

Om matrikkelførers kompetanse og partens rettsstilling



Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 554

Leveringsfrist: 25.november 2011

Til sammen 17770 ord

18.11.2011

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Historisk opptakt og avhandlingens tema.....	1
1.2	Materiale og metode.....	4
1.3	Perspektivering og oversikt over fremstillingen.....	7
2	Retting etter matrikkellova § 26, 1.ledd.....	11
2.1	Innledning.....	11
2.2	De rettslige utgangspunkt for matrikkelførers kompetanse	13
2.2.1	Personelle begrensninger.....	14
2.2.2	Prosessuelle begrensninger.....	18
2.2.3	Materielle begrensninger	23
2.3	Regelen om underretning i lys av enkeltvedtaksbegrepet.....	29
2.4	Nærmere om lovgivers intensjoner.....	35
3	Reglene om klage etter §§ 46, jf. 26, 3.ledd.....	43
3.1	Om klageretten og dokumentasjonskravet.....	43
3.2	Nærmere om forholdet mellom matrikkellova og Plan- og bygningsloven	46
3.2.1	Innledning.....	46
3.2.2	Nærmere om begrepene tillatelse og lovlig etablert bruk.....	46
3.2.3	Bolig brukt som fritidsbolig – et kodeproblem?.....	52
4	Avslutning.....	55
5	Litteraturliste.....	56
6	Vedlegg.....	61

1 Innledning

1.1 Historisk opptakt og avhandlingens tema

Matrikkel er en liste over eiendommer¹, og betegnelsen stammer fra latin, fra *matricula*².

Tidligere ble eiendomslistene benyttet til å skattelegge eiendommer, og var ikke først og fremst innrettet på å beskrive eiendommer i et objektregister. I lys av hvordan samfunnet så ut, med leilendinger som soknet til et hovedbøl, var systemet innrettet på å gi skatteinntekter til den tjenende eiendom, jordeieren. Av denne grunn kaller man gjerne matrikkelen jordebøker, som på den ene siden gav oversikt over eiendommen, og på den annen side fastsatte ”skylden”. Allerede i Magnus Lagabøtes Landslov av 1274 ble fast eiendom omtalt som skattegrunnlag, og en går ut i fra at man for dette formål også førte lister over eiendommer. ”Matrikkelsystemet” slik vi tenker på det i dag, har sin rot i den gamle matrikkel, opprettet gjennom et lovpåbud i 1665.³

Det man i dag vil kalle *eiendomsrett* var et ”skyldeiesystem”, som man kan si gikk ut på at man eide en bestemt mengde skyld eller ”eiendomsmengde” i en eiendom. Men bakgrunn i et system der bøndene over lengre tid styrte gården etter skyldeieprinsippet, ble dette med tiden et uttrykk for eiendomsinnhav eller eiendomsrett. En annen faktor som kan forklare utviklingen mot dagens oppfatning av eiendomsrett, var at det var *samsvar* mellom skyld og forventet avkastning på en eiendom.⁴

På denne måten var premissene langt på vei lagt for den prosess som fulgte, der de fleste bøndene i løpet av omkring 200 år ble selveiere. Historikere antar at det var skylden som dannet beregningsgrunnlaget for at leilendingene kunne kjøpe den jord de hadde disponert som leilendinger. Men areal og kartbeskrivelser utgjorde ikke en del av matrikkelen for landsbygda; noe som kan forklares med at skatt ble beregnet ut fra *beskrivelsene* av eiendommenes kvaliteter - og ikke de fysiske grenser.⁵

Historikerne synes på denne bakgrunn å mene at det er matrikkelen for landsbygda som har dannet grunnlaget for det matrikkelsystem vi har hatt frem til i dag.⁶ Etter mitt syn

¹ NOU 1999:1 s. 15.

² Hegstad (2011). E-post, og Norsk historisk leksikon: *Matrikkel*.

³ Hegstad (2003), pkt. 4.2.1.

⁴ Hegstad (2003), pkt. 4.2.2 med videre henvisninger.

⁵ Hegstad (2003), pkt. 4.2.2 med videre henvisninger.

⁶ Se også NOU 1999:1, pkt. 10.2 med tilsvarende historisk gjennomgang.

kan man lese noe av denne historien ut av navnet til skylddelingslova.⁷ Skylddelingslova var et viktig ledd i at matrikkelen skulle være et skattegrunnlag. Og i forbindelse med vedtagelsen av *delingsloven* uttalte departementet bl.a. at man nå ønsket å oppheve reglene om ”matrikkelskyld” og ”matrikkelskatt”, og at man nå i den nye lov ønsket å tilgodese ”moderne planlegging og administrasjon”.⁸ Som det fremgår av samme avsnitt i proposisjonen, var innføringen av en felles skattelovgivning for landet en viktig faktor som endret den matrikulære lovgivningen.

Delingslova markerte således et viktig historisk veiskille mellom skattlegging på den ene siden, og på den annen side det voksende behovet for eiendomsinformasjon i samfunnet. Den nye ”Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom” gjaldt dessuten for hele Norge. Med hjemmel i delingslova § 4-1 innførte man det såkalte GAB registeret, som er en forkortelse for grunneiendom, - areal og bygningsregisteret. Det er dette systemet som fra ca. 1983 har utgjort kjernen i objektregisteret slik vi kjenner det i dag, og som har vært utgangspunkt for debatten om hvordan den ”nye” matrikkelen skulle utformes.

Mot denne bakgrunn er *emne* for denne avhandling et utsnitt av gjeldende rett på dette område, nemlig hva som er matrikkelførers *kompetanse* i vid forstand, herunder hva som synes å være partens *rettsstilling* i lys av dette – med utgangspunkt i lov om eiendomsregistrering av 17.juni 2005 nr 101, med kortnavnet ”matrikkellova”. Loven trådte i kraft 1.januar 2010, og avløste *delingslova* og *lov om signaler og merker for målearbeider*.⁹ Fremstillingen omfatter ikke mulige lovendringer.¹⁰

Matrikkellova regulerer hvordan det offentlige skal registrere *faktiske* forhold vedrørende *fast eiendom*, altså objekter som representerer store økonomiske verdier. Det er derfor god grunn til å være nysgjerrig på hvilken makt kommunene *egentlig* har som matrikkelfører.

Hovedproblemstillingen er om matrikkelførers kompetanse etter matrl. § 26,1.ledd er regulert uttømmende i matrikkelloven, eventuelt på *hvilken måte* ”bakgrunnsretten” påvirker den matrikulære behandling. Et for oppgaven underordnet tema– men alltid like aktuelt– er hensynet til partenes rettsikkerhet. Gjennom å betrakte innebygde mekanismer i loven, vil jeg gjøre meg betraktninger om hvordan reglene vil *kunne* slå ut i praktisk anvendelse, og således påvirke partens *rettsstilling*.

⁷ Lov om skylddeling av 20. august 1909 nr. 2.

⁸ Ot.prp.nr.50 (1977-1978), merknader til §§ 1-1 og 5-6.

⁹ Lov av 9.juli 1923, nr 1.

¹⁰ Prop. 118 L (2010-2011) *Endringer i matrikkellova og tinglysningsloven mv.*

Ellers avgrenses *generelt* mot behandling av tinglysningslovas, jordlovas og konsesjonslovens bestemmelser.¹¹ For å belyse materielle kompetanseskranker har jeg valgt å ha mest fokus på føring av opplysninger om bygninger i matrikkelen. Bakgrunnen for et slikt *valg*, er for det første at lovgiver i mindre grad har drøftet spørsmål knyttet til føring av bygningsopplysninger, enn spørsmål knyttet til oppmåling, grenser og deling av eiendom. I den sammenheng vil jeg behandle Plan- og bygningslovens regel om *lovlig etablert bruk* ganske utførlig, som et eksempel på hvordan *materiell* rett kan begrense føringskompetansen.

For det andre vil det vise seg at reglene kan tenkes å reise tvil om hvordan *varslingsplikten* skal forstås; om hvordan regelen om *underretning* skal forstås ved føring av *enkeltvedtak*. Lovgiver regulerte ikke gjennomgående hva som skal varsles *før* og *etter* matrikkelføring, slik at reglene om varslingsplikten nok vil bli viet *mest* plass i drøftelsene.¹²

¹¹ Lovhenvisninger i litteraturliste.

¹² Fekjær (2011). Pers.medd. Fekjær var leder av utredningssekretariatet, NOU 1999:1.

1.2 Materiale og metode

Fremstillingen tar for seg enkeltbestemmelser i matrikkellova, som ikke ennå synes behandlet i litteraturen¹³, og heller ikke i rettspraksis.¹⁴

Den forvaltningspraksis jeg har funnet, er svært knapp. En utfordring har trass i dette vært et stort tilfang av rettskilder som kan *belyse* fremstillingens tema. Innenfor disse rammer er følgelig bare mindre deler av materien berørt. En *positiv avgrensning* ligger i at jeg har valgt å fokusere på den rettslige forståelsen av matrikkellovens §§ 26,1.ledd og 4.ledd, samt 46. Men også andre bestemmelser vil bli nevnt, i den grad de bidrar til en slik forståelse.

Forarbeidet har bestått i innhenting av fakta, dels å sortere ut de juridiske emner som faller utenfor rammene her. Tilnærmingen til stoffet - eller metoden som anvendes, går ut på å fastlegge hvilken kompetanse matrikkelfører synes å ha i kraft av loven, for så til å gå over til å drøfte spørsmålet om mulige begrensninger i en slik kompetanse. For dette formål anvendes alminnelig lovtolkning, med forvaltningsteori som basis. *Kompetanseregler* kan med *Boe (1981)* også kalles ”kompetanseskranker”.¹⁵ Det er disse skrankene eller begrensningene som vil bli nærmere behandlet.

Det sentrale mål med fremstillingen vil bli å peke på viktige aspekter ved en lov som ikke ennå har rukket og ”gå seg til”. *Metodisk* vil jeg bedømme kompetansespørsmålet i lys av matrikkelloven, den alminnelige forvaltningsrett, samt ved bruk av Plan- og bygningsloven. Derigjennom vil jeg fastlegge grunnlaget for hvordan partens *rettsstilling* synes å være på det matrikulære området.

En kan si som *Eckhoff (2010)*, at ”*kompetansens omfang og grenser er altså to sider av samme sak*”.¹⁶ For å belyse kompetansens grenser, velger jeg derfor å ta utgangspunkt i nettopp *kompetansereglene*.

En vanlig inndeling av kompetansereglene går mellom de *personelle* (se pkt 2.2.1.) og *materielle kompetansebetingelser* (se pkt 2.2.3) på den ene siden, og de *prosessuelle pliktregler* på den annen (se pkt 2.2.2). *Eckhoff (2010)* fremholder at dette er regler som må oppfylles for at rettsordenen skal *anerkjenne* en disposisjon som rettslig bindende.¹⁷

¹³ Søk på *matrikkel og eiendomsregistrering*, 25.10.11, baser: Gyldendal forlag og Universitetsforslaget. (I en artikkel av Eriksen, Gunnar (2008) *Nyere utviklingslinjer om retten til undergrunnen* (JV 2008-344), tar forfatteren for seg andre typer spørsmål. Tilgjengelig fra Lovdata).

¹⁴ Søk i Lovdata på *eiendomsregistreringsloven av 2005 og matrikkellov*, 31.10.11.

¹⁵ Boe (1981), pkt III, 3.

¹⁶ Eckhoff (2010) s. 383.

¹⁷ Eckhoff (2010) s. 47.

De to første kategorier er regler som beskriver den ”evne” kommunen har til å bestemme over andre. Prosessuelle pliktregler er derimot regler som handler om hvordan forvaltningen skal gå frem for å forberede og fatte sine beslutninger.¹⁸

a) Kvalifikasjonsregler

I tillegg til begrepene ”plikt” og ”kompetanse”, må man kjenne til begrepet *kvalifikasjonsregler* eller kvalifikasjonsnormer om man vil. Kvalifikasjonsregler er regler som angir *hva* som kan regnes med til en kategori, for eksempel hva som er et ”enkeltvedtak” eller et vedtak i forvaltningslovens forstand.¹⁹

Dersom kvalifikasjonsregelen tilsier at man står overfor et ”enkeltvedtak” i lovens forstand, vil dette utløse en korresponderende ”plikt” til å følge reglene som gjelder for slike vedtak, og naturligvis også motsatt for ”vedtakene”.

Men der lovgiver ikke har gitt klare regler i matrikkellova eller i forskrift, vil vurderingen og den nærmere rubrisering være overlatt til kommunene eller sentral matrikkelmyndighet.

b) Retningslinjer

Et annet begrep man bør kjenne til er *retningslinjer*, fordi begrepet kan bidra til avgrensningen mot ”skjønnsregler”, og til forståelsen av hvilken betydning disse måtte ha for skjønnet.

Eckhoff (2010) fremholder at retningslinjer først og fremst handler om *momenter* som er viktige i den skjønsmessige vurderingen.²⁰ Samtidig går det en skillelinje mellom momenter og ”regler”. Der lovgiver på forhånd har bestemt at visse momenter skal tillegges større vekt enn andre, eller ved at forvaltningen skal legge avgjørende vekt på ett bestemt moment, så foreligger det skjønnsregler; skjønnet er blitt bundet.

¹⁸ Eckhoff (2010) s. 45-46 og 359 flg.

¹⁹ Eckhoff (2010) s. 49.

²⁰ Eckhoff (2010) s. 49-50.

c) Ugyldighet

Ugyldighet er gjerne brukt som en samlebetegnelse der et vedtak bortfaller, eller må endres. Samlet sett kan en derfor si at ugyldighetslæren representerer ”skranker” som matrikuleringsmyndigheten må forholde seg til.

Eckhoff (2010) sonderer mellom såkalte *nulliteter*, som er de ”ikke-eksisterende”-vedtak man kan se bort fra, og de *angripelige vedtak*.²¹ Ugyldige tyngende vedtak, så som påbud, antas etter sikker rett å måtte betraktes som nulliteter. Tilsvarende gjelder ugyldige vedtak om å tilbakekalle en tillatelse.

Angripelige vedtak karakteriseres ved at de er beheftet med feil, men som står ved lag inntil domstolene eller overordnet forvaltningsorgan setter de til side. Vedtak i denne gruppen er gjerne forbundet med *tillatelsene*, altså de begunstigende vedtak.²² Det er da hensynet til den part som har innrettet seg i tillit til et vedtak, som begrunner at ikke også disse vedtakene betraktes som nulliteter.

Dersom et vedtak kan betraktes som ”ugyldig” kan dette skyldes én eller flere *ugyldighetsgrunner*, som *Eckhoff (2010)* har delt opp i disse kategoriene:²³

- I) *personelle kompetansemangler*, II) *materielle kompetansemangler*;
- III) *saksbehandlingsfeil* (altså prosessuelle pliktbrudd); IV) *feil i faktum*;
- og endelig V) *mangelfulle overveielser* (min innskytelse og nummerering)

Jeg vil i pkt. 2.2.1 – 2.2.3 ha hovedfokus rettet mot de tre første kategoriene.

²¹ Sml. *Eckhoff (2010)* s. 501.

²² Sml. *Eckhoff (2010)* s. 502.

²³ Sml. *Eckhoff (2010)* s. 483.

1.3 Perspektivering og oversikt over fremstillingen

Dataløsningen som kalles ”Matrikkelen, v.2.0” ble startet opp 11.januar 2011, etter at loven med forskrifter fullt ut trådte i kraft 1.januar 2010. Driftsmeldingene²⁴ antyder at overgangen fra GAB og kommunens eiendomskart *til* matrikkelen har bydd på visse utfordringer, trass i en innkjøringsperiode som hadde vart i noen år.²⁵ ”*Tilgang...er viktig for ei rekkje samfunnsformål*”, heter det i lovens proposisjon.²⁶ Det fremgår her at registeret skal være landsomfattende, og at alle aktører skal tilgang.

For private aktører ble ”*sikring av eighedsrett*”, samt det å oppnå ”*ein effektiv eiendomsmarknad*” anført som de fremste hensyn bak loven. Matrikkelen skulle på den *annen side* brukes som et ledd i den offentlige planlegging, administrasjon og forvaltning. Matrikkelen skal gjennom sin opplysningsfunksjon, fungere som en base for beslutninger som skal tas, både av private parter og i offentlige instanser. Matrikkelen er *ment* å dekke både privates informasjonsbehov og fungere slik at det offentlige skal kunne forholde seg til matrikkelen, uten å innhente tilleggsopplysninger.²⁷

For at lovgivers mål skal slå til, er det rimelig å anta at både eksisterende og nye opplysninger som føres inn, også må være korrekte. I dag bør aktørene imidlertid *anta* at eksisterende opplysninger fra matrikkelen *kan* være feil; lovgiver uttalte bl.a. at ”..*det vil ta mange år å oppnå et konsistent datagrunnlag.*”²⁸

Grunnboka, det vil si landets offisielle *rettighetsregister*, er basert på at man tinglyser en rettighet på bakgrunn av et dokument. Dette har gitt registeret en høy grad av pålitelighet. Videre har grunnboka, gjennom tinglysningslovens bestemmelser, *rettslig troverdighet*. Med rettslig troverdighet, siktes det til at den som innretter seg etter opplysninger som på forhånd er utstyrt med rettslig troverdighet, skal stilles som om det tinglyste er riktig.²⁹ Med *positiv* troverdighet forstås at man kan innrette seg etter det som står oppført i registeret. Med *negativ* troverdighet forstås at den som innretter seg i tillit til opplysningene, ikke behøver å respektere rettstiftelser som ikke fremgår av den. Grunnboka (tinglysningsregisteret) har både slik rettslig positiv troverdighet og rettslig negativ troverdighet.³⁰

²⁴ Statens kartverk (2011). Driftsmeldinger for matrikkelen.

²⁵ Forskrift om iverksetting av matrikkelen.

²⁶ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknader til matrl. § 1.

²⁷ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknader til matrl. § 5, til lovutkastets andre til fjerde ledd.

²⁸ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), se særlig pkt. 8.5.3, første til og med tredje avsnitt.

²⁹ Falkanger (2007) s. 525.

³⁰ Falkanger (2007) s. 525, og Ot.prp. 70 (2004-2005), under pkt. 8.5.3.

Matrikkelen er på sin side et *objektregister*, som skal inneholde opplysninger om *faktiske* forhold. Poenget er at registrene er ment å utfylle hverandre, og oppdelingen er vanlig også i andre land. Lovgiver pekte samtidig på at ”*ei vanleg oppfatning (er) at integrasjon kjem til å skje.*”³¹ En felles dataløsning finnes allerede, gjennom EDR, en dataløsning som integrerte GAB og Grunnboka.³² Nå i 2011 er det nedsatt en arbeidsgruppe, som skal vurdere ytterligere integrasjon av systemene.³³

Lovgiver gikk langt i å erkjenne *matrikkelens* begrensninger hva angikk datagrunnlaget. Særlig angikk dette *bygningsopplysninger*. Man uttalte i den sammenheng at det ”*ikkje ville vere forsvareg å fastsetja...*” en regel som gav opplysningene rettslig troverdighet direkte i kraft av loven³⁴. Uttalelsen om at ”..*matrikkelen må dekkje behovet for informasjon for private handlingar...*”³⁵, står da i en viss kontrast til at det ikke ville være ”*forsvarleg*” å fastsette en regel som gav den private part *rett* til å bygge på opplysninger fra matrikkelen. Ordningen som gjaldt for GAB, ble dermed videreført, med den konsekvens at ingen parter skal kunne *utlede* eller *vinne rett* på bakgrunn av det som er registrert i matrikkelen. Private parter som lider rettstap, er dermed henvist til å søke erstatning på subjektivt grunnlag, og lovgiver uttalte i den sammenheng at:³⁶

”*Det offentlege sitt erstatningsansvar vil måtte byggje på vanlege erstatningsreglar, jf NOU 1999:1 kap. 13 og uttale frå Justisdepartementet som er referert ovanfor i kapittel 8.5.2.*”

Lovgivers mål kan fremstå som ambisiøst, i den forstand at det vil kreve mye av den enkelte kommune om registeret skal oppnå den status den er tiltenkt, og det innen en rimelig tid. Og dersom enkeltmekanismer kan tenkes å motarbeide lovens formål, antar jeg det er viktig å få disse frem i lyset på et tidlig tidspunkt.

Som illustrasjon for den videre fremstilling gis leseren her to eksempler:

³¹ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) pkt. 4.

³² Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 5.1.1: EDR ble opprettet i 1994 og betyr ”Eiendomsregisteret”.

³³ Fekjær (2011), pers. medd.

³⁴ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), under pkt. 8.5.3.

³⁵ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), merknad til matrl. § 5, til lovutkastets andre til fjerde ledd.

³⁶ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), under pkt. 8.5.3.

Eksempel 1: Grensejustering – Peder og Marte: Solviken kommune bestemte seg en vårdag 2011 for å endre på grensen mellom Peder og Martes eiendom. Denne var blitt oppmålt noen år tidligere, men kommunen ”hadde grunn til å tro” at målingen var feil. Av underretningen partene fikk i etterkant fremgikk det at endringen var skjedd i medhold av matrl. § 26, 1.ledd, jf. 3. ledd. Partene protesterte.

Eksempel 2: Tastads bygningsopplysninger : Ved brev av mars 2011 ble Hans Tastad underrettet av kommunen om at hans fritidseiendom i Lillevik ”etter en nærmere gjennomgang og vurdering” nå var blitt rubrisert som ”bolig brukt som fritidsbolig”. I brevet stod det at endringen skjedde i medhold av matrl. § 26, 1.ledd. Tastad var fast bosatt i Storvik. På papirene ved fjorårets siste utskrivelse av eiendomskatt og andre offentlige utgifter, fremgikk det at eiendommen var registrert som ”fritidsbolig” i matrikkelen. Dette var i tråd med de opplysninger Tastad fikk av kommunen da han kjøpte eiendommen, samt av selger. Også selgers tinglyste skjøte hadde vist at eiendommen var en fritidsbolig. Matrikkelkoden for eiendommen ble endret fra 161 til 162. Bakgrunnen var at bygningen fra riktig gammelt av trolig hadde tjent som bolig, og fordi bygningen så ut som en bolig. Dokumentasjonen kommunen viste til var hentet fra en historiebok. Tastad ble ikke forhåndsvarslet om føringsvedtaket, som viste at kommunen også hadde konstatert at Tastad ikke hadde søkt om bruksendring. Uten slik søknad hadde han ”ikke rett til å bruke eiendommen som fritidsbolig”. Eiendomskattekontoret i kommunen vedtok å endre taksten på eiendommen på bakgrunn av matrikkelen, noe som førte til høyere eiendomsskatt. Samtidig økte de kommunale vann-, avløp - og renovasjonsutgiftene i tråd med kommunens gebyrforskrift, med utgangspunkt i matrikkelen. Klagen over økningen førte ikke frem, fordi kommunen anså ”matrikkelen som avgjørende”. Ettersom også skatteetaten tok utgangspunkt i matrikelopplysningene, måtte Tastad gjøre en innsats for å unngå at boligen ble ansett som en ”sekundærbolig” i skattelovens forstand.³⁷ Tastad fikk etterhvert hånd om opplysninger fra den forrige hjemmelshaver, som viste at eiendommen var tatt i bruk som fritidsbolig før reglene om bruksendring trådte i kraft.³⁸ Tastad klaget, men Fylkesmannen opprettholdt resultatet.

³⁷ Skatteetaten: Rettledning til postene 2010.

³⁸ Se særlig fremstillingens pkt. 3.2.2.

Spørsmålet, som fremstillingen kanskje vil gi svar på, er om kommunens matrikulære saksbehandling var korrekt i disse eksemplene.

Mot denne bakgrunn er den videre fremstilling inndelt slik at kapittel to først behandler matrikkelførers kompetanse til å endre registrerte opplysninger i matrikkelen, slik at vil leseren skal bli kjent med sentrale begreper og fremstillingens aktuelle lovbestemmelser om retting av matrikelopplysninger. Her behandles også varslingsplikten inngående.

Dernest blir blikket i kapittel tre vendt mot parten, og på de veksler parten kan dra på funn gjort i pkt. 2. Her presenteres leseren for klagebestemmelsen, og drøftelser om rettslige grunnlag som parten kan påberopes, vil dels bli oppsummert. I forlengelsen av spørsmål knyttet til partens rettsstilling, vil jeg under pkt 3.2 flg. behandle spørsmål om *lovlig etablert bruk* særskilt, i lys av plan- og bygningslovgivningen. Endelig vil de *viktigste* funn og poeng oppsummeres i kapittel fire, der det også anføres noen korte betraktninger rundt disse.

2 Retting etter matrikkellova § 26, 1.ledd

2.1 Innledning

Det følger av matrl. § 26, 1.ledd, 1.pkt, at:

“Kommunen kan rette, endre og leggje til opplysningar som kommunen fører i matrikkelen, når det kan gjerast utan å halde oppmålingsforretning.”

Problemstillingen er her om matrikkelførers kompetanse er så vid som bestemmelsen kan gi inntrykk av. Videre blir det et spørsmål om hva som er de rettslige *virkningene* dersom matrikkelførers kompetanse eller ”evne” til å rette manglet, eller dersom det forelå brudd på en ”plikt” knyttet til rettingen. Jeg vil innlede med noen generelle betraktninger.

Kompetanseregler kan karakteriseres som regler som sier noe om hvilken ”evne” man har til å binde seg selv, eller hvilken ”evne” man har til å bestemme over andre.³⁹ I pkt. 2.1 og 2.2 vil jeg konsentrere meg om utgangspunktene for kompetansen, mens jeg i de etterfølgende underpunkter vil jeg komme inn på mulige begrensninger i denne.

Matrl. § 26, 1.ledd er en *nyvinning*, både fordi den lovfester en *generell* retteadgang,⁴⁰ og fordi regelen etter GAB- forskriftens § 5, bare omfattet den retteadgang som nå fremgår matrl. § 26, 3.ledd.⁴¹ Retteadgangen kan forstås i lys av kommunens generelle kompetanse til føre opplysninger i matrikkelen, jf. matrl. § 5a. Når primæransvaret for å føre matrikkelen ligger hos kommunene, kan man si at regelen om ajourhold av eksisterende opplysninger danner konsistens i regelverket.

Etter matrl. § 4, 1. og 2.ledd, skal matrikkelen inneholde opplysninger om henholdsvis *matrikkeleiningar*⁴² og opplysning om *bruk* av grunn og bygninger. Matrl. 4, 3.ledd er en forskriftshjemmel, som er benyttet til å spesifisere hvilke data som skal føres, jf. matr.forskriftens § 3.

Den første betraktning en kan gjøre seg, er at disse bestemmelsene danner en *materiell* skranke for hvilke opplysninger som *skal* og *kan* matrikkelføres. Det er videre viktig å merke seg at bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å foreta endringer på *egget initiativ*, noe som fremgår klart både av ordlyden; ”Kommunen kan” - og av forarbeidene til bestemmelsen.⁴³ At

³⁹ Eckhoff (2010) s. 47.

⁴⁰ Kfr. Delingslova § 5-4 (opph).

⁴¹ FOR 2003-06-26 nr 968 (opph), slik siste versjon lød.

⁴² Begrepet er definert i matrl. § 3, bokstav b).

⁴³ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), merknad til § 26, 1.ledd.

det her kan dukke opp grensespørsmål knyttet til *øvrig* materiell rett og prosessuell fremgangsmåte, er en annen sak jeg kommer tilbake til i det følgende.

Innledningsvis beskrev jeg lovgivers mål med loven, som innebærer at føring skal skje på en slik måte at man får et ”ensartet og pålitelig register” over alle eiendommer og grenser, jf. matrl. § 1. Og matrl. § 26, 1.ledd vil antagelig vise seg å bli en praktisk viktig bestemmelse, som kommunens fremste verktøy for å heve kvaliteten på eksisterende data. Samtidig illustrerer Tastads eksempel at endringer kan gi ringvirkninger og at de kan røkke ved *festnede forhold*. Men lovgiver synes ikke å ha heftet seg nevneverdig ved hensynet til *status quo*, noe denne klare uttalelsen kan illustrere:

*”Retting, endring eller tilføyning kan utførast utan omsyn til når opplysningane blei førte inn i matrikkelen, når det er dokumentert at eksisterande opplysningar er feil”.*⁴⁴

Man kan si at enhver matrikulær endring eller retting som *ikke* er foranlediget av partens eget initiativ, må gå via denne bestemmelsen. Situasjonen er altså den at parten ikke gjennom søknad eller på annen måte har involvert seg på forhånd; og som jeg vil komme til, vil dette kunne ha betydning. Parten kan på sin side *kreve* endringer i medhold av matrl. § 26, 3.ledd, men dette behandles nærmere først i kap. 4. Jeg stiller imidlertid spørsmål ved om lovgiverutsagnet *egentlig* er dekkende for å beskrive rettstilstanden på området.

Først vil jeg behandle betraktninger knyttet til lovens ordlyd og forarbeider.

⁴⁴ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknad til § 26, 1.ledd.

2.2 De rettslige utgangspunkt for matrikkelførers kompetanse

Som en første problemstilling kan man spørre om skjønnets etter matrl. § 26, 1.ledd er såkalt ”lovbundet” eller ”diskresjonært”. Denne inndelingen mellom lovbundet og diskresjonær vedtakskompetanse er ifølge *Boe (1981)* basert på ”*hevdvunnen skjønnslære*”.⁴⁵ Med lovbunden kompetanse kan forstås en kompetanse som utløses først når alle lovens vilkår er oppfylt, og slik at forvaltningen ikke kan unnlate å benytte kompetansen.

For *diskresjonær vedtakskompetanse* forklarer Boe at kompetansen allerede ligger der; spørsmålet er *om* kompetansen skal brukes, og på hvilken måte. Dette skjønnets omtales videre som det ”egentlige” frie skjønn eller *hensiktsmessighetsskjønnet*. Det er bestemmelsens ordlyd, nærmere bestemt ordet ”*kan*”, som gir anvisning på en *rett*, uten at det foreligger en korresponderende *plikt* for kommunen til aktivt å gå inn å endre opplysninger.

Kompetansen etter § 26, 1.ledd er altså ikke lovbundet etter sin *ordlyd*; den er skjønnsmessig– eller diskresjonær. Dette syn ble bekreftet og gjentatt i et brev fra Miljøverndepartementets side i 2010, der man konkret tok for seg retting og føring av bygningsopplysninger.⁴⁶

Til spørsmålet *om* kompetansen skal benyttes, er det grunn til å anta at lovens målsetting vil stå sentralt. Som *Boe (1987)* har påpekt, kan lovens formål praktisk talt være eneste grense for kompetansen, og vil da danne utgangspunkt for vurderingen av *om* kompetansen skal nyttes.⁴⁷ Bestemmelsen inneholder imidlertid en *materiell* avgrensning av denne kompetansen, der føringen ikke ”...*kan gjerast uten å halde oppmålingsforretning*”. Dette behandles nærmere under pkt 2.2.3. Det er altså både den kompetanse som knytter seg til oppmålingsforretning – og det som da ”*blir igjen*” jeg vil prøve å få frem noe generelt om.

⁴⁵ Boe (1981), artikkelens pkt.1, med videre henvisninger.

⁴⁶ Brev fra Miljøverndepartementet til Statens Kartverk av 22.09.10, s. 2. (Vedlagt)

⁴⁷ Boe (1987), artikkelens pkt 2.1.

2.2.1 Personelle begrensninger

Som begrepet også antyder, handler personelle begrensninger om *hvem* som kan utføre de oppgaver som er lagt til den utøvende makt.⁴⁸ Det alminnelige krav som stilles er at kompetanse er nødvendig for å treffe rettslig bindende beslutninger, både når det gjelder private og offentlige.⁴⁹

For kommunenes rett til å fatte matrikulære beslutninger, kan man si som *Eckhoff (2010)*, at:

*”Lov trengs i alle tilfelle hvor man ikke har annet grunnlag for å bestemme over vedkommende.”*⁵⁰

Man bør her nevne skillet mellom offentlig myndighet og privat autonomi, ettersom matrikkelføring defineres som *myndighetsutøvelse*.⁵¹ For myndighetsutøvelse må kompetansen kort sagt være *utledet* fra Stortingets lover i tråd med konstitusjonen, mens adgangen til inngå gjensidig bebyrdende avtaler følger av privat autonomi.⁵²

Det personelle lovskravet angir *hvem* som har kompetanse. For matrikulær behandling, fremgår kommunens kompetanse gjennom det hierarki som fremgår av loven.

Miljøverndepartementet har det øverste ansvaret for lovens saksområde. Statens kartverk er *sentral matrikkelstyremakt*, med kommunene som den *lokale* matrikkelfører, jf. matr. § 5a.

Imidlertid kan den kommunale kompetanse til føring *delegeres* til andre kommuner eller til Statens Kartverk, jf. § 5a, 2.ledd, siste punktum. Loven hjemler ikke delegasjon av føringsmyndighet utover dette. En *begrensning* ligger dermed i at *ikke andre* enn de som er nevnt kan føre matrikkelen.

Nederst i hierarkiet finner man personen som skal føre matrikkelen. Det følger av matr. § 22, 4.ledd, jf. matr. forskriftens § 5 at person som fører matrikkelen skal være godkjent av sentral matrikkelstyresmakt. Godkjenningsprosedyren skjer på bakgrunn av et kurs, som skal gi praktisk og teoretisk kunnskap, og slik at vedkommende får et brukernavn og passord.⁵³

⁴⁸ Eckhoff (2010) s. 359.

⁴⁹ Sml. Eckhoff (2010) s. 363, 367.

⁵⁰ Eckhoff (2010) s. 368.

⁵¹ NOU 1999:1, pkt 14.3.

⁵² Sml. Eckhoff (2010) s. 49-50.

⁵³ Rundskriv T-2009-5, merknad til matr.forskriftens § 5.

Et spørsmål som da kan reise seg, er om manglende personell kompetanse på individnivå kan få virkninger for føringens gyldighet. Loven er selv taus hva angår *virkingen* av manglende individuell kompetanse; det finnes ingen bestemmelse som svarer til fvl. § 41. Men det finnes en viss veiledning i lovforarbeidene:

*”Brot på denne føresegna i samband med ei konkret matrikkelføring, medfører likevel ikkje at vedkommande matrikkelføring av den grunn ikkje er gjeldande”.*⁵⁴

Det lovgiver her slår fast, er altså at manglende personlig godkjenning *ikke isolert sett* danner tilstrekkelig grunnlag for å konstatere ugyldighet.

En forvaltningsrettslig hovedregel går ut på at manglende kompetanse som sådan kan medføre at et vedtak er ugyldig eller er ”angripelig”. Men i praksis vil man ofte se bort fra en kompetansemangel der den er uvesentlig eller ikke kan ha påvirket resultatet.⁵⁵ I dette tilfellet er situasjonen altså den at forvaltningsorganet som personen *utleder* kompetanse fra har kompetanse; personen representerer kommunen i kraft av den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet.⁵⁶

Et spørsmål blir hvordan man bedømmer det, dersom en person mangler kurset som verifiserer tilstrekkelig kunnskap. På bakgrunn av matr.forskriftens § 5, kan man slå fast at godkjenningskravet var ment å sikre tilstrekkelig personlig *kunnskap*. En logisk slutning kan da være at vedtaket bare kan bli ansett ugyldig/angripelig i den utstrekning manglende kunnskap har ledet til en uriktig beslutning, eller at man på veien dit har brutt vesentlige plikteregele.

En slik betraktningsmåte har for det første støtte i at lovgiver ikke har funnet grunnlag for å knytte rettsvirkninger til manglende personlig godkjenning. Ordningen kan trolig bedømmes som en *sikkerhetsforanstaltning*.

For vedtak generelt, kan det for det andre tas utgangspunkt i hovedregelen om at et vedtak bare er ugyldig i den *utstrekning* det foreligger en *ugyldighetsgrunn*.⁵⁷ Der manglende godkjenning ikke uten videre skal føre til ugyldighet, må konsekvensen være at bare de deler av vedtaket som er beheftet med ugyldighetsgrunner bortfaller, mens vedtaket står seg for øvrig (altså delvis ugyldighet).

⁵⁴ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005) merknad til § 22, sjette ledd. Best. er noe endret, jf. Ot.prp. nr 57 (2006-2007).

⁵⁵ Eckhoff (2010) s. 47 (petit).

⁵⁶ Om begrepet: for eksempel Graver (1996) s. 101 og 104 flg.

⁵⁷ Sml. Eckhoff (2010) s. 500.

Der føringen innholdsmessig må regnes som et *enkeltvedtak*, jf. fvl. § 2, følger et innvirkningskriterium direkte av fvl. § 41. Bestemmelsen er en ”gyldighetsbestemmelse”, som slår fast at vedtaket er gyldig når det *ikke* er grunn til å tro at feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Bedømmelsen må imidlertid anvendes konkret, slik at også feil som *kan ha virket inn* ikke nødvendigvis fører til ugyldighet. En Høyesterettssak omtalt som ”Husebyskogen”, inntatt i Rt. 2009.661, kan være illustrerende.⁵⁸ Spørsmålet var om unnlatelsen av å utføre pliktig konsekvensutredning måtte lede til ugyldighet. De fremste utgangspunkt for vurderingen fremgår av premiss 77, som innledes slik:

”Vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter”.

Viktige poeng som man kan ta med seg fra votumet, er at det ikke er ”*automatikk*” i at feil som har virket inn leder til ugyldighet; det gjelder altså ingen ”*presumpsjon*” for at feil innebærer ugyldighet. Imidlertid viser dommens premisser, at der feilen har ledet til et feil faktagrunnlag, eller der forvaltningen har tilsidesatt ”*grunnleggende fordringer til forsvarlig saksbehandling, skal det gjennomgående nokså lite til.*”

Hva som kan kreves for ugyldighet må etter dette bero på en ”*..særskilt vurdering...*”, sml. Eckhoff (2010).⁵⁹ I denne vurderingen må man trekke inn hvordan feilen har påvirket vedtaket det er tale om, hva slags vedtak man står overfor, herunder om det er *tyngende* eller *innvilgende*, (sml. Pkt. 1.2 bokstav c).

Det er etter dette vanskelig å se for seg manglende personlig godkjenning som et grunnlag for ugyldighet alene.

Av andre mulige *ugyldighetsgrunner* knyttet til person, bør man også nevne habilitetsregelen i fvl. § 6, som retter seg mot de ”*offentlige tjenestemenn*”, samt ”*enhver annen*” som utfører tjeneste for forvaltningen, jf. fvl. § 10. Men i tråd med det ovenstående må det også i disse tilfeller oppstilles et innvirkningskriterium.

⁵⁸ Fra lovdata onlines oversikt over avgjørelser knyttet til fvl. § 41.

⁵⁹ Sml. Eckhoff (2010) s. 500.

Et særlig spørsmål er om man kan påberope seg ugyldighet på bakgrunn av at personen har brutt plikter på en slik måte at det kan bli aktuelt med sanksjoner som *straff* eller *erstatning*. Utgangspunktet her må trolig tas i at reglene er satt til å beskytte arbeidsgivers, og ikke partens interesser. Og i et forvaltningsrettslig perspektiv, kan en samtidig vise til at sivilombudsmannens oppgave er å føre kontroll med forvaltningens *avgjørelser*, ikke å føre kontroll med tjenestemennene.⁶⁰

I tråd med det ovenstående, er det derfor neppe en kurant sak å påberope seg slike pliktbrudd, uten og samtidig kunne påvise en *innvirkning* på utfallet. Av hensyn til fremstillingens *rammer*, går jeg imidlertid ikke videre med dette spørsmålet.

⁶⁰ Eckhoff (2010) s. 534.

2.2.2 Prosessuelle begrensninger

Problemstillingen her er *om* – og eventuelt *når* pliktbrudd knyttet til den matrikulære behandling kan innebære en begrensning i matrikkelførers kompetanse. Pliktreglene er *prosessuelle*, men kan også oppfattes som en *materiell begrensning* i forvaltningsorganets kompetanse, i den grad brudd på reglene kan føre til at vedtaket bortfaller på grunn av ugyldighet.

Forvaltningsloven fvl. § 41 (om gyldighet), sammen med plikten til forhåndsvarsling - og utredning etter fvl. §§ 16 og 17, er egnet til å kaste lys over at prosessuelle pliktregler er ment å føre til materielt riktige beslutninger. Dette poeng kan belyses gjennom en eldre Høyesterettsdom, kalt *Nordhuus-dommen*, inntatt i Rt.1965.679.⁶¹ Dommen gjaldt riktignok regler etter *jordlova*⁶², men kan illustrere både hensynet bak reglene, og hvilken gjennomslagskraft brudd på sentrale prosessuelle regler kan få; her *inhabilitet* og mangel på *forhåndsvarsling*. På dommens side 682 påpekte førstvoterende;

”..rent generelt på at saken fra første stund er kommet i et uheldig spor, ved at de to personer som synes å ha vært blant de drivende krefter...ikke skulle ha deltatt i behandlingen, og ved at Nordhuus ikke var blitt varslet til befaringen, hvor han kunne ha gitt uttrykk for sitt syn og oppklart mulige misforståelser...”

Med bakgrunn i dette eksempelet, vil jeg gå nærmere inn på matrikkelovens prosessuelle begrensninger. Lovgiver valgte å innføre et tydelig skille mellom landmåling, som skulle være *”tjenesteproduksjon”*, og matrikkelføring som var *”myndighetsutøvelse”*. Den nærmere begrunnelse fremgår av lovkomiteens merknader, som blant annet gikk ut på at man ville *”sikre tilfredsstillende kvalitet på forretningene”*.⁶³ Man forutsatte derfor bruk av profesjonelle og kvalifiserte landmålere.

Det følger av *kvalifikasjonsreglene* i fvl. § 2, litra a), at matrikkelføring vil kunne regnes som et *”vedtak”*, fordi føringen *”generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer...”*

⁶¹ Ikke med i lovdatas oversikt; eget kjennskap til dommen.

⁶² Jordlova av 18.mars 1955, nr 2 (opph.).

⁶³ Se NOU 1999:1, pkt 4.2.1, se s.20.

Når det gjaldt *enkeltvedtak*, altså vedtak rettet mot *bestemte personer*⁶⁴, vil jeg peke på at lovkomiteen antok at matrikkelføring om *privatrettslige* forhold kan betraktes som *enkeltvedtak*. Komiteen uttalte at man har *rett* til å få opplysningene innført, men at dette var klarest ved *avslag* på slik innføring.⁶⁵

På den annen side har man føring av opplysninger om offentligrettslige forhold, som i regelen ikke kan betraktes som enkeltvedtak.⁶⁶ Dette er da *publisering* av et forutgående vedtak, som ikke er ment å gi klagerett.⁶⁷ Dette er eksempler på kvalifikasjonsnormer som vil virke styrende for hvilke prosessuelle plikter forvaltningen må følge. Jeg kommer straks nærmere tilbake til dette.

Den nevnte *Nordhuus-dommen* er imidlertid ikke aldeles representativ, idet man i forvaltningssaker ikke følger prinsippet om kontradiksjon like konsekvent som i rettsapparatet.⁶⁸ Hovedregelen er allikevel at forhåndsvarsel *skal* gis for enkeltvedtak etter fvl. § 16, med nærmere bestemte unntak. Og denne hovedregelen ble bekreftet i for eksempel Rt. 1972.32⁶⁹ og Rt. 2002.683.⁷⁰ Førstnevnte sak gjaldt noen grunneiere som bare hadde fått et varsel, men ikke kopi av søknaden om ekspropriasjon. Feilen ledet til ugyldighet, riktignok under dissens 3:2.

I den andre sak, som særlig gjaldt spørsmålet om *personell kompetanseoverskridelse*, vurderte retten om vedtaket trass i dette kunne opprettholdes. Til spørsmålet om unnlatt forhåndsvarsel - og utredning, innledet Høyesterett med (side 691) at ” ..*man kan derfor ikke være sikker på hva utfallet ville ha blitt om disse reglene var blitt fulgt;...*”.

I vurderingen av det manglende forhåndsvarsel- og utredning, uttalte førstvoterende (s. 692): *Spesielt er mangel på forhåndsvarsel viktig, idet det innebar at saken ikke ble undergitt en fullstendig kontradiktorisk behandling...*”, før retten enstemmig antok at dette samlet måtte lede til ugyldighet. Det er viktig å merke seg at retten trolig ville ha kommet til samme resultat, *selv om* den aktuelle kompetanseregelen i pbl. § 33 ikke kunne anses overtrådt, se dommens side 691, 2.avsnitt: Dersom det var blitt truffet vedtak ”*den 6.mars*, (kunne)...*kravene til forhåndsvarsling og utredning... ikke anses for å være oppfylt*”. (min innskytelse)

⁶⁴ Forvaltningsloven, § 2 b).

⁶⁵ Se NOU 1999:1, pkt. 19.4.1.

⁶⁶ NOU 1999:1, pkt. 19.4.1.

⁶⁷ Sml. Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.2.1.

⁶⁸ Eckhoff (2010) s. 287.

⁶⁹ Referert i Eckhoff (2010) s. 289.

⁷⁰ Søk i lovdata 14.okt 2011 på *forhåndsvarsl** og *ugyldig**, treff nr 14.

Dette besvarer langt på vei problemstillingen; både *om* og *når* brudd på *pliktreger* kan føre til ugyldighet. Klare brudd på regelen om forhåndsvarsel, samt brudd på utredningsplikten har altså en *betydelig* gjennomslagskraft. I den grad et matrikulært vedtak etter matrl. § 26,1.ledd er et enkeltvedtak, vil dermed pliktreglene i fvl. kunne innebære en *begrensning* i kommunens kompetanse.

Når det gjelder lovens egne regler for fremgangsmåten, kan det videre tas utgangspunkt i matrl. § 26,1.ledd, som ikke selv har prosessregler *forut* for en retting eller endring. Den alminnelige prosessregel synes derimot å gå ut på at underretning bare gis i etterkant, jf. § 26, 4.ledd, om at matrikkelfører skal underrette parter som ”..*endring eller tilføyning har noko å seie for*,...”. Og ettersom denne pliktregelen ikke knytter seg til vedtakets *tilblivelse*, vil det heller ikke være et tilsvarende grunnlag for å knytte ugyldighetsvirkninger til unnlatt underretning alene.

Generelt, kan man på bakgrunn av de kategorier Eckhoff har skissert (se pkt. 1.3), utlede at brudd på pliktregler kan føre til ugyldighet, avhengig av føringens materielle innhold. Og står man overfor et *enkeltvedtak*, følger pliktreglene av forvaltningsloven kap. IV-VI.

Et spørsmål som da oppstår er om lovgiver gjennom matrikkellovas regel om underretning, jf matrl. § 26, 4.ledd etablerte et *særlig unntak* fra forvaltningsloven; altså om regelen er *lex specialis*. Dersom en slik ordning er etablert, vil det naturligvis kunne unnta forvaltningen fra den alminnelige plikt til å følge de regler som gjelder enkeltvedtak i den første fase av matrikkelføringen.

Den *konkrete* bakgrunn for spørsmålet, er at det tilsynelatende vil kunne oppstå motstrid mellom matrl. § 46, 1.ledd, 1.pkt., som henviser til fvl.s generelle regler for enkeltvedtak - og § 26, 4.ledd om underretning.⁷¹ Man kan derfor spørre seg om lovgiver med dette har etablert en ordning som avviker fra forvaltningslovas generelle prinsipper, altså en ordning der klageretten og øvrige prosessuelle rettigheter er ”utskutt” til de tidspunkter matrl. angir.

Rettspraksis spiller en mindre rolle i forvaltningsretten, men slik at forvaltningspraksis gjerne har en viss rettskildemessig betydning. Dette har sammenheng med at hensyn til *konsekvens* og *likebehandling* gjerne slår til, sammen med overordnede krav til regelbinding.

⁷¹ Nærmere om dette under pkt 2.4.

Eckhoff (2010) antar videre at minst to forvaltningssaker, som fremtrer som en forsvarlig tolkning av loven, kan gi grunnlag for regeldannelse.⁷² Hva varslingsregelen egentlig går ut på, vil derfor stå sentralt i fremstillingen. Dersom profesjonelle aktører i det offentlige også skulle være i tvil om spørsmålet, vil det gjøre temaet *enn mer* aktuelt.

En kan ta utgangspunkt i et enkeltvedtak fra 2011, som etter dette kan tenkes å virke retningsgivende på det matrikulære område.⁷³ Saken gjaldt klage over utført retting etter matrl. § 26, 1.ledd.⁷⁴ Problemstillingen illustreres gjennom en generelt utformet setning, som uten reservasjoner slår fast at:

”Fylkesmannen kan ikkje sjå at grunneigar har krav på førehandsvarsel i samband med at kommunen rettar ein bygningsopplysning i matrikkelen...”.

For å finne ut om det fantes tilsvarende oppfatning eller praksis andre steder, foretok jeg en spørrerunde⁷⁵ blant landets Fylkesmenn, der jeg spurte om de kunne ta stilling til varslingsregelen i matrl. § 26, 4.ledd, knyttet til føring av bygningsopplysninger.

Fra de seks Fylkesmenn som besvarte henvendelsen, var den gjennomgående responsen at man ikke ennå hadde behandlet saker etter matrikkellova. De fleste ønsket derfor å avvente med å ta nærmere stilling til spørsmålet. I ett svar henviste man til Miljøverndepartementet; i et annet til Statens Kartverk. De to Fylkesmenn som valgte å uttale seg om spørsmålet, antok at det sentrale var om man stod overfor et enkeltvedtak eller ikke. En respondent skilte seg ut, ved å skildre situasjonen der parten på forhånd hadde søkt om noe (og dermed der dette senere ble *publisert* i matrikkelen).⁷⁶

Det faller utenfor Fylkesmannens primæroppgaver å avgi lovuttalelser til private.⁷⁷ Men allerede den avventende holdning jeg har møtt, og de til dels ulike svar, *kan støtte opp* om en arbeidshypotese om at *varslingsregelen* etter matrikkellova vil komme til å skape en viss usikkerhet.

Spørsmålet jeg vil behandle i det følgende, er om matrikkellova kan gi grunnlag for å oppstille en generell regel med et slikt innhold som Fylkesmannen i nevnte enkeltvedtak la til

⁷² Sml. Eckhoff (2010) s. 37.

⁷³ Fylkesmannen i Rogaland 28.7.11, sak nr. 2010/10648.

⁷⁴ Saksforholdet er sammenlignbart med Tastads eksempel

⁷⁵ E-post til samtlige Fylkesmenn, 22.09.11.

⁷⁶ Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

⁷⁷ Sml. Instruks for fylkesmenn; FOR 1981-08-07 nr 3642. Kfr. §§ 2 og 8.

grunn. Jeg nevner samtidig at Statens Kartverk i en artikkel (2011) også synes å ha lagt til grunn en tilsvarende regel, hva angår *bygningstype* og *bygningsstatus*.⁷⁸

Matrikkelova kan nok karakteriseres som en ”særforvaltningslov” ettersom lova på sitt spesielle område har egne prosessuelle bestemmelser.⁷⁹ Matrl. § 26, 4.ledd om underretning, utgjør sammen med en rekke forskriftsbestemmelser rekken av regler om *underretning*.⁸⁰

Men varslingsplikten er knyttet opp mot begrepet ”underretning”, *uten* at forholdet til forvaltningslova fremgår direkte av ordlyden. En alminnelig språklig forståelse av begrepet ”underretning”, tilsier at dette er et varsel som kommer i etterkant av den matrikulære operasjon. Det fremgår dessuten av merknader til § 26, 4.ledd, at lovgiver skilte mellom underretning og forhåndsvarsel.⁸¹ Det samme resultat følger av en *analogi* fra fvl.s § 27, hvor begrepet ”*underettes*” gir assosiasjoner knyttet til en *etterfølgende* underretning om vedtak.

Det må derfor som et utgangspunkt kunne legges til grunn at varslingsplikten etter matrl. er etterfølgende. Hovedregelen kan altså synes å gå ut på at feilretting og endringer kan foretas uten krav om forvaltningsmessig forhåndsvarsel og saksbehandling. Men spørsmålet er *hvordan kvalifikasjonsnormene* kan tenkes å dempe betydningen av denne hovedregelen.

Ettersom spørsmålene som her er reist er temmelig omfattende, vil jeg behandle disse inngående under selvstendige punkter (*pkt. 2.3 til 2.5*). *Konklusjonen* må derfor leses ut av de resonnement som der fremkommer. Først skal jeg se på de *materielle* kompetanseregler.

⁷⁸ Statens kartverk (2011). Artikkel om feilretting, publisert 16.06.11.

⁷⁹ Jf. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 3.3 om ”prosesslov”. Sml. med Statens Kartverks omtale av loven: Statens Kartverk (2011). Foredrag for Geoforum, Gardermoen 26.05.2011.

⁸⁰ Se Matrikkelforskriften, §§ 6, 9, 10, 36, 43, 45, 48 og 69.

⁸¹ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), merknader til § 26, 4.ledd.

2.2.3 Materielle begrensninger

Problemstillingen er om de materielle *grenser* som er oppstilt på det matrikulære området, er regulert uttømmende, eller om det er slik at reglene krever nærmere ”utfylling”. Dette reiser spørsmålet om hvor langt forvaltningens kompetanse rekker.

Materielle begrensninger handler om *hva* kommunen kan bestemme. Der forvaltningen har gått utenfor grensene for sin *materielle kompetanse*, sier man gjerne at det foreligger *myndighetsoverskridelse*.⁸² I denne sammenheng blir det dermed også interessant å se på hva kommunen *ikke* er kompetent til å bestemme.

Man kan først slå fast at føringskompetansen er angitt til føring av opplysninger som matrikkelen *skal* inneholde, slik som angitt i matr. § 4 og matr.forskriftens § 3. Men et problem som kan oppstå, sml. Tastads eksempel, er for eksempel om kompetansen til å fastsette ”bygningstype” og ”bygningsstatus” må utfylles av annen lovgivning. Dette kommer jeg straks tilbake til.⁸³

Jeg innleder med ordlyden i § 26, 1.ledd, om at retting og endring ikke kan foretas der det gjelder et krav om ”oppmålingsforretning”. Hvilke forhold som krever oppmålingsforretning er nærmere definert i matr. § 6, og allerede ordet ”oppmåling” antyder at det her er tale om forhold av fysisk karakter. Dette bekreftes av matr. § 6 bokstav a) til og med e), ved at man her blant annet taler om det å matrikulere grunneiendommer som ikke fra før er matrikulert, grensejustering, arealoverføring med videre.

Bestemmelsen kan for det andre leses i lys av det generelle prinsipp om at matrikkelen ikke har *rettslig troverdighet*, sml. her pkt 1.2. En part kan ikke altså ikke rettsgyldig utlede hvor grensen går, på bakgrunn av matrikelopplysninger; man sier gjerne at matrikkelen ikke har *privatrettslige virkninger*.

Merknader til § 26, 3.ledd kan kaste lys over kommunens materielle kompetanse også etter § 26, 1. ledd.⁸⁴ Det fremgår her for det første at kommunen ikke kan rette opplysninger som *fra før* er fastlagt i oppmålingsforretning. Videre heter det retting av slike opplysninger bare kan foretas ved ny oppmålingsforretning – eller ved rettskraftig avgjørelse ved domstolene.

Poenget her, og bakgrunnen for dette, er at de fysiske forhold ved eiendommene faller innenfor det privatrettslige eller ”partsautonome” om man vil; altså det som partene selv råder over. Rådsegn 14 om eiendomsgrenser, som særlig kommenterer hvordan grenser dannes,

⁸² Eckhoff (2010) s. 382.

⁸³ Begrepe: Matr.forskriftens § 3 (1), bokstav b).

⁸⁴ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknad til § 26, 3.ledd.

illustrerer godt dette utgangspunkt.⁸⁵ På side 46 i utredningen om gjeldende rett, fremgår det for eksempel at nabogrenser på land bygger på et konkret rettsgrunnlag; enten ”*avtale, skylddeling, jordskifte, hevd eller festna rettstilstand*”.

Dette ”bakteppet” korresponderer videre godt med matr. § 33, 1.ledd, som beskriver innholdet i en oppmålingsforretning. Her fremgår det at det å klarlegge og beskrive grenser skal skje ”*i tråd med partane sine påstandar og framlagde dokument,...*”. Det offentlige kommer allikevel inn i bildet, ved at for eksempel deling av eiendom vil være søknadspliktig etter Pbl., og eventuelt etter jordlovas bestemmelser. Her finnes riktignok unntak, for eksempel for mindre grensejustering, jf. matr.forskriftens 34.

Men dette er en type *regulering* som slår inn ved søknad, uavhengig av om en part rekvirerer oppmålingsforretning. Systemet er lagt opp slik at man først må ha tillatelse til for eksempel deling av grunneiendom, og innen tre år ha rekvirert oppmålingsforretning, jf. pbl. § 21-9, 4.ledd.⁸⁶

Man kan si at eierens rådighet over grunnen også ”bekreftes” via matr.forskriftens § 27, som gjelder dokumentasjon i saker som krever oppmålingsforretning. Etter 1.ledd må kommunen bl.a. undersøke om parten har nødvendige offentlige tillatelser, og etter 2.ledd bl.a. at parten har den nødvendige privatrettslige hjemmel. Man kan dermed peke på en konsistens i regelverket som passer godt overens med det klare skillet mellom landmåling som ”tjenesteyting” og matrikkelføring som ”myndighetsutøvelse”.

Hovedpoenget med bestemmelsen er at innføring av grenseopplysninger i matrikkelen skal skje på bakgrunn av relativt omfattende dokumentasjon. Og denne er det parten som må skaffe tilveie. Det er dessuten *presisert* i de nye reglene at landmålerne skal handle på fullmakt/rekvisisjon fra de aktuelle grunneierne og ikke som et ledd i kommunens myndighetsutøvelse, jf. matr.forskriften § 23.⁸⁷ Ettersom landmåling er definert som en *tjeneste*, kan verken kommunen eller landmålerne fastsette nye grenser der hjemmelshaverne ikke samtykker.

Statens Kartverk opplyste at de pr. september 2011 har fått tilbakemelding fra ulike kommuner, om at de nye reglene *oppfattes* som et hinder for å få rettet opp feil vedrørende grenser.⁸⁸ Dette har sammenheng med at loven mangler hjemmel for at kommunen selv kan fastsette grensene. Marte og Peder hadde nok derfor rett, da de protesterte mot endringen.

⁸⁵ NOU 1988:16, se særlig pkt 3.1 og 3.2.

⁸⁶ Innjord (2010) s. 748.

⁸⁷ Om kommunens saksbehandlingsfrister; se matr.forskriftens §§ 18 og 19.

⁸⁸ Fekjær (2011), pers. medd.

Men for eiendommer som skal *opprettes*, vil søknadsplikt etter pbl. § 20-1, bokstav m) slå inn, jf. matrl. § 10,1.ledd. Og slike tiltak *må* være i henhold til pbl's bestemmelser, jf pbl. § 26-1.⁸⁹ Kommunene vil altså etter dette regelsettet kunne sette lovlige *vilkår* for tillatelsen. Og igjen bekreftes *hovedregelen* om eierrådigheten, ved at bare hjemmelshavere etter matrl. § 9 a) er søknadsberettigede til slike tiltak. Dette gir en ramme til å forstå hvorfor lovgiver i § 26,1.ledd, 1.pkt. har gjort unntak for forhold som krever "oppmålingsforretning".

Når det så gjelder *andre* forhold, så som bygningsopplysninger, blir spørsmålet om kommunen har fri adgang til å endre opplysninger, eller om det kan finnes lignende begrensninger. Det må her tas utgangspunkt i at forvaltningen må ha et lovlig grunnlag for å fatte beslutninger. Mangler slikt grunnlag, foreligger det som nevnt ganske enkelt *myndighetsoverskridelse*. Ettersom matr.forskriften §§ 3 og 60 hjemler føring av bygningsopplysninger, blir spørsmålet det om allikevel finnes begrensninger.

Eckhoff (2010) fremholder at diskresjonær kompetanse, såsom etter matrl. § 26, 1.ledd, aldri vil kunne anses som helt fri og at dette bl.a. følger av kravet om og ikke å ta utenforliggende hensyn. Men for å fastslå skjønnskompetansens *materielle* grense, må det foretas en tolkning av hjemmelsloven, jf. Rt 2008.524, avsnitt 37. Både forarbeider, reelle hensyn og ulovfestede normer vil virke inn på denne tolkningen.⁹⁰

Det følger av legalitetsprinsippet at forvaltningen må ha et kompetansegrunnlag for å bestemme over andre. I utgangspunktet ser man at kompetansen er etablert gjennom matrl §§ 5a, 4 og matr. forskriftens § 3, og at dette gir en alminnelig ramme for føringen. Poenget er imidlertid at **også rettsregler i vid forstand må inngå i vurderingen.**

Graver (1996) bruker ordet "rettmessig" når han splitter opp legalitetsprinsippet i flere aspekter.⁹¹ Et poeng i denne sammenheng, er at de beslutninger forvaltningen fatter, sorterer under formell lov. Det følger dermed av *lex superior* prinsippet at **forvaltningen generelt er bundet av formelle lover.** *Eckhoffs* syn fremstår dermed ikke så ulikt, ved at han fremholder at kompetansens grenser **"i alle tilfelle (må) klarlegges i lys av det samlede sett av rettsregler som kan ha betydning for dens omfang".**⁹²

Matrl. § 26, 1.ledd er en "kan"-regel, som med ett unntak er uten klare regler for *når* regelen *ikke* kan brukes, og skjønnnet er ikke såkalt bundet. Men som påpekt av *Graver (1996)*

⁸⁹ Innjord (2010) s. 747.

⁹⁰ Sml. Eckhoff (2010) s. 382-383. Sidereferansen til dommen (s.529) i boken er feil.

⁹¹ Graver (1996) s. 160.

⁹² Eckhoff (2010) s. 385.

ville en lov uten grenser, ”*oppheve legalitetsprinsippets materielle side*”.⁹³ Jeg vil derfor først se på om lovgiver har åpnet opp for å fravike annen lovgivning. I matrl. § 26, 6.ledd, er departementet gitt kompetanse til å fastsette nærmere forskrifter til matrl. § 26, 1.ledd, herunder om *retting* og *underretning*. Et spørsmål er om slike forskriftshjemler gir kommunen rett til å fravike annen lovgivning i en motstridssituasjon.

Men slik bestemmelsen er formulert, tilfredsstilles neppe det krav til ”uttrykkelighet” som må oppstilles til en *derogasjonshjemmel*, det vil si en hjemmel til å fravike andre lover.

Graver (1996) fremholder at en slik hjemmel ”*som hovedregel (må) uttales uttrykkelig, og følger ikke av en alminnelig delegasjon*”.⁹⁴ I den grad normering etter matrikkelforskriften kommer i strid med annen materiell rett, må derfor forskriftsbestemmelsene vike. Jeg nevner samtidig at spørsmålet om *lex specialis* forøvrig, vil bli nærmere besvart under kap. 2.4 om lovgivers intensjoner.

Også bestemmelsens forarbeider gir en viss ramme for tolkningen. I merknadene til § 26, 1.ledd, fremgår det at kommunen må kunne *dokumentere* at eksisterende opplysninger er feil.⁹⁵ Til vurderingen av dokumentasjonskravet har lovgiver påpekt at kravet til

dokumentasjon vil variere avhengig av hva slags opplysninger som er registrert og hvordan de er hentet inn. Det er særlig pekt på at opplysninger kan være av varierende *kvalitet* og at de kan være hentet inn fra *ulike kilder*. Men som Eckhoff (2010) påpeker, vil ikke slike *momenter* være direkte ”regler” for skjønnsutøvelsen, snarere retningslinjer eller faktorer som skal tas betraktning ved skjønnet. Av departementets rundskriv fremgår det ingen ytterligere rammer for kravet til kommunens *egen* dokumentasjon.⁹⁶ Skjønnet med hensyn til *egen* dokumentasjon er altså temmelig fritt, men momentene kan bidra til å trekke grensen mellom hensyn som er *utenforliggende* eller *usakelige*.⁹⁷

Ser man så på hjemmelslovens *formål*, her matrl. § 1, så foreskrives det at loven skal sikre at opplysninger i matrikkelen blir ført slik at registeret blir ”*einsarta og pålitelig*”. I tråd med Boe (1987) kan det være grunn til å anta at dette utgjør en materiell begrensning også i matrl. § 26, 1.ledd. Samtidig, så kommer lovens formål etter min oppfatning indirekte til syne i Statens kartverks veiledning for retting, om at det som føres inn skal være ”*...mer riktig enn før*”.⁹⁸

⁹³ Graver (1996) s. 162.

⁹⁴ Sml. Graver (1996) s. 122.

⁹⁵ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknader til § 26, 1.ledd.

⁹⁶ T-2009-5, merknad til § 10 om retting m.v. i matrikkelen.

⁹⁷ Eckhoff (2010) s. 49-50.

⁹⁸ Statens kartverk (2011). Artikkel om feilretting, publisert 16.06.11.

Der parten krever en føring eller retting *omgjort*, fremgår det at kommunen må foreta en ”konkret vurdering” av om det foreligger feil og om ”det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon for kravet”. Selv om verken loven eller dens forarbeider, gir holdepunkt for å oppstille et absolutt krav om *skriftlig* dokumentasjon, kan det av bevismessige hensyn være grunn til å innfortolke et slikt krav; Valget av ordet ”dokumentert” var visstnok ment å innebære at parten skulle fremlegge skriftlig materiale i form av et dokument.⁹⁹

Det vil derfor ligge en viss materiell begrensning i dokumentasjonskravet, ved at en *udokumentert* retting vil ligge utenfor det kommunen kan bestemme.

Når det ikke er angitt nærmere regler, er det foreløpig rimelig å anta at det må foretas en *fri bevisvurdering*, som eventuelt kan settes til side av klageinstansen eller av domstolene, slik prinsippet fremgår av tvl. § 21 (1) og (2). Og da er det de *faktiske forhold*, og ikke antagelser man kan bygge på, se tvl. § 21 (2).

Men i tillegg til dokumentasjonskravet, må man se hen til *øvrige* lovgivning, altså ”rettsregler”. Som et eksempel på dette, kan man ta opplysninger om tillatt ”bruk” av en bygning. Sett at kommunen bare kjenner til at et ”bolig” brukes som ”fritidsbolig”, og samtidig finner at det ikke er *søkt* om bruksendring. Det blir så foretatt omkodning ut fra dette; og kommunen antar at dette bare er *publisering* av opplysninger - og ikke et enkeltvedtak. (Grensen mellom ”publisering” og enkeltvedtak vil bli nærmere behandlet i pkt 2.3 flg.)

Kommunen har isolert sett hjemmel i matr. forskriften § 60 (2) til å føre opplysninger om forhold man er kjent med har blitt ”gjennomført eller har inntruffet.” Forutsatt at matr.forskriften § 60 (2) *ikke* har forrang i kollisjon med annen rett; må kommunen i tråd med kravet om forsvarlig saksbehandling¹⁰⁰ undersøke om det kan foreligge *lovlig etablert bruk* etter Plan- og bygningsloven med forskrifter.¹⁰¹ I en slik situasjon kan neppe kommunen unnlate å ta kontakt med parten på forhånd.¹⁰²

I tråd med Graver og Eckhoffs nevnte formuleringer innebærer dette en *materiell begrensning*, ved at kommunens matrikulære normering må være *rettmessig*, og altså leses i lys av det *samlede sett* av rettsregler. Dersom det *de facto* forelå lovlig etablert bruk, vil man altså kunne stå overfor en *myndighetsoverskridelse*. Man kan her i tillegg finne støtte i Miljøverndepartementets brev til Statens Kartverk, der både tillatelse og lovlig etablert bruk

⁹⁹ Fekjær (2011), pers. medd.

¹⁰⁰ Nærmere om begrepet i påfølgende punkt, 2.3.

¹⁰¹ Begrepet blir nærmere behandlet i pkt 3.2.2.

¹⁰² Plan- og bygningsloven av 2008; § 1-9 om forvaltningslovens generell virkeområde.

etter pbl. knyttes opp mot den matrikulære behandling.¹⁰³ Jeg antar på denne bakgrunn at eksempelet har en alminnelig overføringsverdi til regelkollisjoner også ellers.

Generelt kan man på denne bakgrunn slå fast at lovskravet rekker *lenger*, eller inneholder ”mer” enn det matrl. § 26,1.ledd synes å foreskrive – og at dette innebærer at *kompetansen* er begrenset til det som følger av øvrig materiell rett – altså av *rettsregler* i vid forstand.

¹⁰³ Brev fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk av 22.09.10.

2.3 Regelen om underretning i lys av enkeltvedtaksbegrepet

Problemstillingen er om regelen om underretning, jf. matrl. § 26, 4.ledd, kan leses etter sin ordlyd, eller om det må innfortolkes andre prosessuelle plikter med virkning for føring etter § 26, 1.ledd. Dette avsnittet vil altså mer inngående enn pkt. 2.2.2 ta for seg *prosessuelle pliktregler* som en skranke for matrikulær behandling. Det er i hovedsak varslingsbestemmelsen, jf. matrl. § 26, 4.ledd, som her vil stå i fokus, sammen med fvl. § 16.

Ved å belyse vedtakstypene etter en *kvalifikasjonsnorm*, vil man som Eckhoff (2010) uttrykker det, kunne si noe om forvaltningens ”frihet til å skjønne”, også etter matrl. § 26, 1.ledd.¹⁰⁴ Man må for dette formål etablere hva som karakteriserer et enkeltvedtak, eller sagt med departementets ord: hva som er et ”sjølvstendig enkeltvedtak”.¹⁰⁵

Forvaltningslova § 2, b), jf. fellesbetegnelsen i § 2, a) om vedtak, slår fast at enkeltvedtak er definert som avgjørelser som treffes under utøving av ”offentlig myndighet”. Det første vilkår vil alltid være oppfylt, idet matrikkelføring er definert som ”myndighetsutøvelse”.¹⁰⁶

Det andre vilkår er at vedtaket ”gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer”, jf § 2, b). Med forvaltningslovens begrep ”vedtak” kan forstås en ”avgjørelse”. Denne avgjørelsen må være generelt eller konkret ”bestemmende” for ”rettigheter eller plikter” til ”private personer”. Det fremgår av forarbeidene til fvl.s endringslov at begrepet ”rettsstilling” er et dekkende begrep, men at lovgiver valgte å benytte et begrep som var lettere å forstå.¹⁰⁷

Det fremgår samtidig at rettighetsbegrepet er gitt en vid betydning, ved at både enkeltstående krav, friheter og kompetanser faller inn under rettighetsbegrepet i fvl.s forstand. Dette kommer da i tillegg til rettigheter knyttet til eiendomsrett, bruksrett eller panterett. I denne sammenheng er det uten betydning om rettigheten er knyttet til en korresponderende plikt for forvaltningen til å innvilge denne. Om innvilgelse av en rett skjer etter skjønnsmessige regler er ikke avgjørende, ettersom det er *utfallet* som er bestemmende.¹⁰⁸

Når det gjelder avgjørelser *om rettigheter* underveis i saksbehandlingen, er disse i seg selv ikke å regne som enkeltvedtak; de er såkalt ”prosessledende”. Når lovgiver taler om vedtak som er ”bestemmende”, siktes det til det materielle utfall av avgjørelsen, og hvorvidt private personer innrømmes, *fratas, pålegges* eller fritas for plikter. Disse kategoriene er

¹⁰⁴ Eckhoff (2010) s. 383.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr.70 (2004-2005), pkt. 25.4.1.

¹⁰⁶ Jf. bl.a. Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.2.1.

¹⁰⁷ Referert i Eckhoff (2010) s. 274-275.

¹⁰⁸ Eckhoff (2010) s. 275.

rettigheter som faller inn under enkeltvedtaksbegrepet.¹⁰⁹ Det sentrale her, er om forvaltningsorganet med bindende virkning har slått fast om en rett eller plikt foreligger, og hvilket innhold den i tilfelle har.

En gruppe vedtak som faller utenfor, er vedtak der utsagnet i seg selv ikke kan anses bindende. Forvaltningsorganet har for eksempel *informert* om hva en rettsregel går ut på, eller fremsetter et forslag.¹¹⁰ Som et eksempel på det siste, vil føring av et forutgående vedtak av Statens forurensingstilsyn om bruk av grunnen bare være *publikasjon*.¹¹¹

Et annet eksempel er vedtak som er såkalt "*administrasjon*" av registeret. Lovgiver gav som eksempler på dette "*omnummerering*" av eiendommer og "*tilføring av informasjon frå andre offentlige registre*".¹¹² Det er således temmelig klart hva som menes med henholdsvis *administrasjon* og *publikasjon*.

Delingsloven § 5-4,1.ledd, 3.punktum åpnet for retting uten forhåndsvarsel ved små feil, for eksempel ved rene skrivefeil eller beregningsfeil. Bestemmelsen rettet seg mot kartforretningene, d.v.s. retting forbundet med det som nå heter *oppmålingsforretning* etter matrikkellova. Men lovgiver forutsatte at retting skjedde "*uten risiko for at noen led rettstap*".¹¹³ Det gjaldt ellers en regel om *både* forhåndsvarsel og underretning ved retting, og adgangen gjaldt bare de 3 første måneder etter en "*forretnings avslutning*".

Verken lovutkastet¹¹⁴ eller proposisjonen¹¹⁵ viste om lovgiver ønsket å videreføre adgang til slik inkurie-retting, uten å måtte forelegge dette for partene. Men lovgiver tok ikke avstand fra en slik adgang. Der hensynet til rettssikkerheten ikke gjør det betenkelig, kan en kanskje anta at den tidligere regel gir uttrykk for en snever adgang som nå omfattes av begrepet *administrasjon*.

Tar man så utgangspunkt i Tastads eksempel, var det på forhånd klart at føringen ville reflektere en endret "*offisiell holdning*", og ved at *kommunen slo fast at en rettighet ikke forelå etter Pbl.* Vi har sett ovenfor at brudd på kompetansereglene knyttet til et *forutgående* vedtak kan få konsekvenser for vedtakets gyldighet, og at dette derfor må få betydning for kompetansen til å føre i matrikkelen. Man må trolig bedømme de tilfeller hvor det er *sammenfall i tid* mellom vedtak og publisering tilsvarende; altså slik at det foreligger en "*symbiose*" mellom disse.

¹⁰⁹ Sml. Eckhoff (2010) s. 275-276.

¹¹⁰ Eckhoff (2010) s. 276.

¹¹¹ Eksempel gjengitt fra Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 25.4.2.1.

¹¹² Eksempel gjengitt fra Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 25.4.2.1.

¹¹³ Ot.prp. nr. 50 (1977-1978), merknad til § 5-4.

¹¹⁴ NOU 1999:1, pkt. 19.2, kfr. pkt 19.3.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005).

Det avgjørende for å bedømme det siste spørsmålet i forhold til fvl's bestemmelser, må da være føringsvedtaket gir uttrykk for noe "bindende", og dermed er "bestemmende" for "rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer". En naturlig tilnærming vil da bli å se hvordan vedtaket er *formulert*, og hvilket *utfall* som er angitt.

På denne bakgrunn kan man utlede at bindende utsagn, som foreskriver eller slår fast hva en rett eller plikt går ut på, må anses som vedtak. *Enkeltvedtak* vil på sin side kjennetegnes ved at adressatene er individualisert, *enten direkte eller indirekte gjennom at de for eksempel eier den eiendom saken gjelder*. Enkeltvedtak må avgrenses *mot* vedtak som retter seg mot et ubestemt antall personer.¹¹⁶

Det avgjørende for om *føringen* var et enkeltvedtak, antar jeg er om kommunen på bakgrunn av *rettsregler* (i vid forstand) inntok et *bindende standpunkt* om hva individets rettigheter eller plikter går ut. I et slikt tilfelle vil man regelmessig ha et *utfall* å forholde seg til. Jeg finner klar støtte for synspunktet i lovkomiteens merknader, der det fremgår at matrikkelføring som er et *resultat* av kommunens egen saksbehandling, er "enkeltvedtak" som kan påklages.¹¹⁷

Publisering blir da et unntak fra dette, og må reserveres for de tilfeller hvor man bare offentliggjør en *tidligere* holdning i en sak, i motsetning til der kommunen kan sies å innta et nytt standpunkt.

Endelig taler det *generelle prinsipp om forsvarlig saksbehandling* for at kommunen alltid *bør* undersøke om føringsvedtaket skaper– eller *kan* skape noe "nytt". Uttalelser av *Eckhoff (2010)* er illustrerende for hvor terskelen *bør* legges:

"Krav til hensynsfullhet og kontradiksjon står i alle tilfelle sentralt (eller bør iallfall gjøre det)", og videre: "Man bør for eksempel ikke bygge på hvilke som helst opplysninger uten å ha sjekket deres holdbarhet..."¹¹⁸

Et særlig spørsmål er om det til tross for dette, var lovgivers hensikt var å etablere en "utskutt virkning" av forvaltningsloven også for matrikulære tiltak som kan regnes som enkeltvedtak. I så fall vil det foreligge en motstridssituasjon som løses i forhold til forvaltningslovas regler.

Forutsatt at en slik ordning var ment etablert, vil det for det første innebære at lovgiver har vært temmelig uklar med tanke på hvilket regelsett som skulle ha derogatorisk virkning.

¹¹⁶ Sml. Eckhoff (2010) s. 280.

¹¹⁷ NOU 1999:1 s. 153.

¹¹⁸ Eckhoff (2010) s. 212.

Og dersom man skulle lagt til grunn at regelen om underretning *var* slik å forstå, ville det gitt forvaltningen en hjemmel til å foregripe et standpunkt i et *enkeltvedtak* som skulle matrikkelføres, uten at parten har blitt hørt, eller for øvrig innrømmet partsrettigheter utover det å kunne klage i *etterkant*.

Lex specialis-prinsippet går ut på at spesialregler går foran generelle regler.¹¹⁹ Problemstillingen er om regelen om underretning (jf. matrl § 26,4.ledd) oppfyller de krav som er nødvendig for at loven skal anses som en del av særlovgivningen; *om regelen er lex specialis*.

Men om matrikkellovas varslingsregler *generelt* kan anses som *lex specialis* i forhold til forvaltningslova, er ikke gitt allerede fordi lovgiver har kalt den en ”prosesslov” på det matrikulære området.¹²⁰ Loven har for eksempel ingen selvstendig bestemmelse som likner på skattelovens § 1-4, der man gjør generelt unntak fra fvl.s bestemmelser.

Det kan for det andre pekes på at matrikkellova ikke inngår i opplistingen i fvl. § 4, som gjelder unntak for saker som er avgjort etter særlovgivningen.

For det tredje, dersom matrikkellova ved sine varslingsregler var ment å være *lex specialis* i forhold til forvaltningslovas rettssikkerhetsgarantier, og inngå i særlovgivningen, kan man anta at det ville finnes klare holdepunkter for at lovgiver gikk inn for redusere betydningen av de generelle reglene som følger av forvaltningslova.

Men at lovgiver benyttet ordet ”underrettes” i matrl. § 26,4. ledd kan allikevel etterlate en viss tvil; Begrepet ”underretning” er anvendt i en formell lov, og har lik trinnhøyde som forvaltningslova. En regelkonflikt kan dermed ikke løses på bakgrunn av *lex superior*-prinsippet.¹²¹

For at spørsmålet om regelharmonisering skal aktualisere seg, må det først foreligge ”motstrid” eller regelkollisjon. Motstrid kan karakteriseres som situasjonen der to uforenlige følger knytter seg til samme fakta. Spørsmålet kommer altså på spissen der samme faktum faller inn under både forvaltningslovas og matrikkellovas regler.

Det følger av forvaltningslovas forarbeider, at der særlovens bestemmelse er uklar, eller sågar mangler saksbehandlingsregler, vil forvaltningsloven virke utfyllende.¹²²

Departementet pekte dessuten på at lovgiver i nye lover kunne avklare tvil ved å fastsette uttrykkelige eller utvedtydige bestemmelser.

¹¹⁹ Eckhoff (2001) s.348.

¹²⁰ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 3.3.

¹²¹ Sml. Eckhoff (2001) s.348.

¹²² Ot. prp. nr. 38 (1964-1965), s. 26-29.

Det avgjørende må trolig være at man her står overfor en hovedregel som ”rekker kortere” enn forvaltningslovas varslingsregel. Videre må det kunne kreves klare holdepunkter i matrl. for at denne skal gå foran *dersom* det skulle oppstå motstrid, jf. også Graver (1996) om *derogasjonsregler*, se pkt. 2.2.3. Og slike holdepunkter fremgår ikke av loven.

For å vite mer om *når* det *blir* tale om motstrid, må man kjenne varslingsregelens spesifikke bakgrunn. Før jeg ser nærmere på hva som var lovgivers intensjoner, vil jeg trekke frem de bærende hensyn bak regelen i fvl. § 16 om forhåndsvarsel, og som vil måtte få en viss betydning for den nærmere grensedracting.

Det følger av forvaltningslovproposisjonen at det bærende hensyn bak regelen var at en part på forhånd skal få uttale seg der en ”forvaltningsakt” griper inn i dennes rettsstilling.

¹²³ Ytterligere veiledning til spørsmålet kan være å finne i unntaksregelen etter fvl. § 16, bokstav a). Bestemmelsen går ut på at forhåndsvarsel bare kan unnlates når det fremstår som ”åpenbart unødvendig”. I juridisk sammenheng er allerede en slik formulering fra lovgiver et meget sterkt rettslig signal, om at det skal svært mye til for å fravike regelen om forhåndsvarsel.

I Tastads tilfelle, må føringen kunne sies å ha vært et *resultat* av kommunal saksbehandling. En slik saksbehandling vil i tråd med hva som ble *utfallet*, ha vært i strid med forvaltningslovas pliktregler, altså kap. IVs krav til forhåndsvarsel og utredning forut for vedtak.¹²⁴ De prosessuelle feil i vedtaket førte til et materielt uriktig resultat, som igjen forplantet seg til at føringen i matrikkelen ble feil.

Eksempelet illustrerer samtidig at problemene som sådan kunne vært unngått dersom Tastad hadde fått anledning til å skaffe dokumentasjon på et tidligere tidspunkt. Her antar jeg kravet om *forsvarlig saksbehandling* ble tilsidesatt i og med kommunens føringsvedtak.

Eksempelet kan også bedømmes i lys av en formålsbasert tolkning av matrikkellova, sml. Boe (1987) ovenfor. Det sentrale mål bak utformingen av matrl. § 1 var å oppnå ”sikring av eighedsrett og en effektiv eighedsmarknad, ...for planlegging, forvaltning og administrasjon i offentlig sektor.”¹²⁵ Poenget, er som tidligere nevnt, at opplysningene skal danne basis for aktørenes beslutninger. Den publiserte status på eiendommen var i Tastads tilfelle feil i en periode, og kan således sies å ha vært ”i strid” med lovas formål. Det kan samtidig presiseres at kommunen har plikt etter matr. forskriftens § 20, 2.ledd til å anmerke klage i matrikkelen. Men føringen ville allikevel vært i strid med materiell rett.

¹²³ Ot. prp. nr. 38 (1964-1965), merknad til fvl. §16.

¹²⁴ Forvaltningsloven kap IV, særlig §§ 16 og 17.

¹²⁵ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), merknader til § 1.

En *foreløpig* konklusjon *de lega lata*, kan gå ut på at varslingsregelen i matrl. § 26, 4.ledd, ikke gjelder for føring som må regnes som enkeltvedtak. Spørsmålet er om en slik regel også lar seg bekrefte *ytterligere* gjennom proposisjonen. Før jeg går inn på hva som *faktisk* var lovgivers intensjoner, vil jeg minne leseren på at den ”røde tråden” her er å identifisere *prosessuelle begrensninger* ved anvendelsen av matrl. § 26, 1.ledd.

2.4 Nærmere om lovgivers intensjoner

Problemstillingen er her å komme til bunns i hva lovgiver *mente* om forholdet mellom matrl. og forvaltningsloven. Spørsmålet som her undersøkes nærmere, er om lovgiver *ønsket* at regelen om underretning etter matrl. § 26, 4.ledd skulle gå foran regelen om forhåndsvarsel, jf. fvl. § 16.

Noe er allerede sagt i det foregående punkt. Men målet å komme enda nærmere et svar på hvilke situasjoner som utløser prosessuelle pliktregler som kan virke *begrensende* for skjønnets ved anvendelsen av matrl. § 26, 1.ledd. Jeg vil samtidig peke på at brudd på prosessuelle plikter, for så vidt *også* kan betraktes som materielle kompetanseskranker i den grad de kan lede til materiell ugyldighet, jf.fvl. § 41.

En kan innlede med en type retting som lovgiver opprinnelig antok *ikke* skulle omfattes av matrl. § 26, 1.ledd, jf. 4. ledd om underretning. Men man må gå via matrl. § 22 (om føring i matrikkelen) for å se dette. Av merknader til bestemmelsens sjette ledd, fremgår det at "*Når det gjeld rettingar av meir registerteknisk karakter, f.eks. retting av bygningskoordinatar, kan det vere aktuelt å sløyfe kravet om særskilt underretting.*"¹²⁶

Men dette ble ikke fulgt opp i forskriftene, slik hovedregelen nå fremgår av matr. forskriftens § 10, 2.ledd. Her heter det at eier eller registrert fester "*skal underrettes*". Men dette bekrefter nok langt på vei at *mindre rettinger* omfattes av *administrasjons*-begrepet, sml. pkt 2.3 ovenfor.

Et snevert unntak fremgår imidlertid av 2.ledd, 2.pkt, for "*masseføring*" av opplysninger. I disse tilfellene kan underretning skje på andre måter, for eksempel gjennom aviser, men underretning kan altså i regelen ikke unnlates fullstendig.

Spørsmålet er fortsatt om lovgiver gjennom reglene om klage og underretning, har etablert en ordning jeg velger å kalle "*utskutt*" virkning av forvaltningsloven.¹²⁷

Nye bygninger *skal* i medhold av matrl. § 25, og matr.forskriftens § 60 (1) matrikkelføres "*samtidig*" i henhold til gitte tillatelser. På denne måten må tiltakshaver/eier antas å ha gode forutsetninger for å kontrollere den underretning om matrikkelføring han senere mottar.

¹²⁶ Ot.prp. nr. 57 (2006-2007) endringslov, merknad til § 26.

¹²⁷ Matrikkellova §§ 46 og 26,4.ledd.

Dessuten kan kravet til underretning oppfylles allerede i søknadsprosessen.¹²⁸ I denne sammenheng har ”Utvalg for kommunikasjon og byggesaker” foreslått nye søknadsblanketter med egne felter om hvilke opplysninger som vil bli overført til matrikkelen.¹²⁹

Problematiseringen av en regel om forhåndsvarsel synes derfor å være mest aktuell ved endringer kommunen foretar på *eget initiativ*, samt for eksempel ved føring av bygningsopplysninger om *eldre* bygninger.

Ettersom klagefristens oppstart er knyttet til underretningstidspunktet, fremstår det naturlig å drøfte matrl. §§ 26,4.ledd, jf. 46 flg. over ett.¹³⁰ Av matrl. § 46, som regulerer partens klagerett, fremgår det som kan synes å være lovens klare hovedregel for *enkeltvedtak*.

Der heter det i 1.ledd, 1.pkt. at:

” Enkeltvedtak etter denne lova kan klagast på etter kapittel IV til VI i forvaltningslova.”

Ettersom lovgiver her for *klage* har henvist til fvl. ”kap. IV-VI”, kunne man anta at det *skal* gis forhåndsvarsel for føring som er *enkeltvedtak*. Og i proposisjonen, uttalte departementet at ”*Forvaltningslova sine generelle reglar om klage over enkeltvedtak gjeld*”.¹³¹ Men et spørsmål er om lovgiver trass i dette har skapt grobunn for tvil. *Min tvil* kan i hvert fall illustreres ved fem hovedpunkter:

- Lovgiver innleder matrl. § 46, 1.ledd, 1.pkt med å benytte ordet ”*klage*”. Det er riktignok *henvist* til prosessreglene etter fvl., kap. IV flg. Også i forarbeidene taler man bare om ”*klage*” og nevner ikke forhåndsvarsel i denne sammenheng.
- Ser man deretter hen til ordlyden i matrl. § 26, taler denne vitterlig kun om underretning, *uten* at det fremkommer henvisning til forvaltningslova eller at unntak fra 4.ledd kan gjøre seg gjeldende.

¹²⁸ Rundskriv T-2009-5, merknad til § 10, jf. matr.forskriftens § 60.

¹²⁹ Statens Kartverk (2011), *Blanketter ute på høring*. Internettpublikasjon.

¹³⁰ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 25.4.2.1, nederste avsnitt, jf. fvl. § 29.

¹³¹ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.1, tredje avsnitt.

- Riktignok finner man en henvisning til fvl. i merknadene til matr. § 26,4.ledd.¹³²
Det fremgår der at underretning er et ”skal”- krav, fulgt opp av en setning om at forvaltningslovas regler (bl.a.) om partenens rett til å uttale seg ”då” kan komme i bruk. Men slik setningene er plassert, er det nærliggende å tolke ordet ”då” dit hen at forvaltningslovens regler først skal slå inn *når* underretning er gitt.
- Det fjerde punkt man kan merke seg, er matr. § 46, 1.ledd og den etterfølgende oppramsing på vedtak som gir klagerett. Som et eksempel her kan man ta § 46, 1. ledd, 2.pkt. bokstav h), om at *avslag på krav om retting* kan påklages.
- Lovgiver inntok § 46, bokstav d), om ”*føring av referanse til avtale om eksisterende grense.*”, men ingen kategori som *generelt* hjemler rett til å klage på for eksempel *føring* av enkeltvedtak som er *resultat* av kommunens saksbehandling i ”symbiose”- tilfellene (sml. pkt. 2.3).

Lovens ordlyd og utforming vil formodentlig bidra til at parter og lovanvendere får et inntrykk av at *bare* avslag på et krav om retting er enkeltvedtak som kan påklages, og slik at man verken har klagerett eller prosessuelle rettigheter knyttet til den ”forberedende” saksbehandling; frem mot – og inkludert *føringen* i matrikkelen.

Når det gjelder matrikkelforskriften, kan det også være grunn til å stille spørsmål ved hvorfor ikke *føring* av bygningsstatus om tillatt bruk etter § 60 skal forhåndsvarsles, mens et slikt krav er innført for *føring* av opplysninger om forurenset grunn, jf. § 61, (2). Reglene om bruksendring¹³³, fastsatt med hjemmel i Plan- og bygningsloven, kan som nevnt begrunne at endring i slike opplysninger skal forhåndsvarsles.

Av andre bestemmelser som direkte hjemler forhåndsvarsel, kan jeg nevne matr.forskriftens §§ 47 (der sak er fremsatt for jordskifteretten) og 48 (om erverv av grunn til offentlig jernbane).

¹³² Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknader til § 26, fjerde ledd.

¹³³ Plan- og bygningsloven § 20-1, 1.ledd, bokstav d), jf. byggesaksforskriften § 2-1 nr 1.

For å forstå lovens utforming, må man imidlertid kaste blikket mot et annet sted i proposisjonen, der det fremgår at hensynet til ”framdrift og effektivitet i saksbehandlingen” måtte føre til at parter ikke skal kunne klage over ”alle avgjerder i alle faser av saka”.¹³⁴

Også gjennom Justisdepartementets innspill gis det uttrykk for en tilsvarende oppfatning. Man mente det var viktig å trekke en grense mot ”prosessledende beslutninger”, og fremholdt at en klagerett først og fremst ville være aktuelt ved avslag på krav om retting.¹³⁵

Det kan da være verdt å peke på at verken Justisdepartementet eller Miljøverndepartementet med dét kan sies å ha utelukket muligheten for at en annen regel gjelder for enkeltvedtak.

Inspirasjon til begrepet ”utskutt” virkning av forvaltningslova, er hentet fra den videre drøftelse som departementet foretok. Departementet påpekte at parter under delingslova hadde hatt problemer med å sette seg inn i hva som var ”enkeltsvedtak”, og hva partsbegrepet gikk ut på. Oppramsingen i § 46 var i lys av dette ment for og ”klargjøre” hvilke vedtak hva parter alltid kunne klage på.¹³⁶

Men dette var ikke den eneste begrunnelsen. Den videre drøftelse¹³⁷ viser at de angitte eksemplene på klagerett etter matrl. § 46 flg., var ment som en ”retningslinje” for å fremme effektivitetsmålsettingen. Man ønsket å innføre et ”grunnlag” for å kunne ”stille klager i ro inntil senere i prosessen”.

Om lovgiver med dette bidro til å klargjøre klageretten, eller spørsmålet om varslingsplikten, kan trolig diskuteres. På ett område var imidlertid lovgiver veldig klar på at det skulle gjelde en regel om forhåndsvarsel; ved retting og endring av grenser. Her heter det at:

”Kommunen må underrette alle parter i saka og gi dei høve til å ta stilling, før kommunen gjennomfører rettinga.”¹³⁸

Til spørsmålet om lovgiver ellers mente å gi forrangsbestemmelser, trekker bruken av begrepet ”retningslinje” klart i motsatt retning. Uttalelsene jeg har sett på så langt, kan da ikke være tilstrekkelig til å slå fast at lovgiver mente å foreta en reell innskrenking i en parts rettigheter etter forvaltningsloven.

¹³⁴ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.1, 4. avsnitt fra begynnelsen.

¹³⁵ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), nederst i punkt 25.3. Sml. matrl. §§ 26, 3. ledd og 46, 1. ledd, 2. pkt bokstav h).

¹³⁶ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.1, tredje avsnitt.

¹³⁷ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.1, fjerde avsnitt, 2. pkt.

¹³⁸ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 25.4.3.

Som *Eckhoff (2010)* fremholder, ville retningslinjer ellers måtte bli å tolke i lys av flere rettskilder, deriblant lovforarbeidene.¹³⁹ En viktig uttalelse i forarbeidene må her veie tungt, og fremgår i den siste setning i departementets drøftelse. Det fremgår der at vedtak som ikke er nevnt i oppramsingen:

*”likevel (kan) klagast på dersom det etter ei konkret vurdering er eit sjølvstendig enkeltvedtak etter forvaltningslova.”*¹⁴⁰

Utsagnet vitner etter min oppfatning om at departementet ikke ønsket ”sterkt nok” å beskjære de elementære rettssikkerhetsgarantier som følger av forvaltningslova. Motsetningsvis kan man da hevde at det som lovgiver ønsket, bare var å etablere en ”utskutt klagerett” for de vedtak som *ikke* er enkeltvedtak.

Det kan være grunn til å se nærmere på hva lovkomiteen mente, slik det er utlagt i den offentlige utredningen.¹⁴¹ Av utredningen fremgår det at utvalget ønsket seg en regel som gikk ut på at matrikkelføring var å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningslova, og uttalte at *”De fleste avgjørelser kommunen skal treffe etter lovforslaget er enkeltvedtak”*.

Utvalget beskrev så fire matrikulære hovedkategorier som måtte regnes som enkeltvedtak:

- I) *kommunens vedtak i tilknytning til utførelse av oppmålingsforretninger;*
- II) *matrikkelføring av oppmålingsforretninger;* III) *matrikkelføring som resultat av kommunens egen saksbehandling, og endelig;* IV) *tildeling av adresse.(egen innskytelse og nummerering)*

Til dette presiserte utvalget at føring av opplysninger privatrettslige forhold som krever oppmålingsforretning, alltid ville være enkeltvedtak. Når det gjaldt innføring av offentligrettslige forhold ved eiendommen, var hovedregelen den motsatte, med mindre føringen var et *resultat* av kommunens saksbehandling etter matrl. § 25. Det gjelder altså ingen fast regel om at føring er *enkeltvedtak*.

Når det gjaldt grensen nedad, antok utvalget at en *publisering* av offentligrettslige forhold, (altså *uten* kommunal saksbehandling), ikke kunne regnes som enkeltvedtak.

¹³⁹ Sml. *Eckhoff (2010)* s. 50, om relevante hensyn.

¹⁴⁰ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.1, fjerde avsnitt, dets siste punktum.

¹⁴¹ NOU 1999:1 s. 19 og 153 flg.

Departementet fremholdt i proposisjonen at matrikkelføring ofte ville være *publisering* av opplysninger, mens for eksempel ”*sjølv vedtaket*” om bruk av grunn av bygninger var å regne som enkeltvedtak som kunne påklages.¹⁴² Det man må merke seg, er at lovgiver bare har gitt eksempler, men man søkte ikke og uttømmende typeregulere hva som faller innenfor eller utenfor forvaltningslova.

Et spørsmål er om det finnes ytterligere støtte for at føring på *eget initiativ* i seg selv kan være et enkeltvedtak, ved at det oppstår en ”symbiose”. Et klart utsagn i denne retning ble avgitt i forbindelse med diskusjonen bak matrl. § 26,3.ledd, om *partens krav* om retting. Lovgiver slo først fast at *avslag* på krav om retting alltid kunne påklages, og at kommunen i slike tilfelle måtte følge saksbehandlingsreglene i forvaltningslova. Men deretter presiserte man at:

” *Det same gjeld dersom kommunen av eige tiltak rettast matrikkelen, og vedkommande retting må sjåast som eit enkeltvedtak.* ”¹⁴³

Ser man så på instruksverket, fremgår ingen tilsvarende avklaring av departementets rundskriv, annet enn å slå fast det i ”*..alle tilfeller...*” er klagerett ved avslag på retting i matrikkelen.¹⁴⁴

Det nærmeste jeg kommer øvrige presiseringer, kommer fra Statens Kartverk (2011). I en publikasjon om feilretting i matrikkelen uttales det at ”matrikkellova udiskutabelt innfører at aktuelle parter skal involveres (minimum gjennom underretning) knytt til registrering og endring av matrikkelinformasjon.¹⁴⁵ Dette følger for eksempel av matrikkellova § 26 fjerde ledd.” (min understr.)

En bør her føye til at svært mange typer feilretting, ifølge samme publikasjon også skal forhåndsvarsles. Generelt vil slike føringer gitt av overordnet myndighet, trolig måtte oppfattes som et klart ”rettslig signal” til kommunene, om at regelen rommer ”noe mer” enn bare en regel om underretning.¹⁴⁶

Jeg antar funnene bekrefter ytterligere den *foreløpige* konklusjon (jf. pkt. 2.3) om at matrl. § 26, 4.ledd, bare var ment å gjelde for føringsvedtak som *ikke* kan regnes som enkeltvedtak. Et fellestrekk for disse kildene, er at man ikke har *utelukket* at forvaltningslova

¹⁴² Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt. 25.4.2.1.

¹⁴³ Ot.prp. nr. 70 (2004-2005), merknad 25.4.3, i siste avsnitt.

¹⁴⁴ Rundskriv T-2009-5, merknader til § 10.

¹⁴⁵ Statens kartverk (2011). Artikkel om feilretting, publisert 16.06.11.

¹⁴⁶ Eckhoff (2001) s. 95, med videre henvisning til artikler av Boe.

generelt kan slå igjennom på et tidligere stadium enn for de angitte klagekategorier; snarere tvert i mot. Man kan her altså anlegge en innskrenkende fortolkning av varslingsregelen.¹⁴⁷

Lovgiver var på den annen side påpasselig med å presisere at det i mange tilfeller vil være snakk om ”administrasjon” eller ”publisering”, og da uten å *problematisere* grensen mellom føring av enkeltvedtak og reglene om forhåndsvarsel – og regelen om underretning. Dette står i kontrast til komiteens uttalelse om at føring i de fleste tilfeller vil være enkeltvedtak.

Et ”kontrollspørsmål” er hvordan regelverket for øvrig ble utformet. Regelen om utsatt føring i matrikkelen kan tjene som et eksempel, jf. matr. forskriftens § 20, 1.ledd. Bestemmelsen *forutsetter* at det kan foreligge et enkeltvedtak også forut for den matrikulære behandling, ved at kommunen må vurdere om fvl. § 42 kan gi grunnlag for utsatt føring i matrikkelen.¹⁴⁸ Videre fremgår det at bestemmelsen er aktuell der klagen gjelder ”*enkeltvedtak eller annen avgjørelse*” som gir klagerett etter matrl. § 46; og der klagen gjelder vedtak som er fattet etter ”annen lovgivning” – og føring i matrikkelen bare er å anse som en publisering av vedtaket. I denne sammenheng er det verdt å gjenta at det er den underliggende lovgivning som direkte hjemler klageretten forut for matrikkelføring, for eksempel ved et pålegg etter Plan- og bygningsloven¹⁴⁹. Men det kan altså tenkes et sammenfall mellom føring og enkeltvedtak.

Også i rundskriv hvor departementet kommenterer matr.forskriftens § 61, påpekes det at det er saksbehandlingen forut for føringen som berettiger til klage, og ikke selve matrikkelføringen.¹⁵⁰ Departementet har imidlertid her skilt mellom *enkeltvedtak* og *andre avgjørelser* med klagerett etter § 46. Et slikt skille må da formentlig også være sentralt hva angår føring generelt.

Så vidt jeg bedømmer, er det ingen prinsipielle ulikheter mellom ovennevnte føring av ”*bygningsopplysninger*” eller føring om ”*forurensset grunn*”, idet begge bestemmelser vil ha betydning for eiers *bruk* av en eiendom. Det er samtidig neppe heldig at departementet *de facto* har trukket opp slike skillelinjer, da dette kan være med på å *tilsløre* i hvilke tilfelle forvaltningslova skal slå inn. Poenget i denne sammenheng er at disse reglene – igjen på grunn av forholdet til forvaltningslova - eller til særlovgivningen¹⁵¹ forøvrig, kan legge bånd på - og dermed innskrenke den matrikulære kompetanse.

¹⁴⁷ Sml. Eckhoff (2001) s.119.

¹⁴⁸ Rundskriv T-2009-5, merknad til matr.forskriftens § 20.

¹⁴⁹ NOU 1999:1, s. 154.

¹⁵⁰ T-2009-5, merknader til matr.forskriftens § 61.

¹⁵¹ For eksempel Plan- og bygningsloven (2008), § 1-9, 1.ledd.

Det avgjørende ellers må være hva som er vedtakets *materielle innhold og begrunnelse*, og ikke om man kaller vedtaket *publisering* eller *administrasjon*. Woxholth (2011) har fremholdt at realiteten må være det avgjørende¹⁵²; noe som også må gjelde føring av *bygningsopplysninger*.

Den *endelige konklusjon* går ut på at det *de lege lata* gjelder en regel om forhåndsvarsling ved anvendelsen av matrl. § 26,1.ledd, for all føring som innholdsmessig må regnes som ”*enkeltvedtak*” (og som ikke fra før er kjent for parten).¹⁵³ Kommunens *kompetanse* til og på eget initiativ å foreta endringer, er dermed *begrenset* av de prosessuelle plikter som følger med enkeltvedtakene.

I tråd med drøftelsene er det videre tvilsomt om lovgiver på en *rettsgyldig* måte har bundet opp retten til å *påklage* enkeltvedtak til de *tidspunkter* som er angitt i oppramsingen, jf. matrl. § 46.

Når det gjelder spørsmålet om bestemmelsen er *lex specialis*, vil det altså ikke oppstå noen *egentlig* motstrid der man står overfor et enkeltvedtak.

Det er etter min oppfatning et paradoks, at lovgiver på den ene siden ønsket å redusere antall klager i den tidlige fase, samtidig som lovgiver har fremholdt at forvaltningslovas prinsipper skal gjelde. Når ikke lovgiver har gjort klare unntak fra forvaltningsloven, mener jeg det blir vanskelig å applaudere den lovtekniske utforming. Men virkningen kan trolig bli at forvaltningslovens betydning dempes. Når det gjelder hvordan den nærmere *grense* mellom vedtak/enkeltvedtak vil bli praktisert, synes hensynet til partens rettssikkerhet *de lege lata* å skulle veie *tyngre* enn hensynet til effektivitet.

De lege ferenda gir en slik lovforståelse den beste løsning, og vil harmonere best med forvaltningskomiteens innstilling om at *vedtak* i tvilstilfelle bør anses ”*individuell*.”, altså som enkeltvedtak.¹⁵⁴ Jeg legger *samtidig* betydelig vekt på at en slik effektivitet lovgiver ønsker seg, i seg selv kan bidra til å undergrave lovens formål.

Lovgiver kan vurdere å presisere reglene i matrl. §§ 26 og 46, slik at det fremkommer på en klar og utvetydig måte at underretning bare er en ”*minimumsregel*” som gjelder vedtak som *ikke* er enkeltvedtak. I lys av det ovenstående, vil jeg bemerke at forhåndsrubrisering for visse rettinger/endringer, neppe er heldig.¹⁵⁵

¹⁵² I denne retning; Woxholth (2011) s. 99.

¹⁵³ Når parten er kjent med et fremtidig vedtak, kan forhåndsvarsling unnlates, jf. fvl. § 16, bokstav c).

¹⁵⁴ Innst. O. nr. 2 (1965-1966), se side 3, samt 4, c).

¹⁵⁵ Statens kartverk (2011). Artikkel om feilretting, publisert 16.06.11.

3 Reglene om klage etter §§ 46, jf. 26, 3.ledd

3.1 Om klageretten og dokumentasjonskravet

Problemstillingen som vil oppstå ved klage, er hvordan man skal fastlegge ”dokumentasjonskravet”. Dokumentasjonskravet påhviler henholdsvis både kommunen og parten etter § matrl. § 26, 1.ledd og 3.ledd. Samtidig reises spørsmålet om hvilke *grunnlag* en part kan påberope seg ved klage.

En part kan alltid kreve matrikkelopplysninger rettet, i medhold av matrl. § 26, 3.ledd.

Grunnkravet er at parten kan *dokumentere* sitt krav, noe som fremgår direkte av ordlyden.

Hva som kan tenkes å føre frem vil jeg komme inn på i pkt 3.2.1 flg.; hvor også dokumentasjonskravet vil bli behandlet ytterligere.

Der en grense er fastlagt i oppmålingsforretning, kan derimot ikke parten kreve denne rettet, selv om han fremlegger dokumentasjon, jf. matrl. § 26, 3.ledd, 3.pkt. Det fremgår av proposisjonen at det samme gjelder andre opplysninger som fordrer oppmålingsforretning, (sml. matrl. § 6).¹⁵⁶

Lovens system medfører at det er parten etter matrl. § 26, 3.ledd som får bevisbyrden for at en føring etter § 26,1.ledd var uriktig. Dette mener jeg er betenkelig i et rettssikkerhetsperspektiv, et poeng også den sentrale matrikkelmyndighet har påpekt, gjennom undervisning i den nye loven.¹⁵⁷ Parten må eventuelt finne riktig hjemmel fra bakgrunnsretten, og legge frem ”*tilstrekkelig dokumentasjon*”; et krav som skal bedømmes av kommunen i en ”*konkret vurdering*”.¹⁵⁸

Dersom forvaltningen skulle avslå kravet, har parten klagerett etter matrl. § 46, bokstav h), og Fylkesmannen er klageinstans, jf. § 46, 2.ledd. Klagefristen er på tre uker etter fvl. § 29, noe som fremgår av henvisningen til fvl. kap. VI i matrl. § 46, 1.ledd, 1.pkt, samt av proposisjonen.¹⁵⁹ Lovgiver fremholdt her at fristen løper fra tidspunktet for *underretning*, og ellers fra det tidspunkt parten *burde* ha skaffet seg kunnskap om forholdet.

Den part som mener forvaltningens behandling av saken var ”urett”, kan imidlertid også klage til Sivilombudsmannen, med en frist på ett år fra Fylkesmannens vedtak.¹⁶⁰ I tillegg kan naturligvis også søksmål for domstolene være en mulighet.

¹⁵⁶ Ot. prp.nr. 70 (2004-2005), merknad til § 26, 3.ledd.

¹⁵⁷ Statens Kartverk, Foredrag for Geoforum, Gardermoen 26.05.2011.

¹⁵⁸ T-2009-5, merknad til § 10 om retting m.v.

¹⁵⁹ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), pkt 25.4.2.1, siste avsnitt.

¹⁶⁰ Sivilombudsmannsloven, § 6, 3.ledd.

Partens krav synes forholdsvis godt fundert der forvaltningen har gått utover sin *materielle kompetanse i vid forstand, ved at kommunen har ført noe som kommer i strid med rettsregler gitt i matrl., eller i annen lovgivning.* Der kommunen av eget initiativ har gjort endringer i opplysninger som krever oppmålingsforretning kan tjene som ett eksempel. Partens krav på retting følger her direkte av matr.lovens bestemmelser.

For øvrig lovgivning, vil jeg bruke Tastads eksempel, som viser at forvaltningen i *anvendelsen av matrl. § 26, 1.ledd materielt sett må holde seg innenfor Plan- og bygningslovgivningen.* I slike tilfelle foreligger *myndighetsoverskridelse*, nettopp fordi en spesiell rettsregel angir *hva* kommunen kan bestemme. Matr. mangler som nevnt en *derogasjonshjemmel* (se pkt. 2.2.3 ovenfor). *For disse tilfellene er ikke vurderingstemaet om feilen har hatt innvirkning, men om forvaltningen hadde kompetanse eller ikke.*

På samme måte må det forholde seg ved brudd på *personelle* regler. Der en instans som ikke er beskrevet i matrl. § 5a har fattet en matrikulær beslutning, kan parten påberope seg manglende kompetanse. Som nevnt under pkt. 1.2, kan slike vedtak oppfattes ugyldige – og som den klare hovedregel som *nulliteter* ved *tyngende* vedtak (påbud og forbud).

Når det gjelder *prosessuelle* pliktbrudd, er som nevnt vurderingstemaet om feilen kan ha *virket* inn på resultatet. *Eckhoff (2010)* fremholder at:

”Hvor mye som skal til for å statuere ugyldighet, må i så fall vurderes særskilt for hver enkelt del.” ¹⁶¹

Der man har lagt feil fakta til grunn, som følge av unnlatt forhåndsvarsel og utredning, vil parten *kunne* ha gode muligheter for å vinne frem. *Manglende forhåndsvarsel og utredning etter forvaltningslova, vil kunne føre til at beslutningen er ugyldig; også i de tilfelle hvor organet var kompetent.*

Også der *personen* manglet godkjenning, må et innvirkningskriterium legges til grunn, sml. pkt 2.2.1 ovenfor.

Matrl. § 26, 1.ledd er et eksempel på fullmaktslovgivning der kommunen tilsynelatende er stilt temmelig fritt til å vurdere, og avgjøre *om* retting skal foretas, og dels *hva* en retting skal gå ut på. Som fremstillingen har vist, finnes det imidlertid noen ytre rammer for denne kompetansen, både etter matrikkelova med forskrifter, men også etter ”bakgrunnsretten”.

¹⁶¹ Eckhoff (2010) s. 500.

Fullmaktslovgivning reiser noen *generelle* betenkeligheter i forhold til partens rettssikkerhet. Graver (1996) viser i denne sammenheng til¹⁶² forvaltningskomiteens merknader, om at:

I) *mulighet for rettslig kontroll svekkes*; II) *faren for myndighetsmisbruk øker*; III) *den enkelte borgers rettsposisjon blir usikker* – og endelig IV) *at kravet til likebehandling kan bli vanskelig å praktisere*.¹⁶³ (egen innskytelse og nummerering)

Den vide formulering i matrl. § 26, 1.ledd gjør at parten trolig vil ha vanskelig for å øve rettslig kontroll gjennom matrl. § 26,3.ledd, om det ikke går klart frem av underretningen etter 4.ledd hvilke regler som er anvendt. En enkel henvisning til matrl. § 26, 1.ledd vil trolig fremstå lite forklarende i denne sammenheng.

De betenkeligheter som her er påpekt, bør *de lege ferenda* virke skjerpende i vurderingen av *om, og hvordan* kompetansen etter matrl. § 26, 1.ledd skal benyttes, og til den underretning som parten skal motta. Parten bør på sin side kanskje *særlig* undersøke om det kan foreligge brudd på materielle regler, eller prosessuelle pliktregler, jf. fremstillingen i kap. 2.

I det følgende vil jeg imidlertid gå ett skritt videre, og foreta en nærmere betraktning av regelen om *lovlig etablert bruk*.

¹⁶² Graver (1996) s. 163.

¹⁶³ NUT 1958-3 s. 14 og 15.

3.2 Nærmere om forholdet mellom matrikkellova og Plan- og bygningsloven

3.2.1 Innledning

Problemstillingen er på hvordan parten kan påberope seg brudd på materielle kompetanseregler som grunnlag for klage etter matrikkellova. Jeg vil for dette formål anvende Plan- og bygningsloven, og mener med det å illustrere det generelle prinsipp om at det må innfortolkes materiell rett i forvaltningens matrikulære kompetanse, sml. også departementets brev fra 2010.¹⁶⁴

Et særlig spørsmål er om *hvordan* en part i medhold av § 26,3. ledd (et krav om endring), kan påberope seg den **materielle rett for å oppfylle matrikkellovas krav til dokumentasjon**. Jeg vil se nærmere på det rettslige innhold av begrepene ”tillatelse” og ”lovlig etablert bruk”.

3.2.2 Nærmere om begrepene tillatelse og lovlig etablert bruk

Som den videre fremstilling vil vise, er dette spørsmålet mest aktuelt for gamle byggverk, jf. også uttalelser av departementet¹⁶⁵ og Statens kartverk.¹⁶⁶ Bygningsopplysninger i matrikkelen kan si noe om hvilken bruk som gjøres av eiendommen. Men matrikkelen er som jeg tidligere har vært inne på, ikke et tilstrekkelig grunnlag for å utlede hvilken bruk kommunen har ”godkjent”.¹⁶⁷

For å bedømme hva som er tillatt bruk, må det tas *utgangspunkt* i de tillatelser som vedrører bygningen. Det følger av matr. § 25, jf. matr.forskriftens § 60 (1), at kommunen skal registrere bygningen i overenskomst med de tillatelser som gjelder eiendommen. Men ved oppføring av en ny bygning er det ikke nødvendig å søke om særskilt brukstillatelse, og slik at søknaden blir vurdert ut fra den bruk som *forutsettes* gjort av bygningen. Men dersom den påtenkte bruk ikke skjer i tråd med forutsetningene, står man overfor en søknadspliktig bruksendring.¹⁶⁸

Reglene fremgår uttrykkelig av pbl. § 20-1, 1.ledd, bokstav d), jf. byggesaksforskriften § 2-1 nr 1.¹⁶⁹ Forskriften åpner for at det kan tas en vurdering i to ledd. Utgangspunktet tas i de forutsetninger som måtte ligge i en tillatelse. Men i mangel av ”tillatelse”, noe som er

¹⁶⁴ Brev fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk av 22.09.10.

¹⁶⁵ Brev fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk av 22.09.10.

¹⁶⁶ Statens Kartverks føringsinstruks ver. 2.4.2.

¹⁶⁷ Jf. også rundskriv T-2009-5, merknader til matr.forskriftens § 60.

¹⁶⁸ Innjord (2010) s. 562, med videre henvisninger.

¹⁶⁹ Plan- og bygningsloven av 2008.

særlig aktuelt for gamle bygg, må man falle tilbake på å vurdere om bruken er lovlig etablert. Dette følger av bestemmelsens ordlyd; ”*eller lovlig etablert bruk*”. Innjord (2010) fremholder for disse tilfellene at:

“Den faktiske bruken av byggverket angir således sammenligningsgrunnlaget for den påtenkte bruken,...”¹⁷⁰

At lovlig etablert bruk *skal* tas i betraktning også for den matrikulære behandling, fremgår uttrykkelig i departementets brev.¹⁷¹ Samtidig kan det virke misvisende for forvaltningen at rundskriv til matr.forskriften bare nevner *vedtak* etter Plan- og bygningslovgivningen, uten samtidig å nevne lovlig etablert bruk.¹⁷²

Som et eksempel, kan man ta en ”bolig” fra 1920 årene, som siden 1961 er benyttet som fritidsbolig. Spørsmålet blir så hva som er vurderingstemaet for om fritidsbruken er ”lovlig etablert”. Kommentarer forut for vedtagelsen av byggesaksforskriften gir her en temmelig klar veiledning.¹⁷³ Betraktningen tar utgangspunkt i nåtid, og viser at går et *skille* mellom det å *a)* kunne *kreve* bruksendringssøknad, og *b)* hvorvidt det *i dag* vil være grunnlag for å *nekte* innvilget en slik søknad om bruksendring.

Det avgjørende for kategori *a)* er hvilke regler og hvilke forutsetninger som gjaldt den gang *nåværende* bruk ble etablert. Var bruken lovlig etablert etter datidens regelverk, kan altså eksisterende bruk fortsette *uten* krav om bruksendringstillatelse.

Det rettslige vurderingstemaet er altså om den eksisterende bruk kunne etableres *uten hinder* av lovverket som gjaldt den gang. Det *sentrale* i denne sammenheng er at lovlig etablert bruk etter sin *art* ikke kan dokumenteres i form av en tillatelse, slik at det er den eldre lov man må undersøke.

Forskriften harmonerer dermed med en Høyesteretts-dom, inntatt i Rt. 2002.209.¹⁷⁴ Saken illustrerer at fritidsbruk etablert *før* lovendringen, medførte at ny eier skulle ha søkt om bruksendring til *bolig* når endringen fant sted *etter* lovendringen.

¹⁷⁰ Innjord (2010) s. 563, med videre henvisning.

¹⁷¹ Brev fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk av 22.09.10.

¹⁷² Rundskriv T-2009-5, merknader til matr.forskriftens § 60.

¹⁷³ Høringsnotat til byggesaksforskrift av 23.juni 2009, s. 14, siste avsnitt.

¹⁷⁴ Søk i lovdata online 6.9.11 på *bruksendring* og *byggningsråd* .

På dommens side 216 heter det:

”Lov om bygningsvesenet av 1924, som i hovedsak gjaldt for byene med et tilgrensende byggebelte, hadde ikke egne bestemmelser om fritidseiendommer. Hytter i den tidligere Strinda kommune, som fra 1964 var slått sammen med Trondheim, kunne uten hinder av bygningsloven av 1924 tas i bruk som helårsbolig,...”

En ”grunnforutsetning” er at man må ta utgangspunkt i – og altså *anta* at bygget opprinnelig var lovlig oppført, og slik at også *bruken* av bygningen må anses ”lovlig etablert”.¹⁷⁵

For kategori *b)*, der søknad er fremsatt, er utgangspunktet at den nye ønskede bruken må holdes opp mot de hensyn Plan- og bygningslovgivningen er satt til å ivareta. Men dette er altså ikke aktuelt der det foreligger en ”lovlig etablert bruk”. Her finnes en del rettspraksis, men jeg må begrense meg til å fokusere på spørsmålet om *lovlig etablert bruk*, altså kategori *a)*.

Til spørsmålet om hvilken *dokumentasjon* kommunen kan kreve, må det tas utgangspunkt i at parten regelmessig *verken* har fått tillatelse eller annen godkjenning fra kommunen som bekrefter bruken. Av denne grunn kan det neppe oppstilles et krav om skriftlighet for at bruken er ”*akseptert*” eller ”*godkjent*” av kommunen. Synet bekreftes, om ikke direkte, gjennom en prinsipputtalelse¹⁷⁶ av Kommunal - og regionaldepartementet, hvor man kom til det *ikke* er et vilkår for å søke om bruksendring at den lovlig etablerte bruk også er ”godkjent” av kommunen.¹⁷⁷ Også hensynet til en konsistent forståelse av regelverket taler dermed *mot* å oppstille et slikt vilkår.

Instituttet ”lovlig etablert bruk” skal altså forstås som en ”godkjent bruk” i kraft av loven, og det må derfor antas tilstrekkelig at parten kan sannsynliggjøre at *bruken* tok til *uten hinder* av datidens lovverk.

Med bakgrunn i Rt. 2002.209, kan man slå fast at den *registrerte* bopel i folkeregisteret ble et viktig bevismoment. I den konkrete sak, hadde også forrige eier hjemmelen til en eiendom i byen.¹⁷⁸ Bopelsattest som viser at eier *ikke* bodde på fritidseiendommen i tiden før bygningsloven av 1965 trådte i kraft, må derfor kunne vektlegges betydelig som bevis. Hvis slik bruksendring finnes bevist, spiller det således ingen rolle om bygningen engang var etablert som et bolighus.

¹⁷⁵ Innjord (2010) s. 562 med videre henvisninger.

¹⁷⁶ Sak nr 00/3352 av 13.oktober 2000.

¹⁷⁷ Nevnt i Innjord (2010) s. 563.

¹⁷⁸ Se dommens side 213.

Som et supplement til den rettslige vurdering av hvor man har sin *bopel*, kan en skattesak inntatt i Rt. 1988.1110 være illustrerende. Spørsmålet var blant annet om skatteyteren var ”bosatt” i Norge.¹⁷⁹ Her anla retten en *skjønnsmessig helhetsvurdering*; hvor momenter som bostedsforhold og forretningsdrift (yrke) ble vurdert. Dette sammenfaller langt på vei med vurderingstemaet i Rt. 2002.209.

I en forvaltningssak kalt ”Bryggerhus” fra 2006, bekreftet sivilombudsmannen regelen om at *faktisk bruk*, og ikke eiendommens objektive karakter kan være avgjørende.¹⁸⁰ Saken illustrerte samtidig at ”*ikke-bruk*” kan føre til at man taper rett på å gjenoppta en opprinnelig lovlig etablert bruk.

Når det gjelder den nærmere bevismessige vurdering antar jeg derfor at man i vurderingen må falle tilbake på prinsippet om fri bevisbedømmelse, sml. tvl. § 21-2 (1).¹⁸¹ Et slikt syn vil heller ikke være i strid med kravet etter med matr.forskriften, om at kommunen må foreta en ”konkret vurdering”.¹⁸²

Til støtte for synet, kan jeg også vise til en avgjørelse av Statens Kartverk, hvor man la til grunn at det må skje en ”*fri bevisvurdering*” i slike saker, jf. et enkeltvedtak av 2009.¹⁸³ Samme sak ble så behandlet av Sivilombudsmannen i 2010, hvor synet ble bekreftet.¹⁸⁴ Saken gjaldt en eiendom som i GAB ble omgjort fra fritidsbolig til bolig. Selv om saken gjaldt føring etter GAB, gikk ombudsmannen i sin tolkning også inn på *matrikkellovens* formål, og vurderte det faktum at kommunen gjennom en årrekke hadde avkrevd *avgiftsbetaling* etter sats for fritidsboliger. Men ombudsmannen lot ikke *dette* være avgjørende; for å vinne frem måtte klager ha ”*godtgjort*” at det også forelå ”*en lovlig etablert bruk*”. Klager vant dermed ikke frem.

Av dette kan en utlede at det også skal *noe mer til*, for at forvaltningen kan sies å ha *forhåndsbundet* seg til å betrakte eiendommen som en fritidsbolig.¹⁸⁵ I tråd med Eckhoffs syn om regeldannelse,¹⁸⁶ bør det dermed være tilstrekkelig at en part kan sannsynliggjøre at den aktuelle bruk ble etablert, før bygningsloven av 1965 trådte i kraft 1.jan 1966.¹⁸⁷

¹⁷⁹ Søk i lovdata 26.10.11 på *bopel* og *bruksendring*.

¹⁸⁰ SOMB-2007-80 (saksnr. 2006/592), kommentert i Innjord (2010) s. 563. Gjævenes (2011): Populærnavnet fremgår ikke i boken, men etter samtale og e-post med forfatterne.

¹⁸¹ Tvisteloven av 2005.

¹⁸² Rundskriv T-2009-5, merknad til § 10.

¹⁸³ Statens Kartverk. Vedtak nr. 06/00220-12 av 12.10.09.

¹⁸⁴ Sivilombudsmannen. Sak nr. 2009/2978-6.

¹⁸⁵ Om forhåndsbinding av forvaltningsmyndighet: Eckhoff (2010) s. 442-443.

¹⁸⁶ Sml. Eckhoff (2010) s. 37.

¹⁸⁷ Jf. res. av 26 nov. 1965.

Men der man i *tillegg* kan påvise at kommunen har forholdt seg til eiendommen i tråd med den aktuelle bruk, kan dette trolig vektlegges som *bevis* for de *faktiske forhold*. Underrettspraksis om matrikelopplysninger knyttet til økonomisk kartverk (ØK), trekker i denne retning.¹⁸⁸ I en dom av 26. april (2010) la lagmannsretten avgjørende vekt på den *publisitet* som kartet hadde, og at mangel på protest innebar en ”stilltiende” aksept av grensene. Der en kommune ikke har reagert på en registrert bruk gjennom en årrekke, kan dette bidra til å sementere det faktum at en bestemt bruk har blitt etablert – og dermed trolig bidra i den bevismessige helhetsvurdering.

Hvor grensen gikk ifølge kart, ble også avgjørende i dom av 21.juni 2007. Men med bakgrunn i nevnte SOMB-sak fra 2009, kan en kanskje anta at man må ha noe *dokumentasjon* i tillegg.

Passivitetsbetraktninger kan i visse fall tenkes å føre frem som et selvstendig grunnlag mot kommunen, som der et *pålegg* ikke følges opp. Lovutredningen viser at lovkomiteen var oppmerksom på problemstillingen; og man pekte særlig på situasjonen med eierskifter.¹⁸⁹ Det er trolig derfor det fremgår av matrl. § 25, 4.ledd, at pålegg om bruk av grunn og bygninger, skal matrikkelføres ”*straks*” pålegget er vedtatt. Men forskriften og rundskrivet kaster ikke nærmere lys over spørsmålet.

Pbl. § 31-2 bør nevnes, og gjelder ”*Tiltak på eksisterende byggverk*”.¹⁹⁰ Bestemmelsens 2.punktum gjelder byggverk som *brukes* i strid med gjeldende plan. Det slås der fast at bruk som er etablert før planen ble vedtatt, lovlig kan videreføres. En *forutsetning* er at det ikke skjer endringer av bruken, eller at det gjøres vesentlige endringer ved bygningen.¹⁹¹ Dette synes å være i tråd med forvaltningspraksis, jf. et enkeltvedtak av 2011, hvor Fylkesmannen så bort fra den tidligere *bruk* ved søknad om riving/nyoppføring.¹⁹²

De lege lata kan funnene oppsummeres i fire punkter:

- I. En *bruk* skal som et utgangspunkt betraktes som ”lovlig etablert” hvis den ble påbegynt uten hinder av datidens lovgivning
- II. For å nyte rettsbeskyttelse, må den lovlig etablerte bruken ha vært sammenhengende og vedvarende

¹⁸⁸ Lagmannsrettsdommer av 26.april 2010 (LA-2009-176001) og 21.juni 2007 (LE-2006-39937).

¹⁸⁹ NOU 1999:1 s. 85.

¹⁹⁰ Plan og bygningsloven av 2008, § 31-2, 2. punktum.

¹⁹¹ Sml. Innjord (2010) s. 850.

¹⁹² Fylkesmannen i Vest Agder, Sak 2011/4441 av 19.09.11 s. 4.

- III. Skjer bruken i strid med gjeldende planer, går den lovlig etablerte bruk foran og kan fortsette¹⁹³
- IV. Dersom bygningen eller bruken av denne i dag endres i forhold til tillatt bruk/lovlig etablert bruk, vil dette være søknadspliktig i seg selv

De lege ferenda, mener jeg hensynet til partenes rettssikkerhet må veie tungt. For å sikre seg mot at kommunene ikke stanser opp ved spørsmålet om tillatelse til en bestemt bruk er gitt, *burde* lovgiver presisere matr. forskriftens § 60, eller innta presiseringer i rundskriv T-2009-5.

¹⁹³ Refleksjon: Unntak kan følge av f.eks. ekspropriasjonlovgivningen.

3.2.3 Bolig brukt som fritidsbolig – et kodeproblem?

I forlengelsen av spørsmål knyttet til *tillatt* bruk av bygninger, vil jeg peke på en *særlig* problemstilling som kan oppstå i tilknytning til bruk av bygningstypekode 162 og 163 i matrikkelen, som betyr hhv. ”helårsbolig” og ”våningshus” - brukt som fritidsbolig. Kode 161 betyr ”fritidsbolig”.¹⁹⁴

Spørsmålet synes ikke helt uaktuelt, idet Norge pr. 1.januar 2010 hadde 30.209 eiendommer som var registrert som 162 eller 163, av totalt nesten 400.000 fritidsboliger.¹⁹⁵ Historisk sett ble visstnok disse kategoriene innført etter ønske fra SSB for å reflektere faktisk bruk, og ikke hva som fulgte av tillatelser.¹⁹⁶ Men dette kan skape matrikulære utfordringer. Scenarioet går ut på at en helårsbolig brukes som fritidsbolig, enten det skjer ifølge tillatelse/lovlig etablert bruk, eller uten et slikt grunnlag. La oss så forutsette at eiendommen også er tinglyst som fritidsbolig (kode 161).

En kommuneansatt kan tenkes å kjenne til at bygningen engang ble etablert som et bolighus, men *brukes* som fritidsbolig. Hun matrikkelfører dette i medhold av forskriftens § 60 (2). Som i Tastads tilfelle, skjer omkoding. I en slik situasjon er det tenkelig at kommunens *intensjon* var at endringen ble gjort for å oppdatere en opplysning om fysiske forhold ved eiendommen, men den materielle rett om hvilken bruk som er ”tillatt”, må antas å være til hinder. Matr. forskriftens § 60 (1) må i et slikt tilfelle gå *foran* § 60 (2) .

Kode 162/163 sorterer under hovedkategori ”fritidsboliger” etter føringsinstruksen, og kan sammen med dens ordlyd om *fritidsbruk* medføre at eier fortsatt *tror* at bruken er lovlig. Hjemmelshaver selger så eiendommen som en fritidsbolig, i ”god tro” om dette også er *tillatt* bruk. Kommunene bruker regelmessig matrikkelen som oppslagsregister, slik at en omsetningsserverver formentlig vil bli opplyst at eiendommen er kodet som *bolig brukt som fritidsbolig*. Samtidig vil erververs eget søk i matrikkelen gi samme svar. Det er mulighet for at også erverver vil kunne forledes til å tro at koden reflekterer *tillatt* bruk, når eier også opplyser det samme. Det er altså ikke gitt at noen ”alarmklokker” her bør ringe hos kjøperen – og ei heller hos kommunen som gav ut opplysningene. Det kan igjen føre til at man unnlater å kontrollere saksarkivet.

¹⁹⁴ Føringsinstruks for matrikkelen, Statens Kartverk, ver. 2.4.2.

¹⁹⁵ Statistisk Sentralbyrå (2010)

¹⁹⁶ Høgvard (2011). Pers. medd. (fra Miljøverndepartementet)

Dette viser første paradoks, ved at man i *dette tilfellet* har publisert noe som er tvetydig; føringen kan bety enten at bruken er tillatt eller ikke tillatt. Det er samtidig ikke rimelig å anta at "folk flest" kjenner til akkurat denne problemstillingen.

Det andre paradoks, er at praksisen kan skape et nytt "hull" i grunnbokas troverdighet, ved at godtroende erverver har innrettet seg i tillit til selgers tinglyste skjøte om at eiendommen er en "fritidsbolig". Når skjøtet sammenholdes med de øvrige opplysninger fra matrikkelen og selgers opplysninger, kan han etter omstendighetene sies å ha vært i aktsom "god tro". Men *resultatet* er at erververs tillit både til matrikkelen og til grunnboka svekkes. Samtidig ser man at det er samspillet mellom regelen i § 60 (2), og et koderegister som ikke nødvendigvis gjenspeiler realitetene, som kan skape en slik situasjon.

I brev av 2010, uttaler Miljøverndepartementet seg om føring av bygningstype 162 og 163 i matrikkelen.¹⁹⁷ Det fremkommer der at departementet ikke har noe å bemerke til praksis der kommunene benytter kode 162 og 163, uten samtidig og ta stilling til spørsmålet om den tillatte bruk, så lenge "*like tilfeller behandles likt*". Man kan i denne sammenheng spørre seg om hva som gjøres fra myndighetenes side for å sikre en slik "likebehandling" som fremholdt i ovennevnte brev.

Departementet opplyser i en e-post (2011) at det foreløpig ikke er tatt noe initiativ i saken, utover dette brevet til Statens Kartverk.¹⁹⁸ Og om bakgrunnen for at man tok for seg akkurat kode 162/163, heter det at Statens Kartverk var kjent med at slik praksis kunne forekomme.

Selv om Sivilombudsmannen har uttalt at det "*..neppe er noe rettslig å innvende..*" mot koblingen mellom GAB/Matrikkelen og gebyrfastsettelse, mener jeg at praksisen er betenkelig, ettersom kommunene enkelt kan øke sine inntekter ved å endre koden - uten å foreta noen reell saksbehandling.¹⁹⁹

Var bruken lovlig etablert, innebærer det *de lege lata* at forvaltningen overskrider sin *materielle kompetanse* etter pbl. ved anvendelsen av matrl. § 26, 1.ledd, jf. forskriftens § 60 (2). For det andre vil kommunen bryte forvaltningslovens pliktregler. En bør derfor se noe kritisk på at departementet oppfatter kodeproblemet som uproblematisk.

Jeg antar på denne bakgrunn, at kompetansen til å anvende kode 162/163 uten saksbehandling, er begrenset til de tilfeller hvor det åpenbart ikke kan foreligge lovlig etablert

¹⁹⁷ Brev fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk av 22.09.10.

¹⁹⁸ Høgward (2011). E-post. Pers.medd.

¹⁹⁹ Sivilombudsmannen. Sak nr. 2009/2978-6.

bruk, dvs. for boliger bygget etter 1.januar 1966. Det er da tale om *publikasjon*, som heller ikke gir klagerett.

De lege ferenda, burde derfor lovgiver gått inn og presisert anvendelsen av reglene. I tillegg burde man sett på kodesystemet; målet bør være best mulig pålitelighet ved salgstransaksjoner. Kodingen *burde* alltid gjenspeile hva som er lovlig bruk; herunder om det foreligger tillatelse eller ikke tillatelse.

Endelig *burde* opplysningene ha vært utstyrt med *rettslig troverdighet*, og det av to grunner: Som fremhevet av lovgiver, skal hensynet til partens rettssikkerhet veie tungt.²⁰⁰ I lys av dette *bør* kodene endres. Dét ville i så fall vært et viktig bidrag til fremme lovens formål om ”*sikring av eiendomsrett og ein effektiv eigedomsmarknad*”.²⁰¹

²⁰⁰ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), se pkt. 25.4.1.

²⁰¹ Ot. prp. nr. 70 (2004-2005), merknad til matrl. § 1.

4 Avslutning

Matrikkellovens § 26, 1.ledd vil trolig bli et sentralt verktøy for å styrke matrikkelens datainnhold. Men for å nå målet om et *konsistent* og *pålitelig* datagrunnlag, er det avgjørende at kommunene besitter nødvendig kompetanse om ikke bare matrikkellovens regler, men også om bakgrunnsretten. Et viktig bidrag i så måte, vil være at forvaltningsloven *virkelig* blir fulgt ved enkeltvedtak. ”Hovedregelen” om underretning i matrl. § 26,4.ledd, kan trolig føre til det motsatte resultat; den kan gå på bekostning av partenes rettssikkerhet, og *kan* føre til at lovens formål undergraves.

I samme retning har man klagekategoriene i § 46. For *enkeltvedtak* antar jeg at kategoriene *ikke* gir tilstrekkelig rettslig grunnlag for å utsette klageretten, eller øvrige prosessuelle rettigheter parten har etter forvaltningsloven eller tilsvarende bestemmelser i særlovgivningen. Det gjelder altså ikke utelukkende en regel om *underretning*, jf. matrl. § 26,4.ledd.

Peder og Martes grensejustering, illustrerer på samme måte som i Tastads tilfelle, hvordan *materiell* rett begrenser den matrikulære kompetanse. Til spørsmålet *om* og *når* kompetansen etter matrl. § 26, 1.ledd kan benyttes, antar jeg at kompetansen *bør* benyttes når det er *nødvendig* for å forfølge lovens formål - og derigjennom oppfylle lovgivers intensjoner. Men kompetansen *kan* bare benyttes der det ikke oppstår strid med *materiell rett*. Særlig må pliktreglene for enkeltvedtak iakttas grundig for unngå materiell ugyldighet.

Som en helt kort avsluttende refleksjon bemerkes at loven klart har innført strengere regler for dokumentasjon, for eksempel ved innføring av grenser. For bygningsopplysninger, er det *tillatelsene* som skal være styrende.

Det er med andre ord all grunn til å være optimistisk, men mekanismer i loven *kan* som vist gi utslag i strid med lovens formål, og kan gå på bekostning av partenes rettssikkerhet. Slik rettssikkerhet koster, her i form av mer saksbehandling. Men dét er det også verdt, slik jeg ser det.

5 Litteraturliste

Faglitteratur

- Eckhoff (2010) Eckhoff, Torstein, og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 9. utgave. Oslo: Universitetsforlaget 2010.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein, og Jan E. Helgesen. *Rettskildelære*, 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget 2001.
- Falkanger (2007) Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger. *Tingsrett*. 6. utg., 2. opplag. Oslo: Universitetsforlaget AS 2007.
- Graver (1996) Graver, Hans Petter. *Materiell forvaltningsrett – med særlig vekt på grunnprinsippene*. Oslo: Universitetsforlaget AS 1996.
- Hegstad (2003) Hegstad, Einar. *Om eiendomsregistrering - med hovedvekt på norske forhold*. Doktorgradsavhandling fra institutt for landskapsplanlegging, Norges Landbrukshøgskole (Ås). Bergen: Reprotrykk AS 2003.
- Innjord (2010) *Plan – og bygningsloven med kommentarer*. Redigert av Frode Innjord. 1. utgave, 1. opplag. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS 2010.
- Imsen (1999) Imsen, Steinar. *Norsk historisk leksikon*. Oslo: Cappelen akademisk forlag 1999.
- Woxholth (2011) Woxholth, Geir. *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave, 1. opplag. Oslo: Gyldendal Norsk forlag AS 2011.

Artikler

- Boe (1987) Boe, Erik. *Utvikling i lovers form og innhold – en utfordring for rettsvitenskapen*. Tidsskrift for rettsvitenskap; TFR-1987-651. Tilgjengelig fra lovdata.
- Boe (1981) Boe, Erik. *Hvor fritt er det frie forvaltningskjønnet?* Jussens venner; JV-1981-37. Tilgjengelig fra lovdata.
- Eriksen (2008) Eriksen, Gunnar. *Nyere utviklingslinjer om retten til undergrunnen*. Jussens venner; JV 2008-344. Tilgjengelig fra lovdata.

Lover

2008	Lov om planlegging og byggesaksbehandling (<i>Plan- og bygningsloven</i>) av 27.juni 2008 nr 77. Forkortes Pbl.
2005	Lov om eigedomsregistrering (<i>Matrikkellova</i>) av 17.juni 2005, nr 101. Forkortes: Matrl.
2005	Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (<i>Tvisteloven</i>) av 17. juni 2005, nr. 90. Forkortes tvl.
2003	Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (<i>konsesjonsloven</i>) mv. av 28.nov. 2003, nr 98.
1999	Lov om skatt av formue og inntekt (<i>Skatteloven</i>) av 26.mars 1999, nr 14.
1995	Lov om jord (<i>Jordlova</i>) av 12.mai 1995, nr 23.
1978	Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (<i>Delingsloven</i>) av 23.juni 1978 nr 70. (opph.)
1967	Lov om forvaltning (<i>Forvaltningslova</i>) av 10.februar 1967. Forkortes: Fvl.
1965	Bygningsloven (<i>Bygningslov</i>) av 18.juni 1965 nr 7 (opph.)
1962	Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (<i>Sivilombudsmannloven</i>) av 22.juni 1962, nr. 8.
1935	Lov om tinglysing (<i>Tinglysingsloven</i>) av 7.juni 1935, nr 2.
1924	Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 nr 0000 (opph.)
1923	Lov om anbringelse av signaler og merker for målearbeider (<i>Lov om signaler og merker for målearbeider</i> av 9.juli 1923, nr 1. (opph.)
1909	Lov om skylddeling (<i>Skylddelingslova</i>) av 20. august 1909 nr. 2. (opph)

Forskrifter

2010	Forskrift om byggesak (<i>Byggesaksforskriften</i>) av 26.mars 2010 nr.488.
2009	Forskrift om eiendomsregistrering (<i>matrikkelforskriften</i>) av 26.juni 2009 nr. 864. Forkortes: matr.forskriften.
2007	Forskrift om iverksetting av matrikkelen av 9.februar 2007 nr. 151.
2003	Forskrift om føringen av grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (<i>GAB- registeret</i>) av 26.juni 2003 nr 968. (opph.).

Lovforarbeider

Prop. 118 L (2010-2011)	Endringer i matrikkellova og tinglysingsloven mv. Ikke ferdigbehandlet av lovgiver. [online] Informasjon tilgjengelig fra http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=50431 (16.11.11)
Ot.prp. nr. 70 (2004-2005)	Om lov om eiendomsregistrering.
Ot.prp. nr. 57 (2006-2007)	(endringslov) (til lov om eiendomsregistrering).
NOU 1999:1	Om et forbedret eiendomsregister og forslag til ny lov om eiendomsregistrering til erstatning for delingsloven.
NOU 1988:16	Rådsegn 14 – Om eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser.
Ot.prp. nr. 50 (1977-1978)	Kartlegging, deling og registrering av grunneindom (delingsloven).
Ot. Prp. Nr. 38 (1964-1965)	Behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Innst. O. nr. 2 (1965-1966)	Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
NUT 1958-3	Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.

Dommer

Rt. 2009.661

Rt. 1972.32

Rt. 2002.683

Rt.1965.679

Rt. 2002.209

Rt. 1988.1110.

LA-2009-176001 (Agder)

LE-2006-39937 (Eidsivating)

Forvaltningspraksis

Fylkesmannen i Rogaland, sak nr. 2010/10648, vedtak av 28.7.11.

Fylkesmannen i Vest Agder, Sak nr. 2011/4441, vedtak av 19.09.11 (settefylkesmann for Fylkesmannen i Rogaland)

Statens Kartverk, saksnr. 06/00220-12, vedtak av 12.10.09

Sivilombudsmannen. Sak nr. 2009/2978-6, vedtak av 12.03.2010 (kfr. Statens Kartverks vedtak)

Sivilombudsmannens årsmelding nr 2007/80SOMB. Sak. nr 2006/592.

Annet

Statens Kartverk (2011). *Føringsinstruks ver. 2.4.2*. [online] Tilgjengelig fra <http://www.statkart.no/?module=Files;action=File.getFile;ID=43502> (13.09.11)

Statens kartverk (2011). *Feilretting i matrikkelen*. [online] Artikkel av Statens kartverk, publisert: 16.06.11, oppdatert: 17.08.11. Tilgjengelig fra <http://www.statkart.no/Feilretting+i+matrikkelen.d25-SwZfWZz.ips> (21.09.11)

Statens Kartverk (2011). *Feilretting i matrikkelen*. [online] Av Anders Fekjær, foredragsdisposisjon for Geoforum Gardermoen, 26.05.11. Tilgjengelig fra http://www.geoforum.no/kurs-og-konferanser/publiserte-foredrag/2011/matrikkellova-ett-ar-etter/endringer-i-lov-og-forskrift-1/at_download/file (21.09.11)

Skatteetaten: *Rettledning til postene 2010*. [online] Rettledning om koblingen mellom skattereglene og matrikkelen. Tilgjengelig fra <http://www.skatteetaten.no/no/Rettledninger/Rettledning-til-postene-2010/#bolig-og-annen-fast-eiendom> (31.10.11)

Statens Kartverk (2011). *Blanketter ute på høring*. [online] Tilgjengelig fra <http://www.statkart.no/Blanketter+ute+p%C3%A5+h%C3%B8ring.d25-SwZjW21.ips> (17.10.11)

Statens kartverk (2011). *Driftsmeldinger for matrikkelen*. [online] Tilgjengelig fra <http://www.statkart.no/nor/Matrikkel/Matrikkelen/Driftsmeldinger/> (22.9.11)

Statistisk Sentralbyrå (2010). *Antall fritidsbygninger per januar 2010*. [online] Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/bygningsmasse/arkiv/tab-2010-03-18-04.html> (23.9.11)

Personlige meddelelser

Fekjær, Anders. Pers.medd. 26.05.11.
Fekjær, Anders. Pers. medd. 14.11.2011.
Fekjær Anders. Pers. medd. (bekreftet om igjen) 14.11.11.
Høgvard (2011). Pers. medd. Miljøverndepartementet 13.09.11.
Hegstad, Einar. E-post. 20.09.11.
Høgvard, Dag. E-post. Miljøverndepartementet av 02.10.11.
Gjævenes, Erik: Pers.medd. og e-post. (23.09.11)
Fylkesmannen i Oppland. E-post. 03.11.11.
Fylkesmannen i Troms. E-post. 07.10.11.
Fylkesmannen i Møre og Romsdal. E-post. 04.10.2011.
Fylkesmannen i Hedmark. E-post. 30.09.11.
Fylkesmannen i Sogn og fjordane. E-post. 22.09.11.
Fylkesmannen i Hordaland. E-post. 26.09.11.

Vedlegg til oppgaven

Det kongelige Miljøverndepartement til Statens kartverk (2010). *Føring av kode for bygningstype i matrikkelen*. Oslo: Miljøverndepartementet, brev til Statens Kartverk av 22.09.10, ref.no 200703588-/DH (Vedlagte brev er ikke datert, men brevets egentlige dato bekreftes gjennom en e-post fra Dag Høgvard, Miljøverndepartementet, datert 21.09.11)

6 Vedlegg



Statens kartverk
Serviceboks 15
3504 HØNEFOSS

Deres ref

Vår ref
200703588-/DH

Dato

Føring av kode for bygningstype i matrikkelen

Miljøverndepartementet vil med dette gi utfyllende veiledning om føring av kode for bygningstype i matrikkelen.

Ved oppføring eller endring av bygning, skal kommunen registrere kode for bygningstype i matrikkelen, jf. matrikkelforskriften § 60. Valg av kode skal være innenfor rammen av hva bygningen er tillatt brukt til.

For søknadspliktige tiltak registrerer kommunen koden samtidig med at kommunen gir rammetillatelse etter plan- og bygningsloven. Opplysninger om byggesaken skal dessuten oppdateres i matrikkelen når det gis igangsettingstillatelse og midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Er tiltaket unntatt ansvarsrett og kontroll og kan forestås av tiltakshaver, skal kommunen matrikkelføre opplysningene så snart kommunen kan legge til grunn at tiltaket er eller blir gjennomført. Det samme gjelder ved underretning om tiltak etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven, eller når kommunen på annen måte kan legge til grunn at et tiltak eller en hendelse som gjelder bygning, er eller blir gjennomført eller har inntruffet.

Dersom bygningen eller del av den tas i bruk til eller blir tilrettelagt for annet enn det som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk, er dette søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1, jf. byggesaksforskriften § 2-1. Dersom bruksendringen medfører at kode for bygningstype må endres, skal kommunen endre koden samtidig med at kommunen gir rammetillatelse til bruksendringen, og oppdatere opplysninger om saken når det gis igangsettingstillatelse og midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, på samme måte som for nybygg.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Myntgt. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling for regional
planlegging
Telefaks
22 24 95 60

Saksbehandler
Dag Høgvard
2224 5917

For en del bygninger er opplysningene om bygningstype i matrikkelen kodet ut i fra utseende og lignende, og ikke etter undersøkelser om hva som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk. Dette gjelder i hovedsak eldre bygninger. Det foreligger ikke noe krav til kommunen om aktivt å rette slike opplysninger. Feil opplysninger om bygning kan ikke påberopes som rettsgyldig grunnlag for hva kommunen har «godkjent» eller for hvordan bygningen faktisk «er».

Dersom rettighetshaver mener at koden for bygningstype ikke er innenfor rammen av hva som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk, kan rettighetshaver kreve at kommunen retter koden, jf. matrikkellova § 26 tredje ledd. Kommunen avgjør om dokumentasjonen som rettighetshaver legger fram, er tilstrekkelig for å kunne endre koden. Kommunen kan eventuelt også utføre egne undersøkelser. Dersom kommunen kommer til at det ikke er grunnlag for å endre bygningstypen, for eksempel fordi kommunen mener at dette krever forutgående tillatelse til bruksendring etter plan- og bygningsloven, skal kommunen nekte matrikkelføring. Men også i slike tilfeller gjelder det generelle prinsippet om at opplysninger om bygning i matrikkelen, ikke kan påberopes som rettsgyldig grunnlag for hva kommunen har «godkjent» eller for hvordan bygningen faktisk «er». Avslag på krav om retting av opplysning i matrikkelen, kan påklages til fylkesmannen, jf. matrikkellova § 46.

Noen kommuner tildeler kode 162 "Helårsbolig utenom våningshus som benyttes som fritidsbolig" for bygninger som er tillatt eller lovlig etablert brukt som helårsbolig, men som i praksis bare blir bebodd fra tid til annen, uten at kommunen med det tar stilling om slik bruk er innenfor rammen av tillatelse eller lovlig etablert bruk. Miljøverndepartementet har ikke innvendinger mot en slik praksis så lenge like tilfeller behandles likt. Tilsvarende gjelder for kode 163 "Våningshus som benyttes som fritidsbolig".

Med hilsen

Kari Strande (e.f.)
ekspedisjonssjef

Dag Høgvard
seniorrådgiver