i prosessen kan bringes inn for domstolene. Forvaltningsdomstolen tar stilling til prosessspørsmål, og de alminnelige domstoler tar stilling til materielle spørsmål.

Det tyske systemet legger opp til en parallell prosess. Dette er uproblematisk ettersom det er tale om koordinering av to forvaltningsprosesser. Løsningen innebærer at en reguleringsplan utformes i tråd med tilgjengelige virkemidler i jordskifteprosessen. I sitt resultat innebærer dette at kommunene, når de vedtar en reguleringsplan, ikke bare er kjent med hva planen er. De er også kjent med hvordan planen skal gjennomføres. Dette er de kjent med fordi det parallelt med reguleringsplanen er utarbeidet et utkast til jordskifteløsning. Endelig jordskifteløsning vedtas i tid etter reguleringsplanen.³² I motsetning til i det norske systemet vil imidlertid jordskifteprosessen i Tyskland kunne være godt i gang. Endringer i eienomsstruktur kan være klargjort, rettigheter avløst, bruksordninger være klargjort og så videre. Vedtatt plan danner så grunnlaget for fordeling av planskapt netto verdiøkning.

I utredninger lagt til grunn for endringer i plan- og bygningsloven og endringer i jordskifteloven har man gitt uttrykk for at man har sett hen til blant annet det tyske systemet.³³ Det er imidlertid ingen spor av en problematisering av det institusjonelle system nye regler er plassert inn i.

6.3 Om lovgivningen på området

Den eksplisitte koblingen mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven er plan- og

bygningsloven § 12-7 nr. 13. Man må også her kunne stille spørsmål ved om koblingen mellom de to regelsettene er hensiktsmessig. I realiteten er dette kun en formell kobling mellom jordskifteloven og plan- og bygningsloven som gjelder fordeling planskapt netto verdi. Jordskifte som et plangjennomføringsverktøy skiller seg således fra eksempelvis ekspropriasjon og utbyggingsavtaler. Disse virkemidlene er regulert i egne kapitler i plan- og bygningsloven, henholdsvis kap. 16 og kap. 17.

Jordskiftelovens øvrige virkemidler i by- og tettsteder områder, altså virkemidler utover fordeling av planskapt netto verdi, må forankres i jordskifteloven alene. Man har i Norge altså valgt et annet system enn det tyske, hvor jordskifte i by og tettsteder fullt ut er regulert og integrert i den tyske plan- og bygningsloven. Dette gjelder prosessuelle bestemmelser så vel som materielle bestemmelser.

Man kan argumentere med at et system som det tyske hva gjelder jordskifte, ikke ville bryte med måten man har behandlet ekspropriasjon og utbyggingsavtaler på i den norske plan- og bygningsloven.³⁴ Det kan trolig også anføres at man ved å plassere bestemmelser om jordskifte i den norske plan- og bygningsloven kunne man utforme bestemmelsene med gjennomføring av reguleringsplan for øye. Man må vel kunne si at de generelle virkemidler som er stilt til disposisjon i jordskifteloven kapittel 3 i dag, ikke er myntet på byer og tettsteder spesielt. I den grad disse nå kan anvendes må tilskrives tilfeldigheter i denne sammenheng, og ikke en helhetlig tanke om gjennomføring av reguleringsplan. En utbygger kan ikke uten videre legge til grunn at jordskifteretten har de tilstrekkelig virkemidler til å sørge for gjennomføring av plan. Vissheten om denne usikkerheten vil også for fremtiden bidra til at utbyggere vil søke å skaffe seg kontroll over areal før planer initieres. Dette vil dermed innebære at planlegging også i fremtiden i

32. Denne parallelliteten kjenner vi fra reglene i plan- og bygningsloven om utbyggingsavtaler i Norge.

33. «Forslag til jordskiftelov om virkemidler i byer, tettsteder og hytteområder – Urbant jordskifte» s. 95, NOU 2002: 09 s.130.

34. I det tyske systemet viser helhetstanken seg blant annet i form av at BauGB § 87, oppstiller forutsetningene for en lovlig ekspropriasjon. Denne bestemmelsen er i tysk rettspraksis forstått som et prinsipp om krav til å velge det alternativ som medfører det mildeste inngrep, slik at Umlegung må være vurdert som et alternativ til ekspropriasjon. Det ligger her ingen automatikk i at Umlegung alltid vil være mindre inngripende enn ekspropriasjon. Kostnader, antall berørte grunneiere mm. vil være momenter her, se Battis s. 764.

stor grad vil skje ut ifra en forutsetning om kontroll med eiendom.

Et krav om jordskifte til fordeling av planlagt netto verdiøkning bringer også med seg et annet element av usikkerhet. Saken kan kreves utvidet til å gjelde arealbytte, bruksordning, felles tiltak mv. I realiteten kan det bli tale om et omfang på saken som langt overstiger det planmyndighet og den som krevet sak hadde forestilt seg.

6.4 Oppsummering

Sammenligningen av det norske og det tyske systemet har vist hvordan man kan regulere bruk av jordskifte i byer og tettsteder svært ulikt. For å lykkes med jordskifte som et gjennomføringsvirkemiddel er man etter mitt syn helt avhengig av at planmyndighet og jordskiftemyndighet har ett tett samarbeid. Dette både med hensyn til effektivitet og resultat. Skillet mellom forvaltning og domstol, som kommer på spissen i det norske systemet, innebærer at jordskifteretten ikke er velegnet for den oppgave jordskifte er tenkt å ha på dette området. Jordskifteretten sitter etter mitt syn på den riktige kompetansen for å løse jordskifte i by og tettsteder. Organisering som domstol medfører imidlertid at jordskifteretten i disse sakene er mindre egnet til å løse de utfordringer man har med tilrettelegging og gjennomføring av reguleringsplaner.

Dagens utfordringer i byer og tettsteder krever virkemidler som er utviklet for, og egnet til å løse de særlige problemer som oppstår ved gjennomføring av reguleringsplan. Særlig gjelder dette i by og tettsteder hvor man typisk står overfor endringsbehov som omlegging fra næring/industri til boliger, fortetting, utbygging av veinett og offentlig kommunikasjon. Dette stiller store krav til lovgivingen.

Man må kunne spørre seg hvilken effekt man fra lovgiverhold så for seg at koblingen mellom planlegging og jordskifte skulle få, slik dette er regulert i vår lovgivning. En større profesjonell utbygger vil neppe finne

jordskifte etter jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 særlig interessant alene. Først og fremst fordi usikkerheten knyttet til gjennomføring etter en jordskiftesak kun i begrenset grad er ryddet av veien. I hvert fall gjelder dette der man kun holder jordskiftesak uten bruk av andre virkemidler i jordskifteloven.

Andre virkemidler i jordskifteloven, typisk kapittel 3-saker, vil selvsagt kunne være nyttige også i regulerte områder. Det må likevel understrekes at saker etter kapittel 3 trolig vil være av størst betydning i områder som allerede er utbygget, og hvor innslaget av typiske nabotvister er stort. Altså ikke som et effektivt virkemiddel for tilrettelegging og gjennomføring av reguleringsplan.

For en utbygger vil det i like stor grad som tidligere være viktig, om ikke avgjørende, å skaffe seg kontroll over det området man ønsker å utvikle. Dette på en slik måte at man ikke er avhengig av andre for gjennomføring av planen, eventuelt gjøre avtaler med andre aktører innenfor planområdet som sikrer gjennomføring.

At større aktører i dag, etter å ha skaffet seg kontroll over arealene, bruker jordskifteretten til bistand i by- og tettsteder med utgangspunkt i tradisjonelle virkemidler i jordskifteretten er trolig en utvikling lovgiver ikke hadde forutsett.³⁵ Man må også kunne stille spørsmål ved om den bistand jordskifteretten gir i disse sakene, med hensyn til oppmåling, midlertidige bruksordninger m.v. bør være domstolsoppgaver.

Jordskifte har ikke funnet sin endelige form i byer og tettsteder. Behovet for effektive virkemidler i by og tettsteder vil øke. Med dette vil også presset på effektive prosesser og hensiktsmessige virkemidler øke. Fokuset på gjennomføringsvirkemidler vil være stort.

Mange prinsipielle spørsmål gjenstår å ta stilling til. Viktige og krevende tema er blant annet verdsetting, og grensdragningen mot ekspropriasjon, refusjon og utbyggingsavtaler.³⁶

35. I Ramsjord og Røsnes, *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*, Kart og plan nr. 2/2011 og Ramsjord og Røsnes, *Jordskifterettens rolle i deling og registrering av eiendom ved urbant jordskifte*, Kart og plan nr. 4/2011 er flere saker behandlet av Akershus og Oslo jordskifterett belyst.

36. Denne artikkelen er en del av forskningsprosjektet: Urbanplan: Planning and sustainable urban land use, NIBR/NMBU.