

Plan, bygg og eiendom

Helge Onsrud¹

Helge Onsrud: Planning, building and property

KART OG PLAN, Vol. 73, pp. 309–312, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Based on my work as head of the committee drafting a proposal for a new cadastre law in Norway, I discuss in this article some issues at the intersection of planning, building and real estate. I comment on the valuable contributions of August Røsnes and Eivind Hasseldok Ramsjord, both at the Norwegian University of Life Sciences, to better understand the close link between planning, building and transformation and formation of property and property rights. I argue that the current system of municipal monopoly on cadastral surveying and registration cannot provide satisfactory services, especially to more complex urban developments. Finally I comment on the very recent restructuring of the government, a promising foundation for reforming the overall cadastral system in Norway.

Key words: cadaster, property rights, organization of cadastral work

Helge Onsrud, Director for Centre for Property Rights and Development, Norwegian Mapping Authority, Kartverksveien 21, NO-3504 Hønefoss. E-mail: Helge.Onsrud@kartverket.no

Innledning

De eiendomsrettslige forholdene er helt avgjørende for arealplaner og for etterfølgende realisering av bygg og anlegg. Likevel er eiendomsrettlige forhold forunderlig lite fokusert i arbeid med arealplaner. Det hadde vært nærliggende å tenke seg at en reguleringsplan måtte redegjøre for de eksisterende rettighetsforholdene, og for hvilke endringer i rettighetsforholdene som realisering av planen innebærer. Men slik er det ikke. Det har kanskje å gjøre med at lovgiver har veket tilbake for å stille krav om at den som fremmer en plan har faglig kompetanse.

Rettighetsforholdene er tilsvarende lite påaktet i byggesaker. Riktignok må veg, vann og avløp være klarlagt i søknadsfasen, men realisering av byggesaken kan kreve langt mer. Spesielt gjelder det i mer kompliserte saker, med felles garasjeanlegg osv. En kunne tenke seg at byggessøknaden i større grad burde redegjøre for hvilke rettighetsmessige utfordringer utbyggeren står overfor, ikke minst for å tvinge utbygger til å ta høyde for disse utfordringene tidlig i byggesaken. Noen store utbygginger i Oslo har vist at vårt matrikulære system ikke er utformet for komplekse byggesaker. Jordskifteretten har trådt til med løsninger som kommunen

ikke kan tilby. Men det er neppe en varig løsning å bruke en domstol til å bøte på et mangelfullt matrikulært system.

August Røsnes og Eivind Hasseldok Ramsjord, begge ved UMB, har de siste årene gjort et banebrytende arbeid med å løfte fram problemstillinger i skjæringspunktene mellom plan, byggesak, eiendomsdannelse, eiendomsregistrering og jordskifte. En må håpe at dette tas videre innenfor det akademiske miljøet, men så snart som mulig også av lovgiver. Hvordan vi håndterer «eiendom» i vid forstand er av stor betydning for privat og offentlig økonomi. Det er forunderlig at dette ikke setter større spor i forskning og undervisning i juridiske og økonomiske miljøer. Tilsvarende kunne en ønske seg at forvaltningen var mer offensiv. Kan det ha noe å gjøre med at viktige lover ligger spredt på flere departementer? Det er åpenbart behov for et sterkere og mer permanent trykk på å tilpasse lovverk og offentlige og private tjenester til et eiendomsmarked i rask endring – og til å gripe fatt i forhold som ikke fungerer godt nok. Det er nærliggende å tenke seg et felles, permanent utvalg av fagfolk fra de mest berørte lovområdene. Kunne Statens kartverk, med ansvar for tinglysing og matrikkel, være sekretariat for et slikt utvalg?

1. Helge Onsrud er direktør for Kartverkets senter for eiendomsrettigheter og utvikling, som arbeider med prosjekter utenfor Norge. Innholdet i artikkelen står for hans regning alene, og kan ikke leses som Kartverkets synspunkter.

I sum dreier det seg om å legge til rette for økt verdiskaping, slik som Tore Bø har understreket så sterkt flere ganger. Lovverk og offentlige og private tjenester til eiendomsmarkedet må ha dette som overordnet rettesnor, sammen med behovet for rettslig sikkerhet. En kan av og til få følelsen av at det er viktigere å beskytte eksisterende strukturer.

Denne artikkelen har ikke som ambisjon å dekke alle sider i forholdet mellom plan, bygg og eiendom, kun visse problemstillinger med utgangspunkt i forfatteres spesielle ståsted.

Matrikkeloven

Som leder av lovutvalget for ny matrikellov², er det naturlig å starte med denne. Vi begynner nå å få noen erfaringer med den nye loven, som trådte i kraft i 2007. Kartverket har de siste årene gjennomført tilsyn i et antall kommuner³. De viser varierende resultater, med betydelige avvik i noen kommuner. Aftenposten hadde i sommeren 2013 en artikkelserie om kommunale oppmålingsgebyrer, som varierer fra under 10 000 kroner til over 45 000 kroner for en vanlig villatomt. Noe må være galt når kommunens selvkost er øvre tak. I min hjemkommune, Nes på Romerike, påla fylkesmannen kommunen å halvere gebyret for oppmåling av et byggefelt med 100 tomter. Kommunen hadde ganget opp gebyret på 12 000 kr for en enkelt tomt til 1,2 millioner kroner for 100 tomter – i en sak med én grunneier for alle 100 tomtene, og rimelig klare yttergrenser. Kommunen har i etterkant svart på fylkesmannens vedtak med å innføre gebyr etter medgått tid, med et øvre tak per tomt på 16 000 kr. Det gir neppe noen god prisgaranti for saker med flere tomter. Jeg har vanskelig for å forstå at man kan ta betalt etter medgått tid for en offentlig monopolteneste, men det er tillatt i henhold til Kommunaldepartementets retningslinjer for kommunale gebyrer. Så har man de kompliserte sakene i Oslo, som viste at det matrikulære systemet ikke kunne levere, selv i vårt største kom-

mune med en godt bemannet etat for oppmåling.

Den tyngste innvendingen mot loven er imidlertid de bestemmelser og den praktisering som følger av at oppmåling og registrering er lagt til kommunene. Det innebærer at det ble umulig å stille bindende faglig krav til utøverne, bortsett fra at Kartverket krever at matrikkelførere må gjennomføre et kort kurs. Norge er nå nesten alene⁴ i Europa om å ha et slikt system. Det er vanskelig å tenke seg at alle 428 kommuner skal ha landmålere med tilfredsstillende utdanning. I flertallet av kommunene dreier det seg om et titals saker i året. Departementet skriver riktignok i sin endringsproposisjon, da den rød-grønne regjeringen etter valget i 2005 stoppet innføring av private landmålere, at kommunene må sørge for å skaffe seg nødvendig kompetanse. I praksis har det vist seg at interkommunalt samarbeid og innleie av private konsulenter, bare i begrenset grad blir brukt for å bøte på dette.

Lovutvalget av 1999 innførte en rekke nye og faglig krevende sakstyper og arbeidsprosesser, som opprettelse av anleggseiendom, arealoverføring og utgreiing av rettslige forhold. Dette gjorde utvalget under forutsetning om at det samtidig ble innført faglig autoriserte landmålere. Og slik ble loven vedtatt i det siste møtet i Stortinget i juni 2005. Flere høringsinstanser, herunder en gruppe av kommunale landmålere organisert i NITO, hadde gått sterkt ut mot forslaget om private landmålere, og fått tilslutning fra det daværende mindretallet i Stortinget. Det dreide seg om «privatisering», og det var en god sak for de tre rød-grønne partiene å vise at de sto sammen på. Da de rød-grønne så vant valget i september samme år, reverserte de bestemmelsen om private landmålere – men beholdt før øvrig *alle* de nye bestemmelsene om krevende sakstyper. I tillegg måtte det gjeninnføres bestemmelser om tidsfrister og gebyrer, noe som selvsagt er irrelevant dersom oppmåling av grenser organiseres som konsulentteneste i et fritt marked, der grunneier kan for-

2. NOU 1999:1 Lov om eiendomsregistrering – matrikeloven

3. Tilsynsrapporter er tilgjengelig på www.kartverket.no

4. Kosovo og Bosnia Herzegovina har liknende ordninger som i Norge, men har på dagsorden å innføre private landmålere. I noen land, herunder i Sverige og i Finland utføres oppmåling av statlige virksomheter eller av kommuner med godkjent kompetanse

høre seg om leveringstid og pris, og selv velge landmåler. For mange grunneiere er det å få utført saken raskt viktigere enn pris. Å vente i opp til 16 uker, som er kommunenes tidsfrist, er ikke god nok service.

Praksis i andre land viser at oppmåling *kan* utføres av private landmålere. Det er et mer relevant spørsmål om det kan utføres av kommunene i monopol. For å få dette til har departementet definert oppmåling som myndighetsutøvelse. Bare da kan det, i følge avgjørelser i EU-systemet, opprettholdes et offentlig monopol. Det hadde vært interessant å prøve oppmålingsmonopolet for EU/EØS-domstolen. Selv synes jeg det er vanskelig å forstå at oppmålingsforretning kan defineres som noe annet enn tjenesteproduksjon – og da faller monopol.

Flertallet i lovutvalget hadde den danske landinspektøren som modell. Landinspektører gjør langt mer enn rene matrikulære saker. Bare 25 % av inntektene kommer fra lovregulert matrikulært arbeid. Landinspektører er eiendomsfaglige rådgivere til private grunneiere og offentlige myndigheter. Dette er et tjenestetilbud som vi mangler i Norge, og som bare delvis dekkes av kommunene, advokater og konsulentfirmaer. Denne dimensjonen ved utvikling av en landmålerbransje i Norge har ikke kommet tilstrekkelig frem i diskusjonen om hvordan vi bør organisere matrikulære oppgaver i Norge.

Lovutvalget foreslo å beholde matrikkelføring som en kommunal oppgave. I ettertid ser jeg at dette var et dårlig forslag. Matrikkelføring er for komplisert og omfatter for få saker til å spre på 428 kommuner. Matrikkelføring⁵ bør, som i de aller fleste andre land i Europa, legges til staten. I Norge betyr det til Kartverket. Siden lovutvalget avga sin innstilling har Kartverket overtatt tinglysing og har nå stor kapasitet og kompetanse på registerføring. Årlig føres det opp mot 1,5 millioner endringer i grunnboken. Da er det neppe noe stort problem å overta ansvaret for å matrikkelføre ca. 50 000 oppmålingsforretninger.

Seksjonering

Etter mitt syn tar vi i Norge alt for lett på dokumentasjon av leiligheter og andre enheter som opprettes som egne eiendomsobjekter etter lov om eierseksjoner, eiendommer som kan ha minst like stor verdi som grunneieneidommer. Praksis i dag er at seksjonene vises på standard byggetegninger, som blir tinglyst sammen med begjæring om seksjonering.

Praksis i de fleste andre land i Europa er at leiligheter måles opp av landmåler, at tekniske data og målsatte tegninger registreres i matrikkelen, og at det utstedes «målebrev» for hver enkelt seksjon, slik som for grunneieneidommer. Oppmåling av eierseksjoner er et viktig forretningsområde for danske landinspektører.

I tillegg til målsatt tegning, vil målebrev for seksjon naturligvis opplyse om parkeringsplass og boder etc., og ikke minst angi offentlig godkjente bygningsarealer til grunn for eiendomsskatt, kommunale avgifter osv.. Mangel på offentlig fastsatte bygningsarealer fører til et ikke ubetydelig antall forbrukerklager og tvister i forbindelse med omsetning. Jeg tror at målebrev for seksjoner fort ville bli etterspurt av kjøpere, leietakere, meglere, banker og forsikringsselskaper. Mye taler for at det burde foreligge slik dokumentasjon for alle leiligheter og andre selvstendige enheter i bygg, herunder for leiligheter i borettslag og for leiligheter for utleie.

Det burde være én felles prosess for etablering av nye eiendomsobjekter, enten det dreier seg om grunneieneidommer, festetomter, anleggseiendom, seksjoner eller leiligheter⁶ i borettslag. Denne prosessen burde være hjemlet i matrikkelloven. Da fikk man også bort den rariteten at dokumentasjon av uteareal til eierseksjoner er hjemlet i matrikkelloven, mens dokumentasjon av seksjoner innenfor bygningskroppen er omtalt i lov om eierseksjoner.

Krav om oppmåling av seksjoner og andre enheter i bygg, er betinget av at det etableres kapasitet i privat sektor.

5. Matrikkelen i Norge er eiendomsregister, bygningsregister og adresseregister. Det er særlig viktig å flytte matrikkelføring av oppmålingsforretninger til staten. Det er ikke tilsvarende problematisk at bygnings- og adressedata registreres i kommunene

6. Av en aller annen grunn omtales ikke leiligheter i borettslag som «fast eiendom». Det burde de etter mitt syn kalles, selv om det gjelder noen særskilte regler for omsetning, beskatning osv.

Oppmåling ved omsetning

Matrikelloven har i § 7 fått en bestemmelse om oppmåling ved hjemmelsovergang, dersom eiendommen ikke tidligere er tilfredsstillende oppmålt. Bestemmelsen er ikke iverksatt i påvente av at kommunene har tilstrekkelig kapasitet til å utføre slike forretninger uten å forsinke omsetninger.

Bestemmelsen var ikke foreslått av lovutvalget, og ble satt inn av departementet i lovproposisjonen⁷. Jeg mener fortsatt at dette er et uheldig forslag. Det kan i alle fall ikke innføres før oppmåling kan gjennomføres så raskt, at omsetningen ikke forsinkes i urimelig grad. Det kan ikke skje så lenge oppmåling er lagt til kommunene. Mitt syn er at det offentliges behov for riktige kart ikke er stort nok til å pålegge oppmåling ved hjemmelsovergang. Derimot er det viktig å se på tiltak for at kjøperen får greie på hvordan det står til med grensene; Om de er godt dokumentert, om grensemerker finnes, etc.. En mulighet er at opplysning om tilstanden når det gjelder grenser fremgår i oppgaven som meglere etter § 6.7 i eiendomsmevgerloven skal utarbeide. En kan også tenke seg at grenseforholdene inngår i standard taksering. Tilstandsrapporter burde omtale grensene og dessuten ledninger i grunnen. Det vil antakelig føre til at mange selgere frivillig vil investere i oppmåling dersom tilstandsrapporten viser mangler.

Servitutter

Grunnboken er full av gamle servitutter som ikke har reell betydning i dag, men hvor opprydding eller sletting kan innebære et stort arbeid ved utbygginger og i jordskiftesaker. Det ble grundig belyst i de store prosjektene på gamle Løren militærleir og på Grefsen stasjon, der jordskifteretten har vært inne. Tidligere jordskiftedommer i Nord-Østerdal, Ivar Sund⁸, har uttalt om den store jordskiftesaken på Tynset, som han bestyrte, at den neppe kunne latt seg gjennomføre uten et pragmatisk, lokalt tinglysingskontor. Sentralisering og standardisering av tinglysingen er bra, men er med på å understreke behovet for å finne en løsning på problemet med gamle servitutter.

Sverige har nylig fått en ny lov som slår fast at servitutter som er tinglyst for mer enn 50 år siden, må fornyes av rettighetshaver; Ellers blir de slettet fra tinglysingsregisteret⁹. Et tilsvarende moratorium burde vurderes i Norge. Det ville dessuten bidra til å løse en utfordring med at en rekke ulike servitutttyper ikke ble overført ved konverteringen fra den manuelle til den elektroniske grunnboken, men de gjelder fremdeles.

Danmark har en løsning der landinspektøren kan utstede uskadeattest ved opprettelse av ny eiendom, dersom han mener at fradelingen ikke har betydning for tinglyste servitutter på hovedeiendommen, med den virkning at servituttene ikke blir overført til ny eiendom.

Samling i Kommunaldepartementet

Mens denne artikkelen ble skrevet, kom det ut at Høyre-Frp regjeringen flytter Planavdelingen i Miljøverndepartementet til Kommunaldepartementet. Hovedpoenget er å samle ansvaret for hele plan og bygningsloven i ett departement. Med på lasset følger også Kartverket og matrikelloven. Det gir noen spennende muligheter.

For det første plasseres nå matrikelloven i departementet med ansvar for boligpolitikken. Jeg tror det vil bidra til større fokus på at loven og de matrikulære oppgaver i første rekke skal tilfredsstillende brukernes behov for gode og raske tjenester til riktig pris. Dermed samles ansvaret for eierseksjonsloven og matrikelloven, og det samtidig som Kommunaldepartementet nettopp har startet en gjennomgang av sider ved seksjoneringsloven. Det vil ganske sikkert bli satt mer kraft på modernisering av offentlig sektor. Privatisering av oppmåling etter matrikelloven er en god kandidat, ikke minst fordi den forrige borgelige regjeringen åpnet for private landmålere. Kommunaldepartementet privatiserte for mer enn ti år siden oppgaven med å plassere bygg og anlegg i terrenget, etter et opplegg som vel kunne danne mønster for oppmåling av grenser. Da kunne man også rydde opp i det meningsløse forholdet at utsetting og innmåling av grenser ikke kan skje i én og samme prosess, av det samme godkjente foretaket.

7. Ot.prp nr. 70 (2004-2005)

8. Det bør nevnes at August Røsnes, Ivar Sund og forfatteren av denne artikkelen er kullkamerater fra Ås.

9. Prop. 2012/13/76 Ett mer tillførlig fastighetsregister