

Kopimottaker:
Statsforvalteren I Oslo Og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Vår dato: 15.03.2024
Vår referanse: 23/49226 - 6
Deres dato: 26.9.2023
Deres referanse: 69627.156755 NYOLA/NYOLA

Endelig vedtak - klage på vedtak om avvisning av klage

Sammendrag: Klage på vedtak om avvisning tas ikke til følge. Vedtaket om driftsenhet etter jordlova omgjøres ikke.

Sakens bakgrunn

Birger Braadland er eier av gnr. 222 bnr. 1 (Øhr øvre og nedre) og gnr. 231 bnr. 2 (Finsviken) i Halden kommune. I november 2021 leverte sønnen Martin Braadland inn egenerklæring ved konsesjonsfrihet til Halden kommune, i anledning at han skulle overta Finsviken.

Kommunen meldte tilbake til Braadland at de anså Finsviken som en del av driftsenheten til Øhr øvre og nedre, og at det dermed krevdes delingstillatelse etter jordlova § 12 for å kunne erverve Finsviken separat. Braadland søkte derfor om deling, og fikk avslag på søknaden 12. desember 2021 av Halden kommune. Vedtaket ble påklaget til Statsforvalteren i Oslo og Viken (heretter Statsforvalteren) 8. februar 2022.

I klagen ble det blant annet anført at overdragelsen ikke krevde delingstillatelse, ettersom Finsviken og Øhr nedre og øvre ikke kunne ansees som én driftsenhet, jf. jordlova § 12 sjette ledd.

Da Statsforvalteren har fått særskilt kompetanse til å ta stilling til dette spørsmålet i førsteinstans, satte Statsforvalteren klagesaken i bero og fattet vedtak i førsteinstans i driftsenhetsspørsmålet. I vedtak av 14. februar 2023 fattet Statsforvalteren vedtak om at registerenhetene utgjorde en driftsenhet, jf. jordlova § 12 sjette ledd. I samme vedtak ga også Statsforvalteren uttrykk for sitt standpunkt når det gjaldt om registerenhetene kunne deles i medhold av odelsloven § 14. Statsforvalteren ga uttrykk for at de var i tvil om en slik deling kunne gjennomføres. Konsekvensen av at eiendommen ikke kunne deles etter odelsloven § 14 er at saken må behandles etter jordlova § 12. Vi viser til vedtaket i sin helhet. Vedtaket ble ikke påklaget innen fristen.

Statsforvalteren gjenopptok behandlingen av delingssaken, og fattet 29. mars 2023 vedtak hvor de opprettholdt kommunens vedtak om å gi avslag på søknad om deling. Vi viser til vedtaket.

Begjæring om oppfrisking av klagefrist

I brev av 31. mars 2023 opplyste dere om at det var forsøkt å sende en klage 16. februar på Statsforvalterens driftsenhetsvedtak av 14. februar 2023, men at denne klagen ikke har blitt sendt ut, trolig som følge av feil i deres rutiner for utsendelse. Det ble også anmodet om at klagen skulle tas til behandling, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 31 første ledd bokstav b. Etter bestemmelsen kan en for sent innkommet klage likevel tas til behandling dersom det av «særlige grunner» likevel er rimelig at klagen blir prøvd. Det vises til lovkommentar til forvaltningsloven ved Jan Fridthjof Bernt (Rettsdata, note 843).

Du viser til at det er særlig grunn til å likevel behandle en klage dersom det er et spørsmål som er uavklart, vanskelig eller det er tvil om avgjørelsen sett i lys av rettsfakta/de faktiske forhold som ligger til grunn for det klagen gjelder. Du viser til at både kommunen og Statsforvalteren har uttrykt at dette er et vanskelig spørsmål, og har uttrykt tvil om utfallet av sine vurderinger. Departementet har dessuten vist til at Statsforvalteren kan søke bistand fra overordnet organ, og det er all mulig grunn til at overordnet organ bør behandle klagen for å få en avklaring av hvilke hensyn som er bærende og avgjørende for denne vurderingen.

Det vises til at klagen av 16. februar 2023 nettopp tar opp spørsmålet om det foreligger to eiendommer etter odelsloven § 14, som klageorganet må ta stilling til om kommer til anvendelse. Du hevder at vurderingen om det foreligger en eller to odelseiendommer er avgjørende for om forvaltningen kan behandle saken etter jordlova § 12. Det vises til at etter sikker rett er dette uomtvistet. Det vises til klagen av 16. februar 2023 samt klagen til Halden kommune av 8. februar 2022.

Det vises til at det ville være prosessøkonomisk uheldig om dere enten må få prøvet gyldigheten av Statsforvalterens vedtak, reise odels søksmål for avklaring av spørsmålet, eller bringe saken inn for Sivilombudet, uten å tillate klagebehandling av spørsmålet.

Avslutningsvis anføres det at det ikke er noen rimelighet i at klager, Birger Braadland, skal lide for en antatt feil i innsendingsprosedyren hos hans advokatforbindelse. Ved avveiningen av om klage tillates behandlet må det skje en vurdering av både skadevirkningene av mer samfunnsmessig art/karakter og hensynet til den som har klaget. Du viser til at det i denne saken gjelder å få avklart et komplisert rettslig spørsmål, som det er viktig at et overordnet organ ser nærmere på.

Du opplyser om at begjæring om oppfriskning av klagefristen ble fremsatt så snart dere ble klar over at Statsforvalteren ikke hadde mottatt klagen.

Subsidiært fremsettes det begjæring om omgjøring av Statsforvalterens vedtak av 14. februar, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav a og c. Det vises i den forbindelse til argumentene fremsatt i klagen av 16. februar som begrunnelse for begjæringen.

Landbruksdirektoratet viser til begjæringen i sin helhet.

Statsforvalterens vedtak om avvisning av klagen

Statsforvalteren fattet vedtak 7. mai 2023 om å avvise klagen. Statsforvalteren vurderte om det var grunnlag for å gi oppfriskning av klagefristen jf. fvl. § 31 første ledd bokstav a og b. Etter bokstav a kan klagen tas under behandling dersom parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen. Etter Statsforvalterens vurdering var det ikke grunnlag for oppfriskning etter denne bestemmelsen.

Videre tok Statsforvalteren stilling til om det forelå «særlige grunner» som tilsier at det er rimelig å få klagen prøvet, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav b. Det vises til at spørsmålet om Øhr øvre og nedre og Finsviken utgjør en driftsenhet etter jordlova § 12 sjette ledd, ikke er et omtvistet spørsmål. Statsforvalteren mener heller ikke at vedtaket av 14. februar 2023 er beheftet med rettsanvendelsesfeil.

Når det gjelder Statsforvalterens standpunkt i spørsmålet om eiendommen kan deles etter odelsloven § 14, viser Statsforvalteren til at dette ikke er et enkeltvedtak som det er klagerett på. Det finnes etter Statsforvalteren vurdering dermed ingen «særlige grunner» for at klagen skal tas til behandling.

Statsforvalteren tok også stilling til begjæringen om omgjøring, men fant ikke grunnlag for å omgjøre eget vedtak.

Landbruksdirektoratet viser til vedtaket.

Klage på avvisningsvedtak

Du klagde på Statsforvalterens vedtak 25. mai 2023. I klagen vises det til at Statsforvalteren kun tar stilling til driftsenhetsspørsmålet etter jordlova § 12, og ikke tar selvstendig stilling til om det foreligger to odelseiendommer jf. odelsloven § 14. Dere gjør gjeldende at det foreligger saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil når Statsforvalteren ikke har tatt stilling til odelssspørsmålet, da dette er en forutsetning for å kunne behandle saken etter jordlova § 12 at det ikke foreligger to odelseiendommer.

Det vises til et eldre rundskriv som viser til at forvaltningen kan ta stilling til spørsmålet om det er på det rene at det er flere odelseiendommer som kan deles uhindret av jordlova. Selv om vurderingen ikke er et enkeltvedtak vises det til følgende uttalelse: «Partene kan likevel få vurderingen prøvet på nytt i forbindelse med klage over at delingssøknaden ikke er tatt til følge, jf. fvl. § 34 annet ledd annet punktum og Sivilombudsmannens uttalelse av 3. februar 1999 (sak 1998-0361B).»

Statsforvalterens oversendelse

Statsforvalteren tok ikke klagen til følge og oversendte klagen til Landbruksdirektoratet 26. juni 2023. I oversendelsen kommer Statsforvalteren med merknad om at begrunnelsen standpunktet om registerenhetene kan deles etter odelsloven var ressursituasjonen på Finsviken. Statsforvalteren skriver at ressursituasjonen gjør det vanskelig å anse denne som en selvstendig odelseiendom. På denne bakgrunn har de funnet vurderingen tvilsom. Videre vises det til at spørsmålet om det foreligger to odelseiendommer er et rettsspørsmål av privatrettslig karakter. Statsforvalteren skriver videre at slik de har forstått saken er ikke dette spørsmålet prøvet av en domstol. Landbruksdirektoratet viser til oversendelsen.

Deres merknader til Statsforvalterens oversendelsesbrev

Dere innga merknader til Statsforvalterens brev 26. september 2023. Det vises til Statsforvalterens uttalelse, og viser til at kravene til odelseiendom fremgår av odelsloven § 2 jf. § 1. Det vises til at etter lovendring i 2009 er det fastsatt objektive arealgrenser for å vurdere om en eiendom utgjør odlingsjord/en odelseiendom. Dere viser til at odelshevdstiden etter odelsloven § 7 er oppfylt, og hans etterkommere har da odelsrett til Finsviken. Videre vises det til juridisk litteratur som fastslår at rene skogeiendommer kan odles, det er således ikke krav om hus eller vei på eiendommen. Det argumenteres for at

Statsforvalteren i oversendelsesbrevet har en feil rettsanvendelse når det vises til at det er ressursituasjonen som begrunner at Finsviken «vanskelig» kan anses som en selvstendig odelseiendom.

Dere anfører at den åpenbare rettsanvendelsesfeilen gjør at vurderingen Statsforvalteren har gjort etter odelsloven § 14 og jordlova § 12 må bli ansett som ugyldig, da dette er en feils om åpenbart har virket inn på Statsforvalterens vedtak i saken. Det vises til brevet i sin helhet.

Landbruksdirektoratet bemerker

Landbruksdirektoratet skal ta stilling til om Statsforvalterens vedtak om avvisning har endelig virkning i medhold av forvaltningsloven (fvl.) § 28 tredje ledd bokstav a. Etter fvl. § 28 tredje ledd annet punktum kan klageinstansens vedtak om å avvise klagen påklages, med mindre vilkårene i § 28 tredje ledd bokstav a, b, c eller d er oppfylt.

Landbruksdirektoratet er klageinstans i saken, jf. fvl. § 28 første ledd. Etter fvl. § 34 kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Som klageinstans kan Landbruksdirektoratet selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 siste ledd.

Grunnlaget for avvisning er at klagen er innsendt etter klagefristen, jf. fvl. § 29. Landbruksdirektoratet må ta stilling til om det er grunnlag for oppfrisking av klagefristen, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav a eller b. I likhet med Statsforvalteren finner vi ikke grunnlag for å gi oppfrisking på klagefristen etter første ledd bokstav a. Videre må vi ta stilling til om det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, jf. bokstav b. I Ot. Prp. Nr. 3 (1976-77) side 92 uttales følgende om hvilke tilfeller bestemmelsen er ment å gjelde: «En slik særlig grunn kan være at det klages over rettsanvendelsen ved vedtaket. En slik klage kan det være lite rimelig å avvise, fordi rettsspørsmålet ikke derved bringes ut av verden».

Landbruksdirektoratet er enig med Statsforvalteren i at vurderingen av om flere registerenheter utgjør samme odelseiendom ikke er å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens definisjon, og dermed heller ikke et spørsmål det er klagerett på.

I klagen har du vist til at Statsforvalteren har uttrykt tvil ved utfallet av sine vurderinger om det foreligger en eller flere odelseiendommer etter odelsloven § 14. Du viser til at spørsmålet etter odelsloven § 14 er avgjørende for om saken skal behandles etter jordlova § 12. Videre er det vist til at det ville være prosessøkonomisk uheldig dersom det må reises odelsløsningssøksmål eller klage saken inn for Sivilombudet.

Landbruksdirektoratet viser til at det tidligere var Landbruks- og matdepartementets standpunkt at forvaltningen ikke hadde plikt til å ta stilling til spørsmålet, da dette var et privatrettslig spørsmål som er lagt til domstolen å avgjøre. Sivilombudet uttaler i sak 1998-0361B at det ikke er et vilkår at det foreligger en dom eller rettsforlik om spørsmålet om det er tale om én eller flere odelseiendommer etter odelsloven § 14 for at forvaltningen skal ta stilling til spørsmålet. Sivilombudet uttaler: «Departementets manglende vurdering av klagers anførsel om at det foreligger to odelseiendommer etter odelsloven § 14, etterlater begrunnet tvil om vedtaket om å nekte fradeling etter § 12 er riktig». På bakgrunn av denne uttalelsen ble praksis endret etter Sivilombudets uttalelse.

Rundskriv M-2022/2 kapittel 5.3.3 omtaler to situasjoner der forvaltningen må ta stilling til spørsmålet: «Odelsloven er en spesiallov, som gir odelsberettigede en løsningsrett. Løsningsretten er ikke betinget av samtykke til deling etter jordloven i de to tilfellene som er nevnt i avsnittet over. Behandling etter jordloven § 12 kan dermed unnlates i begge disse tilfellene når delingen gjennomføres som ledd i en ordinær odelsløsningssak, eller når det ellers ikke er tvil om at det dreier seg om en driftsenhet som kunne blitt delt etter odelslovens regler.» (vår understreking).

Videre er det presisert i rundskrivet at kommunens standpunkt ikke er et enkeltvedtak. Kommunen kan også be om bistand fra Statsforvalteren for å få vurdert dette spørsmålet. I denne saken er det Statsforvalteren som har redegjort for sitt standpunkt i samme brev som driftsenhetsvedtaket. Retten er ikke bundet av forvaltningens vurdering av spørsmålet, se bl.a. Rt. 1980 side 151 på side 162. Bakgrunnen for at forvaltningen gjør en prejudisiell vurdering av dette rettsspørsmålet er etter vårt syn nettopp for å unngå unødvendige prosessøkonomiske utgifter som skissert i klagen.

Etter vår vurdering har Statsforvalteren foretatt en slik prejudisiell vurdering etter odelsloven § 14 i tråd med rundskrivet. Det er, som fremhevet i rundskrivet, bare i de tilfeller hvor «det ellers ikke er tvil» om at registerenhetene kan deles etter odelsloven § 14 at forvaltningen kan konkludere med at delingstillatelse etter jordlova § 12 ikke er nødvendig. Statsforvalterens standpunkt er at det foreligger tvil ved vurderingen i denne saken. På denne bakgrunn kan ikke Statsforvalteren utstede en erklæring om at delingen av driftsenheten kan gjennomføres uhindret av jordlova § 12. Dette spørsmålet er det ikke klagerett på.

Når det gjelder uttalelsen i det eldre rundskrivet som du viser til i klagen, om fornyet prøving av vurderingen etter odelsloven § 14, tolker Landbruksdirektoratet det slik at den er ment å uttrykke at overordnet organ ikke er bundet av standpunktet som underordnet organ har dersom spørsmålet blir aktualisert i en klage, gitt klageinstansens kompetanse jf. fvl. § 34 annet ledd. På bakgrunn av at klagen gjelder et rettsanvendelsesspørsmål det ikke er klagerett på, finner vi at det ikke er rimelig grunn til å gi oppfriskning på klagefristen, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav b. På bakgrunn av dette må klagen avvises.

Vedtak: Klage på vedtak om avvisning stadfestes. Dette vedtaket er endelig, og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd første punktum.

Vurdering av om Statsforvalterens vedtak er ugyldig, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav a og c

Subsidiært har dere begjært omgjøring av Statsforvalterens vedtak med anførsel om at vedtaket er ugyldig, alternativt at vedtaket kan omgjøres til klagers gunst.

Når det gjelder bakgrunnen for anførselen om ugyldighet, vises det til klagen av 16. februar 2023. I klagen anføres det at Statsforvalterens rettsanvendelse er feil når det er lagt vekt på ressursituasjonen for eiendommen Finsviken når ved vurderingen av om Finsviken og Øhr nedre og øvre er én eller flere odelseiendommer, jf. odelsloven § 14. Det vises til at det ikke er et krav om at eiendommen skal ha et driftssenter for at det skal regnes som en selvstendig odelseiendom.

I merknader til oversendelsesbrevet vises det til Statsforvalterens uttalelser om at «..ressurssituasjonen på Finsviken gjør at den vanskelig kan ses på som en selvstendig odelseiendom». Landbruksdirektoratet tolker ikke Statsforvalterens uttalelse slik at man har uttrykt tvil om Finsviken oppfyller kravene til odlingsjord. Det er ubestridt at det er arealkravene i odelsloven § 2 jf. 1 som etter lovendringen i 2009 avgjør hvilke eiendommer som er odlingsjord. Dette er videre en betingelse for at vurderingen etter odelsloven § 14 blir aktuell at begge registerenhetene oppfyller arealkravet. Ressurssituasjonen på eiendommen er et av momentene som skal vurderes prejudisielt etter rundskrivet M/2021-2. Landbruksdirektoratet tolker slik Statsforvalteren at det er denne vurderingen man sikter til i oversendelsesbrevet.

På bakgrunn av at Statsforvalteren har uttrykt tvil om det foreligger en eller flere odelseiendommer, fant ikke Statsforvalteren grunnlag for å slå fast at eiendommen kunne deles etter odelslova § 14. Når konklusjonen er at det er tvil om man står overfor én eller to odelseiendommer, er det riktig av Statsforvalteren å gå videre å vurdere driftsenhetsspørsmålet etter jordlova § 12 sjette ledd. Statsforvalteren har vurdert rettsanvendelsesspørsmålet i henhold til fremgangsmåten beskrevet i rundskrivet M/2021-2. Vi kan dermed ikke se at vedtaket er beheftet med rettsanvendelsesfeil eller andre feil eller mangler ved vedtaket som tilsier at det er ugyldig.

Videre finner vi heller ikke grunn til å omgjøre vedtaket etter fvl. § 35 første ledd bokstav a.

Begjæring om omgjøring er etter dette ikke tatt til følge. Denne beslutningen er ikke et enkeltvedtak, og kan ikke påklages.

Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefting
seksjonssjef

Maja Sandvik Schartum
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Birger Braadland	Ørsveien 861	1766	Halden
Sands Advokatfirma Da Avd	Postboks 1829 Vika	0123	Oslo
Hovedkontor			

Kopi til:

Statsforvalteren I Oslo Og Viken	Postboks 325	1502	MOSS
----------------------------------	--------------	------	------