



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

I SAMARBEID MED LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Rapport fra arbeidsgruppe

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

11. mars 2021

1. SAMMENDRAG.....	6
2. BAKGRUNN, MÅLSETTING OG ARBEIDSFORM	10
2.1 Problemstillingen	10
2.2 Målsetting med arbeidet.....	11
2.3 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning, møter og arbeidsform.....	12
2.4 Informasjon og vurderinger fra sakkyndige	14
2.4.1 Norske forhold.....	14
2.4.2 Internasjonalt utsyn.....	18
2.5 Enkelte fremstillingstekniske og terminologiske spørsmål	28
2.6 Overordnet om rettskildebildet	29
2.6.1 Lovverk og rettspraksis	29
2.6.2 Grunnloven §§ 89/113 og § 105	31
2.6.3 EMK art. 6, art. 8 og P1-1	31
3. KOMMUNEN SOM EN SENTRAL AKTØR – HVORDAN FUNGERER PLANLEGGINGSPROSESSEN?..	34
3.1 Kommuneplanen.....	34
3.2 Reguleringsplaner	36
3.3 Områdereguleringer – Oslomodellen	37
3.4 Detaljreguleringer	39
3.5 Planskapte verdier	39
3.6 Ulike strategiske tilnærminger til planlegging av bytransformasjon	41
3.7 Forutsetninger for en styrket kommunal rolle	43
3.7.1 Et kompetansespørsmål	43
3.7.2 Et kapasitets- og ressurs spørsmål	43
3.7.3 Plan- og bygningsmyndighetens rolle	43
4. URBANT JORDSKIFTE – INNHOLD, BRUK OG UTFORDRINGER.....	45
4.1 «Urbant jordskifte»	45
4.2 Innholdet i reglene	45
4.3 Forholdet til ordinære jordskiftevirkemidler	47
4.4 Har reglene om urbant jordskifte blitt tatt i bruk?	49
4.5 Hvorfor blir ikke virkemiddelet brukt?.....	49

4.5.1	Manglende kompetanse i kommunene	49
4.5.2	Mangler ved rettskildesituasjonen	50
4.5.3	Bekymring for at bruken av virkemiddelet vil forlenge prosessene....	50
4.5.4	Antagelse om politisk motstand mot bruk av «tvangsmidler».....	51
4.5.5	Tilliten til jordskifteretten	51
4.5.6	Grunneierne får en for krevende rolle	51
4.5.7	De private aktørene har ikke etterspurt bruken av virkemiddelet.....	51
4.5.8	Oppsummering	51
5.	URBANT JORDSKIFTE – MULIGE FORBEDRINGER.....	53
5.1	Innledning.....	53
5.2	Kan reglene om urbant jordskifte bli mer egnet enn de er i dag?	53
5.2.1	Arbeidsgruppens utgangspunkt for forbedring av gjeldende regler ...	53
5.2.2	Lovfeste en regel om rettsfastsettelse ved urbant jordskifte	53
5.2.3	Lovfeste en regel om at det må foreligge en verdiøkning	54
5.2.4	Lovfeste en regel om grunneierenighet	54
5.2.5	Bør det lovfestes en regel om riving av bygninger?	55
5.2.6	Lovfeste regler om kommunens forberedelse av planbestemmelsen. 55	
5.2.7	Bør det lovfestes en gevinstterskel?	56
5.2.8	Sakskostnader	56
5.2.9	Hvilke planer skal gi grunnlag for fordelingsjordskifte?	56
5.2.10	Ytterligere virkemidler for effektiv plangjennomføring?.....	57
5.2.11	Bør kommunene kunne kreve igangsatt sak om urbant jordskifte? ...	58
5.2.12	Kompetansen til jordskiftedommerne	58
5.2.13	Bruk av meddommere.....	60
5.2.14	Organiseringen av jordskifteretten	61
5.2.15	Sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven .	61
5.2.16	Presisere reglene om verdsetting	62
6.	EN ALTERNATIV MODELL – NEMNDSBEHANDLING	65
6.1	Innledning – hovedpunkter	65
6.2	Overordnet om nemndsbehandling	68
6.3	Bestemmelse om nemndsbehandling i reguleringsplanen	69
6.3.1	Hjemmelsgrunnlag	69

6.3.2	Områdeangivelse	70
6.3.3	Kvalifisert flertall	70
6.3.4	Frist	71
6.3.5	Planendring og dispensasjon	71
6.4	Nærmere om nemnda	72
6.5	Nemndsoppgave 1 – samtykke til innløsning	74
6.6	Nemndsoppgave 2 – utmåling av vederlag for innløsning	76
6.7	Rettslig overprøving	76
7.	VERDSETTING OG UTMÅLING VED URBANT JORDSKIFTE ELLER NEMNDSBEHANDLING	78
7.1	Innledning	78
7.2	Ekspropriasjonsvederlag i transformasjonsområder	79
7.3	Tilpasning av strøksprisprinsippet	84
7.4	Bruk av ekspropriasjonsrettslige utmålingsregler ved urbant jordskifte ...	87
7.4.1	Felles standard for sikring mot økonomisk tap	87
7.4.2	Tidligere område- og reguleringsplaner	88
7.4.3	Oppsummering og konklusjon – arbeidsgruppens anbefaling	91
7.5	Nemndsbehandling – standardtillegg for bolig og fritidsbolig	92
8.	SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGSVURDERINGER	99
8.1	Innledning	99
8.2	Markedssvikt i eiendomsmarkedet ved prosjektgjennomføring	100
8.3	Virkemidler	101
8.4	Mulige videreutviklinger av virkemiddelapparatet	102
8.4.1	Inflatering av tomteverdier	102
8.4.2	Markedsdesign	103
9.	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER	106
9.1	Justeringer i reglene om urbant jordskifte	106
9.2	Ekspropriasjon med nemndsbehandling	106
9.2.1	Kommunene	106
9.2.2	Staten	106
9.2.3	Utbyggerne	107

1. Sammendrag

Det er mange hensyn som tilsier at byområdene våre bør fortettes og transformeres. Fortetting og transformasjon vil skjer på bakgrunn av arealplaner. Men regulering eller omregulering ved kommune- og reguleringsplan pålegger ingen å endre bruken av sin eiendom. Alle kan i prinsippet fortsette som før. Det er først når det blir spørsmål om å gjøre nye tiltak på eiendommen, eller å utvide eksisterende tiltak på den, at eieren er låst til planen – da må endringen samsvare med den. Frivillig gjennomføring av planer er derfor utgangspunktet for myndighetene i Norge.

En ny eller endret plan kan i seg selv være incitament nok: Åpningen for endret bruk kan være så lønnsom at eierne enten foretar bruksendring selv, eller selger til en utbygger for å sikre gevinsten. Men skjer det ikke noe, og myndighetene sterkt ønsker en endret bruk, åpner plan- og bygningsloven for ekspropriasjon til å gjennomføre reguleringsplaner. Slik kommunal ekspropriasjon var ikke uvanlig fra annen verdenskrig og ut på 1970-tallet, men nå har ekspropriasjon mer og mer gått ut av bruk. I dag opptrer kommunen som tilrettelegger, mens det er private som står for tomteoppkjøp og utbygging. Dette kan skape problemer ved fortetting og bytransformasjon, der det er stor avhengighet mellom enkelteierdommer. Eiere som ikke ønsker å ta del i transformasjonen har da vetorett, hvis ikke ekspropriasjonshjemmelen benyttes – det følger av prinsippet om privat eiendomsrett. Resultat er at planer med stort utbyggingspotensial blir liggende urealiserte.

Behovet for nye virkemidler for å fremskynde ønsket arealutnyttelse i utbyggingsområder ledet til reglene om såkalt «urbant jordskifte», som trådte i kraft fra 1. januar 2007. Slikt urbant jordskifte åpnet et stykke på vei for å kunne gjennomføre reguleringsplaner på tvers av motstand fra enkeltgrunneiere, og kunne samtidig bidra til å fordele de nye planskapt verdiene grunneiere imellom. I en slik sak beregner jordskifteretten den verdiøkningen som blir skapt gjennom plangjennomføringen, og denne verdiøkningen fordeles mellom grunneierne etter det individuelle utbyggingspotensial den enkelte eiendom hadde før den aktuelle planen.

Rent praktisk skjer fordelingen i naturalia. Eiendomsgrensene i området endres, og de nye enhetene legges ut som fysiske tomter til partene.

Men urbant jordskifte har vært lite brukt, og arbeidsgruppen har drøftet behovet for endringer og mulige veier til effektivisering og forbedring av reglene om plangjennomføring. Arbeidsgruppen har både sett på *klargjøring og forbedring av gjeldende regler om urbant jordskifte*, se kapittel 5, og på en *ny modell for gjennomføring av reguleringsplan*, se kapittel 6. Arbeidsgruppen har også spesielt sett på reglene om *verdsetting og utmåling* ved tvungen plangjennomføring, se kapittel 7. I tillegg mener arbeidsgruppen at kommunene må ta en større rolle for plangjennomføringen. Kommunen må ha så god innsikt i grunneierforholdene at den kan forutse når en plan vil bli vanskelig å realisere, og være tydelig på hvilke virkemidler den er villig til å ta i bruk for å få gjennomført planen, se kapittel 3.

I kapittel 4 identifiserer arbeidsgruppen noen hovedutfordringer ved gjeldende regler om urbant jordskifte. Reglene kan virke *lite forutsigbare*, og prosessen kan ta *svært lang tid*. Begge forhold gjenspeiles i den eneste høyesterettsdommen som foreligger om urbant jordskifte, HR-2019-1152-A (Kilen Syd). Saken illustrerer også uklarheter i verdsettelsesreglene, men uten å gi noen fullgode avklaringer.

Etter arbeidsgruppens syn vil reglene bli mer brukt – og bedre bidra til effektiv plangjennomføring – ved at de blir tydeliggjort, ved at ulovfestede regler blir lovfestet, og ved at reglene suppleres eller endres der det er uklarheter eller det ligger til rette for forbedringer, se kapittel 5. Forbedring og effektivisering av urbant jordskifte kan også skje ved at jordskiftedomstolenes kompetanse på denne sakstypen styrkes, og ved at bevisstheten om reglenes innhold blir styrket hos både grunneiere, utbyggere, forvaltning og domstoler.

Verdsetting er viktig ved jordskifte, se kapittel 7. Kilen Syd-saken har vært en illustrasjon på uklarheter i verdsettelsesreglene ved urbant jordskifte, men uten å gi noen fullgode avklaringer. Lovreglene om verdsetting ved urbant jordskifte er kortfattede og ikke klart eller mer detaljert utformet. For å øke forutberegneligheten i verdsettingsreglene, foreslår arbeidsgruppen å samordne reglene om verdsetting ved urbant jordskifte med reglene om strøkspriserstatning ved ekspropriasjon, med noen justeringer. Særlig i transformasjonsprosesser er ikke verdien knyttet til den enkelte eiendoms individuelle egenskaper, slik urbant jordskifte i dag legger opp til, men de

blir innsatsfaktorer i et nytt, integrert hele, der det er transformasjonsområdets beliggenhet og størrelse som er avgjørende for å få realisert prosjektet og for dets totale verdiskapning. Da er det hensiktsmessig at utbyggingsverdiene også i urbant jordskifte blir beregnet etter en utjevnet og tilpasset strøkspris, slik praksis er ved ekspropriasjon av større utbyggingsområder. Dermed vil samordningen også øke forutberegneligheten i verdsettingen ved urbant jordskifte: Jordskifterettene vil kunne bygge på en langvarig og omfattende ekspropriasjonsrettslig praksis. Samordningen vil samtidig innebære lovfesting av prinsippet om at alle grunneiere som får innløst eiendommer ved fortetting og transformasjon har en grunnleggende lik økonomisk beskyttelse mot eiendomsinngrep, uavhengig av om ekspropriasjon eller urbant jordskifte benyttes som gjennomføringsvirkemiddel. Risikoen vil dog være noe annerledes, idet ekspropriasjon gir pengeoppgjør, mens hovedregelen i urbant jordskifte er oppgjør i naturalia – utbyggingsretter.

I kapittel 6 har arbeidsgruppen drøftet en ny modell for gjennomføring av reguleringsplan. Selv om urbant jordskifte forbedres og effektiviseres, vil det fortsatt være spørsmål om virkemiddelet vil bli tilstrekkelig brukt – og være effektivt nok – til å bidra vesentlig til å få realisert urbane reguleringsplaner med stort utbyggingspotensial. Særlig ved planlagte transformasjoner vil det som nevnt være stor avhengighet mellom eiendommer. Enkeltgrunneiere som av ulike grunner er uvillige til å være med på plangjennomføringen, vil etter gjennomført jordskifte fortsatt kunne forårsake langvarige utsettelse eller helt forhindre utbygging.

Ved urbant jordskifte vil de opprinnelige grunneierne få hver sine utbyggingsretter, for deretter å skulle foreta den videre gjennomføringen av reguleringsplanen frivillig. Mange grunneiere vil oppleve dette som å bli kastet inn i en rolle de ikke har ønske om eller forutsetninger for, og noen vil kjempe mot så lenge som mulig. Hvis gjennomføring av transformasjonsprosessen dermed stopper opp, vil ordinær ekspropriasjon måtte til for å realisere utbyggingen. Da blir veien – og tiden – lang: først ved gjennomføring av urbant jordskifte, deretter ved en eventuell ekspropriasjonsprosess.

Arbeidsgruppen har derfor drøftet en ny modell med *nemndsbehandling* for gjennomføring av viktige reguleringsplaner med stort utbyggingspotensial. Dette vil åpne for en raskere prosess, med spesialisert sakkyndig behandling, der

enkeltgrunneiere som ikke ønsker å være med på plangjennomføringen, kan innløses på bakgrunn av vedtak i reguleringsplan. Forutsetningen for innløsning vil være at de grunneiere som ønsker å være med, utgjør et *kvalifisert flertall* i utbyggingsområdet. Utmålingen vil bygge på ekspropriasjonsrettslige vederlagsregler etter et tilpasset strøksprisprinsipp, som nevnt ovenfor, men med et vesentlig tillegg: For bolig- og fritidsboligeierne legges det et *standardtillegg* på 25 % på de eiendomsverdier som følger av eksisterende bruk til boligformål, før den planskapt verdien kalkuleres og fordeles.

2. Bakgrunn, målsetting og arbeidsform

2.1 Problemstillingen

De siste årene har samfunnsutviklingen vært preget av sentralisering.

Flyttemønsteret i de fleste europeiske land går fra land til by. Dette legger et press på arealutnyttelsen i byene.

I flere byer, og kanskje er det tydeligst i Oslo, er det også klare begrensninger i muligheten til å utvide byarealet. Oslo ligger klemmt mellom fjorden og marka, og Oslomarka er vernet ved lov, og skal ikke utbygges. Befolkningspresset på byene, kombinert med byarealenes begrensning, gir en betydelig prisøkning, særlig i boligmarkedet, som resultat. Dette legger et press på arealutnyttelsen i byene.

Klimautfordringene stiller nye krav til hvordan vi bruker arealene våre og hvordan vi planlegger for byutvikling. Vi må legge til rette for en livsførsel som krever mindre transport. En viktig byutviklingsstrategi de siste årene har derfor vært å fortette byene.

De nevnte hensynene tilsier at vi må øke utnyttingen innenfor allerede bebygde arealer. Denne utviklingen bør skje raskt. Det er stort behov for å få realisert flere boliger, særlig i Oslo, med tilhørende behov for å transformere arealer som vi i dag ser en uhensiktsmessig utnyttelse av, enten fordi de benyttes til funksjoner som det er mindre behov for eller fordi arealene er utnyttet lite effektivt.

Den nødvendige transformasjonen må initieres med gode arealplaner. Etter plan- og bygningsloven er det i første rekke kommunen som gjennom planleggingen former det fysiske miljø og sikrer kvalitet og muligheter for bygging og vern ut fra egenart og lokale forutsetninger.

Et viktig prinsipp som ligger til grunn for hvordan vi utvikler byer i Norge, er at realiseringen av planene i hovedsak er grunneierne og de private aktørene sitt ansvar. En god plan er altså en plan som legger gode føringer for bruken av arealene samtidig som den er interessant og mulig å realisere for private aktører. En effektiv planlegging forutsetter derfor en tidlig kontakt og et godt samspill fra kommunens side både med private lokale interesser og med statlige og fylkeskommunale organer

under utarbeidingen av planene. Det er spesielt viktig å stimulere til medvirkning fra berørte og til offentlig debatt om planene før de endelig vedtas.

Selv om selve planleggingsprosessen forbedres, er det mange årsaker til at plangjennomføringen kan bli vanskelig eller umulig. Et problem som typisk gjør seg gjeldende, er at interessentene innenfor et område har forskjellige ønsker; noen ønsker å fortsette å bruke arealene slik de brukes i dag, mens andre ønsker utvikling.

Målsetningen med reguleringen kan noen ganger være så tungtveiende at det er behov for å bruke tvang for å få realisert planen. Tradisjonell ekspropriasjon er da et alternativ. Ekspropriasjon er imidlertid i dag et lite brukt virkemiddel. Det oppleves som svært inngripende for dem som må avgi eiendom eller andre rettigheter, og i plangjennomføringen etter någjeldende lovverk ligger kompetansen til å bruke virkemiddelet overfor den enkelte grunneier til kommunen. Slike enkeltvedtak er det vanskelig å få gehør for i politiske organer.

I 2006 ble det innført et nytt virkemiddel: såkalt urbant jordskifte. Urbant jordskifte var tenkt som et supplerende virkemiddel ved fortetting. Med disse lovreglene kan man få til en ny arrondering av tomtearealer som legger til rette for en planlagt utbygging, og man kan få til en fordeling av arealverdier og kostnader i utbyggingsområdet. Disse virkemidlene finnes i dag i jordskifteloven, som ble tilpasset bruk også i byer og tettsteder. Det er likevel kommunen som i planvedtak etter plan- og bygningsloven bestemmer om urbant jordskifte skal kunne tas i bruk som plangjennomføringsvirkemiddel.

Heller ikke urbant jordskifte har blitt brukt i særlig grad. Det antas å være en rekke årsaker til dette, se nedenfor i kapittel 4. Årsakene knytter seg til såvel utformingen av regelverket som praktiseringen av det, hvordan regelverket er institusjonalisert og organisert, og hvilken kjennskap de ulike aktørene har til regelverket.

2.2 Målsetting med arbeidet

Gitt behovet for å styrke gjennomføringsfasen av planarbeidet etter plan- og bygningsloven, har arbeidsgruppen sett på hvordan gjennomføringsvirkemidlene fungerer. Foruten å se på selve planleggingsprosessen, har arbeidsgruppen særlig

sett på de tilfellene der målsettingen med reguleringen er så tungtveiende at det kan være behov for å bruke tvang for å få realisert planen.

I samsvar med oppdraget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har arbeidsgruppen vurdert forbedringer i regelverk, praksis, organisering, mv. av betydning for gjennomføring av jordskifte – særlig «urbant jordskifte» – i forbindelse med fortetting og transformasjon av områder i byer og tettsteder etter plan- og bygningsloven. I samsvar med oppdraget har arbeidsgruppen også drøftet behovet for lovendringer, og den foreslår mulige veier til effektivisering og forbedringer, derunder har arbeidsgruppen utformet eksempler på bestemmelser som kan føre til forbedringer i regelverket, og den foreslår endringer i praktiseringen av regelverket, andre løsninger, ny organisering, mv.

2.3 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning, møter og arbeidsform

Arbeidsgruppen ble opprettet i januar 2020 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Planavdelingen, og har hatt følgende mandat:

Arbeidsgruppen skal avgi en rapport om forbedringer i regelverk, praksis, organisering mv. av betydning for gjennomføring av tradisjonelt jordskifte og urbant jordskifte i forbindelse med fortetting og transformasjon av områder i byer og tettsteder etter plan- og bygningsloven. Arbeidsgruppen skal ikke utrede lovendringer, men drøfte behovet for endringer og foreslå mulige veier til effektivisering og forbedringer. Arbeidsgruppen kan utforme eksempler på bestemmelser som kan føre til forbedringer i regelverket, eller foreslå endringer i praktiseringen av regelverket, andre løsninger, ny organisering mv.

Arbeidsgruppen har vært sammensatt slik:

1. Professor Geir Stenseth, Universitetet i Oslo (leder)
2. Professor Christian Riis, Handelshøyskolen BI
3. Jordskiftelagdommer Ragnhild Sæhlie Jetlund, Borgarting lagmannsrett
4. Eiendomsutvikler Christian Joys, Norsk Eiendom
5. Avdelingsdirektør Hilde Olea Simonsen, Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten
6. Fagdirektør Ingrid Aasen, Landbruks- og matdepartementet
7. Utredningsleder Veslemøy Faafeng, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

8. Fagdirektør Magnar Danielsen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Arbeidsgruppen hadde sitt første møte 29.01.2020. Den har i alt hatt 11 møter. Møtene er stort sett avholdt som nettmøter på dagtid. Det avsluttende møtet ble holdt 02.03.2021.

KMD har ført møtereferater og det er etablert et eget dokumentbibliotek med relevant fagstoff til bruk for arbeidsgruppens medlemmer.

Arbeidsgruppen har innhentet materiale og fagkunnskap på ulike måter. Gjennom våren 2020 inviterte arbeidsgruppen både eksterne aktører og egne medlemmer til å gjøre rede for sine erfaringer med gjennomføringsvirkemidler for offentlig planverk. Arbeidsgruppen har i møter hørt muntlige innlegg og presentasjoner fra følgende:

1. Professor Geir Stenseth: «Ekspropriasjonserstatning og gevinstdeling»
2. Avdelingsdirektør Hilde Olea Simonsen: «Gjennomføring av arealplaner i Oslo kommune»
3. Dosent Fredrik Holth, NMBU: «Fordeling av planskapt verdier»
4. Seksjonssjef Anders Løvnes Solheim, Oslo kommune: «Mulig parallellbehandling av kommunal planlegging og urbant jordskifte»
5. Eiendomsutvikler Christian Joys: «Avtaler og prosesser på grunneiersiden»
6. Professor Sjur K. Dyrkolbotn, Høgskulen på Vestlandet: «Matrikulering i transformasjonsområder»
7. Professor emeritus Thomas Kalbro, KTH, Stockholm: «Fördelning av värden og kostnader vid planering og plangenomförande i Sverige»
8. Professor Søren Højgaard Mørup, Juridisk Institut, Aarhus Universitet: «Oplæg om ekspropriation i Danmark»
9. Jordskiftelagdommer Ragnhild Sæhlie Jetlund: «Innføring i jordskifte» og «Eksempler på urbant jordskifte»
10. Advokat Geir Frøholm, adv.fa. SANDS: «Manglende enighet om utbygging eller eiendomstransformasjon mellom grunneiere og/eller rettighetshavere»

I kapittel 2.4 nedenfor har arbeidsgruppen valgt å innta i referatform et utvalg av innleggene og presentasjonene der informasjonen ligger til grunn for arbeidsgruppens drøftelser, eller der enkelthetene kan ha særlig informasjonsverdi ut over arbeidsgruppens drøftelser.

Videre rettet arbeidsgruppen i januar 2020 en henvendelse til jordskifterettene med spørsmål om deres kjennskap til bruken av gjeldende regler om fordeling av planskapt verdiøkning. Ti jordskifteretter, dvs. om lag 1/3 av landets jordskifteretter i 2020, besvarte henvendelsen.

Arbeidsgruppen har hatt stor nytte av innhentet materiale og fagkunnskap, men de standpunkter som kommer til uttrykk i rapporten, står for arbeidsgruppens egen regning.

2.4 Informasjon og vurderinger fra sakkyndige

2.4.1 Norske forhold

I sitt foredrag *Transformasjonsprosjekter – rettslig og praktiske problemstillinger* tok Geir Frøholm utgangspunkt i at transaksjonene i transformasjonsprosjekter vil følge to hovedakser: offentligrettslige og privatrettslige disposisjoner.

På den privatrettslige siden berører temaene forholdet til grunneiere og hvem som skal bli de endelige eierne; behovet for hensiktsmessige eiendomsgrenser, slik at de tjener formålet bak eiendomstransaksjonene; «rydding» i grunnbøker når det gjelder bruks-, feste- og leieforhold, servitutter, pengeheftelser og urådigheter; sameie og naboforhold; infrastruktur og konstruksjoner; og rettigheter i luft, vann og under bakken.

Det skal dessuten på plass solid og fremtidsrettet infrastruktur og legges til rette for fornuftig arealdisponering og bebyggelse, med høy utnyttning i sentrale strøk. På den offentligrettslige siden er temaene derfor statlige og regionale planvedtak, kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan, med tilhørende rekkefølgebestemmelser og tilrettelegging for fremtidig kostnadsfordeling når det gjelder nødvendig infrastruktur, VPOR og politiske vedtak. I tillegg må lovregulering som miljøvern, forurensning, kulturminner, konsesjonen, etc., hensyntas. Utbyggingsavtaler må inngås og det må gjennomføres kommunal overtakelse av etablert infrastruktur.

En refleksjon enkelte gjør seg, er at planer blir mer og mer styrende for hva man kan og ikke kan gjøre med en eiendom i urbane strøk, og at reguleringsplaner er i ferd med å utfylle eller erstatte behovet for negative servituttene i urbane strøk. Reguleringsplaner kan også medføre at negative servitutter bortfaller.

Tidslinjen og rekkefølgen i arbeidet er gjerne en idfase og vurdering av eiendommenes egnethet; eiendomskjøp eller avtaler om utvikling; utvikling av konsept, struktur (selskaper) og partnerskap; forhandlinger og inngåelse av kontrakter; finansiering; og deretter utarbeidelse av forslag til reguleringsplan. Vurdering av fortsatt drift i byggeperioden inngår også i arbeidet, fordi man ønsker en «cash flow» så lenge man kan. Parallelt vil det etter hvert pågå arbeid med utbyggingsavtaler, forholdet til rettighetshavere, før man begynner arbeidet med byggesak, entrepriser, formaliserer eierforhold, matrikulerer og til slutt slutfører arbeidet.

Det blir ofte mange deloppgaver som må utføres i transformasjonsprosjekter, hvor arbeidet kjennetegnes av behov for å identifisere utfordringer og finne løsninger. Prosjektene har ofte meget stor kompleksitet. Det gjelder f.eks. kjøp og salg av grunneiendom og begrensede retter (f.eks. festekontrakter); etablering av ny grunneiendom med matrikulering av umatrikulert eiendom; utfylling i sjø; og etablering av anleggseiendom under bakken. Det kan gjelde fradeling og sammenslåing av grunneiendommer, herunder tomtearrondring, tomteinndeling og seksjonering. Videre kan det gjelde overtakelse av grunn til offentlig vei eller jernbane (infrastruktur) og makeskifte, med utfordringer knyttet til verdsettelse og avgiftsgrunnlag, slik som i Grefsen stasjonsby. Det kan også gjelde annen arealoverdragelse, så som arealoverføring, som krever erklæring om pantefrafall og utløser dokumentavgift. Eller grensejustering, hvor det ikke er krav om erklæring om pantefrafall, og som heller ikke utløser dokumentavgift, men hvor det er størrelses- og beløpsmessige begrensninger. Det kan også bli behov for jordskifte og omskiping og avskipping av servitutter, eller annet som inngår i jordskiftelovens «verktøykasse». En kan gjøre bruk av urbant jordskifte med fordeling av planskapt verdier, og det kan bli behov for ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan eller uavhengig av reguleringsplan, eller til tomtearrondring av ubebygde grunnstykker.

Jordskifte og ekspropriasjon er både tid- og kostnadskrevende, og en kan kanskje få inntrykk gjennom lærebøkene og teori om at det kan være kurant å kvitte seg med noen hindre for utvikling av eiendom. I praksis viser det seg at det er mange hindre og at prosessen kan det bli både tung og dyr. Utgangspunktet ved eiendomstransaksjoner er derfor at det må gjøres et grundig arbeid på idestadiet og ved vurderingen av eiendommenes egnethet for fremtidig bruk.

Reell eiendomsrett og grunnbokshjemmel til eiendommen er en forutsetning for prosjektet (ev. må det foreligge nødvendige samtykker og fullmakter). Totale bruksretter (feste- og leieforhold) må opphøre, videreføres eller midlertidig flyttes, avhengig av prosjektets omfang og om videre drift er mulig i byggeperioden. Festeforhold kan i praksis by på de aller største utfordringene. Når det gjelder «næringsfeste», vil det f.eks. kunne foreligge risiko for fester som følge av at manglende rett til innløsning gir grunneier større muligheter til å forhandle om regulering av festeavgift og opphør av festeforholdet. Festekontrakt kan være 25 år og gjelde en sentral del av utbyggingsområdet. Det blir da fort et spørsmål om verdisetting og hva rettigheten omfatter. Festere har et godt rettsvern i dagens lovgivning, og avvikling av festeforhold kan dermed bli ganske krevende. Det gjelder både tiden det tar og kostandene, og en bør derfor ta høyde for problemstillingene tidlig.

I prosjektet må det ryddes i servitutter som på sett og vis fremstår som privatrettslige «reguleringsbestemmelser». Disse må ikke komme i konflikt med transformasjonsplanene. De avklares typisk i en «due diligence»-prosess. Man må finne ut av hvordan man skal forholde seg til disse. Viktige dommer i relasjon til dette er Rt. 1995 s. 904 (Gjensidige-dommen), hvor det ble avklart at en ved tolkingen av servitutter må legge vekt på den herskende eiendoms behov, og at negative servitutter kan bortfalle ved utbygging i henhold til reguleringsplan i motstrid med servitutten. I Rt. 2008 s. 362 (Naturbetong I) ble det fastslått at negative servitutter ikke bortfaller automatisk i den grad de strider mot bestemmelser, men at de kan gjøre det. Det gjør vurderingene krevende. Problematiske servitutter må frafalles, omskipes, avskipes eller eksproprieres vekk.

Det skal ofte etableres nye servitutter til fordel for offentlige aktører (normalt gjelder det vei, vann og avløp), men også mellom grunneierne i et område.

Kommunen stiller f.eks. etablering av servitutter som rekkefølgekrav. Servituttene etableres normalt i byggeperioden, når utbygger sitter med eiendomsrett og «alle kortene» på egne hender. Hevd og spørsmål om bygging skjer på annen manns grunn er også tema som dukker opp, og som av og til kan føre til krav om stansing av uberettiget bruk.

I prosjektene blir det vanligvis stilt pengeheftelser og urådighetserklæringer til fordel for banker ved finansiering, og disse må gjøres opp (fjernes) ved slutføringen av prosjektet. Det kan også være sameie- og naboforhold som må ordnes. I forhold til sameie er utfordringene knyttet til flertallsvedtak, oppløsning og forkjøpsrett. Naboloven representerer en risiko for alt som er «nytt», ved at den benytter rettslige standarder og har skjønnsmessige vurderingstemaer. Slike saker kan derfor lett bli anlagt for domstolene. Innsigelser fra naboer er likevel mest vanlige i forbindelse med den offentligrettslige plan- og byggesaksprosessen.

Prosessene knyttet til utvikling av infrastruktur kjennetegnes av sameieproblematikk og gratispassasjerer. Det siste er ikke bare en krevende problemstilling for kommunen, men også for utbyggerne. Det vil alltid være noen som ønsker å bygge ut og noen som ikke vil, eller som vil utsette til senere. Systemet i dag er slik at førstemann som bygger må betale «gildet». Utbyggerne løser dette i mange tilfeller gjennom en ren finansiell vurdering. Det kan være åtte grunneiere som ønsker å bygge ut og to som ikke vil, og det oppstår en fordelingsproblematikk. De som ønsker å bygge ut, tar da heller hele kostnaden, fordi kostnadene ved å sitte og vente blir for stor.

En metode som benyttes i transformasjonsprosjekter, er at det etableres et aksjeselskap som eies av alle hjemmelshaverne i et område. De går inn i selskapet og finansierer det opp og kommunen kan også bidra med sin del. Når man har ett selskap som håndterer alt internt, har man pakket alle diskusjonene inn i ett rettssubjekt, hvor det er gode tvisteløsningsinstrumenter. Da selges gjerne eiendommene gjennom dette selskapet, eller det kan etableres datterseksaper som eier eiendommer. En slik selskapsstruktur forutsetter at man holder god orden på rettsvernproblematikk.

2.4.2 Internasjonalt utsyn

2.4.2.1 Sverige

I sitt foredrag *Fördelning av värden og kostnader vid planering og plangenomförande i Sverige* tok Thomas Kalbro utgangspunkt i detaljplanene, som ofte er en prosjektplan, og at detaljplanene er svært viktige i Sverige, da regionplan og oversiktsplan ikke er rettslig bindende planer.

I Sverige er det kommunalt planmonopol. Kommunen lager og vedtar planen. Maktforholdene i planarbeidet blir dermed annerledes enn i Norge. Det er laget en statlig utredning hvor private skal få «hjelp» kommunen med å lage planen. Slik sett ser det ut som om Norge og Sverige nærmer seg noe når det gjelder privat medvirkning i planarbeidet.

I Sverige skjer om lag 30 % av boligbyggingen på privat grunn, mens 70 % skjer på kommunal grunn. Dette har betydning for hvor aktive de profesjonelle utbyggerne er overfor kommunen. Kommunens rolle som grunneier er helt sentral i mange kommuner, i motsetning til situasjonen i Norge. Grunnen til dette er at kommunene tidlig kjøpte opp areal til videreutvikling. I Stockholm eier kommunen 80–90 % av de samlede grunnarealer, og Stockholm kjøpte til og med opp grunn i andre kommuner.

Det er to hovedløp for utbygging i Sverige. For det første kan kommunen inngå «markanvisningsavtal» med utbygger. Kommunen selger da grunnen til utbygger, og ulike utbyggere kan by på byggeretten. Kommunen får dermed fordel av den planskapt verdien, fordi kommunen først selger etter at området er regulert.

For det andre kan profesjonelle utbyggerne ha kjøpt grunn på et tidligere tidspunkt, dvs. før regulering. Da inngår utbygger en «exploateringsavtale» med kommunen om regulering. Kommunen vil ikke vedta reguleringsplanen uten at det er enighet mellom partene om utbyggingen. Avtalen inngås alltid før reguleringsplanen er vedtatt. Rammene for avtalen er lovregulert. Avtalene kan bl.a. ikke omfatte sosial infrastruktur. Avtalene kan – etter nylig lovendring – også omfatte medfinansiering til jernbane og tunnelbaner, dvs. statlig eller regional infrastruktur. Til tross for at kommunen inngår avtaler før reguleringsplanen blir vedtatt, finnes det gamle, «foreldede», detaljplaner.

Gjennomføringstiden som avtales skal være mellom 5 og 15 år. Hvis det ikke blir bygd ut, oppstår det automatisk en ekspropriasjonsrett for kommunen. Da kan

kommunen erverve grunnen og gjennomføre utbyggingen selv. Når utbyggingen ikke blir noe av, kan det f.eks. skyldes at grunnforholdene er vanskelig eller markedssituasjonen ikke tillater utbygging. Da vil heller ikke kommunen erverve grunnen. «Exploateringsavtaler» inngås kun mellom profesjonelle utbyggere og kommunen. Hvis villaeiere står i veien for utbygging, er kommunen svært tilbakeholden med å bruke tvang overfor disse.

Selve eiendomshåndteringen foregikk tidligere med utgangspunkt i en «exploateringsavtale», hvor eiendomsstrukturen ble tilpasset den nye reguleringsplanen. Til dette formålet ble det gitt en egen lov om «exploateringssamverkan», som trådte i kraft 1. juli 1987. Mye av det opprinnelige innholdet i loven ble hentet fra det tyske systemet: «Umlegung». Dette fungerte imidlertid ikke i praksis. Det var dårlig sammenheng mellom planlegging og gjennomføring. Man savnet kompetanse om gjennomføringen på plansiden, og om planlegging på gjennomføringssiden. Kommunen var planmyndighet, mens den som skulle gjennomføre jordskiftet var Lantmäteriet, som var statlig. Dermed var det innbygde motsetninger i systemet. Der det gikk best, var der kommunen var delegert oppgaver til å utføre lantmäteritjenesten fra Lantmäteriet. Det var åpenbart ikke tilstrekkelig tillit i systemet når kommune og stat skulle samarbeide om gjennomføringen.

I Tyskland er det ikke tilsvarende problemer med «Umlegung», noe som skyldes at tilliten er bygd opp over lang tid. De svenske grunneierne var skeptiske. I utgangspunktet var det ikke selve lovgivningen som var problemet, men innføring og gjennomføring var ikke vellykket. Det var pedagogisk krevende å forklare opplegget, dvs. det var for komplekst, og man lyktes ikke med å få etablert tillit til systemet. I 1996 ble det forsøkt gjort forenklinger (SOU 1996:168), men det førte ikke til bedringer. I 2012 ble loven opphevet, og Sverige har i dag ikke noe system for urbant jordskifte.

Systemet var slik at om noen grunneiere ikke ville være med frivillig, var det ikke nødvendig for kommunen å ekspropriere. Det var snarere slik at de som ville bygge kunne eksproprierte grunnen, dvs. kreve innløsning. Det var bestemt gjennom planen at dersom du ikke ville være med på gjennomføringen, så måtte du avstå grunnen. Kommunen ble ikke blandet inn om det oppsto en slik situasjon. Det

fremgikk direkte av loven at eiendommen kunne innløses, dersom man ikke var enige. Det var planen som bestemte innløsningsmuligheten. Sa grunneier nei, fikk han utløst verdien før reguleringen. Gikk han med i prosjektet, fikk han verdien etter reguleringen. Det var et incitament for å bli med. Da planen ble vedtatt, var det implisitt gjort en vurdering av behovet for innløsning.

Det ble i 2010 innført en lovbestemmelse om 25 % påslag på markedsverdien ved ekspropriasjon.

2.4.2.2 Danmark

I sitt foredrag *Oplæg om ekspropriation i Danmark* tok Søren Højgaard Mørup utgangspunkt i spørsmålet: Hva kan man ekspropriere til i Danmark? I dag er det mye ekspropriasjon til infrastruktur. Når staten eksproprierer skjer det i henhold til særlov, f.eks. jernbaneloven. Kommunene kan også ekspropriere til vegformål med grunnlag i vegloven. Kommunen kan dessuten ekspropriere til gjennomføring av plan. Alle kommuner har en kommuneplan. Den er bare bindende for kommunen. Tidligere kunne man ekspropriere til byformål, men det er nå opphevet. I dag kan kommunen kun ekspropriere på grunnlag av lokalplan. Her er adgangen meget vid. Man kan ekspropriere til gjennomføring av det meste som kan planlegges. Det betyr mange formål. Det har likevel vært diskusjoner om det er begrensinger, bl.a. til golfbane.

Adgangen til ekspropriasjon i dansk rett er videre enn i norsk rett. Planen må være relativt konkret og detaljert for å kunne brukes som hjemmel til ekspropriasjon. Ved ekspropriasjon får grunneier en frist til frivillig ordning. Hvis noe er lagt ut til private formål i planen, må de private selv ordne gjennomføringen. Da kan det ikke skje ekspropriasjon. Hvis derimot flere eiendommer er lagt ut til et formål hvor eiendommene må brukes samlet, kan det skje ekspropriasjon også til private formål. Det foregår frivillig jordfordeling i Danmark, men dette er ikke mye brukt. Noen landinspektører driver med dette. Det skjer basert på jordfordelingsloven. Landmåler lager utkast til avtaler som partene så kan akseptere. Det finnes en jordkjøpsnemnd, som kjøper opp jord og som omfordeler.

Det er to ekspropriasjonskommisjoner i Danmark, en for Jylland og en for øyene («Statens Ekspropriationer i Jylland» og «Statens Ekspropriationer på Øerne»).

Kommissariatet fungerer som sekretariat for kommisjonen og forestår forberedelse og varsling, utbetaling av erstatninger, samt matrikulær og tinglyingsmessig behandling av ekspropriasjonene. De statlige kommisjonene er sammensatt av en fast formann på fulltid, kommisarius, som har et sekretariat med medarbeider, og fire andre medlemmer. To er pekt ut fra lister utarbeidet av ministeriet, og to fra lister fra kommunen etter lokalvalget. Den siste har et større lekmannelement. I praksis brukes de samme personene ofte, for å få god erfaring. Kommisjonen beslutter både om det skal gjennomføres ekspropriasjon og utmåler erstatningen. Kommunen kan også beslutte ekspropriasjon, men den kan ikke utmåle erstatningen. Da går saken til «taksasjon» og det er kommisjonen som utmåler. Verdsettingen i Danmark baserer seg på markedspris. Hva gjelder skatt, må det være til stede en ekspropriasjonsrealitet for å bli fritatt for skattlegging ved avhending. Hvis dette foreligger, blir det skattefritt også ved frivillig avtale (pga. tvangselementet).

Det blir laget mange frivillige avtaler i stedet for «full ekspropriasjon». Tvistene handler mest om prisen, og det er mest slike saker som kommer til kommisjonen. I Danmark har det vært ca. 20 ekspropriasjoner pr. år på grunnlag av lokalplaner. En del er til bolig. Det blir i stedet inngått mange avtaler og forlik. København og Århus har tradisjonelt vært store landeiere, så de har ikke hatt så stort behov for ekspropriasjon. I dag er det mange transformasjonsprosjekter i gamle havner, bane og industriområder i disse kommunene.

Kommunene og markedet har selv klart å løse mye av eiendomsdanningen i Danmark. Det har så langt ikke vært mye ekspropriasjon av villatomter til byutviklingsprosjekter. Men i Frederikshavn ønsker man å lage en «ny by», og ekspropriasjon har vært diskutert. Det har likevel så langt ikke vært nødvendig.

Hvis den statlige kommisjonen beslutter å ekspropriere, kan man ikke påklage beslutningen. Dette er et hensiktsmessighetsskjønn som ikke kan prøves. Borgeren kan kun gå til domstolen og prøve lovligheten, dvs. om det er nødvendig og om det er hjemmel. Hvis det gjelder kommunal ekspropriasjon, behandles saken av den kommunale kommisjonen, og her kan man i dag påklage ekspropriasjonen og erstatningsbeslutningen. Klagen går til ulike instanser, avhengig av hva formålet med ekspropriasjonen er. Hvis det er etter veiloven, kan man påklage til Vejdirektorat, er det etter plan, kan man påklage til planklagenemnda (Planklagenævnet). I

ekspropriasjonssaken kan man også få prøvet hensiktsmessighetsspørsmålet, og dette har tradisjonelt vært prøvet ganske intensivt av nemnda. Det var også tilfelle i den forrige Natur- og Miljøklagenævnen, som da lå under Miljøstyrelsen. Den gang var det dommere med i nemnda. Det kommer bare et fåtall klager til planklagenemnda, kanskje bare opp mot fem pr år. I Danmark vurderer man nå å samle all klagebehandling i én instans.

Den kommunale ekspropriasjonen følger to spor. Det ene sporet er vedtak om ekspropriasjon i kommunen, med klage til egen klagenemnd. Det andre sporet er selve erstatningsfastsettingen. Her er det taksasjonskommisjoner i første instans og så overtaksasjonskommisjoner. Dette går litt over i hverandre, for klageinstansen i det statlige systemet er også taksasjonskommisjonen. Dette vurderes nå endret, slik at taksasjonskommisjonen i fremtiden også skal kunne prøve lovligheten av kommunale ekspropriasjoner. Taksasjonskommisjonene består av en jurist, ofte en dommer i byretten som har det som bijobb. I tillegg er det to legdommere. Deres primære oppgave er å fastsette erstatningens størrelse ved ekspropriasjon, men kommisjonen er også tillagt enkelte andre oppgaver, bl.a. om «vannløp». Det er også andre saksforhold. Kommisjonen får oversendt ekspropriasjonsbeslutningen fra kommunen. Den kan be om å bli bistått av en landinspektør.

Taksasjonskommisjonenes avgjørelser kan påklages til overtaksasjonskommisjonene. Her sitter en leder med dommerkompetanse og fire lekmenn, hvorav to er utpekt av staten og to av kommunene. Der har man også med den samme landsinspektøren. Det bygger på en spesialregel og anses som meget praktisk. Landsinspektøren representerer i praksis ingen, verken det offentlige eller private, og han kan ikke ha bidratt i spørsmål om erstatningens størrelse i det kommunale systemet. Han får honorar av det offentlige og gjør bare det han får beskjed om å gjøre fra kommisjonen. Partene vil selvsagt også komme med sine innspill.

Det er sju overtaksasjonskommisjoner. I det statlige ekspropriasjonssystemet (som har mange flere saker) har man noe som heter Den ledende landsinspektør, som har en fast oppgave å bistå kommisjonen. Dette kjøpes gjennom en offentlig anskaffelse. Den ledende landsinspektør er gjerne en virksomhet som stort sett bare jobber med slike saker. Landinspektøren har en større rolle i det statlige systemet

enn i det kommunale, og finner ut av eiendomsforholdene for f.eks. store vegstreknings. Det er et omfattende arbeid.

I småsaker er det stort sett bare et ønske fra partene om større kompensasjon. Disse saken minner derfor lite om en rettsak. Det hele kan foregå ganske uformelt. Det foretas en besiktigelse, og så forhandler man, utveksler synspunkter. Her møter man jo helt alminnelige mennesker. Det kan være annerledes i større saker. De kan likne på rettsaker. Saksbehandlingstiden er nokså ulik fra sak til sak, de raske går innenfor seks måneder, mens andre kan ta mer enn ett år. Det er vanskelig å forutsi forløpet i sakene. Det kan komme stadig nye opplysninger som gjør at tiden trekker ut. Medlemmene i kommisjonene kan stille spørsmål til partene. Kommunen stiller lokaler til rådighet, kommisjonene har ikke egne lokaler. Kommisjonens avgjørelse kan prøves for domstolene, da er det full prøving. Men det skal endel til for å overbevise domstolen om å sette til side den sakkyndige kommisjonens avgjørelse. Men det kan forekomme feil eller noe kommisjonen har oversett, og da kan det bli en annen avgjørelse i domstolen. Saken blir ikke hjemvist, domstolen fastsetter i så fall den endelige erstatningen. I det statlige systemet betaler staten alle kostander til ekspropriasjonen. De statlige kommisjonene har egne sekretariater finansiert av staten.

I det kommunale systemet, hvor en dommer har jobben som leder av kommisjonen som en bijobb, betaler staten honoraret. Kommunene betaler honoraret til meddommerne. Partene betaler ikke noe. De kan få et mindre beløp utbetalt for å få dekket egne utgifter, som regel ikke mer enn 5 000 til 10 000 danske kroner, men det kan være mer i større saker. Beløpet fastsettes skjønnsmessig, etter hva partenes bidrag har tilført saken. Det er et klagegebyr til planklagenemnda. Bringes saken inn for domstolene, kan partene få store kostander. Da må parten som ikke vinner frem måtte betale utgifter til skjønnretten og motpartens kostander. Det er derfor få slike saker. Vinner man, får man sjeldent dekket de reelle utgiftene man har hatt.

Erstatningen fastsettes til «handelsverdien», men er bruksverdien høyere, skal parten ha denne verdien utbetalt i stedet. Det finnes eksempler på at bruksverdien er høyere enn handelsverdien. Handelsverdien omfatter også forventningsverdien av at eiendommen kan brukes til noe annet enn formålet. Har man hatt en plan om

boliger, men det blir noe annet, skal man få erstatning for den forventning man hadde inntil det tidspunkt hvor forventningen ble brutt. Det kan f.eks. være vedtakelsen av lokalplanen. Det må gjerne ligge noe bak som har skapt grunnlag for en reell forventning, kanskje kommuneplanen. Gjenanskaffelsesverdien kan man ikke få. Man får erstatning for ulemper, hvis man får beholde en del av eiendommen, f.eks. driftsulemper for resteiendommen. Hvis resteiendommen blir mer verd på grunn av ekspropriasjonen, skal denne fordelen trekkes fra i erstatningsutmålingen. Det kan skyldes at eiendommen stiger i verdi på grunn av ekspropriasjonstiltaket. Det kan i noen saker føre til at det ikke utbetales kompensasjon. Skattemessige forhold blir det ikke tatt hensyn til i utmålingen.

Jordfordeling ved ekspropriasjon kalles ekstensjon og er en utvidelse av ekspropriasjonen. Her er det snevre regler. I statlige ekspropriasjoner kan man gjennomtvinge jordfordeling, slik at eiendommene for eksempel blir samlet på en side av motorveien som skal bygges. Da skjer jordfordeling ved tvang. Det kommer gjerne forslag fra landsinspektøren om dette.

2.4.2.3 Tyskland

I sitt foredrag *Fordeling av planskapt verdier* redegjorde Fredrik Holth bl.a. for tyske forhold. I det tyske systemet er jordskifteelementet lagt til et forvaltningsorgan. Der går man tidlig inn i planprosessen og vurder behovet for jordskifte. De jobber dessuten frem en jordskifteløsning parallelt med planarbeidet. Når planen skal vedtas, har kommunen fått et forslag til løsning, slik at den vet det ligger klar en mulig løsning som kan iverksettes etter at planen er vedtatt. Den tyske plan- og bygningsloven har 42 paragrafer som tar opp disse spørsmålene. Man behandler dette med bygninger og verdsetting på en annen måte, og har også en annen kobling mot ekspropriasjon og erstatning. Systemet er uavhengig av kommunen og planmyndigheten, og det ligger på «Bundesland»-nivå i Tyskland. Ordningen brukes mest i Syd-Tyskland, hvor man har lengre tradisjon for bruken, og mindre i nord. I Berlin er det frivillig jordskifte.

I Tyskland er det en mye tydeligere kobling mellom jordskifte og ekspropriasjon enn i Norge. Man skal ha vurdert det mindre inngripende først, dvs. jordskifte, før

man kan bruke ekspropriasjon. Uten frivillighet må man ty til ekspropriasjon også i det tyske systemet. Slik sett løser ikke jordskifte «alt» i det tyske systemet heller.

2.4.2.4 Nyere internasjonal rettsutvikling: en sammenligning mellom Sverige og USA

I sitt foredrag *Ekspropriasjonerstatning og gevinstdeling* redegjorde Geir Stenseth bl.a. for amerikanske og svenske forhold.

I utgangspunktet har Vest-Europa og Nord-Amerika en likeartet beskyttelse av eiendomsretten på overordnet nivå. Tvangsfratakelse er typisk begrenset til offentlige formål, og det skal betales erstatning som er «full», eller i hvert fall «rimelig». Etter EMDs praksis om EMK P1-1 skal erstatningen være “reasonably related to [...] the market value”. Tilsvarende har den amerikanske høyesteretten tolket konstitusjonens uttrykk “just compensation” (jf. det femte grunnlovstillegget) som “fair market value”.

Det har lenge vært kjent at markedsverdiestatning ikke oppleves som full erstatning hos eieren: Han hadde jo uansett ikke tenkt å selge. Historisk har dette poenget f.eks. vært hensyntatt i England. Der ble utbyggingen av jernbanenettet fra 1830-tallet gjennomført av private utbyggere, og «verdien for en *uvillig* selger» (reservasjonsprisen) ble etablert som utmålingsstandard, nettopp for å muliggjøre erstatninger ut over markedsverdien. I moderne atferdsøkonomi er dette poenget – forskjellen mellom markedsverdi (det «objektive» perspektivet) og opplevd verdi (det «subjektive» perspektivet) – vitenskapelig utforsket bl.a. av kjente nobelprisvinnere i økonomi: Daniel Kahneman og Richard Thaler. En sentral idé er følgende: Et tap har en sterkere følelsesmessig virkning enn en gevinst av samme størrelse. For den som har en ting i besittelse, representerer tingen et potensielt tap; for en annen representerer den samme tingen en potensiell gevinst. Dermed oppstår en verdsetningsmessig besittelsesvirkning (“endowment effect”): Eieren har en tendens til å verdsette tingen høyere enn det andre verdsetter den samme tingen til. Eierens typiske verdsetting i slike tilfeller overstiger gjerne 150 % av markedets verdsetting.

Denne effekten er interessant ved tvangsavståelse, siden det i slike tilfeller nettopp bare er kjøperen – ikke selgeren (eieren) – som har handelsmotivasjonen; ellers hadde ikke tvang vært nødvendig (markedet ville løst verdsettingsproblemet). Tvangsaspektet innebærer at besittelsesvirkningen som fenomen blir

verdsettingsmessig interessant. Den kan gi indikasjoner på hvilke påslag det vil være nødvendig å gjøre på markedsprisen, for å få vederlaget til å fremstå som rimelig for en «normalisert» eier.

Men besittelsesvirkningen opptrer bare der tingen eies for eget bruksformål. Der formålet er rent kommersielt, inntreer den ikke. Intensjonen med eierskapet er altså avgjørende for om effekten inntreer. Dermed blir virkningen spesielt interessant ved tvangsavståelse av bolig- og fritidsboligeiendommer, der bruksformålet typisk er det fremtredende for eieren.

I svensk rett har man tatt konsekvensen av dette. Basert på en ekspertutredning som konkluderte med at «individuelle värden» burde erstattes, ble det i 2010 innført et standard påslag på ekspropriasjonerstatningene med 25 %. Utvalget vurderte å sette påslaget til 50 %. Imidlertid var utvalget klar over at «individuelle värden» ikke gjør seg gjeldende for rent «kommersiella fastigheter – åtminstone om jord- och skogsbruksfastigheter undantas». Siden utvalget mente det ville bli retts teknisk vanskelig å foreta en konkret vurdering av når «individuelle värden» gjorde seg gjeldende, anså det en flat bonus som den eneste praktisk farbare vei. Påslaget på 25 % i alle ekspropriasjonstilfeller ble da en mellomløsning, etter en «totalbedömning av effekterna för olika allmänna och enskilda intressenter».

I USA har vi sett noe av den samme utviklingen. Selv om "fair market value" fortsatt er den føderale minstestandarden etter konstitusjonen, er det på delstatsnivå gjennomført endringer. Endringene har kommet i kjølvannet av en sak hvor Pfizer Inc. var involvert («Kelo-saken», 2005), der et helt boligdistrikt i byen New London ble eksproprietert til fordel for Pfizer, for bygging av kontor- og forretningsfasiliteter. Den amerikanske høyesteretten godtok at vilkårene for eksplorasjon forelå, men ga uttrykk for sterk misnøye med at boligeierne syntes å komme dårlig ut ved erstatningsutmålingen, sammenlignet med de andre interessentene i ekspropriasjonssaken.

Dommen fikk enorm oppmerksomhet, og har initiert mer delstatslovgivning enn noen annen enkeltstående amerikansk rettsavgjørelse. Over 40 delstater har vedtatt en eller annen form for lovgivning som kan knyttes til dommen, og flere delstater har lovfestet tillegg i erstatningene ut over minstestandarden "fair market value", se eksemplene nedenfor:

Indiana har innført bonuser som følger:

1. Boligeiendommer ("real property occupied by the owner as a residence"): Eierne får 50 % bonus på markedsverdien.
2. Landbruksjord ("agricultural land"): Eierne får 25 % bonus på markedsverdien.

Missouri har innført bonuser som følger:

1. Familieeiendommer ("Heritage value"): Eierne får 50 % bonus på markedsverdien.
2. Boligeiendommer ("Homestead taking"): Eierne får 25 % bonus på markedsverdien.

Delstatskonstitusjon i Michigan skiller mellom boligeiendommer ("an individual's principal residence") og øvrige eiendommer. Ved ekspropriasjon av boligeiendommer skal erstatningen minst utgjøre 125 % av markedsverdien.

Vi har altså sett likeartede utviklingstendenser i ekspropriasjonsretten i Sverige og i de amerikanske delstatene. Fra et utgangspunkt i det objektive perspektivet – med stikkordene "fair market value" og «marknadsværdet» – er perspektivet flyttet mot eieren – med stikkordene "subjective value" og «individuelle värden».

Men som vi også har sett, tar ikke den svenske lovgivningen hensyn til at "subjective value" og «individuelle värden» typisk bare gjør seg gjeldende ved eierskap til privat bruk. Det å betale en flat bonus i alle tilfeller av ekspropriasjon, vil i mange tilfeller representere overkompensasjon, hvilket særlig gjelder eiendom som eies med et rent kommersielt formål. I dette perspektivet har løsningene vi har sett fra amerikansk delstatslovgivning mye for seg, med lovfesting av en *differensiert* sjablongregel. I Indiana skilles det f.eks. mellom selveide boligeiendommer (50 % bonus), landbruksjord (25 % bonus) og annen eiendom (ingen bonus). Størrelsen på disse bonusene ser også rimelige ut, på bakgrunn av "endowment effect"-forskningen. Daniel Kahnemans forskningsresultater viser at eierens verdsettelse av tingen – som et gjennomsnitt – er om lag 180 % av den prisen markedet er villig til å betale for den. Men også slik verdsettelse av boligeiendommer som er gjort gjeldende i Missouri og Michigan – 25 % bonus for boligeiendommer – bøter noe på manglene ved ren markedsverdiestatning, uten å fordyre ekspropriasjon med overkompensasjon for kommersielle eiendommer.

2.5 Enkelte fremstillingstekniske og terminologiske spørsmål

Det foreligger et betydelig litteraturtilfang knyttet til de spørsmålene som arbeidsgruppen tar opp. Selv om arbeidsgruppen i rapporten stedvis henviser til litteratur, er det gjort ut fra hensiktsmessighetshensyn, ikke fullstendighetshensyn.

Arbeidsgruppen har drøftet flere spørsmål av terminologisk art, og skal nedenfor knytte noen bemerkninger til to uttrykk: «urbant jordskifte» og «transformasjon».

«Urbant jordskifte» er intet lovfastsatt uttrykk, og kan forstås på flere måter. Jordskifteloven gjelder for eiendommer og rettigheter i hele landet, både i bygd og by, dersom noe annet ikke er positivt lovfastsatt, jf. § 1-2. Virkeområdet for loven er en videreføring av regelen i jordskifteloven av 1979 § 1 a, som i sin tur bygde på Høyesteretts lovforståelse i Rt. 2000 s. 1119. Urbant jordskifte kan således være et uttrykk for at jordskiftelovens virkemidler fullt ut er gjort tilgjengelige i byer og tettsteder, eller det kan betegne konkrete jordskifteprosesser som foregår i urbane strøk.

Uttrykket urbant jordskifte kan også gis et snevrere innhold, og være et uttrykk for den kompetanse og prosess som følger av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 og jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 (om fordeling av planskapt netto verdiøkning): altså en betegnelse på et spesielt rettslig virkemiddel for plangjennomføring. Det er i denne siste betydningen arbeidsgruppen benytter uttrykket (dersom noe annet ikke er sagt eller fremgår av sammenhengen). Denne måten å bruke uttrykket på, samsvarer med den bruken Høyesterett har gjort i HR-2019-1152-A (Kilen Syd), jf. dommens avsnitt 1: «Saken gjelder jordskifte til fordeling av planskapt netto arealverdiøkning mellom eiendommer som er omfattet av en reguleringsplan, såkalt urbant jordskifte».

Uttrykket «transformasjon» kan forstås på mange måter, også innenfor vårt tema, og kan benyttes i flere sammenstillinger. Heller ikke det uttrykket har noe lovfastsatt innhold, men kan være nyttig å benytte som en betegnelse på fortetting av eksisterende boligområder og endring av arealutnyttelse fra industri- og næringsbebyggelse til bolig, gjerne i tilknytning til knutepunkter for kollektivtransport, til forskjell fra byspredning og feltutbygging, som var vanlig tidligere. Det er denne måten arbeidsgruppen bruker uttrykket på (gjerne i ulike sammenstillinger), og tilsvarende bruk gjøres i teoretiske fremstillinger på feltet, jf.

for eksempel Eivind H. Ramsjord: *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*: «Fysisk sett går bytransformasjon ut på at eksisterende bygningsmasse med tilhørende anlegg og infrastruktur normalt rives, helt eller delvis, eller bygges om, slik at nye strukturer kan etableres i tråd med tiltenkte nye formål. Normalt innebærer dette også økt arealutnyttelse».¹

2.6 Overordnet om rettskildebildet

2.6.1 Lovverk og rettspraksis

Det sentrale lovverket for urbant jordskifte, er lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71 (*plan- og bygningsloven*) og lov om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eiendom m.m. 21. juni 2013 nr. 100 (*jordskiftelova*).

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 gir kommunen hjemmel til å bestemme at fordeling av planskapt netto verdiøkning innenfor en nærmere bestemt del av planområdet, skal kunne kreves etter jordskifteloven. Og jordskifteloven §§ 3–30 til 3-32 gir reglene om jordskifterettens behandling der kommunen har brukt denne hjemmelen.

Det andre sentrale gjennomføringsvirkemiddelet er ekspropriasjon. Ekspropriasjon med grunnlag i reguleringsplan hjemles i plan- og bygningsloven kapittel 16, der hovedregelen om at kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan fremgår av § 16-2. Paragraf 16-12 fastsetter at ekspropriasjonsvederlaget fastsettes av tingretten etter reglene om ekspropriasjon i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker (*skjønnsloven*). Reglene om selve utmålingen av ekspropriasjonsvederlaget følger av lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom (*ekspropriasjonserstatningslova*). Det knytter seg en omfattende høyesterettspraksis til utmålingsspørsmålene ved ekspropriasjon.

Både vedtak om reguleringsplan i seg selv, og et etterfølgende vedtak om ekspropriasjon av enkelteiendommer, vil være undergitt *forvaltningsloven*, når ikke særlige bestemmelser er gitt. I tillegg til lovverket nevnt ovenfor, vil lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom (*oreigningslova*) ha viktige

¹ Eivind H. Ramsjord, *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*, Ås 2014 s. 2.

særbestemmelser. Grunnvilkåret her er at ekspropriasjonsinngrep bare kan iverksettes «så langt det trengst» for formålet, og at ekspropriasjon ikke kan besluttes «utan det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade», jf. § 2. I tilfeller som går inn under lovens § 7, skal det legges ekstra vekt på eierens interesser, hvilket typisk vil ha betydning ved bytransformasjon: Hvis det står hus eller annet på grunnen som er viktig for eieren, bør ekspropriasjonsinngrep bare finne sted «når det ikkje kan finnast annan tenleg grunn eller når føremonene med at nett den eigedomen vert teken, er så mykje større at det må vera avgjerande».

Rettspraksis er som nevnt omfattende når det gjelder ekspropriasjonserstatning, og relevant rettspraksis i så måte vil bli nærmere behandlet i rapportens enkeltkapitler.

Derimot er det sparsomt med rettspraksis om urbant jordskifte. Virkemiddelet har vært lite brukt, og den eneste høyesterettsdommen som direkte angår urbant jordskifte er HR-2019-1152-A (Kilen Syd). Den dommen blir nærmere behandlet i rapportens enkeltkapitler. I tillegg er jordskifte i urbane strøk noe nærmere berørt i HR-2020-1910-A. Saken gjaldt riktignok jordskifte i landbruksforhold, men hadde klare likhetstrekk med en typisk ekspropriasjonssituasjon. Dermed ble det på flere punkter argumentet for Høyesterett med at man burde være tilbakeholden med å åpne for jordskiftebehandling, med de konsekvenser det ville ha i urbane forhold. Men Høyesterett henviste disse argumentene til lovgiver: Det er «en lovgiveroppgave å vurdere nærmere hvordan jordskifteinstituttet bør anvendes i urbane strøk» (avsnitt 34), og eventuelle «avgrensingsproblemer mot virkeområdet for ekspropriasjonslovgivningen [...] må det etter mitt syn være en lovgiveroppgave å avklare, når rettskildesituasjonen er slik som jeg har redegjort for. Vernet om eiendomsretten i Grunnloven § 105 er naturligvis ikke påvirket av hvilken lovgivning som kommer til anvendelse» (avsnitt 45).

Den siste setningen i sitatet fremstår som en naturlig oppfølging av HR-2019-1152-A (Kilen Syd), der det ble slått fast at ved «jordskifte er det et prinsipp at ingen skal tape, den såkalte ikke-tapsgarantien. Dette følger for så vidt allerede av at jordskifte i sin grunnleggende natur kan beskrives som en slags ekspropriasjon mot naturalerstatning» (avsnitt 74).

Sett i sammenheng, viser de to dommene at Høyesterett ikke ser det som sin oppgave å skape konsistens mellom lovreglene om jordskifte i urbane forhold og ekspropriasjon; slike spørsmål henvises til lovgiver. Derimot viser dommene at hvilket lovgivningsregime som benyttes – jordskifte eller ekspropriasjon – ikke får betydning for hvordan Høyesterett vil vurdere eiendomsrettens grunnleggende vern som et grunnlovs- og EMK-beskyttet rettsgode.

2.6.2 Grunnloven §§ 89/113 og § 105

Det er ikke bare politiske – men også konstitusjonelle – grenser for hvor langt myndighetene kan gå for å gjennomføre reguleringsplaner og forhindre at enkeltgrunneiere forårsaker utsettelse, eller helt stopper, urban transformasjon.

For det første må myndighetenes inngrep overfor den enkelte ha grunnlag i lov, jf. Grunnloven § 113 (legalitetsprinsippet). Og etter Grunnloven § 89 har domstolene rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven å anvende en lovbestemmelse eller om en myndighetsbeslutning strider mot lovgivningen eller Grunnloven (domstolenes prøvesrett). Dette innebærer at virkemidlene for plangjennomføring må være bestemt i lov, og at domstolene prøver om både vedtak om reguleringsplaner, og inngrepsvedtak mot den enkelte grunneier, er i samsvar med lovgivningen.

For det andre er selve verdien av eiendomsretten for den enkelte beskyttet av Grunnloven § 105. Det betyr at både lovgivning, reguleringsplaner og inngrepsvedtak må sørge for at eieren får full erstatning dersom vedkommende må avgi sin eiendom ved plangjennomføringen.

Både den klargjøring og forbedring av gjeldende regler om *urbant jordskifte* som arbeidsgruppen har vurdert, og den nye *nemndsmodellen* for gjennomføring av reguleringsplan som arbeidsgruppen har drøftet, samsvarer med de konstitusjonelle grensene.

2.6.3 EMK art. 6, art. 8 og P1-1

Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (*menneskerettsloven*) har den europeiske menneskerettskonvensjonen (*EMK*) fått en sentral stilling i norsk rett: EMK er ikke bare inkorporert som norsk rett, men etter menneskerettsloven § 3 skal bestemmelsene i konvensjonen og dens

protokoller ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning (såkalt semikonstitusjonell trinnhøyde).

Både den klargjøring og forbedring av gjeldende regler om *urbant jordskifte* som arbeidsgruppen har vurdert, og den nye *nemndsmodellen* for gjennomføring av reguleringsplan som arbeidsgruppen har drøftet, samsvarer med de semikonstitusjonelle grensene etter menneskerettsloven.

Etter EMK art. 8 har enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse, men inngrep i retten kan bl.a. skje der det i et demokratisk samfunn er nødvendig av hensyn til landets økonomiske velferd, og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Arbeidsgruppen mener at den forholdsmessighetsvurdering som skal skje etter oreigningslova § 2, og den styrkede vektlegging av eierens interesser etter § 7 (der det står hus eller annet på grunnen som er viktig for eieren), vil tilfredsstille kravene etter EMK art. 8. Når det spesielt gjelder domstolsprøvingen og forholdet til EMK art. 6, se nærmere i kapittel 6.

EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (*EMK P1-1*) representerer det menneskerettslige vernet av eiendomsretten (EMK bruker her et utvidet eiendomsrettsbegrep, men tingsrettslige posisjoner er utvilsomt omfattet av bestemmelsen). Hovedprinsippet er at enhver har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Når det gjelder vilkårene for ekspropriasjon, må det skje i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov, og vederlaget skal stå i et rimelig forhold til eiendommens markedsverdi. Når det gjelder regulering av eiendom, har staten rett til å vedta og håndheve lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse.

Både den klargjøring og forbedring av gjeldende regler om *urbant jordskifte* som arbeidsgruppen har vurdert, og den nye *nemndsmodellen* for gjennomføring av reguleringsplan som arbeidsgruppen har drøftet, samsvarer med eiendomsbeskyttelsen etter EMK P1-1. Arbeidsgruppens forslag om å justere verdsettelsesreglene bygger på prinsippet om at vederlaget skal stå i et rimelig forhold til eiendommens markedsverdi, og når det særlig gjelder vederlagsutmålingen etter den nye *nemndsmodellen* som er drøftet, vil bolig- og fritidsboligeiere bli styrket ut over hva som følger av alminnelige markedsverdibetraktninger, se nærmere i kapittel 7.

Ved regulering av eiendomsretten, bygger EMK P1-1 på et forholdsmessighetsprinsipp: Styrken i den samfunnsmessige interessen i reguleringen skal stå i et rimelig forhold til den byrde de individuelle eierne må bære. Når det gjelder regulering under ekspropriasjonstrussel, vil det bli lagt vekt på kombinasjonseffekten av planens restriktive virkninger og uvissheten som ekspropriasjonstrusselen medfører. Tidselementet er her et moment av sentral betydning, og prinsippet om "good governance" stiller krav til at myndighetene begrenser uvissheten for grunneier og gjennomfører reguleringsplanen innen rimelig tid.² Den nye *nemndsmodellen* for gjennomføring av reguleringsplan som arbeidsgruppen har drøftet, vil her samsvare med eiendomsbeskyttelsen etter EMK P1-1. Uvissheten for grunneier om hvorvidt reguleringsplanen vil bli gjennomført ved eiendomsinnløsning vil begrense seg til tre år, se nærmere i kapittel 6.

² Martin Helland Johannessen, «Reguleringsplaner og EMK P1-1: Kan manglende gjennomføring av reguleringsplaner utgjøre et uproporsjonalt inngrep i EMK P1-1?», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2020 s. 57–94.

3. Kommunen som en sentral aktør – hvordan fungerer planleggingsprosessen?

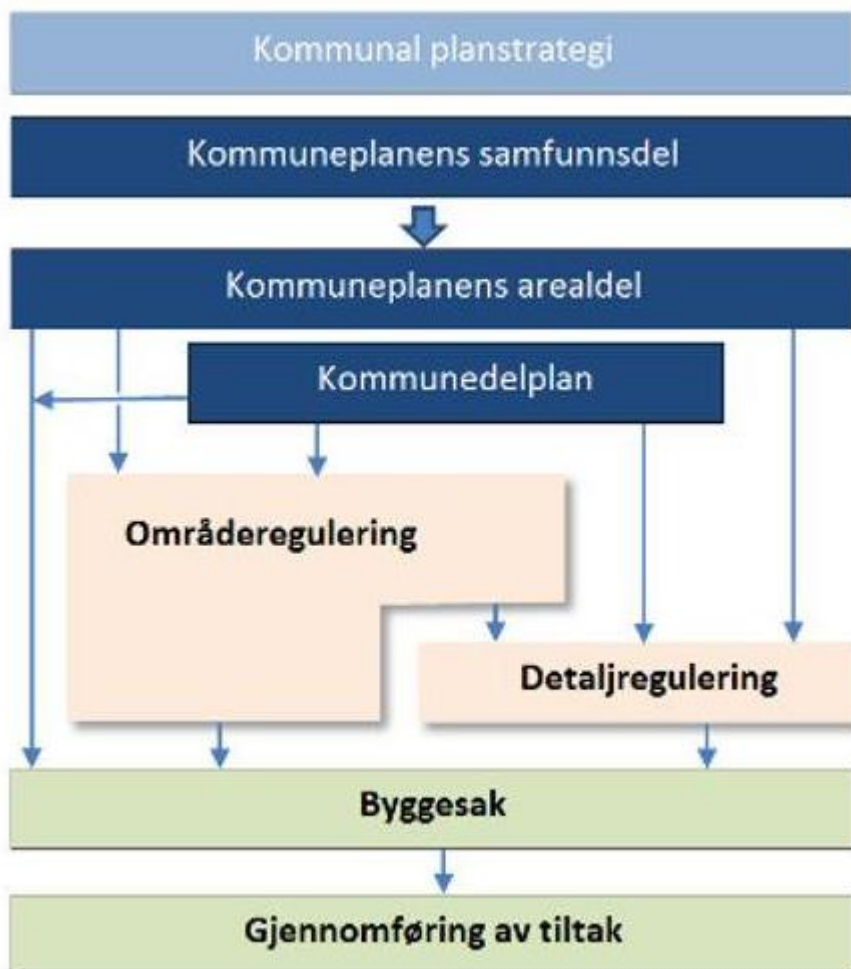
3.1 Kommuneplanen

Kommunene i Norge er tillagt en svært viktig rolle som samfunnsutvikler. Etter plan- og bygningsloven § 3-3 skal kommunens planleggingsvirksomhet legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning gjennom forvaltning av arealer og naturressurser i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet for kommunen. Den skal peke ut den langsiktige utviklingen av bruken av arealene. Kommuneplanen skal være et verktøy for å møte den forventede befolkningsveksten på en måte som sikrer en bærekraftig og klimavennlig byutvikling, hvor det tilrettelegges nok areal for boligbygging, næringsutvikling, grønn, teknisk og sosial infrastruktur, samtidig som byens historiske, blågrønne og bymessige kvaliteter ivaretas og videreutvikles. Planen er utarbeidet som en overordnet plan som i hovedsak benytter hovedformål og funksjonskrav fremfor detaljerte arealbruksformål og bestemmelser. Slik sikres tilstrekkelig tydelighet på hva som kreves av kvalitet og saksbehandlingsprosesser, samtidig som fleksibilitet i møtet med den dynamiske byen ivaretas.

Kommuneplanen er øverst i et hierarkisk plansystem som består av følgende elementer:

- Kommuneplanens arealdel
- Kommunedelplaner
- Områdereguleringer
- Detaljreguleringer



Illustrasjonen er hentet fra departementets veileder om reguleringsplaner

Kommuneplanen angir hovedtrekkene for hvordan vi skal bruke arealene innenfor kommunegrensen. Den setter rammer for fremtidige tiltak og arealbruk og hvilke viktige hensyn som skal ivaretas. Kommuneplanen er grovmasket og legger rammer for alle påfølgende reguleringsplaner og fysiske tiltak i kommunen.

Det kan i tillegg utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Kommunedelplanene følger samme type prosess som kommuneplanen, men er mer avgrenset tematisk/geografisk og mer detaljerte.

3.2 Reguleringsplaner

Kommuneplanen gir også grunnlag for mer detaljerte reguleringsplaner. Det er to typer reguleringsplaner, områdereguleringer og detaljreguleringer, og det er sistnevnte som normalt utgjør grunnlaget for behandling av byggesaker.

De to reguleringsformene har mange likheter med felles materielle regler, men også vesentlige forskjeller som er knyttet til plantypens primære formål og hvem som kan beslutte at planen skal utarbeides.

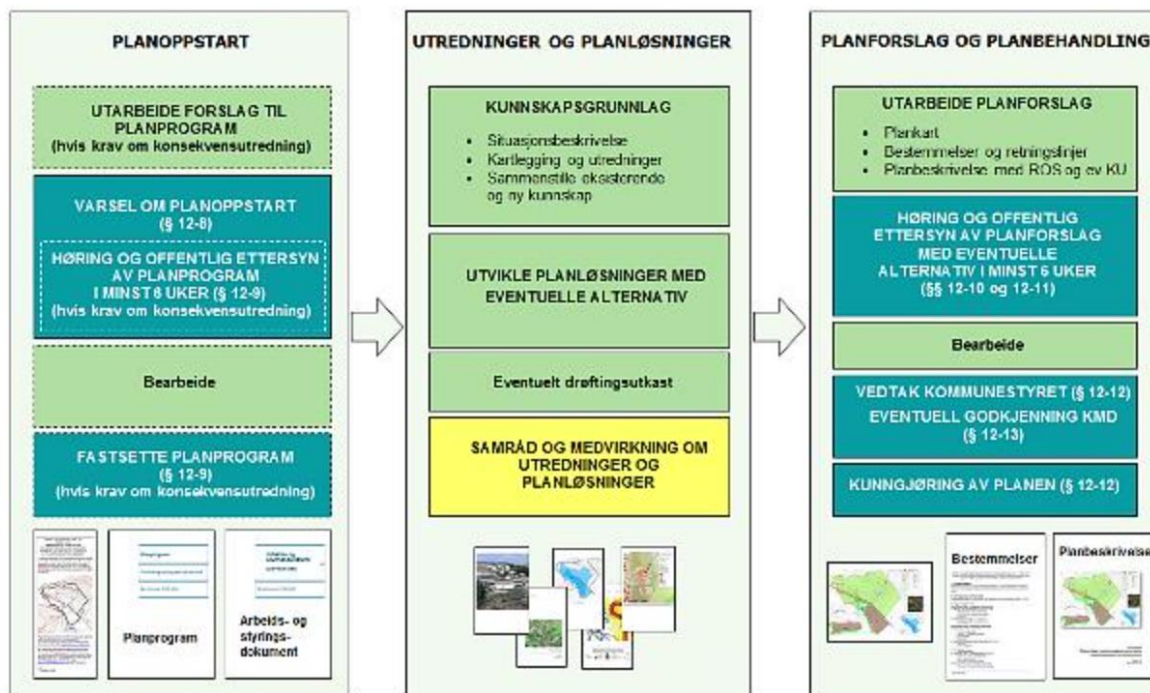
En reguleringsplan består av et plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelse. En reguleringsplan med tilhørende bestemmelser angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Detaljeringsgraden er avhengig av formålet med planen, og om det er behov for videre detaljering for deler av planen når utbyggingstidspunktet nærmer seg. Gjennom reguleringsplan fastsettes det hvordan, og til hvilke formål, arealene innenfor planen kan utnyttes og eventuelle vilkår knyttet til bruken. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1.

For alle reguleringsplaner som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram med konsekvensutredning. Konkret hvilke planer dette gjelder fremkommer av KU-forskriften.³

Formålet med planprogramarbeidet er å styrke den innledende fasen av planarbeidet. Det skal redegjøres for formålet med planarbeidet og tas stilling til hvilke premisser som skal være styrende for arbeidet og hvilke utredninger det er behov for å gjøre. Planprogrammet skal også redegjøre for de aktuelle deltagerne i arbeidet og en plan for medvirkning av særlig berørte parter.

En effektiv reguleringsplanprosess skal utvikle forslag til planløsninger, involvere de som blir berørt på en relevant måte, og gi et helhetlig grunnlag for kommunestyrets vedtak i plansaken. Reglene om kunngjøring, individuell varslings og medvirkning i planarbeidet sikrer at grunneiere og andre berørte parter får informasjon og mulighet til å delta i planprosessen.

³ Forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854).



Modell fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder som viser de tre hovedtrinnene i reguleringsplanprosessen

Det er kommunens politiske organer som endelig vedtar reguleringsplanene, også de som er fremmet av private parter.

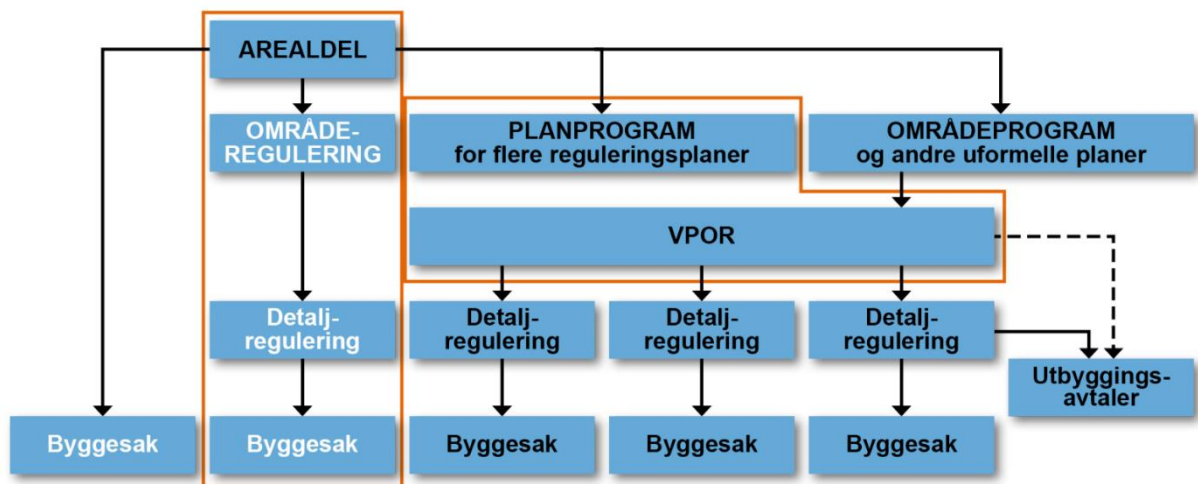
3.3 Områdereguleringer – Oslomodellen

Områdereguleringer utarbeides av kommunen for å avklare hovedstrukturene og prinsippene for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område, og for å gi rammer for en eventuell videre detaljering. De brukes til å definere hovedgrep med hensyn til infrastruktur og blå/grønn struktur.

I et forsøk på å gjøre den overordnede planleggingen mer effektiv, har Oslo kommune i de senere årene brukt den så kalte "Oslomodellen". Oslomodellens hovedidé er å bruke plantypene mer hensiktsmessig slik at man velger plantype avhengig av de faktiske forholdene og behovene i de enkelte områdene. På denne måten kan man redusere antall plannivåer, samtidig som man oppnår en god kvalitetssikring av byutviklingen.

I enkelte områder har det medført at man i stedet for å utarbeide områdereguleringer, utarbeider planprogram med tillegg av en veiledende plan for offentlige rom, såkalt VPOR. De veiledende planene er ikke juridisk forankret i plan- og bygningsloven.

VPOR benyttes for å avklare den overordnede gate- og byromsstrukturen og kvaliteten på de offentlige rommene. De gir således ikke-rettslige føringer til både offentlige og private aktører for utviklingen av området. Planene er også grunnlag for bl.a. å forhandle med grunneierne om størrelsen på grunneierbidrag til opparbeiding av teknisk infrastruktur.



Skisse av Oslomodellen

Planprogram og VPOR er særlig benyttet:

- Når områdene er markedsmessig byggemodne
- Når planprosessene må skje raskt
- Når byggeområdet er planfaglig avgrensbar og middels komplisert
- Når grunneier og tiltakshavere har sammenfallende interesser (eller kan ledes til det)

Formell områderegulering er benyttet i:

- Umodne utbyggingsområder som fordrer særskilt kommunal innsats og «ledertrøye»

- Områder med mange grunneiere
- Områder med stort behov for teknisk og grønn infrastruktur
- Områder der ekspropriasjon kan være aktuelt
- Områder med særskilte statlige sektorinteresser

Valg av planvirkemiddel har, som vi ser, vært avhengig av modenhet og kompleksitet mht. antall grunneiere og interessemotsetninger. De mer komplekse og minst modne områdene trenger kraftigere offentlig engasjement og styring.

3.4 Detaljreguleringer

Detaljreguleringer kan lages av kommunen eller private utbyggere og initiativtakere, men man må da forholde seg til overordnede planer laget av kommunen. En reguleringsplan kan imidlertid avvike fra kommuneplanen; en vedtatt reguleringsplan er bindende for fremtidig arealbruk i området, jf. plan- og bygningsloven § 12-4. De fleste detaljreguleringer fremmes av private parter som grunneiere og utviklere, men kommunen gir råd til forslagsstillerne om hva planforslaget må inneholde.

Detaljreguleringer tar for seg mindre områder eller enkelte tomter og gir ofte mer spesifikke føringer for hva som kan bygges.

3.5 Planskapte verdier

Når et større område planlegges under ett vil man kunne oppnå en bedre disponering av arealene enn om arealbruken skulle avgjøres for en og en tomt. Plassering av offentlige rom, sosial- og teknisk infrastruktur og blå-grønn struktur vil kunne vurderes for området som et hele. En slik helhetlig planlegging vil derfor kunne medføre økt verdi for planområdet sett under ett.

NIBR skisserer i sin rapport 2019:21 *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling* en forenklet tidslinje for eiendomsutviklingsprosessen i tre faser:

Første fase er når interessen for utvikling tar form. Ofte er dette initiert og inspirert av kommunens visjoner for området slik dette er gjengitt i overordnede arealplaner, og slik det er konkretisert i mulighetsstudier og ulike typer analyser av området og omgivelsene rundt. Andre fase er utviklingsfasen: Da har grunneier besluttet å utvikle og går i dialog

med kommunen om rammer og betingelser med tanke på å lage en reguleringsplan for området. Fasen avsluttes med vedtatt juridisk bindende regulering for området. Tredje og siste fase er selve byggefasen med rammesøknad, forhåndssalg, prosjektering, bygging, ferdigstilling og slutføring av salgene. Det skjer en betydelig verdøkning i arealene allerede i fase en, selv om den er latent og beheftet med stor usikkerhet. I fase to konkretiseres rammene for utviklingen, usikkerhet om framdrift og betingelser avklares og verdien på arealene økes betraktelig, nettopp fordi usikkerheten om den framtidige høyere og bedre utnyttningen er redusert.⁴

Men forutsetningen for at man skal klare å realisere slike planskaptede verdier, er at man får til en gjennomføring av planen. Som nevnt tidligere er en slik gjennomføring avhengig av at de private aktørene finner det regningsvarende. Dette er noe av bakgrunnen for at det er så viktig at planleggingen, også på områdenivå, når kommunen sitter i forsetet, skjer i god dialog med de private aktørene og at man får klarlagt ønsker og behov, interesser og eventuelle interessemotsetninger.

Noen arealer er det lettere å lage gode, lett realiserbare planer for enn andre. Dette avhenger av byggemodenhet; antall grunneiere; type grunneiere, profesjonelle eller uprofesjonelle; omfanget og størrelsen på interesse motsetninger; størrelsen på behovet for ny infrastruktur; arealenes markedsverdi; mv.

I Bjørvika i Oslo var transformasjonsbehovet, og behovet for ny infrastruktur, stort. Grunneierne i området var imidlertid relativt få og profesjonelle og klarte å samhandle om gjennomføringen på en god måte. De private utbyggerne gikk sammen og dannet et infrastrukturselskap (utbyggingselskap) som bygget ut den offentlige infrastrukturen som deretter ble overdratt til kommunen, og kommunen forhandlet og inngikk en utbyggingsavtale med infrastrukturselskapet. De private utbyggerne etablerte i tillegg infrastruktur som ligger i privat sameie.

På Ensjø i Oslo var situasjonen litt annerledes. Her var det flere grunneiere, og større variasjon i profesjonalitet med hensyn til eiendomsutvikling. Også her var transformasjonsbehovet og behovet for ny infrastruktur stort. Kommunen måtte derfor ta et større ansvar for gjennomføringen enn i Bjørvika. Kommunen etablerte et eget gjennomføringsorgan som hadde ansvar for infrastruktur gjennomføringen.

⁴ Berit Nordahl, Jan Willy Førelund og Marit Ekne Ruud, *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av*

Gjennomføringen har imidlertid tatt en del tid, fordi enkelte grunneiere og næringsaktører ikke har vært motivert til å endre sin bruk eller flytte fra området, for på den måten å åpne for videre utvikling og gjennomføring av planen.

Enda mer krevende blir situasjonen når det ikke er næringsarealer som skal transformeres, men boliger. Transformasjon av boligområder er særlig krevende fordi det ofte er sterke følelser knyttet til egne hjem og oppvekstområder. I tillegg kommer bekymringer knyttet til usikkerheten som skapes når det legges frem en plan som forutsetter at ens bolig skal fjernes. Mange boligeiere vil oppleve usikkerhet med hensyn til hvilke rettigheter og muligheter de har, og vil ofte oppleve å ikke ha kompetansen og økonomi til å forhandle med profesjonelle utviklere på en slik måte at de ivaretar egne interesser og rettigheter godt nok.

Planlegging i denne type områder krever mye av kommunene, dersom man skal klare å lage en plan som kan realiseres. Kommunene opplever et behov for nye måter å arbeide på og for nye virkemidler og verktøy.

3.6 Ulike strategiske tilnærminger til planlegging av bytransformasjon

I enkelte planmiljøer har det nok, i alle fall tidligere, vært tradisjon for å tenke at de mest optimale planene ikke skal basere seg på eiendomsgrenser og eksisterende virksomhet og bebyggelse. Erfaringene er imidlertid at en slik tilnærming gjør at planene ikke blir realiserbare enkelte steder. Dette har medført en utvikling i retning av at kommunene i større grad går i dialog med grunneiere og utviklere i arbeidet med utvikling av nye planer.

Uavhengig av hvilke nye virkemidler og verktøy som måtte bli stilt til disposisjon for kommunene, så må det utvikles en mer metodisk strukturert tilnærming til hensynet til gjennomføring fra overordnet planlegging til behandlingen av private innsendte reguleringsplaner. Denne tilnærmingen må forankres både i forvaltningen og i den politiske ledelsen.

Kommunen må ha så god innsikt i grunneierforholdene at den kan forutse når en plan vil kunne bli vanskelig å realisere og hvilke grunneierforhold som er de største

hindrene for realisering. Dette må det redegjøres for i plansaken. Dersom kommunen ser at det vil bli krevende å få realisert nye planer for et område, må det diskuteres, også med politikerne, hvilke virkemidler man er villige til å benytte for å oppnå de ønskede endringene. Det bør fremkomme i saken hvilke virkemidler grunneiere og private aktører bør forvente vil bli tatt i bruk for å få realisert planen. Dette vil være tydelige signaler overfor aktørene om at kommunen oppfordrer til forhandlingsvilje og aktiv deltagelse. I tillegg vil signalene synliggjøre "riset bak speilet" for det tilfellet at gjennomføringen stopper opp.

Kommunen bør også tidlig arbeide mer aktivt for å få til frivillige ordninger mellom grunneierne og initiere prosesser for å få til helhetlig utvikling gjennom områdetransformasjon. Dette kan kommunen gjøre ved å øke informasjonen omkring de planleggingsprosesser som igangsettes. Videre bør kommunen i større grad ta initiativ til dialog med grunneierne, både de private og de offentlige. På denne måten vil kommunen kunne få oversikt over hvilke elementer som kan hindre ønsket utvikling for området. Det må også oppfordres til dialog og samhandling mellom forskjellige privat aktører innenfor området. Denne oppfordringen vil ha sterkere kraft dersom kommunen er tydelig på hvilke virkemidler den er villig til å ta i bruk for å få gjennomført planen.

Det kan også være aktuelt for kommunen å drive noe veiledning overfor de private aktørene om modeller for samhandling og samarbeid, eller fasilitere samhandling i innledende faser.

I arbeidet med utviklingen av planen må kommunen ha oversikt over eksisterende virksomhet, eiendoms- og bygningsstrukturer, og det må gjøres bevisste avveininger og risikovurderinger knyttet til mulighetene for å flytte eller avslutte virksomhet. Det må også gjøres vurderinger omkring og tas stilling til om det er riktig at eksisterende bebyggelse skal rives for å legge til rette for ny bruk, eller om det er mulig og aktuelt å oppgradere eller transformere eksisterende bebyggelse for gjenbruk i de nye planene.

Det kan også være behov for styrket samhandling på tvers internt i kommunen. Her kan nye digitale verktøy med 3D-modeller være gode samhandlingsverktøy og gi gode utgangspunkt for å avklare kommunale behov og prioriteringer.

Dersom det er gjort godt forarbeid med hensyn til vurderinger av muligheter og risiko knyttet til transformasjonen av området i den overordnede planleggingen, vil det lette diskusjonene omkring hensynet til eiendomsstruktur og eksisterende bebyggelse i oppstartmøter med private forslagsstillere når disse igangsetter arbeidet med private reguleringsplaner.

3.7 Forutsetninger for en styrket kommunal rolle

For at kommunene skal kunne ta en slik styrket rolle knyttet til planlegging og gjennomføring, kreves det både økte ressurser og økt kompetanse. Det er også spørsmål om at det er behov for å styrke planleggingsrollen på andre måter.

3.7.1 Et kompetansespørsmål

Gjennomføringsarbeidet knyttet til realiseringen av politiske planer har tradisjonelt og i stor grad ligget på private aktører. Mange kommuner mangler nok kompetanse til å gå kraftigere inn i dialogen med grunneiere og private utviklere for å utforske mulighetene for å få til ønsket transformasjon. I vurderingen av mulighetsrommet og dialogen med grunneiere og utviklere, vil spørsmålet om balanse i vektleggingen av økonomiske forutsetninger for gjennomføring og offentlige behov for endring med kvalitet, være et hovedtema. Det antas at kompetanse knyttet til økonomi, jus (herunder avtalemekanismer), verdivurderinger og markedsvurderinger, vil være viktig for å ivareta en slik utvidet rolle for kommunen.

3.7.2 Et kapasitets- og ressurssspørsmål

Hvilken innsats kommunen kan gjøre for å ta et større ansvar for å sikre gjennomføring av arealplaner vil også være et kapasitetsspørsmål. Grundigere og bedre tidlige undersøkelser og analyser av mulighetsrommet vil kreve økte ressurser. Det samme vil økt dialog og medvirkning med grunneierne og andre aktører i området og fasilitering av dialog og samhandling mellom private aktører. På den annen side antas det å være en del å vinne på en tidligere klargjøring av hindre og muligheter.

3.7.3 Plan- og bygningsmyndighetens rolle

Plan- og bygningsmyndigheten skal være samordnende og koordinerende. Dette kan fort føre til en jakt på løsninger som færrest mulig har innvendinger mot i stedet for

de faglig beste løsningene. En løsning er å bruke planprogrammet til å sikre avklaringer og politisk «backing» for viktige grep og premisser for planarbeidet.

4. Urbant jordskifte – innhold, bruk og utfordringer

4.1 «Urbant jordskifte»

I 2002 nedsatte Landbruks- og matdepartementet en arbeidsgruppe som blant annet skulle lage forslag til lovregler om fordeling av arealverdier, kostnader og avbøtende tiltak ved gjennomføring av planer etter plan- og bygningsloven. Leder for arbeidsgruppen var jordskiftedommer Trond Magne Movik. I pkt. V i sammenfatningen i sluttrapporten heter det:

Urbant jordskifte framstår som et interessant supplerende virkemiddel i fortettingen. Prosjektet anbefaler at jordskiftelovens virkemidler tilpasses og gjøres fullt ut tilgjengelig i byer og tettsteder gjennom nødvendige endringer i jordskifteloven. Dette bør følges av samtidige justeringer i plan- og bygningsloven. Aktuelle tema er synliggjøring av jordskifte som virkemiddel, krav om privat reguleringsplan for flere eiendommer koblet til mulig bistand fra jordskifteverket, samt krav om utjevning av utbyggingsverdier mellom eiendommer.

Departementet sendte arbeidsrapporten på høring i 2003. Rapporten ledet frem til Ot.prp. nr. 78 (2004–2005) Om lov om endringer i jordskifteloven mv. Hovedformålet med forslaget i proposisjonen var å gjøre jordskiftelovens rettsendrende virkemidler anvendelige for grunneiere og rettighetshavere i tilknytning til gjennomføring av planer etter plan- og bygningsloven.

I 2006 ble det i tråd med utvalgets forslag og tilrådingen i proposisjonen innført et nytt virkemiddel i form av fordeling av netto planskapte arealverdier ved utbygging, jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h (urbant jordskifte). Endringen trådte i kraft 1. januar 2007.

4.2 Innholdet i reglene

Bestemmelsene i någjeldende jordskiftelov §§ 3-30 til 3-32 erstatter og videreutvikler reglene som ble vedtatt i 2006. Dagens regler er et virkemiddel for gjennomføring av

reguleringsplan ved fordeling av «planskapt netto verdiøkning» mellom eiendommer. Planskapt netto verdiøkning er i henhold til Prop. 101 L (2012–2013) s. 188 differansen mellom planskapt verdiøkning og kostnader knyttet til eventuelle tiltak i jordskifteområdet som følge av den nye planen. Fordeling av verdier skal bidra til å realisere reguleringsplaner i områder med flere grunneiere og interesser, og det er et mindre inngripende virkemiddel enn ekspropriasjon.

For at en grunneier skal kunne reise sak om fordeling av planskapt netto verdiøkning etter § 3-30 til § 3-32, må kommunen ha gitt en planbestemmelse om dette i reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13. I tillegg må planmyndigheten ha fastsatt en avgrensning av området for fordeling. Avgrensningen kan gjelde hele eller deler av det regulerte området. Plan- og bygningsloven § 11-8 bokstave gir også adgang til å markere hensynssoner i kommuneplanens arealdel med «krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse». Bestemmelser til slike soner kan omhandle bruk av særskilte gjennomføringsvirkemidler, f.eks. bruk av urbant jordskifte i reguleringsplaner.

En sak for fordeling av planskapt netto verdiøkning kan kreves av en eller flere grunneiere innenfor det definerte området i reguleringsplanen. Med mindre kommunen er grunneier i området, kan den ikke selv kreve sak.

Reglene om fordeling av planskapt nettoverdi innfører et nytt verdsettingsprinsipp. Jordskifteretten skal verdsette alle eiendommene ut fra «eigenskapene dei har til utbyggingsformål», uavhengig av formålet i reguleringsplanen, jf. § 3-31 siste punktum. På grunnlag av arealenes egenskaper blir det fastsatt en verdi før den nye reguleringsplanen. Egenskaper kan være faktiske forhold, rettslige forhold og eventuelle tidligere planer.⁵ Verdiendringer som følge av den nye planen skal holdes utenfor.

Verdien for den enkelte eiendom blir omgjort til et forholdstall, og blir nøkkelen til fordeling av en samlet netto planskapt verdiøkning i form av utbyggingsrettigheter, som partene skal motta etter den nye reguleringsplanen.

Jordskifteretten fordeler netto planskapt verdi mellom de ulike grunneierne i form av utbyggingsrettigheter (naturalia, ikke penger). Utbyggingsrettighetene skal så

langt som mulig tildeles partens egen eiendom, eller legges inntil denne, jf. § 3-32 andre ledd første punktum. Dersom parten får tildelt en utbyggingsrett utenfor egen eiendom, følger eiendomsretten den tomta som utbyggingsretten gjelder, jf. § 3-32 andre ledd andre punktum. Dersom summen av hele utbyggingsretter ikke «går opp», har parten med størst andel av utbyggingsretten rett til å kreve hele utbyggingsretten mot pengevederlag. Dersom ingen krever utbyggingsretten tildelt til seg, blir andelene liggende i sameie, jf. § 3-32 tredje ledd.

4.3 Forholdet til ordinære jordskiftevirkemidler

Med jordskifteloven 21. juni 2013 ble reglene om fordelingsjordskifte laget som en ny sakstype. Reglene må ikke forveksles med de ordinære jordskiftevirkemidlene i jordskifteloven §§ 3-4 til 3-10.

Etter de tradisjonelle virkemidlene kan jordskifteretten blant annet utforme eiendommer og rettigheter på nytt, jf. jordskifteloven § 3-4. Anvendelse av denne bestemmelsen kan skje ved bytte av arealer, bytte av rettigheter eller bytte av areal og rettigheter mellom eiendommer. Jordskifteretten kan også etablere realsameie etter jordskifteloven § 3-5, oppløse realsameie og sambruk etter § 3-6 og dele personlig sameie etter § 3-7. Jordskifteloven § 3-8 er et viktig og mye brukt virkemiddel for å gi eller endre regler om sambruk av f.eks. veg, beite, jakt, fiske og felles uteareal i eierseksjonssameier. Jordskifteloven § 3-9 gir jordskifteretten hjemmel til å pålegge partene felles tiltak og gi pålegg om felles investeringer i tilknytning til bruk av eiendommer og bruksretter. Et typisk eksempel på dette er opprusting av veg. Ved etablering av sambruk og pålegg om felles tiltak er det også praktisk at jordskifteretten kan etablere lag og fastsette vedtekter etter jordskifteloven § 3-10.

For å avholde jordskifte må de materielle vilkårene i jordskifteloven §§ 3-2, 3-3 og 3-18 være oppfylt. De tre vilkårene er kumulative, og innebærer at minst en eiendom eller bruksrett må være vanskelig å «bruke på tenleg måte etter tida og tilhøva», at bruk av virkemidlene i jordskifteloven §§ 3-4 til 3-10 må skape mer tjenlige eiendomsforhold i jordskifteområdet, og at jordskiftet ikke skal føre til at kostnader og ulemper blir større enn nytten for noen eiendom eller bruksrett.

⁵ Jamfør Øystein Jakob Bjerva m.fl., *Jordskifteloven: kommentarutgave*, Oslo 2016 s. 129.

Som grunnlag for jordskifte etter virkemidlene i jordskifteloven §§ 3-4 til 3-10 skal jordskifteretten fastsette «eigedomsrettstilhøva og bruksrettstilhøva slik dei er», jf. jordskifteloven § 3-13. Jordskifteretten kan også fastsette innholdet i rettigheter og eiendomsforhold etter jordskifteloven § 4-1 og avgjøre spørsmål om grenser for fast eiendom og rettigheter etter § 4-2 som egne saker. Avgjørelser etter jordskifteloven §§ 3-13, 4-1 og 4-2 skjer ved dom, jf. jordskifteloven § 6-23 første ledd. Ved rettsfastsetting etter jordskifteloven kapittel 4, kommer vilkårene i jordskifteloven §§ 3-2, 3-3 og 3-18 ikke anvendelse.

Krav om sak for jordskifteretten kan settes frem av den som eier fast eiendom, eller har rettighet knyttet til fast eiendom, eller av fester, jf. jordskifteloven § 1-5. Når det gjelder fordeling av planskapt netto verdiøkning er det kommunen som gjennom planen initierer bruk av virkemiddelet, jf. jordskifteloven § 3-30 andre og tredje punktum. Jordskifteretten kan ikke påvirke avgrensningen av hvilke eiendommer som skal inngå i området for fordelingen.

Det er eier av en eiendom i området for fordeling av planskapt netto verdiøkning som må kreve sak. Jordskifteretten kan heller ikke velge virkemiddel på vegne av partene, slik det er adgang til i ordinære jordskiftesaker.

Jordskifteloven § 3-2, § 3-3 og «vernet mot tap» i § 3-18 kommer ikke direkte til anvendelse ved fordeling etter §§ 3-30 til 3-32. Det er likevel klart at fordelingsjordskiftet må lede til netto planskapt verdiøkning, og at samtlige parter skal få en andel av verdiøkningen, se HR-2019-1152-A (Kilen syd).

Reglene i jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 gjelder kun verdsetting og fordeling. Det er derfor aktuelt at jordskifteretten benytter andre virkemidler i jordskifteloven både før verdsetting, undervegs i saken, og etter fordeling av planskapt netto verdiøkning. Bruk av slike virkemidler er ikke hjemlet i §§ 3-30 til 3-32, og må kreves av partene. Som eksempel vil jordskifteretten normalt fastsette eiendomsgrenser og rettigheter for å sikre at grunnlaget før verdsettingen er korrekt, jf. § 3-13. Underveis i saken kan det være hensiktsmessig at jordskifteretten fastsetter en midlertidig bruksordning etter § 3-8 for den tida jordskiftet varer, jf. jordskifteloven § 3-34. Etter at utbyggingsrettighetene er fordelt, blir partenes eiendommer utformet slik at de

passer med ny reguleringsplan, jf. § 3-4. Jordskifteretten kan også gi pålegg om felles tiltak og felles investeringer etter jordskifteloven § 3-9.

4.4 Har reglene om urbant jordskifte blitt tatt i bruk?

Interessen for urbant jordskifte har tidvis vært stor, men virkemidlet har blitt benyttet lite.

Arbeidsgruppen rettet 31. januar 2020 en henvendelse til jordskifterettene med spørsmål om deres kjennskap til bruken av gjeldende regler om fordeling av planskapt verdiøkning. Jordskifterettene ble spurt om de:

- kjente til at kommuner innenfor deres rettskrets hadde vedtatt bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13, og
- hvor mange saker de hadde til behandling eller har behandlet hvor kommunen har vedtatt slike bestemmelser.

Ti jordskifteretter, dvs. om lag 1/3 av landets jordskifteretter per 2020, besvarte henvendelsen.

To jordskifteretter opplyste at de hadde til behandling, eller hadde hatt til behandling, en sak hver. Vestfold jordskifterett viste til at de hadde behandlet Kilen-Syd-saken fra Tønsberg (HR-2019-1152-A). Østfold jordskifterett opplyste at de hadde til behandling en sak fra Sarpsborg kommune. Tre andre jordskifteretter opplyste at det var tatt inn bestemmelser etter plan- og bygningsloven i ytterligere fire kommuner: Gjerdrum, Nittedal, Ullensaker og Skien.

4.5 Hvorfor blir ikke virkemiddelet brukt?

Enkeltmedlemmer av arbeidsgruppen har også vært i kontakt med en rekke kommuner og spurt om erfaringer knyttet til bruk av urbant jordskifte.

Tilbakemeldingene fra kommunene bekrefter at instituttet er brukt i svært liten grad. Det antas å være en rekke årsaker til dette, hvorav enkelte henger sammen og delvis overlapper.

4.5.1 Manglende kompetanse i kommunene

Det antas at kompetansen om jordskifte er begrenset i kommunene rundt omkring i landet. Det ble skapt lite oppmerksomhet rundt regelverket da det ble innført, og det

er ikke tatt initiativ fra sentralt hold for å gi opplæring om regelverket i ettertid. Ordinært jordskifte har ikke vært mye brukt i bykommuner, og det antas at jordskifteloven er et regelverk som oppleves noe fremmed i byenes planmiljøer.

Det antas videre at det i mange kommuner også er mangelfull kompetanse om gjennomføring av politisk vedtatte arealplaner, da dette tradisjonelt er en oppgave som er overlatt til private. Slik kompetanse er viktig også for å kunne bruke reglene om urbant jordskifte på en god måte. Kommunale planleggere har nok ofte lent seg på at gjennomføringen er noe de private aktørene må finne ut av på egen hånd.

4.5.2 Mangler ved rettskildesituasjonen

Lovreglene om urbant jordskifte er sparsomme, og de gir få føringer, særlig om verdsettingen. De inneholder ingen forskriftshjemmel for å gi mer detaljerte regler for verdsetting m.m. Heller ikke forarbeidene gir mye veiledning om bruken. Det finnes heller ikke mye rettspraksis som gir gode innspill til hvordan regelverket skal forstås. Dette gjør at virkemidlet oppleves som uforutsigbart både for kommunene og for de private aktørene. Stor forutsigbarhet er avgjørende for investeringsviljen til private aktører og for at de skal bidra til at arealplaner blir realisert.

4.5.3 Bekymring for at bruken av virkemiddelet vil forlenge prosessene

Det uklare regelverket, og det faktum at instituttet først kan tas i bruk etter at det foreligger en politisk vedtatt plan, har nok også skapt en bekymring for at bruken vil utsette og forlenge gjennomføringsprosessene. Utarbeidelse av en områderegulering tar vanligvis flere år. Kilen Syd-saken har underbygget denne bekymringen. Her henviste Høyesterett saken tilbake til lagmannsretten fire år etter at jordskiftesaken opprinnelig ble fremmet. Saken skal etter planen behandles på ny av Agder lagmannsrett i april 2021.

Det har nok heller ikke hjulpet på ønsket om å bruke instituttet at det urbane jordskifte er et virkemiddel som først kan tas i bruk etter at planleggingsprosessen er ferdigstilt og planen politisk vedtatt, og således ikke kan gi kunnskap og merverdi til selve planen. Mangelen på parallellitet vil kunne føre til at man i jordskifteprosessen kan bli nødt til å forsøke å reparere på forhold som man ikke så godt nok i planleggingsfasen.

4.5.4 Antagelse om politisk motstand mot bruk av «tvangsmidler»

Det antas også at instituttet gir for store assosiasjoner til tvangsmidler som ekspropriasjon, og at det ville kunne hindre politisk vedtak av planer. Erfaringen er at politikerne er tilbakeholdne med å benytte seg av ekspropriasjon for å få realisert for eksempel boligbygging etter arealplaner, og man har nok derfor lagt til grunn at det samme ville gjelde for urbant jordskifte. Til dette kommer også at virkemidlet nok har vært vurdert brukt i de mer komplekse og politisk krevende situasjonene, som man har antatt det ville bli vanskelig å løse på andre måter, og at disse situasjonene da heller ikke har fremstått som egnet for å «teste ut» bruken av et virkemiddel som det er mye usikkerhet knyttet til.

4.5.5 Tilliten til jordskifteretten

Endel miljøer kan antas å ha en mer begrenset tillit til jordskifterettens kompetanse knyttet til komplekse urbane transformasjonsplaner.

4.5.6 Grunneierne får en for krevende rolle

Urbant jordskifte-reglene legger i utgangspunktet opp til at de opprinnelige grunneierne blir sittende som eiere av utbyggingsrettigheter, og dermed er de som skal gjennomføre planen. Det har nok vært en bekymring fra kommunen sin side at dette kan være en krevende rolle å ha for en uprofesjonell aktør, særlig i møte med mer profesjonelle eiendomsutviklingsaktører. Instituttet tvinger uprofesjonelle grunneiere/leietagere/festere inn i utviklerroller som de kanskje hverken har ønske om eller forutsetninger for å ivareta.

4.5.7 De private aktørene har ikke etterspurt bruken av virkemiddelet

Til tross for at private aktører også har sett utfordringer knyttet til realisering av politisk vedtatte arealplaner, har de ikke etterspurt bruken av virkemidlet. Det antas at dette delvis skyldes flere av årsakene som er nevnt over, for eksempel manglende kompetanse. Det kan også skyldes bekymring for manglende forutberegnelighet. En sak om urbant jordskifte kan ta lang tid, og underveis i prosessen er det uklart hva som vil bli den endelige løsningen, fordi jordskifteretten har et vidt spillerom.

4.5.8 Oppsummering

Svarene viser at selv om reglene har eksistert siden 2006, har de i liten grad blitt tatt i bruk av kommunene. Det kan være ulike årsaker til dette, for eksempel at

kommunene det gjelder ikke har sett behov for slike løsninger i sine kommuner, at kommunene ikke kjenner til reglene eller innholdet i dem, at kommunene er usikre på hva vedtak om å bruke reglene vil føre til, men også at kommunene mener at dagens regler ikke er godt nok egnet til å få gjennomført utbyggingen. Svarene kan også vise at selv om kommunen vedtar regler om fordeling, fører ikke det nødvendigvis til at det blir reist sak mellom partene for å få løst spørsmålene. Bestemmelsen i planen fungerer i slike tilfeller antakelig som et "ris bak speilet".

5. Urbant jordskifte – mulige forbedringer

5.1 Innledning

Det foreligger et behov for å styrke virkemidlene for å gjennomføre planverk vedtatt etter plan- og bygningsloven. Gjeldende regler om ekspropriasjon og refusjon har vist seg utilstrekkelige, og reglene om urbant jordskifte har vist seg å ikke bøte på manglene. I dette kapitlet ser arbeidsgruppen på om urbant jordskifte-reglene kan gjøres mer egnet enn de er i dag. I kapittel 6 ser arbeidsgruppen på noen mer radikale grep, særlig knyttet til endring av ekspropriasjonsprosessen.

5.2 Kan reglene om urbant jordskifte bli mer egnet enn de er i dag?

5.2.1 Arbeidsgruppens utgangspunkt for forbedring av gjeldende regler

En hovedinnvending mot gjeldende regler er at de er lite forutsigbare, jf. punkt 4.5.7. Prosessen kan dessuten ta svært lang tid. Reglene kan etter arbeidsgruppens syn bli mer egnet ved at reglene på enkelte punkter blir tydeliggjort, for eksempel ved at ulovfestede regler blir lovfestet, og at reglene suppleres der det er uklarheter i dag. Forbedringer kan også skje ved at reglene om jordskifterettens kompetanse endres, eller ved at det gjøres grep for å styrke kvaliteten i jordskifterettens avgjørelser. Regelverket vil også kunne forenkles, f.eks. ved å se på sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven. I tillegg kan en etter arbeidsgruppens vurdering oppnå gevinster ved å øke bevisstheten om reglenes innhold hos henholdsvis grunneiere, forvaltning og domstol.

En drøftelse av de nevnte forbedringspunktene følger nedenfor.

5.2.2 Lovfeste en regel om rettsfastsettelse ved urbant jordskifte

Det er redegjort kort for de tradisjonelle virkemidlene under punkt 4.3. Reglene om fordeling av netto planskapt verdier omfatter kun jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32. For jordskiftesaker som kreves etter §§ 3-4 til 3-10 skal jordskifteretten fastlegge eiendoms- og bruksrettsforhold før jordskiftet kan gjennomføres, jf. § 3-13. I Prop.

101 L (2012-2013) s. 157 er det lagt til grunn at jordskifteretten også kan ta stilling til underliggende rettsforhold. Avgjørelse av underliggende rettsforhold forutsetter at den aktuelle tvisten har saklig sammenheng med eiendoms- og bruksforholdene. For eksempel er det lagt til grunn at jordskifteretten kan ta stilling til hvem som er eier av eiendom i jordskiftefeltet selv om grensene er klare.⁶ På dette punktet oppfattes hjemmelen for rettsfastsetting etter § 3-13 å være noe videre enn etter jordskifteloven § 4-4, som gir hjemmel til å avgjøre tvist om underliggende rettsforhold etter krav fra en part, dersom dette er nødvendig for å avgjøre sak etter kapittel 4.

Jordskifteloven § 3-13 er ikke eksplisitt gitt anvendelse for fordelingsjordskifte etter §§ 3-30 til 3-32. Fastsettelse av eiendomsgrenser som grunnlag for verdsetting er imidlertid en nødvendig forutsetning også for denne sakstypen. Avgjørelsesformen er i slike tilfelle dom, jf. jordskifteloven § 6-23 første ledd. Det er uklart hva som er gjeldende rett, men arbeidsgruppen mener at denne sammenhengen bør lovfestes også i saker om fordelingsjordskifte.

5.2.3 Lovfeste en regel om at det må foreligge en verdiøkning

Det går forutsetningsvis frem av loven at det vil foreligge en verdiøkning i den enkelte sak. Denne forutsetningen står imidlertid i et uklart forhold til at reglene om vern mot tap, jf. jordskifteloven § 3-3 og § 3-18, ikke er gjort gjeldende ved fordeling av netto planskapt verdier etter §§ 3-30 til 3-32. I HR-2019-1152-A (Kilen Syd), som fulgte reglene i jordskifteloven av 1979, vurderte Høyesterett saken i forhold til dagjeldende lovs § 3, som er erstattet med gjeldende lov § 3-18. Reglene i 1979-loven var imidlertid utformet annerledes enn gjeldende lov på dette punktet. Arbeidsgruppen mener at det bør komme tydeligere frem i loven at vernet mot tap skal gjelde også ved urbant jordskifte, ved siden av forutsetningen om at det må foreligge en planskapt netto verdiøkning i området for fordeling.

5.2.4 Lovfeste en regel om grunneierenighet

I forarbeidene til bestemmelsene som i 2006 kom inn i jordskifteloven av 1979, var det forutsatt at partene selv kunne bli enige å gjennomføre fordeling av arealverdier og kostnader. Det er lagt til grunn at det samme må gjelde etter ny lov, men at

⁶ Øystein Jakob Bjerva m.fl., *Jordskifteloven: kommentarutgave*, Oslo 2016 s. 91.

partene i slike tilfeller må søke dispensasjon fra plankravet.⁷ Arbeidsgruppen tilrår at dette lovfestes.

5.2.5 Bør det lovfestes en regel om riving av bygninger?

Jordskifteloven gir jordskifteretten som oppgave å fordele planskapt verdier, og jordskifteretten kan, ved å supplere med ordinære jordskiftevirkemidler, flytte en eiendom eller rettighet. Etter jordskifteloven av 1979 kunne jordskifteretten med hjemmel i ordinære jordskiftevirkemidler også pålegge å flytte bygninger. I gjeldende lov er reglene om å flytte bygninger opphevet. 1979-loven inneholdt ingen eksplisitt hjemmel for å rive bygninger. Gjeldende lov gjelder ikke bygninger, men grunn og rettigheter.

I HR-2019-1152-A (Kilen Syd) påla jordskifteretten at et eksisterende bygg og del av et annet skulle rives. Jordskifteretten viste til at riving var et nødvendig tiltak for å realisere planen. Lagmannsretten fjernet pålegget om å rive, under henvisning til at vernet mot tap ikke var oppfylt. Lagmannsretten sa ikke uttrykkelig at det var hjemmel for et pålegg om riving, men slik begrunnelsen er gitt, må den ha lagt til grunn at riving kunne hjemles i reglene om sams tiltak, dvs. i § 3-10 i gjeldende lov.

Arbeidsgruppen antar imidlertid at gjeldende lov ikke gir hjemmel for å rive bygninger, og har altså kommet til motsatt konklusjon enn lagmannsretten i Kilen Syd: Reglene om flytting av bygninger ble opphevet ved vedtakelsen av gjeldende lov. På bakgrunn av forhistorien i Kilen Syd bør det etter arbeidsgruppens syn vurderes om jordskifteretten bør ha adgang til å kreve flytting/riving i saker om urbant jordskifte. Hvis jordskifteretten skal ha slik hjemmel, bør det dessuten tas stilling til om det bør settes en tidsfrist for riving. Arbeidsgruppen er i utgangspunktet skeptisk til en slik hjemmel. Et pålegg om riving kan være vanskelig å håndtere, dersom det blir endringer i planen etter at jordskifteretten har avsluttet saken.

5.2.6 Lovfeste regler om kommunens forberedelse av planbestemmelsen

Kommunen bør på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen til planen gjøre seg opp en mening om hvorvidt urbant jordskifte er aktuelt, og i så fall fastsette en geografisk utstrekning av planen som bidrar til at det blir planskapt verdier å fordele. Arbeidsgruppen mener at det vil klargjøre kommunens oppgave og øke bevisstheten

⁷ Øystein Jakob Bjerva m.fl., *Jordskifteloven: kommentarutgave*, Oslo 2016 s. 129.

om hva gjeldende regler går ut på, dersom dette forholdet kommer tydeligere frem i lov eller retningslinjer.

5.2.7 Bør det lovfestes en gevinstterskel?

Arbeidsgruppen har også vurdert om det burde det være en mer tydelig "gevinst"-terskel for at kommunene skal ha kompetanse til å fastsette krav om fordelingsjordskifte. Bakgrunnen er at kommunens vedtak kan føre til betydelige belastninger for partene i saken. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det ikke er ønskelig å fastsette en slik bestemmelse, bl.a. under henvisning til at det vil kunne bli prosessdrivende.

5.2.8 Sakskostnader

Avgjørelser om urbant jordskifte er jordskifteavgjørelser. Det følger av jordskifteloven § 7-11 tredje ledd om kostnader til rettshjelp og annen sakkyndig hjelp, at partene skal bære slike kostnader selv. Bakgrunnen for regelen er at jordskifte skal legge til rette for selvprosjederende parter. Regelen er videreført fra jordskifteloven 1979, der slike avgjørelser ble avgjort endelig i jordskifteoverretten. Det følger av HR-2016-2448-U avsnitt 20 at anke til Høyesterett over en avgjørelse som nevnt i jordskifteloven 2013 § 8-1 tredje og fjerde ledd, skal behandles etter reglene for anke over dom. Dette er også i samsvar med senere rettspraksis, herunder i HR-2019-1152-A (Kilen Syd) og HR-2020-1910-A. Det innebærer at tvisteloven kapittel 20 skal gjelde når saken er anket inn for Høyesterett, bl.a. slik at den som ikke vinner frem med sin anke kan pålegges motpartens sakskostnader. Ut fra hensynet til forutsigbarhet og klare regler bør denne løsningen lovfestes.

5.2.9 Hvilke planer skal gi grunnlag for fordelingsjordskifte?

Reguleringsplanen danner rammen for urbant jordskifte. Fordelingen skal skje *mellom eiendommer som er omfattet av en reguleringsplan*, se jordskifteloven § 3-30 første punktum. Arbeidsgruppen har vurdert om en ved å utvide regelen om hvilke planer som gir grunnlag for urbant jordskifte, kan gjøre bestemmelsen mer egnet.

Bestemmelsen åpner ikke for at flere reguleringsplaner kan ses i sammenheng. Fordelingen kan bare skje innenfor den planen kommunen har knyttet bestemmelser til, det nytter ikke å "flikke på" planen i ettertid. En kan tenke seg at kommunen bør

gis et bedre redskap ved å få mulighet til å flikke på eller kombinere flere reguleringsplaner.

En annen mulighet er å utvide regelen til å gjelde kommuneplaner. Før 2016 hadde jordskifteretten hjemmel til å fordele utbyggingsverdier også når det var bestemt iht. en kommuneplan. Jordskifteloven § 3-30 åpner ikke lenger for dette.

Arbeidsgruppen foreslår imidlertid ikke slike endringer som nevnt ovenfor. Utfordringene i gjeldende regler ligger ikke i at reglene ikke gir tilstrekkelig mulighet for å bruke urbant jordskifte, men i at dagens regler er uforutsigbare.

Arbeidsgruppen mener også at en kommuneplan ikke er presis nok til at den egner seg for en fordelingssak, og at en endring tilbake til tidligere løsning heller ikke løser utfordringene med manglende forutberegnelighet, antakelig tvert om.

5.2.10 Ytterligere virkemidler for effektiv plangjennomføring?

Fordelingen av verdiøkningen skjer ved at denne så langt råd er legges ut som hele utbyggingsrettigheter på eller inntil egen eiendom. Lar det seg ikke gjøre å legge ut eiendommene på tjenlig vis, kan jordskifteretten overføre jord mot vederlag i penger eller annet.

Når jordskifteretten avslutter sin fordelingsoppgave, er grunneier altså ikke ferdig med saken. Eieren av utbyggingsretten må ta stilling til om han vil eller ikke vil bygge ut, eventuelt om han vil overdra utbyggingsretten sin til andre, kanskje mer profesjonelle, utbyggere eller eiendomsbesittere. Selv der hvor det er store samfunnsinteresser involvert i å få bygget ut, kan følgelig utbyggingsrettseier blokkere utbyggingen, både for seg selv og andre rettighetshavere. Arbeidsgruppen reiser spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig løsning, eller om det i større grad enn i dag bør legges til rette for at de enkelte partene i saken henvises til et oppgjør i penger, slik situasjonen ville vært ved en eventuell ekspropriasjon.

Urbant jordskifte etter jordskifteloven §§ 3-30 til 3-32 er i dag en egen sakstype, men det går ikke tydelig frem av loven at bestemmelsene kan og bør brukes i kombinasjon med de øvrige virkemidlene i jordskifteloven. Dette er omtalt i Prop. 101 L (2012-2013) s. 185. For å komme lengre i retning av å gjennomføre utbygging, kan det være aktuelt at jordskifteretten ved ordinære jordskiftevirkemidler (§§ 3-9 og 3-10) pålegger felles tiltak og felles investeringer, stifter lag, fastsetter vedtekter, og/eller danner et driftsselskap. I den forbindelse kan jordskifteretten også hensynta

eventuelle utbyggingsavtaler, refusjonsregler osv. Med dagens regler forutsetter dette at en eller flere parter reiser krav om slike løsninger, og at vernet mot tap er ivaretatt.

Ved å endre loven kan kommunen gis myndighet til gjennom reguleringsvedtaket å pålegge jordskifteretten en plikt til å ha vurdert bruk av også disse virkemidlene i forbindelse med fordelingsjordskiftet. Regelen om vern mot tap vil i en slik sammenheng utgjøre en grense for hva jordskifteretten kan fastsette. Arbeidsgruppen mener at en slik lovbestemmelse vil innskrenke handlingsrommet for partene nokså betydelig, og legger til grunn at en bør være varsom med å gå så langt.

5.2.11 Bør kommunene kunne kreve igangsatt sak om urbant jordskifte?

Domstolsbehandling forutsetter at en part (grunneier i planområdet) krever sak om fordeling. Det kan av ulike grunner gå tid fra reguleringsplanen vedtas til det blir klart om noen vil, kan eller tør reise slik sak. Arbeidsgruppen har sett på muligheten for å bygge inn regler med sikte på å drive prosessen raskere frem.

I første rekke ser arbeidsgruppen for seg at det kan innføres en frist for grunneierne til å kreve sak om fordeling av netto planskapt verdiøkning. En lovfestet frist kan bidra til at saken ikke stopper fullstendig opp når planen er vedtatt. Fristen må også gjelde hvis kommunen skulle få hjemmel til å kreve sak, se nedenfor. Fristen bør være på maksimalt fem år fra det tidspunktet planbestemmelsen blir gitt. Det må tas stilling til hvilke konsekvenser en eventuell oversittelse av fristen kan føre til, herunder om kommunen må vedta planen på nytt hvis fristen oversittes, eller om det i slike tilfeller må/kan søkes dispensasjon fra fristen.

Det kan også innføres hjemmel for at kommunen kan reise sak, for å unngå at saken stopper opp i de tilfeller hvor kommunen ikke er grunneier og derfor ikke har direkte kravskompetanse. Kommunens rolle bør i tilfelle innebære en forpliktelse til å følge opp saken, slik at den ikke stopper opp hvis ingen av grunneierne ønsker en fordeling eller der grunneierne ønsker en annen løsning underveis i saken.

5.2.12 Kompetansen til jordskiftedommerne

Det sentrale spørsmålet i et urbant jordskifte er verdsettingen, se nedenfor under punkt 5.2.16. Som en del av sin formalkompetanse har jordskiftedommere, til

forskjell fra for eksempel jurister, en egen eksamen i verdsetting av fast eiendom. Faget omfatter hovedprinsipper for verdsetting og kjennskap til ulike takster i lovverket, samt å kunne gjennomføre enkle kalkyler. Faget må ses på bakgrunn av at de fleste jordskifte kandidater har stillinger hvor verdsetting utgjør en viktig del av arbeidet. Det kan være som grunnerverver i Statens vegvesen, Bane NOR, Avinor, etc., som eiendomsutvikler eller privat konsulent, eller som jordskiftedommer. En jordskiftedommer eller jordskiftelagdommer vil derfor trekke på erfaringer fra mange og ulike verdsettingssaker med ulike typer eiendoms- og rettighetsobjekter.

Styret i Domstoladministrasjonen har vedtatt «retningslinjer for kompetansekrav til jordskiftedommere» datert 27. mai 2014. Formålet med retningslinjene er å sikre at kandidater med master i eiendomsfag har en generell kjernekompetanse, kunnskaper og ferdigheter til å kunne kvalifisere seg til å bli jordskiftedommer, uavhengig av utdanningssted og utdanningsløp. Det følger av retningslinjene at den som tilsettes må ha en formell mastergrad som tilfredsstillende kompetansekravene.

Master i eiendom forutsetter minimum 300 studiepoeng. Av disse skal minst 180 studiepoeng være innenfor fire definerte faggrupper:

Eiendomsfag skal iht. retningslinjene minst omfatte 75 studiepoeng. Gjennom eiendomsfagene får studenten blant annet kunnskap om jordskifte, eiendomshistorie, kunnskap om viktige dokumenttyper innenfor eiendomsfaget, som for eksempel kjøpekontrakter, skjøter, delingsforretninger og kart. Videre skal studenten ha kunnskap om ulike lover for overføring av fast eiendom og rettsvernproblematikk, eiendomsregistrering og eiendomsdanning, verdsetting av fast eiendom samt ekspropriasjon og grunnerverv.

Juridiske fag skal iht. retningslinjene minst omfatte 55 studiepoeng. Det forutsettes kunnskap om grunnleggende juridisk metode og norsk rettssystem, tolkningslære og teknikk for å kunne løse saker i praksis. Sentralt vil være sivilprosess, jordskifteprosess og skjønnsprosess. Studenten skal videre ha god kunnskap om eierrådighet og rettigheter i fast eiendom. Viktige temaer er matrikkel og tinglysningsordning, erverv av eiendomsrett – herunder hevd, eiendomsgrenser, servitutter, tomtefeste, nabolov, gjerdehold og beitelov, sameie, eierrådighet og samfunnskontroll. Videre forutsettes kunnskap i plan- og bygningsrett og avtalerett.

Geomatikk skal iht. retningslinjene minst omfatte 20 studiepoeng, og er et samlebegrep for fagkunnskap som handler om stedfestet (koordinatfestet) informasjon.

Økonomi og planfag skal iht. retningslinjene minst omfatte 20 studiepoeng. Fagene forutsetter god kunnskap om de ulike plantypene og planprosessene, og prosessene som leder frem til godkjent plan, hvem som er aktørene i planprosessen, rettsvirkningene av godkjent plan og hvordan planer endres. Videre forutsettes innsikt i byggesaksbehandlingen av enkeltsøknader, kunnskap om samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi. Økonomifagene har sammenheng med at tiltakene jordskifteretten vedtar har økonomiske konsekvenser for partene, og at jordskifteretten ofte foretar verdsetting.

For å sikre at jordskiftedommere har verdsettingskompetanse som særlig spisses mot saker om urbant jordskifte, kan NMBU utfordres til å innarbeide flere krav til verdsettingsfag og eiendomsutvikling i læreplanen, eller Domstoladministrasjonen kan legge inn forutsetninger om dette i ansettelsessakene.

Jordskifterettene har et eget støtteapparat (landskonsulenter) som kan trekkes inn i forbindelse med utarbeidelse av generelle prosedyrer for verdsetting og i noen tilfeller også i enkeltsaker. En løsning kan være at det opprettes et støtteapparat som kan ligne på landskonsulentordningen for saker om urbant jordskifte.

5.2.13 Bruk av meddommere

Hovedregelen i saker for jordskifteretten er at jordskiftedommeren er enedommer. Hvis en part krever det, eller jordskifteretten mener det trengs, skal retten likevel settes med to jordskiftemeddommere. Utvalget for meddommere er satt opp slik at også skjønnsmedlemmer oppnevnt etter skjønnsloven deltar. Det finnes også eksempler på at det i utvalget er jurister med eiendomsutvikling og verdsetting som spesialitet. Retten kan m.a.o. settes sammen etter behov og etter ønske fra partene selv.

Det kan reises spørsmål om det bør lovfestes regler om at det alltid skal være meddommere i saker om urbant jordskifte, eventuelt om en av disse meddommerne skal hentes fra skjønnslovutvalget som ellers behandler bl.a. ekspropriasjonssaker.

5.2.14 Organiseringsen av jordskifteretten

Det har i løpet av perioden fra 2006 til i dag bare vært to saker til behandling i jordskifteretten, og sakene viser seg å være komplekse. Den ene saken er behandlet etter reglene i 1979-loven (bestemmelsene som ble inntatt i 2006), den andre etter 2013-loven. En løsning for å bidra til at jordskifterettens kompetanse på dette feltet styrkes, kan være å lovfeste at alle saker som reises skal behandles av en eller flere jordskifteretter som rustes særskilt for disse sakene.

En lignende situasjon har vi i saker som kommer fra Finnmarkskommisjonen til jordskifteretten, fordi alle saker går til Finnmark jordskifterett. Geografisk er det likevel en forskjell, men med dagens kommunikasjonsmidler og digitale muligheter kan det etter arbeidsgruppens vurdering være en forsvarlig løsning å legge alle saker til en eller flere bestemte jordskifteretter.

5.2.15 Sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og jordskifteloven

Det er planmyndigheten som må vedta at en planskapt verdiøkning skal fordeles og fastsette det geografiske området for fordeling. I dag er det altså slik at en eller flere grunneiere i området må reise krav om slik fordeling for jordskifteretten.

Arbeidsgruppen mener at det må vurderes om en grunneier i et område for fordeling av planskapt verdier fortsatt skal ha adgang til å kreve innløsning ved reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 15-2 eller erstatning for tap ved reguleringsplan etter § 15-3 i tidsrommet mellom vedtak av planen og krav om sak for jordskifteretten.

Når et krav kommer inn til jordskifteretten, blir dette registrert i matrikkelen. Etter registreringen kan det ikke foretas endringer i matrikkelen uten jordskifterettens samtykke. Dette innebærer blant annet at kommunale fradelinger ikke kan gjennomføres med mindre den inngår som en del av saken for jordskifteretten, eller samtykke er gitt.

Når en sak er tatt opp til behandling skal dette føres inn i rettsboka, jf. jordskifteloven § 6-4 fjerde ledd. Protokolleringen er en formløs beslutning. Etter en beslutning om at saken er igangsatt, kan kravet ikke trekkes tilbake uten jordskifterettens samtykke, jf. jordskifteloven § 6-19 første ledd. Det er uklart om dette også gjelder et krav etter § 3-31.

5.2.16 Presisere reglene om verdsetting

Det følger at jordskifteloven § 3-31 første punktum at jordskifteretten «skal verdsette samla planskapt netto verdiauke i området for fordeling». Bestemmelsen innebærer at selve verdiøkningen skal verdsettes særskilt, og verdsettingen må omfatte hele området for fordeling.⁸ «Planskapt netto verdiøkning» betyr at det er planen som utløser verdiøkningen. Med «netto» menes verdiøkning etter fratrekk av kostnader. Jordskifteretten kan fordele verdiøkningen i planområdet mellom eierne. De som bare har bruksretter, får ikke del av verdiøkningen.

Jordskifteloven § 3-31 andre og tredje punktum gir anvisning på hvordan jordskifteretten skal verdsette eiendommene i området for fordeling. Jordskifteretten skal verdsette de delene som hver part skal ha av verdiøkningen. Eiendommene skal verdsettes «ut frå eigenskapane dei har til utbyggingsformål og uavhengig av kva som går fram av reguleringsplanen». I Prop. 101 L side 438 fremgår det at alt areal innenfor området for fordeling skal vurderes på denne måten, og med de samme forutsetninger.

Jordskifteloven § 3-32 fastsetter at jordskifteretten skal fordele planskapt netto verdiøkning slik at hver eier får den delen av verdiøkningen som følger av jordskifteloven § 3-31 andre punktum. På denne måten blir de planskapte verdiforskjellene utjevnet mellom eierne. Hvordan utjevningen skal skje, følger av § 3-31 andre og tredje ledd.

I praksis har verdsettingen vist seg å være en stor utfordring ved fordeling av netto planskapt verdiøkning. Arbeidsgruppen antar at dette dels skyldes den vide definisjonen for verdsetting ut fra eiendommenes egenskaper til utbyggingsformål, sammenholdt med begrenset saksinnang og rettspraksis. I høringsuttalelsen til ny jordskiftelov (2013) påpekte Institutt for landskapsplanlegging ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (NMBU) at reglene om urbant jordskifte er kompliserte, og at det for eksempel er vanskelig å se hvordan verdsetting skal gjennomføres i slike saker, jf. Prop.101 L side 183. Instituttet anbefalte også at det burde nedsettes et utvalg for nærmere utredning av reglene.

Dagens verdsettingsregel innebærer at den nye reguleringsplanen ikke har betydning for hva som er eiendommenes egenskaper til utbyggingsformål, den nye

reguleringsplanen har bare betydning for om det er en differanse å fordele. Arbeidsgruppen har inntrykk av at den nye sakstypen først og fremst var ment for områder med oversiktlige eiendoms- og grunneierforhold, som ikke tidligere var regulert.⁹

Det viser seg at bruksområdet har blitt et annet enn først forutsatt – det er behov for gjennomføringsregler ved urbane transformasjonsprosesser: Fra en forutsatt anvendelse ved utbygging av uregulert grunn og fortetting av boligområder for grunneiere med likeartede interesser, har virkemidlet først og fremst vakt interesse ved transformasjon av allerede bebygde og regulerte områder med ulike virksomheter og eierinteresser. Her er det ikke snakk om et antall parter som ønsker å forbedre utformingen av sine eiendommer med tanke på mer effektiv utnyttelse, men gjerne profesjonelle aktører som vil utvikle større utbyggingsområder, der det også er andre grunneiere som må involveres ved gjennomføring. Brukt på slike forhold har urbant jordskifte store likehetstrekk med ekspropriasjon: I HR-2019-1152-A (Kilen Syd) uttaler Høyesterett at "et jordskifte i sin grunnleggende karakter kan beskrives som en slags ekspropriasjon mot naturalerstatning".

Jordskifte forutsetter etter jordskifteloven § 3-3 at jordskiftet fører til mer tjenlige eiendomsforhold, og resultatet av jordskiftet kan etter § 3-18 ikke være at noen part lider tap. Disse bestemmelsene gjør jordskifte *forskjellig* fra ekspropriasjon, noe også Høyesterett er inne på i HR-2019-1152-A. Etter reglene i 1979-loven gjaldt de ordinære vilkårene for jordskifte også ved en sak om urbant jordskifte. I gjeldende lov er jordskifterettens kompetanse ikke lenger koblet til disse bestemmelsene, se bl.a. Prop. 101 L (2012–2013) s. 185, hvor dette uttrykkelig sies. Departementet uttaler i fortsettelsen: "Konkret vil vilkåra for sak vere at planmyndigheita har stilt krav om slik sak, at området saka gjeld er fastsett av kommunen i reguleringsplan og

⁸ Øystein Jakob Bjerva m.fl., *Jordskifteloven: kommentarutgave*, Oslo 2016 s. 129.

⁹ Til sammenligning kan det pekes på at jordskifteretten også gjennomfører både oppløsning av realsameie etter jordskifteloven § 3-6 og oppløsning av personlig sameie etter § 3-7. De fleste av disse sakene blir krevd fordi sameiearealet er regulert til utbygging. Partene ønsker at jordskifteretten skal oppløse sameiet ved fordeling og omforming av arealene, slik at alle mottar sin verdimessige andel i henhold til eierbrøken. I en sak for Aust-Agder jordskifterett ble det foretatt delvis oppløsning av et realsameie bestående av friarealer og infrastruktur. De 17 sameierne hadde fra før selveide og bebygde hyttetomter inne i feltet, og hadde lik andel i realsameiet. Ved oppløsningen fikk alle tomter utlagt areal fra sameiet, og antall utbyggingsrettigheter ble i detaljplan økt fra en til seks per tomt. Reguleringsplan for fortetting og jordskifte for fordeling av sameiearealer ble i dette tilfellet behandlet parallelt og tilpasset hverandre.

at fordelinga skjer mellom eigedommar som er omfatta av reguleringsplanen." På mange måter blandes formålene med de to regelsettene til en viss grad sammen i urbant jordskifte. Samlet sett kan det innebære at reglene blir vanskelige å forstå.

På *samme måte* som ved ekspropriasjon skal retten verdsette arealene. Prinsippene for verdsetting er imidlertid *forskjellige*. Ved ekspropriasjon verdsettes bruksverdi eller salgsverdi. Utgangspunktet er en objektiv verdivurdering, men i en viss utstrekning bygger vurderingen også på subjektive elementer. Ved fordeling av planskapt verdiøkning verdsettes arealene ut fra hvilke egenskaper de har til utbyggingsformål, og ut fra en objektiv standard. *Både* ved bruksverdibetraktninger ifbm. ekspropriasjon og ved vurderingen av inngangsverdien ved planskapt verdiøkning foretas det en påregnelighetsvurdering, dvs. en vurdering av hva som vil være den faktiske fremtidsutviklingen. I HR-2019-1152-A har Høyesterett gått langt i å legge vekt på en kombinasjon av tidligere planer, fysiske egenskaper og rimelighetsbetraktninger. Tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende ved ekspropriasjon. En forskjell er samtidig at en ved fordeling av planskapt verdiøkning fordeler verdiene i form av naturalytelse, ikke som et pengeoppgjør, slik det er ved ekspropriasjon.

Prinsippene for verdsetting ved ekspropriasjon er nyanserte og velprøvde, og har vokst frem over lang tid gjennom en rekke avgjørelser i Høyesterett. Jordskifteretten har siden 2006 hatt hjemmel til å fordele planskapte verdier. I løpet av 14 år er det fremmet to større saker, Kilen Syd i Tønsberg kommune og Opstadmoen i Sarpsborg kommune. Manglende forutsigbarhet om saksbehandlingstid og verdsetting tilsier at det neppe vil bli en stor økning av krav innenfor denne sakstypen. Arbeidsgruppen mener at HR-2019-1152-A og det begrensede tilfanget av saker viser at det er behov for en forenkling av verdsettingskriteriene. Nærmere om dette følger nedenfor i kapittel 7.

6. En alternativ modell – nemndsbehandling

6.1 Innledning – hovedpunkter

I kapittel 5 så arbeidsgruppen på om reglene om urbant jordskifte kan gjøres mer egnet enn de er i dag. I dette kapittelet drøfter arbeidsgruppen noen mer radikale grep for å effektivisere plangjennomføringsprosessen, samtidig som løsningene både skal være rettssikre og oppfattes som rimelige.

Det foreligger altså et behov for å styrke virkemidlene for å gjennomføre planverk vedtatt etter plan- og bygningsloven. Erfaring viser at det for ofte er en manglende vilje blant enkeltgrunneiere til å disponere egne eiendommer i samsvar med planene. Her følger ikke urbant jordskifte transformasjonsprosessen fullt ut: Virkemiddelet tilrettelegger for re-arrondering av tomtene, men kan ikke brukes for å gjennomtvinge utbygging, i form av ytterligere eiendomsoverføring etter etablering av utbyggingsretter. Reglene om urbant jordskifte har også iboende egne svakheter, slik det er redegjort for i det foregående.

Å følge opp de urbane jordskifteprosessene med tradisjonell ekspropriasjon, kan være én vei å gå. NIBR-rapport 2019:21 *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling* anbefaler økt bruk av ekspropriasjon ved eiendomstransformasjonsplan. Rapporten fremhever at der det er stor avhengighet mellom eiendommer, kreves det sterk autoritet ovenfor eiere som ikke ønsker å ta del i felles oppgradering/utbedring/utvikling, og peker på at det kan være betydelig «oppdragende effekt» for parter som tenderer mot å innta en gratispassasjerposisjon til å revurdere dette, dersom kommunen har vist at de er villige til å ekspropriere der det er nødvendig for å få til en ønsket utvikling på en rettferdig og legitim måte (s. 33).

Erfaring viser imidlertid en manglende vilje i det offentlige til å bruke tradisjonell ekspropriasjon som virkemiddel, til tross for at det i norske pressområder eksisterer et stort behov for å få realisert flere boliger raskt. At politisk vedtatte planer, med stort boligpotensial, blir liggende urealiserte, er en utfordring som det er nødvendig å

finne gode svar på. For planlegging og etterfølgende gjennomføring og transformasjon kan det kreves nye måter å arbeide på og nye virkemidler og verktøy.

Gitt behovet for tvangsmidler overfor enkeltgrunneiere som ikke ønsker å delta for å realisere transformasjonsplaner, gitt at reglene om urbant jordskifte kan synes utilstrekkelige, og gitt at tradisjonell ekspropriasjon som tvangsmiddel i praksis ikke benyttes, kan løsningen ligge i mer radikale regelendringer for å skape gjennomføringsvirkemidler som er hensiktsmessige, retts sikre og rimelige, og som vil bli brukt. Arbeidsgruppen har diskutert flere alternative løsninger, hvorav én har vært gjenstand for omfattende drøftelser:

Det kan opprettes et nytt gjennomføringsvirkemiddel, med en *nemnd* som – på bakgrunn av kommunalt vedtak i reguleringsplan – innen enn viss frist kan gi *samtykke til privat ekspropriasjon og utmåle ekspropriasjonsvederlaget*. Et *kvalifisert flertall* blant grunneiere – normalt representert ved en utbygger – vil gis status som ekspropriant, og gjenstand for ekspropriasjonen er de eiendomsbesittere (og andre rettighetshavere som er ekspropriasjonsrettslig vernet) som ikke innen fristen har sagt seg villige til å delta i plangjennomføring.

En løsning som dette vil bygge på et tilsvarende hjemmelsgrunnlag som urbant jordskifte i dag. Planmyndigheten vil i reguleringsplan gi bestemmelser om nemndsbehandling og privat innløsning, og fastsette den geografiske avgrensingen av området der slik innløsning kan skje. På samme måte som ved urbant jordskifte i dag, vil denne mekanismen gi en fordeling av planskapt netto verdiøkning blant grunneierne innenfor området, og den vil legge til rette for re-arrondering av tomtearealene i samsvar med reguleringsplanen. Løsningen vil i tillegg adressere mange av de gjennomføringsproblemene som de någjeldende virkemidlene – urbant jordskifte, tradisjonell ekspropriasjon og refusjon etter plan- og bygningsloven – erfaringsvis ikke har kunnet råde med.

I forhold til urbant jordskifte vil reglene:

- bli mer gjenkjennbare og forutsigbare – utmålingen vil bygge på ekspropriasjonsrettslige vederlagsregler,
- prosessen bli raskere – nemndsbehandling vil ha færre forsinkende elementer, og rettslig overprøving vil skje direkte for lagmannsrett

- gi mer sakkyndig behandling – nemnda vil sammensettes av sterk og bred ekspertise, både juridisk og verdsettingsfaglig
- unngå å involvere grunneiere i eiendomsutviklingsprosessen som ikke har forutsetninger eller ønske om å delta
- følge gjennomføringsprosessen forbi uvillige grunneiere

I forhold til tradisjonell ekspropriasjon etter reguleringsplan vil gjennomføringsfasen av planverket avpolitiseres ved nemndsbehandlingen. Kommunestyrets saksbehandling vil avsluttes ved at innløsningsmekanismen vedtas som del av reguleringsplanen. De individuelle inngrepsvedtakene vil deretter skje av et uavhengig organ. For grunneierne vil forutsigbarhet, prosesshurtighet og sakkyndighet styrke rettssikkerheten. Og en foreslått endring av utmålingsreglene – se nærmere i kapittel 7 – vil sikre bolig- og fritidsboligeiere et vederlag som både til dels kompenserer for individuelt opplevd tap og sikrer andel av den planskapt gevinsten.

Hvis vi sammenligner med de øvrige skandinaviske land, vil den nemndsbehandlingen som foreslås ha visse likhetstrekk med den danske modellen med ekspropriasjonskommisjoner. Når det gjelder tvungen innløsning ved plangjennomføring, vil nemndsbehandlingen ha visse likhetstrekk med den tidligere svenske lovgivningen om «exploateringssamverkan». Der var det planen som bestemte innløsningsmuligheten, slik at det ikke var nødvendig for kommunen å ekspropriere – det ble overlatt til de som ville bygge ut å kreve innløsning. Problemet med den tidligere svenske lovgivningen var bl.a. mangel på tillit mellom kommunen som planmyndighet og Lantmäteriet, som skulle gjennomføre innløsningskrav ved jordskifte (se nærmere 2.4.2 om de danske og svenske løsningene). En slik tillitsbrist synes ikke å ha vist seg i det danske systemet, der kommunene kan beslutte ekspropriasjon, mens kommisjonen tar seg av utmålingen. En nemndsbehandling forutsettes utført med sterk og bred ekspertise, både juridisk og verdsettingsfaglig, hvilket skulle inngi den nødvendige tillit.

6.2 Overordnet om nemndsbehandling

I samsvar med praksis de siste tiårene, vil nemnda kunne organiseres som et frittstående, uavhengig forvaltningsorgan, ikke som en særdomstol. I henhold til NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? — Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker* avsnitt 5.4.1 er det de siste tiårene opprettet organer som ut fra sine oppgaver og funksjonsmåter reelt sett er domstoler, uten at de formelt betegnes som det. I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* kap. 30 regnes det opp flere hensyn som kan tale for slik nemndsbehandling. Et av disse er behovet for spesialisert fagkunnskap, som kan gjøre «seg sterkt gjeldende på enkelte områder. Det kan være mer hensiktsmessig å trekke slik fagkompetanse inn i vedtaksorganet enn å oppnevne faglig sakkyndige, særlig hvis det er behov for flere former for spesialisert fagkunnskap» (s. 479). Dette hensynet gjør seg med styrke gjeldende for nemndsbehandling av innløsning for plangjennomføring.¹⁰

Av forhold som taler for å oppnevne *uavhengige* nemnder, pekes det i NOU 2019: 5 kap. 32 på forskjellige typetilfeller. Blant disse er saker av særlig stor betydning for den enkelte: «Her gjør rettssikkerhetshensyn seg sterkt gjeldende, og iblant ville domstolsbehandling være det mest nærliggende alternativ til behandling i et uavhengig forvaltningsorgan» (s. 526). Også dette hensynet gjør seg med styrke gjeldende for nemndsbehandling for plangjennomføring. I tillegg pekes det i samme utredning på at folkerettslige forpliktelser kan medføre at et forvaltningsorgan må være uavhengig av forvaltningshierarkiet for øvrig (s. 521). Også dette hensynet tilsier at nemndsbehandling for plangjennomføring bør være uavhengig og ellers oppfylle kravet til "tribunal" i EMK art. 6: "In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and

¹⁰ I NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt* peker også Domstolkommisjonen på at det er opprettet en rekke ulike ordninger med domstolliknende forvaltningsorganer, ofte omtalt som nemnder, se avsnitt 7.4 Domstolliknende forvaltningsorganer (nemnder) (s. 68). Domstolkommisjonen anerkjenner at økt nemndsbehandling er en villet og demokratisk forankret utvikling, men stiller spørsmåltegn ved om ikke domstolene har, eller burde ha, konfliktløsningsmetoder som møter nemndsbehovet. Kommisjonen konkluderer likevel med at nemndene i det store og hele bør ses på som et gode, men mener samtidig at «mulige prinsipielle motforestillinger bør [...] i større grad løftes frem når lovgiver står overfor spørsmål om opprettelse av en nemnd. De kryssende hensynene må vurderes konkret også ut fra hvilke samfunnsområder og tvister det er tale om. Mer overordnet henger det sammen med spørsmålet om hvilken plass domstolene skal ha som konfliktløser i samfunnet», se avsnitt 7.4.4 Nemnd eller domstol? (s. 70–71).

public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law”.

Uttrykket “civil rights and obligations” omfatter rettsforhold både mellom private og mellom private og det offentlige, og rettigheter knyttet til eiendomsrett er et typetilfelle av hva som faller innenfor. Konvensjonen krever altså ikke at “civil rights and obligations” avgjøres av en domstol: uttrykket “tribunal” gjør at uavhengige forvaltningsorganer kan oppfylle kravet. Saksbehandlingen for slike organer må imidlertid normalt måtte åpne for muntlige forhandlinger, mv., for å tilfredsstille konvensjonen (se f.eks. NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt — Domstolene i endring* s. 33). I vår sammenheng har dette særlig betydning, da ønsket om en effektiv innløsningsprosess taler for at overprøving av nemndas avgjørelse går direkte til overskjønn (lagmannsrett). I NOU 2020: 11 s. 68 er det lagt til grunn at det ikke er i strid med borgernes rett til domstolsbehandling at «nemndsbehandlingen trer i stedet for forliksrådsbehandling», under forutsetning av «at det er tilgang på en reell og rettferdig behandling i domstolene, at denne skjer innen rimelig tid, og at avgjørelsene kan overprøves gjennom anke». Det betyr igjen at dersom nemndsbehandling skal tre istedenfor tingrettsbehandling, bør nemnda settes opp slik at den oppfyller kravene til “tribunal”-behandling etter EMK art. 6.

6.3 Bestemmelse om nemndsbehandling i reguleringsplanen

6.3.1 Hjemmelsgrunnlag

Kommunene bør allerede ved planvedtakelsen ha identifisert de gjennomføringsproblemer som sannsynligvis vil følge av eksisterende eiendomsstruktur. De bør planlegge for at eiendomsenhetene må utformes på nytt, for at gjennomføring av planen effektivt skal kunne skje. Og for at slik planlegging fullt ut skal bli meningsfull, bør kommunene kunne bygge effektive, retts sikre og rimelige tvangsmidler overfor «uvillige» grunneiere inn i planene. Forslaget om nemndsbehandling av innløsning av slike grunneiere vil representere et slikt tvangsmiddel. Rettsteknisk kan dette gjøres på tilsvarende måte som for urbant jordskifte i dag, ved en tilføyelse i *plan og bygningsloven § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan*, der det regnes opp hvilke arealformål og hensynssoner det kan treffes bestemmelser om.

6.3.2 Områdeangivelse

I saker der nemndsbehandling skal benyttes, må reguleringsplanen angi både de planlagte nye eiendomsenheter, og planbestemmelsene, på en slik måte at det er enkelt å avklare hvilke eiendommer som vil være nødvendige å innløse for å gjennomføre utbyggingsplanen.

Innenfor et større transformasjonsområde kan det være aktuelt i reguleringsplanen å fastsette flere separate geografiske avgrensinger, som hver representerer en selvstendig gjenstand for innløsningsbestemmelsen. Dette kan også gjøres i kombinasjon med rekkefølgebestemmelser. Hvert separat geografisk område vil da være referansepunktet for kravet om et kvalifisert flertall. Områder med tiltak som etter rekkefølgebestemmelsene skal gjennomføres tidlig i utbyggingen, vil det følgelig være aktuelt å bringe inn for nemnda før andre områder.

6.3.3 Kvalifisert flertall

Det nye virkemiddelet skal kunne benyttes dersom en eller flere representanter for et kvalifisert flertall av grunneiere innenfor den angitte delen av planområdet krever det. Normalt vil en eller flere utbyggere opptre som grunneierrepresentant. Dersom representanten («innløseren») innen en angitt frist dokumenterer – ved bindende avtaleforhold, selskapsforhold eller sameiedannelser – at utbygging etter planen vil bli igangsatt dersom innløseren får eiendomsretten til bestemte eiendomsenheter innenfor området, skal nemndsbehandling for innløsning av de aktuelle eiendommene kunne kreves.

Som forelegg for en bestemmelse om flertallskrav, har arbeidsgruppen brukt den opprinnelige regelen om kravskompetanse ved urbant jordskifte etter (dav.) jordskifteloven § 2 bokstav (h), jf. § 5. Nemndsbehandling skal kunne kreves der minst 2/3 av eierne av matrikkelenhetene i området står bak kravet, der disse i tillegg representerer minst 2/3 av det aktuelle arealet som omfattes av det bestemte området. For at tallet på eiere ikke så lett skal kunne omgås ved selskapsrettslige tilpasninger, kan det som i de opprinnelige reglene om urbant jordskifte bestemmes at foretak som helt eller delvis er under bestemmende innflytelse av andre eiere i feltet, ikke skal regnes med.

I de opprinnelige reglene om urbant jordskifte falt servitutthavere og tomtefestere utenfor den kretsen som flertallskravet gjaldt. Ved nemndsbehandling

for innløsning bør derimot tomtefestere omfattes av bestemmelsen om flertallskrav. Ved tomtefeste vil festeren eie bebyggelsen, mens grunneieren eier tomta, og tomtefesteren vil dermed ofte ha en sterkere interesse i innløsningsspørsmålet enn grunneieren. Særlig gjelder dette ved feste av tomt til bolig- og fritidsformål, der festeforholdet i praksis vil være evigvarende, og grunneierens interesse vil begrense seg til den årlige festeavgiften.

6.3.4 Frist

Arbeidsgruppen mener fristen for å kreve nemndsbehandling bør settes til tre år. Det gir grunneiere og utbyggere tilstrekkelig tid til å komme til enighet om frivillig gjennomføring av planen, og til å avklare hvilke eiere i området som motsetter seg transformasjonen. En tidsbegrensning på tre år vil på den annen side være så vidt kort at det sjelden vil ha skjedd endringer som vesentlig forandrer de vurderinger som er gjort på planleggingsstadiet. Når lovens og reguleringsplanens vilkår er oppfylt, tilsier hensynet til effektivitet og forutberegnelighet at samtykke til innløsning skal gis, innenfor de rammer som ellers gjelder ved domstolsprøving av ekspropriasjonsvedtak på bakgrunn av reguleringsplan, jf. nedenfor.

6.3.5 Planendring og dispensasjon

Et av hovedpoengene med forslaget om nemndsbehandling er at gjennomføringsfasen av planverket avpolitiseres. Kommunen vil ikke ha direkte tilknytning til de individuelle inngrepsvedtakene, på tilsvarende måte som kommunen ikke har befatning med de individuelle vedtakene under urbant jordskifte i dag. For helt å avpolitisere plangjennomføringen, kunne forslaget gitt innløseren en ubetinget rett til å gjennomføre innløsning når vilkårene er oppfylt, for å forhindre at kommunen endrer planen eller dispenserer fra den med betydning for innløseren. Så langt er ikke arbeidsgruppen villig til å gå. Dette ville berøre grunnleggende spørsmål om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet hos demokratisk valgte organer og lokaldemokrati. Presset mot kommunen vil også få en annen karakter der det er snakk om å endre eller dispensenere fra plan for å unngå plangjennomføring, enn der det er snakk om å positivt vedta enkeltekspropriasjoner.

At det foreligger en mulighet for å endre planen eller dispensere fra den, gjør det også mindre betenkelig å la nemndas prøvelse ved behandling av innløsningskrav begrense seg til de forhold som domstolene kan prøve ved behandling av

ekspropriasjonsvedtak på bakgrunn av reguleringsplan. Men der det blir snakk om å endre eller dispensere, må kommunen alltid vurdere hensynet til effektivitet og forutberegnelighet ved plangjennomføring, slik at det bør foreligge tungtveiende mothensyn før endring eller dispensasjon vedtas.

Etter at nemnda har samtykket til innløsning, vil det derimot ikke være mulig å endre planen eller dispensere fra den med virkning for innløseren.

Der det blir truffet vedtak om innløsning som gjennomføringstiltak i reguleringsplan, skal nemnda etter forslaget i utgangspunktet behandle to forhold: (1) beslutte vedtak om samtykke til tvangsinnløsning, og (2) utmåle vederlag for innløsningen, se nærmere nedenfor.

6.4 Nærmere om nemnda

Nemnda hjemles som nevnt i plan- og bygningsloven kapittel 12 (om reguleringsplan), og de nærmere regler om den kan fastsettes i forskrift. Der det ikke blir fastsatt særbestemmelser, jf. nedenfor, vil altså reglene i oreigningslova gjelde så langt de passer, jf. oreigningslova § 30 nr. 24.

Nemnda skal ha hele landet som virkeområde, men settes i den enkelte sak med regional sakkyndighet, basert på lagdømmene. Arbeidsgruppen foreslår at nemnda settes med fem medlemmer: to jurister og tre fagkyndige. Medlemmene, herunder leder, utpekes av departementet for fire år av gangen. Administrativt knyttes nemnda til f.eks. Kartverket, som også har regionale kontorer som kan bistå nemnda. I oppstarten av ordningen antas det tilstrekkelig at medlemmene i nemnda har denne oppgaven som bijobb, lik den danske kommisjonsordningen. Dersom sakstilfanget etter hvert viser seg å bli større, kan det opprettes et sekretariat for nemnda. For den enkelte sak leier nemnda egnede lokaler for muntlige forhandlinger. Et mulig forbilde for nemndas organisering kan være klagenemnda for naturskadesaker, som har fem medlemmer med varamedlemmer, oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet for fem år av gangen.¹¹ Medlemmene har vervet som bijobb. Nemnda har fem ordinære møter i året. Landbruksdirektoratet er sekretariat for ordningen, og det er i 2021 satt av kr 440 000 til klageordningen.

¹¹ Se lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven) § 21, med tilhørende bestemmelser i naturskadeerstatningsforskriften (FOR-2016-07-07-904) § 20.

Sakkyndigheten er helt sentral ved oppsettet av nemnda. For øvrig må saksbehandlingen åpne for muntlige forhandlinger, og avgjørelsene må kunne overprøves gjennom anke i domstolene, jf. kravene til "tribunal"-behandling etter EMK art. 6 ovenfor. For saksbehandlingen kunne en måte å oppnå dette på, være å la skjønnsprosesslovens regler få tilsvarende anvendelse. Imidlertid måtte det gjøres så mange unntak fra den loven, at modellen synes lite hensiktsmessig. En annen modell vil være å ta utgangspunkt i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, og supplere med sivilprosessuelle forhandlingsprosedyrer, gjerne à la lov om voldgift: at den skriftlige behandlingen skjer gjennom stevning og tilsvær; at en part kan kreve muntlig forhandling, som skal holdes på et hensiktsmessig tidspunkt under saksbehandlingen; at partene har ansvaret for å opplyse saken og har rett til å føre de bevis de ønsker; og at nemnda kan bestemme at det skal forhandles særskilt om ett eller flere krav i saken. Som i tvisteloven bør nemnda på ethvert trinn av saksbehandlingen vurdere muligheten for å få saken helt eller delvis løst i minnelighet. Det bør være mulig å føre muntlige forhandlinger som nettmøte.

Av hensyn til fristen for å kreve nemndsbehandling, må det utvetydig fremgå hvordan fristen avbrytes. For øvrig viser arbeidsgruppen til de vurderinger som er gjort i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* kapittel 30.6 *Særlige saksbehandlingsregler for nemnder*.

Der avgjørelsen ikke blir krevd rettslig overprøvd, jf. nedenfor, skal den ha virkning i samsvar med skjønnsprosessloven § 53 (jf. § 57), altså slik at innløseren kan kreve å bli satt i besittelse av eiendommen mot å utbetale erstatningsbeløpet.

Nemnda skal være selvfinansierende. Nemndas leder bør ha en fast årlig godtgjøring fra staten til kontorhold og for å besvare generelle henvendelser, som kan dekkes inn av gebyr. Innløseren bør for øvrig bekoste utgiftene til gjennomføring av den enkelte sak,¹² samt dekke sakskostnadene til den innløsningen retter seg mot (som ved skjønn etter skjønnsprosessloven § 54).

¹² Dette kan for eksempel gjøres gjennom gebyr som fastsettes ut fra medgått tid i den enkelte sak.

6.5 Nemndsoppgave 1 – samtykke til innløsning

Arbeidsgruppen mener nemnda bør gis kompetansen til å treffe selve enkeltvedtaket om å gi samtykke til innløsning. Dermed vil den politiske prosessen være avsluttet ved at nemndsbehandling inntas i reguleringsplanen som gjennomføringsvirkemiddel.

Etter oreigningslova § 30 gjelder bestemmelsene i den loven (med visse angitte begrensninger) også ekspropriasjon etter annet lovverk som angitt i bestemmelsen, derunder plan- og bygningsloven. Hovedvilkåret for ekspropriasjon etter oreigningslova § 2 vil følgelig gjelde for vedtaket om å innta nemndsbehandling for innløsning i reguleringsplanen: Bruk av innløsningsvirkemiddelet kan bare vedtas «så langt det trengst» for å oppnå formålet, og bruk av virkemiddelet kan bare treffes når det må «reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade».

Et spørsmål er om nemndsbehandlingen – der nemnda skal samtykke til innløsning – bør omfatte full prøvelse av reguleringsplanvedtaket, eller om nemndas prøvelse bør være mer begrenset.

Ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter dagens regler, bør de vurderingene som er gjort under reguleringsprosessen være avgjørende for om kravene i oreigningslova § 2 anses oppfylt (jf. f.eks. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-14/02 om dette). Nemndas prøving bør ha tilsvarende begrensninger i relasjon til reguleringsprosessen, og derfor innskrenke seg til en vurdering av om det foreligger forhold som hindrer at reguleringsprosessen blir avgjørende i den konkrete saken om samtykke. Her bør nemndas prøvingskompetanse samsvare med den fortolkning Høyesterett har gjort mht. bruken av oreigningslova § 2 på reguleringsplaner, jf. Rt. 1998 s. 416: I domstolene er det «normalt ikke [...] plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet fordi slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelse av den plan det eksproprieres etter» (s. 422). Dommen er fulgt opp i Rt. 1999 s. 513.

På tilsvarende måte må nemnda legge til grunn de vurderinger som under reguleringsprosessen er gjort mht. oreigningslova § 7 første ledd, som skjerper kravet til interesseovervekt der det står «hus på grunnen eller anna som har fast tilknytning til grunnen og er viktig for eigaren». I slike tilfeller bør vedtak om eller samtykke til ekspropriasjonsinngrep etter loven «berre gjerast eller gjevast når det

ikkje kan finnast annan tenleg grunn eller når føremonene med at nett den egedomen vert teken, er så mykje større at det må vera avgjerande». Flertallet i lovutvalget bak oreigningslova mente at ekspropriasjon av bebygd grunn bare burde være en nødutvei, og foreslo et lovvilkår om «overveiende» fordeler. Justiskomiteen i Stortinget skjerpet vilkåret til «så mykje større [fordeler] at det må vera avgjerande». Kommunen må altså uttrykkelig ta stilling til vilkåret i § 7 når de ved planvedtaket åpner for innløsning, jf. ovenfor. Men når det er gjort, bør nemnda ikke ha sterkere prøvingsintensitet ved den interesseavveiingen enn ved § 2-vurderingen.

Et argument for å la nemnda foreta en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet – også der disse vurderingene er tilstrekkelig foretatt av kommunen ved planvedtakelsen – kunne vært at man da sikret en forvaltningsmessig prøvelse av kommunens vurdering. Selve reguleringsplanen er imidlertid gjenstand for klagebehandling, og når hjemmelen for ekspropriasjon finnes direkte i reguleringsplanen, vil både arealdisponering, reguleringsbestemmelser, avveiingen av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet, samt hensiktsmessigheten av å gjennomføre tvangsovertakelse være underlagt klagebehandling i regulerings-saken.

Det siste momentet nevnt ovenfor – hensiktsmessigheten, altså vurderingen av om innløsning bør gjennomføres – må slik arbeidsgruppen ser det, uansett være avgjort i og med reguleringsplanen. For å skape forutberegnelighet for utbyggerne, og incitament til å skaffe det nødvendige flertall for å få til utbygging, bør reglene ikke åpne for noen ytterligere hensiktsmessighetsvurdering når vilkårene etter loven og reguleringsplanen (om kvalifisert flertall, frist, mv.) er oppfylt. Dermed blir det uaktuelt for nemnda å skulle ta nærmere stilling til hensiktsmessigheten av innløsning i det enkelte tilfelle: Det spørsmålet anses avgjort i og med reguleringsplanen (tilsvarende situasjonen ved begjæring om urbant jordskifte for jordskifterettene i dag).

Dermed blir nemndas behandling av spørsmålet om samtykke til innløsning for alle praktiske formål en legalitetskontroll, à la den skjønnsrettene foretar overfor ekspropriasjonsvedtak etter dagens ordning. Selv om nemndsbehandlingen dermed i prinsippet beveger seg inn på domstolenes tradisjonelle domene, vil dette «systemmessig» være temmelig uproblematisk, i hvert fall så lenge nemnda innehar

tung juridisk kompetanse, og er unntatt forvaltningsrettslig instruksjonsadgang (jf. det som ovenfor er sagt om det EMK-rettslige).

6.6 Nemndsoppgave 2 – utmåling av vederlag for innløsning

Kompetansen til å bestemme vederlaget skjer i ekspropriasjonstilfellene normalt etter skjønnsprosessloven. Arbeidsgruppen foreslår at nemnda skal fastsette vederlaget i innløsningstilfellene.

Et nemndssystem som dette vil i utgangspunktet ikke by på andre verdsettingsproblemer enn de som generelt gjelder i ekspropriasjonssaker. Nemnda vil kunne bygge på langvarig og etablert lovgivning og praksis. Arbeidsgruppen vil likevel foreslå noen justeringer av verdsettingen i transformasjonsprosesser, hvilke følger nedenfor i kapittel 7. Særlig for boligeiere vil justeringene innebære forhøyede erstatninger i forhold til dagens utmålingsregler.

Arbeidsgruppen mener at de verdsettingsprinsippene som etter dette vil bli lagt til grunn, kombinert med nemndas sammensetning, vil gi grunneierne trygghet for at vederlaget blir utmålt på en riktig og rettssikker måte. Med en landsdekkende nemnd, som i den enkelte sak blir supplert med regional verdsettingsfaglig sakkyndighet, vil kvaliteten på verdsettingen, både juridisk og verdsettingsfaglig, bli meget høy.

6.7 Rettslig overprøving

Nemnda skal være uavhengig, den skal ikke kunne instrueres, og dens avgjørelser skal ikke være gjenstand for forvaltningsrettslig klagebehandling. Derimot skal nemndas avgjørelser kunne prøves rettslig. Søksmålsfristen bør som ved anke over tvistemål være én måned.

Prøvingen i nemnda vil i realiteten utgjøre både et forvaltningsvedtak og ekspropriasjonsskjønn i første instans. Det er derfor naturlig og hensiktsmessig å la overprøvingen gå som overskjønn etter skjønnsprosessloven, så langt den lovens regler passer, derunder saksomkostningsreglene i overskjønn, jf. skjønnsprosessloven § 54a. Dersom den innløsningen retter seg mot begjærer overskjønn, vil innløseren bare bære de fulle saksomkostnadene dersom a) den innløsningen retter seg mot oppnår en bedre avgjørelse enn ved underskjønnet, eller

b) når retten finner at underskjønnet lider av slike feil eller avgjørelsen er så tvilsom at den innløsningen retter seg mot hadde rimelig grunn til å begjære overskjønn. Finner retten at det var åpenbart urimelig å begjære overskjønn, kan den pålegge den innløsningen retter seg mot å helt eller delvis erstatte innløserens saksomkostninger.

Hvis nemnda avviser saken fordi prosessuelle vilkår for å avholde nemndsbehandling ikke er til stede (jf. skjønnsloven § 9), eller nekter å fremme saken fordi vilkårene for innløsning ikke er til stede (jf. skjønnsloven § 48), vil rettsmiddelet være anke til lagmannsretten, og saksomkostningsspørsmålet avgjøres tilsvarende skjønnsloven § 54 b.

7. Verdsetting og utmåling ved urbant jordskifte eller nemndsbehandling

7.1 Innledning

Som vi så i kapittel 2, har Høyesterett gjennom HR-2019-1152-A (Kilen Syd) og HR-2020-1910-A ikke ansett det som sin oppgave å skape konsistens mellom lovreglene om jordskifte i urbane forhold og ekspropriasjon. Slike spørsmål henviser Høyesterett til lovgiver. Derimot viser dommene at hvilket lovgivningsregime som benyttes til plangjennomføring – jordskifte eller ekspropriasjon – ikke får betydning for hvordan Høyesterett vurderer eiendomsrettens grunnleggende vern som et grunnlovs- og EMK-beskyttet retts gode.

Bør det være konsistens mellom verdsettingsreglene i urbant jordskifte og ekspropriasjon? I plangjennomføringsammenheng er begge rettsfenomenene å betrakte som virkemidler. På begge saksfelt har hovedformålet med regelutformingen i denne sammenheng vært å få utbyggingsverdiene i et område fordelt på hele feltet, uavhengig av hvem som får utlagt tomtegrunn på sin eiendom, og hvem som får utlagt ulike typer nødvendig infrastruktur. Sammenhengen i rettssystemet tilsier da at det økonomiske resultat for partene bør bli likt, uavhengig av om plangjennomføringen skjer ved jordskifte eller ekspropriasjon. Normalt blir det ansett som en ulempe om valg av rettslig prosessform og forum – i dette tilfellet enten verdsetting i jordskifterettene eller skjønnsprosess i de ordinære domstoler – leder til ulikt resultat for partene. Dette ligger også til grunn for Høyesteretts krav om konsistens på det konstitusjonelle nivået. I HR-2019-1152-A (Kilen Syd) ble jordskifte i sin grunnleggende natur beskrevet som en slags ekspropriasjon mot naturalerstatning, og i HR-2020-1910-A ble det slått fast at eiendomsvernet i Grunnloven § 105 «naturligvis» ikke påvirkes av hvilken lovgivning som kommer til anvendelse i det enkelte tilfelle.

Som nevnt ovenfor kan manglende forutberegnelighet for verdsettingsresultatet dempe lysten til å velge urbant jordskifte som gjennomføringsvirkemiddel.

Lovreglene om verdsettingen er sparsomme, og forarbeidene gir begrenset veiledning. Rettspraksis er det lite av, og Kilen Syd viser dessuten at det er behov for å tenke gjennom verdsettingskriteriene på nytt.

Prinsippene for verdsetting ved ekspropriasjon er derimot velprøvde, og har vokst frem over lang tid gjennom et samspill mellom lovgiver og Høyesterett. Dette tilsier at en samordning mellom verdsettingsreglene for de to gjennomføringsvirkemidlene bør ta utgangspunkt i ekspropriasjonsreglene. Det forhold at urbant jordskifte i transformasjonsområder har store likehetstrekk med ekspropriasjon, taler i samme retning. Nedenfor skal det derfor først redegjøres for reglene om ekspropriasjonsvederlag i transformasjonsområder (7.2) og hvordan det ekspropriasjonsrettslige strøksprisprinsippet nærmere kan tilpasses transformasjonsprosessene (7.3). Deretter ser arbeidsgruppen på samordningen av ekspropriasjonsrettslige utmålingsregler med urbant jordskifte (7.4). Til sist drøfter arbeidsgruppen hvordan et standardtillegg for bolig og fritidsbolig vil kunne gjøre nemndsbehandling av eiendomsinnløsning til et mer effektivt og individuelt rimelig gjennomføringsvirkemiddel, og hvordan et slikt standardtillegg vil kunne gjøres gjeldende.

7.2 Ekspropriasjonsvederlag i transformasjonsområder

Etter ekspropriasjonerstatningslova har grunneiere (og andre rettighetshavere som er ekspropriasjonsrettslig vernet) krav på å få erstattet det økonomiske tap de lider ved ekspropriasjonsinngrep. I utgangspunktet skal verdsettingen skje på grunnlag av *salgsverdien*, men er *bruksverdien* større, skal den legges til grunn. I unntakstilfeller vil utgifter til gjenkjøp av bolig- eller fritidseiendom, eller eiendom som brukes til egen virksomhet, overstige både salgs- og bruksverdi: I så fall skal *gjenkjøpsverdien* legges til grunn.

Etter ekspropriasjonerstatningslova § 5 annet ledd første punktum (*salgsverdi*) og § 6 første ledd første punktum (*bruksverdi*) skal det økonomiske tapet beregnes etter den «utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden». Når det gjelder betydningen av arealplaner for påregnelighetsvurderingen, har det i rettspraksis vært lagt til grunn at arealplaner som er bindende for grunnutnyttelsen,

som hovedregel må legges til grunn ved erstatningsutmålingen, se Rt. 2006 s. 473 (avsnitt 28):

Det grunneiere har krav på å få erstattet ved ekspropriasjon, er det økonomiske tap de lider ved ekspropriasjonsinngrepet. På denne bakgrunn har det i rettspraksis vært lagt til grunn at arealplaner som er bindende for grunnutnyttelsen, som hovedregel må legges til grunn ved erstatningsutmålingen, se NOU 2003:29 Arealplaner og ekspropriasjonserstatning, side 50-52, jf. side 15-30 og Rt-2005-1255 (Voss) avsnitt 32. Det som ligger i dette, er at det bare kan gis erstatning for bruk som det eksproprieerte areal er avsatt til i arealplanen, eller som planen etter plan- og bygningsloven § 31 nr. 1 ikke er til hinder for. Det sistnevnte alternativ omfatter først og fremst etablert bruk av eiendommen.

Verdien av etablert bruk av eiendommen – eksisterende bruk, om man vil – har grunneieren etter dette alltid vern mot å bli fratatt, der han eller hun må avgi sin eiendom, helt eller delvis. Prinsippet kan også antas å følge av Grunnloven § 105 og EMK P1-1, noe også Høyesterett synes å ha lagt til grunn i Kilen Syd. Prinsippet er også nedfelt i viktig reguleringslovgivning som bare medfører rådhetsinnskrenkninger (ikke avståelse), se f.eks. erstatningsreglene for områdevern i naturmangfoldloven § 50.

I transformasjonsprosesser som medfører at grunneieren må avstå sin eiendom, skal vederlaget altså som et minimum tilsvare verdien av etablert bruk. For boliger vil dette normalt bety salgsverdien i markedet på det tidspunkt den avstås, for næringsvirksomhet kan det også ofte bety verdien av avkastningen av eiendommen på det tidspunkt den avstås.

Det vi nå har behandlet, er den nedre grense for vederlaget til den enkelte. Men norske pressområder har gjennom lang tid vært underlagt regulering, og eierens verdiforventning knytter seg også til hva som er påregnelig fremtidig bruk. Dette vil ikke nødvendigvis sammenfalle med hva som er den etablerte bruken av eiendommen, men hva den er avsatt til i arealplan og hvilken sannsynlighet det er for at planen blir gjennomført. Ekspropriasjonserstatningsreglene hensyntar også disse verdiforventningene – dersom regulerings situasjonen tilsier en påregnelig bruk med høyere verdi enn den eksisterende, skal den legges til grunn.

Der det er snakk om å ekspropriere enkelteiendommer, vil påregnelighetsvurderingen knytte seg til hva denne eiendommen ville blitt brukt til, dersom den ikke var blitt ekspropriert. Men der det er snakk om større utbyggingsområder – typisk ved gjennomføring av *transformasjonsplaner* – blir spørsmålet hvordan fordelingen av den verdien som planen skaper, skal skje. Her har norsk rettspraksis etablert det såkalte *strøksprisprinsippet* (også kalt *parkprinsippet*), som representerer et unntak fra hovedregelen om at gjeldende arealplan skal legges til grunn ved ekspropriasjonserstatningsutmålingen.

De første skjønnsavgjørelsene om prinsippet omhandlet nettopp urbane transformasjonsprosesser. Rt. 1925 s. 47 gjaldt sanering og utbygging av rådhusstrøket i Oslo. Skjønskommissionen slo på den ene siden fast at den konkrete utbyggingen ikke skulle få betydning for verdsettelsen: «saaledes kan heller ikke erstatningen forhøies av hensyn til de fordeler anlægget av et raadhus med dertil knyttet gateregulering maatte medføre for strøket» (s. 48). Derimot fikk det betydning at

det paagjældende strøk efter sin beliggenhet maatte forudsættes i en nærmere eller fjernere fremtid at ville bli gjenstand for en gennemgripende regulering, hvorved grundværdierne vilde forøkes. Som følge herav vil kommissionen maatte gjøre sig op en mening om hvad grunden maa antages at ville bli værd pr. kvadratmeter, naar en saadan regulering er gennemført, og gjøre fradrag herfra av hensyn til hvad der vil medgaa til utvidet gategrund og omkostninger vedkommende reguleringens gennemførelse som det paaligger grundeierne at bære [...]. Den saaledes fundne grundværdi maa sammenholdes med eiendommenes værdi med deres nuværende bebyggelse, og den høieste av disse værdier maa lægges til grund for erstatningen (s. 48).

Her ser vi altså fundamentet for et prinsipp om strøkspris ved urban transformasjon: dersom en utjevnet (netto) kvadratmeterpris som følge av planene overstiger salgs- eller bruksverdien ved eksisterende bruk, har grunneierne krav på strøkspriserstatning. Kjennelsen ble fulgt opp – og presisert – ved dom i Høyesterett i Rt. 1926 s. 559, som gjaldt sanering og utbygging av strøket Hammersborg i Oslo:

Den under alternativ I [alminnelig påregnelig-bruk-verdsetting] ansatte værdi omfatter ogsaa eiendommens grund, og jeg forstaar kjendelsen saaledes, at der under vurderingen av dens nuværende værdi i handel og vandel ogsaa vil være at tage hensyn til den sandsynlige fremtidige værdistigning av grunden, saafremt denne sandsynlighet maatte være tilstrækkelig nærliggende og sterk til at paavirke nutidsprisen. Først naar grundens værdi under forholdenes og strøkets utvikling er steget saa høit, at dens bebyggelse ikke længer kan fyldestgjøre kravet paa en rationel utnyttelse av grundværdien og derfor maa ventes fjernet og remplacert [sic] ved ny bebyggelse, vil betingelsen indtræde for en vurdering av nogenlunde lignende art som i alternativ II angit [strøksprisverdsetting] (s. 562).

Dommen gir også anvisning på hvordan eksisterende bebyggelse skal behandles ved strøksprisalternativet:

Fra appellanterne er i denne forbindelse videre ogsaa fremholdt, at bebyggelsens værdi til nedrivning eller bortflytning isalfald [sic] maa komme som tillæg til grundværdien ansat efter vurderingsalternativ II. Denne betragtning, som i sig selv vil ha sit værd, antages dog ikke at kunne faa betydning i nærværende tilfælde, idet det efter det foreliggende ikke vil være grund til at gaa ut fra, at appellanternes bygninger ved nedrivning skulde kunne give overskud (s. 562– 563).

I Rt. 1998 s. 1025 omtaler flertallet (4-1) sakene fra 1925 og 1926 som de «retningsgivende avgjørelser» om erstatningsutmåling etter strøksprisprinsippet for større utbyggingsområder, og fortsetter:

Også i de avgjørelser hvor parkprinsippet og erstatningsfastsettelsen omtales som et obiter dictum, synes man å ha større utbyggingsfelt for øye, jf f.eks Rt-1977-24 (Østensjø) og Rt-1993-409 (Malvik). I disse tilfeller er det slått fast at det skal gis erstatning "etter ens pris for bebyggelig og ubebyggelig grunn, såkalt strøkpris", Østensjø-dommen side 29. Det er her tale om strøkpris i betydningen utjevnet pris, som tar sikte på å oppheve den tilfeldige ulikhet som ellers ville oppstå mellom grunneiere som får sin eiendom avstått til bebyggelse, og grunneiere til utlagte friarealer, parkeringsplasser m v (s. 1029–1030).

I Rt. 1998 s. 1025 var det imidlertid ikke snakk om en større utbygging, men om å verdsette en enkeltstående, ubebygget tomt, som nærmest var blitt liggende igjen som en "øy" i et stort sett utbygget område. Da, sa Høyesteretts flertall, var det vanskelig «å se at det likhetsprinsipp som ligger til grunn for utvikling av en utjevnet strøkspriserstatning i større og nye utbyggingsområder, gjør seg gjeldende» (s. 1030). Dermed skulle det heller ikke gjøres noen prisutjevning, foretas noe "strøksprisfradrag", slik som ved større utbygginger.

Unntatt fra strøksprisprinsippet er arealer som grunneierne, uansett aktuell plansituasjon, aldri kan påregne utbygd. Der areal som på grunn av beliggenhet og naturgitte forhold er uegnet som byggegrunn blir avsatt til friområdet o.l., har Høyesteretts oppfatning vært at grunneierne ikke fratras noen verdi som de kunne ha fått realisert om reguleringen ikke hadde kommet (se Rt. 2001 s. 656, som gjaldt et friområde langs et bekkefar, til dels i bratt terreng ned mot bekken). Tilsvarende gjelder der båndlegging etter annet regelverk gjør at arealet ikke kan påregnes utbygd (se Rt. 2002 side 1045, som gjaldt et strandområde i 100-metersbeltet). I slike tilfeller er det antatt at erstatningen må fastsettes på grunnlag av tidligere bruk, eller ut fra den markedsverdi arealet måtte ha som fellesområde for et byggeområde.¹³

Også formålet bak strøksprisprinsippet – likhets- og rimelighetsbetraktninger – tilsier at større utbyggingsområder bør verdsettes som en enhet, slik at utbyggingsverdiene fordeles på hele reguleringsområdet.¹⁴ Slik planskapt verdi – særlig i transformasjonsområder – er ikke knyttet til eiendommenes eksisterende bruk, bebyggelse og andre individuelle egenskaper, men blir å betrakte som innsatsfaktorer i et nytt, integrert hele, der særlig transformasjonsområdets beliggenhet og størrelse er av avgjørende viktighet for å få realisert prosjektet og for dets totale verdi. Selv ubebyggelige arealer, f.eks. horisontalprofilen til et bratt terreng som i Rt. 2001 s. 656, kan frigjøre andre areal for utbygging, da de typisk ved boligbygging kan regnes inn som en del av utearealet.

¹³ NOU 2003: 29 *Arealplaner og ekspropriasjonerstatning* s. 69.

¹⁴ Slik Bjørn Stordrange og Ove Chr. Lyngholt, *Ekspropriasjonerstatningsloven*, 4. utg., Oslo 2018 s. 97–100.

Sakene fra Oslo midt på 1920-tallet, slik de synes å være fulgt opp i senere høyesterettspraksis, danner altså utgangspunktet for hvordan planskapt verdi bør fordeles i urbane transformasjonsområder: strøkspris per kvadratmeter areal.¹⁵ Stordrange og Lyngholt mener det «utvilsomt» er gjeldende rett, at «en mer eller mindre utjevnet verdi» skal legges til grunn der strøksprisprinsippet kommer til anvendelse (s. 97). I NOU 2003: 29 Arealplaner og ekspropriasjonerstatning mente man sågar at «prinsippet om strøkspris følger av en naturlig økonomisk betraktning», men fant likevel «av pedagogiske grunner» at det burde lovfestes, med følgende ordlyd (s. 135):

Ved oreigning av grunn i område som skal byggjast ut, skal grunn som er sett av til vegar, friområde eller andre føremål som skal stette fellesbehov for området, verdsetjast som byggjegrund såfremt grunden er skikka til bygging. Så lenge det ikkje ved gjennomført utbygging er etablert ein annan verdi for grunden, skal grunn som er sett av til byggjegrund, og grunn som skal stette fellesbehov for området, verdsetjast etter ein utjamna pris for området sett under eitt (strøkspris). Dersom nokre grunnareal på grunn av sin karakter, plassering eller andre tilhøve har ein høgare eller lågare utbyggingsverdi enn andre areal, skal det likevel takast omsyn til dette.

7.3 Tilpasning av strøksprisprinsippet

Å henvise til strøksprisprinsippet som grunnlag for fordeling av planskapt verdi, løser imidlertid langt fra alle verdsettingsproblemer. Vi snakker her om domstolskapt rett, der eventuelle interne justeringer fra en enhetlig, utjevnet pris for hele strøket, ikke på noen måte er angitt ved faste kriterier.

De mest vesentlige forholdene i så måte vil knytte seg til kostnader ved ryddiggjøring av arealene (for bygninger, installasjoner, forurensning, etc.). Bruker vi de 100 år gamle sakene fra Oslo som ledesnor, slik rettspraksis ellers har gjort, synes ryddiggjøring av tomtene å falle som en minuspost på den enkelte grunneier, jf.

¹⁵ Se Bjørn Stordrange og Ove Chr. Lyngholt, *Ekspropriasjonerstatningsloven*, 4. utg., Oslo 2018 s. 98: «Utbyggingsverdiene bør derfor fordeles på *hele* utbyggingsområdet, altså også på de «verdiløse» arealene til interne vegar og friområder, med det resultat at erstatningen blir lik for bebyggelig og ubebyggelig grunn (strøkspris). Slik har praksis vært i alle fall ved ekspropriasjon av større utbyggingsområder.»

uttalelsen i Rt. 1926 s. 559.¹⁶ På den annen side avhenger realisasjonen av transformasjonsplanene av at utbyggerne får hånd om området i sin helhet, og som før nevnt flyttes fokus ved områdetransformasjon seg fra forholdene rundt den individuelle eiendom – den eksisterende og potensielle bruk forut for den nye planen – til eiendommens verdi som innsatsfaktorer i en nyskapt helhet, der likhetsbetraktninger står sentralt. Å fastsette en utjevnet pris for området sett under ett – en ens strøkspris per kvadratmeter – har også vesentlige retts tekniske og verdsettelsesmessige fordeler.

Arbeidsgruppen foreslår etter dette at utgangspunktet for verdsettelsen i transformasjonsområder skal være en ens strøkspris per kvadratmeter. Individuelle forhold ved eiendommen: faktiske (bygninger, installasjoner, terrengforhold, etc.) som rettslige (hvordan eiendommen var regulert før transformasjonsplanen, lovhjemlede utnyttingskranker som vil fortsette å gjelde som følge av annet regelverk, etc.), skal det altså i utgangspunktet ses bort fra ved den individuelle verdsettingen. Slike vil derimot – selvfølgelig – ha betydning for verdsettelsen av den nettoverdien som vil skapes ved plangjennomføringen.

I det nevnte forslaget til kodifisering som ble gitt i NOU 2003: 29 *Arealplaner og ekspropriasjonerstatning* var det angitt en ganske omfattende unntaksregel: «Dersom nokre grunnareal på grunn av sin karakter, plassering eller andre tilhøve har ein høgare eller lågare utbyggingsverdi enn andre areal, skal det likevel takast omsyn til dette». Arbeidsgruppen mener – av de hensyn som taler for å ha en ens strøkspris per kvadratmeter – at en slik regel vil medføre for mange unntakssituasjoner og -vurderinger i urbane transformasjonsområder. Det bør derfor oppstilles en generell vesentlighetsterskel før justering av strøksprisen her kan bli aktuelt. Dette kan gjøres ved en modifikasjon av det tidligere nevnte kodifiseringsforslaget, slik:

Dersom noen grunnareal har en vesentlig høyere eller lavere utbyggingsverdi enn andre areal på grunn av påstående bygninger, installasjoner, forurensning, og lignende, eller

¹⁶ Det var først når grunnverdien, på grunn av transformasjonsplanene, var kommet så høyt at bebyggelsen ikke lenger representerte en rasjonell utnyttelse, og dermed måtte forventes fjernet og erstattet med ny bebyggelse, at strøksprisprinsippet ville komme til anvendelse. I et slikt tilfelle kunne en også gå ut fra at selve nedrivning ikke ville gi noe overskudd.

andre forhold som har åpenbar betydning for verdien av transformasjonsområdet til reguleringsformålet, skal det likevel tas hensyn til dette.

Det som da gjenstår, er å ta stilling til hva utgangspunktet om ens strøkspris per kvadratmeter skal relatere seg til. Arbeidsgruppen finner her grunn til å gjenta at enhver eier som blir gjenstand for en innløsningsprosess, som et minimum har krav på erstatning for eksisterende bruk og bruksformål. Spørsmålet blir om man fullt ut bør følge opp avgjørelsene fra 1920-tallet: «Den saaledes fundne grundværdi [den utjevnete strøksprisen] maa sammenholdes med eiendommenes værdi med deres nuværende bebyggelse, og den høieste av disse værdier maa lægges til grund for erstatningen». Det vil innebære at enkelteiendommer med høy individuell verdi i forhold til arealstørrelsen ikke vil få del i den gevinsten som transformasjonen skaper, men vil erstattes på bakgrunn av hva verdien ut fra eksisterende bruksformål skulle tilsi.

Alternativet vil være å begrense strøksprisprinsippet til kun å gjelde den merverdien som transformasjonsplanene skaper, når merverdien beregnes som et tillegg til enkelteiendommenes verdi etter eksisterende bruk.

La oss illustrere de to alternativene ved et enkelt eksempel: Boligeiendommene A, B og C er – når vi ser bort fra transformasjonsplanen – verd henholdsvis 10 mill., 10 mill. og 20 mill., til sammen 40 mill. Tomtestørrelsen er lik for de tre eiendommene: at eiendom C er dobbelt så mye verd som hver av de andre, skyldes bebyggelsens kvalitet og størrelse. Transformasjonsplanen vil så øke netto totalverdi av eiendommene med 15 mill., til 55 mill.

I det første alternativet – der *hele nettoverdien av området* fordeles etter strøksprisprinsippet – vil hver eiendom verdsettes til 18,33 mill. For eiendom C vil altså dette ikke bety noen verdiøkning, og verdsettelsen vil måtte falle tilbake på verdien etter eksisterende bruk: 20 mill. Eiendom C får da ingen del i transformasjonsgevinsten, mens eiendom A og B vil få en betydelig gevinst: 7,5 mill. hver (55 mill. minus 20 mill. (eiendom C) er lik 35 mill., delt på to er lik 17,5 mill., minus 10 mill. er lik 7,5 mill.).

I det andre alternativet – der bare *netto verdiøkning* av området fordeles etter strøksprisprinsippet – vil hver eiendom få en lik gevinst på toppen av

enkelteiendommenes verdi etter eksisterende bruk, stor 5 mill. (15 mill. delt på tre): A totalt 15 mill., B totalt 15 mill. og C totalt 25 mill.

Arbeidsgruppen finner det riktig å anbefale den siste løsningen. Dette alternativet antas å bedre reglens legitimitet og sikrer hver av de involverte eiendommer en andel av transformasjonsgevinsten, der det kommer til innløsning. Denne løsningen stemmer også med tankegangen bak reglene om urbant jordskifte: at det er tiltakets netto planskapt gevinst som er gjenstand for fordeling. Den fordelen som vinnes etter de reglene som her foreslås, er at fordelingsmekanismen betydelig forenkles. Utgangspunktet blir ikke eiendommenes individuelle egenskaper, men eiendomsstørrelsen. Den verdien av transformasjonsfeltet som overstiger den samlede verdi av eiendommene før den nye planen, blir å fordele etter en utjevnet strøkspris: en kvadratmeterpris.

Bare der enkelte eiendommer har en *vesentlig* høyere eller lavere utbyggingsverdi enn andre eiendommer av samme størrelse, skal dette hensyntas ved fordelingen av områdets netto verdiøkning som følge av transformasjonen.

7.4 Bruk av ekspropriasjonsrettslige utmålingsregler ved urbant jordskifte

7.4.1 Felles standard for sikring mot økonomisk tap

Alle grunneiere har krav på å få erstattet det økonomiske tap de lider ved slike inngrep i eiendomsretten som er beskyttet av Grunnloven.

Etter ekspropriasjonerstatningslova § 5 annet ledd første punktum (salgsverdi) og § 6 første ledd første punktum (bruksverdi) skal det økonomiske tapet beregnes etter den påregnelige «utnytting som det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden». Som nevnt ovenfor, er arealplaner av stor betydning for påregnelighetsvurderingen, men erstatning for verdien av etablert bruk av eiendommen vil grunneieren alltid ha krav på. Dette gjelder altså ved beregning etter både salgsverdi og bruksverdi, og så vel etter ekspropriasjonerstatningslova som etter jordskifteloven. For boliger vil dette normalt bety salgsverdien i markedet på det tidspunkt den avstås, for næringsvirksomhet kan det også ofte bety verdien av avkastningen av eiendommen på det tidspunkt den avstås.

Å samordne jordskiftelovens uttrykk «dei eigenskapane egedomen har til utbyggingsføremål» og ekspropriasjonserstatningslovas påregnelige «utnytting som det røyntleg er grunnlag for etter tilhøva på staden», vil ha en rettsavklarende og rettsteknisk forenklande funksjon. Det finnes en langvarig og omfattende ekspropriasjonsrettslig praksis å bygge på i de konkrete tilfellene, noe som vil styrke forutberegneligheten for den enkelte. I tillegg vil det gøres utvilsomt at samtlige deltakere i en transformasjonsprosess under urbant jordskifte som et minimum skal motta erstatningsarealer (ev. i kombinasjon med kontantoppgjør) som tilsvarer verdien av enten etablert bruk av eiendommen eller annen påregnelig bruk uavhengig av transformasjonsplanen. Samordningen vil også innebære at grunneiere som får innløst eiendommer i transformasjonsprosesser vil ha en lik minimumsbeskyttelse, uavhengig av om ekspropriasjon eller urbant jordskifte benyttes.

7.4.2 Tidligere område- og reguleringsplaner

Under drøftelsen av tilpasninger av strøksprisprinsippet ovenfor, er det lagt til grunn at «planskapt verdi» i transformasjonsprosesser vil representere den ekstra verdien som transformasjonsplanen utløser, sett i forhold til påregnelig bruk før denne planen. Et begrep om planskapt verdi som tilsvarer verdiendringer i relasjon til en opprinnelig uregulert tilstand, virker derimot lite realistisk i slike tilfeller.

Selve uttrykket planskapt verdi i den siste betydningen – at det er tidligere arealplaner som har skapt eventuelle merverdier for grunneieren utover den «jomfruelig» uregulerte eiendomstilstanden – kan i det hele tatt sies å bygge på en oppfatning av eiendomsretten som ikke harmonerer med alminnelig lære i Norge.

I Rt. 2011 s. 780, avsn. 59 beskrives eiendomsretten som

en rett til å råde rettslig og faktisk over ting eller fast eiendom så langt dette ikke er forbudt ved lov eller strider mot rettigheter som tilkommer andre. Eiendomsretten har også en negativ side, ved at eieren kan hindre andre i å disponere og bruke tingen og eiendommen, se Falkanger og Falkanger: Tingsrett, 6. utgave side 40-41.

I utgangspunktet ligger altså eiendommens verdi i dens fysiske egenskaper og eventuelle rettslige begrensninger i form av servitutter og lignende, en

betraktningssmåte som for øvrig Høyesterett er inne på også i HR-2019-1152-A (Kilen Syd), avsnitt 56. Dermed vil den direkte virkningen av arealplaner heller være at det legges begrensninger på utnyttelsen av en eiendom, og dermed virker verdiforringende. Men det at arealplaner virker verdiforringende på noen eiendommer – som ikke lenger kan utnyttes til f.eks. utbygging – kan altså meget vel medføre at etterspørselen vil snu seg mot de eiendommer som kan utbygges, slik at verdien på disse øker. Dermed virker arealplaner indirekte verdiøkende.

Som nevnt vil norske pressområder ha vært direkte regulert over lang tid, og da er det samspillet mellom endringer i de ulike reguleringsområdene som fremstår verdiforandrede. Dermed er det meningsfullt å operere med et begrep om planskapt verdi som representerer den ekstra verdien en ny transformasjonsplan vil utløse. Det er denne størrelsen som endrer de verdiforventninger eierne i planområdet hadde forut for transformasjonsplanen.

Det har ikke vært klart hva begrepet «planskapt netto verdiauke» i jordskifteloven kap. 3 V rettslig har innebåret. I Kilen Syd var det nettopp spørsmål om hvilken rolle eldre planer enn den det urbane jordskiftet bygget på (transformasjonsplanen) skulle spille for fastsettelsen av «planskapt netto verdiauke». Etter § 3-31 tredje punktum skal jordskifteretten «verdsetje alle eigedommane ut frå eigenskapane dei har til utbyggingsformål og uavhengig av kva som går fram av reguleringsplanen». Høyesterett fant ikke holdepunkter for at man uten vidare skulle legge tidlige reguleringsplaner til grunn: «Allerede uttrykket «eigenskapane eigedomen har», tyder på at man har hatt i tankene en bedømmelse som ikke er bundet til den tidlige planrettslige reguleringen av området», fremholdt retten, og fant støtte i forarbeidene (avsnitt 54). Men dette gjorde imidlertid ikke tidligere reguleringsplaner irrelevante: «Poenget må være å finne frem til det som fremstår som realistisk utnyttelse av eiendommene vurdert ut fra deres egnethet som utbyggingsgrunn», sa Høyesterett (avsnitt 56), og konkluderte med at tidligere reguleringsplaner altså ikke er bindende for hva som skal anses som påregnelig bruk, men at tidligere planer likevel, etter en konkret vurdering, kan ha betydning når «dei eigenskapane eigedomen har til utbyggingsformål» skal fastsettes (avsnitt 58).

Problemstillingen kan minne om en av de situasjonene i ekspropriasjonsretten der en ny plan skal tenkes borte ved verdsettingen. Som nevnt skal gjeldende

arealplaner som hovedregel legges til grunn ved erstatningsutmålingen, men det gjelder to spesielle unntak. Ett av dem er nærmere gjennomgått ovenfor: strøksprisprinsippet. Her tenker vi på det andre unntaket: når eiendommen i planen er avsatt til offentlige anlegg.

Hvis det var påregnelig at grunnen ville ha blitt utnyttet til annen utbygging dersom planen om utbygging av det offentlige anlegget ikke var kommet, skal det ses bort fra den planen, jf. den grunnleggende dommen i Rt. 1996 s. 521 som stadfestet unntaket. Der arealet allerede var gjenstand for en tidligere regulering, vil påregneligheten av om annen utbygging ville ha skjedd, ta utgangspunkt i den, med mindre området sannsynligvis ville blitt omregulert (f.eks. der utviklingen har løpt fra den tidligere planen, eller det av andre grunner var påregnelig at den ville bli endret).¹⁷

I Kilen Syd slutter Høyesterett seg til følgende uttalelse fra lagmannsrettens side, som uttrykk for riktig rettsanvendelse, noe som synes å samstemme godt med påregnelighetsvurderingen ved offentlige anlegg-unntaket i ekspropriasjonsretten:

Slik lagmannsretten ser det, var tiden for reguleringsplanene fra 1983 og 2001 ute. Det var tid for å tenke nytt og for å videreutvikle arealene. Det var også tid for å utarbeide ny reguleringsplan. Et naturlig utgangspunkt for å vurdere egnetheten for utbygging er hvilken verdi arealene ville hatt for en eiendomsutvikler før ny plan ble påbegynt. Arealene lå der med sine fysiske egenskaper, og reguleringsplanene viste at de var aktuelle for utbygging. Hva slags utbygging ville først bli avklart gjennom ny reguleringsplan.

I Kilen Syd eide kommunen en eksisterende vei og et friområde som var en del av planen. Selv om veien skulle flyttes til et annet område, kom Høyesterett til at veien ikke skulle inngå i de arealene som verdiøkningen skulle fordeles på, fordi den ikke var "egnet til utbyggingsformål". Det samme gjaldt friområdet – som riktignok kunne gi resten av utbyggingsområdet økt verdi, men som var ubebyggelig og lå som en buffer mot naturreservatet.

¹⁷ Se NOU 2003: 29 *Arealplaner og ekspropriasjonerstatning* s. 52.

Høyesterett understreker at problemstillingen ville vært like aktuell om det var en privat part som eide de aktuelle områdene (se dommens avsnitt 66). Eksisterer det for eksempel en privat vei som blir liggende som adkomstvei for et større utbyggingsområde, vil den som eier adkomsten (med det resultatet som følger av Høyesteretts dom) måtte bidra fullt ut, uten å få del i den verdistigningen planen gir.

Arbeidsgruppen mener en løsning som dette ikke er hensiktsmessig og ikke bør få innvirkning på de tilpasninger av strøksprisprinsippet som arbeidsgruppen har drøftet ovenfor. Her vil altså utgangspunktet være at planskapt netto verdiøkning – i arbeidsgruppens betydning – skal fordeles etter utjevnet kvadratmeterpris (strøkspris) for hele utbyggingsområdet.

Mot denne bakgrunn finner arbeidsgruppen det riktig å foreslå at den verdsettings- og fordelingsmetode som ovenfor er foreslått som et tilpasset strøksprisprinsipp, gjøres gjeldende for urbant jordskifte. Det synes forsvarlig å samordne den fundamentale beskyttelsen av grunneiernes økonomiske verdier i urbane jordskifter, med den tilsvarende beskyttelsen i ekspropriasjonstilfellene. I de urbane jordskiftene er dog prinsippet at grunneierne ikke kjøpes ut eller løses inn, men som hovedregel får beholde grensejusterte eiendommer (utbyggingsrettigheter). Arbeidsgruppen finner det derfor ikke riktig å gjøre det prinsippet om påslag for bolig- og fritidsboligeiendommer som nedenfor er drøftet for nemndsbehandlingsalternativet, gjeldende her.

7.4.3 Oppsummering og konklusjon – arbeidsgruppens anbefaling

(1) Det lovfestes at ingen part skal lide tap ved den urbane jordskifteløsningen, i den forstand at verdien av en ny utbyggingsrett minimum skal tilsvare verdien av etablert bruk av eiendommen eller påregnelig bruksendring, bortsett fra den nye planen. For boligeiendommer vil dette normalt bety salgsverdien i markedet; for næringsvirksomhet kan det også ofte bety verdien av avkastingen av eiendommen.

(2) Den planskapte verdien til fordeling mellom partene skal tilsvare differansen mellom summen av samtlige vederlagskomponenter etter punkt 1, og den netto totalverdi som vil følge av at ny plan for området gjennomføres. Fordelingen skjer som hovedregel etter arealstørrelse (kvadratmeterpris).

7.5 Nemndsbehandling – standardtillegg for bolig og fritidsbolig

Totalomfanget av de erstatningsoppgjørene vi til nå har drøftet, går i utgangspunktet ikke ut over de erstatningsomfang som kan utmåles etter gjeldende rett. Som det heter i NOU 2003: 29 *Arealplaner og ekspropriasjonerstatning* s. 51:

I diskusjonen om hvorvidt bindende arealplaner skal legges til grunn ved erstatningsutmålingen, har det først og fremst vært fokusert på de begrensninger som arealplaner legger på eierrådigheten. Etter utvalgets syn må det fremheves at arealplaner også kan åpne for nye utnyttelsesmuligheter. Dersom arealplaner skal legges til grunn for erstatningsfastsettelsen, vil grunneieren også få erstattet verdien av slike nye utnyttelsesmuligheter selv om de er i strid med tidligere regulering og ikke ville ha vært påregnelig dersom planen ikke var blitt vedtatt.

Den omtalte «verdien av slike nye utnyttelsesmuligheter» må imidlertid leses med det forbehold som følger av ekspropriasjonerstatningslova § 5, der salgsverdien skal fastsettes på grunnlag av det «vanlege kjøparar ville gje for eigedomen ved friviljug sal», og der det skal ses bort fra verdiendringer «som kjem av oreigningstiltaket, eller av gjennomførde eller planlagde investeringar eller verksemd som har direkte samanheng med oreigningstiltaket».

Dette skillet mellom verdiendringer som kommer av ekspropriasjonstiltaket som sådan, og verdiendringer som skyldes at transformasjonsplanens nye utnyttelsesmuligheter blir innbakt i markedsprisen for området – «en tenkt markedsverdi som er knyttet til et hypotetisk salg av eiendommen»¹⁸ – finner vi igjen allerede i Rt. 1925 s. 47, avgjørelsen som gjaldt sanering og utbygging av rådhusstrøket i Oslo. Erstatningen kunne ikke «forhøies av hensyn til de fordeler anlægget av et raadhus med dertil knyttet gateregulering maatte medføre for strøket», mens det derimot ble hensyntatt at «det paagjældende strøk efter sin beliggenhet maatte forutsættes i en nærmere eller fjernere fremtid at ville bli

¹⁸ HR-2017-333-A avsnitt 34: «Det fremgår av første ledd at salgsverdien skal fastsettes etter en vurdering av hva andre kjøpere ville gi for eiendommen ved et frivillig salg. Målet er å finne en mest mulig realistisk salgspris, og ikke en pris som hviler på et spekulativt grunnlag, jf. Ot.prp. nr. 50 (1982–83) side 48. Det ligger i dette at uttrykket "vanlege kjøparar" henspeler på den alminnelige, rasjonelle kjøper, jf. Rt. 2011 side 1683, avsnittene 24–26. Salgsverdi blir dermed "en tenkt markedsverdi som er knyttet til et hypotetisk salg av eiendommen", jf. Stavang (red.), Ekspropriasjon, andre utgave (2015), side 128».

gjenstand for en gjennomgripende regulering, hvorved grundværdierne vilde forøkes» (s. 48).

I norsk ekspropriasjonsrett er det altså ikke åpnet for å fordele den gevinsten som selve tiltaket – utbyggingen – genererer.¹⁹ I transformasjonsområder vil profesjonelle utbyggere generelt kunne skape en høyere avkastning av eiendommene gjennom transformasjonsprosessen enn hva de opprinnelige grunneierne vil kunne, og dyktige utbyggere kan forstørre gevinsten gjennom å effektivt nyttiggjøre seg egen kapital, know-how og risikovilje. Spesielt dyktige utbyggere vil kunne generere ekstra store gevinster. Dette skal imidlertid etter gjeldende rett ikke gjenspeiles i ekspropriasjonerstatningen.

Men, som påpekt av Vislie, vil gevinsten ved et prosjekt i mange tilfeller knytte seg til prosjektet, ikke til hvem som utfører det, og i slike tilfeller vil altså markedsverdien av eiendommene påvirkes av en alminnelig høy etterspørsel:

Problemet blir om det finnes klare sammenligningseksempler ... Men er sammenligningsmaterialet spinkelt, vil retten være henvist til et forholdsvis røft skjønn over hva det må «reknast med at vanlege kjøparar ville gje for eigedomen ved frivillig sal».²⁰

Priser som er oppnådd gjennom frivillige salgsvtaler som ledd i gjennomføringen av den reguleringsplanen som ligger til grunn for transformasjonen, vil neppe kunne brukes som sammenligningspriser, jf. Rt. 1999 s. 737 og Stordrange og Lyngholt, som trekker følgende konklusjon av dommen:

Dersom det vesentligste av et prosjekt er gjennomført i minnelighet, men det blir nødvendig med ekspropriasjon for den gjenværende delen, vil hele prosjektet være «oreigningstiltaket», og ikke bare den delen som ekspropriasjonen gjennomføres for.²¹

¹⁹ Slik gevinstdeling er kjent fra kvasiexpropriasjonsrettslige forhold mellom private, f.eks. ved avløsning av servitutter, i naborettsforhold, og også fra vannkraftekspropriasjon.

²⁰ Ingolf Vislie, «Ekspropriasjon og skjønn i vassdrag», i Thor Falkanger og Kjell Haagensen (red.), *Vassdrags- og energirett*, Oslo 2002 s. 513.

²¹ Bjørn Stordrange og Ove Chr. Lyngholt, *Ekspropriasjonerstatningsloven*, 4. utg., Oslo 2018 s. 129.

Hvordan den totale gevinsten fra transformasjonsprosessen blir fordelt mellom grunneiere og utbyggerne, vil altså etter gjeldende rett bero på en rekke faktiske faktorer, og på hvordan den aktuelle rettsanvenderen trekker grensen mellom verdiendringer som kommer av ekspropriasjonstiltaket som sådan, og verdiendringer som skyldes at transformasjonsplanens nye utnyttelsesmuligheter er innbakt i markedsprisen for området.

Nå er det slik, at innføring av nemndsbehandling av innløsning i transformasjonsprosesser vil åpne for tvangsinngrep overfor særlig boligeiere i en annen skala enn hva som har vært tradisjonen i norsk rett de seneste tiårene. For å gi slike inngrepshjemler legitimitet, bør de oppleves som rimelige – særlig i den forstand at erstatningen står i forhold til eierens opplevde tap. Både forarbeidene fra de siste ekspropriasjonsrettslige lovendringene i Sverige, og erfaringer fra USA – samt nyere adferdsøkonomisk forskning – tilsier at erstatningene for boligeiendommer bør legges på 150 % av verdien etter eksisterende bruksformål (privat bolig) for at en *normalisert eier* skal føle seg kompensert. Både i Sverige og i de amerikanske delstatene har referansepunktet for ekspropriasjonerstatningen følgelig flyttet seg fra det objektive perspektivet – markedsverdien – til eierens individuelle, subjektive verdsetting. Svenskene har siden 2010 operert med et standard påslag på ekspropriasjonerstatningene med 25 %. De vurderte å sette påslaget til 50 %. Men man var klar over at den subjektive verdsettingen ikke får betydning for rent kommersielle eiendomsbesittere, og valgte av retts tekniske hensyn et helt generelt påslag på 25 %, som en mellomløsning.

Et slikt flatt påslag vil altså i mange tilfeller representere overkompensasjon, særlig i kommersielle eiendomsforhold. Dette tar den amerikanske delstatslovgivningen konsekvensen av. I flere stater er det innført en *differensiert sjablongregel*. I Indiana skiller det f.eks. mellom selveide boligeiendommer (50 % bonus), landbruksjord (25 % bonus) og annen eiendom (ingen bonus). I andre delstater, som Missouri og Michigan, har man fullt ut konsentrert seg om boligeiendommer når det gjelder påslag, og funnet at en 25 % bonus for slike eiendommer vil innebære en rimelig balanse mellom eiernes individuelle, subjektive verdsetting mot de andre hensyn som gjør seg gjeldende ved

ekspropriasjonerstatningsutmåling (se nærmere om påslagsreglene i Sverige og USA ovenfor under 2.4.2).²²

Både hensynet til rimelighet, og usikkerheten rundt størrelsen på den planskapt gevinsten som vil bli fordelt mellom grunneierne i det enkelte prosjekt, reiser spørsmål om boligeiere burde tilkjennes et standardtillegg i erstatningen også i Norge, og da særlig for innløsning i transformasjonsprosesser. Spørsmålsstillingen aktualiseres ytterligere av den metoden for å fordele gevinsten mellom grunneierne som arbeidsgruppen har lagt til grunn. Metoden vil naturlig nok lede til at verdifulle, men små, eiendommer får en lavere andel av den planskapt verdien enn mindre verdifulle, men større, eiendommer. Dette følger av at det er eiendommenes verdi for transformasjonsprosjektet som er utgangspunktet for fordeling av planskapt verdi.²³ I utgangspunktet er ikke den valgte metoden for å fordele gevinsten mellom grunneierne *rettslig* problematisk: eierne av de små, verdifulle eiendommene vil uansett få erstattet sitt økonomiske tap, samt en viss gevinstandel. Men rimelighetsbetraktninger – som også ligger til grunn for strøksprisprinsippet som sådan – kan i gitte tilfeller lede oss inn i noe mer problematisk terreng.

En løsning kan være å legge et standardtillegg på den erstatningskomponenten som knytter seg til eiendommens eksisterende bruk og bruksformål. Et slikt standardtillegg vil representere et kompromiss mellom en rekke hensyn. Det vil gi boligeiere i urbane transformasjonsprosesser en fordel fremfor boligeiere som blir utsatt for alminnelige offentlige ekspropriasjoner. Men forskjellen legitimeres ved at urbane transformasjonsprosesser flytter verdier mellom private, slik at et standardtillegg bare justerer fordelingen av en allerede planskapt verdi: Til forskjell fra ordinære ekspropriasjoner, foreligger det her en planskapt privat gevinst å fordele.

Et slikt standardtillegg for å kompensere for boligeieres opplevde tap, vil dermed gripe inn i – og redusere – den gevinsten som skal fordeles etter kvadratmeterpris,

²² Se videre f.eks. Geir Stenseth, «Noen internasjonale utviklingstrekk i ekspropriasjonsretten», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2010 s. 774–808, og Paul T. Babie, Peter D. Burdon, Francesca da Rimini, Cherie Metcalf og Geir Stenseth, «The Idea of Property: A Comparative Review of Recent Empirical Research Methods», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2019 s. 401–436.

²³ Et annet utgangspunkt, å fordele planskapt verdi på bakgrunn av verdiforholdene før transformasjonsplanen, ville medføre at små eiendommer, særlig med verdifull bebyggelse, men liten

og vil således justere for at små, i utgangpunktet verdifulle eiendommer, får en lavere andel av den planskapte verdien enn større, tidligere mindre verdifulle eiendommer. Men standardtillegget vil også kunne gripe rett inn i den del av utbyggernes gevinst som ellers ikke er ekspropriasjonerstatningsrettslig relevant (verdiendringer som «kjem av oreigningstiltaket» som sådan, jf. ovenfor), dersom standardtilleggene summert overstiger den planskapte verdien som ellers skal fordeles mellom grunneierne etter kvadratmeterpris.

Den begrunnelsen for et standardtillegg som knytter seg til å kompensere opplevd tap, bærer bare fullt ut ved boligeiendommer (og andre eiendommer til privat bruk). For eiendommer med kommersielt formål vil det ikke foreligge et slikt opplevd tap. Svenskene foretok en uttrykkelig drøftelse av dette da de i 2010 vedtok sin flate erstatningsøkning på 25 % ved alle ekspropriasjoner. Når det gjaldt «opplevd tap» som begrunnelse, var de klar over at dette systematisk ville underkompensere boligeiere og overkompensere kommersielle eiendomsbesittere, men fant altså en flat økning som det eneste praktikable.

Fordelen med det svenske opplegget, overført til vår problemstilling, er at man i alle tilfeller sikrer samtlige involverte grunneiere del i den planskapte gevinsten. I transformasjonsområder som både omfatter boliger og næringsbebyggelse, kan det også lettere tenkes at et standardtillegg vil gå inn i utbyggernes gevinst som «kjem av oreigningstiltaket» som sådan, jf. ovenfor, slik at også utbyggerne må delta i gevinstdelingen. Det spesielle hensynet til boligeierne tones i så fall noe ned.

Arbeidsgruppen finner imidlertid hensynet til de bolig- og fritidsboligeiere som får sine eiendommer innløst, som avgjørende i spørsmålet om standardtillegg. Det er i disse forholdene hensynet til å kompensere for opplevd tap særlig gjør seg gjeldende. Det er også for slike eiendommer det i dag er særskilt vanskelig å få politikerne med på plangjennomføringstiltak, og et standardtillegg som kompenserer for opplevd tap vil gjøre det lettere å få oppslutning om bruk av nemndsbehandling for innløsning for å få gjennomført transformasjonsplaner.

verdi for prosjektet, ville få en større andel av transformasjonsgevinsten enn større arealer med stor verdi for prosjektet.

Når det gjelder kommersielle eiendommer, vil de for sin del etter ekspropriasjonerstatningslova § 4, jf. § 6 ha krav på erstatning på grunnlag av eiendommens kapitaliserte avkastning, hvis den er høyere enn salgsværdien.

Arbeidsgruppen finner ikke de retts tekniske problemene med å skulle særbehandle bolig- og fritidsboligeiere avgjørende. På flere rettsområder skilles det mellom slike eiendommer og andre eiendoms kategorier, og på et noe beslektet rettsfelt – retten til å kreve tomtefesteeiendommer innløst – har for eksempel kategoriseringen fungert uten store retts tekniske utfordringer. Det faktum at tomtefesteretten i praksis gjør feste av tomt til bolig- og fritidsformål evigvarende, slik grunneierens interesse begrenser seg til den årlige festeavgiften, gjør også at tomtefesteren i slike festeforhold er rette vedkommende til å nyte godt av standardtillegget.

Når det gjelder størrelsen på standardtillegget, kan 50 % påslag tenkes å bli oppfattet som for radikalt – det innføres jo i så fall etter rimelighetsbetraktninger. Og eksemplene fra de amerikanske delstatene viser at et påslag på 25 % er ansett som rimelig. Størrelsen på standardtillegget må også – åpenbart – ses i sammenheng med formålet med å innføre nemndsbehandling av innløsning i transformasjonsområder: å øke utbudet av nye boliger i pressområder og å få prisnivået ned. Blir størrelsen på standardtillegget så høyt at det griper vesentlig inn i utbyggernes marginer, eller bidrar til å øke det generelle prisnivået ved boligomsetning, vil det kunne virke mot hovedhensikten med lovrevisjonen. Etter dette har arbeidsgruppen falt ned på et påslag på 25 %. Med et slikt nivå antas standardtilleggs løsningen å lettere få gjennomslag under planbehandlingen, og medføre at reglene alt i alt lettere vil bli brukt.

Standardtillegget vil sikre at bolig- og fritidsboligeiere som får sine eiendommer innløst ved områdetransformasjon, alltid får et vederlag som ligger betydelig over den værdien eiendommen ville hatt uten transformasjonsplanen. Dette sikrer bolig- og fritidsboligeiere en kompensasjonskomponent også for deres opplevde tap, og vil i så måte ha realitetsbetydning i tilfeller der den enkeltes andel av transformasjonsgevinsten ellers ikke ville nådd et slikt nivå.

Innføringen av standardtillegget vil medføre at gevinsten til fordeling mellom grunneierne etter strøkspris blir mindre, men bolig- og fritidsboligeiere vil også få sin andel av denne gevinsten.

Alt i alt antar arbeidsgruppen at de foreslåtte vederlagsregler ved innløsning vil redusere motforestillingene mot å bruke innløsning som gjennomføringsmiddel så betydelig, at kommunene i praksis vil se seg tjent med å benytte dem i tilfeller der det er betydelig fare for at planer med stort utbyggingspotensial blir liggende urealiserte som følge av manglende grunneiermedvirkning.

Oppsummeringsvis konkluderer arbeidsgruppen som følger: I tilfelle nemndsbehandling av innløsning blir innført som gjennomføringsvirkemiddel, skal det for bolig- og fritidsboliger legges et standardtillegg stort 25 % på den erstatningskomponenten som knytter seg til eiendommens eksisterende bruk og bruksformål, før den planskapte verdien kalkuleres og fordeles. Den planskapte verdien som deretter skal fordeles mellom grunneierne, skal tilsvare differansen mellom den netto totalverdi som vil følge av gjennomført transformasjonsplan for området og summen av samtlige erstatningskomponenter som knytter seg til eiendommenes eksisterende bruk og bruksformål (for bolig- og fritidsboliger inkl. standardtillegget). Fordelingen skjer som hovedregel etter arealstørrelse (kvadratmeterpris).

8. Samfunnsøkonomiske virkningsvurderinger

8.1 Innledning

Utgangspunktet for arbeidet er den situasjonen som oppstår når kommunen har utarbeidet en reguleringsplan, der gjennomføring av planen fordrer deltakelse av flere grunneiere, enten i form av en avståelse av eiendom mot kompensasjon, eller ved at de trer inn som prosjekteiere/deltakere.

Eiendomsoverdragelser er ordinære forretningsmessige aktiviteter, som kan skje i forkant eller i kjølvannet av at en reguleringsplan er vedtatt. Utgangspunktet for en samfunnsøkonomisk virkningsanalyse vil derfor bestå i en vurdering av de spesifikke kjennetegn ved markeder for eiendom i urbane strøk.

Det er vel etablert innsikt fra økonomisk teori at markeder generelt har viktige effektivitetsegenskaper. Det tilsier at inngrep og reguleringer fra myndigheters side må forankres i identifiserte markedsimperfeksjoner. Dermed må en identifisere hvilke problemer som kan oppstå i et uregulert marked for eiendom som kan begrunne særskilte ordninger, som enten overstyrer markedet, eller organiserer markedet på en mer egnet måte.

En viktig kilde til at et uregulert eiendomsmarked kan svikte ved gjennomføring av prosjekter som forutsetter deltakelse fra flere grunneiere, er det som i faglitteraturen omtales som «komplementær verdsetting av objekter». Med komplementær verdsetting siktes det til at en eller flere aktører verdsetter en kombinasjon av objekter høyere enn summen av den verdi som hvert objekt alene tilfører aktøren. Det er opplagt tilfelle for en utbygger. For et utbyggingsformål har hver tomt alene begrenset verdi for utbyggeren – det er kombinasjonen av tomtene som representerer en kommersiell verdi, og som er en nødvendig forutsetning for realisasjon av prosjektet. For den enkelte grunneier derimot, er verdien oftest knyttet til egen tomt.

Komplementær verdsetting er en kilde til en mer fundamental form for markedssvikt enn andre markedsimperfeksjoner, som eksternaliteter og fellesgodeelementer. Ofte assosieres markedssvikt med situasjoner der det eksisterer

en markedslukevekt, men at denne avviker fra hva som er en samfunnsøkonomisk optimal løsning, og der det kan legges til rette for velferdsforbedringer gjennom ulike former for indirekte markedsregulering (gjerne gjennom avgifter, kvoter eller andre indirekte virkemidler).

Ved komplementær verdsetting er imperfeksjonen mer fundamental. Det kan være situasjoner der en markedslukevekt simpelthen ikke eksisterer, og situasjoner der likevekten medfører allokeringer som avviker fra den optimale i mer grunnleggende forstand – der muligheten for korreksjon gjennom indirekte virkemidler ikke er til stede. Det tilsier at effektivitet i markedet fordrer en særskilt organisering eller design av markedsmekanismen, noe som er et hovedtema i moderne litteratur om markedsdesign.²⁴

8.2 Markedssvikt i eiendomsmarkedet ved prosjektgjennomføring

Det er to viktige incentivproblemer som oppstår i et eiendomsmarked ved gjennomføring av større prosjekter. For den enkelte grunneier kan det være en betydelig gevinst ved å vente med å selge til alle andre har solgt. Grunneieren som er den siste til å selge, vet at hans eller hennes forhandlingsposisjon er sterk som følge av at prosjekteier – hvis denne aller siste transaksjonen blir realisert – er i posisjon til å igangsette prosjektet. Det vil si, den «siste grunneieren» forhandler reelt sett om fordelingen av hele prosjektverdien. Gevinsten forbundet med å komme i denne forhandlingsposisjonen gir et sterkt strategisk incentiv til å være avventende med å selge.²⁵

Sett fra prosjekteiers side oppstår en annen strategisk risiko. Prosjektet forutsetter at alle grunneiere lar seg kjøpe ut (eller blir partnere i prosjektet). Tidlige kjøp er dermed beheftet med usikkerhet, siden man ikke vet når prosjektet lar seg

²⁴ Nobelprisen i økonomi for 2020 ble tildelt Paul R. Milgrom og Robert B. Wilson nettopp for utviklingen av det metodiske grunnlaget for organisering av markeder i situasjoner med komplementær verdsetting.

²⁵ I faglitteraturen omtales dette som «*hold out*» problemet. En tilsvarende situasjon oppstår ved oppkjøp av selskaper. Det håndteres i aksjeloven gjennom bestemmelsene om rett til tvangsinnløsning. Men ved aksjeselskaper er situasjonen enklere ved at objektene er homogene, slik at terskelverdien på 90 prosent er veldefinert. Heterogeniteten i eiendomsmarkedet gjør det vanskelig å formulere tilsvarende regler.

realisere, eller om prosjektet overhodet lar seg realisere. Tidlige kjøp medfører også en kapitalbinding som øker prosjektkostnadene.²⁶

Disse strategiske incentivene trekker alle i samme retning, i form av å forsinke prosjektgjennomføringen. Bakgrunnen for utvalgets arbeid er nettopp at gjennomføring erfaringsmessig skjer tregt, og i en rekke tilfeller blir helt fastlåst.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved forsinkelser kan være betydelige. Forsinkelser som sådan gir et direkte samfunnsøkonomisk tap ved at verdiene av prosjektet ikke kan hentes ut de første årene. Dernest er det kostnader forbundet med at areal er bundet opp i planer med usikker gjennomføring. Beboere vet ikke når planene gjennomføres, eller om de overhodet blir gjennomført. For grunneiere begrenses den reelle råderetten over egen eiendom, både ved eget bruk og som salgsobjekt. For kommunen vil manglende gjennomføring skape problemer i den helhetlige planleggingen, og kan bidra til ytterligere prispress i området. Endelig, for prosjekteier påføres kostnader i form av økt kapitalbinding og usikker planleggingshorisont.

8.3 Virkemidler

Utvalget foreslår endringer i administrative og rettslige ordninger. I en samfunnsøkonomisk vurdering vil en normalt først se på mulighetene for markedsbaserte reguleringer, basert på den erkjennelse at ordninger som er markedsbaserte, er bedre egnet til å sikre høy samfunnsøkonomisk effektivitet.

Problemene beskrevet ovenfor er imidlertid av en karakter som tilsier at administrative og rettslige ordninger kan forventes å ha gunstige virkninger.

Det er flere grunner til det. Det ene er at de uheldige strategiske incentivene, som nevnt, trekker i samme retning, ved å lede til forsinkelser eller til at situasjonen blir helt fastlåst. Administrative ordninger som bidrar til å forsere prosessen og sikre at gjennomføring finner sted, vil derfor forventningsvis bidra positivt til samfunnsøkonomien. Situasjonen er her en noe annen enn i andre reguleringssituasjoner, der en ofte står overfor effekter som trekker i ulike retninger,

²⁶ Dette problemet kan dempes gjennom opsjonskontrakter, men de er, for det første, ikke kostnadsfrie, og for det andre kan det være betydelige utfordringer med å prise kontraktene, som følge av usikkerheten om prosjektets gjennomføring.

og hvor markedsinformasjon er avgjørende for å få riktig innretning av virkemiddelbruken.

Den andre grunnen er størrelsesorden av tapene. Det er prosjekter med betydelig samfunnsøkonomisk verdi for lokalområdet.

En tredje grunn er at markedsbaserte løsninger ikke er tilstrekkelig. Det kan vises at en effektiv markedsløsning fordrer at myndighetene har muligheten til å benytte tvangsvirkemidler. Det er en mulighet kommunene allerede har gjennom ekspropriasjon, men som sjelden eller aldri benyttes, og derved heller ikke påvirker incitamentene i nevneverdig grad. Utvalgets forslag til en nemnd etablerer en armlengdes avstand til kommunen og politikerne, og gjennom det bidrar til økt legitimitet.

8.4 Mulige videreutviklinger av virkemiddelapparatet

En utfordring ved administrative og rettslige ordninger er at verdifastsettelsen, som en substansiell del av en tvangsinnløsningsprosess, ikke i tilstrekkelig grad blir forankret i underliggende markedsverdier. Det skaper noen utfordringer.

8.4.1 Inflatering av tomteverdier

Den første utfordringen er risikoen for inflatering av tomteverdier. Generelt har tomteverdier økt svært raskt i sentrale bystrøk, som følge av høy innflytting og knapphet på areal. Knapphetsrenten det gir opphav til er markedsbestemt, men for den enkelte eier gir den en tilfeldig fordel, ikke ulikt «grunnrente».²⁷

Samtidig har bruk av tvangsinnløsning vist seg å være politisk belastende, spesielt når den rammer egen bolig, der den subjektive verdsettelsen kan være høy. Det siste tilsier isolert sett at innløsningsverdier bør justeres opp med påslag, for å ta høyde for subjektive elementer, noe som også er lagt inn i utvalgets forslag til prosedyrer ved nemndbehandling.

Man kan imidlertid argumentere for at et påslag, som også inkluderer et påslag på tomteverdielementet, har uheldige fordelingsmessige konsekvenser i tillegg til å være inflaterende. Det kan illustreres ved å betrakte to boligeiendommer, som i alle henseender er like (inklusive det rent subjektive elementet), men hvor den ene er

lokalisert i et område med høyere knapphet, si Smedstad, og derav høyere markedsverdi, mens den andre er lokalisert på Stovner. En konsekvens av et generelt påslag er at kronefordelen blir høyere for eieren av en bolig på Smedstad, enn for eieren på Stovner.

Inflatering av tomteverdier kan videre ha negative konsekvenser for de samfunnsøkonomiske prosjektverdiene. For utbygger er den brutto kvadratmeterpris leilighetene kan selges for i markedet bestemt av den generelle utviklingen i boligprisene. Høye tomtepriser gir et press på marginene som kan medføre at prosjektene, for å kunne oppnå tilstrekkelig lønnsomhet, må renonsere på visse kvaliteter som kan være av stor samfunnsmessig verdi, som arkitektonisk utforming og materialvalg.

Et mulig instrument for å motvirke inflateringspresset, kan være utvikle en tomteverdi-indeks for kommunen. Basert på etablert metodikk, og med data for eiendomstransaksjoner, kan det etableres en indeks som både viser utviklingen i underliggende tomteverdier over tid, og mellom ulike områder. Det siste vil dermed fange opp variasjoner i arealknapphet og attraktivitet i ulike deler av byen.

En slik indeks har verdi ved å gi en markedsmessig forankring for den verdifastsettelse som foretas av en nemnd.

Videre kan indeksen benyttes som et instrument til å dekomponere eiendomsverdier i ulike elementer; den rene tomteverdien, verdien av bygninger/installasjon og rene subjektive verdielementer. En slik dekomponering gjør det også mulig å knytte påslag ved ekspropriasjon mer direkte til de subjektive verdielementene, for å oppnå bedre likebehandling av grunneiere i områder med ulik knapphet og prispress.

8.4.2 Markedsdesign

Moderne markedsdesign er utviklet bl.a. med det formål å sikre en samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av ressursene når verdsettelsesprofiler er komplekse.

Det er utviklet sofistikerte markedsprosedyrer for å håndtere komplementaritetsproblemer, og sikre effektivitet. Vi kan vise til frekvensauksjoner

²⁷ I den generelle politiske debatten vil grunnrenteelementer bli betraktet som egnet for skattlegging,

som et eksempel. Frem til 80–90 tallet ble frekvenser i de fleste land fordelt gjennom administrative tildelingsprosedyrer, som del av forvaltningen. Fra 90-tallet har frekvenser blitt gjenstand for markedstransaksjoner gjennom sofistikerte auksjonsmekanismer (såkalt kombinatoriske auksjoner), som både har sikret høy allokeringseffisiens, og samtidig gitt myndigheter (som de ultimate eierne av frekvenser) betydelige inntekter gjennom riktig prising.

Et annet viktig element ved moderne markedsdesign er at det understøtter legitimiteten i allokeringssystemet. Da tildeling av frekvensrettigheter var en forvaltningsoppgave, kunne allokeringen bli vilkårlig, medføre betydelige omfordelinger av verdi, samt bli gjenstand for påvirkningsaktivitet. Markedsdesignet sikret transparens, likebehandling og at prisene reflekterer underliggende verdier.

I de fleste av markedene der denne type mekanismer er implementert, er det gitt i utgangspunktet hvilket volum som skal omsettes, dvs. det er et gitt tilbud. Det betyr at markedene er «ensidige» og tar form av auksjoner der allokering og priser blir bestemt gjennom aktiv budgivning fra den ene siden (gjerne kjøpersiden). Eksempel er nettopp frekvensauksjoner, der staten legger ut en gitt mengde frekvenser i markedsprosessen.

I eiendomsmarkedet er både kjøper- og selgersiden aktive deltakere. Det er et «tosidig» marked, og som auksjonsprosess omtales det ofte som «dobbel auksjon». Det er et kompliserende element. Videre kompliseres markedet av at objektene er heterogene. Finansmarkeder, aksjemarkeder, energimarkeder m.m. er markeder som er å betrakte som «dobbel auksjon», men de forenkles ved at objektene som omsettes er homogene (og at subjektive verdielementer er lite fremtredende).

Heterogeniteten i verdsetting av ulike objekter kompliserer markedet, men eliminerer ikke grunnlaget for å etablere mer effektive markedsbaserte prosesser. Det foreligger en del prinsipielle utredninger av mulige modeller. I et internt notat for arbeidsgruppen illustreres hvordan enkle mekanismer kan benyttes til å gi en markedsbasert løsning.²⁸ En viktig egenskap ved disse mekanismene er at de

og i hvert fall ikke subsidiering gjennom påslag.

²⁸ Christian Riis, «Forvaltning og marked – mekanismer for gjennomføring av utbyggingsprosjekter som involverer flere grunneiere – noen betraktninger», upublisert notat tilgjengelig fra forfatteren.

eliminere incentivene til strategisk adferd, både når det gjelder grunneiers salgsbud og prosjekteiers kjøpsbud.

9. Administrative og økonomiske konsekvenser

9.1 Justeringer i reglene om urbant jordskifte

Endringene som forslås har til hensikt å forenkle reglene for verdsetting og øke bruken av ordningen med urbant jordskifte. Det antas derfor at antallet saker kan øke noe, uten at det er mulig å tallfeste dette. De økonomiske og administrative konsekvensene antas å bli begrensete.

9.2 Ekspropriasjon med nemndsbehandling

9.2.1 Kommunene

Kommunene vil med den nye nemndsordningen få et virkemiddel for plangjennomføring som er bedre tilrettelagt for å møte de store utfordringene ved bytransformasjon. Dersom grunneierne ikke velger å inngå frivillige avtaler om grunnavståelse, kan det etter den fastsatte fristen for frivillig ordning bli gjennomført innløsning av eiendommen, dersom minst 2/3 av grunneieren i området står bak kravet. Innløsningen vil skje direkte mellom partene i utbyggingssaken, og ordningen innebærer at kommunen vil ta stilling til spørsmålet om ekspropriasjon bare én gang, og det er på det tidspunkt den vedtar planen. Etter det vil den videre gjennomføringen "rulle av seg selv", uten ytterligere vedtak fra kommunestyrets side. Nemndsordningen vil følgelig ha begrensede administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene. Kommunen vil likevel kunne ha interesse av å engasjere seg i plangjennomføringen, f.eks. for å erverve areal til nødvendig infrastruktur og andre fellestiltak i transformasjonsområdet som kommunen skal ha ansvar for.

9.2.2 Staten

Statens ansvar vil være å sørge for at det blir oppnevnt medlemmer til en statlig ekspropriasjonsnemnd for plangjennomføring. Nemnda skal ha fem medlemmer med ulik kompetanse. Arbeidsgruppen antar det i oppstarten av ordningen vil være relativt få saker, og det anses derfor ikke som hensiktsmessig å opprette et eget fast

sekretariat for nemnda. Arbeidsgruppen legger i stedet opp til å følge den danske ordningen for ekspropriasjon til gjennomføring av plan og den norske klagenemnda i naturskadeordningen, hvor medlemmene i nemnda påtar seg vervet som bijobb. Medlemmene i nemnda vil bli oppnevnt for fire år av gangen, og nemnda skal ha slik sammensetning at den oppfyller kravene til "tribunal"-behandling etter EMK art. 6.

Det er en forutsetning at nemndsordningen er selvfinansierende. Nemndas leder vil få sin godtgjøring fra staten, men for øvrig skal utgiftene (på samme måte som i Danmark), dekkes av de parter som anlegger sak for nemnda. Alle utgifter forutsettes således dekket gjennom gebyr, supplert med omkostningsbeslutningen som nemnda fatter i den enkelte sak når den er ferdigbehandlet. Nemnda vil rent administrativt bli knyttet opp til en statlig instans som kan ta hånd om alle inn- og utbetalinger for nemnda, utbetale honorar og reisegodtgjøring til nemndas medlemmer, dekke kostnader til leie av møtelokaler, mv. Øvrige administrative oppgaver vil tilligge nemndas leder. Det er ikke aktuelt å utstyre nemndas leder med egne kontorlokaler. Lederen kan eventuelt knytte til seg en person som bistår i å administrere nemndsarbeidet, og som får honorar utbetalt på timebasis. Dette arbeidet kan f.eks. bestå i å motta saksanlegg, besørge korrespondanse med parter og andre, beramme møtetidspunkt, mv. Arbeidsgruppen antar at antallet saker vil ligge på samme nivå som i den danske ordningen, dvs. fra seks til tolv saker i året. Hvis det viser seg at pågangen av saker til nemnda blir større enn antatt, kan staten vurdere å etablere et sekretariat med egen bemanning som en fast ordning. Ettersom ordningen skal være selvfinansierende, vil kostandene til et fast sekretariat også måtte dekkes inn av de som anlegger sak for nemnda.

9.2.3 Utbyggerne

Utbyggerne vil lettere enn i dag kunne få kontroll over de eiendommer i utbyggingsområdet som er nødvendig for å påbegynne utbygging. Arbeidsgruppen legger likevel til grunn at ordningen vil bli lite benyttet i praksis, fordi en trussel om innløsning og ekspropriasjon vil fungere som et ris bak speilet i forhold til eierne av enkelte eiendommer. Dette antas å bidra til at de fleste grunneiere som ellers ikke ønsker å få sine eiendommer berørt av utbygging, likevel velger å inngå avtale med utbygger om eiendomsoverdragelse.