

Landbruksdirektoratet

Haver advokatfirma Ans
Forusbreen 78
4033 STAVANGER

Vår dato: 16.10.2014
Vår referanse: 14/36819
Deres dato: 06.08.2014
Deres referanse:

Endelig vedtak - søknad om konsesjon for erverv av gnr 9 bnr 2 og 287 Gjesdal kommune

Konklusjon: Landbruksdirektoratet stadfester Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak av 30. mai 2014 om at det ikke gis konsesjon for erverv av gnr 9 bnr 2 og 287 i Gjesdal kommune.

Sakens bakgrunn

Sven Orstad søkte 18. desember 2013 Gjesdal kommune om konsesjon for kjøpet av eiendommen som nevnt over. Han er ikke odelsberettiget, men er en av 24 arvinger etter tidligere eier, avdøde Olav Magnus Oftedal. Gnr 9 bnr 2 og 287 har ifølge Skog og landskaps gårdskart et totalareal på 711 daa, hvorav ca 49 daa er fulldyrka jord, 162 daa innmarksbeite, 60 daa skog av høy bonitet, 13 daa skog av middels bonitet, 10 daa skog av impediment, 33 daa myr, 148 daa jorddekt fastmark og 236 daa skrin fastmark. Eiendommen har en melkekvote på 59 719 liter som i 2014 leies bort til Jan Gunnar Lima.

Eiendommen er av kommunen taksert til 2 550 000 kroner mens den avtalte kjøpesummen ble satt til 2 900 000 kroner. På eiendommen er det et bolighus fra ca 1800, med et totalareal på 90 kvm. Huset har innlagt strøm, men er ikke isolert. Det er i følge SEFRAK sterkt slitt og registrert i verneklasse B. Det er en videre en driftsbygning fra 1954 med et bruttoareal på ca 170 kvm. Bygningen tilfredsstillende ikke dagens krav til dyrehold. Eiendommen har også en stall fra ca 1930 og et godt vedlikeholdt sauehus fra 1985 på 78 kvm med plass til 50 vinterfora sauer.

Orstad driver et jordbruksforetak og en maskinstasjon med driftssenter på gnr 50 bnr 16 i Sandnes kommune. I følge Orstads konsesjonssøknad er planene for eiendommen å flytte til eiendommen på Lima og overta driften av eiendommen. Gjesdal kommune skriver i brev 7. mars 2014 til Fylkesmannen at *Saksbehandler har muntlig fått vite av Orstad at han i fremtiden ønsker å drive med sau og ammeku.*

Gjesdal kommune anså seg som inhabil til å treffe konsesjonsvedtak i saken fordi kommunen har hatt «annen tilknytning til eiendommen». Tilknytningen har gått ut på å være i dialog med grunneiere om mulig erverv og boligbygging på arealer i Kodlidalen, som er en del av den omsøkte eiendommen. Kommunen forberedte og oversendte derfor

OSLO

Postadresse: Postboks 8140 Dep.
NO-0033 Oslo, Norway
Besøksadresse: Stortingsgt. 28
Org.nr: NO 981 544 315 MVA

Telefon: +47 24 13 10 00
Telefaks: +47 24 13 10 05
postmottak@landbruksdirektoratet.no
Internett: www.landbruksdirektoratet.no

ALTA

Postadresse: Postboks 1104
NO-9504 Alta, Norway
Telefon: +47 78 45 70 20
Telefaks: +47 78 45 70 49
alta@landbruksdirektoratet.no

konsesjonssaken til Fylkesmannen i Rogaland for avgjørelse ved brev 7. mars 2014. I brevet gir kommunen utfyllende fakta om eiendommen, samt foretar ulike skjønnsvurderinger knyttet til framtidig utnyttelse av eiendommen. Vi viser til oversendelsen.

Fylkesmannen i Rogaland sin behandling av saken

30. april 2014 sendte Fylkesmannen et brev til mulige interessenter for å kartlegge ønske om å erverve eiendommen som tilleggsjord. Kartleggingen ble gjort i tråd med kravet i rundskriv M-2/2009 kapittel 11 i saker der det ligger an til avslag på konsesjon fordi en eiendom heller bør nyttes som tilleggsjord til naboeiendommer. Flere nabobruk meldte sin interesse.

I vedtak datert 30. mai 2014 av slo Fylkesmannen søknaden om konsesjon. Hovedbegrunnelsen for avslaget var at ervervet av eiendommen som selvstendig enhet ikke vil gi tjenlige eier- og bruksforhold, vurdert ut fra dagens forhold, jf. konsesjonsloven § 9, jf. § 1. Samfunnsinteressene ved å sikre en driftsmessig bedre løsning ble ansett for å veie tyngre enn avtalen og formålet med ervervet.

Når det gjelder Fylkesmannens nærmere begrunnelse, siteres følgende:

Konsesjonseiendommen har avgrensede arealressurser som ligger spredd på flere teiger. Etter Fylkesmannens vurdering er det videre få eller ingen bygninger på eiendommen som er egnet for bosetting, landbruksdrift og produksjon. Det vil kreve omfattende investeringer i både bygninger og driftsapparat for å bygge bruket opp igjen.

Det er etter vårt syn en bedre driftsmessig løsning at eiendommen blir solgt som tilleggsjord til nabobruk i drift. Det er behov for tilleggsjord i området, tilleggsjord som vil kunne bidra til styrking av bosettingen og landbruksproduksjonsmiljø i kommunen. Vi viser i den sammenheng til at det er flere naboeiendommer som er interessert i å kjøpe hele eller deler av eiendommen, der salg til disse vil gi en bedre driftsmessig løsning. Dette viser at det er reell interesse for eiendommen som tilleggsjord. Dette tilsier at søknaden om konsesjon avslås.

Fylkesmannen tar ikke endelig stilling til hvorvidt prisen er for høy i denne saken ettersom hensynet til en driftsmessig god løsning med så stor tyngde taler mot at Orstad skal få konsesjon, at søknaden vil blitt avslått uavhengig av om prisen var for høy. Vi tar heller ikke stilling til utsetting av fristen til å bosette seg.

Etter en samlet vurdering finner Fylkesmannen at samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende må veie tyngre enn avtalen og formålet med ervervet i denne saken. Det innebærer at det ikke kan gis konsesjon som omsøkt.

Om klagen

I Orstads klage av 24. juni 2014 til Fylkesmannen hevdes for det første at kommunen har vært inhabil etter forvaltningsloven § 6 ved at den i sin saksforberedelse har gått utover en ren beskrivelse av fakta. Klageren anfører at dette innebærer en klar saksbehandlingsfeil. Han anfører videre at feilen har virket inn på vedtakets innhold og at konsekvensen må være at Fylkesmannens vedtak om avslag på konsesjon må oppheves. Klageren trekker frem et eksempel på slike vurderinger i kommunens brev 7. mars 2014 til Fylkesmannen:

Ideelt sett hadde det vært gunstig om en i sammenheng med utbygging av landbrukseiendommen kunne utført en bruksrasjonalisering av omsøkt landbrukseiendom. Da kunne produktive nabobruk på Lima styrket brukene sine med tilleggsjord (...) Dersom en hadde gjennomført en slik bruksrasjonalisering ville det vært en driftsmessig god løsning som hadde vært i tråd med konsesjonslovens formål om å tilgodese fremtidige generasjoners behov og landbruksnæringen.

I klagen nevnes også det faktum at kommunen har foretatt en prisvurdering av eiendommen, hvor eiendommen vurderes å ha en totalverdi på 2 550 000 kroner. Kommunens verdivurdering adskiller seg fra landbrukstaksten som boet har innhentet, hvor sistnevnte takst kommer til at eiendommen har en verdi på 2,9 mill. kroner. Klageren hevder at dette viser at Gjesdal kommunes verdsetting i betydelig grad beror på vurderinger basert på skjønn og at kommunen dermed ikke har holdt seg til fakta.

I klagen anføres også følgende argumenter for at konsesjon skulle vært gitt til Orstad:

- terskelen for å nekte konsesjon må være høy
- en annen og mer rasjonell løsning er ikke tilstrekkelig for å avslå konsesjon
- eiendommen er egnet for å drive sauehold, noe som er ønsket i Norge
- kjøper er skikket fordi han driver relevant virksomhet
- den påtenkte virksomheten kan rasjonalisere driften for bøndene i området
- selv om norske gardsbruk bør styrke arealgrunnlaget for å øke lønnsomheten, betyr ikke dette at konsesjon i alminnelighet skal nektes når to parter avtaler overdragelse og kjøper åpenbart er kvalifisert.

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Ved behandling av klagen 6. august 2014 fastholdt Fylkesmannen sitt vedtak av 30. mai 2014. Fylkesmannen fant ikke at det hadde kommet nye momenter av slik vekt at det ga grunnlag for å ta klagen til følge.

Til klagers anførsler om saksbehandlingsfeil svarer Fylkesmannen følgende:
(...)Kommunens utredning er rådgivende, de har ikke tatt noen beslutning. Det er vi som er vedtaksmyndighet, og vi foretar en selvstendig vurdering av forholdene i saken opp mot regelverket. Det kan ikke ses på som en feil som har hatt betydning for vedtakets innhold.

Til klagerens anførsel om at det skulle vært gitt konsesjon, viser Fylkesmannen til sitt vedtak av 30. mai 2014, og tilføyer når det gjelder spørsmålet om det er et krav om betydelig interesseovervekt ved å vise til Rt. 2012 s.181. Dommen slår etter Fylkesmannens vurdering fast at konsesjonssøker ikke har et rettskrav på konsesjon hvis et annet alternativ fremstår som en bedre ivaretagelse av de samfunnsmessige hensynene.

Fylkesmannen viser også til rundskriv M-2/2009 om hva som ligger i en driftsmessig god løsning.

Fylkesmannen i Rogaland oversendte så saken til Landbruksdirektoratet for endelig avgjørelse.

Landbruksdirektoratet bemerker

Konsesjonsloven § 9 bestemmer at det i forbindelse med søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål, skal legges særlig vekt på:

- 1. om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling,*
- 2. om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området,*
- 3. om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning,*
- 4. om erververen anses skikket til å drive eiendommen,*
- 5. om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet.*

Som Fylkesmannen, viser Landbruksdirektoratet til rundskriv M-2/2009 om konsesjon og boplikt. I kapittel 8 om hva som ligger i en driftsmessig god løsning heter det (side 26): *Det er et nasjonalt mål å skape et robust landbruk med stabile arbeidsplasser og god lønnsomhet. Dette innebærer bl.a. at en må tilstrebe en bruksstruktur som gir grunnlag for å redusere kostnadene og tilpasse driften til endringer i rammebetingelsene for norsk landbruk. (...) Det må foretas en konkret vurdering der det bl.a. er av betydning hvilke driftsform som er påregnelig for området. Det må videre legges vekt på arronderingsmessige forhold, herunder bl.a. hvordan grenser trukket og om eiendommen består av flere teiger og i så fall hvor lang avstand det er mellom dem.*

Etter forvaltningsloven § 34 kan Landbruksdirektoratet som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Videre skal Landbruksdirektoratet vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.

Når det gjelder spørsmålet om avgjørelsesmyndighet, bestemmer Landbruks- og matdepartementets forskrift av 8. desember 2003 nr. 1479 § 1 andre ledd at en kommune ikke kan avgjøre saker etter konsesjonsloven der kommunen har særlig tilknytning til eiendommen. I følge rundskriv M-6/2003 skal kommunen da (...) *nøye seg med å hente inn nødvendige faktiske opplysninger før saken oversendes klageorganet.*

Landbruksdirektoratets vurdering

I likhet med Fylkesmannen, finner ikke Landbruksdirektoratet det nødvendig å gå inn på spørsmålet om pris eller den omsøkte fristen for å bosette seg på eiendommen. Heller ikke bosettingshensynene vil bli vurdert nærmere fordi området mangler bosettingsutfordringer. Vi anser det dermed tilstrekkelig å gå inn på samfunnsnyttene av de driftsmessige løsningene som skal avveies i denne saken.

Når det gjelder anførselene om at kommunen har gått for langt i å vurdere sakens skjønnsmessige sider, slutter Landbruksdirektoratet seg til Fylkesmannen i Rogaland sine vurderinger som framkommet i vedtakene av 30. mai 2014 og 6. august 2014. Vi bemerker for øvrig at inhabilitet i hovedsak bare gjelder personlige interesser i en saks utfall som er egnet til å svekke tilliten til upartisk behandling. Etter forvaltningsloven § 6 er det bare fysiske personer, offentlige tjenestemenn og andre som handler på vegne av stat og kommune som kan være inhabile, ikke offentlige organer. Inhabilitet må i så fall begrunnes i andre *særegne forhold etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.*

I følge forvaltningsrettslig teori skal det mye til for at et forvaltningsorgans tilknytning til en sak fører til at en tjenestemann blir inhabil. Det vil i hovedsak dreie seg om tilfeller der kommunen har en særinteresse i saken, og dette er egnet til å svekke tilliten til saksbehandlingen hos organet. I denne saken har Gjesdal kommune selv erklært seg inhabil i kraft av sin særskilte stilling i saken idet kommunen har hatt en tidligere tilknytning/befatning til eiendommen.

Spørsmålet er da om begrensningene som nevnt over, herunder de nevnte begrensningene i rundskriv M-6/2003, innebærer at kommunen som forberedende organ har gått utover sin oppgave med å belyse saken til hjelp for Fylkesmannens saksbehandling.

Kommunens lokale kjennskap til driftsforholdene i området, partenes egnethet som eiere til å oppfylle konsesjonslovens intensjoner mv., er etter vår oppfatning elementer som kommunen må omtale. Kommunen må videre til en viss grad gjøre vurderinger for å opplyse saken best mulig for Fylkesmannen. Vurderingene må i så fall framstå som mest mulig uhildete, utelukkende knyttet til relevante fakta og ellers framstå som faglig godt funderte. Vurderingene må være usaklige eller gi inntrykk av urimelighet eller forskjellsbehandling.

I denne saken har kommunen også gitt faglige vurderinger som taler til klagerens fordel, som for eksempel at Orstad anses for å være skikket til å drive eiendommen, jf. konsesjonsloven første ledd nr. 4. Kommunen vurderer det også slik at planene Orstad har for eiendommen er en videreføring av drift som slikt sett ivaretar hensynet til en helhetlig ressursforvaltning og til kulturlandskapet.

Landbruksdirektoratet finner dermed at kommunens utredning av saken for Fylkesmannen ikke har gått utenfor de grenser som bør settes for en faktainnsamling med det formål å opplyse saken for klageorganet..

Dersom enkelte vurderinger kan oppfattes som å gå utover nødvendig faktainnsamling, er det spørsmål om eventuelle overskridelser av begrensningene har fått betydning for vedtakets innhold. Som Fylkesmannen anfører, er kommunens utredning kun rådgivende. Fylkesmannen vil som overordnet organ besitte både kompetanse og integritet til å foreta en selvstendig vurdering i samsvar med de krav som regelverket setter. Landbruksdirektoratet kan ikke se at anførselen fører frem.

Dersom det å gi naboeiendommene tilgang til eiendommen som tilleggsjord samlet sett gir en bedre løsning enn å bygge bruket opp som selvstendig enhet, er det ikke tvilsomt at konsesjon kan nektes. Det trenger, som Fylkesmannen påpeker ved å vise til nevnte Høyesterettsdom, ikke å foreligge en betydelig interesseovervekt. Vi vil for ordens skyld sitere det sentrale poenget i dommen inntatt i Rt. 2012. s.181: (47) *Forarbeidene viser dermed at det skal være adgang til å legge vekt på løsninger som konsesjonsmyndigheten mener vil være enda bedre, selv om konsesjon til søkeren også vil fremme hensynene som er nevnt i § 9 første ledd.*

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at Fylkesmannens rettsanvendelse og skjønnsvurdering er riktig. Fylkesmannen har også vurdert de sentrale momentene for å avgjøre saken, herunder hensynene som nevnt i rundskriv M-2/2009.

Landbruksdirektoratet legger, som Gjesdal kommune og Fylkesmannen, til grunn at Sven Orstad både er skikket til å drive eiendommen. Han vil også kunne oppfylle kravene til en helhetlig ressursforvaltning og til å ivareta kulturlandskapet. Hvorvidt Orstads påtenkte virksomhet vil rasjonalisere driften for andre bønder i området finner vi ikke grunnlag for å vurdere nærmere fordi det, etter det vi kan se, mangler konkrete driftsplaner.

Selv om det kan være grunnlag for selvstendig drift på eiendommen, må det imidlertid etter Landbruksdirektoratets vurdering foretas omfattende investeringer i bygninger og driftsapparat for ev. å bygge bruket opp som selvstendig driftsenhet. Eiendommen har et begrenset areal (samlet på vel 700 daa) og består av flere spredte teiger, noe som begrenser samfunnsnyttene av å bygge opp eiendommen som egen driftsenhet. Bygningene på eiendommene er til dels sterkt nedslitte og må derfor opprustes. Landbruksdirektoratet vurderer det derfor slik at det framstår som noe usikkert om vilkåret om å gi tjenlige eier- og bruksforhold etter konsesjonsloven §§ 1 og 9 er oppfylt.

Vi legger videre vekt på at det er flere naboeiendommer som er reelle interessenter til denne eiendommen. Større tilgang på tilleggsjord i området vil styrke landbruket i Gjesdal kommune.

Landbruksdirektoratet er ikke i tvil om at hensynet til å oppnå en bedre driftsmessig løsning tilsier at eiendommen bør selges som tilleggsjord til nabobruk i drift i stedet for å bygges opp som selvstendig driftsenhet.

Klagen tas ikke til følge.

Det betyr at Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak av 30. mai 2014 stadfestes.

Landbruksdirektoratets vedtak er endelig, og kan ikke påklages videre.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefting
seksjonssjef

Tor Andre Jensen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Haver advokatfirma Ans

