



Stange Almenning
Vallsetvegen 297
2330 Vallset

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Pharo Gravdal, 61 26 61 42

Vedtak - omgjøring av konsesjonsvedtak gbnr. 164/1 i Stange kommune

Fylkesmannen viser til formannskapet i Stange kommune sitt vedtak av 19. august 2020, sak 70/20. Stange Almenning ble da gitt konsesjon for sitt erverv av landbrukseiendommen Rusten, gnr. 164 bnr. 1.

Sammendrag

Fylkesmannen omgjør Stange kommune sitt vedtak, slik at Stange Almenning får avslag på sin konsesjonssøknad for erverv av Rusten, gbnr. 164/1. Hensynene til driftsmessig god løsning og helhetlig ressursforvaltning taler i avgjørende grad mot at Stange Almenning får konsesjon. Fylkesmannens vedtak kan påklages til Landbruksdirektoratet.

Kort om sakens bakgrunn

Eiendommen Rusten var i utgangspunktet eid i sameie mellom to parter, med en ideell halvpart på hver. Etter begjæring fra Sparebank 1 Østlandet ble den ene sameierens ideelle halvpart begjært tvangssolgt. Høyeste bud avgitt var kr. 4 000 000,- fra Stange Almenning, som fikk budet stadfestet ved kjennelse fra Hedmarken tingrett 11.03.2020. Etter avtale med den andre sameieren, ble dennes ideelle halvpart ervervet for kr. 3 500 000,-. Samlet kjøpesum for eiendommen er kr. 7 500 000,-.

Stange Almenning søkte deretter konsesjon for ervervet, ved konsesjonssøknad datert 08.05.2020. Konsesjonssøknaden ble innvilget av formannskapet i Stange kommune den 19.08. Vedtaket ble begrunnet med at ervervet ivaretar hensynet til en langsiktig helhetlig ressursforvaltning og gir en driftsmessig god løsning for landbruket samlet sett.

I brev fra oss datert 08.09.2020, ble Stange Almenning varslet om at Fylkesmannen ville vurdere å omgjøre kommunens konsesjonsvedtak. Det var først og fremst hensynene til driftsmessig god løsning og helhetlig ressursforvaltning som Fylkesmannen fant grunn til å ville vurdere nærmere. Vi varslet imidlertid at også andre relevante momenter i konsesjonsloven ville kunne bli vurdert, og ba om at eventuelle merknader ble sendt til oss innen 03.10.

Bygdalista i Stange kommune har uttalt seg i brev datert 30.09.2020. Fra Erik Lahlum har vi også fått tilsendt prosesskriv fra advokatfirmaet Sulland til Hedmarken tingrett, datert 24.09.2020. For øvrig vise vi til sakens dokumenter som lå til grunn ved kommunens behandling av konsesjonssøknaden.



Konsesjonseiendommen

Rusten ligger på Tangen i Stange kommune, og er totalt 1013 dekar. Alt areal er samlet i en teig og eiendommen har ca. 1,6 km strandlinje mot Mjøsa. Det er 51 daa fulldyrka jord, 935 dekar produktiv skog, fordelt på 430 dekar høy bonitet, 478 dekar middels bonitet og 27 dekar lav bonitet, og 27 daa annet areal.

Det fulldyrka arealet er fordelt på 6 skifter, der de tre største er på hhv. 6,4, 18,2 og 18,8 dekar. Kommunedirektøren har vurdert at jorda ikke er lettdrevet og at den egner seg best som beite/eng, men at det ved litt større investeringer kan være mulig med frukt- og bær dyrking.

Bygningsmassen består av våningshus, kårbolig, driftsbygning, anneks, garasje v/våningshus, garasje v/kårbolig, og flislager. Om bygningenes standard legger vi til grunn opplysningene i landbrukstaksten¹ og kommunedirektørens saksfremlegg. Vedlikeholdsbehovet er stort både på våningshus og kårbolig.

Driftsbygningen er tilpasset hestehold med 15 stallbokser. Bygget er i enkel standard. Det er opparbeidet treningsbane og treningsløyper for travhest på eiendommen.

Adkomst til eiendommen er via privat gruset veg, ca. 2,1 km fra fv. 1872 (Vardebergvegen). Av denne er 1,3 km er felles veg som Rusten deler med ni andre eiendommer, der også konsesjonssøker Stange Almending er en liten andelseier. De siste 800 meterne er egen adkomst kun til Rusten.

For ytterligere beskrivelser av eiendommen viser vi til sakens dokumenter.

Fylkesmannens hjemmel til å omgjøre kommunens vedtak

Med hjemmel i forvaltningsloven § 35 kan klageinstans eller annet overordnet forvaltningsorgan på visse vilkår omgjøre underordnet organs vedtak.

«Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

- a) endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser eller*
- b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller*
- c) vedtaket må anses ugyldig*

Foreligger vilkårene etter første ledd, kan vedtaket omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ.

Dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre underordnet organs vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, selv om vilkårene etter første ledd bokstav b eller c ikke foreligger. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd, må i så fall sendes ham innen tre uker etter at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort må sendes ham innen tre måneder etter samme tidspunkt. Gjelder det overprøving av vedtak i klagesak, må melding om at vedtaket er omgjort likevel sendes vedkommende innen tre uker.»

Dette følger av forvaltningsloven § 35 første til tredje ledd.

¹ Utarbeidet av Bjørn Ludvik Mæhlum datert 14.11.2019



Fylkesmannens varsel om mulig overprøving av vedtaket er datert 08.09.2020 og treukersfristen for varsling er overholdt. Fylkesmannen har lagt til grunn at Stange Almenning ble varslet om kommunens konsesjonsvedtak samme dag som det ble fattet. Fristen for å omgjøre kommunens vedtak er derfor 19.11.2020.

Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke grunnlag for omgjøring av vedtaket med hjemmel i fvl. § 35 første ledd. Spørsmålet er dermed om hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier at kommunens vedtak må omgjøres. Dette er en konkret vurdering. I praksis er det lagt til grunn at offentlige interesser tilsier omgjøring der det ikke er tvil om at vedtaket vil dreie praksis i en klart uheldig retning. Den virkning saksutfallet kan få for fremtidige saker av tilsvarende art må tas med i vurderingen.

Rettslig grunnlag, konsesjonsloven

Konsesjonslovens formål er beskrevet i § 1:

«Loven har som formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:

- 1 fremtidige generasjoners behov*
- 2 landbruksnæringen*
- 3 behovet for utbyggingsgrunn*
- 4 hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser*
- 5 hensynet til bosettingen»*

Videre viser vi til § 9 første til tredje ledd:

«Ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det legges særlig vekt på:

- 1 om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området,*
- 2 om ervervet innebærer en god driftsmessig løsning,*
- 3 om erververen anses skikket til å drive eiendommen,*
- 4 om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet*

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen, eller antallet sameiere økes.

Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.»

Konsesjonssøker har oppgitt som formål med ervervet at det er ønskelig å dele fra størstedelen av skogen og beholde denne. Allmenningen har skissert tre mulige delinger av eiendommen, som alle innebærer at det blir opprettet en ny landbrukseiendom bestående av tun/bygninger, dyrket mark og noe naturlig tilgrensende skog. Denne eiendommen planlegger allmenningen å selge til noen som kan ha det som sin boplass. Først vil imidlertid allmenningen sette i stand bygningsmassen og det er anslått en tidshorisonnt på fem år før deling og salg skal finne sted.

I likhet med kommunedirektøren finner vi det utfordrende å gi et kortfattet sammendrag av allmenningens beskrivelse av bakgrunnen for ervervet. Når det gjelder nærmere opplysninger om



allmenningens virke, samfunnsmessige rolle, planer for eiendommen, m.m., viser vi derfor til vedlegg til konsesjonssøknaden datert 08.05 og tilleggsopplysninger i brev datert 03.06.2020.

Ved konsesjonsvurderingen skal det tas utgangspunkt i søkeres formål med ervervet.² Utover forvaltning av skogen og at den skal innlemmes i allmenningens øvrige skogsdrift, er det oppgitt at formålet med ervervet også er å dele eiendommen som beskrevet over. Fylkesmannen bemerker derfor at også hensyn som først og fremst gjør seg gjeldende i delingssaker etter jordloven § 12, må tillegges vekt i vurderingen i denne saken.

Etter lov om bygdeallmenninger § 1-1 er en bygdeallmenning «*allmenning hvor eiendomsretten tilligger minst halvparten av de jordbrukseiendommer som fra gammel tid har bruksrett i allmenningen.*» Det er en gammel ordning, der den felles bruken av arealressursene i bygda ble sett på som viktigere enn eiendomsretten til grunnen. En bygdeallmenning har altså flere eiere, men forholdet mellom disse oppfattes ikke som et tingsrettslig sameie underlagt reglene i sameieloven av 1965. Bygdeallmenning er et særskilt eierforhold som først og fremst er regulert av bygdeallmenningsloven.³

Bosettingshensynet, § 9 første ledd nr. 1

Ervervet omfattes ikke av reglene om lovbestemt boplikt i konsesjonsloven § 5 og formannskapet har ikke satt vilkår om boplikt, jf. § 11. Det synes for Fylkesmannen som at kommunen likevel har lagt til grunn at hensynet til boplikten er ivaretatt ved den skisserte løsningen fra allmenningen om at tun, dyrka mark og noe skog vil bli delt fra innen fem år og at Rusten da fremdeles vil være en konsesjonspliktig landbrukseiendom med boplikt. Fylkesmannen er enig med kommunen i at boplikten kan pålegges ved et eventuelt salg som oppgitt fra allmenningen, men vi vil påpeke at det ikke er satt som vilkår for konsesjon til Stange Almenning at deling og videresalg av resteiendommen skal finne sted. Kommunen har derfor ingen virkemidler for å sørge for salg blir gjennomført som annonsert og at boplikthensynet vil bli ivaretatt på denne måten.

Fylkesmannen understreker at vi ikke mistenker Stange Almenning for å ikke ønske en oppdeling slik det er skissert. Poenget vårt er at kommunen ikke kan legge til grunn at hensynet til boplikt er ivaretatt, uten å sette vilkår om boplikt, eller eventuelt vilkår om at resteiendommen skal videreselges innen en bestemt dato.

I vedlegg til konsesjonssøknaden har Stange Almenning opplyst at dagens leietaker som bor på eiendommen har signalisert ønske om fortsatt leie. Bosettingshensynet kan ivaretas på denne måten. Fylkesmannen vil likevel bemerke at det også er andre interesserte som har oppgitt at de ønsker å erverve og ta eiendommen som fast bosted. Det landbrukspolitiske målet om at eier av landbrukseiendom selv bor på eiendommen innebærer en enda bedre oppfyllelse av bosettingshensynet. Avgjørende for sakens utfall er dette hensynet ikke. Bosettingshensynet kan ivaretas også ved leie.

For øvrig er Fylkesmannen enig i kommunedirektørens vurdering av at bosettingshensynet anses ivaretatt dersom allmenningen skisserte løsning om deling og salg blir gjennomført.

Hensynet til driftsmessig god løsning, § 9 første ledd nr. 2

Vurderinga av om den driftsmessige løsningen er god, må gjøres i lys av konsesjonslovens formål. Formålet er å oppnå slike eier- og bruksforhold som er «mest gagnlige for samfunnet», blant annet

² Rundskriv M-3/2017, kap. 8.1

³ Falkanger, Allmenningsrett, Universitetsforlaget 2009, s. 24



for å tilgodese landbruksnæringa og framtidige generasjoners behov, jf. konsesjonsloven § 1. I denne vurderingen er det også aktuelt å se hen til alternative eierforhold.

Rusten er i utgangspunktet en godt arrondert landbrukseiendom helhetlig sett, selv om jordbruksarealene er fordelt på flere parseller. Kommunedirektøren har opplyst at eiendommen i Stangemålestokk er en eiendom med gode skogressurser. Fylkesmannen legger dette til grunn. For Rusten vil det etter Fylkesmannens vurdering være en dårlig driftsmessig løsning å dele fra tilnærmet all skog. Resteieendommen blir relativt liten og i et langsiktig perspektiv vil fradeling av skogen slik allmenningen ønsker være en driftsmessig dårlig løsning.

«Det er et nasjonalt mål å skape et robust landbruk med stabile arbeidsplasser og god lønnsomhet», jf. rundskriv M-3/2017 kap. 8.2.5. Selv om dyrka jorda på Rusten ikke er lettdrevet, er jordkvaliteten registrert som god eller svært god⁴. Jordbruksarealene på Rusten er begrenset, og skogressursene utgjør derfor en viktig del av ressursgrunnlaget helhetlig sett. Fylkesmannen mener derfor at Rusten er egnet til å opprettholdes som selvstendig bruk i fremtiden forutsatt at skogressursen beholdes. Oppdeling av eiendommen i tråd med allmenningens formål er en delvis bruksrasjonalisering som er i strid med det landbrukspolitiske målet om styrking av driftsenheter og mer robuste landbrukseiendommer. Fylkesmannen understreker imidlertid at saken kunne stilt seg annerledes dersom formålet med ervervet enten var å opprettholde eiendommen som selvstendig enhet med dagens ressursgrunnlag, eller ved full bruksrasjonalisering slik at landbruksressursene i sin helhet ble lagt som tilleggsareal til aktive bruk i nærområdet. Ved full bruksrasjonalisering, vil tunet på Rusten ikke lenger være del av landbrukseiendommen.

Når det gjelder driftsopplegg og arrondering mellom de arealene konsesjonssøker eier fra før og konsesjonseiendommen, vil ervervet av Rusten gi en driftsmessig god løsning for allmenningen. Stange Almenning er en stor skogeier i kommunen og har areal i nærheten. Fylkesmannen mener imidlertid at ulempene ved en delvis rasjonalisering av Rusten veier tyngre enn den driftsmessige fordelene som oppnås for allmenningen.

Vi viser til Høyesterettsdommen i Rt-2012-18 (avsnitt 58), der det fremgår at erverver ikke har et rettskrav på konsesjon selv om det isolert sett skulle ivareta de hensynene som følger av konsesjonsloven § 9 første ledd:

«Konsesjon må kunne nektes dersom alternativet fremstår som en bedre ivaretagelse av disse hensynene, uten at det må foreligge en betydelig interesseovervekt til fordel for alternativet.»

Det er opplyst i saken at det er andre interessenter til eiendommen, som la inn bud som samlet sett var høyere enn den totale kjøpesummen Stange Almenning ga, og som også har opplyst at de ønsker å flytte til eiendommen og drive den. For en landbrukseiendom som Rusten, det en løsning som er mer i tråd med konsesjonslovens formål, at noen kjøper eiendommen som en enhet med formål å bo på og drive den. Allmenningen har også opplyst at det er inngått avtale med eier av gbnr. 149/6 om drift av jordarealene. 149/6 er en liten landbrukseiendom på totalt 21 dekar, hvorav 9,5 dekar fulldyrka jord og 9,3 dekar produktiv skog, beliggende omtrent 3 km i luftlinje nordøst for tunet på Rusten. Leie av jordarealene vil styrke driftsgrunnlaget på 149/6 i en periode inntil eventuell fradeling av skogen og salg av resteieendommen. Fylkesmannen vurderer imidlertid at den driftsmessige løsningen ved dette ikke som spesielt god sammenliknet med at Rusten erverves som en enhet med drift og bosetting som formål. Driftsgrunnlaget på 149/6 er så marginalt at det det er en betydelig bedre driftsmessig løsning at ressursene bidrar til å styrke Rusten som selvstendig

⁴ NIBIO Gårdskart



enhet, sammenliknet med midlertidig styrking av driftsgrunnlaget på 149/6. Hensynet til driftsmessig god løsning taler samlet sett mot å gi konsesjon.

Om erververen anses skikket til å drive eiendommen, § 9 første ledd nr. 3

Stange Almenning har ansvaret for store skogarealer og har både relevant kompetanse og ressurser til å drifte skog på en god måte. Eiendommen omfatter også dyrka mark, men jordbruksdrift ligger utenfor allmenningens kjerneformål. Fylkesmannen finner imidlertid ikke at hensynet til dyrket mark er avgjørende i vurderingen av erververs skikkethet i denne saken, og legger til grunn at erververen er skikket til å drive eiendommen.

Hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet, § 9 første ledd nr. 4

I rundskriv M-3/2017, kap. 8.2.7 fremgår blant annet:

«Med "helhetlig ressursforvaltning" menes at en må se på hvilke virkninger et eierskifte har for alle ressursene på eiendommen enten det gjelder jord- og skogbruksarealer, bygninger eller øvrige deler av eiendommen. I begrepet ligger også at en i størst mulig grad ivaretar framtidige generasjoners behov. Ressursene skal disponeres på en slik måte at produksjonsevne og utnyttelsesevne ivaretas, slik at eiendommen i framtida kan legge grunnlag for drift og bosetting.

Ressursforvaltningen av skogen vil bli ivaretatt av Stange Almenning. Restarealet med skog som etter eventuell deling vil ligge til Rusten, kan benyttes f.eks. til småskala vedproduksjon, hovedsakelig til eget bruk. Dyrka jorda på eiendommen er en begrenset ressurs, men forvaltningen av den må etter Fylkesmannens vurdering ses i sammenheng med eiendommens øvrige ressurser, som i første rekke er skogen. En fradeling av skogressursene som planlagt, vil svekke grunnlaget for fast bosetting og muligheten for å drifte og vedlikeholde landbrukseiendommen i fremtiden. En delvis bruksrasjonalisering som det her legges opp til, ivaretar derfor ikke hensynet til helhetlig ressursforvaltning.

Når det gjelder bygningsmassen, som i stor grad har vedlikeholdsbehov, taler allmenningens planer om restaurering og istandsetting før videresalg, for å gi konsesjon. På den annen side er det Fylkesmannens vurdering at det ikke er avgjørende for konsesjonsspørsmålet at allmenningen har slike vedlikeholdsplaner. Også andre erververe enn allmenningen vil kunne istandsette bygningene uten å ha delvis bruksrasjonalisering som formål. Vi legger også vekt på at avkastningen fra skogen vil kunne være viktig med tanke på oppgraderinger og vedlikehold av bygningsmassen i fremtiden. I et langsiktig perspektiv er det derved en fordel at dagens ressurser forblir samlet på eiendommen.

Samlet sett er det Fylkesmannens vurdering at det ikke er i tråd med hensynene til driftsmessig god løsning og helhetlig ressursforvaltning at Stange Almenning får konsesjon for erverv av Rusten. Vi legger særlig vekt på at formålet med ervervet er å dele opp eiendommen i en mindre enhet som samlet sett gir svekket grunnlag for bosetting basert på landbruksressursene. Helhetlig ressursforvaltning innebærer blant annet at alle eiendommens ressurser må utnyttes for samlet å oppnå en god landbruksmessig forvaltning av eiendommen.

Fylkesmannen understreker at det også er positive elementer som taler til allmenningens fordel, herunder god kompetanse på skogsdrift og planlagt istandsetting av bygningene. Men et positivt konsesjonsvedtak til allmenningen, medfører etter vår vurdering en betydelig presedensfare som kan dreie praksis i en klart uheldig retning.

Fylkesmannen har merket seg at allmenningen peker på at det vil ta mange år før skogen på Rusten er hogstmoden og at økonomisk utbytte fra skogsdriften ligger langt fram i tid. Konsesjonslovens



formål åpner imidlertid ikke for at det skal være ulik terskel for å få konsesjon avhengig av om skogen er hogstmoden eller nylig snauhogd.

Når det gjelder allmenningens henvisning til frivillig vern og stortingsvedtaket om 10 % vern av produktiv skog i Norge, bemerker Fylkesmannen at det ikke først og fremst er gjennom konsesjonsloven dette målet skal nås. Frivillig vern er hjemlet i naturmangfoldloven § 37 og erstatningsordningen er en frivillig forhandling mellom skogeier og vernemyndighetene. Konsesjonsvedtak for erverv av landbruksarealer kan under visse forutsetninger bidra til å oppfylle målet om frivillig vern, men da må øvrige hensyn i konsesjonsloven også ivaretas. Det gjør det etter Fylkesmannens vurdering ikke i denne saken.

Prisvurdering, § 9a

Som nevnt innledningsvis var bakgrunnen for eiendomsoverdragelsen et tvangssalg. Ved omsetning av formuesgode som er underlagt konsesjon, skal namsmyndighetene bringe på det rene hva som er høyeste pris som vil bli akseptert, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 11-44 tredje ledd. Denne vurderingen skal i utgangspunktet gjøres av kommunen, men fordi skatteoppkreveren i Hamar og Stange hadde utleggsforretning i eiendommen, ble prisvurderingen i denne saken utført av Fylkesmannen i Hedmark.⁵ Høyeste lovlige pris i henhold til konsesjonslovens regler ble satt til kr. 8 400 000,-. Prisvurderingen ble opprettholdt av Fylkesmannen i Innlandet i januar 2020.⁶

Ettersom kjøpesummen er lavere enn Fylkesmannens vurdering av høyeste lovlige konsesjonspris, anses kjøpesummen å være i henhold til konsesjonslovens regler om prisvurdering.

Kommunalt selvstyre

Hensynet til kommunalt selvstyre, jf. fvl. § 34 andre ledd skal vektlegges ved prøving av det frie skjønn. Vurderingen av om hensynene i konsesjonsloven § 9 er oppfylt, er ikke underlagt fritt skjønn. Hensynet til kommunalt selvstyre tillegges derfor ikke avgjørende vekt i saken.

Vedtak

Fylkesmannen omgjør Stange kommune, ved Formannskapet, sitt vedtak datert 19.08.2020 om å gi konsesjon til Stange Almenning for erverv av landbrukseiendommen Rusten, gnr. 164 bnr. 1. Ervervet ivaretar ikke hensynet til driftsmessig god løsning og helhetlig ressursforvaltning.

Øvrig begrunnelse for Fylkesmannens vedtak, fremgår av saksutredningen.

Fylkesmannens omgjøringsvedtak er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 35 tredje ledd, jf. konsesjonsloven § 9, jf. § 1.

Dette vedtaket er et enkeltvedtak som kan påklages til Landbruksdirektoratet i henhold til reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Klagefristen er tre uker fra tidspunkt om underretning av vedtaket er kommet frem til parten. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Innlandet.

⁵ Vedtak datert 31.01.2018

⁶ Fylkesmannens brev til Namsfogden i Hedmark datert 06.01.2020, sak 2019/21594



Med hilsen

Haavard Elstrand (e.f.)
miljø- og landbruksdirektør

Øyvind Gotehus
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
STANGE KOMMUNE Postboks 214 2336 STANGE