

Driveplikt - sak frå Møre og Romsdal

Fulldyrka areal, 9 dekar. Vart slått med beitepussar 2 gonger i året. Flyfoto i saka viser at det er eit lettdrive, samanhengande areal, som ligg nær veg. Teigen er noko større, om lag 13 dekar.

Tidslinje

2015: Eigar fekk avslag på søknad om fritak første gong.

April 2017 : Kommunen pålegg eigar å leige bort arealet eller ta opp drifta for eiga rekning.

Oktober 2017: Saka vert oversendt Fylkesmannen då frist for pålegg ikkje vart halde.

Juli 2018 : Fylkesmannen har synfaring på eigedomen.

September 2018: Fylkesmannen ber kommunen vurdere fritakspørsmålet på nytt, mellom for å undersøke interessa for leigejord i det aktuelle området. Dette var ikkje gjort då eigar fekk avslag på søknad om fritak første gang i 2015.

Oktober 2018: Kommunen vurderer fritaksøknaden på nytt. Kommunen har no undersøkt interesse for leigejord. Søknaden vert avslått. Det er lagt vekt på at ein gardbrukar i området ynskjer å leige arealet.

November 2018: Avslaget vert stadfesta i møte (formannskapetets klagenemnd) og oversendt fylkesmannen for endeleg avgjerd. Kommunen ber Fylkesmannen vurdere om det skal påleggast tvangsgebyr.

April 2019: Fylkesmannen gjer endeleg vedtak, opprettheld kommunen sitt vedtak om avslag på fritak frå driveplikta.

Men, Fylkesmannen kjem til at vedtaket som gjeld sanksjonar er ugyldig, p.g.a. rettsanvendelsesfeil (sjå meir om dette under). Statsforvaltaren opphevar kommune sitt vedtaket (omgjøring utanfor klagesak) Fylkesmannen gjer nytt vedtak om pålegg om bortleige. Eigar får klagerett på vedtaket om bortleige.

Februar 2020 Landbruksdirektoratet :Klagen tas ikke til følge. «Endelig vedtak - Pålegg om bortleie jf. jordloven §8 tredje ledd».

Oktober 2021: Statsforvaltaren gjer vedtak om tvangsgebyr. Vedtaket kan påklagast til Landbruksdirektoratet.

Mars 2022 Landbruksdirektoratet: Klagen tas ikke til følge. «Endelig Vedtak – tvangsgebyr jordloven § 20 – vesentlig brudd på driveplikt»

Kva kan vi lære av saka

Eg har ikkje lest dei opphavelige vedtaka frå kommunen eller klagen, men ut frå klagebehandlinga kan vi likevel sjå kva som har vore godt vurdert av kommunen og kor det har vore manglar ved vedtaka. I statsforvaltaren og direktoratet sine vedtak finn vi grundige vurderingar. Dette kan vi lære av. Eg har streka under det eg tenker vi må legge spesielt merke til, dette på bakgrunn av ulike spørsmål vi har drøfta på webinarret og på konferansen.

I 2017 fekk eigar pålegg om å leige ut jordbruksarealet, eller sjølv drive arealet. Eigar heldt ikkje fristen kommunen hadde sett, og saka vart sendt til Fylkesmannen for vurdering av

tvangsgebyr. Fylkesmannen reiste på synfaring på egedomen. Etter dette bad Fylkesmannen kommunen å vurdere søknaden om fritak på nytt. Fylkesmannen, heretter nemnt som SF, la vekt på at kommunen ikkje hadde vurdert om det var interesse for leigejord i området. Dette var ikkje gjort då eigar sin søknad om fritak frå driveplikta vart avslått første gang. (Det går fram av jordlova § 8a - *Fritak frå driveplikt*, at behov for tilleggsjord i området eir eit av momenta som skal vektleggast).

Etter å ha undersøkt behovet for leigejord, og fått klarlagt at ein gardbrukar i området var interessert i å drive arealet, gjorde kommunen nytt vedtak i saka. I klaga på vedtaket med pålegg om bortleige, vart det halde fram at eigar ikkje var interessert i å leige ut til gardbrukaren som hadde meldt sin interesse. Klagar spør om ein må akseptere kven som helst som leigetakar. Dette kjem vi tilbake til.

Dei to første spørsmåla som SF tok stilling til i klagebehandlinga var om driveplikta var halde ved å slå med beitepussar, og om kommunen sitt vedtak om ikkje å gje fritak, var innanfor rammene i fritaksføresenga.

Før kommunen kunne ta i bruk sanksjonar som pålegg om utleige med 10-årig leigeavtale, og før Statsforvaltaren kunne ta stilling til bruk av tvangsgebyr, måtte det avklarast om det var tale om eit «vesentleg brot» på driveplikta.

SF og direktoratet legg vekt på at det skal gjerast ei vurdering av om brotet er vesentleg. Direktoratet skriv avslutningsvis i si klagebehandling at dei ber kommunane merke seg viktigheita av å følgje prosedyrane i rundskrivet (no rundskriv M-2021-2) ved oppfølging av brot på driveplikta.

SF si vurdering av om beitepussing er eit brot på driveplikta

«Spørsmål om driveplikten er overholdt

Vurderingen av fritaksspørsmålet etter jordloven § 8a forutsetter at det foreligger brudd på driveplikten etter jordloven § 8. Ifølge jordloven § 8 første og andre ledd har eier driveplikt på jordbruksareal på egen eiendom i hele eiertiden, enten ved egen drift eller ved bortleie. Spørsmålet i foreliggende sak er om oppfyller driveplikten på gnr.. bnr.. ved å slå jordbruksarealet med beitepusser to ganger i året. Hva plikten til å drive eiendommens jordbruksareal innebærer, er kommentert i landbruksdepartementet sitt rundskriv M-2/2017 under punkt 4.3»:

Utgangspunktet for driveplikten er at den skal sikre produksjon av mat, samtidig som hensynet til arealets kulturtilstand og hensynet til kulturlandskapet blir ivaretatt. For at driveplikten skal være oppfylt, må produksjonsegenskapene på jorda opprettholdes slik at arealet kan nyttes til vanlig jordbruksdrift med mulighet for normal avling. Dette innebærer at arealene som utgangspunkt må høstes og kultiveres årlig. Det stilles ikke krav til driftsform. Driveplikten må anses oppfylt selv om arealet brukes til produksjon av blomster eller til hestehold. Driften kan imidlertid ikke være slik at produksjonsegenskapene forringes over tid, som for eksempel dersom kantsonene ikke vedlikeholdes eller dyrkes, eller dersom det ikke plukkes floghavre.

«Fylkesmannen er enig med klager i at bruk av beitepusser som klipperedskap opprettholder produksjonsegenskapene på arealet ved å hindre gjengroing.

Ifølge rundskrivet skal driveplikten imidlertid også sikre produksjon av mat gjennom drift av arealet, jf. utgangspunktet om at arealet må «høstes og kultiveres årlig». Departementet har i brev av 7.

november 2018 skrevet følgende i punkt 2.2 om bruk av beitepusser»:

Uttrykket "beitepusser" er brukt om et klipperedskap. Redskaper klipper graset, men samler det ikke opp. Graset som klippes blir følgelig ikke høstet eller brukt til jordbruksproduksjon. Departementet legger til grunn at bruk av beitepusser opprettholder produksjonsegenskapene på arealene. Spørsmålet er imidlertid om bruken innebærer at driveplikten etter jordloven § 8 er oppfylt. Selv om produksjonsegenskapene på arealene opprettholdes, blir graset verken høstet eller brukt til noen form for jordbruksproduksjon. I slike tilfeller mener departementet at bruk av beitepusser ikke er tilstrekkelig til at driveplikten etter jordloven § 8 er oppfylt.

«Fylkesmannen forstår departementet slik at bruk av beitepusser som klipperedskap ikke er tilstrekkelig for oppfyllelse av driveplikten. Da har nyttet beitepusser for å klippe graset, uten å høste det eller nytte det til jordbruksproduksjon, har således ikke oppfylt driveplikten etter jordloven § 8.

Klagar har også stilt spørsmål om korleis regelverket vert tolka og praktisert elles i fylket / landet:

«..... har stilt spørsmål om hvordan departementets vurdering blir tolket og praktisert her i fylket og øvrige steder i landet. Fylkesmannen er ikke kjent med hvordan avklaringen fra departementet blir praktisert, men understreker at eventuell manglende oppfølging av driveplikten i andre kommuner ikke begrenser en kommunes rett eller plikt til å følge opp driveplikten i egen kommune. Utover det er oppfølging av driveplikt et område som får stadig større oppmerksomhet fra nasjonale myndigheter. Fylkesmannen er ellers kjent med at både Sykkylven kommune, Aure kommune, Ørsta kommune og Sunndalen kommune har startet arbeid med oppfølging av driveplikten».

Fritaksvurderinga

Vidare i saksutgreiinga tar Fylkesmannen stilling til om vedtaket kommunen har gjort er innanfor rammene av fritaksbestemmelsen i jordlova § 8 a:

«Kommunen «kan» gi fritak fra driveplikten, jf. jordloven § 8a. I vurderingen skal det legges vekt på hvor viktig det er å holde jordbruksarealet i hevd, avkastningsevnen på arealet, bruksstørrelsen og om det i området der eiendommen ligger, er behov for jordbruksarealet som tilleggsjord. Det skal også legges vekt på søkerens livssituasjon».

«Bestemmelsen er utformet slik at det langt på vei er overlatt til kommunens eget skjønn om det skal gis fritak eller ikke, jf. ordlyden «kan». Kommunen er imidlertid nødt til å vurdere de lovbundne skjønnsmomenter som nevnt over.»

I klagevurderinga går statsforvaltaren gjennom vurderingskriteria i § 8a og trekk fram argument som talar for fritak og dei som talar mot, før dei til slutt kjem med ei samla vurdering.

Om «Hvor viktig det er å holde jordbruksarealet i hevd» skriv Statsforvaltaren mellom anna:

«Fylkesmannen er enig med kommunen i at arealet er viktig å holde i hevd både av hensyn til kulturlandskapet og av hensyn til framtidig matproduksjon. Arealet kan nyttas til beitemark for dyr eller grøftes opp igjen og nyttas til grasproduksjon eller annen jordbruksproduksjon. Teigen er minimum 9 dekar og dermed på størrelse med gjennomsnittsteigen i vårt fylke på 8,5 dekar. Teiger med en slik størrelse og potensiale for jordbruksdrift er etter vårt syn viktig å holde i hevd».

Vidare skriv SF at kommunen har vurdert dei lovbundne momenta, men dei er også einig med klagar i at kommunen kunne gått grundigare inn i kvifor arealet er viktig å halde i hevd. Dei gjev også klagar medhald i at arealet «langt på vei er holdt i hevd ved beitepussing som hindrer gjengroing av arealet». Dette skriv SF er eit momentet som talar for eit fritak der beitepussing blir stilt som vilkår.

Om «Bruksstørrelsen og avkastningsevnen på arealet»

«Kommunen har lagt vekt på at avkastningsevnen er god dersom arealet blir satt i stand igjen. Dette kan fylkesmannen slutte seg til(...) Arealet har jordbruksmessige produksjonsegenskaper som gjør det mulig med jordbruksproduksjon. Arronderingen på teigen god, arealet er ikke for bratt og tilkomsten er god. Størrelsen på teigen er også relativt stor (...).»

SF konkluderer med at bruksstorleik og avkastningsevne talar mot å gje fritak.

Om «Behov for arealet som tilleggsjord i området»

Ein gardbrukar to kilometer unna tok kontakt i samband med kommunen si undersøking av interesse for leigejord i området. Gardbrukaren som melde si interesse dreiv med utegangarsau og ville bruke arealet til beite. SF skriv:

«Det er ikke et krav om interesse fra flere bønder for at dette kriteriet skal kunne tillegges vekt. Poenget er at bortleie til en reell interessent talar mot å frita arealet for drift når det finnes noen som er villig til å drive det(...) For ordens skyld understreker vi at ikke har et rettskrav på å få drive arealet. Ved eventuell inngåelse av jordleieavtale står eier fritt til å leie bort arealet til andre såfremt avtalen fører til en driftsmessig god løsning».

Vi ser at det vart lagt vekt på om kommunen hadde undersøkt interesse for leigejord i det aktuelle området. Det gjekk ikkje så godt fram av SF si klagehandsaming korleis kommunen hadde gjennomført undersøkelesen av behov for leigejord, men i landbruksdirektoratet si saksutgreiing står det at kommunen viser til at dei hadde sendt ut førespurnad til nærliggande bruk.

Om «Søkerens livssituasjon»

Klagar var over 80 år, og det går fram av klagehandsaminga at vedkommande difor meiner det er urimeleg å bli pålagd å inngå, og følge opp, ei 10-årig avtale om drift av arealet. SF svarer:

«Fylkesmannen understreker at et mulig eierskifte innenfor kommende 10-årsperiode kan være aktuelt for innvilgelse av en kortere leieperiode enn 10 år, der ny eier har planer om å drive selv. Vi kan imidlertid ikke se at har tatt til orde for en slik løsning eller søkt om dette. I klagen er det argumentert for fullstendig fritak fra av driveplikten på grunn av alder. Vi bemerker at eier står fritt til å leie inn hjelp til egen drift eller leie bort arealet til andre. Vi kan ikke se at alder i seg selv kan begrunne et fullstendig fritak fra driveplikten».

«Samlet vurdering etter § 8a»

«Fylkesmannen mener hensynet til å holde arealet i hevd kan tale for et fritak der beitepussing stilles som vilkår. På den andre siden mener vi hensynet til bruksstørrelsen, avkastningsevnen og interessen for tilleggsjord taler mot å gi fritak fra driveplikten, selv om arealet blir holdt i hevd ved beitepussing. Når det gjelder hensynet tilsin livssituasjon kan vi heller ikke se at dette momentet taler for et fullstendig fritak fra driveplikten. Dersom ønsker å leie bort arealet for kortere tid enn 10 år kan hun søke kommunen om dette. Samlet sett mener vi, i likhet med kommunen, at fullstendig fritak ikke bør gis».

Usakleg forskjellsbehandling

Statsforvaltaren har også svart på klagar sin påstand om usakleg forskjellsbehandling. Det går fram av saksutgreinga at klagar krov innsyn i liknande saker. Det går vidare fram at kommunen har gjort greie for alle saker som gjed fritak frå driveplikt. SF skriv at dersom det er tale om forskjellsbehandling utan sakleg grunn, kan avslaget på fritak vere ugyldig. Fleire saker blir gjennomgått i SF si saksutgreiing, og samanlikna med saka til klagar. Det vert vist til døme der det er gitt fritak p.g.a. lite areal, fordelt på mange små teigar og lite eigna for maskinell drift.

Kommunen har sendt ut brev til grunneigarar der areal ikkje vert drive, og klagar hevder at det er fleire grunneigarar som skulle ha fått brev, men som kommunen har unnlåte å skrive til. Det er også nemnt eitt tilfelle der eigar har fått brev, utan at kommunen har følgd opp vidare. Dette fordi kommunen har sett ei nedre grense for oppfølging på 5 dekar jordbruksareal. Kommunen har også orientert SF om at kommunen ikkje har hatt stor nok kapasitet til å følge opp alt innan jordbruk fordi tidlegare jordbruksansvarleg har gått av med pensjon. Dette har ført til at arbeidet med oppfølging av vedtak/saker har stoppa opp.

SF kjem til at det ikkje har vore usakleg forskjellsbehandling. SF skriv mellom anna at:

«(.....)Manglende oppfølging av driveplikt på en eller flere eiendommer fritar ikke andre for driveplikt, selv om dette kan oppleves urettferdig overfor grunneierne. De gårdeiere som ikke oppfyller driveplikten og unnlater å søke om nødvendig fritak, gjør dette på egen risiko og risikerer fortsatt sanksjoner fra kommunen om oppfølgingen har blitt for ressurskrevende eller har stoppet opp av andre grunner.(.....)».

«For å sikre likebehandling vil fylkesmannen oppfordre kommunen til å fullføre oppfølgingen av driveplikten. Dette gjelder gnr.....gnr.....og gnr.....hvor ingen av eierne er tilskrevet. Dette gjelder også gnr.....hvor eier er tilskrevet, men ikke fulgt opp videre. Den omstendighet at kommunen velger å sette en nedre grense for hvor store teiger de ønsker å følge opp, innebærer ikke at eiendommer med mindre enn 5 dekar jordbruksareal er fritatt fra driveplikten. Gnr.....med under 5 dekar jord, må således også ha fritak fra driveplikten dersom arealet ikke skal drives. Det understrekes at driveplikten gjelder uavhengig av størrelsen på arealet».

Det går klarare fram av direktoratet si klagebehandling at kommunen har vist til at dei har er arbeidd systematisk med oppfølging av regelverket : « I sin saksutredning viser kommunen til at kommunen startet med en plan for oppfølging av driveplikten i 2015. Som en del av dette arbeidet ble grunneiere tilskrevet med beskjed om å sende inn leieavtaler eller om å søke fritak».

Det vi ser er at kommunen må dokumentere at like saker handsamast likt, men at klagar ikkje når fram med argumentet om at det er urettferdig at kommunen ikkje har følgd opp alle

som bryt driveplikta. Det går likevel fram av saksutgreiingane at både SF og direktoratet legg vekt på at kommunen har ein plan for oppfølging av driveplikta, og jobbar systematisk med dette.

Også i Landbruksdirektoratet sitt endelege vedtak i *klage på vedtak om tvangsgebyr* vart merknader om usakleg forskjellsbehandling kommentert:

«I likhet med Statsforvalteren bemerker Landbruksdirektoratet at forvaltningen ikke har ressurser til å følge opp alle brudd på driveplikten, men at det i enkeltsaker der det konstateres brudd vil forvaltningen kunne pålegge bortleie».

Etter at SF har konkludert med at kommunen sitt avslag på fritaksøknaden vert ståande, og at det ikkje er tale om usakleg forskjellsbehandling, er vedtaket om avslag på fritak endeleg.

Vidare oppfølging av brot på driveplikta

Kommunen hadde ikkje gjort ei vurdering av om beitepussing av dette arealet var eit «vesentleg brot på driveplikta». SF kom til at dette var ein «rettsanvendelsessfeil» som gjorde pålegget om bortleie på 10-årig kontrakt ugyldig. Om brotet var «vesentleg» måtte også avklarast før SF kunne ta stilling til bruk av tvangsgebyr.

SF viser til tekst i rundskrivet. (I siste rundskriv M-2021-2 finn vi dette under 7.5.2 *Sanksjoner ved brudd på driveplikten*). «Ifølge rundskrivet (.....) må bruddet på driveplikten *være vesentlig for at det offentliges sanksjoner skal kunne nyttes*».

I staden for å sende saka attende til kommunen, fann SF det hensiktsmessig å ta stilling til spørsmålet. Dette fordi saka hadde tatt lang tid. SF oppheva kommunen sitt vedtak og gjorde nytt vedtak, noko som førte til eigar fekk klagerett på vedtaket om bortleie.

SF viser til rundskrivet (pkt 7.5.2 fjerde avsnitt i M-2021-2) og skriv vidare at:

«Fylkesmannen har forståelse for at ser det som vanskelig å drive arealet selv i en alder av 84 år. Det avgjørende er imidlertid **at arealet kan drives med økonomisk utbytte av andre**, for eksempel som leiejord til annet bruk. En vanlig yrkesutøver med nødvendige, teoretiske og praktiske kunnskaper om hvordan jorda kan settes i stand vil kunne nytte arealet til jordbruksproduksjon. I denne sammenheng må det legges vekt på at teigen er relativt stor, sammenhengende, ikke spesielt bratt og lett tilgjengelig. Teigen er således ikke utilgjengelig for drift og heller ikke av ubetydelig produksjonsmessig verdi. Etter dette mener vi bruddet på driveplikten fremstår som «vesentlig».

«Vi er kommet fram til at pålegg om bortleie bør nyttes som sanksjon ved manglende oppfyllelse av driveplikten som i foreliggende sak».

Andre moment i saka

At slått med beitepussar etter blomstring er positivt med omsyn til pollinering og slik bidreg til matproduksjon, er eit av argument klagar har brukt i saka. Dette blir svart på både av SF og direktoratet.

I vedtak om tvangsgebyr skriv SF dette:

«Vi kan ikke se at argumentene knyttet til pollinering av insekter kan endre dette i sin sak. I rundskrivet står det riktignok at driveplikten kan være oppfylt «hvis arealet brukes til vekster som

grunnlag for pollinering av andre dyrka arealer på eiendommen». I foreliggende sak er det ikke tale om pollinering av andre dyrka arealer på eiendommen da hele jordbruksarealet blir nyttet til eng og deretter beitepusset. Der enkelte soner av jordbruksareal på en eiendom blir avsatt til vekster for pollinering, gjøres dette altså i kombinasjon med drift av det øvrige jordbruksarealet på eiendommen. Dette er ikke tilfellet hos».

I denne saka meinte eigar at det var urimeleg å bli pålagd å leige ut jordbruksarealet. Landbruksdirektoratet tok ikkje klaga til følge. Avslutningsvis skriv direktoratet :

«Landbruksdirektoratet påpeker at uten store vansker kan unngå et pålegg om bortleie, ved at arealet som beitepusses i dag også høstes. Etter forarbeidene stilles det ikke krav til driftsform, men det settes en ytre grense for at arealet «vert drive» at det må høstes. (.....).