

Den multi-funktionelle matrikel

Stig Enemark, Aalborg Universitet

Indledning

Artiklen argumenterer for, at netop matriklen og selve ejendomsbegrebet udgør et nøgleelement i infrastrukturen for stedbestedt information. Der peges på, at ejendomsregistreringens (matriklens) rolle er dynamisk og har ændret sig ganske drastisk over tid. Den internationale dagsorden handler p.t. om den multi-funktionelle matrikel (*multi-purpose cadastre*). Men denne dagsorden stiller også krav om videreudvikling af det matrikulære system. Artiklen peger afslutningsvis på en række af disse nye udfordringer.

menneskene bundet til jorden som en integreret del af systemets struktur. Jorden var det primære symbol på velstand. I denne fase af udviklingen skulle det matrikulære system registrere de enkelte ejendomme som grundlag for beskatning baseret på en vurdering af jordernes ydeevne (bonitet).

2) Med den industrielle revolution fra starten af 1800-tallet blev jorden i stigende grad betragtet som en handelsvare, og i begyndelsen også som den primære kapitalressource. Dermed fødtes et ejendomsmarked, og

re proces.

4) Fra begyndelsen af 1980'erne blev jorden i stigende grad betragtet som en meget begrænset samfundsmæssig ressource. Ejendomsregistreringens rolle blev i stigende grad at servicere behovet for en omfattende information omkring arealanvendelsen og andre ejendomsrelaterede forhold. Informationsteknologien gør denne udvikling mulig. Dette fører til en ny rolle for de matrikulære systemer: den multi-funktionelle matrikel.

	<i>Feudalisme frem til 1800</i>	<i>Industrisamfundet 1800 - 1950</i>	<i>Efterkrigstiden 1950 - 1980</i>	<i>Informationsamfundet 1980 -</i>
<i>Menneskets forhold til jord</i>	Jord som velstand	Jord som en vare	Jord som en ressource	Jord som en samfundsressource
<i>Det matrikulære systems funktion</i>	Fiskal matrikel grundlag for beskatning	Juridisk matrikel Grundlag for sikring af rettigheder	Forvaltningsmatrikel Grundlag for styring af arealanvendelsen	Multi-funktionel matrikel, Grundlag for bæredygtig udvikling

Figur 1 Udviklingen i de matrikulære systemers funktion i den vestlige verden

Ejendomsregistreringens rolle er dynamisk

Menneskets forhold til anvendelse af jordarealer er dynamisk og ændrer sig over tid som et svar på generelle træk i samfundsudviklingen. På samme måde er de matrikulære systemers rolle og funktion dynamisk, idet systemerne netop understøtter disse generelle træk i samfundsudviklingen. I den vestlige verdens kulturer kan denne dynamiske udvikling beskrives i fire faser:

1) Under feudalismen frem til slutningen af 1700-tallet var

de matrikulære systemer blev rettet mod at servicere dette marked for ejendomsomvendelse og sikring af rettigheder til jord.

3) I årtierne efter anden verdenskrig kom der fokus på udbygning af byerne som et svar på det nye befolkningsboom. Dermed blev der også fokus på jorden som en begrænset ressource. De matrikulære systemer blev rettet mod at bidrage til en mere intensiv styring af arealanvendelsen. Forudgående kontrol med arealanvendelsen blev integreret i den matrikulære

Ejendomsregistreringens rolle og funktion i samfundet.

I et globalt perspektiv kan det matrikulære system beskrives som en grundlæggende infrastruktur, der servicerer fire vigtige funktioner i samfundet:

- Sikring (tinglysning) af rettigheder dvs. skøder, pantehæftelser og servitutter.
- Vurdering og beskatning af fast ejendom.
- Planlægning og styring af arealanvendelsen.
- Gennemførelse af bygge- og anlægsarbejder.

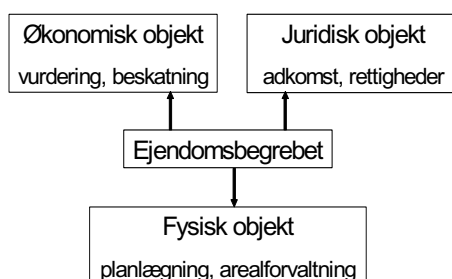
Tinglysningsystemet og ejendomsvurderingen udgør tilsammen grundlaget for et velfungerende ejendomsmarked. Og plan- og reguleringssystemet udgør sammen med udstyknings- og byggetilladelser grundlaget for en effektiv administration af arealanvendelsen. Kombinationen af et velfungerende ejendomsmarked og en effektiv arealadministration udgør et væsentligt grundlag for opbygning og understøttelse af en økonomisk, social og miljømæssig bæredygtig udvikling.

Et moderne matrikulært system må designes således, at det tilgodeser alle brugeres behov og ikke kun f.eks. behovet for juridisk sikring af rettigheder igennem tinglysningsystemet. Dette er også baggrunden for den omlægning af det matrikulære system til digital form, som blev gennemført i Danmark i løbet af 1990'erne. Den 150 år gamle analoge information om de faste ejendomme blev dermed tilpasset en moderne arealforvaltning baseret på nutidens informationsteknologi.

Historisk set har det primære formål med ejendomsregistreringen været at identificere de enkelte ejendomme og lodder som grundlag for beskatning og/eller sikring af rettigheder til jorden. Den matrikulære proces har derfor altid fokuseret på den relative nøjagtighed af ejendomsgrænserne. Set ud fra et administrativt synspunkt, f.eks. i kommunerne og hos forsynings-selskaber, bliver den absolutte nøjagtighed imidlertid relevant for at kunne sammenstille de ejendomsretlige forhold med de

faktiske fysiske forhold i topografiske og tekniske kort.

Denne spænding imellem den relative og absolutte nøjagtighed udgør det afgørende problem for etablering af en moderne multi-funktionel matrikel. Den relative nøjagtighed må (i et vist omfang) opretholdes ud fra juridiske hensyn. Den absolutte nøjagtighed er ønskelig ud fra hensynet til en moderne GIS-baseret arealforvaltning, som ideelt set skal kunne levere pålidelig information om de faste ejendomme i alle målforhold fra 1:1 til 1:25.000. Dette stiller krav til det matrikulære system f.eks. om levering af landskoordinater til alle nye skel og om mere systematisk opretning af matrikelkortet, hvor der er åbenlyse fejl i forhold til de topografiske forhold. Den matrikulære proces må løbende tilpasses den GIS-baserede anvendelse af den ejendomsretlige information.



Figur 2 Ejendomsbegrebet

Ejendomsbegrebet som nøgleelement

Ejendomsbegrebet er en juridisk definition, som relaterer sig til et eller flere fysiske objekter. Ejendomsbegrebet har dermed en central position i infrastruk-

turen for stedbestedt information, som gør det muligt at adressere jordarealer som både et juridisk, økonomisk og fysisk objekt.

Det juridiske objekt adresseres igennem tinglysningsystemet, som er baseret på den matrikulære identifikation. Hermed skabes sammenhæng imellem de enkelte jordstykker og deres juridiske status i form af ejer- og brugsforhold samt pantsætning og begrænsede rettigheder i form af servitutter. Rettighederne er sikret igennem tinglysningen, hvor de opføres i prioritetsorden. Dermed sikres ordnede retsforhold i relation til jord og fast ejendom (inklusive bygninger) som et juridisk objekt.

Det økonomiske objekt adresseres igennem den offentlige vurdering som grundlag for beskatning og udmåling af erstatning i forbindelse med ekspropriation og lignende. Hermed skabes sammenhæng imellem de enkelte jordstykker/ejendomme og deres økonomiske værdi, herunder som grundlag for om sætning og belåning. Den offentlige vurdering er baseret på statistikker omkring de faktiske salgspriser samt information om nuværende anvendelse (BBR) og de fremtidige anvendelsesmuligheder (Plan-registeret). Denne offentlige information understøtter samtidig et velfungerende ejendomsmarked.

Det fysiske objekt er adresseret igennem plan- og reguleringssystemet. Ejendomsbegrebet skaber en sammenhæng imellem de fysiske enheder (lodder) og de juridiske enheder (ejen-

dommene). Reguleringen kan dermed pålægges som en begrænsning i råderetten, som skal respekteres af de enkelte ejere. Landbrugspligten er et godt eksempel på dette samspil. Men også planbestemmelser og reguleringer i bygge- og miljølovene er baseret på ejendomsbegrebet og den matrikulære identifikation af de enkelte parceller.

I den samlede infrastruktur for stedbestemt information vil parcellen være den mindste enhed. Men ejendomsbegrebet, som defineret i udstykningsloven og videre i tinglysningsloven, vil udgøre det nøgleelement, der skaber sammenhæng imellem de juridiske, økonomiske og fysiske objekter.

Den multi-funktionelle matrikel

Den multi-funktionelle matrikel handler ikke kun om supplerende registrering af f.eks. forurenede ejendomme eller kystbeskyttelseslinien. Det handler først og fremmest om integreret anvendelse af den ejendomsretlige information i kombination med andre typer af kort og registerdata som grundlag for håndtering af et velfungerende ejendomsmarked og en effektiv forvaltning af vores areal og naturressourcer. Web-matriklen, edb-tingbogen og den offentlige informationsserver er gode eksempler på denne multi-anvendelse. Andre gode eksempler handler om planlægning og arealforvaltning i amter og kommuner, som i stigende grad præsenteres på nettet med den ejendomsretlige information som det grundlæggende element.

Men dette er kun begyndelsen til opbygning af en langt mere omfattende og brugervenlig infrastruktur for stedbestemt information. Der er stadig en del knaster, men trenden er klar. Der vil ske en stigende integration af stedbestemte data og matriklen vil udgøre et kerneelement for at skabe netværksfunktionalitet indenfor det samlede område. Web-matriklen, edb-tingbogen og den offentlige informationsserver vil blive integreret til at udgøre et samlet informationsmedie for ejendomsdata med tilhørende kortværk. Ejendommen og adressen vil være grundstammen i denne information med links til den kommunale information omkring planlægning og regulering af fast ejendoms anvendelse.

Den internationale dagsorden

Ejendomsregistreringen er organiseret ganske forskelligt i forskellige dele af verden. Man kan sige, at systemerne er et spejl af den kulturelle/historiske udvikling i det pågældende land. Men udviklingen, specielt globaliseringen og udviklingen på IT-området, medfører, at systemerne efterhånden nærmer sig hinanden både organisatorisk og funktionelt.

På den internationale scene er der meget stor bevågenhed omkring opbygning af velfungerende landadministrationssystemer som en afgørende forudsætning for generering af en økonomisk, social og miljømæssig bæredygtig udvikling. Den såkaldte *Bathurst Declaration* (UN and FIG, 1999) er det seneste eksempel på denne dagsorden.

Den multi-funktionelle matrikel udgør det basale element i denne strategi. FIG publikationen *Cadastre 2014* (Kaufmann and Steudler, 1998) opstiller en vision for fremtidens matrikulære systemer med sigte på at opfylde denne multi-funktionelle rolle baseret på moderne informationsteknologi. Denne vision bygger på en central registrering af alle rettigheder og restriktioner for de enkelte jordlodder/parceller. Visionen har opnået en ganske omfattende international opmærksomhed og har sat en ny dagsorden på området.

Hvis man ser på det danske system, kan man hævde, at denne vision langt hen ad vejen allerede er opfyldt. På visse områder er Danmark faktisk lidt foran den beskrevne vision. Det danske system er imidlertid opbygget som en decentral model, der på en fleksibel måde udnytter det digitale medie med krydsreferenceregistret som en krumtap i systemet. Ansvar for vedligeholdelse af de enkelte registre kan dermed placeres hos den myndighed, som også producerer de pågældende data. Man mangler dog at finde en løsning omkring præsentation af de privat- og offentligretlige servitutter.

Nye udfordringer

Ser man ud i den store verden tegner der sig en række trends, som stiller krav om videreudvikling af de matrikulære systemer - også i Danmark:

1) Den første udfordring handler om at videreudvikle web-matriklen til et egentlig samlet informationssystem omkring

fast ejendom med tilhørende kortværk. De (meget få) steder i verden, hvor et sådant system (Gazette) er etableret, har det vist sig at være en overvældende succes, både i den økonomiske sektor (ejendomsmæglere, banker, forsikring) men også hos helt almindelige mennesker.

2) En anden udfordring handler om mulig organisatorisk forening af matrikel- og tingbogs-systemet. Dermed kan samspillet imellem matrikel og tingbog optimeres. Reelt er tinglysnin-gen i dag en administrativ og ikke en juridisk proces. Der er derfor ikke tungtvejende grunde til, at denne funktion henhører under domstolene. Set i forhold til opbygning af en samlet infrastruktur på ejendomsdataområdet taler meget for at forene disse funktioner under KMS.

3) En tredje udfordring kan ligge i et opbygge hvad man kunne kalde en sø-matrikel. Det diskuteres faktisk meget intenst visse steder i verden (Canada, New Zealand), hvor netop de rettigheder, der knytter sig til udnyttelse af søterritoriet, er af meget stor betydning og værdi. Der kan derfor være god grund til at identificere og registrere disse rettigheder i et system, som i et vist omfang svarer til matriklen på land. Man kunne endda tale om et sammenhængende matrikulært system, som for det enkelte land afgrænses af de internationale grænser på søterritoriet eller af fastlands-sokkelen.

Om forfatteren

Stig Enemark, landinspektør, docent i arealforvaltning ved Aalborg Universitet, Fibigerstræde 11, 9220 Aalborg Øst
e-mail : enemark@i4.auc.dk

En sidste udfordring ligger i opbygning af en 3-D-matrikel. I disse år diskuteres dette ganske intenst i fagkredse som f.eks. i FIG-regi. Norge og Holland er blandt de førende i denne diskussion. Tanken om en matrikel i tre dimensioner er ikke ny og en generel 3-D-matrikel vil næppe have nogen mening. Men i konkrete situationer er det ofte den eneste mulighed for at identificere objekterne. Tænk f.eks. på en restaurant bygget hen over en motorvej, eller et underjordisk garageanlæg bygget ind under en anden ejendom. Eller tænk for den sags skyld på ejerlejligheder, som jo netop er matrikulær identifikation i tre dimensioner. Hertil kommer, at teknologien ligesom inviterer til udformning af sådanne løsninger i tre dimensioner.

Afslutning

Den multifunktionelle matrikel har en nøgleposition i infrastrukturen for stedbemt information. Det gælder både herhjemme og på den internationale scene. Denne position er båret af den teknologiske udvikling - specielt indenfor håndtering og modellering af geografisk information. Samtidig åbner de nye kommunikationsteknologier næsten uanede muligheder for formidling af information på alle niveauer. Men denne udvikling rejser også en række nye og spændende udfordringer.

Let 's go for it.

Referencer

Effenberg, Wolfgang, Enemark, Stig and Williamson, Ian (1999). *Framework for discussion of Digital Spatial Data Flow within Cadastral Systems*, The Australian Surveyor, June 1999, pp 35-43.

Enemark, Stig (1999). *Land Administration Systems in Denmark*, International Publication Series No. 1, Den danske Landinspektørforening, 11 p.

Enemark, Stig (2000). *Ejendomsregistrering og arealforvaltning i et globalt perspektiv*, Esben Munk Sørensen (red.): Ejendomsændringer i det 20. århundrede, Den danske Landinspektørforening, København, pp 364 -384.

Enemark, Stig (2001). *Land Administration Systems for Sustainable Development*, Property Management, No 5/2001.

Kaufmann, Jürg and Steudler, Daniel (1998). *Cadastré 2014 – A Vision for a Future Cadastral System*, Working Group 1 of FIG Commission 7. The FIG Office, Copenhagen.

United Nations and FIG (1999). *The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development*, FIG publication No. 21. The FIG Office, Copenhagen.

Williamson, Ian and Ting, Lisa (1999). *Cadastral Trends*, Proceedings of FIG Commission 7, FIG Working Week, Sun City, South Africa, June 1999, pp 1-19.