

len.

Inom synhåll är också större integration av samhällets olika register, vilket också förbättrar Lantmäteriverkets verksamhet och ger ännu bättre möjligheter att erbjuda verkets registerdata för användning. På lång sikt måste man också lösa frågan om vilken myndighet som ska sköta inskrivningssystemet. Man måste vara beredd på att Lantmäteriverket kan vara den myndigheten

SLUTORD

I denna artikel har behandlats några centrala och aktuella ämnen i Lantmäteriverkets förrättningsproduktion och fastighetsbildning. Tron i JAKO-systemets funktionsduglighet har förstärkts. Visserligen finns det ännu många detaljer i systemet som man kan förbättra, men personalen börjar dock behärska det komplicerade systemet rutinmässigt. Man håller på att utveckla sådana tilläggssegenskaper och -delar till systemet som utvidgar användningsmöjligheterna till alla förrättningslag och andra uppgifter. Framtiden ser intressant och utmanande ut.

Seniorrådgiver
HELGE ONSRUD
Statens kartverk
Norge

NY LOV OM EIENDOMSREGISTRERING

INNLEDNING

Et lovutvalg oppnevnt av Miljøverndepartementet la i januar 1999 fram et forslag til ny lov om eiendomsregistrering (Matrikkelloven). Forslaget har vært ute på bred høring. Miljøverndepartementet har satt i gang arbeidet med å utarbeide lovproposisjon til Stortinget. Det antas at departementets endelig lovforslag vil bli lagt frem for Stortinget våren 2002. Ny lov vil sannsynlig ikke tre i kraft før fra årsskiftet 2003/2004.

De viktigste endringene i forhold til gjeldende lov er :

- Opprettelse av et nytt eiendomsregister (Matrikkelen), som bygger på GAB registeret, men som i tillegg skal inneholde informasjon om offentlige pålegg, og dessuten et digitalt eiendomskart.
- Adgang til å opprette eiendommer over eller under jordoverflaten (tredimensjonal eiendomsdannelse).
- Innføring av autoriserte, private landmålere, etter dansk modell.

GJELDENE SITUASJON

Gjeldende lov om oppmåling og registrering av eiendommer (Delingsloven) ble innført i 1980. Da ble kommunene pålagt å (i) utføre oppmålingsforretninger, (ii) føre eiendomskart, og (iii) rapportere til et nytt statlig eiendomsregister (GAB-registeret). Statens kartverk ble pålagt å opprette en database for GAB-registeret, med data om grunneiendommer, adresser og bygninger.

Opprettelse av leiligheter og andre lokaler i bygninger som egne eiendommer (eiersek-

sjoner) er hjemlet i en egen lov, Eierseksjonsloven av 1997.

Hovedtrekkene i vårt nåværende systemer:

- *Kommunene* (435) behandler søknader og gir tillatelse til å opprette nye grunneiendommer og eierseksjoner.
- *Kommunene* utfører oppmålingsforretninger for eiendomsgrenser, enten det gjelder nye tomter eller rekonstruksjon av eksisterende grenser.
- *Kommunene* registrerer data om nye eiendommer (herunder eierseksjoner), bygninger og adresser i det statlige GAB-registeret, og fører eiendomskart lokalt i kommunen.
- *Statens kartverk* drifter det statlige GAB-registeret.
- *De lokale domstolene* (87) fører tinglysingsregisteret for fast eiendom (grunnboka).
- *Norsk eiendomsinformasjon* integrerer GAB-registeret og grunnboka i en felles online tjeneste til brukerne.
- *Jordskifteverket* (47 kontorsteder), som er en særdomstol, utfører jordskiftesaker og behandler rettsvister om grenser og rettigheter i fast eiendom.

Fram til 1980 ble opprettelse av nye eiendommer på landet utført av lekmenn oppnevnt av det lokale politiet, og nye eiendommer ble bare registrert i grunnbøkene. Ordningen med lekmenn har ført til at vi har langt flere grensetvister i Norge enn i de andre nordiske land. Jordskifteverket avklarer et stort antall grensetvister, og merker og kartfester ca. 2000 km grenser hvert år. I byene har det imidlertid lenge vært utført profesjonell oppmåling og kartfesting av eiendommer, og disse

kommunene har siden lenge ført egne eiendomsregistre. Noen kommuner har i løpet av de siste årene etablert digitalt eiendomskartverk.

Ved etablering av GAB-registeret og den elektroniske grunnboka, og integrasjon av disse i en felles online tjeneste, har Norge fått en god løsning for alfanumerisk eiendomsinformasjon. Det er imidlertid problemer med å sikre tilstrekkelig datakvalitet i GAB-registeret.

På kartsiden er situasjonen langt dårligere. Med utgangspunkt i bygningslovens krav om kommunal arealplanlegging startet Staten på 1960-tallet et program for kartlegging av alle produktive arealer i målestokk 1:5000 (økonomisk kartverk). Som ledd i arbeidet med økonomisk kartverk ble også eiendomsgrenser kartlagt. Dette arbeidet ble fullført omkring 1990, men med svært varierende kvalitet når det gjelder grenser. De siste fem årene har Statens kartverk og kommunene hatt et frivillig samarbeid om etablering av et sammenhengende digitalt eiendomskartverk, som er planlagt fullført i 2006.

Det opprettes årlig et stort antall eierseksjoner i Norge, som blir registrert som egne eiendommer både i GAB-registeret og i grunnboka. Det kreves ikke oppmålingsforretning for eierseksjoner. For å beskrive seksjonenes fysiske utstrekning brukes eksisterende byggetegninger.

SVAKHETER I GJELDENE SYSTEM

Det viktigste problemene i vårt nåværende system for eiendomsregistrering er nivået på kommunens service til grunneiere med hensyn til tid, kvalitet og pris. Dessuten er det ikke tilfredsstillende faktisk kvalitet på oppmålingsforretninger, eiendomsregister og eiendomskart, og eiendomsregisteret lever ikke alle de tjenester som etterspørres i et moderne samfunn.

De viktigste grunnene til å revidere gjeldende lov har vært:

- Det er svært varierende kvalitet på oppmålingsforretninger som utføres av kommunene. Eiendommer blir ofte opprettet på grunnlag av midlertidig forretning, hvor merking og oppmåling først utføres i ettertid.
- Det er ingen krav til utdanning eller praksis til landmåler, og mange kommunale "landmålere" har svak kompetanse.
- Rettigheter blir vanligvis ikke avklart som ledd i oppmålingsforretning.
- I noen kommuner er det lang ventetid på å få utført oppmålingsforretninger. Kommunene har liten fleksibilitet til å håndtere variasjoner i etterspørsel.
- Gebyr (pris) for oppmålingsforretning, som fastsettes av kommunene, varierer fra 2000 til 15 000 for en vanlig boligtomt.
- Det er ikke god nok kvalitet på data som rapporteres til GAB-registeret.
- Det er varierende kvalitet på eiendomskart, og eiendomskart er ikke digitalt tilgjengelig sammen med GAB-registeret.
- Kommunene har begynt å opprette eiendommer i undergrunnen, uten at dette er lovfestet.
- Vi mangler lovregler og system for registrering av jordsameier (areal som ligger til flere eiendommer i fellesskap).

- Det er uklare regler om oppmåling og registrering av areal som skal leies (festes) bort.
- Det er uklare regler om hvor store arealer (og verdier) som kan overføres mellom tilgrensende eiendommer etter et enklere system med grensejustering. Kommunenes praktisering av reglene om justering har "sklidd ut".

FORSLAG TIL NY LOV OM EIENDOMSREGISTRERING

I tillegg til de konkrete svakheter i gjeldende lov og system for eiendomsregistrering i Norge, har viktige endringer i etterspørselen etter eiendomsinformasjon, og i synet på hva som bør være kommunale oppgaver, hatt stor betydning for lovarbeidet. For å ta det siste først:

Innføring av skille mellom myndighet og tjeneste – private landmålere

Det er et økende krav til effektivisering av kommunene. Kommunene bør etter manges mening konsentrere seg om å utføre myndighetsoppgaver, mens produksjon kan legges ut til privat sektor. Lovutvalget konkluderte at oppmålingsforretninger både kan og bør utføres av private landmålere, slik som i Danmark og i de fleste andre land i Europa. Lovutvalget mente at det ikke er realistisk å basere seg på at kommunene vil kunne tilby bedre service og kvalitet, og det er heller ikke verken politisk eller praktisk gjennomførbart å legge arbeidet til Staten.

For å åpne for private landmålere er det nødvendig å definere skillet mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. Utvalget går inn for at kommunen fortsatt skal ivareta myndighetsoppgavene med (i) å behandle søknad om å opprette eiendom, og (ii) å forestå registerføring. Det mellomliggende arbeid med selve forretningen i marka skal imidlertid utføres som *konsulenttjeneste*, uten innslag av myndighetsutøvelse.

Privatisering av oppmålingsforretningene må imidlertid knyttes til krav om faglig kompetanse og autorisasjon av landmålere. Utvalget foreslår at ansvarlig landmåler skal ha 5-års universitetsutdanning og to års praksis. Men det foreslås svært fleksible overgangsordninger. Kommunene skal kunne få autorisasjon til å utføre oppmålingsforretninger på linje med private foretak. I en overgangsfase må en regne med at mange kommuner vil søke om bevilgning.

En viktig begrunnelse for å innføre en privat landmålerbransje er å gi en utvidet service til klientene (grunneiere). Grunneiere bør kunne få bistand til å utforme søknad om opprettelse av ny eiendom (deling), til nødvendige forhandlinger med naboer og myndigheter, og til å avklare rettigheter i forbindelse med forretningen. Utvalget mente dessuten at konkurranse vil føre til riktigere priser. I dag varierer prisene svært mye, og faste gebyrer gir ingen incitament for effektivisering. Det er dessuten beregnet at kommunene til sammen subsidierer oppmålingsarbeid med 170 millioner kroner per år. Utvalget kan ikke se at det er noen rasjonelle grunner for slik subsidiering, og mener at det er vanskelig å få til full kostnadsdekning så lenge oppmåling er en kommunal oppgave.

Utvalget la for øvrig stor vekt på at en ny privat landmålerbransje vil kunne levere nyttige tjenester til kommunene og andre som ikke har grunnlag for å ansette egen landmåler. Det gjelder på en rekke områder innen landmåling, utsetting, GIS, arealplanlegging, kjøp av grunn og rettigheter, rådgiving med mere.

Et nytt eiendomsregister – matrikkelen

Utvalget går inn for å opprette et nytt eiendomsregister, og foreslår å ta tilbake en gammel norsk (dansk) betegnelse: "Matrikkelen". Matrikkelen bygger på GAB-registeret, men skal dessuten inneholde et digitalt eiendomskart. Lovforslaget innfører et klart skille mellom matrikkel og grunnbok. Grunnboka skal rendyrkes som et rettighetsregister, mens alle andre eiendomsopplysninger skal registreres i matrikkelen. Særlig viktig er det at Matrikkelen skal inneholde opplysninger om offentlige restriksjoner for bruk av grunn og bygninger.

Lovutvalget drøftet om planinformasjon burde registreres i Matrikkelen, men konkluderte med å foreslå at det bør opprettes et særskilt planregister. Planregisteret må inneholde digitale plankart, som kan stilles sammen med eiendomskartet. Det samlede norske eiendomsinformasjons-systemet vil da bestå av tre databaser: Grunnboka, Matrikkelen og Planregisteret. Utvalget forutsetter at de tre registrene knyttes sammen i en felles, nettbasert tjeneste til brukerne. Planregister må imidlertid utredes nærmere.

Utvalget går inn for at Statens kartverk skal være ansvarlig for Matrikkelen på sentralt nivå, mens kommunene fortsatt skal stå for innlegging av data. Dette siste er trolig det svakeste leddet i det norske systemet. Over halvparten av norske kommuner har under 5000 innbyggere, og det er grunn til å spørre om de vil ha kompetanse til å være lokal matrikkelfører. Med bakgrunn i den eksisterende situasjonen kom lovutvalget likevel til at det ikke er realistisk å foreslå noen annen løsning.

Anleggseiendom

Flere kommuner i Norge har begynt å opprette eiendommer i undergrunnen eller på "lokk" over jordoverflaten. (F.eks. for underjordisk garasjeanlegg, eller for bygninger oppført på lokk over veg). Opprettelse av slike eiendommer (i strata) er ikke hjemlet i gjeldende delingslov.

Utvalget foreslår å innarbeide eksisterende praksis i den nye loven, og tillate at volumer deles fra overflateeiendommen. En presiserer imidlertid at slik eiendommer bare kan opprettes når kommunen har gitt byggetillatelse for det anlegget som eiendommen skal opprettes for, og eiendommen (volumet) skal ikke være større enn det som trengs for å realisere det aktuelle anlegget. For å vise tilknytningen til selve byggetiltaket, foreslår utvalget at slike eiendommer skal kalles "anleggseiendom". For øvrig går utvalget inn for at anleggseiendom skal registreres på samme måte som vanlige grunneiendommer, med ordinære eiendomsnummer og på det ordinære eiendomskartet. Lovutvalget kan ikke se at det skaper prinsipielt nye problemer å tillate naboer "over hverandre", i forhold til naboer "ved siden av hverandre".

Norsk lov inneholder ellers ikke bestemmelser om hvor langt nedover i grunnen eller oppover i luften, eller utover i sjøen en grunn-

eiendom strekker.

Utvalget har dessuten gitt bestemmelser om hvordan areal som hører til flere andre eiendommer skal registreres (areal der eiendomsretten er fast knyttet til flere andre eiendommer). Dette gjelder store arealer i fjell og skog i Norge, men også i byene. (f.eks. adskilt areal for felles garasjeanlegg til et antall boliger). Det foreslås at denne eiendomstypen skal hete "jordsameie".

Med disse nye bestemmelsene vil det norske systemet ha fem eiendomstyper, eller matrikkelenheter:

- grunneiendom
- festegrund (areal til bebyggelse som er leid bor for minst 10 år)
- eierseksjoner
- anleggseiendom
- jordsameie.

Andre bestemmelser

Ovenfor har en omtalt de viktigste prinsipielle endringene. Lovforslaget omhandler en rekke mindre viktige forslag. Blant annet innføres en ny type forretning for overføring av arealer mellom naboeiendommer uten å gå vegen om å opprette ny eiendom; "arealoverføring". Arealoverføring kan foretas uten noen begrensning i størrelse, men det må foreligge tillatelse fra kommunen og rettighetshavere, herunder panthavere. Samtidig beholdes adgangen til å utføre en enkel grensejustering for små arealer uten å innhente tillatelse fra kommunen eller fra rettighetshavere. Kravet til grensejustering er at ingen eiendom endrer areal mer enn 5 %, og at det ikke overføres verdier over ½ grunnbeløpet i folketrygden (ca 25 000 kr). Landmåleren får ansvar for at disse begrensningene ikke overstiges.

Lovforslaget omhandler dessuten plikten til å måle og merke grenser, og bestemmelser om registrering av bygningsdata og adresser. Det slås fast at andre offentlige registre skal bruke de nummer for eiendommer, bygninger og adresser som Matrikkelen angir.

Endelig har lovforslaget en rekke bestemmelser om krav for autorisasjon av landmålere, krav til forsikring og til inndraging av lisens mv.

HØRINGSRESULTATET

Lovforslaget ble sendt ut på høring til alle kommuner, andre offentlige instanser og private interessenter. Det er særlig to spørsmål som er omstridt: Spørsmålet om å innføre private landmålere, og det foreslått skillet mellom myndighet og tjeneste.

Et flertall av de kommuner som har levert uttalelse (dog under 100 kommuner) har gått mot forlaget om å åpne for private landmålere. De mener at oppmålingsforretninger er nært knyttet til andre kommunale oppgaver, og at kommunene har behov for selv å utføre oppmålingsforretningene for å kunne forsvare å ansette eget personale med kart- og oppmålingskompetanse. Mange kommuner frykter at alternativet til kommunen er et privat monopol, og at det blir et dårligere servicetilbud i deler av landet som er tynt befolket. Flertallet i lovutvalget (alle unntatt tre medlemmer) mente at det er fullt mulig å innføre private landmålere i alle deler av landet. Utvalget mente at innføring av private landmålere er eneste mulighet for å heve servicenivået til klientene, og for å

realisere en Matrikkel med bedre datakvalitet.

Omtrent halvparten av kommunene som har uttalt seg mener at oppmåling fortsatt bør være en myndighetsoppgave, slik at landmålere kan opptre på vegne av kommunen og fatte nødvendige beslutninger ute i marka (f.eks. samtykke til mindre avvik fra kommunens tillatelse til deling).

Høringsinstanser utenom kommunene, er stort sett positive til privatisering. Noen har uttalt at kravet for autorisasjon er for strengt.

Det er alminnelig tilslutning til forslaget om en ny Matrikkel. Storbyene har imidlertid reist en diskusjon om rettigheter og inntekter fra salg av data. Dette har i ettertid blitt et betydelig stridstema, særlig i forhold til Oslo kommune. Storbyene ønsker dessuten å ha sterk innflytelse over utforming av Matrikkelen.

ARBEIDET MED LOVPROPOSISJON

Miljøverndepartementet har gitt signaler om at det neppe vil bli lagt fram noe forslag til Stortinget før i 2002. Deretter kreves betydelig tid til å utforme forskrifter og til å planlegge iverksetting. Loven vil derfor trolig tidligst tre i kraft fra årsskiftet 2003/2004.

Min personlige vurdering (som tidligere leder av lovutvalget) er at lovforslaget i store trekk vil bli videreført av departementet. Forslaget om å innføre et klart skille mellom myndighet og tjeneste er i tråd med de prinsipper som allerede er innført for byggesaker, og dette blir antakelig også førende for matrikulære oppgaver. Innføring av et slikt klart skille legger viktige premisser for de andre hovedspørsmålene.

Et mindretall i lovutvalget gikk inn for at den enkelte kommune skulle kunne kreve monopol på å utføre oppmålingsforretninger. Det er mulig at departementet vil være opptatt av en slik ordning for å sikre at kommunene viderefører tjenestetilbudet inntil det er etablert et privat tilbud. Jeg kan imidlertid personlig vanskelig tenke meg at Stortinget i dag vil gå inn for at kommunene skal ha monopol på å utføre en tjeneste, og jeg kan heller ikke se at det foreligger noen rasjonelt behov for et kommunalt monopol. Hele lovutvalget har gått inn for at kommuner som ønsker det kan få tillatelse til å utføre forretninger, men i konkurranse med private landmålere.

Departementet vil trolig se nærmere på det foreslåtte kravet til autorisasjon. Det er selvsagt et stort sprang fra ingen krav i dag, til krav om 5 års universitetsutdanning og 2 års praksis. Jeg håper imidlertid at departementet ikke legger listen for lavt. Det vil undergrave muligheten for å bygge en private landmålerbransje som oppnår tillit og anseelse. Tillit og anseelse kan bare oppnås gjennom å sørge for at arbeidet blir utført profesjonelt med vekt på kvalitet og etikk.

Det er all grunn til å anta at Matrikkelen vil bli etablert som foreslått. Det konkrete arbeidet med å lage datasystemet har allerede pågått i ett år i regi av Statens kartverk.

I tillegg skal det nevnes at Justisdepartementet vurderer spørsmålet om hvordan tinglysing i Norge skal organiseres i fremtiden. En nærmere tilknytning til Statens kartverk og Matrikkelen vil bli vurdert, men det er helt umulig å spå om resultatet av dette.

Jordskifteverkets funksjon og oppgaver er også til vurdering.

Etter mitt syn ville det vært spennende om det kunne etableres en samlet statlig "eiendomsmyndighet" i Norge, bygd rundt grunnbok, matrikkel og jordskifte.