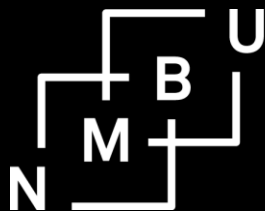


# Jordskifte i Galicia

Per Kåre Sky

Norwegian University of Life Sciences (NMBU)



Norwegian University of Life Sciences  
Centre for Land Tenure Studies

Centre for Land Tenure Studies Report





---

serie B

rapport 2/2001

# **JORDSKIFTE I GALICIA**

Per Kåre Sky

## **Instituttets forord**

*Per Kåre Sky er professor II i jordskifte- og eiendomsfag ved Institutt for landskapsplanlegging. Hans arbeidsområde er undervisning og forskning i forhandling og arronderingsproblematikk innen jordskifte m.v. Foreliggende rapport er et resultat av et forskningsopphold ved Universidade de Santiago de Compostela i Spania.*

*Ås-NLH, 30. mai 2001  
Sigmund Asmervik  
Instituttleder*

## **Forord**

*Rapporten er et resultat av et 4 uker langt forskningsopphold ved Universidade de Santiago de Compostela. Jeg var tilknyttet Departamento de Enxeñeria Agroforestal som gjesteforsker.*

*Det har vært et privilegium å være tilknyttet et forskningsmiljø som er opptatt av jordskifte. Det har vært en fornøyelse å kunne ferdes i et kulturlandskap hvor eiendomsstrukturen markerer seg så tydelig. Galicia er et område som har stort behov for ny eiendomsutforming, samtidig har det et mosaikklignende kulturlandskap som må tas vare på. Konfliktene er åpenbare og ikke alltid lett å håndtere.*

*Takk til Dr. Rafael Crecente Maseda for god mottakelse og hjelp med kontakter. Spesiell takk til Carlos Darriba López i Xunta de Galicia, Consellería de Agricultura som ga meg en grundig innføring i galicisk jordskifte. Mange studenter på ulike nivå har hjulpet med å svare på alle mulige og umulige spørsmål. Silvia Calvo Iglesias har oversatt rapportens sammendrag til spansk.*

*Fylkesjordskiftesjef Øyvind Ravna var med en uke i oktober 2000. Takk for reisefølge, faglige diskusjoner og ikke minst 5 timer med video!*

*Landbruksdepartementet har gitt meg permisjon med lønn. Det var helt nødvendig!*

*Det er mye jeg skulle ønske å ta med hjem, men kunne det bare være en ting måtte det bli entusiasmen til de unge forskerne på Departamento de Enxeñeria Agroforestal.*

*Lugo / Bergen, mai 2001  
Per Kåre Sky*

---

Forsidefoto: Menneskelig kontakt er viktig. Carlos Darriba López (til venstre) og en part i en pågående jordskiftesak.

## INNHALDSFORTEGNELSE

English summary .....	4
El resumen en español.....	5
<b>Innledning .....</b>	<b>6</b>
<b>Landbruket i Galicia .....</b>	<b>7</b>
<b>Eiendomsforhold .....</b>	<b>8</b>
<b>Organisering av jordskiftevirksomheten .....</b>	<b>12</b>
<b>Sakstyper .....</b>	<b>14</b>
<b>Forstudien .....</b>	<b>15</b>
<b>Før-situasjonen .....</b>	<b>15</b>
<b>Jordskifteplanleggingen.....</b>	<b>16</b>
<b>Gjennomføring av tiltak .....</b>	<b>18</b>
<b>Grensemerking .....</b>	<b>18</b>
<b>Rettsmiddel og avslutning .....</b>	<b>19</b>
<b>Analysemetoder .....</b>	<b>19</b>
<b>Endringer i kulturlandskapet .....</b>	<b>20</b>
<b>Utviklingstrekk – oppsummering .....</b>	<b>23</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>24</b>
<b>Lover.....</b>	<b>25</b>
<b>Liste over intervjuede personer .....</b>	<b>25</b>

## **English summary**

This working paper investigates land tenure and land consolidation in Galicia, Spain. Property units in the rural areas in Galicia are fragmented, and the average size of the parcels are 2.1 decares. There are also areas that have an average fragmentation of rural land of 24 parcels per unit of property. The average size of the farms is less than 2 hectares. Currently, there is considerable migration from the rural areas to the coast and the major cities. This migration will cause problems for the agricultural sector in a few years. Fragmentation and the small size of parcels contribute to a unique cultural landscape of great value. The landscape is very vulnerable and this has to be taken seriously in land consolidation and especially when new roads are being planned and constructed. One also finds much afforestation activity, often eucalyptus, in large parts of Galicia. This is controversial because of the changes in the landscape and because the farmers need more land for pasture. There is very little land area under lease.

The land consolidation service in the region is a part of the administrative unit called "Xunta de Galicia." Each land consolidation committee comprise 12 persons and the president of the committee is a judge from the local court. The committee also include four landowners elected by the landowners involved in the case. Two professional agricultural engineers are members of the committee, but are not allowed to vote in the decisionmaking. This is unusual. There are comprehensive land consolidation activities in Galicia, and the cases are large, with an average of 400 owners per case. The land consolidation cases last a long time, often eight years. The official goal is four years. The land consolidation service tries to improve the process, and a lot of suggestions were proposed in the new land consolidation legislation. Private consultants are in most cases hired to make the land consolidation plan the new layout of farms. Land consolidation adds a great benefit both to the farmers and to the actual district. The land consolidation activity has been concentrated in three regions (see figure eight). These areas are not the main agricultural areas in the region. We also see examples of urbanization of consolidated areas soon after the case is closed. The average cost to the government of land consolidation is 250 000 - 400 000 pts/ha. There is no cost to the owners. The government recovers both cost of proceedings and investments.

## **El resumen en español**

El objetivo de este trabajo es investigar la tenencia de tierras y a la concentración parcelaria en Galicia (España). La propiedad en las zonas rurales de Galicia está fragmentada con un tamaño medio de parcela de 0.21 ha, pudiendo encontrarse áreas que tienen una media de fragmentación de la tierra, de 24 parcelas por propiedad. El tamaño medio de las explotaciones es inferior a 2 ha. La población está desplazándose de las áreas rurales hacia la costa y hacia las principales ciudades (el principal eje de desarrollo es el denominado Arco Atlántico). Este hecho va a provocar problemas en el sector agrario en pocos años.

La fragmentación y el pequeño tamaño de las parcelas crean un paisaje único de gran valor. Este paisaje es muy vulnerable por lo que debería ser tomado seriamente en cuenta en el proceso de concentración parcelaria, y muy especialmente cuando se trata de crear nuevas infraestructuras viarias. Por otra parte se observa una gran actividad de reforestación, frecuentemente con Eucalyptus en gran parte de Galicia. Esto crea una controversia por los cambios que se producen en el paisaje y por la necesidad para los agricultores de mayores tierras para pastos. Además existen muy pocas tierras en arrendamiento.

En lo que respecta a la concentración parcelaria, el servicio de concentración parcelaria gallego forma parte de la administración, la Xunta de Galicia. Cada Junta local está formada por 12 personas, siendo el presidente de la Junta juez del juzgado local. La junta está además formada por cuatro propietarios que han sido elegidos democráticamente por el conjunto de propietarios implicados en el caso, y por dos ingenieros agrónomos de la administración los cuales no tienen derecho a voto. Esto es algo poco frecuente. En Galicia existe una gran actividad de concentración parcelaria, con expedientes de gran envergadura de una media de 400 propietarios por expediente. El proceso de concentración parcelaria dura demasiado tiempo, frecuentemente llega a durar ocho años, mientras que el objetivo es que dure unos cuatro años. El servicio de concentración parcelaria intenta mejorar el proceso, y ya existen numerosas sugerencias para una nueva acta de concentración parcelaria. Normalmente se contratan empresas privadas para realizar el plan de concentración parcelaria- el nuevo diseño de las parcelas. La concentración parcelaria proporciona un gran beneficio tanto a los propietarios como en general a la parroquia o parroquias afectadas. La actividad de concentración parcelaria se concentra en tres áreas (ver figura nº8), lo cual contrasta con el hecho de que estas áreas no son las principales zonas agrícolas de la región. Por otra parte, pueden citarse ejemplos de urbanización en áreas concentradas una vez finalizado el proceso. El coste medio de concentración parcelaria es de 250.000 a 400.000 pesetas por ha concentrada, no existiendo coste alguno para los propietarios.

## Innledning

Formålet med denne rapporten er å gi en oversikt over jordskiftearbeidet i Galicia i Spania. Det er interessant å se nærmere på hvordan arbeidet blir organisert og hvordan jordskiftefaglige problemstillinger håndteres innenfor forvaltningen. Der det er naturlig vil jeg trekke sammenligninger med norske forhold. Mesteparten av erfaringene og datamaterialet er hentet fra Galicia. Metodene som brukes i Galicia er etter det jeg erfarer ganske like med de som brukes i Spania for øvrig.

Undertegnede har vært to perioder i Galicia. Den første var i oktober 2000, den andre i april og mai 2001, til sammen 4 uker. Kildematerialet for dette arbeidet kan i hovedsak grupperes i to; intervjuer, hvor noen er tatt opp på video, og litteraturstudier. Jeg har intervjuet forskere på *Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Enxeñeria Agroforestal*, ansatte på ulike nivå i jordskifteetaten (*Consellería de Agricultura*), landbruksdepartementet i Galicia og ansatte på forskningssenteret *Centro de Investigaciones Agrarias de Mabegondo*. Fra besøket i oktober 2000 ble de aller fleste intervjuene tatt opp på video. Alle intervjuene har vært åpne, men har hatt som målsetting å fylle inn i en forhåndsdefinert disposisjon av rapporten. Flere av intervjuobjektene har blitt stilt de samme spørsmålene for å unngå misforståelser. De personene som har blitt intervjuet er listet opp til slutt i rapporten. Litteraturen som jeg har hatt tilgang til har i hovedsak vært på spansk eller galicisk og i noen grad på engelsk. Rapporten er illustrert med kart, figurer og fotografier. For å gjøre det hele mer leservennlig. Noen ganger forteller et fotografi langt mer enn ord. Der ikke annet er sagt er det forfatteren som har tatt fotografiene eller er ansvarlig for illustrasjonene.

Hvorfor studere jordskifte i Spania og Galicia? I denne delen av Spania er det for det første betydelig jordskifteaktivitet. For det andre er det stor grad av teigblanding og det er en rekke små eiendommer. For det tredje skjer det store endringer i arealbruken i dette området. Beiteland tilplantes med eukalyptus<sup>1</sup> og jordbruksareal tas i bruk til utbyggingsformål. For det fjerde er eksterne konsulenter sterkt involvert i jordskiftearbeidet i Spania. Det siste momentet er i seg selv god nok grunn til å studere det som skjer.

Det spanske uttrykket for jordskifte, *concentracion parcelaria*, er ganske dekkende for den aktiviteten som foregår. Formålet med jordskifte er å samle eiendomsparcellene og å redusere teigblandingen. Det er ofte andre kriterier enn de rent foretaksøkonomiske forhold som ligger til grunn for satsingen på jordskifte i Galicia. I dette småskala landbruket er rural bistandsutvikling viktig. Om det er propaganda eller en riktig beskrivelse av situasjonen skal jeg ikke vurdere, men følgende sitat i var å lese i en gammel rapport gitt ut av det spanske landbruksdepartementet (Ministerio de Agricultura, 1962): "*Land consolidation creates a new spirit in the people and enables them to throw off in a short time customs followed for centuries.*" Som vi senere skal se er det 40 år etter dette utsagnet også et småskala landbruk med mange ekstensivt drevne gårder, selv om disse har vært under jordskifte. Jordskifte er viktig, men for å opprettholde lønnsomheten i landbruket er det ikke nok med jordskifte, bøndene trenger mer areal (Calvete et al, 2000).

---

<sup>1</sup> Eucalyptus er et tre i myrtefamilien. Det har glatt og avflattende bark, vokser hurtig og kan bli 100 m høyt. Veden er tung og har fibrer som egner seg til celluloseindustrien.



**Figur 1:** Kartet til venstre viser de ulike autonome regionene i Spania (Kilde: Værkart fra *El Tiempo*). Kartet til høyre viser Galicia med de fire provinsene (Kilde: Xunta de Galicia)

Rapporten starter med å gi en kort oversikt over eiendomsforhold / eiendomsgeografi i Galicia. Deretter vil jeg kronologisk omtale de ulike fasene av en jordskiftesak. Til slutt tar jeg opp noen spesielle problemstillinger, deriblant analysemodeller som brukes i jordskiftarbeidet og endringer i kulturlandskapet før det gis en kort oppsummering.

### Landbruket i Galicia

Galicia er en av 17 autonome regioner i Spania og er delt i 4 provinser; Lugo, La Coruna, Pontevedra og Ourense. Galicia er på totalt 29 434 km<sup>2</sup> (noe mindre enn Hordaland og Sogn og Fjordane til sammen) og har ca. 2,7 millioner innbyggere. Galicia ligger i den nordvestre delen av Spania. I nord grenser regionen til Biscayabukta, i vest til Atlanterhavet, i øst mot regionene Asturias og Castela e León og i sør mot Portugal. La Coruna, Santiago de Compostela, Lugo, Vigo, Ferrol, Pontevedra og Orense er de store byene. En tredjedel av befolkningen lever i 7 byer med størrelse fra 30 000 til 250 000 innbyggere. De aller fleste bor på landsbygda i over 30 000 mindre landsbyer (*pueblos* eller *lugares*<sup>2</sup>) i 3,773 sokn (*parroquias*) i 315 kommuner (*municipios* eller *ayuntamientos*). Det er stor fraflytting fra landsbygda. Forenklet kan vi si at folk flytter fra landsbygda mot kysten og mot de store byene.

Tjue prosent av befolkningen er sysselsatt i jordbruksnæringen på fulltid og om lag 20 % av landarealet er godt jordbruksland. Gårdsbrukene er små og relativt uøkonomiske. Det er stort kveg- og svinehold, samtidig som melkeproduksjon er en svært viktig næring. Galicia produserer ca. 30 % av melken i Spania. Galicia har også Spanias største fiskerier.

Produksjonen intensiveres og stadig færre bønder produserer samme mengde melk som tidligere. Undersøkelser viser at eiere av små eiendommer vil ut av melkeproduksjon. EU krever også at produksjonen i Galicia reduseres og det gis blant annet støtte til

<sup>2</sup> Det er ikke likhetstegn mellom *pueblos* og *lugares*. En *lugare* kan bestå av et fåtall innbyggere (3-4 stk). En *pueblo* kan være en del større. Ingen av disse har noen formell administrasjon. Det har heller ikke en *parroquias*.



planting av eukalyptus på beitearealer. Støtten til planting kan komme opp i størrelsesorden 200 000 – 300 000 pts/haa<sup>3</sup>. Tilplanting med eukalyptus møter en del motstand, spesielt blant de som har behov for beiteland. På dette punktet kan en merke en klar konflikt mellom lokale ønsker og EU-politikk. De som planter til eiendommene med eukalyptus bor ofte ikke på eiendommen, men har flyttet til byen og trukket seg ut av landbruksnæringen. Eukalyptusproduksjon krever lite oppfølging. Selv etter et eventuelt jordskifte er teigene små og det er vanskelig å få god økonomi i produksjon av eukalyptus. Det kreves blant annet at grunneierne samarbeider ved hogst, men dette har vist seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis.

### Eiendomsforhold

Det er relativt høy befolkningstetthet i Galicia (92 personer pr. km<sup>2</sup>). Dette, sammen med mange spredte bosettinger, tradisjonelt drevet jordbruk og oppdeling av eiendommer ved arv, har ført til mange små eiendommer og høy grad av teigblanding. En årsak til teigblandingen var et ønske om å ha sikkerhet i flere teiger hvis avlingen skulle slå feil, samt et ønske om å kunne være selvberget. Gjennomsnittelig eiendomsparcell uavhengig av område er på 2,5 daa. I de rurale områdene er teigstørrelsen i gjennomsnitt på 2,1 daa. Fast eiendom er i hovedsak eid av private. De små gårdene kalles *minifundios* i motsetning til de store jordeiendommene som kalles *latifundios*. Dette småskala landbruket skaper et mosaikklignende landskap, som selvfølgelig også blir svært sårbart i en jordskifteprosess. Dette kommer jeg tilbake til i et eget kapittel mot slutten. På landsbygda er det en aldrende befolkning som lever av en kombinasjon av jordbruk og pensjon. Det som skjer når disse ikke kan forsette å drive jordbruk er at gårdene blir fraflyttet, og mest sannsynlig vil landskapet gro igjen. Blant annet på grunn av alle disse små eiendommene har det vært stor emigrasjon fra regionen. Vigo og La Coruna var tidligere havner for emigrasjonstrafikken. Mange emigrerte til Argentina, og der ble uttrykket *gallego* brukt synonymt med spanier. I Crecente et al (2001) gis det en oversikt over eiendomsstrukturen i de autonome regionene i Spania.

**Tabell 1:** En del opplysninger om eiendomsstrukturen i de spanske autonome regioner (Crecente et al, 2001).

	Tetthet av eiendoms- parseller (parseller/ha)	Parseller pr. eiendom	Arealstørrelse (ha)
<i>Andalucia</i>	0,30	2,86	9,52
<i>Aragón</i>	0,55	5,94	10,75
<i>Canarias</i>	1,02	3,07	3,00
<i>Cantabria</i>	1,18	5,24	4,44
<i>Castela e León</i>	1,17	6,36	5,43
<i>Castela a Mancha</i>	0,59	5,26	8,85
<i>Cataluna</i>	0,41	3,41	8,26
<i>Comunidade de Madrid</i>	0,58	4,20	7,19
<i>Comunidade Foral de Navarra</i>	0,59	5,27	8,93
<i>Comunidade Valencia</i>	1,00	2,83	2,83
<i>Extremadura</i>	0,29	3,71	12,66
<i>Galicia</i>	4,75	8,34	1,75
<i>Illas Baleares</i>	0,52	2,06	3,98
<i>A Rioxa</i>	1,56	5,34	3,42
<i>Pais Vasco</i>	0,59	5,27	8,93
<i>Principado Asturias</i>	1,72	6,13	3,57
<i>Rexión de Murcia</i>	0,40	2,63	6,58

<sup>3</sup> 100 pesetas er 4,85 kr (kurs 12. mai 2001).

Vi ser av tabell 1 at Galicia har de minste eiendommene, den største tettheten av parseller pr. hektar og flest parseller pr. eiendom. Innenfor Galicia er det i tillegg store lokale forskjeller i eiendomsstrukturen. I de sørvestlige delene er eiendommene langt mindre enn i de midterste og nordligste delene. Det mest ekstreme finner vi Ribadavia med i gjennomsnitt 19,7 parseller pr. ha. (litt over 0,5 daa pr. parsell). I A Pontenova har eiendommene i gjennomsnitt nesten 24 parseller. De minste eiendommene finner vi også i Ribadavia, hvor størrelsen på eiendommen i gjennomsnitt er 2,4 daa. De største eiendommene finner vi i Nogueira de Muniz med 169,5 daa pr eiendom, men i samme distrikt har eiendommene i gjennomsnitt nesten 18 parseller hver. Industrialiseringen i Spania medførte ikke i like stor grad som ellers i Europa at folk solgte eiendommene sine. Grunneierne beholdt eiendommene. Mange kommer tilbake en eller to ganger i året for å bygge videre på et nyoppført hus og vi ser mange ”skjeletter” i landskapet (se figur 5).

I de fleste *parroquias* finnes det en slags realsameier (*montes vecinales en man comun*) som eies av fellesskapet, dvs. de som har eiendom i soknet. Denne type eiendom er ikke registrert som noen juridisk enhet i eiendomsregisteret, og rettighetsforholdene er uklare. Dersom man ikke bor i landsbyen en viss periode kan man miste sine rettigheter til eiendom i dette fellesskapet.

I perioden hvor Franco<sup>4</sup> var diktator forekom det en del kolonisering. Felleseiendom fra soknet ble tatt og gitt til innflyttere (som var tvangsflyttet). I den perioden ble det ikke gitt noen kompensasjon for den eiendom som ble tatt. Det har heller ikke blitt gitt noe kompensasjon i ettertid.

I en rapport utgitt av det spanske landbruksdepartementet (Ministerio de Agricultura, 1961) blir det dokumentert hvilke problemer en hadde med hensyn på små eiendommer og teigblanding på den spanske landsbygda, samt virkningen av jordskifte. Det blir vist til eksempel fra landsbyen Zuniga i Navarra. Før jordskifte var teigstørrelsen i gjennomsnitt 2,4 daa, etter jordskifte 12,7 daa. I tillegg ble alle teiger tilknyttet en eller flere veger, og eiendomsforholdene til de nye eiendommene ble rettslig klarlagt. Slike jordskifteprosesser ble igangsatt for at gårdbrukerne skulle kunne ta i bruk ny teknologi i sin jordbruksproduksjon. En annen rapport fra landbruksdepartementet (Ministerio de Agricultura, 1961) viser eksempel på en svært stor reduksjon av teigblanding etter jordskifte. I et område på drøye 120 000 daa bestående av 127 gårdsbruk ble antall teiger redusert fra 11441 til 1102. En reduksjon på hele 94 %!

Når det gjelder eiendomsretten til jakt hører den til grunneier. Jakt kan utøves forutsatt at en har tilstrekkelig stort areal. På grunn av at det er mange små eiendommer i Galicia må man samarbeide om jaktområder. Skilt med teksten ”*Coto Privado de Caso*” (privat jakt) kan sees overalt ute i skog- og jordbruksområder. *Coto* er betegnelsen på et jaktområde, og det kan i mange tilfeller være på størrelse med en liten kommune. Det er miljøvernmyndighetene som tildeler jaktrettigheter, og det er egne vakter for kontroll av jakten. Fiske er derimot ikke en grunneiendomsrett. Fiske, både i sjø og ferskvann, eies av staten. For å kunne utøve fiske må en løse lisens. Når det gjelder friluftsliv har man anledning til å telte ute i skogsområder, men en kan bli bøtelagt hvis en blir mer enn ei natt på samme sted.

---

<sup>4</sup> Franco y Bahamonde (1892 – 1975) var diktator i Spania i perioden 1936 – 1975.



**Figur 2:** Utsnitt av et forenklet jordskiftekart som viser teiger før jordskifte med planlagt vegsystem i O Covelo, Pontevedra i Galicia. Gjennomsnittelig teigstørrelse i dette området er på ca. 1 daa (Laboratorio de Proxectos e Planificación, 1999).



**Figur 3:** Veger bygd i forbindelse med jordskifte. Bildet er fra O Covelo i Pontevedra.



**Figur 4:** To teiger tilplantet med løvtre. Teigen i midten blir liggende i skyggen.



**Figur 5:** Et hus under bygging midt ute på et jorde. Etter all sannsynlighet er det en emigrant som kommer en eller to ganger i året for å bygge videre på sommerboligen.



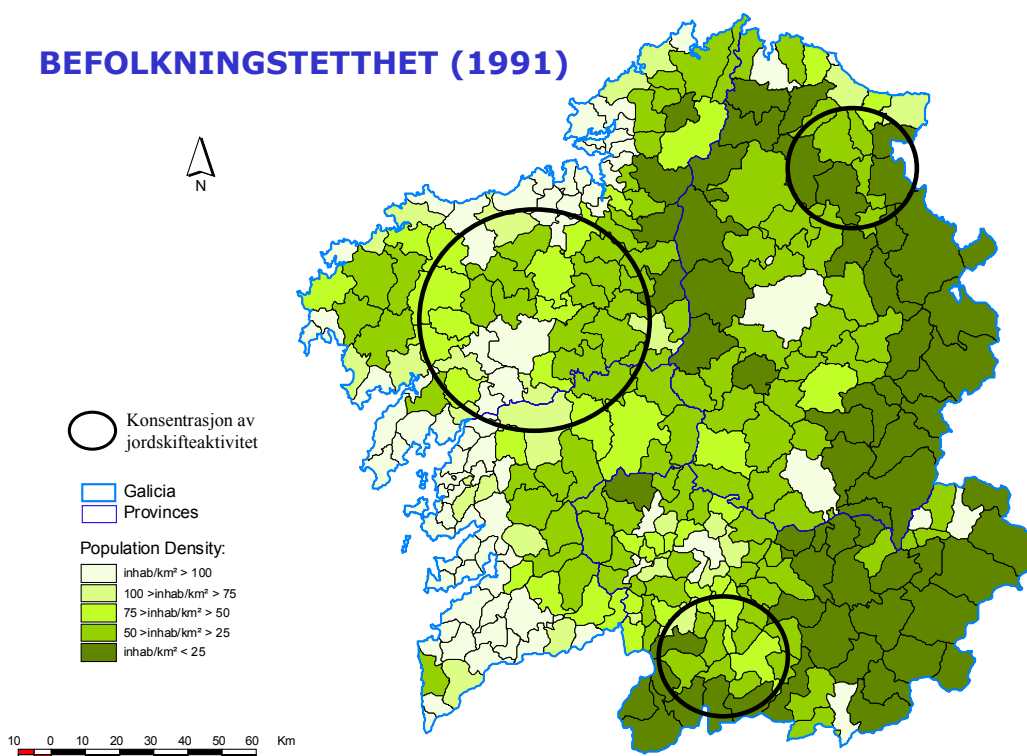
**Figur 6:** Nytt grensemerke i betong.



**Figur 7:** Gamle grenser (chantos).

Det er svært lite formell jordleie, selv om behovet for leiejord er stort. Det eksisterer en del muntlige leieavtaler, men omfanget av dette er usikkert. De som ønsker å slutte med jordbruksdrift står overfor dilemmaet om de skal la jorda gro igjen, leie bort eller plante til med skog (ofte eukalyptus). Hvis vedkommende fortsatt vil bo i området, er det et sosialt press fra de aktive gårdbrukerne for at en ikke skal plante til arealene med skog. Eukalyptusen har en tilvekst på flere meter pr. år og skygger for de omkringliggende arealer, dette er derfor lite populært for de som bruker arealene til beite eller grasproduksjon.

Selve jordskifteaktiviteten i Galicia har vært konsentrert om tre områder (se figur 8). I nordvest rundt A Pastoriza, i sør rundt Xinzo de Limia og i vest og midtre deler i Santiago de Compostela, Santa Comba, Arzua og A Estrada.



**Figur 8:** Kartet viser befolkningstetthet og hvor det i hovedsak har foregått jordskifte. Mørk grønn farge (grå i den trykte utgaven) indikerer lav befolkningstetthet. Ringene viser i hovedsak hvor det har vært jordskifte (figuren er sammenstilt ved hjelp av to kilder; Crecente et al (2001) og Miranda (2001)).

Det var stor jordskifteaktivitet under Franco og etter Spania ble medlem av EU. Under Franco ble det gjennomført jordskifter under tvang. Disse tvangsmessige jordskiftene forekommer ikke mer. Det er frykt for at aktiviteten vil bli redusert når EU tar opp nye medlemsland i 2006. I dag finansieres prosjektene med 75 % støtte fra EU, 20 % fra den spanske stat og 5 % fra den aktuelle regionen. Siden det første jordskiftet i 1954 har det fram til 1999 blitt skiftet over 3 millioner daa i Galicia (dette utgjør ca. 34 % av jordbruksarealet). Til sammen har nesten 290 000 eiere vært involvert i jordskifte (Crecente et al, 2000:4). I følge Crecente et al (2001:61) steg aktiviteten i jordskiftearbeidet fra midten av 80-tallet til en topp i 1991, for så gradvis bli redusert fram til 1998. Fra 1998 til i dag er det registrert en liten økning. I toppåret 1991 ble 350

000 daa skiftet. I dag ligger aktiviteten på om lag 150 000 daa pr. år. I gjennomsnitt har den enkelte sak nesten 400 parter. Det er med andre ord store prosjekter, og det avspeiler også måten slike saker blir organisert på, blant annet ved bruk av eksterne konsulenter, lysningsblad ved kunngjøring av beslutninger osv. Et stort problem i disse sakene er alle eiendommene som er fraflyttet, og hvor eier bor i en av de store byene eller utenlands.

Eiendomsregisteret og katasteret<sup>5</sup> er ikke koblet sammen, men begge systemene ligger under den spanske sentraladministrasjon. Katasteret er etablert for skatteleggingsformål og har en grafisk del. Eiendomsregisteret likner det vi betegner grunnbok i Norge. I dette registeret blir skjøter etc. registrert. Registeret har ingen kartdel. En del lar være å registrere fast eiendom på grunn av kostnaden forbundet ved dette. Det er i skogsområdene dette problemet er størst. Der har man svært dårlig oversikt over eiendomsforholdene.

For å dele eiendom i rurale områder er det nødvendig med tillatelse fra kommunen. Det settes visse krav til arealstørrelse for å godkjenne deling. I enkelte kommuner er det krav om at teigstørrelsen ikke skal være mindre enn for eksempel 2000 m<sup>2</sup>, i andre 3000 m<sup>2</sup> osv. Det er derimot uproblematisk å dele opp store teiger. Det er ikke lett å si noe generelt om hvilken etat som gir slik tillatelse, da kommunestørrelsen og organiseringen varierer mye. I små kommuner har en og samme person ofte mange ulike arbeidsoppgaver.

Både den nye parsellen og eiendommen den skilles ut i fra må registreres i katasteret. Katasteret er underlagt finansdepartementet og det er et statlig katasterkontor i hver enkelt provins. Selve oppmålingen kan skje ved en ingeniør med kompetanse i landmåling, arkitekt eller annen landmålingskyndig person. Det er dermed ikke noe monopol på oppmålingsforretninger i Spania. Arbeidet som utføres må tilfredsstillende visse kvalitetskrav, og må godkjennes av en kontrollinstans kalt *Colegio Oficial*.

### **Organisering av jordskiftevirksomheten**

Den første jordskifteloven i Spania kom i 1952 med senere endringer i 1955, 1962 og til slutt i 1973. I 1985 fikk Galicia sin egen jordskiftelov tilpasset den administrative strukturen som var i landsdelen. Loven er svært lik den spanske. Spania har dermed en kort historie når det gjelder jordskifte. I det etterfølgende vil omtalen være konsentrert om galiciske forhold.

Organiseringen av jordskiftearbeidet kan deles inn i en sentral og en regional del. Jordskiftevirksomheten er underlagt landbruksdepartementet i Galicia. Den sentrale administrasjonen er i Santiago de Compostela. Det er egne provinsadministrasjoner i de fire provinsene. Den øverste sjefen for jordskiftevirksomheten er landbruksministeren (*Conselleiro de Agricultura*). Deretter kommer den administrative leder av departementet (*Dirección General*). Under der følger en ekspedisjonssjef for rural utvikling og jordskifte og deretter sjef for jordskiftemyndigheten. I enkelte tilfeller skriver også presidenten<sup>6</sup> i Galicia under på sentrale dokumenter. Det kan for eksempel være beslutningen om at jordskiftet skal starte opp (jf. § 17 i den galiciske jordskifteloven).

---

<sup>5</sup> Katastermyndigheten kalles *Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria*. Internettadressen er: <http://www.catastro.meh.es>. Siden er kun på spansk.

<sup>6</sup> Manuel Fraga er president i Galicia. Han var tidligere Francos minister for turisme!

Provinsadministrasjonene kalles *delegado* på spansk. Det er her det egentlige jordskiftearbeidet foregår. Den etterfølgende beskrivelse av organiseringen er for Lugo. Arbeidet er underlagt en landbruksavdeling (*Delegación de la Conselleria de Agricultura*). Under her ligger ulike kontor (*servicios*), blant annet et kontor for jordskifte. Dette kontoret ledes av en jordskiftesjef, under seg har han fire regionsjefer (som i teorien har ansvaret for bestemte *comarcas*<sup>7</sup>) og en juridisk sjef, som er jurist. Det er regionsjefene som driver frem jordskiftearbeidet og det er på dette nivået det praktiske jordskiftearbeidet foregår. Disse er blant annet medlem i de enkelte jordskifte- og verdsettingskommisjoner. De har under seg en rekke funksjonærer som bistår i jordskiftearbeidet.

*Xunta Local de Concentración Parcelaria* kalles den komiteen som er ansvarlig for det enkelte jordskifte. Komiteen ledes av en dommer fra de ordinære domstolene, jf. § 10. Han kalles kommisjonens president. Sjefen for landbruksmyndighetene i provinsen er visepresident. Sekretær er ofte en jurist fra provinsadministrasjonen i *Xunta Local*. De andre medlemmene er; eiendomsregistrator (ofte jurist fra et uavhengig statlig organ), notarius (jurist fra tinglysningsmyndighetene), to *ingeniero agrónomos* fra Xunta, leder av *comarcaen*, borgermesteren (*alcalde*) og til slutt 4 grunneiere. Grunneierrepresentantene velges på demokratisk vis blant grunneierne i jordskiftefeltet. Kommisjonen består til sammen av 12 personer. Jordskifteetaten har foreslått en forenkling av denne komiteen. Leder av komiteen foreslås endret til å være en person fra provinsadministrasjonen (Xunta), som er kompetent i landbruksspørsmål, og eiendomsregistratoren og notarius er foreslått utelatt fra kommisjonen. Det kan synes som om dagens komité er noe stor, og at det er vanskelig å jobbe effektivt.

Ikke alle medlemmene av komiteen har stemmerett, og noen har kun rett til å uttale seg. Dette gjelder visepresidenten, de to universitetsutdannede agronomene og lederen av *comarcaen*. Det er litt oppsiktsvekkende at fagpersonene ikke har stemmerett i jordskiftekommisjonen. De tjenestemenn som er med i jordskiftekommisjonen har alle en 5-årig utdanning i jord- eller skogbruk (*ingeniero agrónomos*) fra universitetet. Fra dette gjøres det ingen unntak. Det er lovfestet og går delvis frem av § 10 i jordskifteloven. Det som ofte skjer i forbindelse med saksbehandlingen er at presidenten ikke møter og visepresidenten møter i hans sted. Visepresidenten har da stemmerett. Bygdesosiologer deltok tidligere i jordskifteprosessen. Dette var en styrke for gjennomføringen, men i dag er disse ikke med.

Saksbehandlingstiden for jordskiftesaker har økt betydelig, blant annet på grunn av at jordskiftene har blitt mer omfattende enn tidligere. Målsettingen er at et jordskifte skal ta 4 år, men i virkeligheten tar det ofte i gjennomsnitt 8 år. Siden starten på jordskiftearbeidet i Galicia har saker som omfatter nærmere 600 000 daa stoppet opp av ulike årsaker. Det blir antydnet at bedre utviklede system for megling og forhandling ville ha redusert dette tallet betydelig.

---

<sup>7</sup> *Comarca* kan oversettes med bygd eller distrikt. Det er et område som omfatter arealer med de samme karakteristikkene. *Comarcaen* har en slags administrativ funksjon, men har ingen valgt leder. *Comarcaen* er en relativt ny organisering (ca. 10 år gammel), og har sin opprinnelse på grunn av at EU satte krav om at et område måtte være av en viss størrelse for å få overført penger. Oversikt over de enkelte *comarcas* i Galicia finner en på <http://www.xunta.es/auto/comarcas/index.htm>. I Galicia er det 53 *comarcas* hvorav 14 er i Lugo. Av hjemmesidene går det frem at *comarcaen* har en viktig funksjon i forbindelse med arealplanlegging.

Det er registrert en viss motstand mot jordskifte, spesielt hos dem som bor i urbane områder. Enkelte mener jordskifte skaper for store endringer i kulturlandskapet. Interessen for jordskifte blant aktive gårdbrukerne er derimot stor. Det merker en på ønsket om å utvide jordskiftetfeltene til å gjelde hele *parroquias* og eventuelt andre *parroquias*. Det er hjemmel i jordskifteloven § 10, 4. punkt til å utvide saken til å omfatte et større område.

Jordskifteprosessen kan deles inn i følgende 9 hovedfaser (Pineiro, 1997);

- krav (*iniciacion*)
- forstudie (*estudio viabilidad*)
- bestemmelse om at jordskifte skal starte (*decreto*)
- foreløpig før situasjon hvor partene har satt frem sine krav (*bases provisionales*)
- endelig før situasjon med ankemulighet (*bases definitivas*)
- foreløpig plan med eiernes krav (*proyecto provisional*)
- endelig plan hvor partenes krav også blir vurdert (*proyecto definitivo*)
- vedtak av skifteplan med ankemulighet (*acuerdo*)
- avslutning av saken (*acta de reorganizacion de la propiedad*)

I de påfølgende kapitler vil jeg gå mer i detalj på de ulike fasene av et jordskifte, men først gis en oversikt over ulike sakstyper.

### Sakstyper

Jordskifte foregår kun i rurale områder og omfatter jordskifte av jordbruks- og skogbruksarealer herunder arealer med vinproduksjon og fjellområder. Dette er offentlige jordskifter. Det er også noe som heter privat jordskifte. Alle grunneierne må da være enige i at jordskifte skal gjennomføres, samt danne en egen organisasjon. Det settes visse minstekrav med hensyn på antall eiere og areal i slike jordskifter. Grunneierne kontakter selv en konsulent som gjennomfører planleggingen. *Xunta Local* dekker kostnadene og kontrollerer arbeidet. Kontrollen skjer ofte helt mot slutten, etter at vegene har blitt bygget. Dette har ført til en del unødvendig brede veier. Det er oppsiktsvekkende at myndighetene ikke vil ha større kontroll når det er de som til slutt må betale kostnadene. Denne sakstypen utgjør kun 5 – 10 % av alle sakene, og i areal utgjør disse sakene enda mindre. Sakene gjennomføres langt raskere enn de offentlige jordskiftene blant annet på grunn av at alle grunneierne er enige om at del skal holdes jordskifte. I det etterfølgende vil jeg fokusere på offentlige jordskifter.

Det kan mange ganger være vanskelig å avgjøre hva som er ruralt og hva som er urbant. Den offisielle politikken er at man ikke ønsker å bruke penger som skal støtte landbruket til urban utvikling, men dette forekommer. Eksempelvis i *Ribadeo* (nordøst i Galicia) var det et jordskifte som ble gjennomført i utkanten av byen. Formålet med jordskiftet var å bedre eiendomsstrukturen for å rasjonalisere jordbruksdriften. Det ble investert i nye veier. Resultatet ble at så fort jordskiftet var avsluttet spredte byen seg ut i dette området. Etter 15 år var store deler av området bebygd og jordskiftevegene ble veier til boligeiendommer. Nå planlegges det en ny motorveg i det samme området, noe som vil splitte opp eiendommene på nytt. Det ble reist kritikk mot dette da man mente det var feil bruk av penger. Penger som skulle gå til å støtte landbruket ledet isteden til utbygging av boliger. Det samme har skjedd i jordskifter rundt *Santiago de Compostela*, jf. figur 8.

Ekspedisjonssjefen for jordskifteetaten, *Belen Hernandez Lafuente*, mente at framtidens jordskifter ville være i områder hvor det var et marked for produktene som ble produsert. Hun trakk frem tre viktige områder; a) vin, b) grønnsaksproduksjon og c) dyrking av blomster. Satsingen på eukalyptus mente hun var den største feilsatsingen som var gjort innenfor jordbrukssektoren de siste 20 år. En burde heller ha satset på de opprinnelige tresortene i distriktet.

### **Forstudien**

Initiativ til jordskifte kan tas på to måter; a) ved administrativ beslutning eller b) av grunneierne. Det er den administrative leder av landbruksdepartementet som effektuerer beslutningen om jordskifte skal igangsettes eller ikke. Hvor jordskifte skal igangsettes er en politisk beslutning, men dette er i ferd med å endres. Avgjørelsen ligger til de enkelte autonome regioner. Et jordskifte tilfører et område store verdier. Alle teigene får vegutløsning (det er bestemt i jordskifteloven § 5, punkt d), og i enkelte tilfeller blir nytt vann- og avløpssystem bygget. Dette gjøres uten kostnad for grunneierne. Disse investeringene fører til at grunneierverdien stiger betydelig. Før måtte man påvirke grunneierens holdning til jordskifte, og mange var ofte avventende eller direkte motstandere av jordskifte. I dag er det lang venteliste av områder som ønsker jordskifte og det er blitt et problem å skaffe penger til alle prosjektene.

En majoritet (mer enn 50 %) av grunneierne må være positive til jordskifte i det aktuelle jordskiftetfeltet. Disse må igjen representere mer enn 65 % av arealet, jf. § 16 i jordskifteloven. Det er dette vi kaller dobbel majoritet. Det er foreslått endringer i jordskifteloven på dette punktet. Det nye forslaget er at minst 2/3 av grunneierne må være positive til jordskifte. I tillegg opprettholdes det andre kravet om at disse må representere 65 % av arealet. I teorien skal jordskifte kun foregå i en *parroquias*, men innbyggerne i omkringliggende *parroquias* ser den positive effekten av jordskifte og de tar initiativ til at saken utvides til å omfatte større områder.

Forstudie er en type undersøkelse vi ikke har innenfor den norske jordskifteprosessen. Det nærmeste vi kommer er arbeidet som skjer i forbindelse med vedtak om fremming av en jordskiftesak. Forstudien skal være et dokument som skal danne grunnlaget for om det skal igangsettes jordskifte eller ikke. At en slik analyse gjennomføres har nok sammenheng med størrelsen på det enkelte jordskifte, samt at avgjørelsen om starte et jordskifte er en politisk beslutning. Forstudien utføres av jordskiftemyndighetene og jordskiftetfeltet beskrives ganske inngående. Forstudien har en struktur og oppbygging som minner om det vi ofte finner eksempler på i vår oversiktsplanlegging. Det vil blant annet si omtale av klima, vegetasjon, geologi, hydrologi, fauna, kulturminner, økonomi, eksisterende infrastruktur, demografi, arealplaner og eiendomsstruktur i planområdet (Darriba, 2000). I beskrivelsen av eiendomsstruktur omtales blant annet teigblanding, antall teiger pr. eiendom og størrelse på teigene. Potensialet for jordskifte blir også beskrevet ved hjelp av to indekser; *Reduction Index* (RI) og *Consolidation Coefficient* (CC). Disse vil jeg omtale nærmere i et senere kapittel. Til slutt settes det opp kostnadskalkyler og en kost/nytte analyse.

### **Før-situasjonen**

Det er en gruppe eksperter fra jordskifteetaten som samler inn opplysninger om før-situasjonen. Arbeidet ledes av en *ingeniero agrónomos*. Den enkelte grunneier har et eget ansvar for å fremskaffe opplysninger om eiendomsforholdene før jordskifte. I enkelte tilfeller er det private konsulentfirmaer som gjør dette arbeidet under oppsyn og



kontroll av jordskifteetaten ved de samme *ingeniero agrónomos*. Opplysninger fra eiendomsregisteret og katasteret er viktig. Finnes det ingen dokumentasjon må en mange ganger stole på at det som grunneierne sier er riktig. Dette gjelder spesielt i skogsområder, hvor grensene ofte er uklare. Grensene vil man få en kontroll på når før situasjonen offentliggjøres. Et viktig resultat av et jordskifte er at en får klarlagt eiendomsforholdene. Dette er viktig da mange ikke vet grensene for eiendommen før jordskifte.

Dukker det opp tvister i en jordskiftesak gis de først en uformell behandling når den foreløpige før situasjonen (*bases provisionales*) presenteres for partene. Den foreløpige databasen<sup>8</sup> er ikke noen administrativ beslutning eller dokument. Det er først når den endelige før situasjonen (*bases definitivas*) presenteres at partene må komme med en formell, skriftlig klage. Før situasjonen offentliggjøres i aviser, lokalt lysningsblad og på et offentlig kontor. Det er en måneds klagefrist. Kommer det inn en klage avgjøres denne administrativt av *Dirección General*. Saken forsøkes først løst ved at grunneierne har en rekke møter med *Xunta Local*. Jordskifteetaten har med andre ord myndighet til å avgjøre grensetvister i første- og andreinstans. Avgjørelsen fra *Dirección General* kan ankes videre til de ordinære domstoler, men dette skjer ikke ofte. Partene er klar over at det er en tidskrevende og kostbar prosess. Det ble vist til eksempler på at slike saker kan ta opp til 5 år før de er ferdigbehandlet. Jordskiftet stoppes ikke på grunn av en slik anke. Det arealet som omfattes av tvisten blir lagt ut perifert i jordskiftefeltet. Den som vinner saken risikerer derfor å få et areal som ligger langt vekk fra driftssenter!

Partene får utlevert/tilsendt en oversikt over før-situasjonen. Den listen må de selv kontrollere og se i sammenheng med jordskiftekartet. Når situasjonen før jordskifte er endelig endres databasen svært sjelden. Dersom det skal skje endringer må det gjøres på en formell måte, da hele jordskifteprosessen er avhengig av at før situasjonen er klarlagt og stabil. Databasen endres i hovedsak ved to tilfeller; a) når en eier selger sin eiendom eller b) når en part dør.

Når det gjelder rene grensetvister utenom jordskiftesak behandles disse av de ordinære domstolene. Det er registrert en økning av slike saker. Dette menes å ha sammenheng med økning i grunnverdi, samt galicernes relasjon til fast eiendom. Denne hevdes å være sterk. Forsvinner et grensemerke kan dette settes ut igjen av en oppmålingsingeniør og det er normalt ingen juridisk prosess. Oppmålingsarbeid og annet teknisk arbeid, som konstruksjon etc, må som tidligere nevnt godkjennes av en kontrollinstans kalt *Colegio Oficial*. Arbeidet må holde visse fastsatte kvalitetsmål.

### **Jordskifteplanleggingen**

I Galicia engasjeres i hovedsak eksterne konsulenter for å gjennomføre jordskifteplanleggingen. Hjemmel til dette finnes i jordskifteloven § 70. Det blir anslått at 99 % av alle planer utføres av private konsulenter. Planleggingen skjer da under veiledning og kontroll av jordskiftemyndighetene ved *ingeniero agrónomos*. I Galicia er det et trettitalls private konsulentfirmaer engasjert helt eller delvis i denne type arbeid. På spørsmål om hvordan man kan makte å kontrollere konsulentenes arbeid, sier ansatte i jordskifteetaten at en vil merke at arbeidet ikke er tilfredsstillende, hvis det er mange henvendelser fra grunneierne i jordskiftefeltet. Hører man ikke noe fra disse går arbeidet stort sett greit. Jordskiftesfunksjonærene har også anledning til å besøke konsulentene på

---

<sup>8</sup> Den foreløpige databasen viser eiendomssituasjonen før jordskifte.

kontoret og ute i felt. Konsulentene må i tillegg være kvalifisert for arbeidet og de må ha en ansvarlig *ingeniero agrónomos*. Kravene blir spesifisert i en egen kravspesifikasjon for det arbeidet som skal utføres. I denne spesifikasjonen finnes også krav til dataformater etc som kartter skal leveres på. I og med at det bygges mange veger utføres det også en del konstruksjonsarbeid.

Grunneierne blir forespurt om hvor de ønsker sin nye eiendom utlagt. Det kan være at de ønsker å bli lagt ut i nærheten av en annen grunneier som de samarbeider med, eller at de ønsker spesielle arealer, vil beholde noen av sine gamle parseller osv. De får tilsendt et skjema som de må fylle ut og sende inn til jordskifteplanleggerne. Man er veldig forsiktig med å endre for mye på den arealtypen den enkelte eier har. Har man dyrket mark før jordskifte skal man som hovedregel også ha tilbake dyrket mark etter jordskifte. Unntak fra dette kan kun gjøres hvis parten gir klart uttrykk for at han ønsker en annen type areal. Areal som har spesielle produksjoner byttes normalt ikke.

Langs elver og vassdrag er det strenge restriksjoner for hva som kan gjøres av tiltak innenfor et 100-meters belte. Skal tiltak gjøres i denne sonen må tillatelse gis av den regionale instansen som er ansvarlig for hydrologi. I et 5-meters belte langs strandlinjen og/eller elvebredden har man ikke tillatelse til å hindre ferdsel med stengsler etc.

Verdsetting tar utgangspunkt i en klassifisering av jordarealene og det er en relativ sammenligning mellom ulike parseller, jf. jordskifteloven § 21, punkt c. Det tas blant annet hensyn til jordtype, jorddybde, helling, eksposisjon, arealbruk, lokalisering og restriksjoner. Det tas ikke hensyn til om det er veg til teigen eller ikke. Teiger som ligger nær et utbyggingsområde kan gis en ekstra verdi. Det motsatte gjelder teiger som ligger i et område med store restriksjoner, for eksempel langs kysten.

Verdsettingen utføres av en egen kommisjon og medlemmene blir valgt blant grunneierne i skiftetfeltet. Så mange som 10 – 15 personer er med i denne kommisjonen. Ikke alle er nødvendigvis med samtidig, men minst 4 – 6 personer må til enhver tid delta i dette arbeidet. Arbeidet ledes av en *ingeniero agrónomos* fra Xunta, som også er medlem av jordskiftekommisjonen. Verdsettingen kan i mange saker ta opp til 2 – 3 måneder. I Lugo har det ikke vært vanlig å verdsette standskogen som går i bytte. Det vanlige har vært at tidligere grunneier har hogd ut skogen, men dette har i enkelte tilfeller ikke vært det optimale. Jordskifteetaten har nå begynt å verdsette standskogen.

Planlegging av veger er en viktig del av en jordskiftesak. Alle teiger etter jordskifte skal være tilknyttet en eller flere veger (se figur 2 og 3). Hvis en teig strekker seg fra bunnen av en dal og oppover mot fjellet forsøker man å gi teigen vegforbindelse i begge ender. Dette gjør at vegsystemet blir veldig omfattende. Ved å bygge mange veger unngår man å etablere vegretter over annen manns eiendom. Slike rettigheter har vist seg å skape mange konflikter. Maksimalt 6 % av arealet kan legges ut til veger og maksimalt 3 % av arealet kan legges ut som fellesareal. Fellesareal (*montes vecinales en man comun*) brukes ofte til å kompensere misfornøyde grunneiere! I de fleste tilfeller får man noe mindre areal etter jordskifte enn det man hadde før.

Den formelle behandlingen av jordskifteplanen følger det samme prinsipp som vedtak av før situasjonen. Partene får anledning til å komme med merknader til et arbeidsdokument (*project*). Dette er ingen formell skriftlig klage. Deretter legges den endelige planen frem med klagefrist osv. Planen publiseres også i det offisielle

lysningsbladet for Galicia. På dette tidspunkt kan partene komme med en formell skriftlig klage. Avgjørelse av denne klagen tas av administrativ leder av departementet (*Dirección General*). Klagebehandlingen skjer sentralt og på et høyt administrativt nivå. Hvis partene ikke er fornøyd med denne avgjørelsen kan saken ankes inn for de ordinære domstoler (til avdeling for forvaltningssaker).

Det foregår som nevnt omfattende bytte av teiger i de spanske jordskiftene, og dette er ikke alltid uproblematisk. Behar (1986:293) beskriver litt av problematikken på følgende måte: *"For the older people, who are the majority in the village, there is no question that the three, four, or five fields the engineers gave them just don't add up to the forty, fifty, and sixty plots that they had accumulated through inheritance, destiny, and their own hard work."* Den galiciske gårdbruker benytter fortsatt mange manuelle arbeidsmetoder. Dette fører til at de får et nært forhold til det enkelte jordstykke. Det å bytte teiger grunneierne har hatt et langt og nært forhold til er derfor en følsom prosess. Det gjør det muligens litt lettere for de involverte at landskapet blir endret ganske betydelig i form av at det bygges mange veger, randsoner mellom teiger fjernes og områder planeres. Det er først i år (2001) at det ble innført krav om at en skulle ta hensyn til kulturlandskapet i forbindelse med jordskifteplanleggingen.

### Gjennomføring av tiltak

Tiltak som blir vedtatt gjennomføres som en del av jordskiftesaken. Tiltakene subsidieres 100 %. Dette omfatter de nye vegene i skiftefeltet og planering av jorda. I enkelte tilfeller gis det også støtte til annen type infrastruktur, for eksempel vann, kloakk og strøm. Det er det offentlige som utfører og er ansvarlig for dette arbeidet. Kommunen overtar ansvaret for vedlikeholdet av de vegene som blir bygget. I gjennomsnitt ligger kostnadene for gjennomføring av jordskifte på 250 000 - 400 000 pesetas pr. haa (ca. 12 000 – 19 500 kr. pr. haa). Omlag 75 % av kostnadene går til bygging av veger. De resterende 25 % går blant til konsulenter, jf. oversikten nedenfor. I mange tilfeller overstiger støtten grunnverdien. Darriba (2001) beregnet gjennomsnittskostnader for 25 jordskifter i Lugo i perioden 1991 – 2000 spesifisert på ulike arbeidsoppgaver. Det ga følgende fordeling:

Utarbeidelse av topografisk kart:	13 500 pts/ha
Arbeid med den foreløpige før situasjonen	19 000 pts/ha
Den endelige før situasjon	12 600 pts/ha
Utarbeidelse av vegsystem	5 000 pts/ha
Jordskifteplan	19 000 pts/ha
Vedtak av jordskifteplan	12 600 pts/ha
Merking og utmåling i terrenget	9 500 pts/ha
Rettighetsdokumentasjon	1 100 pts/ha
<i>Sum teknisk arbeid</i>	<i>88 300 pts/ha</i>
Vegbygging	150 000 – 300 000 pts/ha
<i>Totale kostnader med jordskifte</i>	<i>250 000 – 400 000 pts/ha</i>

### Grensemerking

Gamle grenser i Galicia er ofte merket med grensestein med vitner. De kalles *marcos*. En annen type grensemerking, som en ofte finner på innmark, kalles *chantos* (figur 7), og er tynne skiferplater som er 50-80 cm høye og 1 m lange. Disse er montert sammen

og danner et slags gjerde. Det kreves en spesiell teknikk for å sette opp *chantos*, og tidligere var det noen som hadde dette som yrke. Disse kaltes *canteiros*, men de hadde ingenting med selve oppmålingen å gjøre. I skog brukes også grøfter som markering av grenser. De nye grensene merkes med små betongmerker (figur 6).

### Rettsmiddel og avslutning

Anke på avgjørelser fra jordskifteetaten går til et høyere nivå i forvaltningen, og en kan anke på to forskjellige stadier i prosessen. Første mulighet er ved fastsetting av eiendomssituasjonen før jordskifte. Den andre muligheten er ved vedtaket av jordskifteplanen. Aksepterer man ikke beslutningen fra forvaltningen (første- og andreinstans) kan saken bringes inn for domstolene, men dette skjer sjelden.

Ved uenighet om eiendomsgrenser og jordskifteplan brukes ofte areal som eies av fellesskapet i soknet (*montes vecinales en man comun*) for ”å smøre” prosessen. Dette blir bekreftet fra flere hold. På denne måten unngår man at en del konflikter ender opp i domstolene.

Hvis færre enn 6 % av grunneierne protesterer mot jordskifteplanen kan den gjennomføres (i teorien), men de eventuelle endringene kan skape forandringer som gjør det upraktisk å ta de nye eiendommene i bruk.

Saken avsluttes med at de enkelte eiere får sine nye rettighetsdokumenter (*titulos*).

### Analysemetoder

Crecente et al (2000) beskriver to analysemetoder for å måle effekter av et jordskifte. Disse metodene benyttes blant annet i forbindelse med forstudien, slik som vist innledningsvis. Den ene metoden kalles *Reduction Index* (RI) og den andre *Consolidation Coefficient* (CC).

$$RI = P/P_c \qquad CC = (P/P_c) \times 100 / (P/O)$$

hvor:

P = *Parcels* (eiendomsteiger)

P<sub>c</sub> = *Consolidated parcels* (antall teiger etter jordskifte)

O = *Owners* (eiere)

Høy RI indikerer hvor mye teigblandingen har blitt redusert eller som Crecente et al (2000) skriver: ”*RI indicator reflects the technical quality or efficiency of the grouping procedure.*” CC er en koeffisient som direkte oversatt betyr ”sammenslåingskoeffisient.

CC – koeffisienten gir ikke alltid like klare svar. Dette kan illustreres med følgende eksempler.

a) Før jordskifte var det 80 teiger, etter jordskifte kun 12 teiger. Det var 4 eiere i skiftefeltet. Det var det samme antall eiere før og etter jordskifte. Dette gir en RI på 8,67. CC blir på 43,35.

b) Situasjonen er den samme som i eksempel a, men her er det 20 teiger etter jordskifte. Dette gir en RI på 5,00 og en CC på 20,00. Vi ser at både RI og CC blir mindre.

c) Situasjonen er den samme som i eksempel a, men her blir også antall eiere redusert ved jordskifte. Etter jordskifte er det 3 eiere. Det gir en RI på 8,67 og en CC på 32,51. Reduserer vi på antall eiere til kun 2 blir CC på 16,68. Her ser vi at CC også blir mindre på grunn av at antall eiere reduseres.

**Tabell 2:** Variasjon av CC-koeffisient med antall eiere og reduksjon i antall teiger fra 80 til henholdsvis 20 og 12.

	<b>4 eiere</b>	<b>3 eiere</b>	<b>2 eiere</b>
20 teiger	20,00	15,00	10,00
12 teiger	43,35	32,51	16,68

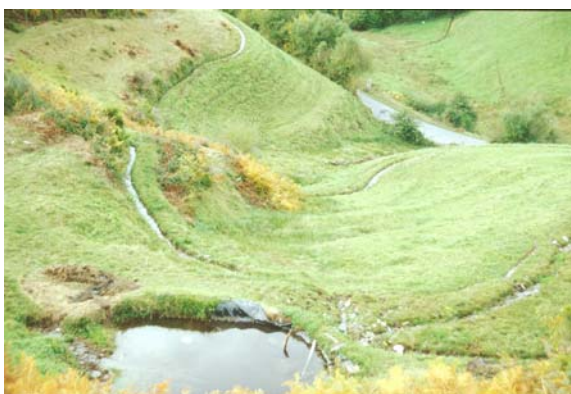
CC er etter min mening kun et mål på hvor effektiv man har vært til å slå sammen teiger ut i fra et fast antall eiere. Høy CC indikerer graden av reduksjon av antall teiger. Reduserer vi samtidig antall eiere vil CC bli lavere selv om vi har samme reduksjon i antall teiger. I en del land, også Spania, er reduksjon av antall eiere en sentral del av et jordskifte. En bør derfor ikke bruke denne koeffisienten ukritisk som mål på effekten av jordskifte.

En annen enkel analyse som benyttes er reduksjon av transport. Den måles i meter, ikke i redusert tidsforbruk. Metoden som brukes kalles *euclidean* distanse, og måles fra senter av hver enkelt parsell i luftlinje til et gjennomsnittelig senter for alle parseller som tilhører en eiendom. Dette blir et hypotetisk tunområde, som aldri vil være slik i virkeligheten, men metoden gir allikevel en indikasjon på hvor mye transporten har blitt redusert.

Det har også blitt utført en del analyser av flytting i områder som ikke har vært under jordskifte og områder som har vært jordskiftet. I begge områdene ble det registrert en fraflytting fra de rurale områdene, men fraflyttingen var minst fra de områder som hadde vært under jordskifte. I tillegg til at jordskifte har medført bedre driftsforhold og bedre lønnsomhet for gårdbrukerne forklarer nok ikke dette alt. En annen medvirkende årsak kan nok også være at de områdene hvor det har vært jordskifte er relativt nær de store byene (jf. figur 8), og det er kanskje pendleavstand mellom bosted og arbeid. Det er registrert en relativ stor fraflytting fra landsbygda, spesielt mot kysten.

### **Endringer i kulturlandskapet**

Det galiciske kulturlandskapet fortjener bred omtale, noe det ikke er plass til her. Her gir jeg kun en liten smakebit. Som tidligere nevnt er det små eiendommer og stor grad av teigblanding. Det medfører et mosaikklignende landskap (se figurene 2, 10 og 12). Både jordskifte og utbyggingstiltak skaper store endringer i landskapet og det er først nå i 2001 at det har kommet inn bestemmelser i jordskifteloven om at en skal ta hensyn til kulturlandskapet i planleggingen.



**Figur 9:** Kanaler for vanning av grasteigen.



**Figur 10:** Mosaikklignende landskap. Gjerdene markerer eiendomsgrensene.



**Figur 11:** Vinranker og små bodegaer.



**Figur 12:** Teigstruktur fra Villanueva de Omaña i Castela e León.



**Figur 13:** Motorvegen fra La Coruna til Madrid under bygging.



**Figur 14:** Motorvegen fra La Coruna til Madrid ferdig parsell.

Et av de største utbyggingsprosjektene som pågår i Spania er bygging av motorvegen fra Galicia til Madrid. Anlegget medfører store inngrep i naturen (figur 13 og 14). Motorvegen finansieres av EU-midler og kalles ”nordøst-motorvegen”. Det er store kontraster, og en kan merke spenningen mellom lokale ønsker for utvikling, den spanske stats ønsker og EU-politikk. Det foregår ikke jordskifte i samband med vegbygging, selv om det er et åpenbart behov for dette, spesielt i mindre prosjekter.

Vi finner kompliserte vanningsystem (figur 9), landskap med vingårder (figur 11), steingjerder (figur 12), *chantos* (figur 7) etc. i landskapet. I enkelte områder er det lagt ned mye arbeid i å lage kanaler, med lukkemekanismer, som fører vann frem til de enkelte teiger (figur 9). Det er ikke alltid at dette blir tatt hensyn til ved jordskifteplanlegging. Når det gjelder jordskifte i vindistrikt er det helt umulig å bevare alle steingjerder og terrasser. I slike saker skaper jordskifte store landskapsmessige endringer. Kravet i jordskifteloven om at alle teiger skal ha tilknytning til minst en veg etter jordskifte, skaper et omfattende nettverk av veger. Dette medfører ofte store landskapsmessige inngrep, naturlige områder blir stykket opp, noe som påvirker dyrelivet, og en finner også eksempler på at vegene blir lagt i områder hvor det er svært bratt med fare for erosjon. Nå må det legges til at vegetasjonen i Galicia har en stor evne til å fornye seg hurtig. Inngrep som kan se stygge ut et år, kan neste år ha blitt dekket til av ny vegetasjon.

Planting av eukalyptus er som tidligere nevnt problematisk og omdiskutert. Eukalyptus skaper en lite ønskelig monokultur og tilplantingen av Galicia startet så tidlig som i Francotiden. Ved planting av eukalyptus var det blant annet foreslått i lovgivningen at det skulle være minst 30 meter fra en parsell tilplanet med eukalyptus til annet jordbruksland. I Galicia ble det derimot vedtatt at grensen bare skulle være 6 meter (figur 4). Eukalyptus skygger for naboteigene, og det hadde vært en stor fordel for de aktive bøndene hvis grensen hadde vært mer enn 6 meter. Det blir gitt EU subsidier for tilplanting av teiger med eukalyptus. Private firmaer reiste rundt og plantet til teigene for de grunneiere som ønsket dette.

Den amerikanske antropologen Ruth Behar har studert endringer i en landsby i naboregionen til Galicia. Santa María del Monte i Castela e León på midten av 1980-tallet. Slik beskriver hun endringene i landskapet etter jordskifte (Behar, 1986:286);

*”I had expected, of course, to find the layout of the land changed. I had been in correspondence with several people in the village and their letters had charted the gradual, but imminent, progression toward land consolidation.... But it had been difficult for me to imagine exactly how the landscape had been altered, As we drew closer I could see, with sort of intensity that only the first impressions can call up, that the village was out in the open, visible from every direction, exposed, almost naked. There had been more trees, more hedges, more gardens; now there were large fields of barley and oats reaching right up to the houses, practically touching them.”*

Beskrivelsene fra Santa Maria del Monte i León kan brukes som eksempel på hvilke landskapsmessige endringer som skjer ved jordskifte. Dette jordskiftet startet i 1977 og ble avsluttet i 1984 (Behar, 1986:11). Før jordskifte var det teigblanding, eiendommene var svært oppdelte, randsoner skilte parsellene (slik som for eksempel vist i figur 12), vegene var tilpasset hest og eiendommene manglet kloakksystem. På 7-8 år endret dette seg ganske dramatisk. Svært mange randsoner ble fjernet, areal planert og nye veger og

vannkilder ble bygd. Etter jordskifte var antall teiger pr. eier redusert fra 12-15 til 3-4. En eier hadde for eksempel gjort om sin eiendom til et utbyggingsområde. Over natten ble det bygget 40-50 feriehus.

Jeg besøkte Santa Maria del Monte i april 2001, blant annet for å se hvordan landskapet så ut ca. 17 år etter at jordskiftet var avsluttet. Selv etter jordskifte var mange av teigene små, og vi kan trygt si at det var et småskalalandbruk. Grensemerkene etter jordskifte var lette å finne. De var markert som før omtalt med små betongsøyler (figur 6). I veldig mange tilfeller var det ikke vokst opp vegetasjon i grensen mellom teigene. Det skulle en forvente etter så mange år. Nå virket det som om mange hadde flyttet fra landsbyen, og en hadde vel ikke det store behovet for å gjerde inn teigene. Mitt umiddelbare inntrykk av området var at det var åpent og på ingen måten et like interessant landskap som et uskiftet. Mange hus ble brukt som ferieboliger og landsbyen virket litt øde.

### **Utviklingstrekk – oppsummering**

Til slutt vil jeg oppsummere en del utviklingstrekk som jeg har observert innenfor jordskiftevirksomheten i Galicia:

- a) Det er foreslått at fagpersoner skal erstatte generell juridisk kompetanse i jordskiftekommisjonen.
- b) Det stilles spesifiserte krav om fagkompetanse i flere ulike sammenhenger (for eksempel *ingenieros agrónomos*).
- c) Økt demokrati i beslutningen om jordskifte skal igangsettes.
- d) Sterk økning i grunnverdi etter jordskifte.
- e) Økning i antall tvister om eiendomsgrenser.
- f) Større fokus på å ta vare på kulturlandskapet blant annet ved endring i lovverket.
- g) Ønske om å effektivisere jordskifteprosessen.
- h) Fraflytting fra landsbygden, men fortsatt ønske om å beholde eiendommen.
- i) Forventning om at jordskiftevirksomheten blir redusert når EU utvides med flere land.

Det foregår en omfattende vegbygging i Galicia og det ligger etter mitt skjønn godt til rette for innføring av jordskifte i utbyggingssaker. Situasjonen er ofte slik at en først har jordskifte og etter en stund bygges det en ny veg i det samme området som splitter opp teigene igjen.

Det offentlige bruker mye penger på jordskifte for å legge forholdene til rette for en mer effektiv jordbruksproduksjon. Det paradoksale er at det offentlige også gir støtte til produksjon av eukalyptus i de samme områdene. Likeledes blir det brukt, og har blitt brukt mye penger, på landbruksområder nær byer og tettsteder som kun kort tid etter jordskifte blir bebygde. Det blir også brukt mye penger på områder som har liten landbruksmessig verdi.

De spanske jordskiftene er omfattende, og skal jordskifte først holdes finnes det ikke alternative enklere prosesser (hvis vi ser bort i fra private jordskifter). I visse tilfeller ville nok det kunne utløst relativt store gevinster med mindre ressurser enn de som brukes i dag. Det kunne for eksempel blitt innført bruksordning og fellestiltak som egne sakstyper, som vi har i Norge. Det går klart frem av eiendomsgeografien at teigblanding og teigstørrelse er de største problemene, sammen med uklare eiendomsforhold, spesielt i skog.



Den spanske jordskifteaktiviteten er organisert som en del av landbruksforvaltningen. Avgjørelse om hvor en skal ha jordskifte bestemmes i stor grad av politikerne. Jordskifteetaten avgjør tvister om eiendomsgrenser innenfor jordskiftefeltet. Medlemmene i den enkelte jordskiftekomité er fra ulike etater og nivåer i forvaltningen. Komiteen er ledet av en dommer fra de ordinære domstoler. Jordskiftevirksomheten har elementer av dømmende virksomhet, landbrukspolitikk og forvaltning. Det var interessant å se at en slik organisering fungerte. Spesielt den sterke politiske styringen av hvor det skal være jordskifte er uvant for oss i Norge.

Gjennomføringen av en jordskiftesak tok lang tid. Noe av årsaken var nok at sakene i gjennomsnitt var svært store og at jordskiftekomiteen bestod av mange medlemmer. Det synes ikke som om tvister i jordskiftefeltet forsinket prosessen, men det er helt nødvendig at jordskifteetaten kan ta bindende avgjørelser om eiendomsgrenser. Årsaken til at det er politisk styring med hvor det skal være jordskifte henger i hovedsak sammen med at det investeres mange penger i ny infrastruktur.

### Referanser

Behar, R., 1986. **The Presence of the Past in a Spanish Village. Santa María del Monte.** Princeton University Press.

Calvete, F.G., Garrido, C.L., Rodríguez, U.B. og Ribas, A.A., 2000. **Concentracom parcelaria e estrutura das exploracons leiteiras de Galiza.** Paper, Centro de Investigacons Agrarias de Mabegondo, 33 s.

Crecente, R.M., Alvarez, C. og Fra, U., 2000. **Economic, social and environmental impact of land consolidation.** Paper under submission for publication in Land Use Policy.

Crecente, R.M., Alvarez, C. og Fra, U., 2001. **Concentracion parcelaria en Galicia.** Rapport, i trykk.

Darriba, C.L., 2000. **Informe previo de concentración parcelaria de la zona de Monte de Vilapena (Trabada-Lugo).** Notat, Xunta de Galicia, Lugo.

Darriba, C.L., 2001. **Estimación del coste de la concentración parcelaria.** Notat, Xunta de Galicia, Lugo.

Laboratorio de Proxectos e Planificación, 1999. **Restauración Ambiental de 3 Zonas de C.P. en O Covelo (Pontevedra).** Rapport, Universidade de Santiago de Compostela.

Ministerio de Agricultura, 1961. **Estudio de la primera Cooperativa de Producción constituida wn una zona concentrada Zuniga 1954 - 1959.** Servicio de Concentracion Parcelaria, Serie Monográfica. Madrid.

Ministerio de Agricultura, 1962. **Variación de los factores de la producción agricola como consecuencia de la Concentración Parcelaria.** Servicio de concentracion parcelaria, Serie Monográfica. Madrid.

Miranda, D.B., 2001. **Land Consolidation in Galicia. Characterization & Analysis.** Notat, Universidade de Santiago de Compostela.

Pineiro, E.I., 1997. **Recursos en concentración parcelaria.** I Crecente, R.M. og Garcia, T.S.C., El proceso de concentracion parcelaria. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, Lugo.

### **Lover**

10/1985, **Concentración Parcelaria: Normas Reguladores** av 14. august 1985.

### **Liste over intervjuede personer**

*Personene som er listet opp nedenfor har alle blitt intervjuet eller bidratt med opplysninger til rapporten.*

*Alfonso Ribas Alvarez, dr.gradsstudent på Universidade de Santiago de Compostela innenfor landbruksøkonomi ([ciala029@igatel.igape.es](mailto:ciala029@igatel.igape.es))*

*David Miranda Barrós, Ingeniero de Montes, Universidade de Santiago de Compostela - Lugo, Departamento de Enxeñería Agroforestal ([dmiranda@lugo.usc.es](mailto:dmiranda@lugo.usc.es))*

*Gonzalo Flores Calvete, Enxeñeiro Agrónomo, Centro de Investigacións Agrarias de Mabegondo ([gonflo\\_ciam@igatel.igape.es](mailto:gonflo_ciam@igatel.igape.es))*

*Alvaro Agudo Garcia, Ingeniero Tecnico Agricole, Tragsa (Transformaciones Agrarias, S. A. (privat konsultentselskap))*

*Silvia Calvo Iglesias, Ingeniero de Montes, Universidade de Santiago de Compostela - Lugo, Departamento de Enxeñería Agroforestal ([scalvo@lugo.usc.es](mailto:scalvo@lugo.usc.es))*

*Belen Hernandez Lafuente, Vice Director (ekspedisjonssjef), Rural Development Subdirección General ([belen.hernandez.lafuente@xunta.es](mailto:belen.hernandez.lafuente@xunta.es))*

*Carlos Darriba López, Ingeniero Agrónomo, Xunta de Galicia, Lugo, landsdelssjef for Servicio de Estructuras Rurales ([carlos.darriba.lopez@xunta.es](mailto:carlos.darriba.lopez@xunta.es))*

*Oscar Pena López, Ingeniero de Montes, Universidade de Santiago de Compostela - Lugo, Departamento de Enxeñería Agroforestal ([oscarp@lugo.usc.es](mailto:oscarp@lugo.usc.es))*

*Dr. Rafael Crecente Maseda, professor på Universidade de Santiago de Compostela - Lugo, Departamento de Enxeñería Agroforestal ([rcrecente@lugo.usc.es](mailto:rcrecente@lugo.usc.es))*

*Francisco José Tomico Santos, Ingeniero Agrónomo, Xunta de Galicia, Pontevedra.*

*Emilio Diaz Vareza, Ingeniero Agrónomo, Universidade de Santiago de Compostela - Lugo, Departamento de Enxeñería Agroforestal ([ediazv@lugo.usc.es](mailto:ediazv@lugo.usc.es))*

*Lorenzo Molejón Villamil, Xunta de Galicia, Axencia de Extension Agraria, Ribadeo.*

ARBEIDER FRA INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING, NORGES LANDBRUKSHØGSKOLE

Serie A:	Doktorgradsarbeider	Series A:	PhD-papers
Serie B:	Rapporter og presentasjoner	Series B:	Reports and presentations
Serie C:	Særtrykk	Series C:	Offprints
Serie D:	Undervisningskompendier	Series D:	Teaching compendia
Serie E:	Studentarbeider	Series E:	Student papers, reports, projects etc

Denne publikasjonsserien startet våren 2001. Det planlegges jevnlige utgivelser av arbeider fra vitenskapelig ansatte og studenter fremover.

INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING  
Norges Landbrukshøgskole, PB 5029, 1432 ÅS

DEPARTMENT OF LAND USE AND LANDSCAPEPLANNING  
Agricultural University of Norway, PB 5029, N-1432 ÅS

tlf + 47 64 94 84 10 / 83 70, fax + 47 64 94 83 90

[www.nlh.no/ilp](http://www.nlh.no/ilp) e-post [ilp@ilp.nlh.no](mailto:ilp@ilp.nlh.no)