



Jord ute av drift og driveplikta

NORSØK FAGINFO 1/2018

Norsk senter for økologisk landbruk

Rose Bergslid - NORSØK, Bjørn Egil Flø - NIBIO, Nils Sanden – pensjonert jordbruks sjef i Midsund kommune og Mandy Häger – jordbruks sjef i Sykkylven kommune

rose.bergslid@norsok.no, bjorn.flø@nibio.no,

mandy.hager@sykkylven.kommune.no & nilsedvinsanden@gmail.com

I forbindelse med beiteprosjektet «Bedre og økt beiting i Møre og Romsdal» (2016 -2018) har NORSØK jobbet med utfordringer knyttet til jordbruksarealer som går ut av drift. I denne publikasjonen blir det sett nærmere på sammenhengen mellom jordbruksareal som går ut av drift og utviklinga i melkeproduksjonen i fylket. Tre prosjekter som har jobba konkret med oppfølging av driveplikta blir presentert. Erfaringer fra disse prosjektene kan brukes av andre som vil arbeide med utfordringer knyttet til driveplikt.

Mål for bruk av jordbruksarealer

Under næringskomiteens behandling av Stortingsmeldingen «Endring og utvikling» Meld. St. 11 (2016 – 2017) ble det bestemt at jordbrukspolitikken hovedmål skal være **økt norsk matproduksjon med grunnlag i norske arealressurser**.¹ Komiteen mener at **arealressursene er den viktigste ressursen i jordbruket**, og at reell økt selvforsyningsgrad er avhengig av at økt matproduksjon skal skje med grunnlag i norske ressurser.

Driveplikta

Driveplikta er beskrevet i Jordlovens §8²: «Jordbruksareal skal drivast. (...) Driveplikta kan oppfyllest ved at arealet vert leigd bort. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er på minst 10 år om gongen utan høve for eigaren til å seie ho opp. Avtala må føre til driftsmessige gode løysingar og vere skriftleg.»

Mål og utvikling går motsatt vei

Både jordlovens paragrafer og Stortingets målsettinger om bruken av jordbruksarealene er tydelige. Likevel ligger store jordbruksressurser ubrukte og dermed gror de igjen. I perioden 1999 – 2016 ble jordbruksareal i drift redusert med 5% i Norge. Denne reduksjonen inkluderer både fulldyrka og overflatedyrka jord og innmarksbeite. I perioden har arealet med innmarksbeite økt betydelig (+28%), samtidig er fulldyrka areal redusert med 9%. Gjennomsnittstallet skjuler dermed at vi har hatt en betydelig ekstensivering av jordbruksarealet³.

Definisjon av innmarksbeite fra jordbruksavtalen:

Innmarksbeite er jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av grasarter/beitetålende urter.

Det er stort nasjonalt fokus på jordvern, med ei vedtatt målsetting om at den årlige omdisponeringa av dyrka jord må være under 4 000 dekar innen 2020. Det store tapet av dyrkamark og beite til gjengroing som følge av at ressursene ikke lenger brukes til jordbruksproduksjon over store deler av landet får langt mindre oppmerksomhet.

Jordbruksareal er en samfunnsressurs som gir grunnlag for bosetting og næringsaktivitet i tillegg til matproduksjon. I jordlovens §9 står det at: «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.»

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-251s/?m=4>

² https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23/KAPITTEL_3#§3

³ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/attachment/333281?ts=1605531c408>

Møre og Romsdal

I denne publikasjonen brukes Møre og Romsdal som et eksempel på ei utvikling som skjer over store deler av landet. Fylket har redusert sitt jordbruksareal med 76 000 daa, dvs. 12%, siden 2000⁴. Fram til tusenårsskiftet hadde gjenværende bønder stort sett kapasitet til å drive videre jorda til de bøndene som valgte å legge ned egen gårdsdrift. Den ledige jorda gjorde det mulig for gjenværende bønder å øke sin produksjon og gjennomføre nødvendige investeringer. Dette har endra seg, og i perioden 2003 – 2013 gikk om lag 20 daa ut av drift for hver bonde som slutta i Møre og Romsdal (AgriAnalyse, 2016)⁵. Dette viser at gjenværende bønder ikke har kapasitet til å drive alt ledig jordbruksareal, og noen bygder trues av «sistebonde» - effekten. Dette er bygder hvor det er en eller få bønder igjen, og dersom disse slutter vil det få store negative konsekvenser for jordbruksarealet i hele bygda.



Etter hvert som det blir lengre mellom bøndene vil jordbruksareal som faller i kategorien «marginalt» og «ineffektivt» øke. Illustrasjon: Madlen Behrendt

Sentralisering av produksjonen

Landbruket utvikler seg ulikt, både nasjonalt, regionalt og lokalt. I enkelte områder satses det mye, og det blir kamp om jorda, mens det i andre områder er langt mellom aktive bønder. Produksjonen sentraliseres til jordbruksområder

med gode driftsvilkår og godt fagmiljø. Figur 1 på neste side viser denne utviklingen for melkeproduksjonen i Møre og Romsdal.

I § 8 i jordlova er driveplikta pålagt eieren. Drivverdige jordbruksareal skal drives eller leies ut med skriftlige avtaler på minst 10 år. Når det ikke blir inngått jordleieavtaler på all jord og noe av jorda ikke blir høsta, pussa av med beitepusser eller ligger brakk kan det være noen av følgende faktorer som virker inn (pers. med. pensjonert jordbrukssjef Nils Sanden):

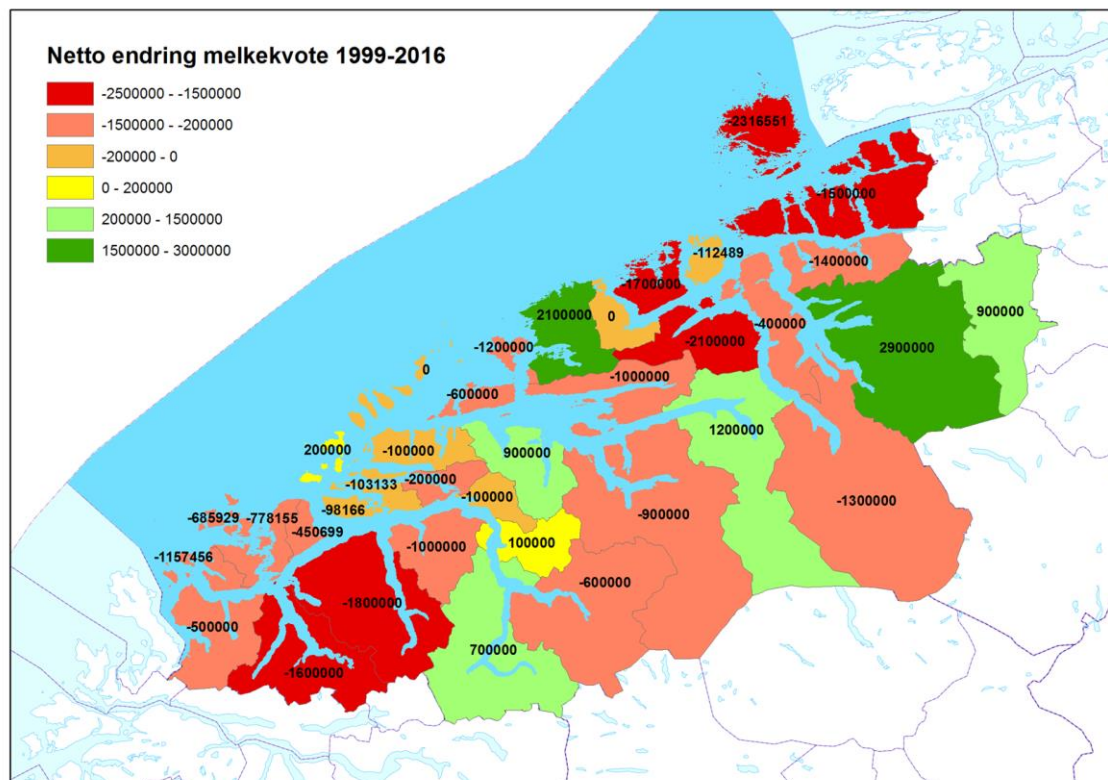
- Eieren er ikke kjent med driveplikta, har ikke satt seg inn i regelverket, eller har ikke fått nødvendig informasjon om regelverket
- Eieren bor ikke på eiendommen, og er likegyldig til om jorda ligger brakk
- Det er ikke ønskelig med aktiv drift av jordbruksarealene fordi det medfører støv, støy, lukt, beitedyr m.m.
- Det er planer om å utnytte jorda til andre formål som f.eks. utbygging, og en ønsker ikke å inngå avtaler som forhindrer dette
- Det er ingen aktive bønder i nærheten som vil drive jorda
 - Skiftene er for små og urasjonelle
 - Dårlig drenert
 - Bratt
 - For langt unna
- Jorda krever store investeringer i drenering og avløp

Forskjellen blir stor mellom attraktive jordbruksområder med stor etterspørsel etter jord og områder med liten etterspørsel. I de attraktive områdene sørger markedet for at jorda drives godt. I de mindre attraktive områdene kan det i større grad bli et «høstingsjordbruk», hvor stell av jorda og nødvendige investeringer nedprioriteres. Oppfølging av driveplikta krever administrative ressurser hos kommunal landbruksforvaltning. I mange kommuner er kapasiteten hos landbruksforvaltninga bygd ned over en årrekke. Med begrensa kapasitet blir ikke driveplikten tilstrekkelig fulgt opp og jordvern har liten legitimitet.

⁴ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/produksjonstilskudd/dokumentarkiv/statistikk>

⁵ <http://agrianalyse.no/file=3728>

Figur 1: Produksjonen av melk flytter seg innad i Møre og Romsdal. I enkelte områder satses det stort, mens produksjonen tappes fra andre områder⁶. Oppgitte tall er endring i antall liter melk i melkevotene 1999-2016 for hver kommune.



I tabell 1 viser statistikk fra Møre og Romsdal Bondelag⁷ hvordan areal i drift og produksjon av melk har endret seg i utvalgte kommuner i Møre og Romsdal. Kommunene har fått farge etter andel jord som har gått ut av drift i perioden 2000 – 2017.

- Kommuner som har hatt **0 -10% reduksjon** i jordbruksarealet har fargen grønn
- Kommuner som har hatt **10% - 20% reduksjon** i jordbruksareal har fargen gul
- Kommuner som har hatt **mer enn 20% reduksjon** i jordbruksareal har fargen rød

Tabell 1: Sammenheng mellom endring i jordbruksareal og endring i liter levert kumelk for utvalgte kommuner i Møre og Romsdal for perioden 2000 – 2017⁸.

Kommune	Endring i areal, dekar	Endring i areal, prosent	Endring i levert melk, liter	Endring i levert melk, prosent
Surnadal	-496	-1,3	3 400 000	41
Stranda	-187	-1,1	500 000	12
Fræna	-4 834	-8,0	3 100 000	19
Molde	-2 165	-15,2	- 600 000	-17
Aure	-3 257	-13,5	- 1 300 000	-20
Ørsta	-8 373	-19,8	- 1 400 000	-13
Sykkylven	-3 590	-24,0	- 700 000	-26
Sande	-5 346	-48,9	- 1 059 164	-62

⁶ <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/856377/LandbruksmeldingMR-2017-2021.pdf>

⁷ <https://www.bondelaget.no/fakta-om-landbruket/category7983.html>

Logiske sammenhenger

Som tabellen viser har de grønne kommunene (kommunene med minst arealnedgang) økt sin produksjon av melk betydelig. I de røde kommunene har det vært en betydelig reduksjon i både areal i drift og levert melk.

Når melkekua og andre drøvtyggere flyttes til satsingsområder er det – som tallene viser – krevende å opprettholde/øke bruken av norske jordbruksarealer for å oppnå Stortingets mål om å utnytte mest mulig av grasarealene til produksjon av mat. Det krever målretta arbeid på mange områder, og oppfølging av driveplikta er en av dem.

Økt fokus på driveplikten

Under presenteres resultater fra tre ulike arbeider som er gjort med tanke på å få mer areal i drift. Det første arbeidet, «Om grender og grannar i matjordforvaltninga», oppsummerer et delprosjekt i forskningsprosjektet «BeiteRessurs – vedlikehold av lokale beiteressurser, beitestell, kjøttproduksjon og dyrevelferd» (2013 – 2016)⁸. De to andre, «Sykkylvenmodellen» og «Midsundmodellen», viser hvordan to kommuner helt konkret har arbeidet med utfordringene knyttet til driveplikta.

1. «Om grender og grannar i matjordforvaltninga»

Gjennom forskningsprosjektet «Beiteressurs» ble det gjennomført en bygdestudie i ei grend på Nordmøre med tema lokal arealforvaltning – utfordringer og muligheter. Studien viser at en stor utfordring for bedre bruk av dyrkajord og beiteressurser i mange bygder er grunneiernes manglende vilje og interesse for å samarbeide.

For bønder som skal forholde seg til 10 – 20 ulike grunneiere kan det være mange hensyn å ta hos utleierne (hjortejakt, ønsker ikke beitedyr, ønsker ikke bruk av husdyrgjødsel, begrensinger på traktorstørrelse og arbeidstider m.m.). Mange småbruk står tomme og brukes som feriehus, og det oppstår ofte en viss disharmoni mellom feriefolkets ønsker og behovene og gårdbrukeren som skal drive jorda. Å finne gode løsninger på dette kan være tidkrevende og utfordrende, og de aktive bøndene vil i mange tilfeller ha behov for rådgiving og tilrettelegging av folk som mestrer kunsten å megle mellom ulike interesser. Gjennom prosjektet «Beiteressurs» ble det blant annet konkludert med fire punkter som det bør jobbes mer med for å ta bedre vare på den verdifulle ressursen som dyrkamark og beiter er:

1. Vurdere juridisk hvilken rett en grunneier av et nedlagt småbruk har til å hindre fornuftig fordeling av leiejord rundt om i bygdene
2. Etablere gode praksiser som er tilpassa lokale behov
3. Utvikle og tilby kurs for landbruksbyråkrater og rådgivere samt gode håndbøker og veiledningsverktøy for hvordan man skal jobbe opp mot bygdesamfunn og grunneiere for at mest mulig av jordbruksarealer og beiteressurser skal være i drift
4. Vurdere hvordan man best kan tilrettelegge og stimulere grunneierne til å bli mest mulig i stand til å gjøre denne type jobb selv. **Målet på sikt bør være at alle bygder leverer en felles forvaltningsplan for hvordan en vil ta vare på alle jordbruksarealene, inkludert beiteressurser, til produksjon av mat for framtida**

2. «Sykkylvenmodellen»

Bakgrunn

Oppfølging av driveplikta er et kommunalt ansvar. I Sykkylven kommune har det vært mange grunneiere utover 2000 – tallet som ikke oppfylte driveplikta si i samsvar med krav i jordlova. Landbruksnæringa sleit med å få på plass langsiktige avtaler. Mange bønder hadde bare muntlige avtaler, eller avtaler som var på mindre enn fem år. I tillegg var det flere landbruksforetak som hadde behov for tilleggsjord samtidig som kommunen så at mye areal var ute av drift. Landbrukskontoret i Sykkylven besluttet derfor å sette fokus på oppfølging av driveplikta i 2016 – 2017.

⁸ <https://www.nibio.no/prosjekter/beiteressurs?locationfilter=true>

Metode

1. Før det konkrete arbeidet starta tok landbrukskontoret kontakt med lokalavisa og fikk publisert en artikkel om driveplikta
2. Alle grunneiere som ikke oppfylte driveplikta si i samsvar med loven fikk et brev i posten. I brevet orienterte kommunen om driveplikta generelt og hva slags krav jordlova stiller til grunneieren. I de tilfellene jordbruksarealene var i drift fikk grunneieren beskjed om å skrive 10-årig leieavtale med leietakeren
3. Lista over «disponerte landbrukseiendommer» i WESPA/E-stil (saksbehandlingssystemet for produksjonstilskudd), og en oversikt over landbrukseiendommer i kommunen (laga i forbindelse med «Gardskartprosessen») ble brukt for å finne de grunneierne som skulle få brev
4. Lreg/Matrikkelen ble brukt for å finne adresser
5. For å gjøre oppfølgingsarbeidet litt enklere ble det laga et eget skjema i EXCEL.

Oppfølging driveplikt									
Gnr/bnr	Eier	Oppfyller plikta ved:			10 år?	Orienteringsbrev sendt	Svarfrist	Respons?	Merknad
		Bortleie	Driver sjøl	Leietaker					

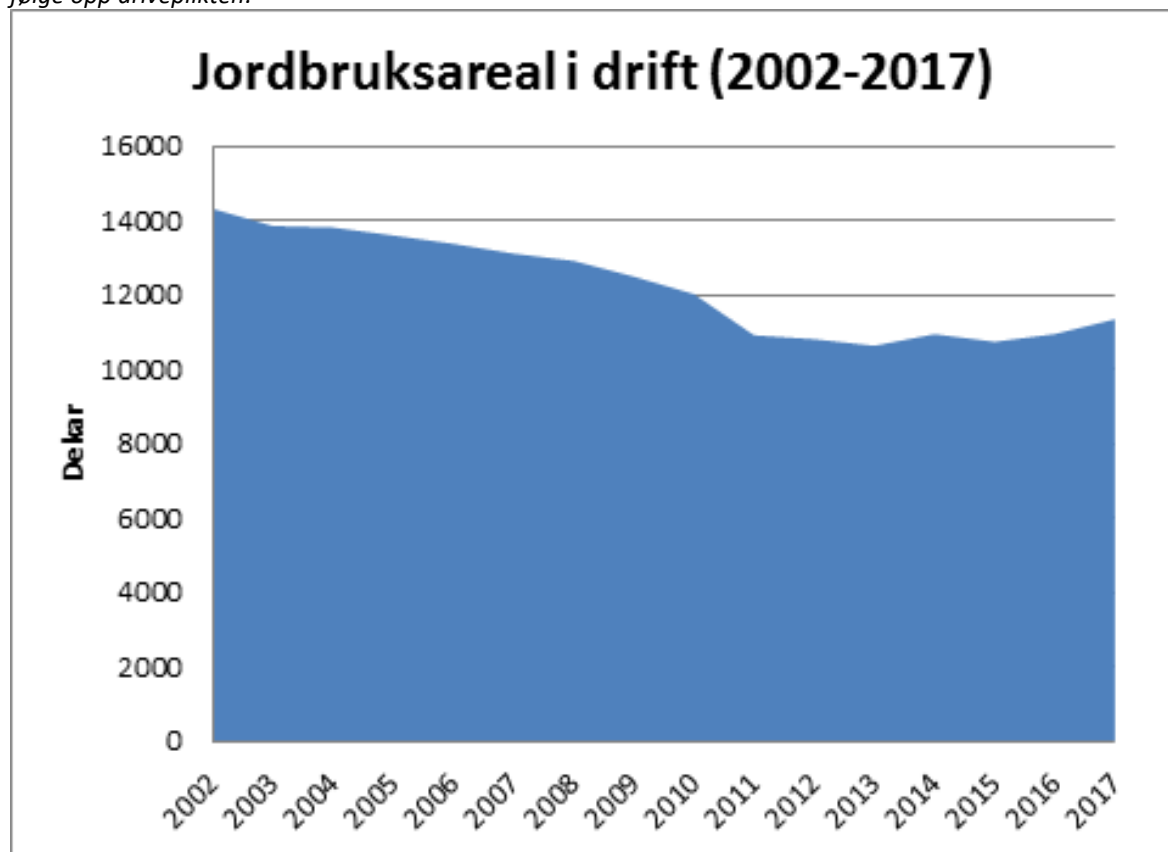
Erfaringer, utfordringer og synspunkt

- Arbeidet med oppfølging av driveplikt er krevende, spesielt for små landbrukskontor med få ansatte
- Kommunen valgte å arbeide etappevis, grend for grend. Det kan bli veldig krevende å gå i gang med hele kommunen samtidig
- Per mai 2018 var det sendt brev til 125 grunneiere. Økt fokus på driveplikta har også ført til at flere grunneiere har sendt inn leieavtaler uoppfordra
- Tilbakemeldinger fra næringa har vært utelukkende positive, og bøndene setter stor pris på at det jobbes med dette temaet
- Etter at kommunen starta med oppfølgingsarbeidet har antall daa jordbruksareal i drift i kommunen gått opp (hvorvidt det skyldes denne jobben er uvisst)
- Det har vært noen negative tilbakemeldinger fra enkelte grunneiere, men de aller fleste har vært positive og fulgt opp kommunens brev
- Kommunens erfaringer er at mange grunneiere ikke er klar over hvilke krav de har i forhold til driveplikten, og at **informasjonsarbeid er veldig viktig**

Utfordringer til nasjonale/regionale landbruksmyndigheter:

- Hvorvidt bare beitepussing oppfyller kravet til driveplikt er et krevende tema, og det virker som om ulike kommuner har ulik praksis for dette. Sykkylven kommune har vært klar på at beitepussing ikke godkjennes som drift. Det bør avklares regionalt/nasjonalt hva som kan aksepteres som driftsmåte, slik at alle kommuner får lik praksis
- Kommunen møtes stadig med argumentet om at noen i familien ønsker å drive jordbruk i framtida, og at det derfor er vanskelig å inngå en avtale på 10 år. Kommunene savner retningslinjer for hvordan dette argumentet skal møtes, og hvilken dokumentasjon som skal kreves

Tabell 2: Tall over jordbruksareal i drift i Sykkylven kommune viser en svak oppgang etter at kommunen begynte arbeidet med å følge opp driveplikten.



3. «Midsundmodellen»

Bakgrunn

En økende andel jord drives som leiejord, og det er naturlig at omfanget av leiejord er størst der man i utgangspunktet hadde en stor andel mindre bruk og der jordbruksmiljøet er svakest. I kystområda i Møre og Romsdal har bruksnedlegginga vært stor. I Midsund kommune er over 70% av jordbruksarealene leiejord. I tillegg hadde kommunen relativt store arealer som lå brakk eller som bare blei beitepussa. Det var få formaliserte, skriftlige leieavtaler. I 2014 vedtok kommunen en ny landbruksplan. Et av hovedpunktene i planen var å lage en plan for oppfølging av driveplikta for å sikre driftsgrunnlaget for det framtidige jordbruket i kommunen.

Metode

- Plan for oppfølging av driveplikten ble lagt fram for formannskapet. I planen ble kommunen delt inn i soner som ikke var større enn at det kunne være en naturlig kontakt mellom eiere av landbrukseiendommer og potensielle drivere av arealene
- Eierne fikk tilsendt orientering om krav til driveplikt fra kommunen med tilbud om hjelp til å inngå jordleieavtaler
- Dersom eierne ikke ville inngå leieavtaler (og heller ikke dreiv jorda sjøl) skulle saka sendes over til fylkesmannen
- Arbeidet skulle i størst mulig grad avsluttes i ett område før det starta opp i neste område

Det ble tatt utgangspunkt i jordregisteret, som gir oversikt over fulldyrka og overflatedyrka jord på hvert bruk. Eiere av drivverdige bruk (mindre eiendommer ned mot 5 daa dyrkamark og dårlig arrondering ble ikke kontaktet) fikk brev med orientering om driveplikt, dispensasjon, en svarfrist og forslag til jordleiekontrakt.

- Det ble arrangert et møte med lokale faglag hvor det ble orientert om planene

- Det var viktig å presisere for potensielle leietakere at de ikke har noen forpliktelser overfor utleier dersom de slutter å drive i leieperioden. Selv om utleier ikke har anledning til å si opp jordleieavtalen kan den sies opp av leietaker. Dette var det mange som var usikre på
- I områder hvor det ikke fantes interesserte leietakere fikk eier dispensasjon til det evt. kommer noen som ønsker å drive jorda

Det måtte gjøres en del skjønnsmessige vurderinger på hvilke eiendommer som er underlagt driveplikt og praksis ved dispensasjoner. Dette må man ta stilling til før man sender ut brevene. Bl.a. må det tenkes gjennom hva man gjør med eiendommer som har defekt dreneringssystem.

- Arbeidet førte til få negative reaksjoner
- Arbeidet var tidkrevende og vanskelig å gjennomføre innenfor normalkapasiteten til forvaltninga
- To saker blei oversendt fylkesmannen

Erfaringer, utfordringer og synspunkt

- Det er kommunen som er det svake leddet i oppfølginga av driveplikta. Landbruksforvaltninga har ofte liten kapasitet og kompetanse til å prioritere denne arbeidsoppgaven. Med den bakgrunnen kan man spørre seg om nåværende organisering og oppgavefordeling med tanke på driveplikta er holdbar, eller om arbeidet bør løses på en annen måte. Denne type arbeid krever langsiktighet
- Handheving av driveplikta kan være spesielt arbeidskrevende i oppstarten, og kommuner med liten kapasitet i forvaltninga og stor prosent leiejord vil sannsynligvis ikke gå i gang med slikt arbeid
- Det bør vurderes om arbeidet kan organiseres som et prosjekt i de kommunene som ikke selv har ledig kapasitet
- Det bør være fylkesmannens ansvar å informere kommunene om at man ikke kan ignorere en lovbestemt oppgave
- Fagorganisasjonene i landbruket bør arbeide for å sette driveplikten på den politiske dagsordenen
- Håndheving av driveplikta må utvikles i et fagmiljø og ikke av enkeltpersoner i hver kommune. Dette bør være et tema for et prosjekt initiert av fylkesmannen. Som klageorgan for innsendte saker fra kommunene kan ikke fylkesmannen være direkte involvert i konkrete prosjekt i enkeltkommuner. En mulighet er å organisere dette som et tilbud gjennom forsøksringene

Jord ute av drift og driveplikta

1 | 2018

NORSØK FAGINFO

Ansvarlig redaktør: Turid Strøm

Forfattere: Rose Bergslid – NORSØK, Bjørn Egil Flø – NIBIO, Mandy Häger – jordbrukssjef i Sykkylven kommune og Nils Edvin Sanden – pensjonert jordbrukssjef

ISBN: 978-82-8202-064-0

www.norsok.no