

**Endringer i jordloven:
Utfordringer ved mislighold av driveplikt
-særlig om bortleie**



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 673
Leveringsfrist: 25.22.2010

Til sammen 17 505

23.11.2010

Innholdsfortegnelse

<u>1.</u>	<u>Innledning</u>	<u>1</u>
1.1.1	Tema	1
1.1.2	Avgrensing	2
1.1.3	Kildebruk	3
<u>2.</u>	<u>Driveplikten – en innføring</u>	<u>4</u>
2.1	Dyrket jords betydning	4
2.2	Ønsket om å bevare dyrket jord	5
2.2.1	To sentrale begreper	5
2.2.2	Andre landbrukspolitiske målsettinger	7
2.3	Historisk bakgrunn for driveplikten	8
2.4	Bakgrunnen for dagens driveplikt	11
2.5	Driveplikten i dag	12
2.6	Hvilke arealer omfattes av driveplikten?	15
2.7	Jordlovens virkeområde	17
2.8	Lønnsomhetskravet	18
2.9	Den personlige driveplikten	19
2.10	Fritak fra driveplikten	20
2.10.1	Momenter som vektlegges	21
2.10.2	Hva kan fritaket gå ut på?	23
<u>3.</u>	<u>Mislighold av den personlige driveplikten</u>	<u>25</u>
3.1	Hva kan mislighold av driveplikten være?	25
3.1.1	Å drive eller ikke drive	25

3.1.2	Jorden blir brukt til andre formål enn jordbruksproduksjon	26
3.1.3	God eller dårlig drift	26
3.2.	Nærmere om vesentlig mislighold av driveplikten	27
3.3	Landbruksmyndighetene: hvem behandler saker etter jordloven?	29
3.3.1	Tilsyn	30
3.3.2	Hvilke sanksjoner kan iverksettes mot eieren ved mislighold av driveplikten?	31
4.	<u>Alternativet til den personlige driveplikten: Bortleie av jorden</u>	33
4.1	Hjemmel	33
4.2	Utberedelse av jordleie	34
4.3	Forpakting	35
5.	<u>Leieavtalen –normaltilfellet</u>	36
5.1	Rammer og vilkår	36
5.2	Standardavtaler	42
5.3	Innsendelse av leieavtalen	43
5.4	Ugyldige avtaler	44
5.4.1	Formkrav	44
5.4.2	Innholdet i avtalen	44
5.4.3	Mulige konsekvenser av ugyldighet	44
6.	<u>Mislighold av leieavtalen –trepartsforholdet</u>	45
6.1	Formkrav til leieavtalen	45
6.1.1	Krav til avtalens innhold	46
6.2	Trepartsforholdet	47

6.2.1	Forholdet mellom eier og leietaker	48
6.2.2	Forholdet til myndighetene	48
6.2.3	Hva kan mislighold av leieavtalen være?	49
6.2.4	Mulige konsekvenser av mislighold	52
6.3	Forholdet mellom eier og myndigheter	52
6.3.1	På hvilken måte er eier forpliktet overfor myndighetene?	53
6.3.2	Hva kan mislighold av leieavtalen være?	53
6.3.3	Mulige konsekvenser av mislighold	54
6.4.	Forholdet mellom leietaker og myndigheter	55
6.4.1	På hvilken måte er leietaker forpliktet overfor det offentlige?	55
6.4.2	Hva kan mislighold av leieavtalen fra leietakers side gå ut på?	56
6.4.3	Mulige konsekvenser av mislighold	56
<u>7.</u>	<u>Vurdering</u>	<u>57</u>
7.1	De lege lata	57
7.2	De lege ferenda	61
<u>8.</u>	<u>Litteraturliste</u>	<u>66</u>
8.1	Norske lover	66
8.2	Rettspraksis	66
8.3	Forarbeider	66
8.4	Forskrifter og rundskriv	67
8.5	Juridisk litteratur	67
8.6	Artikler i diverse tidsskrifter	67

<u>9.</u>	<u>Vedlegg</u>	68
9.1	Standardavtale fra Steigen kommune	68

1. Innledning

Jeg vil i innledningen gjøre rede for oppgavens tema, hvordan oppgaven er avgrenset og hvilke kilder som er tatt i bruk under arbeidet.

1.1.1 Tema

Oppgavens tema vil dreie seg om endringene vi fikk i 2009, i Lov om jord av 12. mai 1995¹ og om hva endringene har hatt å si for driveplikten, som etter lovendringen ble betraktelig innskjerpet. Jeg vil se nærmere på lovens bestemmelse om driveplikten og om denne er egnet til å oppfylle de overordnede målsetninger som har vært bakgrunnen for endringene.

Det vil herunder gjøres rede for rettsutviklingen fra driveplikten oppstod og frem til reglene vi har i dag i jordloven.

Hovedregelen for driveplikten er at eieren er pliktig til å drive jorden, hvilket innebærer at han må holde den i produksjon. Denne plikten kan imidlertid oppfylles på nærmere fastsatte vilkår ved at han leier bort jorden. Leieforholdet i slike tilfeller er det sentrale i denne oppgaven.

Det vil gjøres rede for mislighold av driveplikten og siden vil leieavtalen og mislighold av denne i relasjon til tredjepartsforholdet; det offentlige, eier og leietaker, problematiseres.

Avslutningsvis vil jeg peke på og oppsummere problemstillinger som melder seg i kjølvannet av endringene.

¹ Heretter kalt jordloven.

Dette temaet har jeg valgt fordi det å ta vare på jorden er helt essensielt i forhold til å kunne produsere mat, noe som igjen er helt essensielt for vår eksistens. Den uttrykte bekymringen i Ot. prp. nr. 44 (2008-2009) s. 40, over fremtidig mangel på matjord er svært urovekkende, og jeg lot meg fange av temaet og jeg fikk lyst til å sette meg nærmere inn i problemstillingen med driveplikten i norsk landbruk. Ved å sette seg inn i driveplikten og bakgrunnen for denne, vil man også lettere kunne forstå viktigheten av ikke bare regelverket og at det fungerer, men også viktigheten av engasjementet for ivaretagelse av matjord.

1.1.2 Avgrensning

Oppgaven er avgrenset mot boplikten. Hensynene bak boplikten og driveplikten er forskjellige. Selv om de i noen sammenhenger flyter i hverandre, vil en omtale av boplikten i tillegg, bli for omfattende å gå inn på. Jeg vil derfor nøye meg med å nevne boplikten hvor boplikten og driveplikten møter/krysser hverandre.

Saksbehandlingen i saker som omhandler driveplikten følger jordloven og forvaltningsrettens regler og praksis. Dette er den offentligrettslige siden av temaet. Samtidig berøres privatretten ved at eier og leietaker inngår en avtale seg imellom. Her vil alminnelig avtalerett i stor grad komme til anvendelse. Det vil kun kort pekes på hvilke regler og hvilken praksis som er aktuell i avtaleretten og forvaltningsretten. Nærmere redegjørelse vil bli for omfattende.

I den delen av oppgaven som omhandler bortleie av jordbruksareal, er oppgaven delvis avgrenset mot forpaktning. Det er vanskelig å komme helt utenom forpaktningen, ettersom jordleie etter jordloven og forpaktning etter Lov om forpaktning av 25. juni 1965² til tider kan flyte i hverandre og det kan være et tolkningsspørsmål å fastslå hvilket type leieforhold det er som er oppstått. I tillegg kan det være interessant å trekke analogier fra

² Heretter kalt forpaktningsloven.

forpaktningsloven og praksis her i tilfeller hvor jordloven ikke kan løse problemstillingen og det heller ikke finnes praksis på området.

1.1.3 Kildebruk

Loven er et selvsagt utgangspunkt for å sette seg inn i den lovbestemte driveplikten i dag, jordloven i særdeleshet.

For å kunne sette meg inn i endringene i jordloven, som berører driveplikten, har jeg tatt i bruk jordlovens forarbeider. Både proposisjoner, utredninger og beslutninger er lovens rettskildemessige grunnlag.

Forskrifter og rundskriv har vært viktige for å kunne se hvordan lovteksten skal forstås og hvordan den skal praktiseres.

Da endringene er såpass nye, er det i skrivende stund ikke rettspraksis av særlig relevans for oppgavens tema.

Det er ikke tatt i bruk internasjonale rettskilder. Det er tidligere stilt spørsmålstegn ved om bo- og driveplikten kunne være i strid med EØS-avtalen og det er blitt pekt på Ospeltdommen. Lovgiver kunne ikke se at dommen skulle ha noe å si for driveplikten, da problematikken i større grad var ville knytte seg boplikten.³ Det finnes lite relevant stoff i utenlandske rettskilder på dette området.

³ Rundskriv M-2/2004, punkt 4.4

2. Driveplikten – en innføring

Jeg vil starte med en innføring i selve driveplikten. En forståelse av hvor driveplikten kommer fra og hva denne innebærer, vil være essensielt for forståelsen av leieproblematikken og de bakenforliggende hensyn.

2.1 Dyrket jords betydning

Landbruket i Norge har i mange år vært en viktig inntektskilde for innbyggerne. Etter hvert som industrialiseringen skjøt fart og byene vokste, begynte gårdene sakte men sikkert å bli færre, men større.

For bare noen tiår siden var tilstanden i landbruket en helt annen enn i dag. Mange av de som bodde på bygdene var i større eller mindre grad selvforsynte med mat: en liten åkerlapp, et par husdyr og jakt på vilt var kanskje hovedkilden til spiskammerset. En skulle ikke dra langt fra byene heller, før gårdene lå tett i tett. Mange var mer eller mindre selvforsynte med mat og behovet for masseproduksjon i landbruket var ikke til stede.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at i 1969 var antallet driftsenheter med jordbruksareal på 5-49 dekar hele 88 481. Antallet små driftsenheter var altså ganske høyt. I 1999 var antallet 14 517.

Motsatt viser tallene at store driftsenheter (for eksempel fra 200-299 dekar) har økt fra 3 922 i 1969, til 10 367 i 1999. Driftsenheter som er på 500 dekar eller mer, har i samme periode økt fra 496 til 1 577. Statistikken viser at antallet små driftsenheter har sunket, mens antallet større driftsenheter har økt.

2.2 Ønsket om å bevare dyrket jord

Påbudet om å holde dyrket jord i hevd (den såkalte vanhevdsbestemmelsen), slik vi kjenner det i dag, viste seg i jordloven av 1955 og har siden fulgt over i jordloven av 1995. I 1995 fremkom følgende i forarbeidene:

”I nasjonal sammenheng er det for det første viktig å ta vare på tilstrekkeleg produktive areal slik at ein – om det vert nødvendig – kan dekke nasjonen sitt behov for mat.”⁴

Selv om bestemmelsen i jordloven påla eier å holde produktiv matjord i hevd, ble dette ikke oppfattet som plikt til å drive jorden.⁵ Plikt til å drive har vært mer presist formulert i andre lover. Personlig driveplikt oppstod først i Lov om odelsretten og åsetesretten av 28. juni 1974⁶ og Lov om konsesjon ved erverv av fasteiendom av 31. mai 1974⁷ til jordloven. Utviklingen i lovgivningen gjøres nærmere rede for i punkt 2.3.

Etter lovendringen i 2009, er ikke bare drivepliktens innhold endret. Hjemmelen for driveplikt er også blitt flyttet fra odelsloven og konsesjonsloven til jordloven.

2.2.1 To sentrale begreper

For å bedre kunne forstå utviklingen i lovgivningen og landbruket, er det viktig å se forskjellen på begrepene ”å holde i hevd” og ”å drive / å holde i produksjon”.

Plikt til å holde i hevd

Å holde et areal i hevd vil si å opprettholde et visst vedlikehold av jorden. I landbrukssammenheng vil det innebære å slå, pløye eller på annen måte hindre at jordbruksarealene gror igjen eller på annen måte forringes. Det settes ingen krav til drift og produksjon på jorden. Jordloven hadde tidligere en slik bestemmelse, som

⁴ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 174

⁵ LoR nr. 8, 2009, s. 469

⁶ Heretter kalt odelsloven

⁷ Heretter kalt konsesjonsloven

hadde til hensikt å bevare produktiv jord for et eventuelt behov for dyrket jord i fremtiden, dersom behovet for matproduksjon skulle øke⁸ og av hensyn til kulturlandskapet.

Plikt til å holde i produksjon (driveplikt)

Det fremgår av ordlyden i begrepet at det å holde jord i produksjon, krever mer enn bare å holde i hevd. Rundskriv M-3/2009 punkt 4.3 understreker at det finnes en forskjell mellom det å holde i hevd og det å drive jorden:

”Til forskjell fra tidligere bestemmelser om vanhevd og driveplikt er det ikke lenger tilstrekkelig å holde jorden i hevd.”

Videre sier rundskriv M-3/2009, punkt 3, noe om hva som skal til for at driveplikten anses som oppfylt:

”For at driveplikten skal være oppfylt må jorda holdes i en slik kulturtilstand at arealet kan nyttes til vanlig jordbruksdrift med mulighet for normal avling vurdert i lys av produksjonsegenskapene. Dette innebærer at arealene som utgangspunkt må høstes og kultiveres årlig.”

Vedlikehold og stell må være på et nivå som gjør normal avling mulig (”høstes og kultiveres årlig”). Det refereres til at hensynet til matproduksjon (jordens kulturtilstand opprettholdes) og at kulturlandskapet skal ivaretas. Det kan derfor ikke være nok å bare se til at jordbruksarealene ikke gror igjen eller forringes. Detaljene i forhold til vedlikehold og stell av jorden vil ikke behandles nærmere.

Se punkt 2.6 om hvilke arealer som omfattes av driveplikten.

⁸ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 174

2.2.2 Andre landbrukspolitiske målsettinger

Ønsket om at eier skal drive jorden

Det er uttrykt et ønske om at den som eier jorda skal drive den selv.⁹ Man anser at en eier vil passe bedre på sin egen jord, enn jord som bare er leid. For eksempel i tilfeller hvor vedlikehold og eller produksjon krever investering (landbruksmaskiner, driftsbygninger og annet), kan det tenkes at man heller investerer litt ekstra i noe som er sitt eget, enn i noe som tilhører andre. Det kan også tenkes at man legger mer arbeid i å ivareta jordens kvaliteter når det er ens egen jord.

Bosettingshensynet

Mange bygder er preget av fraflytting.

Nærmere åtte av ti personer bor nå i tettbygde strøk. Etter andre verdenskrig var andelen bare 50 prosent. I hele landet er det 922 tettsteder, og veksten i antall bosatte er særlig stor i de største tettstedene.¹⁰ Lovreguleringen gjennom bo- og driveplikt, gir myndighetene mulighet til å ivareta både jordbruket og bosettingen i distriktene.

Boplikt og driveplikt nevnes ofte i sammenheng med hverandre. De to pliktene har likevel ulike formål og bakenforliggende hensyn.¹¹ Boplikten er i dag hjemlet i konsesjonsloven § 5, annet ledd. Plikten innebærer at ved konsesjonsfrie erverv etter konsesjonsloven § 5, alternativ 1 og 2, hvor eiendommen har 25 dekar eller mer fulldyrket og overflatedyrket jord, pålegges erververen å bosette seg på eiendommen i minst 5 år. Dette kan imidlertid også fastsettes som konsesjonsvilkår.

Boplikten er hovedsakelig begrunnet i de to ovenfornevnte hensyn. I forbindelse med driften av jorden, ser vi at boplikten blir vevet inn i driveplikten og leieproblematikken. Jeg anser likevel boplikten for å være et vidtfavnende område som bør behandles som et eget tema, isolert sett. Det er derfor kun driveplikten som vil behandles nærmere i det følgende.

⁹ Ot. Prp. nr 44 (2008-2009), s. 69

¹⁰ Statistisk sentralbyrås artikkel: Befolkning, et aldrende samfunn

¹¹ Formål og bakenforliggende hensyn var i større grad sammenfallende da bo- og driveplikt var samlet i odelsloven, se nærmere i punkt 2.3

2.3 Historisk bakgrunn for driveplikten

Jordloven av 1955

Lovpålagt plikt til å drive jorden er et relativt nytt fenomen i Norge. I jordloven av 1955 fikk man en plikt til å holde jorden i hevd. Dette var ikke en personlig plikt.

”All dyrka jord skal haldast i hevd.”¹²

Begrunnelse

Man ønsket å verne om jordsmonnet.¹³ Selv om jorden skulle holdes i hevd, anga man dog ingen kriterier om produksjon og drift. Dette kunne bety at selv om jorden ble pløyet, gress ble slått og det aller mest nødvendige av vedlikehold ble foretatt for at arealene ikke skulle gro igjen, ville ikke dette nødvendigvis sikre matproduksjon.

I 1955 var man opptatt av at kulturlandskapet ikke skulle forsvinne ved å verne om jordsmonnet. Dette må sees i lys av ønsket om stor grad av selvforsyning, spredt bosetting og et velpleid landskap.¹⁴ Tanken om å bevare jorden var også nært knyttet opp til lønnsomheten i landbruket og at jorden ”kan gi så stort utbytte som råd er etter tilhøva.”¹⁵ På denne tiden hadde man andre verdenskrig friskt i minne noe som også påvirket landbrukspolitikken. Matmangel var ikke et fremmedord og mange hadde nok fått føle dette på kroppen. Nok tilgang på mat og tanken om selvforsyning var derfor særlig viktig.

Konsesjonsloven av 1974

Den personlige driveplikten viste seg først i odelsloven og konsesjonsloven, begge av 1974.

¹² Jordloven av 1955, § 53, første ledd

¹³ Ot.prp. nr. 72 (1993-1994), s. 37

¹⁴ Samfunnsspeilet nr. 1 2006, Bondens kontroversielle inntektsgrunnlag

¹⁵ Henry Nærstad, Jordloven med kommentar 1957

Hovedregelen ved erverv av fast eiendom var at det skulle søkes staten om konsesjon. Statens myndighet til å behandle konsesjonssaker ble, i henhold til delegasjonsreglene i loven overført til kommunen.

Det fulgte imidlertid flere unntak fra konsesjonsplikten.

Det vil være mest interessant å se på å unntakene vedrørende landbrukseiendommer:

Etter konsesjonslovens § 6 nr. 1¹⁶, var det konsesjonsfrihet for eierens ektefelle, eller nære slektninger. Dersom eiendommen her var en jord- eller skogbrukseiendom, forutsatte ervervet at man bosatte seg og drev eiendommen i minst fem år.

Etter § 6, nr. 2¹⁷ kunne eiendommer også erverves konsesjonsfritt av odelsberettiget til eiendommen.

Begrunnelse

Begrunnelsen for innføring av konsesjonsloven var, som det fremkommer av formålsbestemmelsen i konsesjonsloven § 1, hensyn til fremtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturvern interesser, og friluftsinnteresser og hensynet til bosettingen (i distriktene).

Odelsloven av 1974

Sammen med konsesjonsloven kom også odelsloven, med harmonerende bestemmelse i forhold til bo- og driveplikten:

”Den som overtek ein eigedom ved odelsløysing, har plikt til å busetje seg på eigdommen innan 1 år og å bu der og drive den i 10 år. Den som ellers tek over ein

¹⁶ Konsesjonsloven av 1974, § 6-1:

”Konsesjon er ikke nødvendig når erververen er:

1. eieren ektefelle, eller er i slekt med eieren eller eierens ektefelle i rett oppstigende eller nedstigende linje eller i eierens eller ektefellens første sidelinje til og med barn av søsken. Når det gjelder jord- og skogbrukseiendommer er konsesjonsfriheten betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og bebod og driver den i minst 5 år.”

¹⁷ Konsesjonsloven av 1974, § 6-2: (Konsesjon er ikke nødvendig når eieren er)

”2. Odelsberettiget til eiendommen...”

*eigedom som han har odelsrett til har plikt til å busette på eigedommen innan 1 år og å bu der og drive den i 5 år.*¹⁸

Dette var noe annet enn vanhevdsbestemmelsen i jordloven. Jorden skulle nå drives. Til forskjell fra vanhevdsbestemmelsen i jordloven, var dette en personlig driveplikt. Men i praksis betydde ”å drive” det samme som å holde jorden i hevd:

*”For at driveplikten skal anses oppfylt, må det kunne kreves at eiendommen holdes i rimelig hevd etter forholdene. På den annen side kan det ikke stilles krav til driftsform.”*¹⁹

Det er ikke tilgjengelig rundskriv som utdyper driveplikten etter loven av 1974, men det er sikker rett at driveplikten, fra den ble innført og frem til 1. juli 2009, var oppfylt ved å holde jorden i hevd.

Begrunnelse

Da bo- og driveplikten ble innført, var disse punkter samlet i odelsloven. Den gang ble ikke pliktene sett i sammenheng med ønsket om å bevare dyrkbar jord. Det var de odelsrettslige målsettingene som var grunnlaget for pliktene:

*”De odelsrettslige målsettingene dannet hovedbegrunnelsen for pliktene, en mente at pliktene kunne bidra til å verne om bøndernes eiendomsrett til den jorda de dyrket og drev og som både hjem og yrke er knyttet til...”*²⁰

Her illustreres det gjensidige forholdet og sammenhengen mellom bo- og driveplikten: De odelsrettslige målsettingene var knyttet til begge plikter. Det viser også at hensynet til jordbrukerne er vektlagt. Hensynet til selve jorden er ikke det mest tungtveiende her.

¹⁸ Odelsloven av 1974, § 27

¹⁹ Rundskriv M-2/2004, punkt 8.3.1

²⁰ Ot. Prp. nr 44 (2008-2009), s. 173

Jordloven av 1995

Da den nye jordloven kom i 1995, fulgte vanhevdsbestemmelsen i den gamle jordloven etter :

”All dyrkbar jord som kan gi grunnlag for lønsam drift skal haldast i hevd.”²¹

Begrepet ”lønsam drift” ble inntatt i bestemmelsens første ledd. Lønnsomhetskravet kunne begrense driveplikten til kun å gjelde arealer som kunne gi avkastning, økonomisk. Arealer som var vanskelig å drive, for eksempel fordi den dyrkbare jorden var delt opp i små teiger eller det var vanskelig å komme til, ble ansett som arealer som det var lite sannsynlig å få til lønnsom drift på.²² Poenget med driveplikten var å sikre opprettholdelse av de arealer som lett kunne drives.

2.4 Bakgrunnen for dagens driveplikt

I 2009 ble reglene om driveplikten endret.

Begrunnelse for endringene i 2009

Systemet ble av mange sett på som komplisert. Rettstilstanden innebar at driveplikten kun oppstod dersom arealet fylte vilkårene for odlingsjord eller at arealet kunne karakteriseres som en jord- eller skogbrukseiendom etter konsesjonsloven. En slik avgrensing ble, av Landbruks- og matdepartementet, ansett som uheldig.

I Ot. prp. nr. 44 (2008-2009)²³ fremgår det at departementet mente begrunnelsen for driveplikten hadde sitt utgangspunkt i at det er ønskelig å holde produktiv jord i produksjon. Med bestemmelser som fastsatte visse krav for hvilke arealer som kunne anses som drivepliktige²⁴, vanskeliggjorde man definisjonen av drivepliktig jord. En

²¹ Jordloven av 1995, §8, første ledd

²² Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 129-130

²³ s. 67

²⁴ Arealene måtte enten oppfylle vilkårene for odlingsjord eller de måtte karakteriseres som jord- og skogbrukseiendom etter jordloven.

slik ordning ble ansett som lite hensiktsmessig ved et formål som blant annet innebar å sikre drivepliktig jord.

Ved å flytte bestemmelsen til jordloven, kunne det blant annet åpnes for en vurdering der arealets størrelse ikke er det tyngste loddet på vektskålen.

Lovgiver ønsket et enklere system og et regelverk som var lettere å forstå og å praktisere. Bo- og driveplikten skilte lag og ble henholdsvis plassert i konsesjonsloven og i jordloven. Formålene med de to pliktene ble så vidt forskjellige at en separasjon bedre ville tjene lovens målsettinger.

Den nye bestemmelsen om driveplikt i jordloven erstattet også den gamle vanhevdsbestemmelsen.

2.5 Driveplikten i dag

Hjemmel

Den 1. juli 2009 trådte den nye bestemmelsen om driveplikten i kraft. Den er å finne i jordlovens § 8 og første ledd lyder slik:

”Jordbruksareal skal drivast. Ny eigar må innan eitt år ta stilling til om han eller ho vil drive eigdommen sjølv eller leige bort jordbruksarealet etter føresegnene i andre ledd.”

Hovedregelen om driveplikt er at denne er en personlig plikt hvor eier selv skal drive jorden, men som loven skisserer: eieren kan, i stedet for å drive jorden selv, leie vekk jorden slik at driveplikten likevel oppfylles.²⁵

Begrunnelse

Med en stadig voksende befolkning på jorden, øker også behovet for mat. Man ønsker å opprettholde produksjon av mat på en bærekraftig og klimavennlig måte. For å

²⁵ Den personlige driveplikten vil gjøres rede for i punkt 2.9 og driveplikt ved bortleie vil gjøres rede for i punkt 4. Det kan også søkes om fritak, se punkt 2.10.

redusere sårbarheten i matforsyningen, argumenteres det for et spredt produksjonsmønster. Aktiv drift kan også redusere risikoen for at arealene bygges ned.²⁶

Forarbeidene²⁷ peker også på jordlovens formålsbestemmelse som en av de viktigste begrunnelsene for driveplikten. Stikkordene her er å forvalte ressursene på en bærekraftig måte som er mest ”gagnleg” for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket. Hensynet til å bevare arealer som er egnet til å produsere mat har veid tungt.²⁸ Hensynet til bosetting, som tidligere var et tungtveiende hensyn, den gang bo- og driveplikten gikk hånd i hånd, er ikke lenger en faktor som tillegges betydning for selve driveplikten.

De viktigste endringene i driveplikten

- Driveplikten er ikke lenger knyttet til erverv. Det innebærer at driveplikten også rammer den som allerede eier dyrket jord.
- Bo- og driveplikten har skilt lag og fått sine tilhold i henholdsvis konsesjonsloven og jordloven.²⁹
- Driveplikten er varig. Tidligere kunne plikten påhvile den som overtok i 5 eller 10 år, avhengig av ervervsformen.
- Ordlyden i jordloven stiller ingen krav til arealets størrelse.³⁰
- Kravet om ”lønnsom drift” er fjernet.
- Det er ikke tilstrekkelig å holde jorden i hevd.³¹

²⁶ Ot. Prp. nr.44 (2008-2009), s. 40

²⁷ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 176

²⁸ Se særlig Ot. prp. nr. 44 (2008-2009) s. 40

²⁹ Dette er omtalt nærmere i punkt 2.3

³⁰ Se punkt 2.6 om arealets størrelse.

- Driveplikten er ikke begrenset til å gjelde hele eiendommen. Både eiendommen i sin helhet eller deler av den kan fritas for driveplikt.³²

Dette innebærer at driveplikten på flere områder er skjerpet, men i forhold til fritak som kan gjelde for deler av eiendommen, er reglene blitt mer tøyelige.

Driveplikten overlapper plikten til å holde arealet i hevd og forbudet mot at arealet ligger unyttet, og plikten må også antas å gjelde på et tidligere tidspunkt enn en vanhevdstilstand.³³

Det ser ut til at myndighetene i større grad ser et økende behov for dyrket jord og at dette blir forsøkt imøtegått ved å være mer ”føre var” ved å ivareta jord som allerede er dyrket.

Forholdet til jordloven § 9

”Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.”³⁴

Jordloven § 8 pålegger eieren direkte å drive jorden. Jordloven § 9 har også som formål å ivareta den dyrkede jorden, men bestemmelsen tar først og fremst sikte på at jorden ikke skal kunne omdisponeres fra dyrket jord til jord som ikke er dyrket og som dermed ikke kan benyttes til jordbruk. Bestemmelsene bør derfor i høyeste grad sees i sammenheng. Til en viss grad overlapper de hverandre, samtidig som de har hvert sitt formål.

³¹ Se punkt 2.2.1.

³² for eksempel områder som tidligere ikke ville rammes av driveplikten.

³³ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009) s. 68

³⁴ Jordloven § 9, første ledd

2.6 Hvilke arealer omfattes av driveplikten?

Med utgangspunkt i ordlyden jordlovens § 8 første ledd,³⁵ ser det ut til at lovgiver har lagt vekt på hva slags type areal det er som skal drives, ikke hvor lenge det skal drives eller hvor stort det er. Det kan likevel ikke være slik at jordbruksareal skal drives uansett størrelse. I NOU 2003:26, som utredet odels- og åsetesretten, ble det uttalt at:

*” Teigar med mindre enn 1 dekar jordbruksareal eller 10 dekar produktivt skogareal, vert ikkje rekna med etter denne lova.”*³⁶

Utsagnet er knyttet til odelsloven og dens bestemmelser om hva som kan karakteriseres som odelsjord og som dermed rammes av driveplikten. Forslaget om en nedre grense, for størrelsen på jordbruksarealet driveplikten var ment å omfatte, ble imidlertid ikke fulgt opp av lovgiver.

Bestemmelsen i jordloven § 8, som heller ikke angir arealbegrensinger, vil derfor ikke kunne tolkes i lys av konklusjonen i denne utredningen.

Det finnes per i dag ikke holdepunkter hos lovgiver for å fastslå en nedre grense for arealenes størrelse.

Forarbeider til den nye jordloven viser at AR5, arealklassifiseringene fra Skog og landskap definerer og deler jordbruksareal, som omfattes av driveplikten, inn i tre kategorier.³⁷

Fulldyrket jord

Jord som er dyrket til vanlig pløyedybde og som kan benyttes til åkervekster eller til eng og som kan fornyes ved pløying.

³⁵ ”Jordbruksareal skal drivast.”

³⁶ NOU 2003:26, punkt 7.4

³⁷ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 68

Overflatedyrket jord

Areal som for det meste er ryddet og jevnet slik at maskinell høsting er mulig. Det som ofte skiller overflatedyrket jord fra fulldyrket jord er at arealet, på tross av et til tider dypt jordlag, er at det bare er overflaten som er dyrket. Stein og annet er ikke fjernet til vanlig pløyedybde. Arealet kan også være oppstykket av mineraler eller naturlige vekster og kurver eller jordlaget kan være for grunt til å pløyese.

Innmarksbeite

Dette er nesten det samme som gjødslet beite og er definert som jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 % av arealet skal være dekket av beitetålende urter eller gress. Det som oftest skiller innmarksbeite fra overflatedyrket jord er at her har arealet ofte ujevn overflate eller at det er oppstykket av mineraler, vekster og kurver i terrenget.

Kravene til oppfyllelse av driveplikten vil gjelde alle de tre ovennevnte kategorier. Det må likevel påregnes litt ulike krav til driften. Et område med overflatedyrket jord skal drives slik at det opprettholder sin status som overflatedyrket jord. Det fremgår av så vel ordlyd som alminnelig forståelse av arealer av fulldyrket jord vil kreve en annen og mer omfattende drift enn den overflatedyrkede, for å opprettholde sin kvalitet som fulldyrket.

Driveplikten gjelder ikke skog. Etter vedtakelse av ny skogbrukslov har departementet funnet ut at den nye loven vil ivareta forsvarlig og miljøvennlig drift og at driveplikten således ikke skal omfatte slike arealer.

Siden det først og fremst er hensynet til produksjon av mat som ønskes ivaretatt ved driveplikt er det nærliggende å stille spørsmål ved produksjon av hageplen, pynteplanter og andre vekster som verken dyr eller mennesker spiser.

Dette er formål som i utgangspunktet går utover det arealbruk lovgiver hadde tenkt å regulere, ved å pålegge driveplikt. Denne påstanden støttes av forarbeidene,³⁸ hvor det uttales at driveplikten ikke bør omfatte hager eller parkområder, selv om disse kan ha

³⁸ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 68

arealkvaliteter som gjør at de lett vil falle inn under kategorien jordbruksareal. Uttalelser finner vi også i rundskriv M-3/2009³⁹, som i tillegg sier at driveplikten anses oppfylt dersom man driver med hestehold eller blomsterproduksjon. Det kan derfor være vanskelig å trekke et skille.

Driveplikten er som sagt først og fremst ment å omfatte arealer som kan benyttes til produksjon av mat, hovedsakelig menneskeføde. Det kan derfor se ut til at lovgiver i utgangspunktet har tatt sikte på å verne om matproduksjonen ved å pålegge driveplikt, men at det viktigste er at jorden blir drevet, slik at andre formål også kan godtas. En helhetsvurdering i hvert tilfelle må foretas av lokale myndigheter.

2.7 Jordlovens virkeområde

”Denne lova gjeld for heile landet. Føresegnene i §§ 9 og 12 gjeld likevel ikkje for område som:

- a) I reguleringsplan er lagt ut til anna føremål enn landbruk eller hensynssone som med tilhørende bestemmelse fastlegger faresone, jf. Plan- og bygningsloven § 12-6.*
- b) I bindande arealdel av kommuneplan er lagt ut til:
 - 1. bebyggelse og anlegg, eller*
 - 2. landbruks-, natur- og friluftsområde, samt reindrift der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre reguleringsplan før deling og utbygging kan skje.**

Ved vedtak eller godkjenning av kommuneplan eller reguleringsplan kan det gjerast vedtak av planmyndigheitene om at føresegnene i §§ 9 og 12 skal gjelde for planområda eller avgrensa deler av dei.”⁴⁰

Driveplikten gjelder overalt. I motsetning til bestemmelsene i §§9 og 12 (som i loven

³⁹ Se rundskrivets punkt 4.3

⁴⁰ Jordloven § 2

unntas fra bestemmelsen), kan det se ut til at driveplikten i lovens § 8, som hovedregel også vil gjelde for områder som er regulert til annet formål enn jordbruk. Dette vil neppe by på problemer i praksis: Dersom et område for eksempel er regulert til bebyggelse, vil kommunen kunne gi eieren fritak fra driveplikten, dersom arealene i utgangspunktet er drivepliktige, men kommunen ønsker å få bygget der.

2.8 Lønnsomhetskravet

Kravet om lønnsomhet, som tidligere var et hensyn jordloven vektla i forbindelse med drift av jordbruksareal, er fjernet. Etter en samlet vurdering hos departementet, ansees hensynet ikke lenger som relevant ved vurderingen av driveplikt.⁴¹

Lønnsomhetskravet er likevel ikke uten betydning for driveplikten. I tilfeller hvor kommunen finner at driveplikten er misligholdt og det skal vurderes om misligholdet er vesentlig, er spørsmålet om arealet kan drives på lønnsomt vis av betydning.

Dersom det foreligger vesentlig mislighold av driveplikten, vil det være vanskelig for departementet å sanksjonere gjennom å pålegge bortleie,⁴² hvor arealet er av en slik art at lønnsom drift ikke lar seg gjennomføre.

I tillegg er lønnsomheten av betydning i tilfeller hvor det vurderes fritak fra driveplikten.⁴³

En objektiv standard skal legges til grunn for hva som kan gi grunnlag for lønnsom drift. Vurderingen tas ut fra om det lar seg gjøre, for en vanlig yrkesutøver, med nødvendige teoretiske og praktiske kunnskaper, å drive jorden med økonomisk utbytte, enten som tilleggsjord eller som egen eiendom, uten å foreta investeringer som ikke gjør driften lønnsom.⁴⁴ Dette blir en skjønnsmessig vurdering: Den som

⁴¹ Ot. Prp. nr 44, s. 68, se også rundskriv M-3/2009, punkt 4.1: "Driveplikten er ikke knyttet til noe vilkår om lønnsom drift."

⁴² Se punkt 6.2.4 om sanksjonering.

⁴³ Jordloven § 8a

⁴⁴ Ot. Prp. nr. 44, s. 129-130

driver skal altså ikke tape penger på å drive. Hva hvis den som driver ikke tjener mer enn 10 kroner i året? Er driften fortsatt lønnsom? Den som driver har ikke tapt, men heller ikke tjent så mye. Det er vanskelig å se for seg at dette kan karakteriseres som lønnsom drift.

En kan tenke seg at i tilfeller hvor arealene ikke gir nok avkastning til å leve for, vil det være naturlig for den som driver jorden, å drive med noe annet i tillegg. Det er ikke uvanlig at bønder med mindre driftsenheter kombinerer gårdsdrift med andre yrker/beskjeftigelser. I tilfeller hvor det ikke lar seg gjøre å ha andre inntektskilder (for eksempel fordi arbeidet med å drive jordbruksarealene er for omfattende) og driften ikke gir nok økonomisk avkastning til å kunne leve for, vil det ikke være mulig å kalle driften lønnsom. Det er viktig å understreke at driveplikten ikke dermed kan oppheves uten videre. Som nevnt ovenfor, vil imidlertid den manglende lønnsomhet kunne tas med i vurderingen av om et eventuelt fritak fra driveplikten kan gis.

2.9 Den personlige driveplikten

*”Jordbruksareal skal drivast. Ny eigar må innan eitt år ta stilling til om han eller ho vil drive eigdommen sjølv, eller leige bort jordbruksarealet etter føresegnene i andre ledd.”*⁴⁵

At driveplikten i utgangspunktet er personlig, innebærer at eieren selv må stå for driften. Dersom han ikke vil drive selv, må han leie vekk jorden slik loven beskriver. Bortleie vil gjøres nærmere rede for i punkt 4.

Dersom eieren velger å oppfylle driveplikten personlig, må han selv stå for driften, både økonomisk og faktisk. Eieren kan ansette hjelp/avløser, men eiendommen kan ikke leies bort eller forpaktes bort,⁴⁶ men eieren kan ansette hjelp:

*”Dette innebærer ikke at eieren egenhendig må forestå driften.”*⁴⁷

⁴⁵ Jordloven § 8

⁴⁶ Ot.prp. nr. 44 (2008-2009), s. 69

Ordlyden i forarbeidene tilsier at eier må drive selv, men at han ikke er forhindret i å ansette hjelp. Dette kan være et utslag av den landbrukspolitiske målsettingen om at eier skal drive selv.⁴⁸ Det kan imidlertid stilles spørsmål ved omfanget av avløserhjelpen eieren ansetter. Siden forarbeidene tydelig sier at eieren ikke egenhendig må forestå driften, er det slik at eieren ikke behøver å gjøre noe fysisk arbeid på gården så lenge han står økonomisk ansvarlig? Det fremgår av rundskriv om driveplikten etter jordloven⁴⁹ at eieren har et forvalteransvar for jorden han eier og at han må være den som legger planer for driften og at han er den som står ansvarlig ved innkjøp av driftsmidler og ved salg av produkter.

Eier er altså ansvarlig for den planlagte driften og for økonomien som knytter seg til driften. Forvalteransvaret ser altså ut til å begrense seg til den administrative delen av driften. Avløser eller annen hjelp kan, i noen tilfeller⁵⁰ være helt nødvendig, men de kan likevel ikke overta ansvaret og den faktiske driften til eieren.

Den fysiske tilstedeværelsen vil således ikke være nødvendig til enhver tid. Her vil imidlertid bopliktproblematikken flettes inn: den som driver en gård med påhvilende boplikt, må nødvendigvis oppholde seg/bo på eiendommen slik at boplikten oppfylles. Selve driveplikten er derimot ikke til hinder for at eieren kan oppholde seg andre steder. Boplikten vil ikke behandles nærmere.

2.10 Fritak fra driveplikten

Hjemmel

Hjemmel for fritak fra driveplikt, finnes i jordlovens § 8a:

”Departementet kan etter søknad gi fritak frå driveplikta etter § 8 anten heilt ut eller for ei viss tid.”

⁴⁷ Ot.prp. nr. 44 (2008-2009), s. 69

⁴⁸ Her kommer forholdet til boplikten inn, men dette drøftes ikke nærmere

⁴⁹ Rundskriv M-3/2009, punkt 4.3 og punkt 4.5, se også R-939 (03.07.2001) om drivepliktens innhold

⁵⁰ hvor driften er omfattende, for eksempel på grunn av store arealer eller mange dyr,

Siden driveplikten i dag er varig, vil denne bestemmelsen være den eneste utvei for eiere av jordbruksarealer, til å omgå ansvaret for å drifte jorden, dersom jorden ikke leies bort.

Begrunnelse

Fritak kan enten gis helt ut, eller for en bestemt tid. Begrunnelsen for at fritak, i visse tilfeller, kan gis er at det ikke alltid er mulig eller ønskelig å drive jordbruksarealene eller deler av disse. Hensynet til eieren selv kan også spille inn.⁵¹ Det er landbruksmyndighetene (kommunen) som skal ta stilling til om fritak skal gis.⁵²

Søknaden sendes til kommunen,⁵³ vedtak kan påklages til overordnet organ, i dette tilfellet vil det være fylkesmannen.⁵⁴

2.10.1 Momenter som vektlegges

”Ved avgjerd av søknaden skal det leggjast vekt på kor viktig det er å halde jordbruksarealet i hevd, på bruksstorleiken, avkastningsevna på arealet og om det i området der eigedomen ligg, er bruk for jordbruksarealet som tilleggsjord. Det skal og leggjast vekt på søkjarens livssituasjon.”⁵⁵

Viktigheten av å opprettholde drift på arealene

Her vil formålet i jordlovens § 1 vektlegges, sammen med § 8. Hensynet til å opprettholde matproduksjon, bevaring av kulturlandskap, samt opprettholdelse av det biologiske mangfoldet står sentralt.⁵⁶

⁵¹ se punkt 2.10.1

⁵² Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 130

⁵³ FOR 2003-12-08 nr. 1479, § 1

⁵⁴ FOR 2003-12-08 nr. 1479, § 8

⁵⁵ Jordlovens § 8a, annet ledd

⁵⁶ Rundskriv M-3/2009, punkt 5.1.1

Rundskriv M-3/2009 bruker uttrykket ”å holde arealet i hevd” og en kan spørre seg om det gamle uttrykket fra jordloven ubevisst har fulgt med og om det egentlig menes at jorden skal drives.

Størrelsen og avkastningsevnen på jordbruksarealet

”Sett i lys av drivepliktes formål, må bruksstørrelse forstås som størrelsen på jordbruksarealet. Størrelsen på jordbruksarealet må sees i sammenheng med jordbruksarealets avkastningsevne.”⁵⁷

Jordbruksarealer med kupert terreng, små teiger spredt over større områder og beitearealer kan gjøre forståelsen av bruksstørrelse interessant. Områder som kan være vanskelig å høste/kultivere kan ikke sammenlignes med lett dyrkbare områder av samme størrelse. Siden størrelsen på jordbruksarealet må sees i sammenheng med avkastningsevne, må avkastningsevnen særlig vurderes i tilfeller som nevnt ovenfor.

Avkastningsevnen vurderes ut fra hva som er påregnelig avkastning, på bakgrunn av arealenes landbruksmessige produksjonsegenskaper.⁵⁸ Her ser vi at lønnsomheten er et moment som vurderes, selv om begrepet er tatt ut av jordloven § 8, første ledd. Det kan se ut til at hensynet til lønnsomhet ikke er av avgjørende betydning, i og med at momentet kun tas med i vurderingen ved fritak og ved sanksjonering ved brudd på driveplikten.

Behovet for tilleggsjord

Dersom det, i området, finnes driftsenheter som har behov for tilleggsjord til sin drift og jordbruksarealene samlet vil gi en driftsmessig god løsning, kan det gis avslag på søknad om fritak for driveplikt.

Det må foretas en vurdering ut fra behovet for arealet som tilleggsjord og vurderes om brukene i området har en tjenlig størrelse og utforming. Det vil variere etter hvor i landet eiendommen ligger.⁵⁹

⁵⁷ Rundskriv M-3/2009, punkt 5.1.2

⁵⁸ Rundskriv M-3/2009, punkt 5.1.2

⁵⁹ Rundskriv M-3/2009, punkt 5.1.3

Kommunen må altså foreta en skjønnspreget vurdering. Fordelen med dette er at kommunene gjerne har bedre lokalkunnskaper enn departementet med tanke på geografi, sysselsetting og behovet for landbruksarealer i drift. Ulempene kan vise seg, særlig i småkommuner, med habilitetsproblemer og interessekonflikter.

Søkerens livssituasjon

Søkerens livssituasjon kan for eksempel vektlegges der det er påregnelig at det skal skje et generasjonsskifte innenfor kommende 10-års periode og der kommende eier av eiendommen har planer om å drive eiendommen selv.⁶⁰

Slik jeg forstår retningslinjene, vil fritak på grunn av søkerens livssituasjon kun være aktuelt hvor søkeren ønsker fritak for en bestemt tid. Rundskrivet gir ikke andre eksempler på når søkerens livssituasjon skal vurderes.

2.10.2 Hva kan fritaket gå ut på?

Det første man kanskje tenker på ved fritak fra driveplikt, er ikke å drive jorden i det hele tatt. Men fritak fra driveplikt kan oppstå i flere former.

Varig fritak

Fritaket fra driveplikten varer så lenge vedkommende bor på eiendommen. Dette alternativet kan tenkes mest aktuelt i tilfeller hvor jordens egenskaper vanskeliggjør landbruksdrift.

Tidsbestemt fritak

Fritak kan gis for en periode, hvor det er vanskelig eller umulig for eier å drive jorden. Det kan for eksempel tenkes at man flytter til et en eiendom med påhvilende driveplikt og at man har en jobb som gjør at det er vanskelig å drive jordbruk. Men så har man planlagt å si opp jobben sin for å drive jordbruk på heltid eller man ønsker å ha en annen jobb som er mer egnet til å drive jordbruk ved siden av. Et slik tilfelle, hvor det kreves et skifte av arbeidsplass, kan være et eksempel hvor det vil være

⁶⁰ Rundskriv M-3/2009, punkt 5.1.4

ønskelig å søke om fritak for en bestemt periode. Fullføring av utdanning er også et typisk eksempel på situasjoner hvor tidsbestemt fritak kan være aktuelt.

Lemping av avtalevilkårene i § 8, annet ledd (ved bortleie av jorden)

Det kan også gis fritak fra driveplikten ved å lempe på vilkårene loven setter for hvordan en gyldig leieavtale skal være. Rundskriv M-3/2009 nevner spesifikt lemping av skriftlighetsvilkåret, kravet om å leie vekk i 10 år (godta leieavtaler som er kortere enn 10 år), lemping av kravet om driftsmessige gode løsninger, eller godta fritak for deler av arealene.

Dersom det gis fritak fra for eksempel skriftlighetsvilkåret, vil det innebære at jorden skal drives på samme måte som om en skriftlig avtale var kommet i stand. Dersom det gis fritak ved å lempe på kravet om leietiden (10 år), kan det for eksempel hende at det er lettere for eieren å leie ut, hvilket vil være gunstig for jorden.

Felles for fritak ved lemping av avtalevilkårene/rammene er at man ønsker å legge til rette for at jorden kan drives (ved bortleie) også i tilfeller hvor lovens vilkår kan gjøre bortleie vanskelig.

Lovteksten gir ikke direkte hjemmel for å gi fritak på vilkår, men dette er lagt til grunn i praksis som vil bli videreført med den nye bestemmelsen⁶¹.

På denne måten gis kommunen mulighet til å fatte smidige vedtak som kan gi gode løsninger tilpasset den enkelte kommunes behov.

3. Mislighold av den personlige driveplikten

Mislighold av driveplikten og mislighold av leieavtalen vil behandles hver for seg. Jeg vil først gjennomgå mislighold av den personlige driveplikten, hvor eieren velger

⁶¹ Rundskriv M-3/2009, punkt 5.2

å drive jorden selv. Forståelsen av hva mislighold kan innebære og hvordan dette håndteres av myndighetene, er viktig for forståelsen av bortleieproblematikken, som utgjør kjernen av denne oppgaven.

Jordloven § 8 beskriver driveplikt på jordbruksareal. Dette er et rent offentligrettslig anliggende: myndighetene pålegger jordbrukere en plikt. I tillegg setter myndighetene rammene for hvordan driveplikten skal oppfylles og hvilke sanksjoner som kan gjøres gjeldene overfor jordeier, i tilfeller hvor plikten ikke oppfylles.

3.1 Hva kan mislighold av driveplikten være?

Som det skal gjøres rede for nedenfor, kan mislighold av driveplikten komme i flere former. De ulike formene for mislighold vil variere i forhold til hva som med sikkerhet kan fastslås som mislighold i lovens forstand, til mer tvilsomme tilfeller, preget av skjønn og eventuelle analogier fra for eksempel forpaktingsloven.

For alle tilfeller hvor misligholdet ikke er opplagt, skal landbruksmyndighetene foreta en skjønnmessig vurdering før mislighold kan fastslås.

3.1.1 Å drive eller ikke drive

Jordloven fastslår at det er driveplikt på jordbruksareal. Jordloven sier ikke hva mislighold av driveplikten innebærer, men § 8 må i alle fall forstås slik at manglende drift på eiendommen fører til at driveplikten ikke oppfylles. Dersom driften av jorden ikke kommer i gang innen ett år etter at ny eier overtok eiendommen, misligholder han den lovpålagte plikten om å drive jorden. Dette er utvilsomt mislighold av driveplikten i lovens forstand.

3.1.2 Jorden blir brukt til andre formål enn jordbruksproduksjon

Dersom jorden blir brukt til andre formål enn jordbruksproduksjon, vil bruken komme i konflikt med både bestemmelsen om driveplikten i jordloven § 8 og forbudet mot slik bruk i jordloven § 9.

Det kan tenkes eksempler hvor jorden for eksempel blir benyttet til campingplass, parkeringsplass eller festivalområde. Slik bruk synes opplagt å være mislighold av driveplikten. Videre kan det tenkes eksempler som trekker bruken lengre inn i en gråsoner, for eksempel ved produksjon av blomster.⁶²

3.1.3 God eller dårlig drift

Før lovendringen i 2009, da kravet til oppfyllelse av driveplikten innebar å holde jorden i hevd, ville for eksempel en gressengs hevd ivaretas ved sommerslått. Dersom gresset ikke ble slått så grundig i kantene av engen, eller gresset ikke ble slått så ofte, ville det uansett ansees som tilstrekkelig til oppfyllelse av kravet om å holde jorden i hevd. Dette på tross av at jordens kvaliteter gradvis vil forringes og i verste fall vil man risikere at jorden gror igjen.

I dag skal jorden drives. Gressengen som tidligere ble holdt i hevd med sommerslått, vil i dag trolig kreve mer arbeid for at driveplikten kan ansees som oppfylt. Dersom man ser nærmere på punkt 4.3 i rundskriv M-3/2009 og ordlyden ”høstes og kultiveres årlig”,⁶³ er det lett å tenke seg at gressengen også må pløyas og sås på nytt med jevne mellomrom og at engen må gjødsles og kantene slås helt ut, slik at arealet ikke gror igjen fra ytterkantene og slik at jorden får opprettholdt sin kvalitet.

Som kravene til oppfyllelse av driveplikten skjerpes, vil terskelen for hva som ansees som mislighold synke. Tiltak som tidligere var nok for å holde jorden i hevd, vil ikke lenger være tilstrekkelig til oppfyllelse av driveplikten. Det vil med andre ord kreves mer av den som drifter jorden.

⁶² Se punkt 2.6 om forarbeidene på dette området.

⁶³ Se også punkt 2.3 i denne oppgaven

Det vil være en skjønnsmessig vurdering foretatt av lokale landbruksmyndigheter å avgjøre om jorden driftes så dårlig at driften eller mangel på denne kvalifiseres til mislighold av driveplikten. Det legges til grunn at misligholdet må være vesentlig for at det offentlige skal kunne gripe inn.⁶⁴

3.2 Nærmere om vesentlig mislighold av driveplikten

Nedenfor vil de ulike formene for mislighold vurderes ut fra synspunktet om at misligholdet må være vesentlig for at myndighetene skal kunne sanksjonere mot eieren.

Å drive eller ikke drive

Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 24, skisserer et eksempel på hva som kan oppfattes som vesentlig mislighold av boplikten (den gang bo- og driveplikten gikk hånd i hånd i konsesjonsloven og odelsloven) når eieren skulle overta odelsjord: Dersom ny eier ikke hadde tatt eiendommen som sin reelle bolig eller søkt om fritak fra boplikten innen fire til seks måneder (etter at fristen var overtrådt), kunne det legges til grunn at det forelå vesentlig brudd på driveplikten. Det antydes at grensen kunne gå ved tre måneder, men det ble understreket at avgjørelsen måtte bygge på en konkret vurdering.

Dersom jorden ikke blir drevet i det hele tatt, og ettårsfristen er overgått med mer enn seks måneder, må det kunne fastslå at misligholdet er vesentlig, dersom man kan trekke analogier fra tidligere praksis i behandlingen av tilsvarende saker som omhandlet boplikt.

Jorden blir brukt til andre formål enn jordbruksproduksjon

Dette er en annen variant av ikke å drive jorden i det hele tatt. En slik formålsstridig bruk vil lett kunne være vesentlig mislighold. Det kan selvsagt tenkes grensetilfeller hvor grensen for hva som er jordbruksproduksjon kan være uskarp. Se punkt 2.6. Misligholdstilfellene må vurderes i hvert enkelt tilfelle og videre om misligholdet er vesentlig.

⁶⁴ Rundskriv M-3/2009, punkt 6

God eller dårlig drift

Hvor jorden ikke drives godt nok (ikke høstes og kultiveres årlig) vil eieren risikere at driveplikten ansees som misligholdt. Det kan tenkes tilfeller hvor driften ikke er optimal og at jorden kunne skjøttes på en bedre måte, men hvor offentligheten ikke griper inn, nettopp fordi misligholdet ikke ansees som vesentlig.

Jord som ikke har vært godt ivaretatt (ved for eksempel å ha ligget brakk i mange år), vil klart kreve mer for å nå samme kvalitetsnivå som veldrevet jord. Her kan en lett tenke seg at den som driver den velholdte jorden ikke behøver å anstrenge seg så mye for å opprettholde god drift. Samtidig kan det tenkes at forventningene til kvaliteten og standarden opprettholdes. I motsatt fall, hvor jorden er dårlig vedlikeholdt, kreves det mer av den som driver jorden (i forhold til å løfte kvaliteten på jorden), men kanskje forlanges det ikke at jorden skal kunne komme opp det kvalitetsnivået som den veldrevne jorden.

Vurderingen av hva som skal til for at selve den fysiske driften er så mangelfull at den betraktes som vesentlig mislighold av driveplikten, vil kreve mye detaljkunnskap om de ulike formene for landbruk. Denne kunnskapen skal imidlertid forefinnes hos lokale myndigheter som behandler slike saker. Jeg nøyer meg med å konkludere med at dersom jorden blir svært dårlig ivaretatt, kan offentligheten betrakte håndteringen av jorden som vesentlig mislighold av driveplikten.

Særlig om lønnsomhetskravet

I forhold til driftsmessig gode løsninger og hvordan jorden ivaretas, skal hensynet til lønnsomhet sees i sammenheng. Selv om lønnsom drift ikke lenger er knyttet til selve driveplikten direkte, får lønnsomhet betydning ved vurdering av om mislighold av driveplikten er vesentlig.⁶⁵

Konklusjonen på hva som skal ansees som vesentlig mislighold på driveplikten, må være at bortsett fra i de aller mest åpenbare tilfellene, vil avgjørelsen bero på en helhetsvurdering av flere ulike faktorer; hvor alvorlig misligholdet er, i forhold til

⁶⁵ Rundskriv M-3/2009, punkt 6 og oppgavens punkt 2.8

hvor godt de ulike rammebetingelsene ligger til rette for en lønnsom drift med gode løsninger. Terskelen for hva som ansees som vesentlig mislighold av driveplikten vil måtte synke med veksten av gode vilkår for jordbrukerne: jo bedre forhold for å oppfylle driveplikten, desto lettere vil misligholdet betraktes som vesentlig.

3.3 Landbruksmyndighetene: hvem behandler saker etter jordloven?

”Kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen skal ha ansvaret for handsaming av landbrukssaker.”⁶⁶

Kommunens arbeidsoppgaver følger av jordlovens § 6, hvor det fremgår at formålene i jordlovens § 1 skal være retningsgivende.

I FOR-2003-12-08-1479, kapittel 1, presiseres det at det er kommunen som skal avgjøre saker i henhold til jordloven, dersom avgjørelsesmyndigheten ikke er lagt til andre organer. Saker som omhandler driveplikt er ikke lagt til andre organer, men FOR-2003-12-08-1479 viser til at kommunen ikke skal avgjøre saker hvor kommunen er erverver, eier eller overdrager av eiendommen eller har annen tilknytning til den. I så fall må saken sendes til avgjørelse hos klageorganet. Det er derfor slik at det i første omgang er kommunen som vil håndtere saker som har med landbruk å gjøre. Klageinstansen vil være overordnet organ, fylkesmannen.⁶⁷

Rapporteringsplikt

I Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), kapittel 7 behandles problematikken med kommunenes skjønn i saker etter jordloven. Det uttrykkes bekymring for at kommunene vektlegger andre hensyn enn lovens regler og retningslinjer. Behandlingen av problematikken har resultert i at fylkesmannen, for en bestemt periode, kan pålegge kommunene å rapportere (sende inn utskrift) av alle avgjørelser i en eller flere typer saker etter jordloven og konsesjonsloven.⁶⁸

⁶⁶ Jordloven § 3

⁶⁷ FOR-2009-11-27-1476, § 8

⁶⁸ Jordloven § 3, fjerde punktum

Det har vært diskutert om dette vil kreve mer ressurser av både kommunen og fylkesmannen enn det er kapasitet til. Konklusjonen ble likevel at en mulighet til å pålegge kommunen en slik rapporteringsplikt ikke ville være mer belastende enn at det kunne la seg gjennomføre. Hensynet til å kunne kontrollere at kommunen sikrer hensynet til nasjonale planer om å ivareta dyrket jord, likhet og forutberegnelighet har veid tungt.

3.3.1 Tilsyn

”Kommunen og fylkeskommunen fører tilsyn med at føresegnene i §§ 8, 9, 10, 11 og 12 vert haldne.”⁶⁹

Det er stort sett kommunene som fører tilsyn. Leieavtalene skal sendes til kommunen. På den måten gis kommunen mulighet til å kontrollere at avtalen oppfyller jordlovens krav til leieavtaler.⁷⁰ I tillegg får kommunen oversikt over bortleide arealer og hvilke arealer som kan behøve tilsyn.

Ordlyden i rundskriv M-3/2009 gir inntrykk av at selv om leieavtalene skal sendes til kommunen, har ikke kommunen plikt til å godkjenne og pålegge retting av avtalen dersom den ikke svarer til lovens krav og vilkår for en gyldig leieavtale. Dette står i motsetning til ordlyden i forpaktingsloven, som regulerer innsendelse av forpaktingsavtaler.⁷¹ Denne lovens § 4 pålegger kommunen å varsle partene dersom avtalen er lovstridig.

3.3.2 Hvilke sanksjoner kan iverksettes mot eieren ved mislighold av driveplikten?

Kommunen kan pålegge eieren å leie vekk jorden

⁶⁹ Jordloven § 19

⁷⁰ Rundskriv M-3/2009, punkt 4.6

⁷¹ Se mer om dette i oppgavens punkt 4

”Finn departementet at jordbruksareal ikkje vert drive, kan eigaren påleggjast å leiga jorda bort for ei tid av inntil 10 år...”⁷²

Kommunen gis en mulighet til å ”redde” jorden ved å pålegge eieren å leie bort jorden dersom den ikke drives. En kan tenke seg at dette vil være aktuelt i tilfeller hvor; jorden ikke drives i det hele tatt, eller hvor jorden drives så dårlig at vesentlig mislighold av driveplikten foreligger, eller i tilfeller hvor jorden leies vekk, men avtalen er av en slik art at kommunen finner at den ikke oppfyller lovens krav til leieavtaler og dermed at vesentlig mislighold av driveplikten foreligger.⁷³

Kommunen kan bestemme at jorden skal plantes til med skog, eller andre tiltak

”...eller at jorda skal plantas til med skog, eller tiltak av omsyn til kulturlandskapet.”⁷⁴

Det kan være naturlig å oppfatte bestemmelsen slik at dette gjøres i tilfeller hvor det er vanskelig for eieren å få til gode leieavtaler: Man ønsker først og fremst å opprettholde drift på jorden. Dersom det ikke er mulig, vil man gjøre noe som kan være et alternativ til dyrket jord. Et tiltak som enten går ut på å plante skog eller andre tiltak av hensyn til kulturlandskapet, vil kunne være et tiltak som er i tråd med formålsbestemmelsen i jordloven § 1 og som passer inn i forhold til kommunal arealplanlegging.

På denne måten vil jorden ivaretas, men jorden vil ikke dyrkes. Det kan spørres om dette er et godt alternativ. Kvaliteten på den dyrkede jorden vil forandre seg og forringes. Likevel vil for eksempel tilplanting av skog gjøre samfunnsmessig nytte for seg i skogbruket. Et slikt tiltak vil med andre ord variere fra tilfelle til tilfelle og gi kommunen stort spillerom.

Kommunen kan inngå avtale om bortleie på eierens vegne

⁷² Jordloven § 8, siste ledd

⁷³ Mislighold av leieavtalen som brudd på driveplikten behandles i punktene 6.1.1 og 6.1.2

⁷⁴ Jordloven § 8, siste ledd

”Om pålegg ikkje er etterkome når fristen er ute, kan departementet gjere avtale om bortleie av heile eller delar av jorda for ei tid av inntil 10 år.”⁷⁵

Tidligere var det slik at kommunen ikke bare kunne inngå avtale om bortleie på eierens vegne, men også fatte vedtak om ekspropriering av vanhevdet jord eller fatte vedtak om å overdra eiendommen til andre. Denne bestemmelsen, som var å finne i jordlovens § 8, ble besluttet opphevet.⁷⁶ Bakgrunnen for det var blant annet at flertallet av høringsinstansene for det første mente at man, ved å inngå avtale om bortleie på eierens vegne, hadde et virkemiddel som var sterkt nok til å opprettholde de ønskede egenskaper i jorden og at ekspropriering og overdragelse til andre i liten grad ble tatt i bruk. Det ble vist til at i årene fra 1994 til 2004, var de to sistnevnte virkemidler kun tatt i bruk to ganger.

Det er svært uvanlig i norsk rett at det kan inngås avtale på vegne av en annen som angår dennes eiendom. Når man er rettmessig eier av en eiendom, er det stort sett slik at man kan råde over denne eiendommen som man vil og foreta de disposisjoner man ønsker, innenfor de rammer som loven setter. I misligholdstilfellet har eieren ikke holdt seg innenfor lovens rammer og det offentlige kan derfor tre inn og opptre som kontraktspart i eierens sted, for å oppfylle lovens krav til å opprettholde drift på drivepliktig jord. Det antas at denne bestemmelsen vil være et godt alternativ i tilfeller hvor eier ikke følge opp pålegg opp pålegg fra kommunen eller i tilfeller hvor tilplanting ikke er et godt alternativ.

Det kan spørres om en slik avtaleinngåelse på eierens vegne er en form for ekspropriasjon: Eieren mister rådigheten over sin egen eiendom mot betaling (leieinntekten). Men eieren mister ikke denne rådigheten for all tid. Ved leieavtalen utløp (som regel etter 10 år), vil eieren kunne disponere jorden sin selv igjen.

Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i Lov om Oreiging av fast eige-dom, av 1. juli 1960. Lovens § 1 definerer hva som kan eksproprieres. Spørsmålet i dette tilfellet må for det første være om kommunens inngåelse av avtalen er gjort med tvang og om

⁷⁵ Jordloven § 8, siste ledd

⁷⁶ Besl. O. nr. 7 (2006-2007)

noen av alternativene i bestemmelsen kan passe på et slikt forhold. Kommunen kan utvilsomt inngå leieavtaler med tvang. Det forutsettes at kommunen har direkte hjemmel i lov gjennom jordloven § 8, tredje ledd, siste punktum.

Når eieren så mister rådigheten over sin egen eiendom for en viss tid (10 år er ikke ubetydelig), kan det diskuteres om eiendomsretten er ”teken” i lovens forstand. Alternativet ”forbud mot å nytta eigedommen på ein viss måte” passer bedre. Det er likevel et ankepunkt at råderetten kun overtas midlertidig.

4. Alternativet til den personlige driveplikten: bortleie av jorden

Det er nå gjort rede for hovedregelen om driveplikt og mislighold av denne. Det er også kort pekt på alternativet til å drive jorden selv. Nedenfor vil det gjøres nærmere rede for bortleie av jorden etter jordlovens regler.

4.1 Hjemmel

I 1995 ble reglene om bo- og driveplikt⁷⁷ endret slik at den som overtok en eiendom konsesjonsfritt, kunne oppfylle driveplikten ved å leie bort jorden som tilleggsjord. Dog med unntak for erverv ved odelsløsning, etter odelsloven § 27, første ledd. Erverver måtte i slike tilfeller drive jorden selv.

I dag er det jordloven § 8, annet ledd, som hjemler bortleie av drivepliktig jord:

”Driveplikta kan oppfyllast ved at arealet vert leigd bort som tilleggsjord til annan landbrukseiendom.”

Vilkårene loven setter for avtaler om bortleie, gjøres nærmere rede for nedenfor i punkt 5.1.

Ved bortleie av jordbruksarealene, som tilleggsjord til andre brukere, er det eier som selv må sørge for en leieavtale og at denne oppfyller vilkårene i loven.

⁷⁷ I odelsloven og konsesjonsloven

Begrunnelse

Selv om det er ønskelig at eier driver jorden selv, har departementet likevel fastholdt at bortleie av jordbruksarealer som tilleggsgjord bør opprettholdes, da utviklingen viser at stadig flere aktive brukere er avhengige av å leie tilleggsgjord og at bortleie uansett er bedre enn å risikere at det søkes fullstendig fritak for driveplikt og at jorden blir liggende brakk.⁷⁸

Hensynet til å drive jorden kan altså se ut til å veie tyngre enn ønsket om at eier skal drive jorden selv.

4.2 Utbredelse av jordleie

Historisk sett er ikke leie av jord et nytt fenomen her til lands. Omkring 1650 var cirka 2/3 av bøndene her i landet leilendinger. Dette var imidlertid en annen form for leiesystem enn det vi kjenner i dag og forsvant mer og mer før andre verdenskrig. Den høyeste andel selveiere hadde man ved tellingen i 1939, da hele 92 % av brukerne var selveiere. Tellingen viste at forpaktning da var den viktigste leieform.⁷⁹

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at i 1949 var 10 % av alt jordbruksareal i drift, leide arealer. I 1984 var prosentandelen 21 %.⁸⁰

NOU 1987: 12 peker på at leiejord i tillegg til egne arealer var det mest dominerende trekk i bildet både i antall og areal. På tidspunktet for utredningen vises det til at 60 % av all leiejord er tillegg til egne arealer.

I 1989 hadde 39 % av jordbruksbedriftene leid jordbruksareal. Leiejordsandelen utgjorde 23 %.⁸¹

⁷⁸ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 69

⁷⁹ NOU 1987: 12

⁸⁰ NOU 1987:12

⁸¹ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 175

I dag er cirka 40 % av jordbruksarealet leieareal, men da i form av å være tilleggsjord.⁸²

4.3 Forpaktning

Forpaktning og jordleie, slik vi kjenner den fra jordloven § 8, annet ledd, må imidlertid holdes adskilt: Forpaktning er leie av eiendom gjerne med driftsbygninger.⁸³ Forpakteren kan også være ”jordløs” i det han inngår en avtale om forpaktning. Ved jordleie etter jordloven, forutsettes det at den som leier har landbrukseiendom fra før.⁸⁴

På tross av en i utgangspunktet tydelig forklaring i forpaktningsloven av hva forpaktning innebærer, kan man likevel støte på tilfeller hvor det kan oppstå tvil om bortleie av arealet skal følge forpaktingsloven eller jordloven. En kan tenke seg et større areal dyrket jord, for eksempel en stor potetåker som man ønsker å leie vekk, som tilleggsjord til naboen som driver med grønnsaksproduksjon. Med den åkeren følger også et uthus til oppbevaring av redskap til drift på åkeren. Vil dette være en bygning som vil kvalifisere arealet til å gå under forpaktingsloven ved bortleie, eller er en slik driftsbygning ikke tilstrekkelig? Er det fortsatt tale om ren jordleie? Det vil være av betydning om leietaker har jord fra før eller ei. Men det kan oppstå tvilstilfeller hvor jordloven og forpaktingsloven kan overlapse hverandre.

I tilfeller hvor jordloven er uklar eller taus, kan forpaktingsloven være en kilde til sammenligning og eventuell analogi.

Det er litt uklart i hvilke tilfelle avtaler om forpaktning i dag kan inngås. Eier av drivepliktig jord har i dag to muligheter til å oppfylle driveplikten: enten ved å drive den selv, eller ved å leie jorden bort som tilleggsjord. Det er allerede slått fast at eier er avskåret fra å inngå avtale om forpaktning så lenge han personlig står for driften.

⁸² LoR nr. 8 2009, s. 472

⁸³ Jfr. forpaktingsloven § 1, bokstav e.

⁸⁴ Se ordlyden i jordloven § 8, annet ledd: ” som tilleggsjord til annen landbrukseiendom.”

Dersom eier velger å leie vekk jorden, må det skje etter vilkårene i jordloven § 8.⁸⁵ Ett av vilkårene er at jorden skal leies vekk som tilleggsjord til annen landbrukseiendom.⁸⁶ Kan leietaker inngå forpaktning avtale og forpakte landbrukseiendommen i tillegg til sin egen? Dersom leietaker ikke er jordløs ved inngåelsen av avtalen, har han eiendommen som tilleggsjord til sin egen, selv om det følger med bygninger og driftsutstyr. Forpaktning er ikke nevnt som en mulighet verken i jordloven, eller i forarbeidene til endringene i 2009.⁸⁷

5. Leieavtalen - normalttilfellet

Nedenfor vil jeg gjøre rede for hvilke rammer jordloven § 8 setter for selve leieavtalen, samt det offentlige rolle i prosessen. Det vil også kort pekes på utfordringer ved enkelte av lovens kriterier for avtalen.

5.1 Rammer og vilkår

Utgangspunktet i norsk avtalerett er at det er full avtalefrihet. Det innebærer at partene stort sett kan bestemme hva avtalen skal gå ut på. Det finnes likevel unntak og begrensninger på enkelte områder. Leieavtalene ved bortleie av drivepliktig jord er et av områdene hvor det offentlige begrenser partenes avtalefrihet. Rammene og vilkårene for gyldige avtaler om bortleie er tydelig formulert i jordloven § 8, annet ledd:

” Driveplikta kan oppfyllest ved at arealet vert leigd bort som tilleggsjord til annan landbrukseigedom. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er på minst 10 år, utan høve for eigaren til å seie ho opp. Avtala må føre til driftsmessige gode løysingar og vere skriftleg.”

⁸⁵ Vilkårene gjøres nærmere rede for i punkt 5.1

⁸⁶ Se jordloven § 8, annet ledd

⁸⁷ Problematikken med forpaktning gjøres nærmere rede for i oppgavens punkt 7.

Vilkårene er i utgangspunktet ufravikelige, men som vi har sett i punkt 2.10, kan det søkes om fritak fra driveplikten og fritaket kan da gå ut på å lempe enkelte av vilkårene loven setter.

”Driveplikta kan oppfyllest ved at arealet vert leigd bort som tilleggsjord til annan landbrukseigedom.”⁸⁸

Det følger av lovens ordlyd at det er et vilkår at leietaker allerede må drive med landbruk. Typisk en jordbruksenhet som holder til i nærheten som kan ha bruk for jorden i tillegg til sin egen eiendom. En kan vanskelig se for seg at det vil være en absolutt grense i forhold til geografisk avstand mellom leiejorden og den eiendom leietaker eier og driver. Vurderingen av hva som vil være for stor geografisk avstand foretas av partene selv, men det er lite praktisk og lite lønnsomt for den som skal leie jorden å måtte kjøre lange avstander for å dyrke jorden. En kan bare tenke seg hvor upraktisk det måtte være å for eksempel frakte store landbruksmaskiner over lange avstander.

I kjennelsen LF-2010-67317, vises det til et vedtak i fylkeslandbruksstyret hvor vesentlig mislighold av driveplikten ble fastslått på grunn av manglende skriftlighet ved leieavtale, og fordi leietakers forretningsadresse var 60 km unna aktuelle eiendom. Dette var mislighold av driveplikten etter odelsloven. Det kan likevel være retningsgivende for forståelsen av driveplikten etter jordloven. For store avstander mellom leietaker og jorden som skal leies kan for det første bære preg av en lite troverdig avtale. For det andre kan det føre til driftsmessige uheldige løsninger.

”Det er er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt at leigeavtala er på minst 10 år om gongen...”⁸⁹

Avtalen kan ikke være for en kortere periode enn 10 år.

Dette kan tenkes å henge sammen med den tidligere tidsbestemte driveplikten i odelsloven.⁹⁰ I tillegg ønskes en så lang avtaleperiode, av hensyn til langsiktighet i leieforholdet både for eier og for leietaker.

⁸⁸ Jordloven § 8, annet ledd

⁸⁹ Jordloven § 8, annet ledd

⁹⁰ Som kunne være 10 år, se punkt 2.3

Langsiktighet spiller også en stor rolle for jorden. For å opprettholde kvaliteten på den dyrkede jorden, er det viktig at den høstes og kultiveres jevnt og trutt. Ved oppstykking av leien, kan man risikere oppstykking av driften på jorden også. Andre høringsinstanser⁹¹ har ytret at det bør stimuleres til leieavtaler på mer enn 10 år, men peker samtidig på at en slik avtale vil være problematisk i forhold til delingssamtykke i jordloven § 12 og konsesjonsloven § 3.

Forholdet til jordloven § 12 og konsesjonsloven § 3

Jordloven § 12 forbyr deling av eiendom som blir brukt til skog- eller jordbruk, uten delingssamtykke. I forhold til jordleie blir dette problematisk når leieavtalen ønskes inngått for en lengre periode enn 10 år.

Jordloven § 12, annet punktum, viser til at forbudet også gjelder for ”forpaktning, tomtefeste og lignende leige eller bruksrett til del av eiendom når når retten er stifta for lengre tid enn 10 år eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren)”.

Dersom avtalen inngås for mer enn 10 år, vil disposisjonen betraktes som deling og det kan altså ikke gjøres uten delingssamtykke. Man må da også til konsesjonsloven § 3:

”Lovens regler om konsesjon gjelder også stiftelse og overdragelse av leierett og annen lignende bruksrett over fast eiendom med mindre retten er stiftet for en tid av høyst 10 år, uten adgang for brukeren til å kreve kontraktstiden forlenget ut over dette tidsrom.”

At bortleie utover 10 år krever i utgangspunktet formell deling,⁹² reiser en rekke spørsmål. En kan spørre seg om dette er et utslag av at ønsket om at den som eier jorden helst skal drive den selv. Kravet om konsesjonssøknad og søknad om deling

⁹¹ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 66

⁹² Med mindre det er gitt fritak etter jordloven § 8 a og fritaket gir partene lov til å gå utover lovens bestemmelse om 10års leieavtale.

etter jordloven medfører ekstra papirarbeid for den ansvarlige. Det kan spørres om dette skaper en høyere terskel for eier til å leie ut.

Som det er blitt pekt på tidligere finnes det teorier om at eier av jorden vil legge mer ressurser i egen eiendom. Men samtidig kan man spørre seg om en som ikke egentlig har lyst til å drive jorden, driver den like godt som en som virkelig ønsker å drive jordbruk. En fornuftig løsning, landbruksmessig sett, kunne da være å selge gården/jorden til motiverte jordbrukere.

Hva angår arealets vises det til det som er nevnt ovenfor, nemlig at verken lov eller forarbeider angir en nedre grense for arealets størrelse. I teorien kan en selvsagt tenke seg at det arealets størrelse ikke vil ha noe å si, men trolig vil leie av jordbruksarealer som er mindre enn 1 dekar i liten grad oppstå i praksis.

I realiteten gis man to valg dersom man vil leie ut: Man kan leie ut i 10 år, ellers må man søke delingssamtykke og konsesjon dersom man vil leie ut for lenger tid enn 10 år.

Hva hvis eier leier ut i 10 år og driver jorden en liten stund selv? Vil han kunne leie ut jorden igjen siden? Dette er ikke direkte regulert i lov eller forskrift. Siden det ikke forligger et forbud mot slik praksis, er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i at dette kan gjøres. Betyr dette at eier i praksis kan fornye leiekontrakten hvert år? Noe av poenget med reglene om inngåelse av leiekontrakter for 10 år om gangen kan således synes svekket. Dersom regelverket skal forstås på denne måten, gir kontraktene langsiktighet og forutberegnelighet for jorden og kontraktspartene, en tanken om at eieren skal drive jorden selv forbigås.

Noen høringsinstanser har ment at kravet om 10 års varighet er uheldig på den måten at det kan, innenfor et så langt tidsperspektiv, oppstå ulike grunner til at man ønsker å fri seg fra avtalen. Eksempelvis vil det by på problemer for grønnsaksprodusenter som er avhengige av vekstskifte for å unngå sykdommer på avlingen. Det nevnes i en artikkel⁹³ skrevet av advokat Wirak at grønnsaksprodusenter som dyrker i friland på

⁹³ Endringer i odelsloven – noen refleksjoner, av advokat Anita Wirak fra Advokatfirmaet Haver

Jæren, vil legge seg på et vekstskifte på 6-7 år. En av bøndene hadde uttalt at han ikke ville inngå leieavtaler på mer enn 2 år. I tillegg nevnes problematikk i forhold til sauebønder som, på grunn av frykt for rovdyrtap, i perioder må ha sauene sine på innmarksbeite i stedet for i utmark. Bøndene vil her i mange tilfeller være i behov av ekstra innmarksbeite som tilleggsjord, men et slikt behov vil bare være midlertidig. Departementet har satt seg enig i denne problematikken, men viser til muligheten for å lempe på dette kravet i jordloven § 8 a.⁹⁴

Departementet har derfor holdt fast på forslaget om 10 års leietid. Dette innebærer at eieren privatrettslig må forplikte seg til å leie bort 10 år, slik at leieforholdet i utgangspunktet ikke kan sies opp av ham.⁹⁵

”...utan høve for eigaren til å seie ho opp.”⁹⁶

Selv om eier ikke uten videre kan si opp avtalen, kan han, som i avtaleretten for øvrig, løses fra avtalen ved mislighold fra den annen part ved heving. Dette gir leietaker en viss trygghet og langsiktighet ved inngåelse av avtalen.

”Avtala må føre til driftsmessig gode løysingar...”⁹⁷

Det forutsettes at avtalen gagnar begge parter. Med driftsmessig gode løsninger menes det at den som leier, uten for mye plunder kan gjøre seg nytte av arealene og at utleier i tillegg, ved bortleie oppfyller kravet om å holde jorden i produksjon. Behovet for tilleggsjord i området er en viktig faktor. Dersom det ikke er behov for tilleggsjord, kan det være vanskelig å få leid bort, men det kan tenkes at eier legger til rette for en gårdbruker som tar på seg å holde arealet i drift, for å gjøre eieren av arealet en tjeneste, som oppfyller driveplikten. Resultatet i slike tilfeller kan være en driftsmessig uheldig løsning, siden det ikke er behov for jorden, kan kvaliteten forringes eller i verste fall: den dyrkede marken gror igjen. Vilkåret rammer altså både økonomiske og praktiske aspekter ved avtalen.

⁹⁴ Jordloven § 8a gir mulighet til å søke fritak fra driveplikten

⁹⁵ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 70

⁹⁶ Jordloven § 8, annet ledd, annet punktum

⁹⁷ Jordloven § 8, annet ledd, tredje punktum

”...og vere skriftleg.”⁹⁸

I tillegg kreves det av partene at avtalen er skriftlig inngått. Dette kravet er absolutt.⁹⁹ Kravet om skriftlighet er også det eneste formkravet som settes til en slik leieavtale. Kravet til skriftlig leieavtale kan oppfylles ved bruk av elektronisk medium dersom partene er enige om det.¹⁰⁰

Skriftligheten er en sikkerhet for både eier og leietaker. I tillegg er det helt nødvendig ved innsendelse av avtalen til kommunen.

Det bør likevel nevnes at skriftlighetskravet kan lempes etter reglene om fritak fra driveplikten, se punkt. 2.10. Det kan likevel synes lite praktisk å søke slikt fritak: Hvorfor bruke ressurser på å skrive en søknad om lemping av skriftlighetsvilkåret, hvis man like gjerne kunne bruke ressursene på å inngå en skriftlig avtale?

Departementet uttalte i forarbeidene til jordloven at leieavtaler som er i strid med vilkårene for oppfyllelse av driveplikten, ved bortleie, ikke kan gjøres gjeldende mellom partene eller overfor myndighetene. Dette ble senere inntatt i lovteksten.¹⁰¹

Regelen er en ugyldighetsregel som ikke bare knytter seg til skriftlighetskravet, men også til varighet og til driftsmessig gode løsninger. Særlig det siste fremstår som retts teknisk problematisk: hva er en driftsmessig god løsning? Det er vanskelig å utforme en standard for dette i loven. Vurderingen må derfor gjøres på bakgrunn av skjønn.

Formålet her er å unngå at partene skal kunne omgå vilkårene for oppfyllelse av driveplikten med bortleie.¹⁰² Unntaket er hvor avtalevilkårene er blitt lempet gjennom bestemmelsen om fritak fra driveplikten. Mislighold av leieavtalen gjøres det nærmere rede for i punkt 6.

⁹⁸ Jordloven § 8, annet ledd

⁹⁹ Rundskriv M/3-2009 punkt 4.6

¹⁰⁰ Rundskriv M-2/2004, under punktet om ”Drivepliktens innhold når eieren velger å leie bort jordbruksarealene.”

¹⁰¹ Jordloven § 8, annet ledd, siste punktum

¹⁰² Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 72

Innenfor lovens gitte rammer kan partene fritt gjøre avtale om bortleie. Det er likevel ikke uvanlig at partene benytter seg av standardavtaler som følger en mal som oppfyller lovens krav.

5.2 Standardavtaler

Flere kommuner har utviklet egne standardavtaler som er utformet av kommunen eller av fylkeskommunen.¹⁰³ Avtalenes utforming kan variere fra kommune til kommune, men felles for avtalene er at både form og innhold er i samsvar med de vilkår og krav loven oppstiller.

Standardavtalene letter arbeidet både for de private parter og for kommunen. Utformingen av slike leieavtaler må være juridisk korrekt. Det kan således være praktisk med en ferdig avtale, med tanke på at ikke alle jordbrukere holder seg oppdatert på det juridiske området, i tillegg spares også kommunens ressurser. Selv om for eksempel kommunens landbrukskontor skal kunne se om en privat avtale oppfyller nasjonale retningslinjer og krav, kan det lett tenkes at kommunen kan havne i situasjoner hvor de mottar ”hjemmelagede” avtaler med uklar juss og hvor ekspertise, eksempelvis fra en jurist, må til for å kunne se om avtalen er gyldig.

I tillegg vil standardavtalene kunne gi et inntrykk av hva som er skikk og bruk på områder hvor lov og forskrift er uklar eller taus, for eksempel hva som ansees som vesentlig mislighold.

5.3 Innsendelse av avtalen

”Når en avtale om bortleie av jordbruksareal er inngått, skal den sendes til kommunen...”¹⁰⁴

¹⁰³ Se vedlegg 1

¹⁰⁴ Rundskriv M-3/2009, punkt 4.6, jfr. forpaktingsloven § 1, tredje ledd

Kommunens får dermed muligheten til å kontrollere at leieavtalen oppfyller de vilkår og krav loven setter. Dersom kommunen mener at avtalen ikke oppfyller lovens krav, kan den varsle partene om dette slik at partene kan løse eventuelle problemer som måtte oppstå.

Leieavtalen kan tinglyses, men dette er ikke et krav. Dersom den ikke tinglyses kan den bli regnet som en personlig avtale mellom partene som ikke nødvendigvis vil følge eiendommen ved et eierskifte. I tilfeller hvor eierskifte er sannsynlig i leieperioden, vil tinglysning tale til fordel for leietaker, i det ny eier kan hevde å ikke være kjent med leieavtalen.¹⁰⁵ Tinglysning vil sikre notoritet og publisitet, selv om et eierskifte ikke nødvendigvis må innebære at avtalen opphører.

Kommunen har ingen direkte lovpålagt plikt til å kontrollere og godkjenne leieavtalen, i motsetning til hva som gjelder for forpaktningsavtalen. Men det følger av jordloven § 19 at kommunen og fylkesmannen skal føre tilsyn med at driveplikten i § 8 oppfylles. Siden avtalen likevel skal sendes til kommunen, gjennom jordloven § 19, skal føre tilsyn med bestemmelsene i jordloven §§ 8, 9, 10, 11 og 12, vil det etter min oppfatning likevel hvile en indirekte plikt på kommunen til å både kontrollere og godkjenne leieavtalen. Jordeierens lovpålagte plikt til å sende inn avtalen kan sees på som et redskap for kommunen til å skaffe seg oversikt over noen av områdene den skal føre tilsyn med.

5.4 Ugyldige avtaler

Det må sondres mellom mislighold av avtalen og ugyldige avtaler. En avtale som ikke er kommet i stand på de vilkår og kriterier loven stiller, vil kunne være ugyldig. Nedenfor vil det redegjøres nærmere for ugyldige leieavtaler i leieforhold etter jordloven.

5.4.1 Formkrav

¹⁰⁵ Artikkel i Bedre Gardsdrift nr. 7/2000

Som nevnt i punkt 5.1 er kravet til skriftlighet det eneste formkravet som oppstilles ved slike avtaler.

5.4.2 Innholdet i avtalen

Det vises til punkt 5.1 som redegjør for de rammer og vilkår loven setter til innholdet i leieavtalen. Vilkårene er kumulative. Dersom ett av vilkårene ikke er tilstede, er leieavtalen i utgangspunktet ugyldig. Dersom partene leverer en avtale til kommunen, og et av vilkårene ikke er tilstede, bør kommunen returnere avtalen til partene og be om retting. Ber kommunen om retting, men dette ikke finner stad, er avtalen ugyldig. I tilfeller hvor kommunen godtar avtalen, men det i ettertid viser seg at avtalen ikke oppfyller lovens krav, bør de private parter ikke klandres. Siden kommunen skal føre tilsyn med saker etter jordloven, og den uansett må anses som mer kompetent på området, vil det være urimelig om de private parter skal bære ansvaret.

I tillegg gjelder de alminnelige avtalerettslige prinsipper for gyldighet av avtaler. Det må for eksempel ikke foreligge habilitetsmangler eller tilblivelsesmangler (som at avtalen er fremkalt ved tvang eller svik). Jeg avgrenser mot en drøfting av de avtalerettslige prinsipper.

5.4.3 Mulige konsekvenser av ugyldighet

Konsekvensen av en ugyldig avtale er altså at den ikke kan gjøres gjeldende verken mellom partene eller overfor myndighetene. Dette kommer klart frem i jordloven § 8, annet ledd, siste punktum. Det vil for eieren innebære at leieavtalen ikke er kommet i stand og således er ikke kravet til driveplikten oppfylt. Han må da drive jorden selv.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Eller han må få godkjent søknad om fritak fra driveplikten.

6. Mislighold av leieavtalen - trepartsforholdet

Jeg vil holde mislighold av driveplikten og mislighold av leieavtalen adskilt. I punkt 3 er det redegjort for mislighold av selve driveplikten.

Det vil først gjøres rede for mislighold av leieavtalen og hvorvidt det kan føre til mislighold av selve driveplikten. Lovens krav til leieavtalen vil gjennomgå og videre vil mulige konsekvenser av avvik fra disse settes opp mot lovens krav til oppfyllelse av driveplikten.

6.1. Formkrav til leieavtalen

Dersom avtalen er inngått muntlig (i strid med formkravet om skriftlighet) kan det spørres om en slik mangel kan føre til mislighold av selve driveplikten.

Som det er redegjort for i oppgavens punkt 5.4.1, vil en avtale som ikke er skriftlig som regel ikke være gyldig.

Men: er dette mislighold av selve driveplikten? Det kan tenkes minst to utfall her: Kommunen kan komme til at avtalen er ugyldig og at eier dermed har misligholdt driveplikten, fordi forholdet ikke anses som bortleie etter jordloven § 8, annet ledd ei heller oppfyllelse av driveplikten etter lovens første ledd. Dette er den mest sannsynlig konklusjonen. Eller kommunen kan komme til at selv om avtalen ikke oppfyller formkravene, drives jorden likevel og mangelen ikke kan ansees vesentlig brudd på selve driveplikten.

I kjennelsen LF-2010-67317, henvises det til at fylkeslandbruksstyrets vedtak hadde kommet til at Mørkved (den private part) vesentlig hadde misligholdt driveplikten ved ikke å oppfylle kravet til skriftlighet, samt at leietaker hadde forretningsadresse 60 km unna. Det understrekes at misligholdet av driveplikten var etter odelslovens regler om driveplikt. Viktigheten av skriftlighetskravet kommer likevel tydelig frem og kan ikke anses som mindre viktig etter endringene i jordloven.

6.1.1 Krav til avtalens innhold

En avtale som ikke oppfyller vilkårene i jordlovens § 8 fastsetter kan, i følge jordloven § 8, annet ledd, siste punktum, ikke gjøres gjeldende verken mellom partene eller i forhold til myndighetene.¹⁰⁷ Eier driver ikke selv og har heller ikke tilfredstilt alternativet til driveplikt ved bortleie. Man kan spørre seg om en slik ugyldig avtale er brudd på driveplikten i lovens forstand.

I jordloven § 8, annet ledd, gis det en oversikt over de ulike kravene til leieavtalens innhold.

Minst 10 år uten at eier kan si opp avtalen

I forhold til kravet om at avtalen skal vare i 10 år, uten mulighet for eier til å si opp, er dette en forutsetning for at driveplikten er oppfylt. Ordlyden i loven levner ikke tvil: Driveplikten er ikke oppfylt dersom avtalen ikke oppfylder kravet om 10 års leietid og den utelukker at eier kan si opp.¹⁰⁸

Driftsmessig gode løsninger

Når det gjelder kravet om ”driftsmessig gode løsninger”, peker ordlyden mot at avtalen må gi en driftsmessig god løsning og at det er en forutsetning for at avtalen skal være gyldig og at driveplikten skal være oppfylt.

”Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løsninger, kan følgjast opp som brot på driveplikta.”¹⁰⁹

Det kan se ut til at en uheldig driftsmessig løsning ikke nødvendigvis må lede til brudd på driveplikten. Ordlyden trekker i retning av mislighold av driveplikten, selv om myndighetene ikke nødvendigvis vil følge det opp.

¹⁰⁷ Dette støttes også av punkt 4.6 i rundskriv M-3/2009

¹⁰⁸ Unntaket må være hvor det er søkt fritak i form av å lempe vilkåret om leietiden.

¹⁰⁹ Jordloven § 8, annet ledd, fjerde punktum

Rettstekniske problemer knyttet til den skjønsmessige vurderingen av hva som anses å være driftsmessige gode løsninger kan være uheldig. Driften kan for eksempel bli betraktet som god av en og på grensen til ikke å være tilfredsstillende av en annen. Man risikerer at mindre gode løsninger godtas, hvilket kan innebære langt fra optimale løsninger for jorden.

Er mangler ved leieavtalen det samme som mislighold av driveplikten?

For å avgjøre om mangler ved leieavtalen kan betraktes som mislighold av driveplikten, må det i hvert tilfelle vurderes om avtalen er gyldig. Gyldigheten må sees i sammenheng med driveplikten. Dersom manglene ved avtalen er av en slik art at de må ansees som vesentlige, vil avtalen kunne være ugyldig og mislighold av driveplikten vil være et faktum: eieren driver den ikke selv og har heller ingen gyldig avtale om bortleie av jorden.

6.2 Trepartsforholdet

Hvor en leieavtale, inngått mellom to privatpersoner, er inngått for å oppfylle en plikt som myndighetene pålegger, berøres både offentligrettslige og privatrettslige sider av saken. Forholdet mellom eier og myndighetene eller leietaker og myndighetene vil reguleres av offentligrettslige regler¹¹⁰ Forholdet mellom eier og leietaker vil reguleres av privatrettslige regler og kommer i tillegg til pliktene overfor det offentlige.

6.2.1 Forholdet mellom eier og leietaker

Forholdet mellom eier og leietaker kan oppsummeres slik: eier leier vekk jorden for å unngå oppfyllelse av driveplikten selv. Vilkårene som er redegjort for i punkt 5.1 knytter det offentligrettslige til leieavtalen. Forholdet mellom eier og leietaker er ellers av avtale- og privatrettslig art. Lovgivers krav kan likevel sette sitt preg på både utforming og tolkning. Det kan for eksempel spørres hvilken ”smitte-effekt” det har at leietaker er klar over at leieavtalen er et ledd i eierens oppfyllelse av en

¹¹⁰ Se kravene i jordloven § 8

offentligrettslig plikt. Dette kan gi leietakeren gode forhandlingsmuligheter med tanke på vilkår i avtalen som ikke reguleres av det offentlige, for eksempel pris og lignende.

Man må gå til selve avtalen for å se hvordan forholdet mellom eier og leietaker reguleres. Innenfor lovens gitte rammer kan partene selv utforme avtalen om bortleie. Det som fastsettes i avtalen vil være bindene for hver av partene og det er selve avtalen som regulerer forholdet.

6.2.2 Forholdet til det offentlige

Med utgangspunkt i loven er det slik at det er eier av jorden som er ansvarlig for at driveplikten opprettholdes. Det er derfor naturlig å tenke at det er eier som skal holdes ansvarlig, selv om det er leietaker som ikke oppfyller lovens krav til driveplikt.

Likevel kan loven forstås slik at dersom eier har leid vekk jord etter lovens vilkår og avtalen er godkjent av lokale landbruksmyndigheter, så har også eier oppfylt driveplikten. Dersom man kan trekke analogier fra forpaktingsloven, kan vi se at lovens § 16 legger ansvar på den som forpakter:

”Forpaktaren skal drive jorda forsvarleg”.

På bakgrunn av full avtalefrihet, kan det se ut til at partene selv kan avtale hvem som er ansvarlig overfor myndighetene. Dette er imidlertid ikke uproblematisk. For det første er det eier som har plikt til å drive jorden. For det andre er det uklart om myndighetene har klar hjemmel til å mot leietaker direkte.¹¹¹

6.2.3 Hva kan misligholdet av leieavtalen være?

I forholdet mellom eier og leietaker, vil vurderingen av hva som kan være mislighold av avtalen først og fremst bero på hva avtalen går ut på. Mislighold fra leietakers side er vektlagt i det følgende. Det kan selvfølgelig tenkes tilfeller hvor det er eier som misligholder avtalen overfor leietaker. Leietaker vil klart ha de samme rettigheter til å

¹¹¹ Dette gjøres nærmere rede for i punkt 6.4.2 og i punkt 7 vurderingsdelen.

heve avtalen som i motsatt tilfelle. For eksempel; dersom eier ikke stiller jorda til disposisjon for leietaker. Han bruker den for eksempel selv fordi han har fått flere dyr. Leietaker får dermed ikke tilgang på jorden som avtalt og eier har klart mislighold sin del av avtalen. Misligholdsbeføyelsene vil være de samme for eier som for leietaker.

Jeg vil i det videre se nærmere på problemstillinger som kan oppstå i leieforholdet.

Jorden drives ikke

Hele poenget med en slik leie avtale er at eier nettopp ikke skal behøve å oppfylle driveplikten selv.¹¹² Eksempelvis kan en tenke seg at leietaker ikke vedlikeholder godt nok, at jorden ikke drives godt nok, eller at den ligger brakk. Dersom det er på det rene at leietaker ikke oppfylder driveplikten, er det klart at leietaker har misligholdt leieavtalen.

Mangelfullt vedlikehold av andre ting enn selv jorden

Selv om problemstillingen omfatter ren jordleie, kan leieforholdet innebære at leietaker har tatt på seg mer enn pliktene i jordloven § 8. For eksempel ved at han er ansvarlig for vedlikehold av vei, gjerder, maskiner eller mindre bygninger.

Standard leieavtaler har særlig nevnt dette med veier og gjerder, men det kan også tenkes tilfeller hvor maskiner og eller mindre bygninger (for eksempel et skur til driftsutstyr eller lignende) følger med jorden. Det bør imidlertid understrekes at man her kan balansere mellom forpaktning og jordleie etter jordloven, men at det her siktes til leieforhold som er av en slik art at det betegnes som ren jordleie. Her vil forholdet reguleres av alminnelige kontraktsrettslige regler: vedlikeholdet går lengre enn plikten i jordloven § 8 og er punkter i avtalen som er inngått mellom de to private parter, utenom de krav de offentlige stiller.

Som i tilfellene hvor det oppstår mangelfull drift av jorden, må det også her vurderes hvor mangelfullt vedlikeholdet av veien, gjerdet eller hva det nå måtte være, er. Siden jordloven ikke regulerer selve leieavtalen, kan det være formålstjenelig med analogier fra forpaktingsloven. Her reguleres forpakterens ansvar for å ivareta det utstyret som

¹¹² Se punktene under 3.1 om hva mislighold av driveplikten kan være

følger med eiendommen. I forpaktingslovens bestemmelser om bygninger og redskap,¹¹³ fremkommer det at det forventes at forpakteren skal ta ”forsvarleg” vare på tingene og holde de vedlike. Dette er skjønsmessige begreper, men det sies likevel noe om hvordan utstyret bør håndteres. Vanlig slit og elde på veier og utstyr må kunne påregnes, men det er naturlig å anta at leietaker holder tingene i den tilstand de var, så langt det lar seg gjøre, etter at han overtok. Hvis det for eksempel ligger en grusvei på eiendommen hvor jorden drives, kan det ikke forventes av leietaker at han skal ruste opp veien slik at den blir i bedre stand enn den opprinnelig var (i alle fall ikke uten vederlag),¹¹⁴ men det må forventes at leietaker drenerer i vannrike perioder, eventuelt at han skraper veien dersom den blir hullete eller så sporete at det er vanskelig å komme frem. Det samme må gjelde for gjerder, at leietaker lapper hull i gjerdet og sørger for at det er i en slik stand at det opprettholder sin funksjon. Maskiner og bygninger bør vedlikeholdes slik at verdien ikke forringes på annen måte enn det som er påregnelig ved alminnelig slit og elde. Man står her overfor det alminnelige leieprinsippet om forsvarlig omsorg for leieobjektet.

Jorden blir brukt til andre formål enn jordbruksproduksjon

Jordloven § 9 forbyr eksplisitt å bruke den dyrkede jorden til andre formål enn jordbruksproduksjon. Dersom leietakeren likevel gjør det, oppstår det flere problemstillinger.

For det første foreligger et brudd på jordloven § 9. For det andre oppstår det problemer i forhold til jordloven § 8 om å drive jorden. Som det vises til i punkt 2.6 er lovens betydning av ordet *jordbruksareal* begrenset til å gjelde arealer som kan benyttes til jordbruksproduksjon. Dermed vil også driveplikten etter § 8 misligholdes.

Leietaker unnlater å betale leien

I tilfeller hvor eier har avtalt at leietaker skal drive jorden mot vederlag (leie) og leietaker ikke betaler leie ved forfall, har leietaker utvilsomt misligholdt en del av avtalen. Det kan tenkes tilfeller hvor leietaker betaler leien for sent. Å betale etter

¹¹³ Henholdsvis § 13 og § 15

¹¹⁴ Sammenlign forpaktingsloven § 17

leiens avtalefestede forfall (for eksempel etter gjentatte purringer) er også manglende oppfyllelse av avtalen.

En oppsigelse/heving av avtalen vil ikke være mislighold av plikten overfor det offentlige. Men; dersom eier hever avtalen vil ikke driveplikten oppfylles og eier må enten drive selv eller sørge for ny avtale.

Fremleie som ikke er godkjent av eier

Dersom leietaker fremleier jorden til tredjemann, uten godkjennelse fra eier, har leietaker gått utover sin rolle og myndighet som leietaker. Dette følger av alminnelige avtalerettslige prinsipper. Forbud mot fremleie uten eiers samtykke er inntatt i flere standardavtaler og det legges til grunn at slik er alminnelig praksis også i leieforhold som dette.

Fremleie uten samtykke fra eieren er heller ikke tillatt ved forpaktning.¹¹⁵

Selv om leietaker skal være ansvarlig for å drive jorden, er ikke det ensbetydende med at leietaker råder over jorden som eier. Det er bare eier av jorden som (innenfor lovens grenser) har rådighet over eiendommen.¹¹⁶ Ved fremleie som ikke er godkjent av eier oppstår to rettslige problemstillinger: For det første er leietaker ikke hjemmelshaver til eiendommen. Han er bundet av eiers begrensninger. Ved fremleie som ikke er godkjent vil det kunne foreligge en tilblivelsesmangel og avtalen vil være ugyldig.¹¹⁷ For det andre kan det også tenkes at slik fremleie ikke er en driftsmessig god løsning og at avtalen derfor ikke oppfyller kravene jordloven § 8 oppstiller ved bortleie av jord.

I tilfeller hvor forbud mot fremleie er et eget punkt i avtalen, vil slik fremleie utvilsomt være mislighold av avtalen. I tilfeller hvor avtalen er taus på området, kan

¹¹⁵ Forpaktingslovens § 9

¹¹⁶ Fast eiendomsrettsforhold, tredje utgave, av Thor Falkanger, side 32 og 33

¹¹⁷ For at avtalen ikke skal være ugyldig, må i så fall eier godkjenne fremleieforholdet i etterkant.

prinsippet om eiers eksklusive råderett, samt at forbud mot fremleie ofte er inntatt som et eget punkt i avtalen, tale for at også dette må anses som mislighold.

6.2.4 Mulige konsekvenser av at leietaker misligholder avtalen overfor eier

Dersom leietaker misligholder driveplikten, vil dette få konsekvenser i forhold til det offentlige. En juridisk bindende avtale forplikter leietakeren til å oppfylle lovens krav om drift og leietakeren risikerer å møte misligholdsbeføyelser fra den annen part: eieren.

Rundskriv M-3/2009, punkt 4.6, understreker eiers mulighet til å gjøre misligholdsbeføyelser gjeldene:

”Avtalen kan imidlertid heves ved mislighold.”¹¹⁸

Dersom det oppstår en tvist om avtalen mellom de private parter, kan avtalen bringes inn for en voldgiftsnemnd, ofte bestående av tre medlemmer.¹¹⁹ Det er en forutsetning at partene skal ha forsøkt å komme til enighet først. I følge standardavtalene ser det ut til at tvister vanligvis løses på denne måten. Dette avskjærer likevel ikke en prosess ved alminnelige domstoler.

6.3. Forholdet mellom eier og myndigheter

Forholdet mellom eier og myndigheter omfattes av offentligrettslige regler. Gjennom jordloven § 8, annet ledd, forpliktes eieren av myndighetene til å oppstille en avtale som er innenfor de kriterier som følger av loven. I det videre skal mislighold av leieavtalen og forholdet mellom eier og myndighetene gjøres nærmere rede for.

¹¹⁸ Misligholdet må være vesentlig.

¹¹⁹ Dette kan imidlertid reguleres nærmere i avtalen.

6.3.1 På hvilken måte er eier forpliktet overfor myndighetene?

Dersom han ikke vil drive jorden selv, forplikter eieren seg til å leie vekk jorden på de vilkår loven stiller opp. Det innebærer at eieren i utgangspunktet er ansvarlig for at jorden for det første blir leid bort, men også for at leieavtalen oppfyller lovens krav. Dersom eier ikke oppfyller driveplikten, vil det offentlige kunne sanksjonere mot ham.

Når avtalen er kommet i stand, er det slik at eieren er ansvarlig for å oppfylle sin del av avtalen, ikke bare overfor leietaker, men også i forhold til myndighetene.

6.3.2 Hva kan mislighold av leieavtalen være?

Her vil problematikken være annerledes enn i forholdet mellom de to private parter. Det er først og fremst vilkårene jordloven stiller til leieforholdet som kan tenkes misligholdt fra eier, men også mislighold av alminnelige avtalerettslige prinsipper.

Eierens mislighold av avtalen overfor leietaker

Det kan tenkes tilfeller hvor eier misligholder punkter i leiekontrakten som det offentlige ikke regulerer. Et rent privatrettslig anliggende som ikke vil berøre eierens forhold til det offentlige, med mindre misligholdet er av en slik grad (vesentlig) at avtalen kan heves. For eksempel dersom leietaker ikke kan drive jorden på den måten som forutsettes fra lovgivers side. Ved heving har eieren i så fall et problem i forhold til oppfyllelse av driveplikten fordi leieavtalen ikke lenger eksisterer.

Et annet eksempel kan tenkes hvor eier sier opp avtalen før den fastsatte avtaletiden på 10 år er utløpt. Avtalen må dermed betraktes som misligholdt.

Eierens direkte mislighold av avtalen overfor myndighetene

Det kan også tenkes tilfeller hvor eier misligholder punkter i avtalen som er lovregulerte.

Rundskriv M-3/2009, punkt 6, beskriver leieavtaler som ikke oppfyller lovens krav, som mislighold:

”Et mislighold foreligger også dersom ny eier ikke driver arealet selv og innen ett år fra overtagelsen av eiendommen ikke har leid bort arealet som tilleggsjord til en annen landbruksenhet på de *vilkår loven stiller opp*.” (Min utheving.)

Dette må imidlertid sees som mislighold av driveplikten og ikke som mislighold av avtalen. At avtalen ikke oppfyller de vilkår loven stiller opp, gir heller et uttrykk for at avtalen er ugyldig enn at den er misligholdt. Konsekvensene kan imidlertid være de samme.

6.3.3 Mulige konsekvenser av mislighold

Ved vesentlig mislighold kan avtalen, som nevnt tidligere, heves.¹²⁰ Spørsmålet om misligholdet er vesentlig må altså vurderes i hvert enkelt tilfelle. Enkelte standardavtaler¹²¹ har inntatt en bestemmelse om at en oppsigelse av leieavtalen, fra eiers side, før 10 år er gått, er å anse som vesentlig mislighold. Dette er likevel ikke til hinder for at eier kan heve avtalen dersom det foreligger vesentlig mislighold av avtalen fra leietaker. Det kan tyde på at et forbud mot slik oppsigelse er en inntatt i standardavtalene fordi det er alminnelig praksis.

*”Finn departementet at jordbruksareal ikkje vert drive, kan eigaren påleggjast å leiga jorda bort for ei tid av inntil 10 år, eller at jorda skal plantast til med skog eller tiltak av hensyn til kulturlandskapet.”*¹²²

I motsetning til bestemmelsen i jordloven før de nye endringene, hvor det eksplisitt stod at det også kunne gjøres sanksjoner gjeldende mot leietaker, gir lovens ordlyd nå et inntrykk av det kun er eier som direkte kan rammes av sanksjonene.

¹²⁰ Rundskriv M-3/2009, punkt 4.6

¹²¹ Vedlegg 1

¹²² Jordloven § 8, siste ledd, første punktum

Rent formelt er det først og fremst eier som vil rammes, men rent faktisk kan leietaker også rammes, for eksempel i tilfeller hvor jorden han leier ut blir plantet til med skog, eller dersom jorden leies ut til noen andre. Leietaker vil dermed stå uten jord.

I praksis vil man sjelden se tilfeller hvor jord som er lett å dyrke bli tilplantet med skog (det forutsetter i så fall at jorden er vanskelig å få leid vekk).

6.4. Forholdet mellom leietaker og myndigheter

Det tas utgangspunkt i at eier er ansvarlig for at driveplikten oppfylles, selv om han leier vekk jorden. Vil leietaker da ha noe direkte ansvar overfor myndighetene?

Dersom leietaker misligholder deler av avtalen som rammes av driveplikten, er det vanskelig for myndighetene å stille leietaker til ansvar. Jordloven § 8 gir ingen klar hjemmel for myndighetene til å gripe inn overfor leietaker.

Leietakers forhold til myndighetene kan sees på som et forhold som går gjennom eier og at kontakten på den måten ikke er direkte. Så lenge myndighetene ikke har en klar hjemmel, kan de i følge legalitetsprinsippet ikke gripe inn.

6.4.1 På hvilken måte er leietaker forpliktet overfor myndighetene?

Leietaker er først og fremst forpliktet overfor eier, som igjen har et ansvar overfor myndighetene med hensyn til å oppfylle driveplikten. I tilfeller hvor det i leieavtalen er avtalt at leietaker er ansvarlig for driveplikten, kan man tenke seg at leietaker for så vidt er ansvarlig. Problemet oppstår i praksis når myndighetene står overfor et mislighold. Hvilke sanksjoner kan gjøres gjeldende overfor leietaker?¹²³

6.4.2 Hva kan mislighold av leieavtalen fra leietakers side gå ut på?

¹²³ Se nærmere om sanksjoner i punkt 6.4.4

Mislighold fra leietaker overfor myndighetene vil først og fremst tenkes i tilfeller hvor leietaker har trådt inn i eiers rolle. Det vises til punkt 6.2.3 om hva mislighold av leieavtalen kan være.

6.4.3 Mulige konsekvenser av mislighold

Sanksjonene i jordloven § 8 vil, etter lovens ordlyd, bare kunne gjøres gjeldende mot eier. Slike sanksjoner er også av mer varig art, med tanke på både tilplanting med skog og inngåelse av ny leieavtale. Et tvangsgebyr vil ikke ramme disposisjonen over jorden og er således gunstigere å pålegge en som ikke eier jorden selv (leietaker).

Som nevnt i punkt 6.4.1. finnes det i dag ingen direkte lovhjemmel som gir myndighetene mulighet til å sanksjonere overfor leietaker.

Det kan likevel tenkes at myndighetene har en indirekte hjemmel til å sanksjonere mot leietaker, gjennom jordloven § 20:

” For å sikre at reglane i §§ 8, 9, 10, 11 og 12 eller vedtak etter desse paragrafane vert gjennomført, kan departementet påleggje den ansvarlege tvangsgebyr. ”

Her refereres det til *den ansvarlige*. Dersom det er uttrykkelig avtalt at leietaker er den ansvarlige for driften, vil det være naturlig å gjøre kravet gjeldende mot ham. I tilfeller hvor avtalen er taus om hvem som er den ansvarlige, må det tas utgangspunkt i hovedregelen om at eier er ansvarlig for at driveplikten oppfylles. Her er loven upresis i sin utforming og det kan synes uklart om tvangsgebyr også kan pålegges leietaker. Se nærmere om dette i punkt 7, vurderingsdelen.

7. Vurdering

I det følgende vil spørsmål som har reist seg underveis i oppgaven vurderes slik de er i dag, de lege lata og tanker om hvordan de kan løses følger i punkt 7.2 de lege ferenda.

7.1 De lege lata

På grunn av bekymring for fremtidig matmangel på verdensbasis,¹²⁴ er driveplikten blitt skjerpet på flere områder, etter endringene som trådte i kraft 1. juli 2009.

De mest merkbare endringene vil for mange jordeiere være at driveplikten ikke lenger er knyttet til erverv, at driveplikten i liten grad begrenser seg til arealer over en viss størrelse og at den er varig.

I dag kan jordeiere velge å oppfylle driveplikten personlig eller ved bortleie i medhold av jordloven § 8.

For jordeiere som velger å leie vekk jorden, i stedet for å drive den selv, har lovgiver innskrenket rammene for bortleie. Lovgivningen i dag reiser en rekke spørsmål:

Den tidsbestemte leieavtalen

I dag er det lovgiver som regulerer tiden for hvor lenge en avtale om bortleie av jord skal være. Som det er pekt på i oppgaven, kan det tenkes flere tilfeller hvor dette er upraktisk. Tanken bak er hensynet til langsiktighet både for avtalepartene og for jorden. Det kan spørres om dette fungerer godt i praksis og om en slik bestemmelse virker mot sin hensikt.

Hvorvidt eiere kan inngå nye avtaler/fornye den gamle avtalen etter 10 år, er noe uklart. Med utgangspunkt i at loven tolkes slik at det lar seg gjøre, synes regelen om at leieavtalen skal inngår for 10 år om gangen som lite hensiktsmessig. Dersom man likevel kan leie ut jorden så lenge man lever, ved å fornye hvert 10 år, kan det spørres

¹²⁴ Ot. Prp. nr. 44 (2008-2009), s. 40

om både formålet bak regelen, samt delingsforbudet i jordloven § 12 utspiller sin rolle.

Arealets størrelse

Som pekt på i punkt 2.6 ble det i NOU 2003:26 foreslått en nedre arealgrense på 1 dekar for drivepliktig jord. Forslaget er ikke viet mer oppmerksomhet verken i forarbeidene til endringene i jordloven, i forskrifter eller i jordloven etter endringene i 2009. Det kan synes underlig at lovgiver ikke har tatt stilling til spørsmålet i det hele tatt.

At all drivepliktig jord skal drives, uansett størrelse kan by på problemer både i forhold til det rent praktiske ved driften og i forhold til kommunens ressurser til å følge opp drivepliktig jord.

Innsendelse av leieavtalen

Når det er inngått avtale om bortleie, skal denne sendes til kommunen. Dette fremgår av rundskriv¹²⁵ som videre henviser til forpaktingsloven § 1, tredje ledd.

”Når en avtale om bortleie er inngått skal den sendes til kommunen som dermed får mulighet til å kontrollere om vilkårene for bortleie etter jordloven er oppfylt.”¹²⁶

Kommunen ikke har plikt til å se etter at avtalen oppfyller lovens krav.

I forpaktingsloven § 4 pålegges kommunen en plikt til å se etter at avtalen er gyldig etter lovens bestemmelser. Er den ikke det, pålegges kommunen en plikt til å sende partene varsel om retting. Dersom rettingen ikke etterkommes, kan kommunen rette avtalen på egenhånd. Dette innebærer at kommunen utformer avtalen slik at den oppfyller kravene loven oppstiller for forpaktingsavtaler.

Det kan synes underlig at dette ikke gjelder for bortleie etter jordlovens regler.

¹²⁵ Rundskriv M-3/2009, punkt 4.6

¹²⁶ Rundskriv m-3/2009, punkt 4.6

Hvem er ansvarlig for at driveplikten oppfylles ved bortleie av jorden?

I tilfeller hvor eier velger å leie vekk jorden, etter jordloven § 8, annet ledd, kan det synes litt uklart hvem som egentlig er ansvarlig for at driveplikten oppfylles.

Med utgangspunkt i full avtalefrihet er det naturlig å anta at partene kan avtale at det er leietaker som skal være ansvarlig også for driveplikten.

Likevel ser det ut til at oppfatningen av hvem som skal ansvarliggjøres overfor myndighetene i misligholdstilfeller, ser ut til å ha endret seg fra å både kunne gjelde eier og leietaker til bare å gjelde eier.

Tiltakene/sanksjonene som kan iverksettes mot eier i dag er stort sett de samme som tidligere. Det er likevel gjort endringer på noen områder:

Tidligere kunne departementet (kommunen) fatte vedtak om ekspropriering av vanhevdet jord, eller det kunne fattes vedtak om å overdra jorden til andre, dersom det forelå vesentlig mislighold av driveplikten.

I dag er det sterkeste virkemidlet her at kommunen kan inngå avtale om bortleie på eierens vegne, dersom pålegg ikke er etterkommet etter at fristen er ute. Det å fjerne hjemmel for sanksjoner som ekspropriering og overdragelse av vanhevdet jord kan tilsynelatende virke som en begrensing av myndighetenes mulighet til å gripe inn og at dette kan virke mot sin hensikt for å ivareta driveplikten. Men det viste seg at disse bestemmelsene ble tatt lite i bruk (to ganger i alt, fra 1994-2004),¹²⁷ og man mente at det ville være tilstrekkelig å kunne inngå bortleie på eierens vegne.

I tillegg kunne myndighetene tidligere gjøre sanksjoner etter jordloven § 8 gjeldende direkte mot leietaker. Det kan spørres om lovgiver med vilje har unntatt "leigaren" fra lovteksten.

I dag gis myndighetene hjemmel i jordloven § 20, til å pålegge "den ansvarlige" tvangsgebyr for å sikre at reglene i jordloven § § 8, 9, 10, 11, 12, (eller vedtak etter

¹²⁷ Besl. O. Nr. 7 (2006-2007)

disse reglene), blir overholdt. Spørsmålet er om det her menes den ansvarlige for den faktiske driften eller den ansvarlige for driften og oppfyllelse av driveplikten. Et tvangsgebyr er imidlertid langt mindre inngripende enn sanksjonene etter jordloven § 8, tredje ledd og det er naturlig å tenke at myndighetene vil kunne ilegge leietakeren tvangsgebyr direkte. Det vil være lite rimelig om eieren skulle ilegges tvangsgebyr for leietakers mislighold.

Siden lovendringene er ferske, finnes det foreløpig ingen innarbeidet praksis på området.

Det ser ut til at leietakeren vil være den ansvarlige for driften rent faktisk, men at eieren til syvende og sist er den som er ansvarlig for at driveplikten oppfylles.

Dette kan peke i retning av at lovgiver ønsker at en større del av ansvaret for jorden skal påhvile eieren. Dersom eieren har et videre ansvar for at jorden drives, vil han også være mer selektiv i hvem han leier ut til. Dette kan også være et utslag av teorien om at jorden drives bedre av eier, enn av den som bare leier jorden.

I hvilke situasjoner er forpaktning en mulighet?

Det som skiller forpaktning fra jordleie etter jordloven, er at forpaktning for det første også innebærer leie av bygninger. I tillegg kan forpakteren være jordløs.

Etter ordlyden i jordloven § 8, annet ledd, er det vanskelig å se i hvilke tilfeller forpaktning er en mulighet. I rundskriv M-3/2009, punkt 4.5, fremgår det klart at eier, når han velger å drive jorden selv, ikke kan forpakte bort eiendommen. Denne uttalelsen har også fulgt i tidligere rundskriv på området.¹²⁸

Ordet *tilleggsjord* vil være nøkkelordet her. Kan man forpakte tilleggsjord?

Problematikken med bygninger på eiendommen og dette med å være i besittelse av eiendom fra før eller ikke, synes derfor sentralt. Leietaker må i så fall kunne forpakte en eiendom i tillegg til den han allerede har fra før. Etter ordlyden i forpaktningensloven

¹²⁸ Rundskriv M-2/2009

§ 1, litra e¹²⁹, ser det imidlertid ut til at forpaktning kun kan avtales hvor bygningene på eiendommen medfølger.

Denne problematikken er ikke tydelig løst verken i lov eller gjennom rettspraksis.

7.2 De lege ferenda

Ovenfor er det redegjort for problemstillinger som, per i dag, verken er løst i lov, forarbeider, rundskriv eller rettspraksis.

Den tidsbestemte leieavtalen

Selv om leieavtalen i utgangspunktet skal være for 10 år, kan det søkes om fritak i medhold av jordloven § 8a, slik at lovens vilkår her lempes. Dersom vilkåret likevel kan lempes, bør det vurderes om bestemmelsen er overflødig. Det er forståelig at bestemmelsen tar sikte på å få til seriøse og langsiktige avtaler, men på grunn av mangfold både i drift og landskap, kan det synes praktisk at partene selv bestemmer hvor lang tid avtalen skal være.

Det kan her synes som om lovgiver ikke har hensyntatt behovet for leieavtaler som er av kortere varighet. Med tanke på lovens formål om å opprettholde produksjonen på dyrket jord, kan en slik begrensning virke uheldig. For eksempel i forhold til grønnsaksprodusentenes problemer med vekstskifte. Dersom formålet er å fremme produksjon i jordbruket, kan en slik bestemmelse være mer til last enn til gagn for jordbrukere som er avhengig av å leie jord. Selv om behovet for langsiktighet både for partene og for jorden selv er viktig, mener jeg at jorden kan ivaretas bedre hvor partene selv kan avtale varigheten av leiekontrakten. Så lenge driveplikten er varig, skal jorden drives uansett.

Delingsforbudet i jordloven § 12 synes mindre problematisk. Dersom det antas at nye avtaler kan inngås etter utløpet av den første 10-årsperioden. Eier er derfor ikke låst til å drive jorden selv etter at leieavtalen er utløpt.

¹²⁹ Forpaktningsloven § 1, litra e: "Lova gjeld forpaktning av eigedom som skal nyttast til jordbruks- eller skogbruksproduksjon. Unntatt er: e) leige av jordbruksareal utan hus (rein jordleige).

Arealets størrelse

Ved ikke å sette en klar nedre grense for størrelsen på arealer som driveplikten skal omfatte, skaper lovgiver flere problemer. For det første er det kanskje ikke alle som vet at den lille åkerlappen de har på baksiden av huset skal drives. Det vil i det hele tatt kunne oppstå forvirring rundt hva som skal drives og hva som ikke skal drives. Skal alt, uansett størrelse drives? For det andre risikerer man at kommunen ikke har ressurser til å påse at alt jordbruksareal drives slik at lovens krav til driveplikt oppfylles. Lovgiver skaper et uheldig inntrykk av at dagens regler kun er ”skrivebordsjuss”: reglene er ikke utformet med tanke på å kunne utøves i praksis.

Dette kan resultere i negative holdinger til de regler som faktisk skal styre jordbruket i dag.

En klar nedre arealgrense bør absolutt inntas i regelverket. Om ikke i loven selv, så i alle fall i rundskriv eller veiledning til hvilke arealer driveplikten skal omfatte.

Innsendelse av leieavtalen

Ordlyden i rundskriv M-3/2009, gir i alle fall inntrykk av at en plikt til å kontrollere og pålegge retting av avtaler om bortleie av jord ikke er pålagt kommunen. Dette synes både underlig og uheldig.

Det kan være vanskelig for jordbrukere å holde seg oppdatert på lovgivningen til enhver tid. I tillegg kan det oppstå problemer i forhold til å utforme en juridisk avtale for yrkesutøvere som ikke har erfaringer med dette. Kommunen burde være pålagt de samme plikter som ved innsendelse av forpaktningssavtaler. Det må forventes at kompetansen i forhold til juridiske avtaler, samt oppdatering av gjeldende rett er høyere hos saksbehandlere i kommunen som til daglig arbeider med slike problemstillinger, enn hos den alminnelige jordbruker. Ved å bruke kommunens kompetanse på denne måten, vil det oppstå en sikkerhetsventil som kan hindre opprettelse av ugyldige avtaler. Kommunen kunne for eksempel foreslå en standardavtale mellom partene. Dersom denne ikke tiltres vil kommunen kunne se at

partene ikke oppfyller lovens krav og dermed kunne de fulgt opp med passende sanksjoner.¹³⁰

På denne måte vil kommunen skaffe seg mulighet til bedre oversikt over jordbruket. Et bredere samarbeid mellom jordbrukerne på den ene siden og kommunen/myndighetene på den andre, vil kunne bidra til en dypere gjensidig forståelse av så vel jussen som praktiske problemstillinger. Et slikt samarbeid vil kunne være gunstigere for jorden og således kunne bidra til å komme ennå nærmere oppfyllelse av lovens formål om å opprettholde drift på dyrket jord.

Ansvar for oppfyllelse av driveplikten

Det er usikkert om rettstilstanden i dag er slik at de tiltakene som iverksettes mot eieren også vil kunne gjøres gjeldende overfor leietaker i tilfeller hvor det er leietaker som misligholder driveplikten. Manglende klarhet i dette er ikke heldig og lovgiver burde ha tydeliggjort en slik ansvarsfordeling i rundskriv eller forskrift.

Siden eieren vil være den ansvarlige for at driveplikten oppfylles, kan det spørres om han har tilstrekkelige virkemidler til å gjøre misligholdsbeføyelser gjeldende overfor leietaker dersom han ikke oppfyller driveplikten.

Slik ordningen er i dag, kan eieren heve avtalen med leietakeren dersom misligholdet av avtalen er vesentlig. Dette er også den eneste muligheten eieren har til å gripe inn overfor leietaker, dersom han ser at jorden ikke drives slik at driveplikten oppfylles. Konsekvensene av at eier ikke griper inn, kan være at han selv blir stilt ansvarlig overfor myndighetene. Det vil altså si at dersom leietakerens mislighold ikke er vesentlig, har eieren lite å stille opp med. Dette kan by på problemer hvor driften av jorden er i grenseland for hva som kan sies å være forsvarlig i forhold til oppfyllelse av driveplikten og ivaretagelse av jordens kvalitet. I slike tilfeller kan man risikere at eier står uten mulighet til å gripe inn og at jordens tilstand blir forringet, slik at senere drift blir vanskeligere. Lovgivningen synes her å slå uheldig ut i forhold til lovens formål. Ved at jordens tilstand forringes vil det i beste fall gjøre produksjon senere tyngre/vanskeligere. Dersom myndighetene ønsker at eieren skal ta en større del av

¹³⁰ Se punkt 3.3.2 om sanksjoner ved mislighold av driveplikt og punktene 6.2.4, 6.3.3. og 6.4.3

ansvaret for jorden, bør det vurderes om eieren skal gis mulighet til å igangsette virkemidler før mislighold av avtalen er vesentlig, i alle fall i tilfeller hvor misligholdet består i et påbegynnende mislighold av driveplikten.

Ved for eksempel å legge til rette for at eieren lettere kan heve avtalen dersom han ser at jorden drives på en måte som gjør at kvaliteten på jorden forringes eller det foreligger et påbegynnende mislighold, eller at eier kan varsle slik at myndighetene griper inn med bøter eller andre sanksjoner.

I hvilke situasjoner er forpaktning en mulighet?

Verken jordloven eller forpaktningsloven gir klart svar på i hvilke tilfeller denne forpaktning kan være aktuelt.

Ved bortleie etter jordloven § 8, annet ledd, kan det likevel tenkes at forpaktning av jordbruksarealer med tilhørende bygninger som tillegg til egen eiendom er en mulighet. Dette synes imidlertid lite praktisk: ved leie av tilleggsjord har man gjerne en gård fra før og således har man neppe bruk for flere driftsbygninger. Det kan spørres om dette er bevisst fra lovgivers side, eller om denne problemstillingen er oversett.

Uansett bør lovgiver tydeliggjøre i hvilke tilfeller en jordeier fortsatt har muligheten til forpaktning. Dette kan for eksempel redegjøres for i lov eller rundskriv. Dersom dette ikke lenger en lovlig ordning, bør forpaktningsloven oppheves og et forbud bør inntas i enten jordloven eller i et rundskriv.

Helhetsvurdering

Lovgiver har hatt et ønske om innskjerpelse av driveplikten for å bevare jorden og forvalte den på en bærekraftig måte, særlig med tanke på fremtidig matproduksjon. På enkelte områder er regelverket dessverre litt uklart og det kan være vanskelig å forstå. Enkelte av endringene kan også synes vanskelig å gjennomføre i praksis.

En innstramning av driveplikten er en god tanke for å opprettholde matproduksjonen. Dette, sammen med et uklart regelverk, kan vanskeliggjøre oppfyllelsen av driveplikten, ikke bare for jordbrukere en også for de instanser som fører tilsyn og som skal forstå og praktisere regelverket.

Et utydelig regelverk kan slå uhendig ut for det første i forhold til praktiseringen av reglene, men også for holdningen til reglene og lovgiver. Dersom det er vanskelig eller upraktisk å utforme detaljerte lover, bør forskrifter og eller rundskriv kunne løse problemstillinger som ikke lett lar seg løse av lovens ordlyd eller hvor praksis ikke er godt innarbeidet, klargjøres i rundskriv eller forskrifter.

Ved utarbeidelse av endringer på et så praktisk område, bør reglene for det første være tydelige, slik at den sektor som endringene omfatter, uten problem kan forholde seg til de nye bestemmelsene. For det andre bør det undersøkes hvordan reglene lar seg utføre i praksis. Siden endringene er så ferske, er det foreløpig vanskelig å si hvor mye problemer endringene eventuelt vil medføre, men vurderingen de lege lata peker utvilsomt på potensielle problemområder. Det kan se ut til at de overordnede målsettinger for endringene i loven ikke oppfylles, på tross av en lovendringer som på flere måter stiller høyere krav til jordbrukernes utføring av plikter og arbeid.

8. Litteraturliste

Under følger en uttømmende liste over litteratur og rettskilder som er benyttet under arbeidet med oppgaven.

8.1 Norske lover

- | | |
|------|--|
| 1918 | Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeseerklæringer av 31. mai 1918 nr. 4. |
| 1955 | Lov om jord av 1955. Opphevet. |
| 1965 | Lov om forpaktning av 25. juni 1965 nr. 1. |
| 1974 | Lov om odelsretten og åsetesretten av 28. juni 1974 nr. 58. |
| 1974 | Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom av 31. mai nr. 19. Opphevet. |
| 1995 | Lov om jord av 12. mai 1995 nr. 23. |
| 2003 | Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom av 28. november nr. 98 |

8.2 Rettspraksis

- | | |
|------------|---|
| 2010-10-19 | Kjennelse fra Frostating lagmannsrett LF-2010-67317 |
|------------|---|

8.3 Forarbeider

- | | |
|--------------|------------------------------|
| NOU 1987:12 | Revisjon av forpaktingsloven |
| NOU 2003: 26 | Om odel- og åsetesretten |

Ot. prp. nr 44
(2008-2009)

Om lov om endring av lov om odelsretten og
-åsetesretten, lov om konsesjon ved erverv av fast
-eiendom mv. og lov om jord mv.

8.4 Forskrifter og rundskriv

R-939 (03.07.2001)

M-2/2004

Rundskriv fra Landbruks- og matdepartementet. Bo- og
driveplikt – de rettslige rammene og saksbehandlingen.

M-3/2009

Rundskriv fra Landbruks- og matdepartementet.
Driveplikten etter jordloven.

FOR 2003.12.08.1479

Vedtak om overføring av myndighet til kommunen,
fylkesmannen, Statens landbruksforvaltning og
Direktoratet for mineralforvaltning etter
konsesjonsloven, jordlova og odelsloven.

8.5

Juridisk litteratur

Falkanger, Thor

Odelsretten og Åsetesretten. Universitetsforlaget.
Oslo 1984.

Falkanger, Thor

Fast eiendoms rettsforhold, tredje utgave.
Universitetsforlaget 2005

Nærstad, Henry

Jordloven med kommentar
Aschehoug 1957

8.6

Artikler i diverse tidsskrifter

Agjeld, Jogeir M.

Artikkel fra Bedre Gardsdrift nr. 7/2009

<http://www.gardsdrift.no/id/964.0>

Løwe, Torkil

Samfunnsspeilet nr. 1, 2006,

Bondens kontroversielle inntektsgrunnlag

Falkanger, Thor

Artikkel i LoR nr. 8 2009, s. 175

Statistisk sentralbyrå

Et aldrende samfunn

Wirak, Anita

Endringer i odelsloven – noen refleksjoner

<http://www.haver.no/dtNews.aspx?m=62>

9. Vedlegg

9.1

AVTALE OM LEIE AV JORD

1. Avtalens omfang.

_____ (heretter kalt eier) leier til

_____ (heretter kalt leier)

følgende arealer på eiendommen _____ gnr _____

bnr _____ i _____

Arealslag	Daa
Fulldyrka jord	
Overflatedyrka jord	
Innmarksbeite	

Det leide arealet skal drives som tilleggsjord til eiendommen

_____ gnr _____ bnr _____ i _____

Leieren får rett til å bruke eksisterende transport- og driftsveger i driften av leiearealene.

Annet som omfattes av leieavtalen:

Vedlagte kart viser leieavtalens arealer.

2. Avtalens varighet.

Avtalens varighet er _____ år regnet fra _____ (dato/år).

Det kan ikke avtales en kortere leietid enn 10 år. Avtalen kan ikke sies opp i leietiden, se likevel punkt 8.

3. Arealenes tilstand og bruk.

Leieren overtar landbruksarealene, gjerder og veier i den tilstand de er når leieavtalen trer i kraft. Arealene skal nyttes til jordbruksformål og skal drives på en faglig forsvarlig måte. Leieren overtar de plikter som eieren har ved vedlikehold av gjerder og veier. Leieren er ansvarlig for å etterkomme offentlig påbud og forskrifter ved bruk av arealene. Ved opphør av leieavtalen skal arealene, gjerdene og veiene være i like god stand som ved overtagelsen. Det kan settes opp en tilstandsrapport over landbruksarealene, gjerder og veier av partene i fellesskap, eller det kan avholdes skjønn av representanter som partene velger

4. Vedlikehold og nydyrking.

Leieren gis rett til å drenere og kanalisere arealene etter behov. Dette gjelder også for nydyrking og for bygging av transportveg til nydyrkings- felt. Arbeidet skal utføres etter planer godkjent av eieren. Offentlige driftstilskudd for det nydyrkede areal tilfaller leieren. Eventuelle investeringstilskott fordeles mellom eier og leier etter avtale.

5. Leieavgift.

Leieavgiften er kr _____ pr år.

Den forfaller til betaling første gang _____ og siden årlig til samme dato. Etter krav fra en av partene kan leieavgiften reguleres etter _____ år.

6. Framleie.

Framleie er ikke tillatt uten samtykke fra eieren, og det kan ikke skje uten at eieren har fått tillatelse til slik endring i henhold til jordloven § 8a.

7. Eierskifte.

Hvis eieren dør eller hjemmelen skifter på annen måte, trer den nye eieren inn i avtalen med de samme rettigheter og plikter som tidligere eier.

Ved eierskifte på leierens eiendom har den nye eier rett til å overta avtalen uendret.

8. Mislighold.

Vesentlig mislighold av denne avtalen gir både eier og leier rett til å kreve at avtalen opphører. Som vesentlig mislighold regnes for eksempel at leieavgiften ikke er betalt innen 6 måneder etter fristen eller at arealene brukes til andre formål enn landbruk. Som vesentlig mislighold regnes også framleie som ikke er godkjent av eieren, eller at gjerder og/eller veier ikke blir vedlikeholdt hvis dette er leiers ansvar. Det samme gjelder når jorda vanhevdtes.

9. Tvist om avtalen.

Tvist eller tvil om denne avtalens forståelse avgjøres med bindende virkning av en voldgiftsnemnd som skal bestå av tre medlemmer. Partene skal oppnevne en representant hver og disse skal oppnevne en leder. Dersom representantene ikke blir enige om leder av nemnda, skal lederen oppnevnes av sorenskriveren. Voldgiftsnemnda fordeler kostnadene ved voldgiften mellom partene.

Før tvisten bringes inn for voldgiftsnemnda, skal forhandlinger om minnelig løsning være forsøkt.

10. Tinglysing.

Avtalen kan tinglyses. Tinglygingsomkostningene bæres av leier.

11. Annet.

Denne avtalen er i tre eksemplarer hvorav partene beholder hver sin og den tredje oppbevares av kommunen.

_____ den _____

eier

leier

Som eiers ektefelle samtykker jeg i leieavtalen.

_____, den _____

ektefelle

Vi bekrefter at partene egenhendig har undertegnet avtalen i vårt nærvær og at de er over 18 år.

_____, den _____

1. _____

2. _____

DRIVEPLIKT

Fra 1. juli 2009 er reglene om driveplikt på jordbruksarealer endret. Driveplikten fremgår av § 8 i jordloven (lov av 12. mai 1995). Jordloven § 8a gir hjemmel for dispensasjon fra driveplikten.

Jordloven § 8 slår fast at ”*Jordbruksareal skal drivast*”.

Som jordbruksareal regnes etter denne bestemmelsen fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite slik disse er definert i AR5, arealklassifiseringene fra Skog og landskap. Det er ikke noen forutsetning – slik tilfelle var etter tidligere § 8 – at driften må være lønnsom.

Driveplikten er en personlig og varig plikt som ikke er knyttet opp mot ervervet av en eiendom. I et sameie påhviler driveplikten hver enkelt sameier.

For at driveplikten skal være oppfylt, må jorda holdes i en slik kulturtilstand at arealet kan nyttes til vanlig jordbruksdrift med mulighet for normal avling vurdert i lys av produksjonsegenskapene. Dette innebærer at arealene som utgangspunkt må høstes og kultiveres årlig.

Eieren har en plikt til å drive eiendommens jordbruksareal så lenge vedkommende er eier. Eiere som velger å oppfylle driveplikten personlig, må stå faktisk og økonomisk ansvarlig for driften. Eieren må være den som legger planer for driften og står ansvarlig for innkjøp av driftsmidler og salg av produkter. Det er adgang til å drive ved hjelp av ansatte.

Eieren kan velge å oppfylle driveplikten ved bortleie. Følgende vilkår må da oppfylles:

- det må inngås skriftlig leiekontrakt
- leietiden kan ikke være kortere enn 10 år, og leiekontrakten kan ikke sies opp i leietiden
- jorda må leies bort som tileggsjord til en annen landbrukseiendom i drift
- leieavtalen må føre til en driftsmessige god løsning
- leieavtalen må sendes til kommunen

Dersom driveplikten ikke blir oppfylt ved egen drift eller ved bortleie, kan kommunen inngå avtale om bortleie av hele eller deler av eiendommen for inntil 10 år. Fylkesmannen kan ilegge tvangsgebyr dersom driveplikten blir vesentlig misligholdt.

For ytterligere informasjon: Ta kontakt med kommunen eller se Landbruks- og matdepartementets rundskriv M-3/2009.